

INHOUD

Preadvies van Mr. A. D. Belifante Blz.

I. Inleiding	161
II. De strafrechtelijke aspecten van enkele in inter- nationaal verband behartigde belangen . . .	168
A. Militaire samenwerking	168
B. De veiligheid en de geheimen van andere volkenrechtelijke subjecten dan de staat . .	178
C. Samenwerking op het gebied van in- en uit- voer en douane	185
D. De positie van andere dan Nederlandse overheidsorganen	191
E. Verkeersproblemen	199
III. De gevolgen voor de Nederlandse strafwet . .	202
A. Vragen van internationaal strafrecht . . .	204
B. Bescherming van andere volkenrechtelijke subjecten dan de Nederlandse staat . . .	222

INHOUD

Preadvies van Mr. J. M. van Bemmelen

Blz.

Is het strafrecht „staatsrecht” in de strikste zin van het woord?	231
Moet de bescherming van „internationale belangen” niet geschieden in een supranationaal wetboek?	233
Het denkbeeld van Bentham over internationale rechtspraak	234
De invloed van supranationale regelingen op het nationale strafrecht is betrekkelijk gering	235
Het Nato-verdrag	240
Moet Nederland in zijn strafwetboek de belangen van bondgenoten beschermen? Zo ja, hoe?	242
Hoever moet worden gegaan met de uitlevering van buitenlanders en van Nederlanders?	247
Zou directe toepassing van vreemd recht mogelijk en aanbevelingswaardig zijn?	249
Ontwerp voor een verdrag over wederzijdse rechtshulp	255
Toelichting op het ontwerp verdrag voor wederzijdse rechtshulp	266
De twee belangrijkste voordelen van een verdrag over internationale rechtshulp	268
De beginselen van het ontwerp	269
Toelichting op de afzonderlijke artikelen. Artt. 3—5 betreffende de uitlevering	272
Ten uitvoerlegging van buitenlandse strafvonnissen, Artt. 6—12	273
Geldboeten	276
Straffen en maatregelen vrijheidsberoving met zich meebrengend	278
Andere straffen	282
Voorwaardelijke straffen en maatregelen	282
Over de toepasselijkheid van vreemd recht	283
Komt het verdrag in strijd met de nulla poena-regel?	285
Moet een uitzondering worden gemaakt voor politieke delicten?	287

Wat is het nieuwe in het hier voorgestelde ontwerp- verdrag?	290
De rechtsmacht van de <i>judex deprehensionis</i>	292
De oplossing voor de strafbare feiten begaan aan boord van vliegtuigen	293
Nogmaals de moeilijkheid van de politieke delicten	295
De criminologische waarde van internationale sa- menwerking	299
Voordelen t.a.v. de berechting van rechtspersonen .	302
Delicten, begaan door militairen op bondgenoot- schappelijk gebied of tegen de belangen van bond- genoten	303
Nato-Status Verdrag	306
Euratom	308
Moeilijkheden bij de toepassing van buitenlands recht	310
Slotconclusie	312

Is het wenselijk, met het oog op de toenemende behartiging van belangen in internationaal verband, die belangen hier te lande strafrechtelijk te beschermen, en zo ja, in hoeverre en op welke wijze?

Praeadvies van Mr. A. D. Belinfante

I. INLEIDING

Het strafrecht is staats-recht, in de meest strikte vorm. De als staat georganiseerde gemeenschap legt aan de rechtsgenoten haar normen op en dwingt de naleving van die normen met de zwaarste sancties af: met ontneming van goed, van rechten, van vrijheid of van leven.

In het karakter van het strafrecht als staatsrecht liggen de grenzen van de toepassing ervan opgesloten. De staat kan de dader van een strafbaar feit, die zich niet op zijn gebied bevindt, niet bestraffen. En naast deze feitelijke beperking is er de juridische: het feit, dat buiten zijn grondgebied gepleegd is, raakt de rechtsorde van de staat niet en kan dus binnen de staat niet strafbaar zijn. Een van de kenmerken van de staat is zijn grondgebied. Aan dit grondgebied is de souvereiniteit van de staat vrijwel uitsluitend gebonden. En dit souvereiniteitsbegrip brengt, voor het strafrecht, mee, dat het slechts binnen dat grondgebied gelding heeft. De regel van artikel 2 van ons wetboek van strafrecht, dat de Nederlandse strafwet toepasselijk is op ieder die zich binnen het rijk in Europa aan enig strafbaar feit schuldig maakt, en die wij in tal van wetboeken terugvinden, drukt dit territorialiteitsbeginsel uit, dat een strafrechtelijke vertaling van het volkenrechtelijke souvereiniteitsbegrip is.

Strikte toepassing van het territorialiteitsbeginsel leidt tot strafrechtelijk isolement: De staat houdt zich ver van wat buiten zijn grenzen is geschied en duldt geen optreden van rechterlijke autoriteiten van andere landen op zijn gebied, omdat dat in strijd ware met zijn souvereiniteit.

En daarmee zijn de gaten in het net van criminaliteitsbestrijding gegeven. Wanneer immers werkelijk een staat in het geheel niet zou reageren op in het buitenland

begane misdrijven, dan zou voor de misdadiger het vluchten naar een ander land straffeloosheid betekenen. Dit is zo duidelijk in strijd met ieders belang, dat er een stelsel van verdragen is ontstaan, waarbij staten elkander toezeggen daders van strafbare feiten aan elkander uit te leveren ter berechting. Wie in deze verdragen enigszins thuis is, weet, dat men elkander deze rechtshulp, die inbreuk maakt op het territorialiteitsbeginsel en dus op de soevereiniteit, slechts schoorvoetend verleent. Meestal moet het feit, waarvoor wordt uitgeleverd, ook in het uitleverende land strafbaar zijn. Om de onoplosbare qualificatieproblemen, die daarbij rijzen, te vermijden somt men de delicten op, waarvoor uitgeleverd zal worden. Meestal wenst men de rechter in te schakelen voordat uitgeleverd mag worden en eigen onderdanen worden in beginsel door de meeste landen niet uitgeleverd. De uitleveringsovereenkomst is dus een vrijwillige inbreuk op de zuivere toepassing van het territorialiteitsbeginsel. Zij is een met veel en ingewikkelde waarborgen omkleed opgeven van een stukje soevereiniteit: de staat verbindt zich actie te nemen op buiten zijn grondgebied gepleegde feiten, die zijn rechtsorde niet raken. Alleen het uitzicht op de voor ieder noodzakelijke reciprociteit schijnt dit gedurfd internationalisme te stimuleren.

En dan nog laat het net gaten open. De eigen onderdaan, die zich na elders misdaden te hebben begaan naar zijn vaderland spoedt, weet zich veilig voor uitlevering. De meeste landen immers leveren eigen onderdanen niet uit. Zo ontstaat de tweede bres in het territorialiteitsbeginsel. Ons artikel 5 bepaalt, dat de Nederlander, die buitenslands een feit begaat, dat volgens de buitenlandse wet strafbaar en volgens de Nederlandse wet een misdrijf is, onder de werking van de Nederlandse strafwet valt. Competentie en toepasselijk recht worden hier niet bepaald door het territoir, waar het strafbare feit gepleegd is, maar door een criterium in de persoon van de dader gelegen: zijn nationaliteit. Hier doorbreekt het personaliteitsbeginsel het principe van de territorialiteit.

Iedere staat kent feiten, die hem zozeer raken, dat hij die, ook als zij buiten zijn grondgebied gepleegd zijn, wel strafbaar moet stellen. Zijn belang eist ook tegen aantasting in het buitenland bescherming. Zo brengt artikel

4, 1°-3°, een aantal in het buitenland gepleegde feiten onder de werking van de Nederlandse strafwet. Het beschermingsbeginsel doorbreekt hier het territorialiteitsbeginsel. Andere wetten gaan daarin nog veel verder en beschermen ook aantasting van belangen van eigen onderdanen in het buitenland met de strafwet. In hoeverre deze uitbreiding van de bemoeiing met over de grens gepleegde feiten volkenrechtelijk geoorloofd is, is discutabel. Iedere inbreuk op het territorialiteitsbeginsel is immers tevens een inmenging in wat op het grondgebied van anderen gebeurt, en dus een inbreuk op de soevereiniteit van die anderen.

Er zijn feiten, die zo ernstig zijn, dat zij hetzij krachtens gewoonte hetzij krachtens overeenkomst onder de werking van de strafwet vallen van ieder land, dat de dader heeft gepakt. Zeeroof valt krachtens volkenrechtelijk gewoonterecht onder recht en rechtsmacht van de *judex deprehensionis*. Ten aanzien van valse munterij en misdrijven met verdovende middelen ligt het universaliteitsbeginsel, dat het territorialiteitsprincipe doorbreekt, in internationale overeenkomsten opgesloten.

Tenslotte zijn er feiten, die buiten het territoir van enige staat zijn gepleegd. Zo zijn er feiten op de open zee gepleegd en in gebieden, die niet onder enig gezag staan. Ook voor die gevallen maken vele wetten inbreuk op het territorialiteitsbeginsel. Ons wetboek kent in artikel 3 de regel „schip (en vliegtuig) is territoir”, d.w.z. dat de Nederlandse rechter bevoegd is met toepassing van de Nederlandse wet feiten aan boord van Nederlandse vaartuigen of vliegtuigen gepleegd, te berechten.

Uit deze vluchtige beschrijving van wat men internationaal strafrecht, *règles de collusion*, conflictenregels, pleegt te noemen, blijkt wel hoe sterk de gebondenheid van de strafwet – van bevoegdheid van de rechter en van het toepasselijke recht – aan het territoir van de staat is. De gevallen, waarin feiten door een wet strafbaar worden gesteld, die niet gepleegd zijn op het territoir van de staat, die die wet gaf, zijn uitzondering. De regel is toepassing van het territorialiteitsbeginsel.

Het strafrecht is staats-recht, is nationaal recht. Het is dat naar zijn formeel begrip, naar zijn toepasselijkheid en geldigheid, maar het is dit ook naar zijn materiële

inhoud. Het strafrecht geeft normen ter bescherming van tal van belangen: van leven en goed der burgers, maar ook ter bescherming van de als staat georganiseerde gemeenschap en van de organen van de staat. De misdrijven tegen de veiligheid van de staat zijn misdrijven tegen de veiligheid van de Nederlandse staat. De tegenstelling van de staat tot de buitenlandse mogendheid, genoemd in de artikelen 97, 98a en 99 sluit iedere twijfel daaromtrent uit, zoals ook de tegenstelling tussen de staat en de vijand in artikel 102. Bovendien blijkt uit de strafuitsluitingsgrond van artikel 103a, dat de hulpverlening aan de vijand is hulpverlening aan de Nederlandse vijand: immers men is slechts dan niet strafbaar als men die hulp verleend heeft in de redelijke overtuiging het Nederlandse belang niet te schaden.

Niet alleen in de bepalingen over de veiligheid van de staat beschermt de strafwet de staatsorganisatie. Zij doet dit ook in alle gevallen, waarin ambtenaren worden beschermd of waarin aan ambtenaren bepaalde normen worden gesteld. In al die gevallen is sprake van Nederlandse ambtenaren. De rechtspraak op het begrip ambtenaar is zeer ruim. Daaronder vallen bepaald niet alleen zij, die krachtens de Ambtenarenwet 1929 onder ambtenaar verstaan moeten worden: de uitbreiding, die het definitieartikel 84 geeft wijst trouwens reeds in de richting, dat de wetgever het begrip ambtenaar ruim heeft bedoeld te gebruiken. Maar het is niet waarschijnlijk, dat daaronder ook anderen te verstaan zouden zijn dan degenen, die door het Nederlandse openbare gezag zijn aangesteld om een deel van de Nederlandse staatstaak te vervullen.

In de titel, die de misdrijven tegen de openbare orde bevat, wordt, in artikel 131, de opruiing tegen het openbaar gezag strafbaar gesteld. Artikel 137a bedreigt straf tegen degene, die het openbaar gezag beledigt. Het openbaar gezag in deze artikelen is het Nederlandse openbare gezag. Men kan het wel daaruit opmaken, dat artikel 117 een speciale regeling geeft voor het geval van belediging van een regerend vorst of ander hoofd van een bevriende staat. Dit misdrijf staat uitdrukkelijk naast het misdrijf van belediging van de Nederlandse koning in artikel 111. Uit het ontbreken van parallelartikelen over belediging

van een ander dan Nederlands openbaar gezag blijkt wel de bedoeling om uitsluitend het Nederlandse openbare gezag te beschermen.

Dezelfde titel beschermt de ambtelijke en rechterlijke werkzaamheid tegen dwang en geweld (artikelen 179 en 180) en tegen opschudding (artikel 185). Ook hier bedoelt de wet de Nederlandse ambtenaar en de Nederlandse rechter te beschermen. Wat in deze artikelen de onuitgesproken strekking is wordt in artikel 203 met zoveel woorden gezegd: strafbaar is het uitlokken van desertie in vredesstijd van een krijgsman in dienst van het rijk.

Deze opsomming van delicten, die door de wetgever typisch gedacht zijn als delicten in de sfeer van de Nederlandse staat en van de Nederlandse overheidsorganen, is niet volledig. Er zal hieronder nog voldoende gelegenheid zijn op andere voorbeelden van deze aard te wijzen, in het bijzonder wanneer aan de orde komt, hoe er door internationale samenwerking belangen van de Nederlandse gemeenschap ontstaan zijn die, omdat zij niet belangen van de Nederlandse staat zijn, de strafrechtelijke bescherming missen, waarop zij naar hun aard aanspraak hebben. Voor het ogenblik is het voldoende te constateren, dat het Nederlandse strafrecht naast een aantal autonome normen (strafbaarstelling van delicten tegen het leven, tegen de persoon of tegen het vermogen) nog normen bevat, die gegroeid zijn op het substraat van de Nederlandse staatsorganisatie als uitdrukkingsvorm van de Nederlandse gemeenschap.

De vraag, die wij hier te behandelen hebben, luidt of en op welke wijze de Nederlandse strafwet rekening dient te houden met de behartiging van belangen in internationaal verband. Een dergelijke behartiging betekent, dat de staat een deel van zijn arbeidsveld en dus een deel van zijn souvereiniteit opgeeft. Het substraat van ons strafrecht: de souvereiniteit van de staat op zijn grondgebied en de bescherming van zijn eigen organen en organisatievormen, dreigt dan voor de bescherming van de belangen van de Nederlandse gemeenschap onvoldoende te worden. De belangen van die gemeenschap worden immers, indien de behartiging van een aantal belangen mede door andere dan nationale organen geschiedt, niet voldoende meer beschermd wanneer men

de strafwet alleen tot de nationale sfeer beperkt. En wanneer de behartiging van die nationale belangen elders dan op het nationale grondgebied geschiedt, zijn de overeen door ieder afgekondigde regels van internationaal strafrecht misschien zonder harmonisering onvoldoende om de feiten te treffen, die ons raken. Aldus moet de vraag, die hier behandeld wordt, worden begrepen.

In het op deze inleiding volgende gedeelte, zullen wij een aantal gevallen bezien, waarin de behartiging van belangen in internationaal verband tot vragen van strafrechtelijke aard aanleiding geeft. In een daarop volgend gedeelte zullen wij trachten uit dit feitenmateriaal enige conclusies te trekken. Maar eerst dienen wij vast te stellen, wat voor dit praeadvies te verstaan is onder de behartiging van belangen in internationaal verband.

Dit kan op verschillende manieren geschieden. Men kan een deel van de staatszaak – wetgeving, rechtspraak, bestuur – aan supranationale organen overdragen. Dit is, zoals bekend is, reeds herhaaldelijk gebeurd. Men kan ook bij overeenkomst bepaalde taken tesamen met een andere staat uitvoeren. Dit brengt vaak optreden van organen van de ene staat op het terrein van de andere mede. Voor het onderwerp van dit praeadvies is de aard en de wijze van behartiging van belangen in internationaal verband onverschillig. Waar het hier om gaat is om de vraag, of door deze behartiging van belangen in internationaal verband het maatschappelijk substraat van ons strafrecht veranderd wordt. Het strafrecht veronderstelt immers, dat het èn naar geldingssfeer èn naar materiële inhoud Nederlands nationaal strafrecht is, ter bescherming van belangen van de Nederlandse gemeenschap die zich, naar oude opvatting, manifesteren als belangen van en binnen de Nederlandse staat. Naarmate de behartiging van deze belangen aan andere dan Nederlandse organen wordt opgedragen, zullen deze andere organen moeten worden beschermd. En naarmate deze belangen zich buiten het Nederlandse territoir verplaatsen, zal de bescherming, die de Nederlandse strafwet hun biedt, zich ook buiten dat territoir moeten uitstrekken.

In dit praeadvies zullen wij dus afzien van enige volkenrechtelijke onderscheiding van de wijze van behartiging van belangen in internationaal verband. Wij zullen

slechts aan de hand van voorbeelden nagaan, of en in hoever een dergelijke behartiging implicaties schept voor de toepassing van het Nederlandse strafrecht.

Daarbij zullen wij één aspect buiten beschouwing laten. Wanneer in internationaal verband normen gesteld worden, waarvan de overtreding door een supranationale strafrechter met sancties wordt gestraft, ontstaat een supra-nationaal strafrecht, dat geheel buiten de Nederlandse rechtsfeer omgaat. Een dergelijk strafrecht kent het Kolen- en Staalverdrag en het Euratomverdrag. In die verdragen wordt de mogelijkheid geopend, dat door de supra-nationale organen normen worden gesteld. De overtreding daarvan wordt door een internationale rechter berecht. De Nederlandse strafwet kan dit alles onverschillig laten. Er is immers naast de Nederlandse strafwet een in zichzelf volledig stelsel van boven-nationaal strafrecht gegroeid. De enige implicatie, die deze bovennationale berechting oplevert is, dat de supranationale rechter en rechtspraak op dezelfde wijze als de nationale door de nationale wetten moeten worden beschermd tegen meinedige getuigen, tegen pogingen tot omkoping en tegen ordeverstoring van de terechtzitting. Het supranationale strafrecht is immers, hoezeer ook een afgerond stelsel, slechts partieel: het bevat slechts normen op een beperkt, veelal economisch terrein, en kent slechts daarvoor adaequate straffen: geldboete en ontneming van bepaalde rechten. Voor de bescherming van de bovennationale rechtsprekende organen moet de internationale gemeenschap bij de verschillende nationale rechten te biecht.

Ik ben mij ervan bewust, dat deze inleiding tot de behandeling van een ruim geformuleerd onderwerp maar nauwelijks voldoende is voor de inperking en omschrijving van de vraagstukken, die zich op strafrechtelijk gebied aan ons voordoen, wanneer in internationaal verband uiteenlopende belangen behartigd worden. Om meer inzicht te krijgen in de problematiek, die hier behandeld moet worden, is het nodig de concrete gevallen onder het oog te zien. Daarom volgt thans een bespreking van een aantal in internationaal verband behartigde belangen, gezien vanuit hun strafrechtelijk aspect.

II. DE STRAFRECHTELIJKE ASPECTEN VAN ENKELE IN INTERNATIONAAL VERBAND BEHARTIGDE BELANGEN

A. Militaire samenwerking.

Het belang, dat vanouds in internationaal verband behartigd placht te worden, is het militaire. Bondgenootschappen tussen staten ter bestrijding van een gemeenschappelijke vijand of toekomstige vijand hebben bestaan, zolang de militaire historie bestaat. Gemeenschappelijke verdediging heeft eveneens vanouds tot problemen van militair strafrecht geleid, in het bijzonder in de gevallen, waarin de gemeenschappelijke verdediging door één, gezamenlijk leger werd gevoerd. Het eerste stuk recht van de Republiek der Verenigde Nederlanden waren de artikelbrieven (het militaire straf- en tuchtrecht). In landen met federale structuur, waar het strafrecht landelijk recht is gebleven, is het militaire strafrecht vaak, zij het laat, geunificeerd. Zo in Zwitserland in 1929, terwijl de unificatie van het commune strafrecht pas in 1942 volgde. En evenzo in de Verenigde Staten, waar gedurende de oorlog een gemeenschappelijk wetboek van militair strafrecht in werking trad, terwijl het commune strafrecht nog steeds zaak van de staten is.

De problemen, die ons hier interesseren, zijn echter niet die van het éne federale leger, maar die van het bondgenootschappelijk militair optreden. Dit brengt immers vrijwel steeds mede, dat troepen van de ene bondgenoot op het grondgebied van de andere zullen verblijven. In oorlogstijd is dit een zeer normaal verschijnsel. In vredes-tijd kennen wij thans het NAVO-verdrag, krachtens hetwelk troepen van het ene lid op het gebied van het andere gestationeerd worden.

Deze samenwerking geeft tweecërlei soort problemen. In de eerste plaats zijn daar problemen van formele aard. Welk recht is op die op bondgenootschappelijke bodem vertoevende militairen van toepassing en welke rechter is bevoegd? En in de tweede plaats zijn er vragen van materieel structurele aard. Nauwe militaire samenwerking leidt tot gemeenschappelijke belangen bij ieders militaire geheimen. Vooral de militaire samenwerking in vredes-tijd

brengt een zekere gemeenschappelijke organisatie mede. Beschermen de nationale rechten van de leden die bondgenootschappelijke militaire geheimen en belangen en geven zij aan de gezamenlijk ingestelde organen enige rechtsbescherming? Het bondgenootschap zelf heeft recht noch rechter en is op medewerking van de leden-staten op deze punten aangewezen.

Bespreken wij beide punten afzonderlijk.

Wat is de strafrechtelijke positie van militairen, die zich met toestemming van een bevriend land op het grondgebied daarvan bevinden? De vraag heeft zich ook vroeger voorgedaan ten aanzien van matrozen van vreemde oorlogsbodems, die een beleefdheidsbezoek buitenslands brachten. In grote omvang deed zij zich voor in de eerste wereldoorlog, toen Franse troepen in België stonden en Engelse en later Amerikaanse troepen in Frankrijk. In de laatste oorlog heeft dezelfde casuspositie zich voorgedaan ten aanzien van Engeland, dat troepen van velerlei verschillende nationaliteit herbergde en later ten aanzien van andere geallieerde landen.

Naar volkenrechtelijk gewoonterecht is hier sprake van een occupation gracieuse. Men neemt veelal aan, dat de vreemde militairen aan eigen rechter en rechten onderworpen zijn „voor feiten binnen de kring der operatiën van het leger begaan”¹, „tout au moins pris dans cette qualité”², „sofern das Heer als Heer auftritt”³. Deze immuniteit geldt niet voor commune delicten op het vreemde territoir begaan. Ten aanzien daarvan blijft de territoriale strafwet, inclusief de bevoegdheid van de territoriale rechter, in volle omvang bestaan.

Deze, overigens niet geheel unaniem aanvaarde theorie⁴ blijft in de praktijk inderdaad theorie. In de eerste wereldoorlog zijn tussen de gastheerlanden en de gast-staten overeenkomsten getroffen over de strafrechtelijke jurisdictie. Deze regelingen lieten de gewoonterechtelijke doctrine los en verschoven de toepassing van de strafwet

¹ Van Hamel-Van Dijk, p. 153.

² Maurice Travers, *Le droit pénal international et sa mise en oeuvre en temps de paix et en temps de guerre*, 1937.

³ Jozef Kohler, *Internationales Strafrecht* 1917, p. 246.

⁴ Ten aanzien van commune delicten neemt François, *Handboek van het Volkenrecht*, tweede druk, p. 561, eveneens immuniteit aan.

voor een belangrijk deel ten gunste van wat in de NAVO-traktaten de staat van herkomst is gaan heten. De territoriale staat, die naar de theorie een „vocation naturelle” heeft om alle op zijn grondgebied gepleegde delicten naar eigen recht te berechten, gaf een deel van zijn recht en daarmee van zijn souvereiniteit prijs. Hoe groot dit deel was hing af van de machtsverhouding tussen staat van herkomst en staat van verblijf. Het is duidelijk, dat in de eerste wereldoorlog Frankrijk bereid was grotere inbreuken op zijn souvereiniteit toe te staan aan Engeland en vooral aan de Verenigde Staten dan aan België. En in de tweede wereldoorlog heeft Engeland maar node, alleen voor interne zaken, rechtspraak van de eigen rechter over vreemde militairen toegestaan, maar aan de Amerikanen is in de gebieden, waarin hun troepen gelegerd waren, volledige rechtsmacht over eigen militairen gelaten en zelfs, voor spionnage ten nadele van de Verenigde Staten in die gebieden gepleegd, over Britse burgers⁵.

Er is dus een zekere terughoudendheid van iedere staat om, behalve wanneer de nood heel hoog is, rechtsmacht op eigen grondgebied aan bondgenoten af te staan. Men voelt deze rechtsmacht als wat hiervoor genoemd werd de strafrechtelijke vertaling van het volkenrechtelijke souvereiniteitsbegrip. Een typisch voorbeeld van deze aarzeling is het NAVO-statusverdrag, het verdrag dat de rechtspositie van de troepen van leden-staten van de NAVO op bondgenootschappelijk gebied regelt⁶.

Het stelt als grondslag, dat de staat van herkomst rechtsmacht heeft over alle militairen van zijn leger en dat daarnaast de staat van verblijf rechtsmacht heeft met betrekking tot naar zijn recht strafbare, door militairen van vreemde nationaliteit op zijn grondgebied begane feiten. Deze gelijkwaardigheid geeft dus misschien een beginselverklaring (voor zover een compromis een beginsel te noemen is) maar geen voor de praktijk hanteerbare regel. Die volgt dan in de mededeling, dat bij de

⁵ Over de inhoud van deze verdragen uitvoeriger „Militaire samenwerking en militair strafrecht” in Tijdschrift voor Strafrecht LXIV, 1955, p. 45 v.v.

⁶ Verdrag van 19 juni 1951 tussen de staten die partij zijn bij het Noord-Atlantisch Verdrag, nopens de rechtspositie van hun krijgsmachten. In Tractatenblad 1953 no. 10.

uitoefening van rechtsmacht de staat van herkomst voorrang heeft ten aanzien van de berechting van delicten die wel naar zijn eigen recht, maar niet naar het recht van de staat van verblijf strafbaar zijn, en omgekeerd de staat van verblijf ten aanzien van delicten, die uitsluitend naar zijn recht strafbaar zijn. Aangezien in alle beschaafde landen vrijwel alle commune delicten gelijkelijk strafbaar zijn, lost deze regel niets op. De berechting van zuiver militaire delicten (die in de vorm van de wet van staat van herkomst elders meestal niet strafbaar kunnen zijn omdat, als de delictomschrijving van „onderdeel”, „meerdere” enz. spreekt altijd het nationale onderdeel en de nationale meerdere bedoeld is) blijft aan de staat van herkomst voorbehouden. De vergrijpen tegen de veiligheid van de staat van verblijf, die uiteraard in een andere staat niet strafbaar zijn, omdat iedere wetgever met „veiligheid van de staat” alleen de eigen staat bedoelt, zijn voor rekening van de staat van verblijf. En zo zijn alleen de randgevallen opgelost. De volgende regels over wat er gebeuren moet, indien een feit naar beide wetten strafbaar is (dat is dus in de grote meerderheid van gevallen van commune delicten) kennen aan de staat van herkomst de berechting toe van alle vergrijpen tegen zijn eigen veiligheid of tegen belangen van de leden van zijn krijgsmacht of in dienst gepleegd: feiten dus, die de interne sfeer van de staat van herkomst raken. En voor de rest blijft alles bij het oude. De staat van verblijf behoudt de volle voordelen van het territorialiteitsbeginsel. Alleen zullen de staten een verzoek tot afstand van rechtsmacht in geval van dubbele jurisdictie in welwillende overweging nemen.

Dit betekent dus, dat men de staat van verblijf kan verzoeken om afstand te doen van de voordelen van het ook in het verdrag erkende territorialiteitsbeginsel. Deze afstand wordt soms algemeen verleend, behalve voor het geval de staat van verblijf voor speciale zaken die afstand weer terugneemt⁷.

⁷ Aldus is b.v. door Nederland afstand gedaan van rechtsmacht over in Nederland gelegerde Amerikaanse troepen, behoudens voor zover die afstand herroepen wordt. Dit is geschied bij de overeenkomst tussen Nederland en de Verenigde Staten van Amerika van 13 augustus 1954 (Tractatenblad 1954, no. 120).

En hiermede is de actuele basis voor de formele problemen, die zich door samenwerking op militair gebied kunnen voordoen, gegeven. Vast staat, dat de rechter van de ene staat in bepaalde gevallen kan optreden op het grondgebied van de andere staat en daar zijn eigen recht kan toepassen. Vast staat, dat in de meeste gevallen van commune delicten de staat van verblijf, behoudens afstanden behoeve van de staat van herkomst, voorrang bij de berechting heeft.

De eerste vraag, die rijst is er niet een van de Nederlandse strafwet in enge zin, maar een van algemene, internationaal strafrechtelijke aard. Is het, van het oogpunt van strafrechtsbeleid gezien, wenselijk om zoals hier is geschied de militair voor vrijwel alle commune delicten aan zijn nationale rechter te onttrekken en onder recht en rechtsmacht van de staat van verblijf te brengen? Ongetwijfeld bevredigt deze regeling het gevoel van eigenwaarde en souvereiniteit van de staat van verblijf. Maar het is ten opzichte van de militair een minder gunstige regeling.

De militair heeft, anders dan de toerist, niet uit eigen beweging de weg naar den vreemde gevonden. Hij is ter vervulling van zijn dienstplicht gestuurd. De gevolgen van de boven weergegeven regeling van het NAVO-statusverdrag zijn nu, dat hij, bij het plegen van een delict, goede kans heeft door een vreemde rechter naar vreemd recht te worden berecht. Nu is dit op zichzelf niet onoverkomelijk: het vreemde recht is naar inhoud veelal niet anders dan het nationale en men mag niet aannemen, dat een vreemde rechter minder onpartijdig of minder bekwaam zou zijn. Toch heeft het systeem nadelen.

In de eerste plaats zal het een verdachte in het algemeen moeilijker vallen zich te verdedigen in een procedure, die in een vreemde taal gevoerd wordt dan wanneer hij zich in zijn moedertaal kan verweren. Maar verder is het vooral nadelig, dat het arsenaal van straffen en maatregelen, dat iedere rechter ter beschikking heeft, voor zover die tevens de resocialisatie van de verdachte beogen, afgestemd is op de nationale omstandigheden. De mogelijkheid tot voorwaardelijke veroordeling is in Nederland ruimer dan elders in Europa, omdat het toe-

zicht op de naleving van de bijzondere voorwaarden een reëel toezicht is. De Nederlandse soldaat, die voor een Nederlandse rechter terecht staat heeft goede kans voorwaardelijk veroordeeld te worden. Die kans is in het buitenland geringer, omdat de wet aan de mogelijkheid tot voorwaardelijke veroordeling allerlei beperkingen stelt, daar reëel toezicht op de naleving van opgelegde bijzondere voorwaarden toch vrijwel nooit bestaat. Bovendien: welke betekenis heeft het een buitenlandse militair, die spoedig weer naar zijn vaderland terug trekt, onder toezicht te stellen?

Ook de straffen en maatregelen, die vrijheidsbeneming meebrengen, zijn afgestemd op wederinschakeling in de maatschappij. Welk nut heeft het een vreemde militair op te voeden tot goed Nederlands burger? Men maakt hem de straf door dit voor nationalen zo nuttige bijoomerk van wederopvoeding alleen zwaarder, omdat de gestichtsgemeenschap zeker niet lichter te dragen is wanneer men de taal van lotgenoot en bewaker niet verstaat.

Er zijn dus tegen een stelsel, dat in veel gevallen be-rechting door een vreemde rechter medebrengt, ernstige bezwaren aan te voeren. Waar dit stelsel krachtens het NAVO-statusverdrag automatisch intreedt voor het geval een strafbaar feit alleen maar naar het recht van de staat van verblijf strafbaar is, is het dienstig zoveel mogelijk feiten ook naar de Nederlandse wet strafbaar te stellen. In dat geval is er dubbele strafbaarheid en is er tenminste de mogelijkheid van afstand door de staat van verblijf ten gunste van de nationale rechter. Vandaar dat in een voorontwerp tot wijziging van het wetboek van militair strafrecht een nieuw artikel 168 is opgenomen, dat luidt:

„Hij die buiten het Koninkrijk een feit begaat, dat niet met straf wordt bedreigd door enige ingevolge dit wetboek toepasselijke strafbepaling, doch waarvoor hij ingevolge enige op hem toepasselijke wet van het land, waar het feit begaan wordt, strafbaar is, wordt gestraft met hetzij hechtenis van ten hoogste zes maanden en geldboete van ten hoogste duizend gulden, hetzij één van deze straffen. De opgelegde hechtenis mag in duur het maximum van de tegen het feit in de buitenlandse wet bedreigde vrijheidsstraf niet overtreffen. Behoudens het

bepaalde in artikel 24 van het Wetboek van Strafrecht mag de opgelegde geldboete evenmin het maximum van de tegen het feit in de buitenlandse wet bedreigde geldboete te boven gaan.

De vrijheidsstraf en de geldboete mogen slechts gezamenlijk worden opgelegd, indien dit ook bij toepassing van de buitenlandse wet mogelijk ware geweest."

De Nederlandse wetgever, die tractaten maakt over strafrechtelijke competentie en toepasselijk strafrecht zal dus goed doen bij het medewerken aan het totstandkomen van regelingen de hierboven weergegeven overwegingen mede in het overleg te betrekken. Redenen van prestige en souverainiteit mogen voor een praeponderante positie van de territoriale rechter pleiten: redenen van rechtvaardigheid tegenover de verdachte pleiten voor toekenning van rechtsmacht aan zijn nationale wetgever.

Deze vraag is er dus niet een, die in de Nederlandse strafwet in engere zin kan worden opgelost. Zij zal bij bestendige militaire samenwerking altijd aan de orde komen, en dient dan, in een internationale regeling, met meer begrip van het strafrechtelijk aspect dan thans geschied is, te worden opgelost.

Dat was het geval in het protocole juridictionnel, gevoegd bij het nooit in werking getreden Europese legertractaat⁹. Daarin was voor het toekomstige Europese leger één strafrecht en één rechter voorzien. Maar omdat er jaren mee gemoeid zouden zijn dat gemeenschappelijke strafrecht te ontwerpen, had men voor de overgangstijd de nationale militaire rechtspraak in stand gelaten. Die zou altijd rechtsmacht hebben – en dus nationaal recht toepassen – behoudens nader te bepalen uitzonderingen ten gunste van de staat van verblijf. En die uitzonderingen zouden betreffen:

1. zuiver territoriale regels als over jacht, visserij en verkeer, en
2. wanneer het zaken betrof, waarbij het belang van de staat van verblijf of van zijn inwoners gemoeid was.

⁹ Verdrag van 27 mei 1952 houdende de instelling van een Europese Defensie Gemeenschap (protocol betreffende de rechtspraak). Tractatenblad 1952, no. 121.

Ik heb deze problemen de formele genoemd, omdat zij de algemene bevoegdheid van de rechter betreffen, waarmee men – al is dit geen noodzakelijke consequentie – de vraag van het toepasselijke recht pleegt te laten samenvallen. Maar er zijn ook problemen, waarvoor wij ons door de internationale militaire samenwerking gesteld zien en die van structurele aard zijn. Onze wet is nu eenmaal geënt op de Nederlandse staatsstructuur, waarin een militair apparaat begrepen is. Dit apparaat wordt nu, op sommige punten, geamalgameerd met buitenlandse militaire apparaten. Het is duidelijk, dat de sterk nationaal geïnspireerde Nederlandse strafwet nu de kans loopt te kort te schieten.

Het misschien belangrijkste probleem, niet in frequentie maar in gevolgen, is de schending van militaire geheimen van een bondgenoot. Ik zal dit probleem bij de behandeling van de bescherming van geheimen en instellingen van vreemde staten bespreken.

Laten wij daarom hier genoeg nemen met kleinere puzzles. Allereerst de vraag naar de bevoegdheden van bepaalde functionarissen buiten het grondgebied van hun staat van herkomst. Internationale militaire samenwerking brengt mee, dat een militair justitueel apparaat naar het buitenland meegaat en daar – in concreto in de in het NAVO-statusverdrag voorziene gevallen – optreedt. Welke bevoegdheden de vreemde autoriteiten hebben, hangt van de overeenkomst af. Rechtspreken is geoorloofd. In hoeverre opsporingsmaatregelen geoorloofd zijn, wordt beheerst door lid 6 van artikel VII van het NAVO-statusverdrag. Dat is een vage bepaling, die niet anders zegt dan dat de autoriteiten van beide staten elkander bij het opsporingswerk hulp verlenen, zelfs bij inbeslagname van voorwerpen. Het is de vraag, of deze bepaling aan vreemde ambtenaren het recht geeft hier te lande op te treden, althans alleen en zonder bijstand van plaatselijke ambtenaren op te treden: zij is daartoe niet concreet genoeg. Maar veel interessanter is de vraag, of een Nederlands opsporingsambtenaar, die met een troep naar het buitenland trekt, in het buitenland een proces-verbaal kan maken, dat naar Nederlands recht de volledige bewijskracht heeft, die aan processen-verbaal van opsporingsambtenaren toekomt. De opsporingsbevoegdheid is

namelijk in het wetboek van strafvordering territoriaal beperkt ten aanzien van een aantal autoriteiten (officieren van justitie in hun arrondissement, kantonrechters in hun kanton, gemeentepolitie in de gemeente). En daar tegenover staat de algemene bevoegdheid op het gehele grondgebied van het rijk¹⁰. Deze tegenstelling laat nauwelijks ruimte voor een derde mogelijkheid: opsporingsbevoegdheid, uit te oefenen buiten het rijk. De Nederlandse wet zou dus goed doen dit twijfelpunt op te lossen.

Militaire samenwerking betekent – dit is in de militaire sfeer nu eenmaal niet anders mogelijk – een geunificeerde bevelvoering. Naarmate de samenwerking meer of minder hecht en meer of minder voorbereid is zal die gemeenschappelijke bevelvoering bestaan in één gemeenschappelijke opperbevelhebber dan wel in vrij ver in de hiërarchie naar beneden zakkende geïntegreerde staven. Dit betekent dus, dat een militair van de ene nationaliteit bevelen zal kunnen geven aan militairen van een andere nationaliteit. Nu is een van de grondpeilers van het militaire strafrecht de bescherming door de wet van deze voor het militair bedrijf onmisbare hiërarchische verhouding tussen meerdere en mindere. Ieder militair strafrecht kent – zij het met wat verschillende modaliteiten – de ongehoorzaamheidsdelicten. Deze zijn steeds op de meerdere-mindereverhouding gebaseerd. Maar wie „meerdere” is, is steeds een vraag van nationaal recht. De nationale verhoudingen binnen het nationale leger bepalen, wie „meerdere” in de zin van deze strafbepalingen is. Zo is het dus de vraag of de commandant van een eenheid, die ondercommandanten van een andere nationaliteit onder zich heeft, ten aanzien van die ondercommandanten – en soldaten – „meerdere” in de zin van de nationale wet is. Het is wel duidelijk, dat het doel van de militaire organisatie klare en ondubbelzinnig door de strafwet gesanctioneerde bevelsverhoudingen eist. Twijfel over de vraag, of iemand – die duidelijk commandeert – „meerdere” in de zin van de strafwet is, dient uitgesloten te zijn. De nationale wetten dienen dus met de structuurverandering van hun leger rekening te houden. Ook het Nederlandse militaire strafrecht behoort zich van deze

¹⁰ Artikel 146 Sv.

gewijzigde vorm van legerorganisatie rekenschap te geven en het begrip „meerdere” tot bondgenootschappelijke commandanten uit te breiden.

Dit voorbeeld van het binnendringen van een niet-Nederlandse autoriteit in de Nederlandse rechtssfeer is wel bijzonder sprekend, omdat het hier een gedeeltelijke samensmelting van nationale organisaties tot één betreft, zodat de gehoorzaamheid aan de vreemde meerdere tegelijkertijd deel van het Nederlandse militaire normenstelsel maar niet van het Nederlandse juridische sanctiestelsel uitmaakt. Er zijn evenwel meer van dit soort voorbeelden.

Wij hebben erkend, dat de buitenlandse rechter op Nederlands grondgebied mag rechtspreken. Uiteraard zal dit meestal feiten betreffen, die hier te lande zijn gepleegd. Hier is nu een rechter, die – om zijn taak te volbrengen – getuigen moet horen, die wellicht Nederlandse burgers zijn. De Nederlandse rechtsorde zelf heeft belang erbij, dat juist hier ten aanschouwe van iedereen recht gedaan wordt over inbreuken op die rechtsorde. Maar wanneer de getuige niet komt of wanneer de getuige komt en een meened aflegt, zijn er geen repressiemogelijkheden. De vreemde rechter zelf is in de uitoefening van zijn bevoegdheid op geallieerd territorium beperkt tot de berechting van eigen soldaten en daarmee gelijkgestelden. Burgers van de staat van verblijf kunnen alleen door hun eigen rechter berecht worden, uiteraard indien er een strafbaar feit is. En dat ontbreekt in de gevallen, die hier gesignaleerd zijn, omdat de getuigen, die opgeroepen zijn om voor een buitenlandse rechter te verschijnen niet kunnen worden beschouwd als „wettelijk opgeroepen” in de zin van de artikelen van het wetboek van strafrecht. Het ware dus een complement van het toestaan van uitoefening van een vreemde rechtsmacht op het nationale grondgebied, dat men ten behoeve van de vreemde rechter ook de sancties biedt, die hem in staat moeten stellen zijn taak – die mede de handhaving van de territoriale rechtsorde betreft – naar behoren uit te oefenen.

Ons wetboek van strafrecht maakt tot een misdrijf het knoeien met leveranties aan het leger. Het behoeft geen betoog, dat er in NAVO-verband bondgenootschappelijke

installaties worden aangelegd, zoals pijpleidingen, die niet minder belangrijk voor de verdediging zijn dan werken, door de nationale militaire autoriteiten uitgevoerd. Er is dus alle reden om ook het knoeien met deze leveranties op dezelfde wijze strafbaar te doen zijn als het knoeien met leveranties aan de nationale militaire autoriteiten. Wederom kan alleen de nationale wetgever hierin voorzien, omdat de bondgenootschappelijke organisaties nu eenmaal recht noch rechter heeft. Het schijnt immers wederom niet twijfelachtig, dat de bepaling van artikel 105, dat van „de”, dat is de Nederlandse krijgsmacht spreekt, niet bedoeld is voor de bondgenootschappelijke krijgsmacht en nog minder voor de bondgenootschappelijke verdedigingsorganisatie van de NAVO, die niet zozeer krijgsmacht als wel een politiek instrument is.

B. De veiligheid en de geheimen van andere volkenrechtelijke subjecten dan de staat.

Het wetboek van strafrecht bevat in de eerste titel van het tweede boek de misdrijven tegen de veiligheid van de staat. Het strafrecht beschermt door sancties zijn grondslag: de staat. Het territoriaal bepaalde strafrecht beschermt de souvereiniteit, waarvan het uitstraalt. Hoewel de strafwet in vele wetgevingen zichzelf ook van toepassing verklaart, indien de misdrijven tegen de veiligheid van de staat elders zijn gepleegd, is het van inhoud vanouds strikt aan de staat zelf gebonden. Het beschermt de ongerepte souvereiniteit van de staat, desnoods met inbreuk op de souvereiniteit van andere staten, door ook elders gepleegde delicten tegen de staat onder zijn werking te brengen.

Het is de gedachte, dat de soevereine staat eerste en laatste eenheid in de wereld is, die tot deze constructie leidt. Slechts een enkele uitzondering maakt inbreuk op het systeem. In een gemeenschappelijke oorlog worden de bondgenoten van de staat evenzo beschermd als de staat zelf¹¹. En hetzelfde geldt bij een collectief gewapend optreden ter individuele of coletieve zelfverdediging, waarin Nederland is betrokken¹². In die gevallen worden enkele

¹¹ Art. 107.

¹² Art. 107a.

misdrijven ook strafbaar gesteld, indien zij tegen de bondgenoten gepleegd zijn. Het zijn voornamelijk hulpverlening aan de vijand of benadeling van de staat tegenover de vijand, hulpverlening aan spionnen en het doen van bedrieglijke leveranties aan de krijgsmacht. Een tweede uitzondering op het stelsel van de wet, dat slechts de eigen staat voorwerp van bescherming is, is te vinden in de strafbaarstelling van aanslagen op en belediging van bevriende staatshoofden¹³.

Opvallend is, dat schending van geheimen zelfs in geval van oorlog alleen strafbaar is indien het gegeven, dat wordt prijs gegeven, in het belang van de staat geheim moet blijven. De artikelen 98 en volgende, die deze materie regelen, zijn niet op geheimen van bondgenoten van toepassing verklaard. Men kan nu natuurlijk redeneren, dat het verraden van gegevens van bondgenoten gegevens betreft, waarvan de geheimhouding ook door het belang van de Nederlandse staat geboden wordt. Volgens die redenering zou, ook buiten geval van oorlog, schending van geheimen van NAVO-partners naar Nederlands recht strafbaar zijn. Men kan echter evenzeer betogen, dat deze volledige identificatie van de belangen van Nederland en van zijn bondgenoten in vele gevallen moeilijk aantoonbaar zal zijn en dat bovendien de uitdrukkelijke toepasselijkverklaring van een aantal delicten (waaronder niet die van schending van geheimen) op belangen van bondgenoten in een gemeenschappelijke oorlog in artikel 107, het wel moeilijk maakt om aan te nemen, dat de wetgever ondanks dat uitdrukkelijke van toepassing verklaren een veel verder gaande – immers ook buiten gemeenschappelijke oorlog geldende – bescherming van de geheimen van andere staten bedoeld heeft.

Het is intussen de vraag, of dit strafrechtelijk isolement van de staat nog wel beantwoordt aan de feiten. Is de internationale ontwikkeling niet zodanig, dat – op een aantal bijzondere terreinen, die echter ieder voor zich van essentiële betekenis kunnen zijn – de staat niet meer los te denken is van volkenrechtelijke constructies, die op die terreinen de staatstaak hebben overgenomen.

¹³ Artt. 115–120.

Door de partiële integratie in Kolen- en Staalgemeenschap, in de Euromarkt- en Euratomgemeenschap, in de Benelux-economische-unie ontstaan er bindingen hetzij met boven-nationale organisaties hetzij met andere staten, die op den duur op economisch terrein de basis van de staat zullen vormen. Hetzelfde geldt ten aanzien van de NAVO wat onze verdediging betreft. De soevereiniteit van de staat is ten aanzien van de supra-nationale gemeenschappen formeel en ten aanzien van andere relaties althans nu en in feite voor een deel overgedragen. Aantasting van de belangen van anderen – en dit geldt in het bijzonder voor bekendmaking van gegevens, waarvan de geheimhouding niet direct door het Nederlandse belang maar door het belang van die boven-nationale organisatie geboden wordt – is in feite aantasting van het Nederlands belang. Soms is dit indirect, omdat het Nederlands belang nooit gediend kan zijn bij verzwakking van lichamen, waarvan de Nederlandse staat een van de partners is.

Zo komt men er toe zich af te vragen, of de in tijd van vrede uitsluitende bescherming van Nederlandse staatsbelangen – en in het bijzonder van Nederlandse staatsgeheimen – niet wat eng van opvatting geworden is. Een zeer sterk voorbeeld van dit vraagstuk is te vinden in de regelingen omtrent het gebruik van atoomenergie voor vreedzame doeleinden. Het is algemeen bekend, dat de energiebehoeften van de wereld – en ook van Nederland – te groot zijn dan dat daarin op den duur met de klassieke energiebronnen kan worden voorzien. Het is ook duidelijk, dat een klein land als Nederland alleen niet in staat is de snelle ontwikkeling van de kernsplijting van theoretisch experiment tot industriële energiebron te bevorderen. Het is daarvoor aangewezen op samenwerking met andere landen. Deze is langs verschillende wegen tot stand gekomen. Langs diezelfde wegen is de voorziening met splijtstoffen van Nederland geregeld. Nu is de toepassing van kernsplijting wel nodig voor de energievoorziening, maar tegelijkertijd betekent de ontwikkeling van wetenschap en techniek op dit terrein militair bruikbare kennis. Het is dus begrijpelijk, dat de landen die enerzijds elkander gaarne willen helpen, omdat slechts samenwerking tot snelle vooruitgang kan lei-

den, aan de andere kant garanties wensen, dat bepaalde gegevens, die mogelijk ook van militair belang kunnen zijn, niet ter kennis van onbevoegden komen.

Bescherming van de staatsinstellingen van bevriende landen, van supra-nationale organisaties en van de geheimen van die landen en organisaties dringt zich dus in de huidige ontwikkeling op. Zelfs geldt dit voor de bescherming van de staatsinstellingen van andere landen. De democratische wereld kan zich niet veel verlies veroorloven. De vraag ligt dus voor de hand, of bondgenoten lijdelijk moeten toezien, wanneer de democratische staatsinstellingen van een bevriend land worden aangetast. In feite is iedere aanslag op het parlementair-democratische stelsel, waar en tegen welke staat ook gepleegd, een aanslag op de kracht van de westerse beschaving.

Het vraagstuk is ook in andere landen gerezen. In Duitsland, waar men na de oorlog de oude pogingen om tot een nieuw wetboek van strafrecht te komen weer heeft opgevat, is in het „amtliche Entwurf“ (dat niet gepubliceerd is) kennelijk een regeling voor een aantal van de hier aangeroepte vragen aan het geven. Op de 38ste Duitse juristendag heeft de bescherming van de staat onderwerp van bespreking uitgemaakt. Uit de referaten van prof. Weber en van prof. Bader blijkt, dat in het ontwerp twee punten zijn voorgesteld, die hier van belang zijn, t.w. bescherming van de staatsinstellingen van andere staten en de bescherming van de geheimen van supra-nationale gemeenschappen.

Over het eerste punt zegt prof. Bader: „Wenn sodann in den §§ 91, 92, 102, 103 des Entwurfs Handlungen gegen ausländische Staaten, Staatsorgane und Staatseinrichtungen als Quasi-Hochverrat, Quasi-Landesverrat oder Quasi-Staatsverleumdung – ohne Verbindung mit einer echten und innerlich begründeten Treuepflicht – unter Strafe gestellt werden, geht dieser grosszügige Schutz doch wohl einiges über das Mass dessen hinaus, was in der Welt von heute dem Nachbarstaat eingeräumt zu werden pflegt“¹⁴.

¹⁴ Der Schutz des Staates, Referate von H. von Weber und K. S. Bader, Verhandlungen des 38. Deutschen Juristentages, Strafrechtliche Abteilung, Tübingen 1951, p. E 31.

Ik onthoud mij in dit gedeelte van mijn praeadvies van commentaar en geef dit citaat dan ook slechts om te laten zien, dat het Duitse ontwerp inderdaad het door mij gestelde probleem oplost. Het doet dit blijkbaar door zonder verdere voorwaarden bepaalde misdrijven tegen de veiligheid van andere staten op dezelfde wijze strafbaar te stellen als misdrijven tegen de Bondsrepubliek.

Een ander recent wetboek, het Ethiopische van juli 1957, dat ontworpen is met medewerking van prof. Graven uit Genève, behandelt het probleem in artikel 266. Dit artikel luidt, in de Engelse tekst:

„The punishments prescribed in this section shall also apply where one of the offences thereunder has been committed to the detriment of a power in alliance with or associated with the Empire, wherever the legislation of such power provides for reciprocity”¹⁵.

Hier is dus, anders dan kennelijk in het Duitse ontwerp is geschied, de eis van wederkerigheid gesteld. De titel, die ook op tegen geallieerde landen gerichte feiten van toepassing is, bevat alle delicten, die in ons wetboek in de titels I-IV van het tweede boek van het wetboek van strafrecht voorkomen.

Op het beperktere gebied van schending van geheimen is er eveneens een Duitse poging en een Belgische voltooiing daarvan te vinden om ook geheimen van anderen dan de nationale staat te beschermen.

Prof. von Weber zegt over het ambtelijke ontwerp:

„Einmal stellt er in der Bestimmung über Geheimnisverrat als Schutzobjekt neben das Staatsgeheimnis das Geheimnis von Staatengemeinschaften und zwischenstaatlichen Organisationen, hinsichtlich deren Übertragung oder Einschränkung von Hoheitsrechten stattgefunden hat. Sodann aber etc”¹⁶.

Daaruit blijkt, dat het Duitse ontwerp het geheim van de supra-nationale gemeenschap, waarvan het deel uitmaakt, behandelt als het eigen Duitse geheim. Geheimen van andere landen worden blijkbaar in het Duitse ontwerp niet beschermd. Wel doet dit de Ethiopische wet – onder voorwaarde van reciprociteit – omdat de spionage

¹⁵ Penal Code of the Empire of Ethiopia, Addis Ababa 1957 (Engelse tekst).

¹⁶ *L.c.* p. F 8.

begrepen is onder de feiten, die ook strafbaar zijn als zij tegen bondgenoten zijn gepleegd.

De Belgische strafwet gaat op het stuk van schending van geheimen verder. Zij stelt geen eis van wederkerigheid voor haar toepassing op schending van bondgenootschappelijke geheimen. Het bij de wet van 19 maart 1956 ingevoerde artikel 120 octies van de Belgische code pénal luidt aldus:

„Les peines exprimées aux articles 118, 119, 120 à 120 septies seront les mêmes soit que les infractions prévues par ces articles aient été commises envers la Belgique soit qu'elles l'aient été envers un Etat avec lequel la Belgique est uni par un accord régional en vue d'une défense commune.”

Wij zagen het probleem van de bescherming van geheimen van anderen dan de staat-zelf in drie verschillende gedaanten opgelost: als nationale oplossing uitsluitend met betrekking tot geheimen van supra-nationale lichamen in het Duitse ontwerp, als nationale oplossing uitsluitend met betrekking tot verbonden mogendheden maar onder voorwaarde van wederkerigheid in de Ethiopische wet en tenslotte als nationale oplossing uitsluitend met betrekking tot militair verbonden mogendheden zonder reciprociteitseis in de Belgische wet. In alle drie gevallen wordt aan de toepasselijkheid van de bepaling een zekere volkenrechtelijke constructie ten grondslag gelegd: een gemeenschap aan wie souvereiniteit is overgedragen in het Duitse ontwerp en een bepaalde verhouding van verbondenheid tussen staten in de Ethiopische en Belgische wet.

Het is dan ook niet te verwonderen, dat nadat hier en daar gepoogd was het probleem langs nationale weg op te lossen, in het Euratomverdrag¹⁷ een aanloop tot regeling van het geheimhoudingsvraagstuk in een volkenrechtelijk instrument tot stand kwam. In het eerste lid van artikel 194 wordt aan alle personen, die uit hoofde van hun functie bekend zijn met geheimen van de gemeenschap een plicht tot geheimhouding opgelegd. De

¹⁷ Verdrag tot oprichting van de Europese gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom), met bijlagen en Protocol; Rome 25 maart 1957. Nederlandse tekst in Tractatenblad 1957, nr. 92.

eerste zin van het tweede lid van het artikel luidt als volgt:

„Elke Lid-Staat beschouwt iedere schending van deze verplichting als een inbreuk op zijn beschermde geheimen, die voor wat betreft zowel de zaak zelf als de bevoegdheid, valt onder de bepalingen van zijn wetgeving inzake het in gevaar brengen van de veiligheid van de Staat of de schending van het beroepsgeheim.”

De betekenis van deze bepaling is niet onmiddellijk duidelijk. Ook bij nadere beschouwing is haar inhoud niet zeer concreet. Betekent zij, dat het schenden van een geheim van de Euratom-gemeenschap altijd is het schenden van een geheim, waarvan de bewaring door het belang van de staat geboden wordt? M.a.w. heeft men de fictie willen scheppen, dat het Euratom-geheim een staatsgeheim is, zodat de toetsing van de vraag of de geheimhouding door het belang van staat-Euratom geboden wordt aan de rechter wordt onttrokken? Of heeft men slechts een gelijkstelling van Euratom met de staat van de nationale wetten willen scheppen, zodat de rechter de toetsing behoudt van de vraag of geheimhouding door het belang van Euratom geboden wordt? En wat betekent, dat schending van het Euratomgeheim valt onder de nationale bepalingen „inzake de schending van het beroepsgeheim”? Betekent dit, dat de Euratom-functionaris voor de toepassing van de nationale wet wordt beschouwd als een nationale ambtenaar? Uit al deze vragen resulteert één algemene vraag: is de bepaling van artikel 194 bedoeld als een self-executory bepaling of wordt van de nationale wetgever nog een aanvulling verwacht? Het is waarschijnlijk, dat inderdaad hier onmiddellijk werkende extensieve interpretaties van de nationale wet bedoeld zijn. Dat zij vragen openlaten is niet verwonderlijk, gezien het feit, dat men bij de opstelling van het verdrag andere zorgen had dan strafbepalingen te maken. Intussen is het belang van artikel 194, dat men door deze bepaling heeft te kennen gegeven dat de nationale basis van de nationale strafwetten onvoldoende is om die op bovennationale situaties toe te passen. De nationale wet, wist men, schiet hier te kort. De bovennationale verdragswetgever moet hier de nationale

wet aanvullen, als hij niet van de verschillende nationale wetgevers afhankelijk wilde zijn.

Het behoeft geen betoog, dat de veiligheid van de Nederlandse staat direct wordt aangetast door de misdrijven, die wij misdrijven tegen de veiligheid van de staat in de ruime zin van *sûreté extérieure* en *sûreté intérieure* noemen en die tegen de staat zelf gericht zijn. Maar het is evenzeer duidelijk, dat de veiligheid van de staat indirect wordt aangetast, indien een dergelijk misdrijf gepleegd wordt tegen een staat, waarmede Nederland ter bescherming van de gemeenschappelijke democratische instellingen verbonden is, of tegen een volkenrechtelijk organisme, waarvan Nederland deel uitmaakt. In deze gevallen voorziet de Nederlandse wet niet, terwijl er – in het geval van deze misdrijven tegen een supranationale organisatie – ook geen bovennationaal strafrecht bestaat, dat sancties daartegen bevat.

Intussen leidt het feit van het bestaan van supranationale gemeenschappen ook nog tot andere minder essentiële vragen op strafrechtelijk gebied. Bezien wij die in een volgend nummer.

C. Samenwerking op het gebied van in- en uitvoer en douane.

Wie van den Haag naar Basel reist passeert vier grenzen. Aan iedere grens kan de uitvoer en de invoer gecontroleerd worden alsmede de paspoorten. Deze achtvoudige controle op een afstand van minder dan een half etmaal sporen heeft inconvenienten voor publiek en administratie. Maar behalve deze buitenkant is er een groter nadeel: de veelvuldige grenscontrole is een symptoom van een ongecoördineerd economisch en douanebeleid in landen, die alle op elkander zijn aangewezen.

Zo zien wij tweeërlei bewegingen ontstaan: in de eerste plaats een streven om de grensformaliteiten te vereenvoudigen en in de tweede plaats pogingen om de zaak in de wortel aan te pakken door het scheppen van economische en douane-unies. In beide gevallen ontstaan strafrechtelijke vragen.

Het eerste streven leidt tot het inrichten van gemeenschappelijke douanekantoren, waar tezelfder tijd in samen-

werking tussen de beide betrokken douaneadministraties in- en uitvoer worden gecontroleerd. Deze gemeenschappelijke controle heeft plaats hetzij in treinen, hetzij in gemeenschappelijke douanekantoren. Een regeling daaromtrent is met België getroffen en zal ook met Duitsland worden aangegaan. Ook de Benelux kent een regeling nopens de samenwerking op het stuk van douanen en accijnzen.

Deze regelingen houden dus in, dat er gemeenschappelijke kantoren zullen worden aangewezen, waar gemeenschappelijke douanebehandeling zal plaats vinden. Dat betekent, dat één van de landen zijn ambtenaren laat optreden op het grondgebied van het andere land, aangezien het gemeenschappelijke kantoor nu eenmaal aan een van beide zijden van de grens moet liggen. Daarom geeft de Nederland-Belgische overeenkomst van 1948¹⁸ enige ficties. De bepalingen en voorschriften „zowel wat de verplichtingen van de aan de behandeling onderworpen personen als wat de bevoegdheden en rechten van de ambtenaren betreft” van beide landen zijn op de gemeenschappelijke kantoren toepasselijk (artikel II). De Belgische douane mag dus in Roosendaal visiteren. Bovendien worden inbreuken op de in artikel II bedoelde bepalingen, begaan op een gemeenschappelijk grenskantoor in het andere land, geacht te zijn gepleegd in het land, welks bepalingen overtreden zijn (artikel IV). De Belgische rechter mag dus overtreding van een Belgisch douanevoorschrift in Nederland gepleegd en geconstateerd, berechten, omdat het geacht wordt in België te zijn gepleegd.

De vraag rijst echter, wat nu die bevoegdheden en rechten zijn, die de Belgische douanebeambten in Nederland mogen uitoefenen. Is dit alleen het recht goederen en paspoorten te controleren? Dit hangt af van de interpretatie van de in artikel I gebruikte term „douanebehandeling”. Deze immers wordt op gemeenschappelijke kantoren over de grens mogelijk gemaakt. Omvat die douanebehandeling alleen controle? Maar wat dan indien men bij controle een onregelmatigheid ontdekt?

¹⁸ Overeenkomst van 13 april 1948, goedgekeurd bij de wet van 1 mei 1948 (Stb. I 169). Tekst bij Schuurman & Jordens no. 79 p. 553 v.v.

Sluit dan controlebevoegdheid arrestatiebevoegdheid in? Deze vraag is van bijzonder belang voor de paspoortencontrole. Deze geschiedt immers niet uit nieuwsgierigheid, maar o.a. om te zien of de gecontroleerde persoon soms gezocht wordt. Blijkt dit het geval te zijn, dan rijst de vraag, of de Belgische rijkswachter een gezocht persoon van een in Nederland gelegen gemeenschappelijk douanekantoor over Nederlands gebied naar België mag afvoeren. En om het geval verder uit te spinnen: welke zijn de bevoegdheden van de Belgische ambtenaar, indien een Nederlander zich op Nederlands gebied tegen hem verzet? Mag hij hem arresteren en meenemen? Dat ware een verkapte uitlevering van een Nederlander. Maar is de man strafbaar naar Nederlands recht, dat de Belgische ambtenaar niet als ambtenaar in de zin van onze strafwet beschouwt?

Deze problematiek komt telkens terug, wanneer organen van een staat of van een volkenrechtelijk lichaam hun functies op het gebied van een andere staat uitoefenen. Wij hebben soortgelijke vragen ontmoet bij de militaire samenwerking, toen wij spraken over de bescherming van de buitenslands rechtsprekende rechters. Wij zullen wederom dezelfde vragen tegenkomen bij de behandeling van de strafrechtelijke implicaties van het bestaan van gemeenschappen als de Kolen- en Staalgemeenschap, Euromarkt en Euratom.

De tweede hierboven aangegeven mogelijkheid om de douaneformaliteiten te beperken is om tot een gemeenschappelijk tarief te komen. Men schaft dan in feite tussen een aantal landen de douanegrenzen af, omdat er geen afzonderlijke douanepolitiek en economisch beleid tussen die landen meer bestaat. Dat is de opzet van de Benelux-douane-unie, van de Euromarkt en van de te maken vrijhandelszone. In beide gevallen wordt bij of krachtens verdrag het tarief bepaald, dat ieder der Lid-Staten zich verplicht in te voeren. De douanebepalingen blijven dus nationale bepalingen van ieder der landen; zij worden evenwel geharmoniseerd. Hetgeen voor de douane geldt, geldt evenzeer voor de in- en uitvoer. In het bij het verdrag aangesloten gebied vervallen dus de binnengrenzen tussen de leden-staten en er blijft slechts een buitengrens over. Zo zal de Benelux-Unie begrensd

worden door Duitsland in het Oosten en door Frankrijk in het Zuiden. De Nederlandse exporteur, die in strijd met de Nederlandse regels iets naar Frankrijk wil brengen blijft straffeloos totdat hij in België de Franse grens bereikt heeft. Zo ligt de grens van de Euromarkt aan de Pyreneeën en de Oostenrijkse Alpen.

Strafrechtelijk vertaald leidt deze stelling tot de volgende vraag: welke rechter is bevoegd en welk recht is van toepassing op de Nederlandse exporteur, die een Nederlandse in- en uitvoerbepaling overtreedt door iets over de buitengrens van een douane-unie te brengen, die niet tevens een grens van Nederland is? Er wordt iets onrechtmatig door een Nederlander over de Belgisch-Franse grens gebracht. Is de Belgische rechter bevoegd of de Nederlandse, en welk recht is van toepassing?

En in het Euromarkt-gebied is mutatis mutandis dezelfde vraag te stellen ten aanzien van transporten naar Spanje en verschepingen door Nederlanders vanuit Napels.

Naar positief recht is het antwoord op de vraag even duidelijk als onbevredigend. Het feit zal, bijzondere omstandigheden daargelaten, in ieder geval aan de buitengrens gepleegd zijn. Dat wil zeggen, in het buitenland. De buitenlandse rechter is dus bevoegd zijn recht, dat qua materiële inhoud met het Nederlandse is geharmoniseerd, toe te passen. De Nederlandse strafwet is eveneens op de verdachte van toepassing, indien, overeenkomstig artikel 5, 2°, van het wetboek van strafrecht, het gepleegde feit in Nederland een misdrijf is en ter plaatse, waar het werd begaan, strafbaar. Dat zal bij geharmoniseerde wetgevingen het geval zijn. Het gevolg is dus, dat er een dubbele strafbaarheid ontstaat. Zowel het land, dat tegen de buitengrens aan ligt als Nederland kunnen de man vervolgen.

Een dergelijke dubbele strafbaarheid is op zichzelf niet ongewoon. Ons artikel 5, 2°, schept haar in vele gevallen. De vraag rijst echter, of in gevallen als het onderhavige deze situatie geen ongelukken veroorzaakt. Anders dan in het geval van op het grondgebied van één land gepleegde feiten, hebben hier beide landen een even groot belang bij vervolging en berechting. Dubbele vervolging is altijd ongewenst. En zo ontstaat de neiging om een regeling over de vervolging te maken. Wij hebben bij de behandeling

over de militaire samenwerking gezien, dat ook het NAVO-statusverdrag naast de geschapen dubbele competentie tevens een voorrangsregeling omtrent het recht tot vervolgen gaf. Een dergelijke afspraak is onvermijdelijk, indien men dubbele competentie laat bestaan van in enigszins aanmerkelijke frequentie voorkomende delicten.

Bij het Benelux-verdrag over de samenwerking op het stuk van douanen en accijnzen van 1952¹⁹, dat een voorloper bedoelt te zijn van de toekomstige douane-unie, wordt een regeling over de voorrang bij vervolging van strafbare feiten gegeven. Artikel 12, tweede lid, luidt:

„De overtreding wordt gestraft in het land, waar zij is begaan of, indien het strafbaar feit een in meer dan één land voortgezet delict is, in het land waar het delict is aangevangen.

Indien niet met zekerheid kan worden bepaald in welk land de overtreding is begaan, vindt de vervolging plaats in het land waar de verdachte verblijf houdt of zijn laatste bekende verblijfplaats heeft gehad. Bij gebreke van enige omstandigheid, welke de bevoegdheid tot vervolging bepaalt, berust die bevoegdheid bij het land waar de overtreding is geconstateerd. Het land waar de vervolging is aangevangen blijft bevoegd ook indien het land waar de overtreding is begaan, of het land waar de verdachte verblijf houdt of heeft gehouden, alsnog bekend wordt.

Bij deelneming van meer dan een persoon aan hetzelfde strafbare feit, brengt de bevoegdheid ten aanzien van een hunner de bevoegdheid mede ten aanzien van de anderen.

Op verzoek van de administratie der douanen of der accijnzen van het land, waar volgens de bepalingen van het eerste lid van deze paragraaf vervolging kan plaats hebben, kan de vervolging ook geschieden in het land, waar de verdachte verblijf houdt. Het initiatief tot vervolging komt alsdan toe aan de administratie van laatstbedoeld land. De sancties, welke worden toegepast, mogen niet zwaarder zijn dan die welke op het desbetref-

¹⁹ Verdrag tussen Nederland, België en Luxemburg nopens de samenwerking op het stuk van douanen en van accijnzen van 4 september 1952. Tekst bij Schuurman — Jordens no. 79 p. 561 vv.

fende feit zijn gesteld door de wetgeving van het land waar het strafbare feit is begaan."

Ik citeer deze bepaling volledig om aan te tonen, tot welke problemen een voorrangsregeling omtrent vervolging leidt. De hier aangehaalde is niet eenvoudiger dan de regeling van het NAVO-statusverdrag, die wij reeds leerden kennen. Bovendien is het nuttig van deze bepaling kennis te nemen, omdat zij aantoonst, hoe ook in deze materie weer het territorialiteitsbeginsel praevaaleert. Nu is dit voor douanedelicten begrijpelijk en nuttig. Het betreft meestal delicten, die slechts aan de grens worden gepleegd en waarvan het merendeel ook aan de grens wordt afgedaan bijwege van transactie. Hier is de plaatselijke autoriteit aangewezen de zaak af te handelen.

De situatie wordt evenwel gecompliceerder wanneer het niet meer uitsluitend om douanedelicten, om ontduiking van douanerechten gaat maar om in- en uitvoerbepalingen in of uit het gemeenschappelijke douanegebied. Deze kunnen kwaliteitseisen aan uit te voeren goederen stellen en voorschrijven, dat zulks uit bepaalde verklaringen blijkt. Ook kan een invoervergunning afhankelijk zijn van vorige omzetten. Hieruit blijkt wel, dat het in- of uitvoerdeldict van veel ingewikkelder aard is dan het alleen maar ontduiken van douanerechten. Het is niet het feit van de invoer alleen, dat strafbaar is, maar meestal dit feit gezien in het licht van de omstandigheden, die eraan vooraf zijn gegaan. Het is dan ook in het geheel niet verwonderlijk, indien de verdachte om tot de schijnbaar gerechtvaardigde invoer te komen documenten of boekhouding vervalst heeft of onjuiste inlichtingen heeft verschaft. Eenzelfde problematiek doet zich binnen het gemeenschappelijke gebied voor: daar is in de aangesloten landen de invoer vrij van alle goederen, die in een ander aangesloten land geproduceerd zijn. Voor verkeer binnen de unie behoeven goederen dus een certificaat van oorsprong. Ook hier zal invoer zonder of met een vals certificaat van oorsprong strafbaar moeten zijn.

Deze samengesteldheid van het delict, die niet bij eenvoudige controle aan de grens kan blijken, zal ertoe nopen een andere voorrangsregeling voor de vervolging te ontwerpen dan in het Benelux-douaneverdrag is gedaan. Zowel de Benelux-economische unie als de Euromarkt en

de Vrijhandelszone zullen van het primaat van het territorialiteitsbeginsel afstand moeten doen. De man aan de grens kan de ingewikkelde fraude niet constateren en de rechter van het land van de buitengrens of van het land van invoer kan de feiten niet bijeen brengen om het te berechten. Men zal dus naast de staat, waar het delict gepleegd is, de staat van verblijf van de verdachte, waar het delict werd ontdekt, bevoegd moeten verklaren en wel op in beginsel dezelfde voet als de eerste staat. Pas dan immers is een behoorlijke berechting van deze ingewikkelde delicten mogelijk.

Wij hebben bij de behandeling van de militaire samenwerking gezien, dat een te sterke voorrang van het territorialiteitsbeginsel leidde tot een toepassing van het strafrecht buiten de maatschappelijke sfeer van de verdachte en dus tot toepassing van strafrecht met aanzienlijk verminderde resocialiserende werking. Thans, bij het bezien van de samenwerking op douane- en economisch gebied, zien wij hoe een straf primaat van het territorialiteitsbeginsel kan leiden tot een inefficiënte bestraffing van strafwaardige delicten.

D. De positie van andere dan Nederlandse overheidsorganen.

Wij hebben in de vorige bladzijden herhaaldelijk kunnen constateren, dat de behartiging van belangen in internationaal verband uitloopt of wel op het scheppen van bovennationale organismen ofwel op het toelaten van buitenlandse staatsorganen in hun functie op Nederlands gebied. Dit laatste kan dan zijn om daar een eigen taak te vervullen dan wel om binnen de Nederlandse rechtssfeer op te treden.

De bovennationale organismen, die worden opgericht om de door verscheidene landen gemeenschappelijke landen te behartigen kunnen volkenrechtelijk van verschillende structuur zijn. De Kolen- en Staalgemeenschap, de Euratom- en Euromarktgemeenschappen vertonen een zekere integratie, zij het in verschillende mate. Nationale taken van wetgeving, rechtspraak en bestuur worden aan supranationale organen opgedragen. Dat is niet het ge-

val bij organisaties als de Raad van Europa, de Organisatie voor Europese Economische Samenwerking of de Noord-Atlantische Verdrags Organisatie. Deze laatste organisaties kennen echter ook een ministerraad, een parlementaire vergadering, een secretariaat. Om echter aan de deelnemende staten haar wil op te leggen kunnen deze organisaties niet volstaan met het besluit van een al dan niet gequalificeerde meerderheid van een der organen, maar moeten zij terugvallen op de tractaatvorm, d.w.z. op de vrijwillige toetreding van alle lid-staten. Bij die verdragen kunnen dan ook weer organen van bestuur en rechtspraak in het leven geroepen worden. Zo is onder auspiciën van de Verenigde Naties een Internationale Organisatie voor Atoomenergie in het leven geroepen, die belangrijke bestuurlijke bevoegdheden heeft ²⁰. Zij heeft tot taak door uitwisseling van wetenschappelijke, technische, financiële en materiële hulp de toepassing van vreedzame atoomenergie te bevorderen. Zij heeft het recht om in de staten, aan wie hulp verleend is, door inspecteurs te doen nagaan of de verleende grondstof en andere hulp wel voor niet-militaire doeleinden wordt gebruikt ²¹.

Een overeenkomstig atoomagentschap wordt onder de O.E.E.S. opgericht. In dat verdrag is tevens voorzien in de oplegging van bepaalde beveiligingsmaatregelen door het agentschap aan de staten en in rechtspraak bij niet nakomen van deze voorschriften.

De volkenrechtelijke verschillen, die de wijze van besluitvorming der organisaties raken, zijn voor ons onderwerp niet van overwegend belang. In beide gevallen wordt, hetzij op grond van verdragen hetzij op grond van interne besluitvorming binnen de organisatie bestuur gevoerd en recht gesproken. Daarmede wordt een deel van de vroeger uitsluitend nationale staatstaak aan boven-nationale organen overgedragen.

Wij hebben in de inleiding gezien, dat ons strafrecht behalve een aantal autonome normen met sancties op overtreding daarvan talrijke normen bevat, die gegrond zijn op het substraat van de als staat georganiseerde ge-

²⁰ Verdrag van New York, 26 oktober 1956. Tractatenblad 1957, no. 50.

²¹ Artikel XII, A6.

meenschap. Bescherming van het functioneren van onze staatsinstellingen, de regels betreffende de sûreté intérieure van de staat, vinden wij gemengd met die betreffende de uitwendige veiligheid in Titel I van het tweede boek van het Wetboek van Strafrecht onder het opschrift „Misdrijven tegen de veiligheid van de staat” en verder in Titel IV „Misdrijven betreffende de uitoefening van staatsplichten en staatsrechten”. De openbare orde wordt in Titel V beschermd en daarbij behoort dan opruiing tegen het openbaar gezag²² en belediging daarvan²³. Het in bepaalde ambtsdragers geconcretiseerde gezag wordt beschermd in Titel VIII „Misdrijven tegen het openbaar gezag”. Het omkopen van ambtenaren en rechters is strafbaar²⁴, evenals de dwang op een ambtenaar uitgeoefend om iets gedaan te krijgen wat hij niet mag doen²⁵ en het verzet tegen een ambtenaar die zijn plicht doet²⁶. Aan de andere kant wordt het publiek beschermd tegen ambtenaren, die hun plicht verzaken, doordat het aannemen van giften door de ambtenaar verboden wordt²⁷, evenals door ambtenaren uit te oefenen dwang²⁸ en knevelarij²⁹. Ook het deelnemen aan aannemingen, waarmee hij in zijn functie bemoeienis heeft is de ambtenaar verboden³⁰. Ik laat in het midden, dat bij bepaalde delicten het feit, dat zij tegen een ambtenaar gepleegd zijn tot strafverzwaring kan leiden³¹.

Naast de ambtenaar wordt ook het bestuur beschermd. Het is verboden zaken, akten enz., die bestemd zijn om voor de openbare macht als bewijs te dienen te vernielen, te beschadigen, onbruikbaar of weg te maken³². Zegels en merken worden beschermd³³. Bij de bedrogsdelicten is de bedriegelijke leverantie aan de krijgsmacht een

²² Artikel 131.

²³ Artikel 137.

²⁴ Artikelen 177 en 178.

²⁵ Artikel 179.

²⁶ Artikel 180.

²⁷ Artikelen 362 en 363.

²⁸ Artikel 365.

²⁹ Artikel 366.

³⁰ Artikel 376.

³¹ Bij belediging artikel 267, bij mishandeling artikel 304.

³² Artikel 200.

³³ Titel XI.

speciaal geval³⁴. Het afscheuren van een ambtelijke bekendmaking is een overtreding³⁵.

Niet alleen de executieve ambtenaar en het bestuur worden beschermd, maar ook de rechter en de rechtspraak. Het opschudding veroorzaken bij een terechtzitting is strafbaar³⁶, het niet verschijnen als getuige of deskundige³⁷, het afleggen van een meeneed³⁸.

Wij zullen achtereenvolgens bezien of en in hoeverre deze bepalingen tot sanctie van bestuursnormen van toepassing zijn op organen van bovennationale lichamen enerzijds en op organen van andere staten, die krachtens verdrag in Nederland hun functie uitoefenen anderzijds. Het is nuttig deze onderscheiding te maken, omdat het nationale belang in het eerste geval directer betrokken is dan in het tweede. Organen van bovennationale organisaties vervullen een taak, die mede door Nederland is opgedragen. Organen van andere staten vervullen alleen hun nationale taak op Nederlands gebied, uiteraard omdat er een Nederlands belang (b.v. dat der wederkerigheid) was om dit toe te staan. Bovendien is het eerste geval gecompliceerder, omdat de organen van bovennationale lichamen ook buiten Nederland werken en er dus, anders dan in het geval van buitenlandse organen in Nederland, regels van internationaal strafrecht in het geding komen.

Beschouwen wij dus eerst de bovennationale organen. Indien deze werkelijk voor bepaalde onderdelen van het staatsbestel van essentiële betekenis zijn, dan is het niet onredelijk om hun parlementaire en bestuursorganen dezelfde bescherming te doen genieten als het Nederlandse parlement en de Nederlandse ministerraad. Daarbij rijst de vraag, of het uiteenjagen van raadgevende vergaderingen van Kolen- en Staalgemeenschap, van Euromarkt, Euratom, Nato, Raad van Europa en van de Ministerraden van die lichamen van eventuele andere als de O.E.E.S. en de Benelux niet strafbaar moet zijn

³⁴ Artikel 332.

³⁵ Artikel 447.

³⁶ Artikel 185.

³⁷ Artikelen 192 en 444.

³⁸ Artikel 207.

naar de nationale wetten van de aangesloten landen, ongeacht waar het feit gepleegd is.

Dit voorbeeld moge academisch zijn: de vraag, of ambtenaren van bovennationale organisaties ambtenaren in de zin van de strafwet zijn, is dat allerm minst. Deze vraag wordt hier behandeld los van eventuele strafrechtelijke immuniteit. Deze kan immers opgeheven worden. En dat heeft alleen zin, indien de wet bepaalde feiten ook strafbaar stelt. Verscheidene van deze organisaties houden zich bezig met de leiding van productie en distributie van bepaalde belangrijke goederen (Kolen- en Staalgemeenschap, Euratom, Internationaal Atoom Agentschap, Euromarkt). Zij stellen regels op wat wel en niet mag op die gebieden en die regels zullen dus de mogelijkheid van ontheffing, van vergunning, van vrijstelling vaak kennen. Sommige lichamen doen belangrijke aanschaffingen of verlenen hun bemiddeling daarbij. De mogelijkheid van het geven en aannemen van steekpenningen is dus evenzeer aanwezig als bij nationale ambtenaren. Het lijdt echter nauwelijks twijfel, dat naar positief recht onder ambtenaren geen personen begrepen zijn, die niet met een deel van de Nederlandse openbare taak belast zijn.

Nu is het betrekkelijk eenvoudig de ambtenaar van een bovennationale organisatie gelijk te stellen met een Nederlandse ambtenaar. Daar artikel 6 de gelding van de Nederlandse strafwet voor ambtsmisdrijven ook buiten Nederland uitbreidt, zou hierdoor wel een zeer sterke bemoeiing van de Nederlandse wet ontstaan: het aannemen van steekpenningen door een Fransman, in dienst van de K.S.G. in Luxemburg gepleegd, zou naar Nederlands recht strafbaar zijn. Als ieder land zo ver ging, is een regeling van de voorrang bij vervolging noodzakelijk.

Het is de vraag, of deze fictie voldoende is om ook de misdrijven door een burger tegen de ambtenaar van een internationale organisatie gepleegd strafbaar te doen zijn, wanneer dit plegen in het buitenland geschiedde. Dat hangt, in verband met de eis van dubbele strafbaarheid van artikel 5, 2°, van de buitenlandse wet af. En zeker is het niet strafbaar wanneer de dader geen Nederlander is, en dus artikel 5, 2°, niet van toepassing. Daar het misdrijf van artikel 177 geen uitleverbaar delict is, blijft

de in Nederland wonende vreemdeling, die elders een ambtenaar van een bovennationale organisatie omkocht, straffeloos. Hetzelfde geldt voor degene, die daden van geweld tegen dezelfde ambtenaar pleegde en in Nederland terug kwam.

Merkwaardigerwijs heeft men zich er rekenschap van gegeven, dat zegels en merken van bovennationale lichamen mede ter bescherming van het Nederlandse publiek een zelfde strafrechtelijke bescherming verdienen als die van de nationale staat. Artikel 222 bis³⁹ van het Wetboek van strafrecht stelt ten aanzien van valsheid zegels en merken van de overzeese rijkssdelen, van buitenlandse mogendheden en van volkenrechtelijke organisaties met Nederlandse zegels en merken gelijk.

Voor de rest is geen regeling; noch voor beschadiging van bewijsstukken, noch voor bedrieglijke leveranties aan de krijgsmacht. En al evenmin is de bovennationale rechtspraak geworteld in het strafrecht. Men kan er over in twijfel zijn, of de verplichting van de burger om als getuige te verschijnen ook moet gelden voor in het buitenland gevestigde internationale hoven, zoals het Hof van de Kolen- en Staalgemeenschap in Luxemburg. In uitleverings- en rechtshulpverdragen wordt er immers steeds van uitgegaan, dat verschijning van een getuige voor een rechter in het buitenland alleen op basis van vrijwilligheid kan geschieden. En dan is nog gedurende het verblijf, dat voor het afleggen van de getuigenis nodig is, immuniteit gegarandeerd. Dat kan een bovennationaal hof niet nadoen. Zonder internationale afspraak mag men dus waarschijnlijk niet de verschijningsplicht van getuigen uitbreiden tot elders gevestigde supranationale rechters, ook al hebben die bij verdrag de bevoegdheid gekregen getuigen op te roepen.

Weinig twijfel kan er evenwel over bestaan, dat een getuige, die eenmaal verschenen is, de waarheid moet spreken, en dat meined, afgelegd voor een supranationale rechter strafbaar moet zijn. Wat het Kolen- en Staalhof betreft was dit tot voor kort niet het geval. De plaatselijke Luxemburgse wet heeft het Frans-Belgische systeem, dat de meined onderscheidt naar gelang zij is afgelegd voor een strafrechter, een burgerlijke rechter en dan nog

³⁹ Ingevoegd bij de wet van 20 december 1956, S. 667.

naar gelang van de rang van het gerecht. Uiteraard ontbrak een supranationaal hof in die opsomming. Het protocol betreffende het Hof van Justitie, gevoegd bij het verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal⁴⁰ bepaalde in artikel 27 alleen, dat het Hof de Minister van Justitie van het land van de meinedige getuige zou inlichten over de meined. Hetgeen voor die minister van justitie interessant zou zijn om te lezen, maar verder zonder gevolg indien geen wettelijke bepaling die meined strafbaar maakte. In Frankrijk, België en Luxemburg was dat niet het geval en dus kon artikel 5, 2°. ten aanzien van Nederlanders ook niet in werking treden, omdat dit nu eenmaal voor buitenslands gepleegde misdrijven de eis van dubbele strafbaarheid bevat. Bij het sluiten van het Euromarktverdrag is een nieuw protocol over het Hof van Justitie gesloten en dat bepaalt thans in artikel 27, dat iedere lid-staat de schending van de eed door getuigen beschouwt als het overeenkomstige feit, begaan voor een nationale burgerlijke rechter⁴¹.

Laten wij het bij deze korte beschouwing van de positie van bovenationale ambtenaren en jurisdictie en wenden wij ons thans tot die van andere landen, die met onze toestemming op Nederlands grondgebied hun functie uitoefenen. Wij vonden reeds voorbeelden daarvan. Het Belgisch-Nederlands verdrag van 1948 tot instelling van een gemeenschappelijke douanebehandeling op gezamenlijke grenskantoren maakt het mogelijk, dat Belgische ambtenaren op Nederlands grondgebied hun taak verrichten. Onder C hebben wij reeds gezien tot welke vragen deze situatie aanleiding geeft. Het zijn voor een deel dezelfde vragen die rijzen, ten dele andere. Het is duidelijk, dat de Nederlandse wet niet van toepassing behoeft te zijn op ambtenaren van andere landen, die ambtsdelicten plegen. Dat is wel nodig ten aanzien van ambtenaren van supra-nationale organisaties, omdat die anders door geen enkele wet als ambtenaar beschouwd worden. Ten aanzien van buitenslands opererende

⁴⁰ Tractatenblad 1951, no. 82.

⁴¹ Protocol betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Economische Gemeenschap van 17 april 1957, Tractatenblad 1957, no. 94, artikel 27.

nationale ambtenaren moet de nationale wet maar van toepassing blijven. De Nederlandse wet is dit ook op buitenslands werkende Nederlandse ambtenaren krachtens artikel 6.

De hier genoemde Belgische douaniers moeten echter wel de bescherming genieten die het hun mogelijk maakt hun taak ook op Nederlands grondgebied naar behoren te verrichten. Dat geldt evenzeer voor de militaire ambtenaren van de staven van de NAVO, die in tegenstelling tot de civiele ambtenaren van de organisatie wel hun status van nationaal militair behouden, omdat de NAVO wel een bovennationaal secretariaat maar geen bovennationaal leger heeft: dit blijft samengesteld uit nationale contingenten. Dezelfde ratio geldt voor de Amerikaanse ambtenaren, die krachtens de tussen de Verenigde Staten en Nederland in 1956 gesloten overeenkomst tot samenwerking betreffende het niet-militair gebruik van atoom-energie, in Nederland alle plaatsen mogen betreden om te controleren, of de aan Nederland geleverde grondstof inderdaad voor vreedzame doeleinden en in overeenstemming met de bepalingen der overeenkomst wordt gebruikt ⁴².

Resumerende komt men tot de volgende conclusie. Ambtenaren van bovennationale organisaties zijn geen ambtenaren in de zin van de Nederlandse strafwet. Zij genieten dus niet de strafrechtelijke bescherming die in Nederland Nederlandse ambtenaren ten aanzien van hun ambtshandelingen genieten. Zij kunnen ook geen Nederlandse ambtsdelicten plegen, zoals het aannemen van steekpenningen. Vermoedelijk zullen zij ook geen ambtenaren zijn in de zin van de wet van het gebied, waar zij steekpenningen aannamen of in de zin van hun nationale wet. Zowel hun actieve als hun passieve strafrechtelijke positie is dus ongeregeld.

Nationale ambtenaren van andere landen, die hier te lande hun functie uitoefenen zullen wat hun actieve strafrechtelijke status betreft onder hun nationale wet moeten vallen. Ten aanzien van de Belgische douaniers, die hier optreden is dit voorzien in artikel II van de overeenkomst van 1948, die bepaalt dat ambtshandelingen

⁴² Overeenkomst van 22 juni 1956, Tractatenblad 1956, no. 125, artikel XII, A(4).

in het vreemde land worden geacht in het eigen land verricht te zijn. Hun passieve bescherming tegen verzet, tegen aanbieden van steekpenningen kan niet in hun nationale wet geregeld worden. Het betreft hier immers handelingen, door vermoedelijk Nederlanders op Nederlands grondgebied begaan. De Nederlandse strafwet, die buitenlandse ambtenaren niet als ambtenaren beschouwt, voorziet hierin niet.

E. Verkeersproblemen.

Hiervoor was sprake van belangen, die aanvankelijk zuiver nationaal behartigd werden (militaire organisatie, douane, economische politiek), maar waarvan krachtens verdragen met andere staten de behartiging thans geheel of ten dele aan bovennationale organisaties of aan andere staten is opgedragen. Wij hebben getoetst of de Nederlandse strafwet, toegesneden op de Nederlandse staatsorganisatie, aan de organen die thans taken vervullen, die in beginsel vroeger door Nederlandse organen werden verricht, dezelfde bescherming verleent als aan de nationale en of de belangen, vroeger uitsluitend in de nationale rechtssfeer behartigd, thans nog steeds worden geschaagd door het Nederlandse strafrecht. Voordat in een volgend hoofdstuk het gegeven feitenmateriaal zal worden teruggebracht tot theoretische vragen, dient thans nog een belang te worden behandeld, dat niet door tractaat maar door de feiten tot een in internationaal verband behartigd belang is geworden: het verkeer. Ik behoef hier niet in te gaan op de vele internationale overeenkomsten, die betrekking hebben op het wegverkeer en het luchtverkeer. Ik wil slechts constateren, dat omtrent deze onderwerpen geen overeenkomst op strafrechtelijk gebied bestaat. De wetten, die deze materie regelen, zijn dus de nationale wetten, die in onderling verband gezien ten dele met elkander in conflict komen, ten dele lacunes laten.

Beginnen wij met het wegverkeer. Een automobilist begaat een verkeersdelict in het buitenland. Uiteraard kan de dader in het land, waar het delict begaan is, worden vervolgd. In sommige landen (Duitsland, Scandinavische landen) is de mogelijkheid om bij verstek te veroordelen zeer beperkt. In feite kan de dader, die na

het feit naar Nederland teruggekeerd is, dus vaak niet vervolgd worden. Is de dader Nederlander en is het gepleegde feit een misdrijf, dan kan vervolging in Nederland plaats vinden met toepassing van artikel 5, 2°. Woont de dader wel in Nederland maar bezit hij niet de Nederlandse nationaliteit, dan is vervolging uitgesloten. En is de dader Nederlander maar het feit een overtreding, dan heeft de Nederlandse rechter evenmin bevoegdheid om van de zaak kennis te nemen.

In landen, die als Nederland, wel de verstekprocedure kennen, is natuurlijk vervolging van de dader mogelijk. Ook dit heeft, in bepaalde gevallen, nadelen. Enerzijds is de dader in het nadeel, omdat hij zich moeilijker in het buitenland verweren kan dan thuis. Anderzijds krijgt de benadeelde weliswaar een strafvonnis ten laste van de dader en in sommige landen misschien zelfs een veroordeling tot schadevergoeding, maar de laatste zal moeilijk of niet te executeren zijn en het eerste heeft voor de Nederlandse civiele rechter niet dezelfde bewijskracht als een Nederlands strafvonnis. Het kan dus in bepaalde gevallen, b.v. wanneer het belang van de gelaedeerde groot is, nuttig zijn, dat niet alleen de territoriale staat competentie heeft maar ook de staat, waar de dader verblijft of woont. Dit brengt procestechnisch, voor het bijeenbrengen van het bewijsmateriaal, wel bezwaren mede. Deze zijn echter door een behoorlijke rechtshulpregeling te ondervangen. De tweede moeilijkheid, die ik hier slechts wil aanduiden, is dat de Nederlandse rechter bij de berechting van in het buitenland gepleegde verkeersovertredingen buitenlands recht zal moeten toepassen. Afgezien van de vraag hoe dit technisch-legislatief te bereiken is, moet worden opgemerkt, dat het materieel ook thans voorkomt. Wanneer de Nederlandse rechter met toepassing van artikel 5, 2° een geval van dood door aanrijding in het buitenland behandelt, zal hij voor de beantwoording van de vraag, of er schuld aan de zijde van de dader was hij de buitenlandse verkeersregels te rade moeten gaan.

Meer dan de probleemstelling wordt hier niet gegeven. Thans volgen de soortgelijke moeilijkheden, die zich voordoen ten aanzien van strafbare feiten aan boord van vliegtuigen gepleegd. De vragen, die zich daarbij

voordoen zijn op het congres van de Association internationale de droit pénal te Athene in 1957 onderwerp van bespreking geweest. In het generaal-rapport over dit vraagstuk is de literatuur uitvoerig vermeld⁴³.

In het kort weergegeven komt het probleem neer op het volgende. Aangezien in iedere wetgeving de toepasselijkheid van het strafrecht op feiten, gepleegd op het grondgebied van de staat is neergelegd en aangezien het luchtruim boven dat grondgebied mede tot het territoire gerekend moet worden, is de rechter van de staat boven welks grondgebied een strafbaar feit gepleegd is bevoegd dat feit te berechten. Nu worden feiten, aan boord van vliegtuigen gepleegd, niet altijd onmiddellijk ontdekt, zodat onzeker kan zijn boven welk grondgebied het gepleegd is. Bovendien kan een feit worden gepleegd boven zee, zodat er geen staat uit hoofde van het territorialiteitsbeginsel bevoegd is tot berechting. Toepassing van het territorialiteitsbeginsel is in sommige gevallen redelijk en noodzakelijk, b.v. wanneer uit een vliegtuig smokkelwaar of verdovende middelen boven een gebied zijn afgeworpen. Het laat anderzijds, zoals wij zagen, bedenkelijke lacunes.

Om die op te vullen bevatten vele wetten de bepaling, dat feiten aan boord van een nationaal vliegtuig gepleegd, beschouwd worden op het grondgebied van de staat te zijn gepleegd, waartoe het vliegtuig behoort. Dit is de wet van de vlag of de luchtrechtelijke transpositie van het adagium „schip is territoire”. Ons wetboek bevat, sinds 1952, deze regel in artikel 6. In theorie vult een dergelijke bepaling de gesignaleerde leemten, die uitsluitende toepassing van het territorialiteitsbeginsel meebrengt. Toch blijft in de praktijk ook de wet van de vlag soms letterlijk een slag in de lucht. Welk feitelijk gevolg kan er immers aan gegeven worden, indien bij een landing in Thailand van een Nederlands vliegtuig blijkt, dat onderweg (waar is niet precies te bepalen,

⁴³ Rapport général van prof. dr. Alex Meyer (Keulen) over: Les infractions commises à bord des aéronefs et leurs conséquences, *Revue internationale de droit pénal* 1957 p. 589 v.v.

Zie ook het Duitse rapport van prof. dr. H. H. Jescheck, gepubliceerd in *Deutsche Beiträge zum VII Internationalen Strafrechtskongress in Athen, Sonderheft der Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft* 1957, p. 195 v.v.

maar vermoedelijk niet boven Thailand) een ernstig misdrijf is gepleegd. De bevoegde Nederlandse rechter is in geen velden of wegen te zien en de Thailandse justitiële autoriteiten kunnen slechts optreden op verzoek en bij wege van rogatoire commissie van de Nederlandse. Een onmiddellijke actie is dus niet mogelijk. Eerst moet Nederland gewaarschuwd worden en rechtshulp verzoeken.

Er is dus nu een feitelijke lacune ontstaan, die voor de praktijk niet minder ernstig is dan de theoretische lacune, die algemene toepassing van het territorialiteitsbeginsel bood. Zelfs een combinatie van dit beginsel met de wet van de vlag garandeert niet altijd een afdoende repressie. Vandaar dat herhaaldelijk voorstellen zijn gedaan om ook nog andere strafwetten van toepassing en dus andere rechters competent te verklaren. Men heeft hier gedacht aan de staat van de nationaliteit van het slachtoffer of van de dader, de staat welks openbare orde is geschonden en de staat van de eerste landing na ontdekking van het feit.

Een dergelijke cumulatie van competenties moet varring scheppen. En dus is, wanneer hetzij iedere nationale wetgever afzonderlijk hetzij vele wetgevers tesamen bij verdrag deze cumulerende bevoegdheid in het leven roepen, in ieder geval een voorrangsregeling nodig. Ik wil op deze plaats hier niet op ingaan. Ik signaleer alleen de problematiek, waarvoor ook het internationaal behartigde belang van het luchtverkeer ons op strafrechtelijk terrein stelt.

III. DE GEVOLGEN VOOR DE NEDERLANDSE STRAFWET.

De analyse van het gestelde probleem in het voorgaande nummer geeft veel, wel noodzakelijke feiten: ik ben mij ervan bewust, dat zij op de lezer toch de indruk moet maken van een omgevallen boekenkast, grotendeels nog gevuld met tractatenbladen. In dit derde gedeelte van het prae-advies moeten wij nu trachten te ontdekken, of en zo ja welke lijnen van ontwikkeling uit het gegeven materiaal te deduceren zijn. Wij zullen moeten trachten de naar hun sociale aard geschikte

feiten onder een of meer gemeenschappelijke en thans juridische noemers te brengen.

Het is, reeds op het eerste gezicht, wel duidelijk, dat er twee grote categorieën van vragen zijn gerezen. De eerste categorie betreft de vragen naar rechterlijke competentie en toepasselijk recht, de tweede die naar de toereikendheid van de bepalingen van Nederlands strafrecht, die de staatsinstellingen en de staatsorganen beschermen. Deze beide groepen vallen ieder weer in een aantal détailvragen uiteen. Het is echter gerechtvaardigd de studie te beginnen aan de hand van deze onderverdeling van het probleem in twee grote rubrieken: de bruikbaarheid van de collisieregels en de bruikbaarheid van de materiële strafbepalingen ter bescherming van staat en staatsorgaan in het licht van de behartiging van belangen in internationaal verband. Wij zullen beide groepen dus afzonderlijk behandelen.

Het is wellicht overbodig, maar toch wenselijk ter vermindering van misverstand, te vermelden dat ik in dit praeadvies uitga van de strafrechtelijke vragen, die rijzen tengevolge van de samenwerking in internationaal verband, zoals die feitelijk en naar positief volkenrecht thans bestaat. Op het punt militaire samenwerking beperk ik mij dus tot de problemen, die door de bestaande regionale pacts ontstaan. Ik laat volledig in het midden, of een andere wijze van samenwerking (b.v. door een geunificeerd leger) of helemaal geen samenwerking (door ontwapening) op dit gebied verkieslijker was geweest. Evenzeer ga ik voorbij aan de vraag, of de Europese integratie niet volgens krachtiger beginselen had kunnen worden aangepakt dan thans het geval is, b.v. door een eenvormig economisch strafrecht en een Europese strafrechter. Ik beperk mij tot strafrechtelijke vragen van praktische aard, geschapen door de feitelijke volkenrechtelijke situatie. En deze vragen zijn reeds moeilijk genoeg dan dat wij ons hier bovendien met vragen van wenselijkheid zouden kunnen inlaten: een dergelijke uitbreiding van het onderwerp zou het bestek van dit praeadvies te buiten gaan. De grenzen, aan de omvang van dit praeadvies gesteld, dwingen mij toch reeds de behandeling van de theoretische vragen beknopt te houden. Ik ben mij bewust van de onvolledigheid van hetgeen

hier volgt, doch meende, in overleg met mijn mede-praeadviseur, het voorgaande, feitelijk gedeelte niet te moeten bekorten.

A. Vragen van internationaal strafrecht.

De eerste categorie van vragen betreft de toereikendheid van de regels van nationaal internationaal strafrecht, van de collisieregels, in ons wetboek neergelegd in de artikelen 2-7.

In de inleiding is reeds vermeld, dat het samenspel van de verschillende systemen van nationaal internationaal strafrecht tot lacunes in de criminaliteitsbestrijding enerzijds en tot dubbele competentie anderzijds leidt. De lacunes worden ten dele gevuld door uitleveringsverdragen. De ernstigste consequenties van de dubbele competentie worden opgevangen door bepalingen als van ons artikel 68, waardoor een tweede berechting tenminste vermeden wordt ingeval een buitenlands vonnis wegens hetzelfde feit door executie is gevolgd.

Donnedieu de Vabres heeft er reeds tientallen jaren geleden op gewezen, dat dit stelselloze stelsel niet tot een behoorlijke bestrijding van de misdaad kan leiden⁴⁴. De feitelijke onderzoeken in deel II van dit praeadvies hebben aangetoond, dat de ontoereikendheid van de geldende regels eerder groter dan kleiner is geworden door internationale samenwerking op verschillend gebied.

Recapituleren wij met een enkel woord hetgeen op dit stuk in deel II is gebleken. De bestaande regels leiden tot competentie van de staat van verblijf (en toepassing van zijn recht) ten aanzien van vreemde militairen, die krachtens militaire samenwerkingsverdragen op zijn grondgebied vertoeven en die zich aan commune misdrijven hebben schuldig gemaakt ten opzichte van de plaatselijke bevolking. De militair wordt daardoor op dit stuk onderworpen aan vreemd recht, hetgeen vooral tot onredelijke gevolgen leidt, wanneer die regels van straf-

⁴⁴ Dit is de strekking van zijn *Principes modernes du droit pénal international*, Paris 1928. Een overzicht van zijn werk op dit gebied in „Henri Donnedieu de Vabres et le droit pénal international” van J. B. Herzog, *Revue de Science criminelle et de Droit pénal comparé* 1953 p. 1 v.v.

recht worden toegepast, die sociale gevolgen hebben. Daarbij valt te denken aan voorwaardelijke veroordeling (met toezicht), terbeschikkingstelling, en zelfs aan vrijheidsstraf met haar tegenwoordig sociaal opvoedende taak.

In het geval van samenwerking in een economische en douane-unie zagen wij hoe de bestaande regels niet tot lacunes, maar tot een inefficiënt vervolgingsbeleid leidden. Het land van de buitengrens blijft altijd bevoegd douane- en in- en uitvoerdelicten aan die buitengrens gepleegd te berechten. Voor douanezaken is dit, vooral met het oog op de transactie, practisch. Voor in- en uitvoerzaken, die veelal met knocierij in het land van oorsprong samenhangen, is dit integendeel onpractisch.

Het verkeer bleek aanleiding te geven tot lacunes in de vervolgingsmogelijkheden. Dit was het geval bij wegenverkeersdelicten, die voorzover in het buitenland gepleegd en geen misdrijf, noch voor uitlevering vatbaar noch hier vervolgbaar zijn. Dat was nog in sterker mate het geval bij luchtvaartdelicten.

Op het stuk van de collisieregels, van internationaal strafrecht zien wij dus op alle in beschouwing genomen gebieden van internationale samenwerking lacunes en onwenselijkheden ontstaan. De vraag is thans, of en op welke wijze de Nederlandse wetgeving hierin kan voorzien. Het antwoord is even duidelijk als teleurstellend: meestal niet en indien wel op onvoldoende wijze.

Wij zagen twee soort ongewenste gevolgen: lacunes en inefficiënte of onredelijke vervolging en bestraffing. De lacunes kan de Nederlandse wet gemakkelijk opvullen: zij stelt dan eenvoudig vast, dat op de betrokken strafbare feiten waar ook en door wie ook gepleegd de Nederlandse strafwet van toepassing is. Men past dan op die feiten het universaliteitsbeginsel toe, dat wij ook kennen voor zeeroof, valse munterij en de misdrijven tegen de veiligheid van de staat (art. 4). En daarmee vervallen wij, vooral indien andere landen ons voorbeeld volgen, in de tweede categorie van ongewenste consequenties: die van de onredelijke en inefficiënte vervolging tengevolge van dubbele competentie.

In het geval van de in het buitenland dienende militair is er geen sprake van een lacune: de plaatselijke

strafwet is, naar men algemeen aanneemt, ook zonder uitdrukkelijke verdragsbepaling op hem van toepassing. Maar ook de Nederlandse strafwet is krachtens artikel 4, 1° van het Wetboek van Militair Strafrecht op hem van toepassing. Er is dus geen lacune, er is eerder een teveel aan toepasselijke strafbepalingen. En de vraag is nu: welke strafwet moet naar billijkheid toepasselijk zijn? Dat is geen vraag, die de Nederlandse wetgever in staat is op te lossen. Hij kan niet anders dan zijn eigen recht en rechter inschakelen. Maar hij kan niet een vreemde rechter en vreemd recht uitschakelen. Dat kan alleen bij tractaat geschieden. De betrokken landen zullen tesamen in overleg moeten bepalen wie bij concurrerende competentie voorrang zal hebben. Wij zagen dergelijke regelingen in het NAVO-Statusverdrag en in de overeenkomst tussen de Beneluxlanden op het stuk van douane. Eenzijdig neerleggen van het universaliteitsbeginsel in de Nederlandse wet geeft dus geen oplossing, maar schept alleen nieuwe conflicten: men vermijdt de lacunes maar vervalt in het ongecoördineerde vervolgingsbeleid.

Het internationaal strafrecht, voor zover nationaal vastgesteld, kan nimmer een sluitend stelsel zijn. Het zal lacunes laten en overlappingsen vertonen; en door die overlappingsen zullen er onbillijke vonnissen en inefficiënte vervolgingen ontstaan. Alleen de internationale wetgever zal hierin bij wege van verdragen verandering kunnen brengen. Ook het verdrag is een Nederlandse wet en de Nederlandse wetgever is een deel van de internationale wetgever. Het is dus de moeite waard te onderzoeken, langs welke lijnen dergelijke overeenkomsten zich zouden moeten bewegen.

Nu is hetgeen wij hier aan de hand van door samenwerking in internationaal verband rijzende vragen hebben gezien geen nieuw probleem. Het vraagstuk van de gaten in het net van criminaliteitsbestrijding door gebrek aan harmonisering van de regels van internationaal strafrecht, is uitdrukkelijk door Donnedieu de Vabresesignaleerd. „Cette oeuvre (l'internationalisme de la repression) exige encore qu'une collaboration s'institue entre les Etats pour fixer un régime commun de compétence judiciaire et législative. Par là seulement on peut éviter les „con-

flits négatifs de juridiction" qui, trop souvent, ont permis à des coupables de se glisser entre les mailles de la justice" ⁴⁵. Wij hebben gezien, dat behalve de negatieve jurisdictiegeschillen de positieve, door overlapping van competenties, een minstens even zo groot probleem zijn geworden.

De oplossing, die Donnedieu de Vabres geeft is niet een oplossing, die de nationale wet kan brengen. Zij is geformuleerd als een wenselijkheid, die langzamerhand door wijziging der nationale wetten, door de ontwikkeling der jurisprudentie, door verdragen werkelijkheid zou kunnen worden.

Hij ziet op het stuk der rechterlijke bevoegdheid drie subsidiaire competenties. „Au point de vue de la compétence judiciaire, nous avons admis que les tribunaux les mieux qualifiés pour connaître d'une affaire sont ceux du pays sur le territoire duquel l'infraction a été commise. Nous avons admis, à titre subsidiaire, la compétence du juge personnel; à titre très subsidiaire, celle du *judex deprehensionis*.

Quant à la compétence législative, la détermination de la loi applicable nous a paru commandée, en droit pénal comme en droit civil, par le principe de Savigny. Ecartant tout parti pris en faveur de la loi du juge, nous avons estimé que le domaine d'application de chaque loi criminelle doit se régler en considération de sa nature propre et de son but social" ⁴⁶.

Donnedieu de Vabres ziet dus als wenselijk een stelsel van competentie, waarin de territoriale competentie de gewone is, en waarin subsidiair de personele en nog meer subsidiair de universele komt. Door dit stelsel heen loopt de mogelijkheid om door b.v. de territoriale rechter het personele recht van de verdachte te doen toepassen of omgekeerd het recht van de plaats van het strafbare feit door de personele rechter van de verdachte. Dit wordt bepaald door hetgeen maatschappelijk wenselijk is.

Hoezeer deze oplossing redelijk was in het jaar 1928, waarin zij werd gepubliceerd: zij verdient in het licht van de ontwikkeling gedurende de sindsdien verlopen

⁴⁵ Op. cit. p. 2.

⁴⁶ Op. cit. p. 356.

dertig jaren nadere beschouwing. Het zijn twee lijnen van ontwikkeling, die onze stellingname ten opzichte van dit vraagstuk beïnvloeden: de geïntensiveerde samenwerking in internationaal verband, waarvan hiervoor onder II een summier beschrijving gegeven werd, en de steeds verder ontwikkelde individualisering van strafrecht en strafexecutie.

Welke invloed heeft de grotere internationale samenwerking op het door Donnedieu de Vabres voorgestelde systeem? Hij stelt als de normaal competente rechter de territoriale, de rechter van het land binnen welks territorium het strafbare feit begaan is. Bij een situatie, waarin ondanks goede wil en mooie woorden, het internationale beleid nog uitsluitend beheerst werd door staten, die niets van hun souvereiniteit prijs wilden geven, was een andere oplossing niet mogelijk. Het is niet zo, dat bij Donnedieu de Vabres de staat nu eenmaal de vocation naturelle heeft om wat binnen zijn grenzen geschiedt te straffen. Hij kon alleen in 1928 geen andere oplossing zien.

Op het ogenblik is de situatie echter een andere. Wij hebben gezien, dat het b.v. bij de militaire samenwerking niet mogelijk is alle strafbare feiten, door een militair op buitenlands territorium gepleegd, door de territoriale rechter te laten berechten. De misdrijven in de militaire sfeer, zoals ongehoorzaamheid en desertie, raken de staat van verblijf niet. Onderwerpt men de militair, zoals het NAVO-statusverdrag doet, ten dele aan de competentie van zijn eigen militaire rechter, ten dele aan de competentie van de civiele plaatselijke rechter, dan past men tweeërlei rechtsstelsel op hem toe. In de praktijk wordt namelijk de vraag naar het toepasselijke recht eenvoudig beslist door de vraag naar de competentie. Donnedieu de Vabres heeft ingezien, dat de laatste vraag er een is van prestige van de staten. De vraag van het toepasselijk recht echter is er een van rechtvaardigheid. Het is dus onbevredigend, dat de vraag van rechtvaardigheid opgelost wordt op dezelfde wijze als de in onderhandelingen veel gewichtiger vraag van nationaal prestige.

Het is een geheel nieuwe situatie, dat in vredetijd militairen van het ene land met militaire rechter inbegrepen in grote eenheden op het grondgebied van

het andere land vertoeven. Het is eveneens nieuw, dat landen in een douane- of economische unie hun grenzen buiten hun territoir verleggen, waardoor het onmogelijk wordt bepaalde in- en uitvoerdelicten in het eigen land te plegen. Wij hebben gezien, dat het vaak onpractisch zal zijn, wanneer feiten aan boord van een vliegtuig gepleegd, moeten worden berecht door de rechter van het land, over welks gebied het vliegtuig op het ogenblik van het plegen van het feit toevallig vloog. Er is dus alle reden om voor deze en dergelijke situaties het primaat van het territorialiteitsbeginsel opnieuw onder het oog te zien. Het territorialiteitsbeginsel immers correspondeert met het soevereiniteitsprincipe. Doet een land door het sluiten van verdragen op militair, economisch of verkeersgebied afstand van zekere delen van soevereiniteit, dan ligt het in de rede om na te gaan of door die afstand van soevereiniteit het niet wenselijk wordt mee afstand te doen van het primaat van het territorialiteitsbeginsel, dat immers niet anders is dan de strafrechtelijke uitdrukking van wat volkenrechtelijke soevereiniteit heet.

Twee redenen kunnen tot die afstand leiden: het belang van de criminaliteitsbestrijding aan de ene kant, en het feit dat toepassing van het territorialiteitsbeginsel in strijd zou komen met de individualiserende richting van het strafrecht, dus met wat wij thans als rechtvaardigheid zien.

De eerste reden is duidelijk in de gevallen als b.v. van strafbare feiten aan boord van vliegtuigen gepleegd. De opportuniteit wijst eerder in een bevoegd verklaren van de rechter van de vlag, van de nationaliteit van de dader of van de eerste landing dan van de toevallige, niet eens altijd zekere plaats van plegen van het strafbare feit.

De tweede reden is van meer principiële aard: competentie van de plaatselijke rechter kan onrechtvaardig zijn. Zij brengt immers in de praktijk toepassing van het plaatselijke recht mee en dat kan ingaan tegen de individualiserende strekking van het strafrecht. Donnedieu de Vabres zag dit en wilde daarom, evenals in het internationaal privaatrecht, de beslissing over de vraag van competentie onafhankelijk doen zijn van die over het toepasselijke recht. Hij zou, in een aantal gevallen, ook

door de *judex loci delicti* het recht van de verdachte toegepast willen zien.

Die gevallen zijn b.v. de familierechtelijke regels, die aan strafbepalingen, die op het substraat van het familierecht gebaseerd zijn, ten grondslag liggen. Zo zal bij een vervolging van een buitenlander wegens bigamie naar zijn nationale wet moeten worden beoordeeld of er sprake is van twee huwelijken op hetzelfde tijdstip⁴⁷. In de tweede plaats zou, volgens Donnedieu de Vabres, bij bepaalde straffen het personeel statuut moeten worden toegepast. Dit is in het bijzonder het geval bij ontzetting uit rechten⁴⁸, bij bepaalde maatregelen en bij de bepalingen omtrent recidive⁴⁹.

Het is niet te ontkennen, dat in deze gevallen toepassing van het personeel statuut van de verdachte gewenst is. Welke zin heeft het een vreemdeling, die het land weer gaat verlaten, uit bepaalde rechten te ontzetten, indien die ontzetting alleen in het land van veroordeling effect heeft? Maar de vraag heeft niet alleen betrekking op uitzonderlijke maatregelen. Zij geldt algemeen voor de gehele toepassing van het strafrecht.

Wij zien ons huidige strafstelsel – in de ruime zin, het penitenciaire stelsel inbegrepen – als sociaal recht, als *défense sociale*⁵⁰. Toepassing van maatregelen ter reïntegratie in het maatschappelijk leven heeft alleen zin, indien die maatregelen gericht zijn op het leven in dezelfde maatschappij als waarin de veroordeelde leeft. Voorwaarden bij een voorwaardelijke veroordeling moeten nageleefd kunnen worden. En welke zin heeft het militairen onder toezicht van een buitenlandse instelling te zetten, indien die militairen na hun dienstdtijd naar hun eigen land teruggaan? En welke zin heeft het een Nederlandse exporteur, die aan een Benelux- of Europese buitengrens een delict pleegt, te ontzetten uit rechten naar de Belgische of Italiaanse wet, terwijl hij hier te lande woont, werkt en blijft knoeien?

Maar wat voor voorwaardelijke veroordeling en voor ontzetting van rechten geldt, geldt evenzoo voor de toe-

⁴⁷ Op. cit. p. 194.

⁴⁸ Op. cit. p. 202.

⁴⁹ Op. cit. p. 204.

⁵⁰ Zie Marc Ancel, *La défense sociale nouvelle*.

passing van de vrijheidsstraf. Ook deze heeft een resocialiserende strekking, die in den vreemde niet tot haar recht komt. Hetzelfde geldt voor maatregelen als terbeschikkingstelling. Zo zien wij een steeds sterkere sociale richting in het strafrecht. Deze wordt doorkruist door dat, tengevolge van samenwerking in internationaal verband, plaatselijk recht moet worden toegepast, dat niet het recht is van de maatschappij waartoe de verdachte behoort en waarin hij leeft.

Dit beduidt niet, dat men in alle gevallen moet nastreven om het territorialiteitsbeginsel te vervangen door het personeel statuut. Er zijn evenwel situaties, waarin men ernstig zal moeten afwegen, welk beginsel de voorkeur verdient „en considération de sa propre nature et de son but social". Wanneer, als in het geval van militaire samenwerking, de militair zonder zijn wil naar het buitenland wordt gezonden, is het onredelijk vreemd recht op hem toe te passen. Maar het is onpractisch om door de plaatselijke rechter het gehele nationale recht van de militair te doen toepassen, als er een nationale militaire rechter ter plaatse aanwezig is. In het geval van militaire samenwerking ligt dus de oplossing voor de hand om de nationale rechter van de verdachte zijn nationaal recht te doen toepassen, uiteraard met aanvulling van het plaatselijke recht in gevallen, waarin het recht van de verdachte een feit ongestraft laat. Wij zagen ook, dat dit de laatste fase in de feitelijke ontwikkeling was, namelijk het stelsel van het nimmer in werking getreden verdrag over de Europese Defensie Gemeenschap.

Ook in geval van een economische unie zal men het recht van de verdachte van toepassing moeten verklaren, al dan niet tezamen met het recht van de plaats, waar de verboden in- of uitvoer plaats had. Wij zagen immers, dat het in- of uitvoerdelict vaak slechts in schijn aan de grens gepleegd wordt: in wezen berust het op een valse aangifte of administratie ten kantore van de dader.

In geval van verkeersdelicten zal men, wederom na toetsing van de bijzondere aard van het geval, tot een competentieregeling moeten komen.

Het stelsel van Donnedieu de Vabres, dat bestaat in subsidiair toepassen van territoriaal recht, personeelrecht

en het recht van de *judex deprehensionis* is dus bij behartiging van belangen in internationaal verband niet steeds onversneden bruikbaar, omdat twee fundamenteen daaraan ontvallen zijn: de volledige souvereiniteit van iedere staat en de betrekkelijke onverschilligheid omtrent het toe te passen recht. De individualisering van de straf is zo ver voortgeschreden, dat bijna iedere veroordeling een sociale strekking heeft. En dat betekent, dat die veroordeling slechts zin heeft wanneer zij in de sociale sfeer van de veroordeelde wordt ten uitvoer gelegd.

Hetgeen ik hier bepleit is derhalve, dat in ieder geval afzonderlijk een competentierangorde wordt geschapen, die zo goed mogelijke bestrijding van de criminaliteit waarborgt en die tevens zo veel mogelijk rekening houdt met de individualiserende strekking van het strafrecht. Welke die oplossing zal zijn, hangt van ieder geval af⁵¹. Die oplossing zal echter bij verdrag gemaakt moeten worden en alle verdragen, die een regeling op dit stuk inhouden, zullen dus vermoedelijk afwijken van de beginselen, die onze wet in de artikelen 2-7 bevat. Die beginselen zijn echter voor een volledige souvereiniteit van de Nederlandse staat geschreven. Zodra men daarvan iets opgeeft, is men gerechtigd aan die beginselen te tornen. Dat doet dan ook het NAVO-statusverdrag en dat doen de douaneregelingen met België.

Ik bestrijd dus het absolute primaat van het territorialiteitsbeginsel bij behartiging van belangen in internationaal verband. Dat toepassing van dit beginsel in normale situaties de rechtszekerheid bevordert is onmiskenbaar: men weet, dat als men ergens een strafbaar feit pleegt, de plaatselijke wet van toepassing en de plaatselijke rechter bevoegd is. Het scheppen van teveel concurrerende competenties (b.v. door grote toepassing van het beschermingsbeginsel) scheidt verwarring⁵². Maar dat het consequent doorvoeren van het territorialiteitsbeginsel in alle gevallen van internationale samenwerking

⁵¹ Zie „Les principes du droit pénal international et les conventions internationales” in Nederlands Tijdschrift voor Internationaal Recht 1955 p. 243.

⁵² Aldus prof. A. A. Germann „Rechtsstaatliche Schranken im internationalen Strafrecht” in Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht 1954, p. 237

de rechtszekerheid bevordert, is onjuist. In sommige gevallen, zoals in dat van de militairen, die ongevraagd en ongewild vreemd materieel en executierecht op zich toegepast zou zien, bevordert het de onrechtszekerheid. In de gevallen van economische samenwerking waarin een plaatselijke rechter aan de buitengrens van een uniegebied de portee van een schijnbaar vrij onschuldig feit niet kan gewaarworden, bevordert strikte toepassing van het territorialiteitsbeginsel voor de gemeenschap rechts-onzekerheid.

Meer nog dan het primaat van het territorialiteitsbeginsel verdient de toepassing van het universaliteitsbeginsel bestrijding. Men kent het beginsel, volgens hetwelk een nationaal recht zichzelf van toepassing verklaart op bepaalde feiten, door wie ook en waar ook gepleegd, in onze wet ook voor misdrijven tegen de veiligheid van de staat, valse munterij, zeeroof. Het lijkt nu een aantrekkelijke gedachte dit beginsel uit te breiden naarmate de internationale samenwerking intensiever wordt. Er ontstaat dan immers één, zij het partiële, tot een bepaald terrein beperkte rechtsgemeenschap. En binnen die gemeenschap is het onverschillig welke rechter een feit berecht en welk recht hij toepast: het feit is overal strafwaardig. Wie de dader heeft, straffe hem. En zo komt men tot het internationale verbroederingsideeën oproepende woord: het universaliteitsbeginsel, het beginsel van bevoegdheid van de *judex deprehensionis*.

In de jaren voor de oorlog heeft dit toen als progressief geldende beginsel opgeld gedaan. Het congres van de Association internationale de droit pénal in Palermo heeft in 1933 „reconnu la compétence principale du *judex deprehensionis*. Ce qui est certainement faire un pas en avant et entendre l'aide entre les États sous une forme nouvelle”⁵³. En ook na de oorlog heeft het congres van de Société internationale de droit comparé in Londen in 1950, sprekende over het zgn. passieve personaliteitsbeginsel, dit beginsel alleen aanvaard „comme une phase transitoire au régime de la répression universelle”⁵⁴.

⁵³ Zie *Revue internationale de droit pénal* 1933 p. 149.

⁵⁴ Conclusies van het III internationale congres voor rechtsvergelijking te houden in 1950 *Revue internationale de droit pénal* 1951 p. 141.

Tegen dit quasi-internationalisme heeft Donnedieu de Vabres zich steeds gekeerd⁵⁵. Hij aanvaardt dit universaliteitsbeginsel wel als algemeen, maar alleen subsidiair, indien toepassing van territorialiteitsbeginsel of personaliteitsbeginsel niet mogelijk zou zijn⁵⁶.

Het is een misvatting om te menen, dat internationale gemeenschap leidt tot uniforme wetten. Het recht – en het strafrecht vormt daarop geen uitzondering – is gegroeid in een bepaalde maatschappij. De omstandigheden in die gemeenschap bepalen mede, welke rechtsregels men kan invoeren. Dat de Nederlandse voorwaardelijke veroordeling zo'n grote vlucht kon nemen, dankt men niet in de laatste plaats aan het feit, dat het aanwezig zijn van een goed werkend reclasseringsapparaat toezicht op de naleving van voorwaarden tot een reële mogelijkheid maakt. Mist men een dergelijk apparaat, dan blijft voorwaardelijke veroordeling in de omvang, waarin dit hier te lande geschiedt, een leeg en doelloos gebaar. Het is dan ook geen toeval, dat in andere landen de rechter veel en veel minder vrij is in de mogelijkheid om een straf voorwaardelijk op te leggen⁵⁷.

Maar dit betekent, dat het allerm minst onverschillig is welke rechter competent is en welk recht toepasselijk. Wil het strafrecht zijn maatschappelijke taak vervullen, dan zal het in een bepaalde maatschappij, waartoe de verdachte behoort, moeten worden toegepast. Dat dit soms anders zal zijn, omdat er nog geen betere oplossing gevonden is, is jammer en vermoedelijk onvermijdelijk. Zolang de toepassing van plaatselijk recht op niet-leden van de plaatselijke gemeenschap echter beperkt blijft tot uitzonderingsgevallen en tot internationale misdadigers

⁵⁵ Zie zijn rapport voor het congres van Palermo: „Pour quels délits convient-il d'admettre la compétence universelle?” in *Revue internationale de droit pénal* 1932 p. 315 en zijn rapport voor het congres van Londen in hetzelfde tijdschrift 1950 p. 511.

⁵⁶ Hetzelfde stelsel in de ontwerp-conventie over de rechtspraak in strafzaken van 1935 (Research in International Law under the auspices of the faculty of the Harvard Law School, February 1935) artikel 10 p. 426. Zie de literatuuropgave aldaar.

Over dit ontwerp voorts J. A. Roux in *Revue internationale de droit pénal* 1935 p. 99.

⁵⁷ Vgl. De bemoeiing van de wetgever, reclassering als legislatief probleem in „Straffen en helpen”, opstellen over berechting en reclassering aangeboden aan Mr. Dr. N. Muller 1954, p. 303.

is zij aanvaardbaar. Maar om willens en wetens de behartiging van belangen in internationaal verband tot gevolg te doen hebben, dat een steeds grotere kring van belanghebbenden (militairen, deelnemers aan internationale handel en internationaal verkeer) berecht gaat worden buiten zijn eigen maatschappelijke sfeer, is de individu opofferen aan een doctrine. De internationale gemeenschap brengt geen gelijkschakeling mee. Het leven op Sicilië zal steeds verschillen van dat aan de Noordkaap. En daarom zal het recht van nationale gemeenschap tot nationale gemeenschap anders zijn.

Toepassing van het universaliteitsbeginsel, subsidiair, is nodig als sluitstuk om de lacunes te vullen die door toepassing van territorialiteitsbeginsel en personaliteitsbeginsel zullen blijven bestaan. Toepassing van het universaliteitsbeginsel primair en als principe is evenzeer als een star aanvaarden van het primaat van het territorialiteitsbeginsel een miskenning van de maatschappelijk dienende taak van het strafrecht.

Door de behartiging van belangen in internationaal verband worden dus telkens partiële belangengemeenschappen geschapen. Hoe in die belangengemeenschappen rechterlijke competentie en toepasselijk recht geregeld zullen zijn, hangt af van de concrete doeleinden die men bereiken wil. Van geval tot geval zal een beslissing genomen moeten worden. Daarbij moet men de ook aan onze wet ten grondslag liggende gedachte loslaten, dat de territoriale competentie altijd en in alle omstandigheden de meest aangewezen is.

Welke die beslissing ook zal zijn: zij zal altijd wel bestaan in het scheppen van een rangorde, waarbij naar gelang der omstandigheden de voorrang aan de ene of aan de andere rechter zal worden gegeven.

Hoe moet men zich in de praktijk deze regeling voorstellen? Donnedieu de Vabres sprak van een primaire competentie van de *judex loci*, van een subsidiaire van de rechter, van de nationaliteit van de verdachte en van een nog meer subsidiaire van de *judex deprehensionis*. Waarvan was, in zijn stelsel, afhankelijk of een subsidiaire of de nog meer subsidiaire bevoegdheid in werking trad? Beslissend voor die vraag is in de ogen van Donnedieu de Vabres, of er alreeds een vonnis van een van de hoger

genoteerde rechters is of niet. „De l'avis commun, la compétence du judex deprehensionis est subordonnée à l'absence de tout jugement antérieur sur le même objet” ⁵⁸.

In dit stelsel is er dus een wettelijke regeling, hetzij in de nationale wetten hetzij in een verdrag, die een rangorde van competenties aangeeft. Of de lager op die lijst voorkomende jurisdicties bevoegd zijn, hangt af van de vraag, of de hoger genoteerden al dan niet van hun bevoegdheid gebruik hebben gemaakt.

Het is duidelijk dat een dergelijk stelsel tot onzekerheid moet leiden. De competentie wordt bepaald, behalve door de wettelijke rangorde, door feitelijke en wel negatieve omstandigheden. De niet-veroordeling door de ene rechter maakt de andere bevoegd. Snelheid van werken zou op die wijze competentie scheppen. Het belang van verdachte en vervolging speelt in dit systeem geen rol.

De voorbeelden van competentieregelingen, die wij hebben gezien (het NAVO-statusverdrag ⁵⁹ en het Benelux-douaneverdrag ⁶⁰) geven dan ook een ingewikkelder regeling. Er wordt, onderscheiden naar bepaalde soorten van gevallen, een primaire bevoegdheid gegeven. De primair bevoegde rechter is niet altijd de territoriale. Beide verdragen kennen ook de mogelijkheid om bij onderlinge overeenstemming van de primair bevoegde competentie afstand te doen ten behoeve van een ander forum.

Een dergelijke regeling, waarbij als uitgangspunt een algemene regeling gegeven wordt met als aanvulling daarop de mogelijkheid om in onderlinge overeenstemming van geval tot geval van die regeling af te wijken, heeft voordelen en nadelen.

Zij heeft het voordeel, dat men werkelijk streven kan naar „la nature propre et le but social” van de strafwet. Iedere algemene regel generaliseert teveel. Een efficiënt vervolgingsbeleid en resocialiserende werking van de straf is wat men door de regeling bereiken wil. In het algemeen zal de resultante van deze beide krachten wel de ene of de andere competentie zijn. In het geval van

⁵⁸ Donnedieu de Vabres op. cit. p. 160.

⁵⁹ Supra pp. 170a en 171a.

⁶⁰ Supra p. 189a.

uitvoerdelicten in en economische unie over een buitengrens gepleegd, leek de nationale rechter van de verdachte aangewezen als bevoegde rechter en niet de rechter van de plaats van het strafbare feit. Toch kunnen bepaalde omstandigheden in het concrete geval tot een andere beslissing leiden. Aanwezigheid van getuigen of medeplichtigen ter plaatse van het strafbare feit kan de balans naar de daar bevoegde rechter doen overslaan. Bij douanedelicten in een douane-unie leek in verband met de constatering aan de buitengrens en de wenselijke van transactie ter plaatse bevoegdheid van de plaatselijke rechter geïndiceerd. Wanneer echter een onjuiste aangifte plaats had op grond van in het andere land gepleegde vervalsing van documenten, lijkt berechting door de rechter van de woonplaats van de verdachte nuttiger.

Het zal dus vaak nodig zijn een dubbele competentie te scheppen met waarborg, dat slechts één daarvan wordt uitgeoefend (zoals in het NAVO-statusverdrag) ofwel één primaire competentie met mogelijkheid om bij onderlinge overeenstemming een subsidiaire daarvoor in de plaats te stellen.

Een dergelijke regeling, die de definitieve beslissing over rechterlijke bevoegdheid en toepasselijk recht voorbehoudt aan een in het concrete geval te sluiten ad-hoc-overeenkomst heeft echter ook grote nadelen. Het stelsel brengt namelijk mee, dat de verdachte niet tevoren weet, welke rechter bevoegd en welk recht toepasselijk is. Wel is er, in het traktaat, een algemene richtlijn, maar of die in het concrete geval gevolgd zal worden, kan hij niet tevoren weten. Wanneer in het NAVO-statusverdrag wordt bepaald, dat wanneer het feit zowel onder de wet van de staat van verblijf als onder die van de staat van herkomst valt, beide jurisdicties bevoegd zijn, maar dat de staat van verblijf voorrang heeft om te vervolgen, als het feit tegen een van zijn burgers gepleegd is, dan weet de verdachte nog niet, of de staat van verblijf niet afstand zal doen ten behoeve van de staat van herkomst. Het stelsel van ad hoc-beslissingen leidt dus tot rechtsonzekerheid.

De balans van voor- en nadelen moet toch doorslaan naar het stelsel van de ad hoc-beslissingen. De veelvormigheid van de feitelijke situaties kan niet worden gedekt

door een starre regel. Een hoofdregel met de mogelijkheid om naar gelang der omstandigheden van het geval daarvan af te wijken, geeft betere kans om het maatschappelijk belang van een goede vervolging en het individuele belang van de verdachte te dienen. Dat het toe te passen recht niet met zekerheid van te voren bekend is, kan slechts een betrekkelijk gering bezwaar zijn. Internationale samenwerking, die zo nauwe banden tussen staten schept, dat zij strafrechtelijke consequenties heeft, zal meestal slechts bestaan tussen staten van ongeveer gelijk beschavingsniveau en ongeveer gelijkwaardige juridische cultuur. Wanneer men b.v. wil nagaan, welke feiten in het ene Westeuropese land wel en in het andere niet strafbaar zijn, dan komt men steeds op enkele, niet zeer belangrijke voorbeelden terecht. En indien er verschil van toepasselijk recht zou zijn (en dat is b.v. denkbaar, indien het ene recht een onwrikbare minimumstraf kent en de andere niet) dan zal de primair door de rechtsregel aangewezen competente staat wel geen afstand doen ten behoeve van een andere staat, indien toepassing van diens recht tot zwaardere straf zou leiden.

Het hier aanbevolen systeem om van geval tot geval bij internationale overeenkomst competentie (en daarmee meestal het toepasselijke recht) en een voorrangsregeling te bepalen heeft nog andere consequenties voor ons rechtstelsel dan alleen wijziging van de conflictenregels: ook de beginselen van uitlevering worden door dit stelsel aangetast.

Het uitleveringsrecht, zoals dat in onze grondwet, onze uitleveringswet en in de daarop gebaseerde verdragen is vervat gaat uit van de grondgedachte, dat het brengen van een verdachte uit de Nederlandse rechtssfeer in die van een andere staat een zo gewichtige zaak is, dat zij alleen ten aanzien van vreemdelingen mogelijk is en dan nog onder zeer speciale waarborgen en beperkingen. De waarborg is het advies van de rechter, de beperkingen betreffen de aard en de ernst der delicten waarvoor uitgeleverd kan worden.

En wat zien wij in het NAVO-statusverdrag geschieden? In de eerste plaats wordt de mogelijkheid geopend, dat in geval van concurrente bevoegdheid (en dat is het

merendeel der gevallen) de beide betrokken regeringen overleggen over de vraag, wie zal vervolgen. De in de eerste plaats competente territoriale autoriteit kan van haar bevoegdheid afstand doen en de andere partij kan daarom verzoeken. In feite geschiedt hier iets, dat bijzonder veel van uitlevering weg heeft. Men brengt een verdachte immers door een bewust besluit van de overheid onder vreemd recht en vreemde jurisdictie, hetzij door afstand te doen van territoriale rechtsmacht over een vreemde militair (en dan betreft het besluit dus een vreemdeling), hetzij door niet of zonder genoeg aandrang om die afstand te vragen (en dan betreft het een eigen nationale militair, die elders een strafbaar feit begaan heeft). Het verdrag verplicht zelfs de nationale autoriteiten om een eigen militaire onderdaan, die verdacht wordt van een feit, waarvoor de vreemde territoriale rechter competent is, te helpen arresteren en zelfs om hem ten behoeve van berechting door de vreemde territoriale rechter in arrest te houden⁶¹.

Terwijl dus de klassieke uitlevering alleen vreemdelingen betreft en beperkt is en met waarborgen omkleed, zien wij hier, dat zonder bepaalde waarborgen en zonder beperking naar aard en ernst van het delict, zowel vreemdelingen als eigen onderdanen onder de rechtsmacht van een vreemde staat gebracht kunnen worden. In sommige gevallen is hier als het ware een uitlevering *brevi manu*, omdat de verdachte zich al in de macht van de vreemde autoriteiten bevindt. In andere daarentegen is er actieve medewerking van de nationale autoriteiten, die op vreemd gebied ten behoeve van de plaatselijke rechtspraak een eigen onderdaan arresteren of in arrest houden.

Deze figuur van de verkapte uitlevering, van het zonder waarborgen en zonder beperking onder de rechtsmacht van een vreemde rechter brengen van eigen en anderer onderdanen, zal men ook krijgen, indien in andere gevallen van internationale samenwerking voorrangsregelen omtrent de vervolging worden opgesteld. Ook dan immers zal men, misschien subsidiair, de *judex deprehensionis* in bepaalde gevallen en na overleg bevoegd maken. Dit

⁶¹ Artikel VII an het NAVO-statusverdrag.

betekent, dat een verdachte, die zich schuldig gemaakt heeft aan een niet uitleverbaar delict, door afspraak tussen de overheden van de betrokken landen, gebracht wordt onder de rechtsmacht van het land, waar hij zich bevindt. Een dergelijke afspraak kan – en zal dikwijls – gemaakt moeten worden ten aanzien van eigen onderdanen. Men brengt deze dan, nadat zij in het eigen land een delict begaan hebben, dat de gemeenschap raakt en nadat zij naar een andere staat van de gemeenschap gevlucht zijn, bij eenvoudige overeenstemming tussen beide overheden onder de rechtsmacht van die vreemde staat. Terwijl bij de klassieke uitlevering de waarborgen en beperkingen dus gelden voor uitlevering naar het land, waar meestal de verdachte zijn daad zal hebben gepleegd, werkt het stelsel van rangregeling van competenties dus eventueel ten gunste van een staat, waar het feit niet gepleegd is, en ten nadele van een eigen onderdaan.

Onderhandelingen over uitleveringsverdragen op het klassieke patroon geborduurd, met tal van minutieus uitgewerkte waarborgen voor de verdachte, schijnen, wanneer men zich de reeds begonnen ontwikkeling voor ogen stelt, een verder trekken van een ten dode gedoemd spoor.⁶² Naarmate de internationale samenwerking hechter wordt en zich op steeds meer terreinen uitstrekt, zal het brengen van verdachten van welke nationaliteit ook onder de rechtsmacht van een vreemde rechter, niet meer tot het uitzonderingsrecht behoren.

Niet alleen de grondgedachten van de uitlevering, maar ook die, welke aan de bepalingen omtrent de rechtskracht van buitenlandse vonnissen ten grondslag liggen, zullen herziening behoeven. Ons recht kent slechts een beperkte negatieve werking van buitenlandse vonnissen. Vrijpraak en ontslag van rechtsvervolgning door een buitenlandse rechter, of veroordeling gevolgd door gehele uitvoering, gratie of verjaring van de straf⁶³, verhinderen een nieuwe vervolging door de Nederlandse rechter. Aan vonnissen van buitenlandse rechters wordt

⁶² Zo het door de Raad van Europa opgestelde Europese uitleveringsverdrag, dat door Nederland nog niet ondertekend is. Dat verdrag maakt uitlevering mogelijk en verplicht voor ieder delict, waartegen een jaar of meer vrijheidsstraf is bedreigd. Eenzelfde stelsel omvat het ontworpen Benelux-verdrag.

⁶³ Artikel 68, tweede lid, wetboek van strafrecht.

geen positieve kracht toegekend in die zin, dat zij hier te lande enig effect sorteren. Ook hierin zal enige verandering onvermijdelijk zijn. Indien een verdachte in een der landen van een economische gemeenschap een strafbare inbreuk op een van de regels dier gemeenschap begaat, die geresulteerd is in een veroordeling tot geldboete of tot ontzetting uit het recht om een bepaald beroep uit te oefenen, is het niet wel denkbaar, dat de verdachte door zichzelf en zijn vermogen naar een ander land der gemeenschap te verplaatsen dit vonnis frustreert. Zou immers slechts de negatieve werking van het buitenlandse vonnis in de nieuwe woonplaats aanvaard worden, dan zou noch de ontzetting van rechten daar enige betekenis hebben noch de boete op het vermogen kunnen worden verhaald, terwijl zeer wel denkbaar is, dat het land van verblijf niet een van de staten is, die overeenkomstig de getroffen vervolgingsrangregeling tot vervolgen bevoegd is.

De internationale samenwerking op gespecialiseerde terreinen zal niet een gaaf en onvoorwaardelijk tenuitvoerleggen van buitenlandse vonnissen tot gevolg hebben. Maar wel zullen vonnissen, betrekking hebbende op strafbare feiten in die terreinen gelegen, op die gebieden ook in andere landen gevolg gaan sorteren. Zou men een voorrangsregeling voor de vervolging van verkeersdelicten maken, die bij vervolging door de een vervolging in het andere land uitsluit, dan is het redelijk daarbij niet te vergeten, dat het nuttig is een in één land uitgesproken ontzegging van de rijbevoegdheid ook in het andere land te doen gelden. Het andere land, dat b.v. het land van de nationaliteit van de verdachte is, kan dan immers wegens het buitenslands gepleegde en vervolgde feit niet nogmaals vervolgen en kan bij het niet verder rijden van de verdachte groot belang hebben. Hetzelfde is het geval wanneer een verdachte wegens overtreding van een regel, door een economische unie gesteld, in een der aangesloten landen is ontzet om het beroep van handelaar of exporteur uit te oefenen. De andere landen hebben, ongeacht of zij ten aanzien van het oorspronkelijke feit competentie hadden of niet, belang erbij, dat het vonnis uit het eerste land niet op hun territoir wordt ontdoken.

Onze regels van internationaal strafrecht zijn gebaseerd op de gedachte, dat de staat een geïsoleerde eenheid is, die soeverein zijn eigen recht stelt. Nu is het recht, en zeker het strafrecht, verweven met de maatschappelijke verhoudingen. Doorbreekt de staat door samenwerking in internationaal verband zijn isolement door een deel van zijn soevereiniteit op te geven, dan ontstaan nieuwe, anders dan zuiver nationale belangen, die strafrechtelijke sanctie behoeven. En zolang internationale strafrechtelijke sanctie ontbreekt, zal de nationale wet daartoe moeten dienen. Maar dan ook is haar zelfgekozen isolement door het primaat van het territorialiteitsbeginsel met de gebrekkige correctieven van uitlevering en negatieve rechtskracht van buitenlandse vonnissen daartoe niet meer in staat. Samenwerking in internationaal verband dringt tot herziening van de concepties, die aan ons internationaal strafrecht ten grondslag liggen. Wij zagen, dat die ontwikkeling reeds begonnen, maar nog niet geëindigd is. Zij zal vermoedelijk haar neerslag niet in eerste aanleg vinden in wijziging van de regeling van ons wetboek van strafrecht maar in verdragsregels, die deze regeling ten aanzien van bepaalde landen en groepen van landen uithollen.

B. Bescherming van andere volkenrechtelijke subjecten dan de Nederlandse staat.

De veiligheid van de staat. In het feitelijke gedeelte van dit prae-advies hebben wij gezien, dat samenwerking in internationaal verband aanleiding geeft tot de vraag, of het Nederlandse strafrecht behalve de veiligheid van de Nederlandse staat niet ook de veiligheid van volkenrechtelijke organisaties en van andere staten behoort te beschermen. Wij zagen verschillende voorbeelden van een dergelijke bescherming in Duitse ontwerpen, in de Ethiopische en in de Belgische wet ⁶⁵. Het Duitse ontwerp beschermt de veiligheid van andere staten en de geheimen van bovennationale gemeenschappen. Het Ethiopische geeft in beide gevallen bescherming onder

⁶⁵ Supra p. 181—183.

voorwaarde van reciprociteit. Het Belgische verwijst voor de bescherming van andere dan nationale geheimen naar bondgenootschappen ter gemeenschappelijke verdediging. Tenslotte bleek het Euratomverdrag een bepaling van strafrechtelijke aard over schending van geheimen te bevatten.

Geen dezer stelsels is volledig bevredigend.

Het Duitse systeem gaat enerzijds te ver en anderzijds te weinig ver. Het gaat te ver in de bescherming van de in- en uitwendige veiligheid van bevriende staten. Slechts in de gevallen, dat uitdrukkelijk overceengekomen is aanslagen op elkanders veiligheid te beschermen, dient de nationale strafwet zich met de bescherming van de veiligheid van andere landen te bemoeien. Het Duitse stelsel gaat echter te weinig ver, indien het alleen de geheimen van supranationale organisaties beschermt. Ook geheimen van andere landen kunnen daarvoor in aanmerking komen.

Het Ethiopische stelsel beschermt geen andere belangen dan waartoe Ethiopië volkenrechtelijk verplicht is. Het verklaart immers de bepalingen betreffende de veiligheid van de staat ook van toepassing op andere landen onder voorwaarde van reciprociteit⁶⁶. Het bezwaar tegen een dergelijke formule is, dat de strafwet zelf niet meer duidelijk uitdrukt wat strafbaar is. De vraag, of de voorwaarde van reciprociteit vervuld is zal misschien afhangen van formules in verdragen, die meer uitmunten door wederzijdse volkenrechtelijke welwillendheid dan door duidelijkheid. Onwaarschijnlijk is – hetgeen voor strafbepalingen toch nuttig zou zijn – dat in de verdragen met zovele woorden zou staan, dat door de gebruikte wederkerigheidsformule voldaan is aan de reciprociteits-eis van de artikelen 266 en 279 van het wetboek. Volkenrechtelijke instrumenten zijn nu eenmaal geen stuk strafwetgeving.

Dat is ook het bezwaar van formules als die van het Euratomverdrag⁶⁷. Doordat zij algemeen, voor verschillende landen moeten gelden en dus moeten aansluiten op verschillende nationale stelsels moeten dergelijke formuleringen noodzakelijkerwijze vaag zijn. En vage be-

⁶⁶ Penal Code of Ethiopia artt. 266 en 279.

⁶⁷ Art. 194, geciteerd supra p. 184.

palingen zijn misschien op vele gebieden van het recht bruikbaar, maar niet op strafrechtelijk gebied. Zij laten de nationale rechter te veel vrijheid dan dat hij daarvan gebruik zal maken.

De Belgische formule is vrij duidelijk, maar beperkt zich slechts tot geheimen van andere staten (niet van internationale organen) waarmee België in een pact voor gemeenschappelijke verdediging verbonden is.

De behartiging van belangen in internationaal verband eist bescherming van de veiligheid van andere staten en van internationale organen, ook en juist door de nationale strafrechten. De basis voor die strafbaarstelling zal in een volkenrechtelijk instrument te vinden moeten zijn, dat de gemeenschappelijke behartiging van het belang regelt. De strafbepaling zelf zal echter de nationale wet moeten bevatten. Zij zal immers moeten worden ingepast in de systematiek van de nationale wet. Zij zal als regel niet verder kunnen gaan dan de bescherming van overeenkomstige nationale belangen en zij zal geënt moeten zijn op de algemene beginselen, waarop het nationale recht is gegrond. Dit betekent, dat de bescherming van één en hetzelfde bovennationaal belang in onderscheidene staten verschillend zal zijn. Het is niet anders, zolang er geen bovennationale strafrecht-spraak is.

Nemen wij dus aan, dat de verdragswetgever zijn eigen grenzen kent en niet meer bepaalt dan dat de veiligheid van de verdragspartners of van door de verdragspartners opgerichte internationale organen door de strafwetten van de onderscheiden leden-staten op dezelfde voet beschermd dient te worden als de eigen veiligheid. Hoe moet de nationale wet dan worden aangevuld?

Algemene formules zijn of ruim en daardoor vaag of wel precies maar te eng. Het beste schijnt te zijn, om in de nationale wet een algemene formule op te nemen, die de mogelijkheid opent om bepaalde artikelen betreffende de veiligheid van de staat ook van toepassing te verklaren op andere staten of op internationale organisaties. De concrete aanwijzing welke artikelen op welke staten of welke organisaties van toepassing zullen zijn, zou bij algemene maatregel van bestuur kunnen geschieden. De gevallen van behartiging van belangen in

internationaal verband zijn immers te geschakeerd naar landen en onderwerpen dan dat één formule hier uitkomst zou brengen.

Dit zou leiden tot opnemng van een artikel 107b aan het einde van de eerste titel van het tweede boek luidende:

„Wij behouden Ons voor bij algemene maatregel van bestuur te bepalen, dat de straffen gesteld op een of meer der in deze titel omschreven feiten toepasselijk zijn, indien zij gepleegd zijn tegen of met betrekking tot bij die algemene maatregel van bestuur aangewezen staten of organisaties van staten”.

Het strafrecht wordt hier bij algemene maatregel van bestuur aangevuld. Deze aanvulling zal alleen geschieden indien de behartiging van belangen in internationaal verband, dus indien volkenrechtelijke verplichtingen haar noodzakelijk maken. Deze volkenrechtelijke verplichtingen zullen neergelegd zijn in een aan parlementaire goedkeuring onderworpen volkenrechtelijk instrument. De uitvaardiging van de algemene maatregel van bestuur is dus niet anders dan uitvoering van de bij die goedkeuring gemanifesteerde wil van de wetgever.

Een overeenkomstige bepaling dient opgenomen te worden in de zgn. wet op de verboden plaatsen⁶⁸.

De strafrechtelijke positie van andere dan Nederlandse ambtenaren. Wij hebben in het feitelijk gedeelte van dit prae-advies gezien, dat in vele gevallen buitenlandse ambtenaren hier te lande krachtens verdragsbepalingen hun functie uitoefenen. Er zijn buitenlandse militairen, die echter juist voor zover het feiten in de uitoefening van hun functie betreft onder de jurisdictie van hun eigen militaire rechter vallen. Maar behalve deze militaire ambtenaren zijn er ook ambtenaren van supranationale instellingen, die niet naar een nationaal recht ambtenaar zijn. Wij zagen, behalve de administratieve ambtenaren de personen, die in het bijzonder op atoom-energiegebied met controle belast zijn. Deze kunnen ambtsdelicten plegen, maar zijn geen Nederlands ambtenaar.

⁶⁸ Wet van 5 april 1951 (Stb. 92), houdende nadere voorzieningen met betrekking tot de bescherming van gegevens waarvan de geheimhouding door het belang van de Staat wordt geboden.

Tenslotte zijn er de burgerlijke ambtenaren van andere staten: de Belgische douane-beambten, die hier mogen optreden, en de controleurs van de Verenigde Staten, die krachtens het verdrag over de levering van uranium hier toezicht op het vreedzaam karakter van het gebruik daarvan mogen uitoefenen. Met betrekking tot door hen gepleegde ambtsdelicten zullen zij wel onder hun nationale wet vallen. In ieder geval is er, anders dan ten aanzien van de ambtenaren van supra-nationale organen, een nationale wet, die zichzelf van toepassing kan verklaren en het is niet de taak van de Nederlandse wetgever om eventuele lacunes in andere nationale wetgevingen aan te vullen.

Wel echter zal de Nederlandse wet hun, ook door de werking van de strafwet, de bescherming moeten bieden, die een ambtenaar nodig heeft om zijn functie te kunnen vervullen. De feiten, die onze wet kent, die tegen een ambtenaar gepleegd kunnen worden, zullen ook strafbaar moeten zijn, indien de betrokken ambtenaar niet een Nederlandse ambtenaar is. Dat geldt dus zowel ambtenaren van boven-nationale organen als civiele en militaire ambtenaren van andere nationaliteit. De Nederlandse burger, die een Amerikaans militair giften doet om te bereiken, dat een ander Amerikaans militair niet voor zijn krijgsraad vervolgd wordt, behoort krachtens artikel 177 strafbaar te zijn.

Er zijn dus twee gevallen te regelen: het van toepassing verklaren van de regelen omtrent ambtsdelicten op anderen dan Nederlandse ambtenaren enerzijds en het verlenen van bescherming als ambtenaar anderzijds.

Het eerste geval behoeft alleen te worden geregeld ten aanzien van ambtenaren, die geen functionaris van een nationale staat zijn. Het tweede moet voor alle hier te lande fungerende vreemde ambtenaren geregeld worden.

Wil men de Nederlandse wet aanvullen dan zou men dus in theorie in ieder betrekkelijk artikel kunnen bepalen, dat het mede van toepassing is op met betrekking tot bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen niet-Nederlandse ambtenaren.

Dit is een omslachtige methode. Veel beter schijnt het om – misschien onnodig ten aanzien van actieve ambtsdelicten van ambtenaren van andere nationale staten –

aan artikel 84, dat een definitie van ambtenaar geeft, een lid toe te voegen, dat als volgt luidt:

„Onder ambtenaren worden mede begrepen de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen ambtenaren van andere staten of organisaties van staten, voor zover deze binnen het rijk in Europa hun functie uitoefenen”.

De laatste toevoeging is nodig om te voorkomen, dat ambtsdelicten van niet-Nederlandse ambtenaren, elders gepleegd, ook hier strafbaar zouden worden krachtens artikel 6 en dat ook delicten tegen die ambtenaren, elders gepleegd, hier via artikel 5, 2^o strafbaar worden.

De door de militaire samenwerking noodzakelijke aanvullingen van het Militaire Strafrecht laat ik buiten beschouwing, b.v. de vraag hoe men bereikt, dat een buitenlandse bevelvoerder meerdere in de zin van de Nederlandse militaire strafwet wordt.

Verschijningsplicht als getuige. Het is niet ondenkbaar, dat andere dan Nederlandse rechters hier te lande fungeren. Men denke aan buitenlandse militaire rechters krachtens het NAVO-statusverdrag en aan het hof van de Europese gemeenschappen. Het betreft aan de ene kant dan strafbare feiten, die hier te lande door vreemde militairen gepleegd zijn en die onze openbare orde raken, en aan de andere kant een mede door de Nederlandse wetgever ingestelde rechtspraak, die mede ten behoeve van Nederland en Nederlanders werkt. Het ligt dus voor de hand, dat degenen die hier te lande verblijft, voldoet aan een oproep om als getuige voor deze gerechten te verschijnen.

Wederom lijkt het te ver te gaan om eenzijdig de sancties van de artikelen 192 en 444 van toepassing te verklaren op het geval van niet-verschijnen voor een vreemde rechter, die hier te lande fungeert. Beter is het dat alle betrokken landen overeenkomen een dergelijke sanctie toepassen ieder op hun gebied.

Voor Nederland behoeft niet anders te gebeuren dan dat men in het verdrag de verschijningsplicht en de vorm van de oproeping regelt. Dan is er sprake van een „wettelijk” opgeroepen zijn als getuige. De artikelen 192 en 444 zijn dan vanzelf van toepassing.

Meineed. Dezelfde techniek kan men voor de meineed volgen. Wanneer een verdrag maar bepaalt, dat een vreemde rechter het recht heeft „een verklaring onder ede te vorderen”, lijkt artikel 207 van toepassing op meineed hier te lande voor vreemde rechters gepleegd. En wanneer alle verdragspartners deze meineed strafbaar stellen is zij zelfs strafbaar, als zij door Nederlanders in het buitenland gepleegd is.

Er zijn nog meer voorbeelden van belangen van andere staten of van volkenrechtelijke organisaties, die bescherming behoeven. Ik wil die hier niet uitwerken. Het zou detailwerk zijn, terwijl het tijd wordt terug te keren tot de grote lijn.

Die grote lijn ten aanzien van de regels van internationaal strafrecht was, dat er geen grote lijn is. Dezelfde conclusie moeten wij trekken ten aanzien van de materieelrechtelijke bepalingen ter bescherming van andere volkenrechtelijke subjecten dan de Nederlandse staat en van andere dan Nederlandse staatsorganen.

Het is nodig noch wenselijk met één slag andere staten en volkenrechtelijke organisaties en hun organen gelijk te stellen met de Nederlandse staat en met Nederlandse organen.

Het is onnodig, omdat wij dan meer strafbaar stellen dan wij bedoelen. Wij bedoelen alleen bescherming aan anderen te bieden, voorzover door behartiging van belangen in internationaal verband Nederlandse souveriniteit wordt afgestaan en aan anderen overgedragen of met anderen gedeeld. Wij hebben gezien, dat dit op tal van verschillende maatschappelijke deelgebieden op verschillende wijze en in verschillende mate geschiedt. Aan de mate van souveriniteitsoverdracht moet de mate van strafrechtelijke bescherming van anderen worden aangepast.

Van geval tot geval, rekening houdend met de speciale doeleinden van de gezamenlijke behartiging van belangen, zal men moeten vaststellen, welke bescherming andere staten, organisaties of organen dienen te genieten.

INHOUD

	Blz.
I. Inleiding	161
II. De strafrechtelijke aspecten van enkele in inter- nationaal verband behartigde belangen . . .	168
A. Militaire samenwerking	168
B. De veiligheid en de geheimen van andere volkenrechtelijke subjecten dan de staat . .	178
C. Samenwerking op het gebied van in- en uit- voer en douane	185
D. De positie van andere dan Nederlandse overheidsorganen	191
E. Verkeersproblemen	199
III. De gevolgen voor de Nederlandse strafwet . .	202
A. Vragen van internationaal strafrecht . . .	204
B. Bescherming van andere volkenrechtelijke subjecten dan de Nederlandse staat . . .	222

„Is het wenselijk, met het oog op de toenemende behartiging van belangen in internationaal verband, die belangen hier te lande strafrechtelijk te beschermen, en zo ja, in hoeverre en op welke wijze?”

Praeadvies van Prof. Mr. J. M. van Bemmelen

Motto: „La justice a droit de cité dans le monde entier”, Quintiliano Saldaña, La justice pénale internationale.¹

Is het strafrecht „staatsrecht” in de striktste zin van het woord?

Er is onlangs een geestig boekje verschenen getiteld: „Marionettenspel met de dood”. Het bevat beschouwingen van S. Vestdijk en Prof. Dr. S. Dresden over de detective-roman. Om beurten leveren zij een hoofdstuk, waarbij zij telkens teruggrijpen op hetgeen de ander heeft gezegd. Tot zekere hoogte is dit praeadvies op dezelfde wijze tot stand gekomen. Nog voordat ik begon had ik reeds de beschikking over datgene wat mijn praeadviseur in zijn inleiding (I) en in hoofdstuk II (sub A-E) had geschreven. Ik behoef niet te zeggen hoezeer hij op die wijze mijn taak heeft vergemakkelijkt. Daarvoor ben ik hem uiterst dankbaar. Vermoedelijk zijn de leden van de N.J.V. er niet minder erkentelijk voor, want zij behoeven nu de feitelijke gegevens, waarop deze praeadviezen steunen niet twee keer te lezen. Het tweede voordeel van deze methode is, dat ik nu al terstond kan nagaan of ik het eens ben met het uitgangspunt van mijn mede-praeadviseur. Hij stelt voorop: „Het strafrecht is staatsrecht, in de meest strikte vorm”. Nu zal ongetwijfeld niemand bestrijden dat het strafrecht inderdaad verschilt van land tot land en dat iedere staat zijn eigen strafrecht heeft en dat althans tot dusver de staten slechts in uitzonderingsgevallen de werking van hun strafwet uitstrekten tot feiten begaan buiten het gebied van de eigen staat.

¹ Recueil des Cours de l'Académie de droit international, 1925, V, Tome X.

Wat leert hieromtrent de historie?

Toch betwijfel ik enigszins of het uitgangspunt van Mr. *Belinfante* voor ons doel het meest juiste is, en of men niet – ook voor het strafrecht – moet uitgaan van het adagium van *Saldaña*: „La justice a droit de cité dans le monde entier”.

Men kan zich afvragen, welke belangen het strafrecht beschermt, waarbij men dan niet denkt aan het strafrecht van een bepaalde staat, maar aan het strafrecht in het algemeen. Een aantal misdrijven en daaronder juist de allerbelangrijkste, zoals moord, doodslag, brandstichting, verkrachting enz. zijn sedert vele eeuwen en in alle beschaafde landen strafbaar geweest. Sedert de 15e eeuw heeft zich bovendien een algemeen deel van het strafrecht ontwikkeld, dat, al vertoont het van land tot land grote verschillen, toch ook vele punten van overeenkomst oplevert. Historisch gezien is het waarschijnlijk zo, dat ieder oorspronkelijk onderworpen was aan de rechter van zijn eigen land of streek en dat deze het recht van dat land of die streek op hem toepaste onverschillig waar hij zijn feit begaan had.² Wel is deze regel „li homs doit estre justisié là où il couche et liève” – die in het grootste deel van Frankrijk gold in de XIIIe en XIVe eeuw – later geheel verdwenen, „maar” – zoals Meyers zegt – „wij hadden hier te doen met een oude rechtsregel uit de Frankische tijd, waarin het persoonlijk karakter van het recht zich uitte”. Voor de op heterdaad ontdekte feiten en voor de feiten, die de beschuldigde erkende nadat hij vrijwillig was verschenen en voor de feiten welke de Koning berechtte en welke waren begaan door personen, die onder zijn hoede stonden, werd te allen tijde een uitzondering gemaakt en was steeds de rechter bevoegd van de plaats waar het feit was begaan. Bovendien paste van oudsher de rechter alleen zijn eigen strafvoorschriften toe. De verwijzing was het middel om de beklaagde de toepassing van zijn persoonlijk recht te verzekeren. In de Nederlanden heeft – anders dan in Vlaanderen – bovengenoemde oude regel nooit gegolden.

Maar het is dus zeker niet zo, dat er geen andere methode denkbaar zou zijn dan dat men bij voorkeur slechts het

² E. M. Meyers, *Bijdrage tot de geschiedenis van het internationaal privaatrecht en strafrecht* blz. 6 v.

strafrecht toepast van het land, de staat, op welks grondgebied het feit is begaan. Zoals Donnedieu de Vabres zegt: „pas in tijden, waarin de grote staten opkomen is het belang van de Staat een overwegende rol gaan spelen in de regels omtrent de toepasselijkheid van het strafrecht”.³

De staatsraison heeft er zeer toe bijgedragen, dat de machtige staten zich liefst slechts bemoeiden met de feiten, die zich op hun gebied afspeelden en zo min mogelijk inmenging van anderen duldden.

Moet de bescherming van „internationale belangen” niet geschieden in een supranationaal wetboek?

Het is van belang om dit voorop te stellen, omdat men zich kan afvragen of een toekomstige ontwikkeling van het strafrecht niet zou moeten gaan in de richting van het scheppen van een bovenstatelijk strafrecht, een wereldwetboek van strafrecht, waarin de belangen „in internationaal verband” beschermd worden. De regels van dit wetboek zouden dan moeten worden gehandhaafd door een supranationaal openbaar ministerie, de rechtspraak zou moeten berusten bij een supranationale rechter, de opsporing van de hier strafbare feiten zou moeten geschieden door een supra-nationale politie.

Het lijkt op dit ogenblik, nu de wereld nog verdeeld is in twee grote blokken – een Russisch communistisch blok en een Amerikaans-Westers-kapitalistisch blok – wel zeer onwaarschijnlijk, dat er een gezamenlijke strafrecht-code ter bescherming van internationale belangen zou kunnen worden gemaakt en dat de landen bereid zouden zijn dit strafrecht te laten handhaven door een supra-nationale politie en een supra-nationale rechterlijke macht. Toch zal iedereen ter wereld zich op den duur moeten realiseren, dat de handhaving van het allerbelangrijkste der internationale belangen n.l. „de vrede” slechts mogelijk zal zijn, wanneer alle landen ter wereld zich aan rechtspraak zouden onderwerpen en ook goed zouden vinden, dat een supra-nationale politie op hun gebied opsporingen zou verrichten.

Het voornaamste delict, dat in dit supra-nationale wet-

³ Donnedieu de Vabres, Introduction à l'étude du droit pénal international, Ed. Libr. de la Soc. du Recueil Sirey, Paris 1922, p. 3

boek strafbaar zou moeten worden gesteld zou moeten zijn de aanmaak van wapenen. Zonder wapenen geen oorlog. Maar de grote moeilijkheid is deze aanmaak van wapenen te controleren en de overtreding van het verbod op te sporen. Het tweede delict dat in deze code strafbaar zou moeten worden gesteld behoorde te zijn de voorbereiding van een aanslag op, of een oorlog tegen een andere staat of mogendheid. Ook hierbij doen zich dezelfde opsporingsmoeilijkheden voor. En niet alleen dat de opsporing op bezwaren zou stuiten. Hetzelfde is het geval met de executie van een eventueel strafvonnis van een supranationaal hof.

Het denkbeeld van Bentham over internationale rechtspraak.

Het plan voor een dergelijke supra-nationale rechtspraak tot behoud van de vrede is verre van nieuw. Tussen 1786 en 1789 schreef *Jeremias Bentham* (1747-1832) vier „essays” over de *Principles of International Law*. Het vierde dezer essays heet „A Plan for an Universal and Perpetual Peace”.⁴ Pas in 1927 is het voor het eerst in druk verschenen.⁵ Bentham schreef deze essay, die in gedrukte vorm slechts 44 bladzijdjes beslaat in een tijd waarin Engeland en Frankrijk de twee grootmachten ter wereld waren.

Datgene wat hij voorstelt is:

1e. dat geen enkel land ter wereld koloniën zal hebben – dus ook Engeland en Frankrijk niet;

2e. dat geen enkel land – en dus ook Groot-Brittannië niet – een offensief of defensief verbond met andere mogendheden zal sluiten;

3e. dat geen land een verbond met een ander land zal sluiten om handelsvoordelen te krijgen met uitsluiting van andere landen;

4e. dat de troepenmacht (en dus voor Engeland de

⁴ *Bentham* was niet de eerste die met een dergelijk plan kwam. Zie voor een opsomming van dit soort plannen: *Q. Saidana*, *La justice pénale internationale in de Recueil des Cours de l'Académie de droit international*, Tome X, p. 360.

⁵ The Grotius Society Publication No. 6, *Jeremy Bentham's Plan for an Universal and Perpetual Peace*, with an Introduction by C. John Colombos, L.L.D. Sweet & Maxwell Ltd, London 1927.

vloot) beperkt zal worden tot datgene wat noodzakelijk is om de handel te beschermen tegen rovers.

Ook Bentham stelt dus voorop dat alle oorlog uit den boze is, dat deze alleen maar wordt gevoerd ten nadele van ieders welvaart.

Hij wil alle geschillen oplossen door rechtspraak van een internationaal Hof. Hij wil, dat Engeland al zijn „foreign dependencies” zal opgeven. Zelfs Gibraltar moet aan de Spanjaarden verkocht worden. „The possession of it is useless”.⁶

Het is te begrijpen, dat Bentham zelf reeds zeide, dat de voornaamste tegenwerping tegen zijn voorstellen wel zou zijn, dat ze onpractisch waren. „Apparent impracticability” zou tegen zijn plannen worden aangevoerd. Wanneer zijn wens, dat hij alle honderd jaren opnieuw in deze wereld zou mogen rondkijken in vervulling had kunnen gaan, dan zou hij gezien hebben, dat Engeland noodgedwongen een groot deel van zijn koloniën heeft moeten opgeven, dat Frankrijk zich zelf uitput om Algerije te behouden, dat Nederland Indonesië heeft moeten prijsgeven. Zo onpractisch waren dus zijn voorstellen niet.

Bentham wil echter de internationale rechtspraak niet voorzien van machtsmiddelen. „Such a court were not to be armed with any coercive powers”. In dit opzicht zijn zijn voorstellen wel enigszins onpractisch. Immers hier rekent hij toch te veel op de goede wil van de volkeren om zich aan een dergelijke rechtspraak te onderwerpen. Evenals binnen het kader van één staat de rust en vrede niet te handhaven is zonder een politie-apparaat, dat van machtsmiddelen is voorzien, zo is ook de wereldvrede en rust niet te verwezenlijken zonder een dergelijk politie-apparaat.

De invloed van supranationale regelingen op het nationale strafrecht is betrekkelijk gering.

Zou het nu werkelijk zo onmogelijk en zo onpractisch zijn een supranationaal rechtsprekend college te scheppen en tevens een supranationale politie om de vonnissen van dit college ten uitvoer te leggen en de nodige daden van

⁶ Bentham l.c. p. 16, note (b).

opsporing te verrichten? M.i. niet. Wij kunnen hier zeer goed een parallel trekken met de wijze waarop de „stadvrede” destijds is geschapen en gehandhaafd. Ook die stadvrede is alleen maar mogelijk geworden doordat men oog kreeg voor de positieve schakering daarvan: „Goede verstandhouding, overeenstemming en eendracht”.⁷

De handhaving van de stadvrede was ter zelfder tijd de bestaansreden en het eigenlijke wezen van alle stedelijke instellingen.⁸ M.a.w. men had „instellingen” nodig, die die vrede konden handhaven. Die instellingen waren schout, schepenen en jurati (gezworenen). Niet overal was het aldus, maar in vele steden toch wel. Enigszins analoog daaraan zou men derhalve een door de algemene vergadering van de Uno te benoemen college moeten hebben van „schout en schepenen” dus een Openbaar Ministerie en bestuurders van de wereldpolitie en daarnaast zouden de verschillende landen ter wereld (de burgers van de wereldgemeenschap) een college van gezworenen kunnen afvaardigen, dat zou hebben te beslissen of er opsporing van internationale misdrijven zou mogen plaats vinden en dat deze misdrijven ook zou berechten. Op deze wijze zou er een dubbele controle zijn op supranationale rechtspraak en op de toepassing van het supranationale recht.

Al is een supranationale rechtspraak niet ondenkbaar, en al moge vooropgesteld worden, dat voor een werkelijke handhaving van de vrede een supranationale rechtspraak en een supranationale politie onmisbaar zijn, toch kunnen wij zeggen dat de internationale toestand — zoals die op het ogenblik bestaat — aanleiding geeft te veronderstellen, dat er in de eerste decennia niet de geringste kans is, dat de volkeren hiertoe zullen overgaan. Dit is dom, onverstandig, ja misdadig, omdat op die manier de mogelijkheid van een derde wereldoorlog blijft dreigen. De goede wil om te komen tot een dergelijk supranationaal strafrecht ontbreekt ge-

⁷ Zie hierover laatstelijk Mr. K. de Vries, Bijdrage tot de kennis van het strafproces in de Nederlandse steden benoorden Maas en Schelde vóór de vestiging van het Bourgondisch gezag, blz. 15.

⁸ „Le maintien de la paix est à la fois la raison d'être et le caractère essentiel des institutions urbaines”, aldus citeert K. de Vries een opstel van L. Ganshoff.

heel. De feiten, dat de Uno heeft besloten de schepping van een internationaal strafwetboek voor jaren van de agenda af te voeren en dat men het over de formulering van het begrip aggressie niet eens kan worden, spreken in dit opzicht boekdelen. Ook het telkens mislukken van alle onderhandelingen over ontwapeningsovereenkomsten is veelzeggend. De enige mogelijkheid om de vrede te bewaren zou ongetwijfeld zijn om alle aanmaak van wapenen te verbieden en alleen de te scheppen internationale politie van wapenen te voorzien en verder een streng toezicht te houden op de verschaffing van wapenen aan de nationale politiecorpsen. Wanneer wij bedenken, welk een onnoemelijk leed over de mensheid gebracht zou worden in geval van een derde wereldoorlog is het onbegrijpelijk, dat men er niet toe over gaat om een dergelijk verbod van aanmaak en distributie van wapenen anders dan onder toezicht van een supranationaal orgaan, uit te vaardigen.

Het is daarom zo onbegrijpelijk, omdat op het ogenblik $\pm 60\%$ van de inkomsten der grote mogendheden besteed wordt aan aanmaak van wapenen en oorlogsvoorbereiding. Het zou – en daarop heeft Bentham in zijn tijd ook reeds uitvoerig gewezen – een enorm internationaal economisch belang zijn alle bewapening, behalve voor politie-doeleinden, af te schaffen.

Het is van belang dit alles voorop te stellen, omdat het de vraag is hoever wij moeten gaan om – onafhankelijk van wat andere landen doen – het Nederlandse strafrecht reeds in te stellen op een wereldmaatschappij, waarin de aanmaak van wapenen en bedreiging van de vrede verboden zou zijn, en waarin ook andere supra- en internationale belangen worden beschermd. Wij zullen waarschijnlijk afwachten, wat de grootmachten der wereld op dit punt gaan doen. Nederland is zo'n klein land, dat niet te verwachten valt, dat iemand zich er iets van zou aantrekken of wij de aanmaak en de invoer van wapenen zouden verbieden en ons leger en onze vloot geheel zouden afschaffen. Bovendien zouden wij ons strafrecht hiervoor niet ingrijpend behoeven te wijzigen.

Het bij zich hebben of dragen van wapenen op de openbare weg of op enige voor het publiek toegankelijke plaats is reeds verboden bij art. I van de wet van 9 mei

1890, houdende verbodsbepalingen tegen het dragen van wapenen. De vervaardiging en het voorhanden hebben van vuurwapenen en alles wat daaronder begrepen is als bommen, handgranaten en dergelijke is verboden bij de Vuurwapenwet van 1919, art. 3, de in-, uit- en doorvoer en het vervoer bij art. 2.

Wij zouden alleen maar de straffen op deze feiten behoeven te verhogen, en enige dezer feiten tot misdrijven behoeven te stempelen en ons land zou klaar zijn voor een wereldorde, waarin „Die Waffen nieder” tot werkelijkheid zou zijn geworden. Wij kunnen derhalve zonder ingrijpende wijzigingen in ons nationale strafrecht afwachten wat de grote mogendheden op dit punt doen, en wij zullen dit ook wel moeten afwachten. Ook overigens blijkt uit de inleiding van het praeadvies van Mr. *Belinfante* wel, dat de behartiging van de grote supranationale belangen geregeld wordt en ook moet worden bij verdragen en dat de invloed daarvan op het nationale strafrecht betrekkelijk gering is, maar... „toch niet geheel ontbreekt”.

Uit de inleiding tot het praeadvies van Mr. *Belinfante* vloeit voort, dat, voorzover er reeds supranationale verdragen gesloten zijn (Kolen- en Staalverdrag, Euromarkt en Euratom), in die verdragen de mogelijkheid wordt geopend, dat door de supranationale organen normen worden gesteld. De overtreding daarvan wordt door een internationale rechter berecht. „De Nederlandse strafwet” zo zegt Mr. *Belinfante* „kan dit alles onverschillig laten”. „Er is immers naast de Nederlandse strafwet een in zich zelf volledig stelsel van bovennationaal strafrecht gegroeid. De enige implicatie, die deze bovennationale berechting oplevert is, dat de supranationale rechter en rechtspraak op dezelfde wijze als de nationale door de nationale wetten moeten worden beschermd tegen meinedige getuigen, tegen pogingen tot omkoping en tegen ordeverstoring van de terechtzitting. Het supranationale strafrecht is immers, hoezeer ook een afgerond stelsel, slechts partieel; het bevat slechts normen op een beperkt, veelal economisch terrein en kent slechts daarvoor adaequate straffen: geldboete en ontneming van bepaalde rechten. Voor de bescherming van de boven-nationale rechtsprekende organen moet de internationale

gemeenschap bij de verschillende nationale rechten te biecht".

Zodra er derhalve supranationale wetgeving en rechtspraak komt, geeft dit – zij het betrekkelijk geringe – repercussies in het nationale strafrecht. Zo zou het ongetwijfeld ook zijn wanneer de landen der wereld een ontwapeningsverdrag sloten. Alle bij een dergelijk verdrag aangesloten landen – en een dergelijk verdrag heeft alleen zin wanneer alle landen zich er bij aansluiten – zouden in dat geval alle aanmaak van wapenen moeten verbieden, alsmede het vervoer en de in-, uit- en doorvoer daarvan. Wij zagen echter reeds, dat dit voor Nederland geen moeilijkheden zou opleveren en dat wij ons strafrecht daarvoor niet ingrijpend zouden behoeven te wijzigen. Wij zouden ongetwijfeld moeten zorgen, dat ook de nationale politie streng zou toezien op de vervaardiging van wapenen en het vervoer daarvan, zodat een ingrijpen door de supranationale politie niet nodig zou zijn. Wij zouden de ambtenaren van de supranationale politie alle bescherming en hulp moeten verlenen, die zij nodig zouden hebben. Wij zouden de rechtspraak van de supranationale rechter – indien deze zou geschieden door een kamer van het Internationale Hof van Justitie – eveneens moeten beschermen.

Het zou aanbeveling verdienen de vervaardiging en het vervoer, de in-, uit- en doorvoer van wapenen tot misdrijven te verklaren, omdat het zeer waarschijnlijk zou zijn, dat de berechting van de incidentele gevallen wel aan de nationale rechters zou worden overgelaten en Nederlanders, wanneer zij naar Nederland zouden vluchten, hier te lande voor dit feit – ook wanneer het in het buitenland zou zijn begaan – vervolgbaar en strafbaar behoorden te zijn.

Men kan zich nauwelijks indenken, welk een zegenrijke werking er van zou uitgaan, wanneer alle landen overeenkwamen om de vervaardiging van wapenen anders dan voor politiedoeleinden en anders dan onder strenge supranationale controle tot misdrijf te verklaren. Voor politiedoeleinden zou men immers met betrekkelijk eenvoudige wapenen kunnen volstaan. Het supranationale controleapparaat zou echter wel zeer grote bevoegdheden moeten krijgen. Het menselijk vernuft is immers groot, wanneer

het er om gaat om oorlogstuig te vervaardigen. Er zou controle moeten zijn niet slechts op het vervaardigen van alle mogelijke soorten bommen en schietwapenen, maar ook op de vervaardiging van giftige gassen en alle middelen om bacteriën e.d. rond te strooien.

Het zou m.i. zelfs aanbeveling verdienen, dat wij reeds thans onze Wapenwet en Vuurwapenwet in die zin wijzigden, dat de daar strafbaar gestelde feiten als misdrijven zouden worden gequalificeerd en gestraft. Op het ogenblik is dit slechts het geval wanneer de overtreding van een verbod geschiedt, terwijl de dader „weet of redelijkerwijs moet vermoeden, dat het voorwerp met betrekking tot hetwelk het feit wordt begaan, is een bom, een handgranaat of een dergelijk voor ontploffing of voor het verspreiden van vergiftige, verstikkende of weerloos makende gassen bestemd wapen, een vlammenwerper, een kanon, een machinegeweer of een onderdeel van een dier vuurwapenen”. Op het feit staat zelfs een gevangenisstraf van vier jaren. Er zou niets tegen en integendeel veel voor te zeggen zijn het vervaardigen en het in voorraad hebben van wapenen en de aflevering daarvan als misdrijf te kwalificeren en daarop hogere straffen te stellen.

Behalve een verbod tot vervaardigen, vervocren, afleveren en in voorraad hebben van wapenen, is het ter bewaring van de wereldvrede van groot belang om de instelling van weerkorpsen e.d. te verbieden. Ook te dien aanzien zou ons nationale strafrecht niet ingrijpend gewijzigd behoeven te worden. De wet op de weerkorpsen van 1936, S. 206 biedt hier voldoende mogelijkheid van repressie. Alleen zouden ook hier de maximumstraffen kunnen worden verhoogd en zou ook de niet opzettelijke deelneming aan een weerkorps, indien men redelijkerwijs moest vermoeden, dat de organisatie, waarvan men deel uitmaakte een verboden weerkorps was, als misdrijf moeten worden gequalificeerd.

Het Nato-verdrag.

In tegenstelling tot het voorgaande staat nu, dat Nederland lid van de Nato is. In tegenstelling, omdat zelfs ieder defensief verbond gesloten wordt omdat men zich voorbereidt op oorlog. Dat is dan ook wat Rusland voort-

durend aan de leden van de Nato verwijt, waarbij het echter geheel over het hoofd ziet, dat het zelf door zijn politiek een zodanige angst en oorlogsdreiging verwekt, dat een dergelijk defensief verbond het enige verweermiddel lijkt. Toch mogen wij nog wel eens bedenken, dat Bentham aan Engeland voorhield, dat het nimmer enig offensief of defensief verbond moest sluiten en dat de oorlog slechts zou zijn te vermijden, wanneer het dergelijke bondgenootschappen niet sloot.⁹

Het is echter niet ter zake dienende na te gaan, of Nederland niet beter zou doen zich van dergelijke – ook defensieve – bondgenootschappen verre te houden. Dat is een kwestie van politiek en niet van recht. Wij dienen ons derhalve te stellen op de basis van de bestaande toestand en voor het strafrecht te aanvaarden, dat Nederland lid is van de Nato en straks misschien nog andere militaire bondgenootschappen zal sluiten.

Datgene wat mijn mede-praeadviseur hierover schrijft, heeft mijn volledige instemming en ik behoef daaraan niet veel toe te voegen. Ook ik ben van oordeel, dat het de voorkeur verdient, wanneer de soldaten van een gecombineerde krijgsmacht zoveel mogelijk worden berecht door hun eigen rechter en dat zoveel mogelijk hun eigen recht op hen wordt toegepast. Wij zouden dan derhalve de oude Frankische regel: „li homs doit estre justisié là où il couche et liève” zien herleven en het persoonlijke karakter dat het militaire recht heeft voor degenen, die er aan is onderworpen, zou opnieuw tot uiting komen.

Wij moeten verder – het spreekt vanzelf – de hiërarchische verhouding in het gemeenschappelijke leger regelen. Dit is waarschijnlijk vrij gemakkelijk mogelijk door een bepaling te maken naar het voorbeeld van de artikelen 65 en 67 van het Wetboek van Militair Strafrecht, waarbij vreemde militairen t.a.v. hun verhouding tot Nederlandse militairen en andere vreemde militairen, met inachtneming van de door hen beklede rang, gelijk worden gesteld met Nederlandse militairen.

Deze gelijkstelling van vreemde militaire rangen met Nederlandse vindt plaats bij Koninklijk Besluit. Het laatste desbetreffende K.B. was dat van 6 augustus 1910 (S. 247), dat alleen een regeling gaf betreffende de onder-

⁹ Bentham l.c. p. 18.

linge rangs- en standsverhouding der officieren en der militairen beneden de rang van officier behorende tot de Koninklijke Marine, het Leger hier te lande en het Leger in Nederlands-Indië. In dit K.B. waren wijzigingen aangebracht in 1938 en 1945 en het was dus verouderd en in geen enkel opzicht bruikbaar voor de huidige toestanden.

Volgens een mededeling van het Hoofd van de afdeling Wetgeving en Publiek Recht van het Departement van Oorlog, Mr. M. J. P. D. baron van Harinxma thoe Slooten is het K.B. van 1910 vervangen door een K.B. van 20 juni 1956, S. 361, dat alleen een regeling geeft voor de Onderlinge Verhoudingen tussen de rangen der drie (Nederlandse) krijgsmacht delen. Een regeling van de verhoudingen tussen de rangen der samenstellende delen van de Nato-krijgsmacht is echter nog niet verschenen.

Moet Nederland in zijn strafwetboek de belangen van bondgenoten beschermen? Zo ja, hoe?

De kwestie van de rangverhouding tussen Nederlandse en buitenlandse militairen, voor zover van belang voor het Nederlandse strafrecht is er een uit een hele groep van vraagstukken, gelijk ook mijn mede-praeadviseur in de inleiding tot zijn praeadvies heeft uiteengezet. Er zijn tal van belangen, functionarissen, verplichtingen, die door de Nederlandse strafwet slechts gezien worden als Nederlandse belangen, als Nederlandse functionarissen en als verplichtingen van Nederlanders tegenover de Nederlandse staat en zijn ambtenaren. Wanneer de Nederlandse strafwet spreekt van een ambtenaar bedoelt zij een Nederlandse ambtenaar, wanneer zij bescherming verleent aan staatsgeheimen dan heeft zij het oog op geheimen van de Nederlandse staat, wanneer zij een aanslag op de Staatsvorm, op de Koningin, op de Ministerraad strafbaar stelt, dan geldt deze bescherming ook slechts de Nederlandse staatsvorm, de Nederlandse Koningin, de Nederlandse Ministerraad. Artikel 332 Sr. dat bedrieglijke handelingen strafbaar stelt bij levering van benodigdheden ten dienste van de vloot of het leger, heeft ontegenzeggelijk de bedoeling de Nederlandse vloot en het Nederlandse leger tegen zodanige handelingen te vrijwaren.

Het is nu de vraag of het Nederlandse wetboek door een of meer bepalingen ook de belangen van zijn bondgenoten moet gaan beschermen. Voor het geval van oorlog hebben wij dit in 1886 reeds tot zekere hoogte gedaan in art. 107 Sr. luidende:

„De straffen gesteld op de in de artikelen 102—105 omschreven feiten zijn toepasselijk indien een der feiten wordt gepleegd tegen of met betrekking tot de bondgenoten van den Staat in een gemeenschappelijken oorlog”.

Een soortgelijke bepaling treffen wij aan in art. 75 van het Wetboek van Militair Strafrecht t.a.v. de misdrijven, omschreven in de artt. 77, 78, 82, 90, 94 en 95 en in de titels IV en VII van het Tweede Boek van dat wetboek, hier echter „onder voorwaarde dat bij wet of traktaat wederkerigheid gewaarborgd zij”.

Het is echter — vooral in de tegenwoordige tijd — onlogisch deze verruiming van de bescherming der staatsbelangen tot die der bondgenoten te beperken tot oorlogstijd en ze alleen te laten gelden voor de hulpverlening aan de vijand en het plegen van bedrieglijke handelingen bij leveranties voor leger en vloot in oorlogstijd.

Voor het misdrijf van art. 332 (enige bedrieglijke handeling plegen bij levering van benodigdheden ten dienste van de vloot of van het leger, tengevolge waarvan de veiligheid van de staat in tijd van oorlog kan worden in gevaar gebracht) geldt de ratio voor de toepasselijkheid van art. 107 in de huidige tijd evenzeer.

Men kan met goed recht volhouden dat het op het oogenblik even gewichtig is om alle bondgenootschappelijke belangen als om die van de eigen staat te beschermen.

Dit zou kunnen geschieden of in Titel I of in Titel IX van het Eerste Boek van het Wetboek van Strafrecht. Een dergelijke bepaling zou zelfs vrij eenvoudig kunnen zijn en kunnen luiden:

„Wanneer enige strafbepaling straf bedreigt tegen de aanranding van een Nederlands staatsbelang of een belang van openbare orde, algemene veiligheid, openbaar gezag of rechtspraak, of een belang tot welks bescherming Nederland een verdrag met een andere mogendheid heeft gesloten, is deze strafbepaling mede toepasselijk op de aanrandingen van dezelfde belangen van de Staten, waarmede Nederland ten tijde van het begaan van het feit in bondgenootschappelijke verhouding staat of waarmede Nederland een verdrag heeft gesloten ter bescher-

ming van bepaalde in het verdrag genoemde gemeenschappelijke belangen alsook op de aanranding van dezelfde belangen van volkenrechtelijke organisaties, waartoe Nederland is toetreden".

Daardoor zou vaststaan, dat de buitenlandse ambtenaar, die hier te lande zijn functie moet verrichten (dus bijv. de Benelux-douanier) door de strafwet op dezelfde wijze zou worden beschermd als de Nederlandse ambtenaar, dat ook het bondgenootschappelijke leger en de bondgenootschappelijke vloot beschermd waren tegen bedriegelijke handelingen bij leveranties, dat de Staatsgeheimen van bondgenoten evenmin zouden mogen worden aangetast als die van de Nederlandse staat zelf.

Het is – dat spreekt vanzelf – een grote en belangrijke stap om de toepasselijkheid der Nederlandse strafbepalingen op deze wijze uit te breiden. Het door mijn medepraeadviseur aangehaalde artikel 266 van het Abbessijnse Strafwetboek, vervaardigd door Prof. J. Graven is van ongeveer gelijke strekking, doch slaat alleen op de delicten tegen de staat. Voorts eist dit artikel, dat de bondgenoot, wiens belangen worden behartigd, reciprociteit betracht en derhalve een soortgelijke bepaling in zijn strafrecht heeft opgenomen. Dezelfde eis van reciprociteit derhalve, die wij ook aantreffen in art. 75 van ons Wetboek van Militair Strafrecht.

Is er aanleiding voor deze beperking tot de delicten tegen de staat en voor de eis der reciprociteit? Voor de eerste beperking is er m.i. geen aanleiding. Eenmaal aanvaardende, dat de staten tal van belangen gezamenlijk gaan behartigen, is er alle reden om die belangen en al wat daarmee samenhangt, ook te beschermen, wanneer het een staat betreft, waarmede men een bondgenootschappelijke verhouding heeft of een verdrag ter bescherming van bepaalde belangen heeft gesloten. Het is wél zaak de ontworpen bepaling te beperken tot de delicten tegen de veiligheid van de staat, die betreffende de uitoefening van staatsrechten en staatsplichten, die tegen de openbare orde, de algemene veiligheid, het openbaar gezag en de rechtspraak; derhalve tot de delicten van de Titels I, III, IV, V, VII, VIII en IX van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht en soortgelijke bepalingen in bijzondere wetten en voorts tot die speciale belangen, die men bij een bepaald verdrag heeft willen beschermen.

Veel meer is te zeggen voor de eis der reciprociteit. Wij zouden „plus royaliste que le roi” zijn, indien wij een zóvèrgaande bescherming aan bondgenootschappelijke belangen verleenden, indien de bondgenoot niet hetzelfde deed. Wij moeten dan maar afwachten of de gehele bepaling niet een slag in de lucht zal blijken te zijn. De animo van andere staten is over het algemeen niet groot om een dergelijke verstrekkende uitbreiding aan de toepasselijkheid van het eigen strafrecht te geven ten behoeve van de belangen van bondgenoten en om omgekeerd dienvolgens er in toe te stemmen, of zelfs maar aan te moedigen, dat andere landen de toepasselijkheid van hun strafrecht uitbreiden tot de feiten, die op het bondgenootschappelijk gebied zijn gepleegd of die althans de belangen van die bondgenoten raken. Reciprociteit zou in zoverre geëist moeten worden, dat de vreemde mogendheid het feit zelf ook strafbaar heeft gesteld.

Deze eis van reciprociteit is ook ter sprake gekomen bij de totstandkoming van ons Wetboek van Strafrecht en opnieuw bij het maken van het Wetboek van Militair Strafrecht.

In het verslag van de Tweede Kamer met Regeringsantwoord¹⁰ zeide de Minister van Justitie bij de totstandkoming van het Wetboek van Strafrecht, dat hij het „verwerpelijk” achtte „reciprociteit te eisen”. „Tot straffen” – zo zeide hij – heeft men alleen *recht* wanneer men er toe verplicht is”; „hoe” – zo vroeg hij – „kan het bestaan van die plicht afhangen van de omstandigheid of een ander zich jegens ons van *zijn* plicht kwijt? De rechtsgrond van de 3de Titel” (het ging hier om de bestraffing van aanslagen op vreemde staatshoofden) „ligt geenszins in ene „internationale *verplichting* of *wellevendheid*, maar in het besef der waarheid, dat er solidariteit bestaat van belangen, solidariteit van elk wettig gezag”.

Bij de toelichting op art. 75 van het Wetboek van Militair Strafrecht¹¹ schreef van der Hoeven:

Voor dit artikel „zijn met het oog op de toestanden, die zich in bondgenootschappelijke legers kunnen voordoen, die gronden (voor de weglating van de eis van reciprociteit) niet geldig. Wordt de omstandigheid, dat er solidariteit van belangen en

¹⁰ Smidt II (Tweede Druk) blz. 48, 49.

¹¹ Van der Hoeven I ad art. 59, blz. 599.

van elk wettig gezag bestaat, voldoende geoordeeld, om zonder de waarborg van wederkerigheid misdrijven tegen hoofden en vertegenwoordigers van bevriende staten strafbaar te stellen. het schijnt gevaarlijk dit beginsel door te voeren bij misdrijven tegen of met betrekking tot personen, behorende tot een bondgenootschappelijke krijgsmacht, wanneer de solidariteit door de bondgenoot niet bij wet of traktaat is erkend. Heeft een Nederlander een aanslag tegen het hoofd van een bevriende Staat gepleegd, dan ligt het niet voor de hand, dat een vreemde een gelijk feit tegen het hoofd van de Nederlandse Staat zal plegen. Bondgenootschappelijke legerafdelingen evenwel bevinden zich meermalen in elkanders nabijheid, en aanraking der verschillende legerafdelingen kan dagelijks voorkomen. Zou het dan geen grote ontevredenheid in ons leger veroorzaken, indien personen daartoe behorende, met zware straffen, zelfs met de dood zouden worden gestraft voor feiten, waarvoor aan personen tot het bondgenootschappelijke leger behorende, slechts een geringe straf wordt opgelegd? Nauwer heeft zich in de met bondgenoten gevoerde oorlog reeds dikwerf doen gevoelen; een ongelijke behandeling zou allicht aanleiding tot tweespalt geven".

De Tweede Kamer vroeg hoever de wederkerigheid zich moet uitstrekken. Soms ook tot de mate van straf? De Regering antwoordde hierop: „Aan de eis van wederkerigheid is voldaan, wanneer en voor zover de vreemde wetgeving een bepaling bevat van dezelfde strekking als dit artikel, of een traktaat dienaangaande gesloten is. Dat in beide wetgevingen de strafbare feiten precies op dezelfde wijze omschreven of met dezelfde straf strafbaar zijn, is natuurlijk niet te eisen".

In het ontwerp van een Wetboek van Militair Strafrecht van 1897 was de bepaling nog veel ruimer geformuleerd dan thans het geval is.

„De straffen bij het Wb. v. Mil. Str. gesteld op misdrijven gepleegd tegen of met betrekking tot de Staat of Nederlandse militairen, zijn mede toepasselijk, wanneer een dier feiten wordt gepleegd tegen of met betrekking tot de bondgenoten van de staat of personen, die deel uitmaken van hun krijgsmacht in een gemeenschappelijke oorlog — onder voorwaarde dat bij wet of traktaat wederkerigheid gewaarborgd zij".

Van der Hoeven had derhalve in zijn ontwerp van 1897 verder willen gaan dan thans het geval is. Hij had eigenlijk alle misdrijven tegen de veiligheid van de staat en alle andere misdrijven tegen de staat of de Nederlandse militairen onder de regeling willen laten vallen. Hij was dus reeds een heel eind gevorderd in de richting zoals die in

dit praeadvies wordt voorgesteld. Maar een commissie uit de Tweede Kamer wenste destijds niet zulk een stap te doen en vroeg om een artikelsgewijze opsomming der feiten. Zij vond „de gebezigde uitdrukking te algemeen” en zij was van oordeel „dat die uitdrukking tot verschil van opvatting aanleiding zou kunnen geven”.

Van der Hoeven en de Regering gaven aan de drang van de Commissie uit de Tweede Kamer toe en somden de misdrijven, welker straffen ook van toepassing zouden zijn, als de feiten gepleegd werden „tegen of met betrekking tot bondgenoten”, tenslotte precies op.

Hoever moet worden gegaan met de uitlevering van buitenlanders en van Nederlanders?

Voorts kan men zich afvragen of de hierboven ontworpen bepaling niet zou moeten worden beperkt tot Nederlanders, indien het personen betreft die in het bondgenootschappelijke buitenland een feit hebben begaan als in deze bepaling bedoeld. De beantwoording van deze vraag hangt af van het antwoord, dat moet worden gegeven op de vraag, voor welke feiten de daders aan die bondgenootschappelijke staat zouden kunnen worden uitgeleverd. Het aantal dier feiten en de daarvoor uit te leveren daders zal maar zeer beperkt zijn, tenzij wij de bepalingen over uitlevering t.a.v. onze bondgenoten ingrijpend wijzigen. Volgens de huidige uitleveringswet van 1875 worden Nederlanders nimmer uitgeleverd en worden vreemdelingen niet uitgeleverd dan wegens de in art. 2 dier wet opgesomde misdrijven. Van de delicten uit de Titels I-IX van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht worden daar alleen vermeld de aanslag op het eigen staatshoofd en op het hoofd van een bevriende staat en de aanslag op de niet regerende vorst en de troonopvolger of een lid van het Koninklijk Huis. De overgrote meerderheid van de delicten, vermeld in de hierboven ontworpen bepaling, komen derhalve niet voor uitlevering in aanmerking. Nu zouden wij twee dingen kunnen doen, indien wij aan bondgenoten strafrechtelijke rechtshulp wilden verlenen. Wij zouden zowel de Nederlanders als de vreemdelingen, die naar ons land zijn gevlucht,

nadat zij in het buitenland een of ander misdrijf tegen de veiligheid, openbare orde en rust enz. hadden gepleegd of zelf kunnen berechten of kunnen uitleveren. Het lijkt verstandiger om de vreemdelingen ter zake van deze feiten uit te leveren en dus voor hen de uitleveringswet uit te breiden, en de Nederlanders zelf te berechten. De consequentie zou zijn dat de toepasselijkheid van de ontworpen bepaling werd beperkt tot Nederlanders en dat de Uitleveringswet werd verruimd.

De hierboven ontworpen bepaling ter aanvulling van het Wetboek van Strafrecht zou derhalve in zijn geheel moeten luiden:

„Wanneer enige strafbepaling straf bedreigt tegen de aanranding van een Nederlands staatsbelang of een belang van openbare orde, algemene veiligheid, openbaar gezag of rechtspraak of een belang tot welks bescherming Nederland een verdrag met een andere mogendheid heeft gesloten, is deze strafbepaling mede toepasselijk op de aanranding van dezelfde belangen van de staten waarmede Nederland ten tijde van het begaan van het feit in bondgenootschappelijke verhouding staat of waarmede Nederland een verdrag heeft gesloten ter bescherming van bepaalde in dat verdrag genoemde gemeenschappelijke belangen alsook op de aanranding van dezelfde belangen van volkenrechtelijke organisaties, waartoe Nederland is toegetreden. Deze bepaling is slechts toepasselijk voor zover de vreemde mogendheid waarmede Nederland in bondgenootschappelijke verhouding staat of een verdrag heeft gesloten, zelf op soortgelijke wijze de overeenkomstige Nederlandse belangen beschermt.

Deze bepaling is voorts slechts toepasselijk op ieder die zich binnen het Rijk in Europa of aan boord van een Nederlands vlieg- of vaartuig aan een der in het eerste lid bedoelde feiten schuldig maakt en op de Nederlanders, die zich buiten het Rijk in Europa schuldig maken aan een dier feiten, in beide gevallen slechts voorzover deze feiten ook strafbaar zijn in het land welks belangen zijn aangerand”.

De Uitleveringswet zou in dier voege moeten worden aangevuld, dat daarin achter art. 2 werd opgenomen een artikel 2a.

„Aan staten, waarmede Nederland ten tijde van het begaan van het feit in bondgenootschappelijke verhouding staat of waarmede Nederland een verdrag heeft gesloten ter bescherming van bepaalde in dat verdrag genoemde gemeenschappelijke belangen worden vreemdelingen uitgeleverd ter zake van misdrijven die aanrandingen opleveren van staatsbelangen of belangen van openbare orde, algemene veiligheid, openbaar gezag of recht-

spraak of van die gemeenschappelijke belangen, ter bescherming waarvan Nederland met een andere staat een verdrag heeft gesloten”.

Op die wijze zou een sluitend systeem zijn opgebouwd ter bescherming van de belangen der bondgenoten. Nederland zou de aanranding dier belangen of zelf berechten of vreemdelingen ter berechting aan de bondgenoot uitleveren.

Zou directe toepassing van vreemd recht mogelijk en aanbevelenswaardig zijn?

Er is nog een ander systeem denkbaar om hetzelfde, maar dan op nog ruimer schaal, te bereiken n.l. directe toepassing van buitenlands strafrecht door de Nederlandse rechter. Dit systeem zou in zover veel voor hebben, dat juist de belangen van de veiligheid, de openbare orde en de rust van de staat in de verschillende landen op heel verschillende manier zijn beschermd. Wie bijv. het Nederlandse en het Belgische Wetboek van Strafrecht en de daarbij behorende wetten en besluiten naast elkander legt, ziet terstond welke verschillen in formulering van de strafbepalingen bestaan, terwijl toch de strekking der bepalingen volkomen dezelfde is. Zeer duidelijk komt dit aan het licht, wanneer men bijv. de Nederlandse en Belgische bepalingen over het treden in vreemde krijgsdienst en de hulpverlening aan de vijand naast elkander legt. In Nederland kennen wij een vijftal betrekkelijk eenvoudige artikelen (de artt. 101-105 W. v. Sr.) alsmede de bepalingen van de Wet Oorlogsstrafrecht 1952. In België komen hiermede ongeveer overeen de artikelen 113, 115, 116, 117, 118bis, 122 van het Belgische Strafwetboek, in het wetboek ingevoegd bij de Besluitwetten van 11 oktober 1916, 17 december 1942, 25 mei 1945 en de wetten van 19 juli 1934 en 10 december 1937. Maar terstond springen belangrijke verschillen in het oog. Over het treden in vreemde krijgsdienst handelen bijv. ons artikel 101 W. v. Sr. en art. 4 van de Wet Oorlogsstrafrecht en het Belgische artikel 113 (Besluitwet van 11 oktober 1916 en Besluitwet van 17 december 1942).

Nederlandse regeling

art. 101

De Nederlander, die in het vooruitzicht van een oorlog met een buitenlandse mogendheid vrijwillig bij deze mogendheid in krijgsdienst treedt, wordt indien de oorlog uitbreekt, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vijftien jaren.

Art. 4 van de Wet Oorlogsstrafrecht.

De Nederlander, die vrijwillig in krijgsdienst treedt bij een buitenlandse mogendheid, wetende, dat deze met Nederland in oorlog is, wordt gestraft met de dood, levenslange gevangenisstraf of tijdelijke van ten hoogste twintig jaren.

Belgische regeling

art. 113

Iedere Belg die de wapens tegen België heeft opgenomen, wordt met de dood gestraft.

Voor de toepassing van deze bepaling geldt als opnemen van wapens tegen België het wetens vervullen voor de vijand van taken van strijd, vervoer, werk of bewaking, die normaal op de vijandelijke legers of hun diensten rusten.

Reeds in deze bepalingen zien wij de verschillen duidelijk tot uiting komen. Laten wij ze even opsommen:

De Nederlander is reeds strafbaar indien hij *voor* de oorlog, in het vooruitzicht van een oorlog, vrijwillig in vreemde krijgsdienst is getreden, mits maar later de oorlog uitbreekt. Voor de Belg bestaat een dergelijke bepaling niet. Maar wanneer hij voor de oorlog in vreemde krijgsdienst is getreden en na het uitbreken van de oorlog in die vreemde krijgsdienst blijft, zal hij geacht moeten worden de wapens tegen België te hebben opgenomen.

Met het treden in vreemde krijgsdienst wordt voor de Belg gelijkgesteld het „wetens vervullen voor de vijand van taken van strijd, vervoer, werk of bewaking, die normaal op de vijandelijke legers of hun diensten rusten”. In Nederland valt hetzelfde onder art. 102 W. v. Sr. luidende:

„Met levenslange gevangenisstraf of tijdelijke van ten hoogste twintig jaren wordt gestraft hij die opzettelijk, in tijd van oorlog, de vijand hulp verleent of de staat tegenover de vijand benadeelt.”

Het lijkt derhalve op het eerste gezicht alsof de hulpverlening aan de vijand door het verrichten van taken van

strijd, vervoer, werk of bewaking, die normaal op de vijandelijke legers of hun diensten rusten, in België met de dood wordt gestraft en in Nederland slechts met twintig jaren gevangenisstraf. Dit is echter niet zo, want art. 102 van het Nederlandse Wetboek van Strafrecht is een artikel uit de eerste titel van het Eerste Boek van het Strafwetboek. Ingevolge art. 2 van de Wet Oorlogsstrafrecht is daarop het Wetboek van Militair Strafrecht toepasselijk en ingevolge art. 45 van dat Wetboek jo. art. 12 Wet Oorlogsstrafrecht en jo. art. 78 van de Invoeringswet Militair Straf- en Tuchtrecht kan het „in geval van oorlog” (art. 1 Wet Oorlogsstrafrecht) toch met de dood gestraft worden.¹²

Ingevolge art. 12 van de Wet Oorlogsstrafrecht neemt „in geval van oorlog” de militaire rechter kennis van de misdrijven genoemd in art. 1 Wet Oorlogsstrafrecht en dus ook van de misdrijven, omschreven in Titel I en II van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht.

Omdat de militaire rechter kennis neemt van deze misdrijven en het Wetboek van Militair Strafrecht toepasselijk is, geldt ook art. 5 van het Wetboek van Militair Strafrecht luidende:

„De Nederlandse strafwet is toepasselijk op ieder die zich in tijd van oorlog, buiten het Rijk in Europa schuldig maakt aan een strafbaar feit, waarvan onder die omstandigheden de kennisneming aan de militaire rechter behoort”.

De Nederlander, die zich „in geval van oorlog” in het buitenland schuldig maakt aan hulpverlening aan de vijand (art. 102 Sr.), zou derhalve zeer zeker vallen onder de toepasselijkheid van het Nederlandse strafrecht. Naar de letter van de wet geldt ditzelfde ook voor iedere buitenlander, zowel voor de onderdaan van een bondgenootschappelijke als van een niet bondgenootschappelijke staat. Maar zou het geoorloofd zijn iedere buitenlander, die zich in het vooruitzicht van een oorlog in de krijgsdienst van de vijand had begeven strafbaar te achten ingevolge art. 102? M.i. niet! De ratio van art. 102 is zeer zeker, dat personen, die op een of andere wijze in een zekere betrekking staan tot Nederland of zijn bondgenoten de vijand niet mogen steunen. Indien dus een

¹² Zie mijn kritiek op deze wijze van wetgeving in mijn artikel „Het Ontwerp Oorlogsstrafrecht” in Ned. Jur. bl. 1951, blz. 856 v.

willekeurige buitenlander – geen onderdaan van een bondgenootschappelijke staat – misschien zelfs al voor de oorlog had dienst genomen bij de vijand en met deze had meegevochten, dan zouden wij hem m.i. niet mogen vervolgen terzake van het misdrijf van art. 102.

Anders ligt het misschien voor een onderdaan van een bondgenootschappelijke staat, die in het vijandelijke leger heeft dienst genomen, voordat de oorlog is uitgebroken, maar in het vooruitzicht, dat de oorlog zou uitbreken. Indien hij Nederlander zou zijn, zou art. 101 op hem van toepassing zijn. Art. 101 is dus voor Nederlanders een *lex specialis* van art. 102.

Valt nu b.v. de Belg plotseling toch onder de *lex generalis* van art. 102, omdat art. 101 niet op hem van toepassing is? Een elegante constructie is dat in ieder geval niet. Ze is m.i. zeker niet in overeenstemming met ons recht en rechtsgevoel.

Soortgelijke moeilijkheden kunnen zich voordoen bij andere gevallen van hulpverlening aan de vijand. Veronderstellen wij bijv. dat een in België wonende Braziliaan tijdens een oorlog, waarbij zowel Nederland als België betrokken zijn (dus nadat deze oorlog was uitgebroken) „een verspieder des vijands” in België in zijn huis heeft verborgen. Op een zeker ogenblik vlucht deze Braziliaan naar Suriname of naar de Nederlandse Antillen. Kan hij nu aldaar door een Nederlandse Krijgsraad worden berecht en is op hem via art. 5 Wetboek van Mil. Strafrecht en art. 12 van de Wet Oorlogsstrafrecht de Nederlandse Strafwet toepasselijk? Voor zover ik weet, geldt de Wet Oorlogsstrafrecht uitsluitend voor Nederland en niet voor Suriname en de Antillen. Nu kennen Suriname en de Antillen wel een bepaling in hun strafwetboek, welke overeenkomt met ons art. 102 (oud), n.l. art. 140 van het Surinaamse en art. 108 van het Antilliaanse wetboek en zij kennen ook artikelen overeenkomend met ons art. 107, maar zolang via art. 12 van de Wet Oorlogsstrafrecht deze artikelen niet toepasselijk zijn op iedere aan de militaire rechtsmacht onderworpen persoon, zijn zij op genoemde Braziliaan niet toepasselijk.

Zo zit zelfs de regeling van de toepasselijkheid van het strafrecht in het geval van oorlog, wanneer belangen van bondgenoten zijn aangerand – niëttegenstaande de bepa-

ling van art. 107 – vol puzzles. Maar belangrijker mis-
schien dan de gezamenlijke behartiging van belangen in
oorlogstijd is die van de belangen van bondgenoten in
vredestijd. Ook dan rijst n.l. de vraag: hoe kunnen en
moeten bondgenoten elkander wederzijdse rechtshulp ver-
lenen. Deze vraag is in vredestijd nog belangrijker dan in
geval van oorlog, omdat de oorlog een uitzonderingstoe-
stand oplevert, waarin men met noodrecht veel kan be-
reiken, wat krachtens de bestaande bepalingen onmogelijk
is. Maar voor vredestijd moeten regelingen worden ge-
troffen.

Men zou zich bijv. voor de Benelux-landen zelfs kun-
nen voorstellen, dat deze landen één rechtsgebied zouden
willen vormen, waarin het onmogelijk zou zijn, dat iemand,
die in een der landen een aldaar strafbaar feit had be-
gaan, onvervolgd en ongestraft zou moeten blijven op
grond van de verschillen in wetsbepalingen in de drie
landen. Eigenlijk moet het ook in het Europa van de toe-
komst zó zijn, dat niemand straffeloos in een der landen
van Europa delicten kan begaan. Op het ogenblik is het
echter anders. Doordat vrijwel geen enkele staat eigen
onderdanen uitlevert, is het voldoende, dat een delin-
quent naar zijn eigen land terugvlucht om straffeloos te
zijn, wanneer in dat eigen land het feit niet door de
strafwetgever als misdrijf wordt bestempeld. Zo is het
tenminste voor een land als Nederland, waar de eigen
landgenoot slechts kan worden vervolgd voor in het bui-
tenland begane strafbare feiten, wanneer die ook in het
eigen land een misdrijf opleveren (art. 5, 1e lid 2c Wb.
v. Sr.). Deze methode geeft geen bevredigende oplossing,
wanneer het land, waar het feit is begaan dit wel en
Nederland het niet strafbaar stelt. Evenmin biedt deze
methode een oplossing wanneer het land, waar het feit
is begaan, dit ernstiger opvat dan Nederland en het daar
dus een misdrijf en in Nederland slechts een overtreding
oplevert. Ook baat deze methode niet, wanneer in beide
landen het feit als overtreding wordt gequalificeerd of
wanneer het feit een misdrijf oplevert, waarvoor geen uit-
levering mogelijk is en het begaan is in het buitenland
door een buitenlander, die vervolgens naar ons land is
gevlucht. Nu is het te verdedigen, dat bijv. een Neder-
lander hier te lande niet vervolgbaar moet zijn wanneer

hij in het buitenland een feit begaat, dat daar een misdrijf oplevert, maar dat hier te lande niet strafbaar is (bijv. homosexualiteit tussen volwassenen). Iets minder goed is al te verdedigen, dat een Nederlander, die in het buitenland geen hulp verleent aan iemand die in levensgevaar verkeert, hier te lande niet vervolgbaar is, omdat art. 450 Sr. dit feit tot overtreding stempelt. En evenmin is in te zien waarom bijv. een Nederlander, die in België of Luxemburg ernstige baldadigheden pleegt, hier te lande niet vervolgbaar zou behoren te zijn. Onbillijk is voorts, dat de Belg, die in het buitenland een misdrijf heeft begaan, waarvoor geen uitlevering mogelijk is, als hij naar ons land vlucht, vrij uitgaat, terwijl de Nederlander hier wel vervolgd kan worden (men denke o.a. aan dood door schuld en opzettelijke verkeersmisdrijven).

Omgekeerd is het ook niet vanzelfsprekend, dat een Belg, die hier te lande een poging tot oplichting heeft begaan en naar België vlucht, vrij uitgaat, omdat in België poging tot oplichting niet strafbaar is. Gelijk gezegd: op den duur moet zeker de Benelux, maar zelfs Klein-Europa, zo zeer één rechtsgebied worden, dat het uitgesloten zou zijn, dat iemand betrekkelijk ernstige feiten begaat en zowel niet vervolgbaar als niet uitleverbaar zou zijn.

Ook de huidige Minister van Justitie Dr. J. Samkalden heeft deze opvatting verdedigd in zijn lezenswaardige rede gehouden te Brussel op 27 februari 1957 voor het Vlaamse Rechtsgenootschap, welke rede getiteld was „De Europese integratie als vraagstuk van Nationale Wetgeving”.¹³

Hij schrijft daarin:

„Thans moge ik nog enige juridische aspecten vermelden van de aanpassing van de nationale wetgeving aan de situaties, welke uit het tot stand komen van een gemeenschap voortvloeien. Ik ga er dan nogmaals van uit dat de totstandkoming van een gemeenschap vrijheid in het verkeer van goederen en personen met zich meebrengt, zij het, zeker in het begin, met een aantal beperkingen.

Ik denk dan eerst aan de gevolgen daarvan voor het strafrecht. Laat momenteel b.v. de Nederlandse staat zich niet in met overtredingen van verkeersregels, die door Nederlanders in Frankrijk zijn begaan, in de toekomst zal een indifferente houding steeds minder aanvaardbaar zijn. Immers, te verwachten valt, dat het

¹³ Gepubliceerd in het Ned. Tijdschrift voor Internationaal Recht, 1957, afl. 2, blz. 121 v.

verkeer tussen de landen onderling aanzienlijk zal toenemen. Verkeersveiligheid binnen de ene staat wordt diensgevolge een rechtstreeks belang voor de burgers van de andere staten der gemeenschap. Voorts valt te wijzen op de bestrijding van commune delikten. Volgens de bestaande wetgevingen kan weliswaar iemand, die in een vreemd land een misdadig pleegt, in dat land gestraft worden, maar de straf kan in dat land niet ten uitvoer worden gelegd indien de vreemdeling kans heeft gezien zijn eigen land te bereiken vóór de executie van de straf is begonnen. Uitleveringswetten roepen n.l. een halt toe aan de nationale regeringen om de misdadigers van eigen nationaliteit ter beschikking te stellen van andere landen, waar zij misdaden mochten hebben begaan. Worden de grenzen opgeheven, dan zal het voor de misdadigers eenvoudiger worden een nationaal gebied tijdig te bereiken. In de meeste gevallen zal de nationale rechter in zaken van criminele delikten vaak straffend kunnen optreden. Bij verkeersovertredingen e.d. is dit echter op dit ogenblik uitgesloten. Hetzelfde geldt voor een aantal politieke delikten terwijl deze zelfs van zeer ernstig karakter kunnen zijn en — als gevolg van integratie — de belangen van alle bij een gemeenschap betrokken staten kunnen treffen.

Ik waag het er op, zij het zeer summier, enkele mogelijkheden voor de oplossing van de hier rijzende problemen te noemen.

Allereerst zouden de nationale wetgevers hun uitleveringsbepalingen losser kunnen maken. Zij zouden zelfs niet behoeven te schromen constitutionele hindernissen voor het uitleveren van eigen onderdanen weg te nemen. Voorts kunnen de nationale wetgevers niet alleen strafbaar stellen het plegen van overtredingen tegen de wetgeving van het eigen land, maar — met name voor hun eigen burgers — ook de overtredingen van rechtsregels van de andere landen. Hoe verre men hiermede moet gaan mag ik bij deze summiere beschouwing in het midden laten!

Ook Minister Samkalden voelt derhalve voor een uitbreiding van de uitleveringsmogelijkheid en voor een toepassing van buitenlands strafrecht.

Ontwerp voor een verdrag over wederzijdse rechtshulp.

Zelf deed ik in de Benelux-Studie-Commissie voor eenmaking van het recht een voorstel om te geraken tot toepassing van elkanders strafrecht tussen de Benelux-landen onderling. Het principe, waarvan ik daarbij uitging, was, dat er of uitgeleverd moest worden of door de rechter van het land waar de verdachte, die niet uitgeleverd wordt, verblijf houdt, het recht zou worden toegepast van het land, waar het feit was begaan. Ik stelde mij toen voor, dat deze kwestie geregeld zou worden bij verdrag in aansluiting aan een uitleveringsverdrag. De regeling had ik slechts op enigszins belangrijke feiten willen laten slaan.

Toch zou men zich in Beneluxverband zeer wel kunnen voorstellen, dat het zelfs ongewenst zou zijn ook betrekkelijk onbelangrijke feiten onvervolgd te laten. Voor zover deze feiten echter met geldboete kunnen worden afgedaan, is wederzijds voldoende rechtshulp te bieden door de mogelijkheid te geven elkanders vonnissen executoir te verklaren. Wanneer een Nederlander in Brussel 's avonds met een onverlichte auto heeft gereden of ergens heeft geparkeerd, waar zulks verboden was, moet de hem aldaar opgelegde geldboete in Nederland aan hem geëxecuteerd kunnen worden. Op het ogenblik is zulks nog niet mogelijk, doch te eniger tijd zal men er toch wel eens in slagen, een verdrag in Beneluxverband of in het verband van Klein-Europa op dit punt te sluiten.

Zodra echter een vrijheidsstraf wordt opgelegd, zou een executoir-verklaring van de straf zonder meer o.i. niet aanbevelenswaardig zijn. Men zou er nog vrede mee kunnen hebben, dat een dergelijke door een buitenlandse rechter opgelegde vrijheidsstraf in het eigen land van de veroordeelde, die niet uitgeleverd kan worden, aan hem zou worden voltrokken, indien hij zichzelf met die executie accoord zou verklaren. Ook dan zou men nog een zekere omrekeningsschaal moeten opstellen voor de verschillende soorten van vrijheidsstraf. Naast deze mogelijkheid van ten uitvoerlegging van vreemde strafvonnissen zou echter ook de mogelijkheid moeten bestaan, dat staten aan elkander vroegen een feit te berechten op grond van de bepalingen van het land, waar het feit was begaan. Althans tussen bondgenoten zou dit mogelijk moeten worden gemaakt.

Een verdrag over een dergelijke wederzijdse rechtshulp zou ongeveer als volgt kunnen luiden:

Art. 1

De contracterende landen besluiten elkander rechtshulp te verlenen bij de toepassing en handhaving van hun strafrecht.

Soorten van rechtshulp.

Art. 2

Deze rechtshulp verlenen zij aan elkander:

1e door uitlevering;

2e door tenuitvoerlegging van elkanders strafvonnissen;

3e door toepassing van elkanders strafrecht;
alles overeenkomstig de navolgende bepalingen.

Uitlevering

Art. 3

Eigen onderdanen der contracterende landen worden door hen nimmer uitgeleverd.

Art. 4

Met eigen onderdanen kunnen door elk der contracterende landen worden gelijkgesteld onderdanen van andere landen, indien deze een vaste woon- of verblijfplaats hebben binnen het contracterend land, waaraan de uitlevering wordt gevraagd.

Art. 5

Uitlevering vindt plaats voor alle strafbare feiten, waarvoor de contracterende landen dit bij een uitleveringsverdrag zijn overeengekomen.

Tenuitvoerlegging van strafvonnissen

Art. 6

Elk der contracterende staten kan tot een andere contracterende staat een aanvraag richten om een strafvonnis in de eerste staat gewezen, ten uitvoer te leggen.

Art. 7

In elk der contracterende staten wordt een rechter aangewezen, die over deze aanvragen moet oordelen.

Art. 8

De aanvraag tot tenuitvoerlegging wordt door de rechter, die daartoe is aangewezen niet behandeld, dan nadat die aanvraag aan de veroordeelde in persoon is betekend.

Art. 9

De veroordeelde, aan wie de aanvraag is betekend, kan binnen 14 dagen na de betekening tegen die aanvraag een bezwaarschrift indienen.

Art. 10

Indien de veroordeelde geen bezwaarschrift tegen de aanvraag indient, gelast de rechter, die over de aanvraag moet oordelen, de tenuitvoerlegging van het vonnis. Bij die gelegenheid bepaalt hij tevens de soort en de mate

en wijze van straf of maatregel, welke moet worden ten uitvoer gelegd.

Bij deze keuze van soort, maat en wijze van straf houdt hij rekening met de straf of maatregel, welke is opgelegd in het vonnis, waarvan de tenuitvoerlegging is gevraagd, doch tevens met de soort, maat en wijze van straf of maatregel, die voor de feiten, waarvoor in het aanvragende land is veroordeeld, gelden en gebruikelijk zijn volgens het recht van het land, waartoe de aanvraag is gericht.

Art. 11

Indien de veroordeelde wel een bezwaarschrift indient tegen een aanvraag tot tenuitvoerlegging, zal, in het geval het vonnis waarvan de tenuitvoerlegging wordt gevraagd bij verstek is gewezen, de rechter, die over de aanvraag moet oordelen geheel opnieuw recht doen, alsof hij in hoger beroep over het feit moest oordelen. Indien de rechter meent, dat de veroordeelde te recht is veroordeeld, bepaalt hij de straf of maatregel overeenkomstig de bepaling van het tweede lid van het voorgaande artikel. Indien de rechter, die over de aanvraag moet oordelen, het bewijs van het feit niet geleverd acht, dan wel het feit of de verdachte niet strafbaar acht volgens het recht van het aanvragende land, wijst hij de aanvraag af. Hij wijst de aanvraag eveneens af, indien veroordeling in strijd zou zijn met de in zijn land geldende regels van openbare orde of zedelijkheid.

Art. 12

Indien de veroordeelde een bezwaarschrift indient tegen een aanvraag tot tenuitvoerlegging van een vonnis, dat op tegenspraak is gewezen en in kracht van gewijsde is gegaan, zal de rechter die over de aanvraag moet oordelen de ten uitvoerlegging gelasten, met bepaling van de keuze van soort, maat en wijze van straf en maatregel, zoals zulks is voorgeschreven in het tweede lid van art. 10.

Indien echter bij de rechter ernstige twijfel mocht rijzen omtrent het bewezen zijn van het feit, waarvoor is veroordeeld, dan wel omtrent de strafbaarheid van het feit of van de verdachte volgens het recht van het aanvragende land, of indien de rechter meent, dat de ten uitvoerlegging van het vonnis zou zijn in strijd met de regels van open-

bare orde of zedelijkheid, geldende in het land waartoe de aanvraag is gericht, wijst hij de aanvraag tot ten uitvoerlegging bij een met redenen omklede beslissing af.

Geldboeten

Art. 13

Geldboeten, welke door de rechter van een der contracterende landen zijn opgelegd of welke door een vervolgende autoriteit aan de verdachte worden voorgesteld ter voorkoming van strafvervolging, zullen de andere contracterende landen laten innen door de daartoe door hen aan te wijzen autoriteiten, bij voorkeur door die autoriteit, die in het land waartoe de aanvraag is gericht de aldaar opgelegde geldboeten int.

Art. 14

Deze inning geschiedt hetzij door vrijwillige betaling door de veroordeelde, hetzij door de geldboete te verhalen op zijn goederen.

Art. 15

Indien een opgelegde geldboete niet vrijwillig wordt voldaan, kan deze op de goederen van de veroordeelde worden verhaald. Bij gebreke van betaling of verhaal kan in het land, waar de veroordeelde zijn vaste woon- en verblijfplaats heeft, een hem opgelegde vervangende vrijheidsstraf worden ten uitvoer gelegd.

Indien een opgelegde geldboete niet vrijwillig wordt voldaan en ook niet op de goederen van de veroordeelde kan worden verhaald, zal, indien tegen het vonnis, waarvan de ten uitvoerlegging wordt gevraagd, geen bezwaarschrift wordt ingediend, de rechter, die daartoe in elk der contracterende staten is aangewezen de hoogte en soort van de vervangende vrijheidsstraf bepalen met inachtname van art. 10, tweede lid.

Wanneer de veroordeelde wel een bezwaarschrift indient tegen het vonnis, waarbij hem die geldboete werd opgelegd, vinden verhaal en ten uitvoerlegging der vervangende hechtenis niet plaats voordat door de rechter die over de aanvraag moet oordelen daarover is beslist.

Art. 16

Indien het vonnis, waarbij tot geldboete was veroordeeld in het aanvragende land op tegenspraak was ge-

wezen, zal de rechter tot wie het bezwaarschrift was gericht het bedrag der geldboete slechts kunnen wijzigen, indien hem deze met het oog op de financiële omstandigheden van de veroordeelde te hoog voorkomt. Deze rechter bepaalt tevens de hoogte en soort der vervangende vrijheidsstraf met inachtneming van art. 10, tweede lid. De rechter zal echter nimmer een zwaardere geldboete of vervangende vrijheidsstraf mogen opleggen, dan door de rechter in het land waar het vonnis op tegenspraak was gewezen, was opgelegd.

Art. 17

Indien het vonnis, waarbij tot geldboete was veroordeeld in het aanvragende land bij verstek is gewezen zal de rechter tot wie het bezwaarschrift is gericht opnieuw recht doen alsof hij in hoger beroep over het feit moet oordelen, met toepassing van het strafrecht van het aanvragende land, behoudens wat betreft de vaststelling der vervangende vrijheidsstraf, welke hij bepaalt overeenkomstig de mate waarin en de wijze waarop zulks geschiedt volgens het recht van het land tot hetwelk de aanvraag is gericht.

Art. 18

De geldboeten, die na de beslissing over het bezwaarschrift worden opgelegd, worden geïnd op dezelfde wijze als zulks geschiedt in het land, waartoe de aanvraag tot inning is gericht.

Art. 19

Ook het verhaal van de geldboete op de goederen van de veroordeelde en de tenuitvoerlegging van de vervangende vrijheidsstraf geschieden op de wijze en volgens de regelen welke daarvoor gelden in het land, waartoe de aanvraag tot inning is gericht.

Art. 20

De inning van *geldsbedragen* tot betaling waarvan de dader van een strafbaar feit is veroordeeld, indien hij een voorwerp, waarvan de verbeurdverklaring is bevolen niet uitlevert, geschiedt op dezelfde wijze als de inning van geldboeten.

Straffen en maatregelen, vrijheidsberoving met zich mee brengend.

Art. 21

Van straffen en maatregelen, vrijheidsberoving met zich mee brengend, welke door de rechter van een der contracterende landen zijn opgelegd, kan de tenuitvoerlegging aan een der andere contracterende landen worden gevraagd.

Art. 22

Indien het vonnis, waarbij de straf of maatregel is opgelegd en waarvan de tenuitvoerlegging is gevraagd, op tegenspraak is gewezen, zal de rechter van het land, waartoe de aanvraag is gericht, de straf of maatregel opleggen, die volgens zijn recht het meest overeenkomt met die welke in het vonnis van de rechter van het aanvragende land was opgelegd.

Hij mag bij de oplegging van de straf of maatregel rekening houden met de persoonlijkheid van de veroordeelde en met de soort en mate van straf en maatregel, die voor soortgelijke feiten in zijn (des rechters) land gebruikelijk zijn. Hij mag echter nimmer een straf of maatregel opleggen welke in duur van vrijheidsberoving de straf of maatregel, welke in het aanvragende land was opgelegd, zou overtreffen.

Art. 23

Indien het vonnis waarbij de straf of maatregel is opgelegd en waarvan de tenuitvoerlegging wordt gevraagd bij verstek is gewezen, zal de rechter van het land, waartoe de aanvraag is gericht opnieuw recht doen alsof hij in hoger beroep over het feit moest oordelen, met toepassing van het strafrecht van het aanvragende land, behoudens wat betreft soort en mate en wijze van straf of maatregel. Deze zal hij bepalen met inachtneming van art. 10 tweede lid.

Andere straffen, dan vrijheidsstraffen.

Art. 24

Doodstraffen en lijfstraffen, welke door de rechter van een der contracterende landen zijn opgelegd moeten, indien daarvan de tenuitvoerlegging in een der andere con-

tracterende landen wordt gevraagd, door de rechter van het land tot hetwelk de aanvraag is gericht, steeds worden veranderd in straffen, welke vrijheidsberoving met zich mede brengen. In het geval in het aanvragende land tot doodstraf is veroordeeld zal hij vrijheidsstraf kunnen opleggen tot een maximumduur die volgens zijn recht is toegestaan.

Lijfstraffen ter zake van het feit, waarvoor is veroordeeld in het aanvragende land zal hij veranderen in vrijheidsstraffen, die voor soortgelijke feiten in zijn (des rechters) land gebruikelijk zijn.

Art. 25

Andere straffen en maatregelen, welke geen geldboete of vrijheidsberoving met zich medebrengen en welke niet bestaan in doodstraf of lijfstraf, worden door de rechter van het land tot hetwelk de aanvraag is gericht zoveel mogelijk omgezet in overeenkomstige straffen of maatregelen, waarbij de rechter rekening zal houden met de straffen, welke in zijn land en volgens zijn recht voor soortgelijke feiten worden opgelegd. Hij zal – behalve in het geval van dood- of lijfstraf – echter nimmer een straf, welke geen vrijheidsberoving met zich medebrengt, mogen vervangen door een straf, die zulks wel doet. De rechter van het land, tot hetwelk de aanvraag is gericht, zal bij die omzetting tevens rekening houden met de persoonlijke, sociale en economische omstandigheden van de veroordeelde.

Voorwaardelijke straffen en maatregelen.

Art. 26

Indien een straf of maatregel in het aanvragende land voorwaardelijk is opgelegd, zal de rechter van het land, waartoe de aanvraag is gericht, deze straf of maatregel niet onvoorwaardelijk mogen opleggen.

De wijze, waarop de aan een voorwaardelijke straf of maatregel verbonden voorwaarden worden gehandhaafd, geschiedt volgens de regelen van het land waartoe de aanvraag is gericht. De rechter van dat land beoordeelt ook tijdens de duur van de voorwaardelijk opgelegde straf of de opgelegde voorwaarden zijn overschreden en welke gevolgen dit volgens het recht van het land, waartoe de

aanvraag is gericht, heeft. Hij beslist over de gehele of gedeeltelijke tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf bij overtreding der voorwaarden.

Indien een persoon aan wie door de rechter van een der contracterende landen voorwaardelijk een of ander straf of maatregel is opgelegd, zich met toestemming van de autoriteit, die op hem toezicht houdt, naar een der andere contracterende landen begeeft, kan aan de autoriteiten van dat land, die daarvoor aldaar zijn aangewezen, gevraagd worden het toezicht over te nemen. Het tweede lid van dit artikel is dan van toepassing.

De toepasselijkheid van buitenlands strafrecht.

Art. 27

Elk der contracterende landen kan aan een der andere contracterende landen vragen een feit, waarop het strafrecht van het aanvragende land toepasselijk is, te berechten in het land, waartoe de aanvraag is gericht. In geval van zulk een aanvraag zal het land, waartoe deze aanvraag is gericht, op dat feit zijn eigen strafrecht toepassen, indien dit op dat feit krachtens enige bepaling toepasselijk is.

Indien en voorzover het strafrecht van het land, waartoe de aanvraag is gericht, niet op dit feit toepasselijk is, zal de rechter van dat land op het feit het strafrecht toepassen van het aanvragende land. Bij de toepassing van het strafrecht van het aanvragende land zal de rechter van het land tot hetwelk de aanvraag is gericht de straffen toepassen, welke hij in zijn land voor soortgelijke feiten zou hebben opgelegd.

Indien soortgelijke feiten in zijn recht niet aanwijsbaar zijn zal hij de straffen opleggen, die het meest overeenkomen met de straffen, welke volgens het recht van het aanvragende land zouden zijn opgelegd, behoudens dat hij nimmer dood- of lijfstraffen zal mogen opleggen.

Deze toepassing van vreemd strafrecht heeft slechts plaats in het geval dat ter zake van het feit geen uitlevering aan het aanvragende land kan plaats vinden, en in het geval deze uitlevering door het land tot welk de aanvraag is gericht, wordt geweigerd en in het geval, dat het aanvragende land boven uitlevering de voorkeur

geeft aan berechting in het land waar de verdachte is aangehouden.

Art. 28

In geval van een oorlog, waarbij een of meer der contracterende landen zijn betrokken, kan de rechter van elk der contracterende landen — ook zonder dat daartoe een aanvraag is gedaan — het strafrecht toepassen van datgene der andere contracterende landen, welks belangen zijn geschaad.

Deze toepassing van het vreemde strafrecht zonder dat daartoe aanvraag is gedaan heeft slechts plaats ten aanzien van personen, die verdacht worden een feit te hebben begaan, waardoor de openbare orde, algemene veiligheid, rust of rechtspraak werden aangerand of in gevaar gebracht in het land, dat de aanvraag tot vervolging en bestraffing had moeten doen, doch dat tengevolge van de oorlogstoestand tot die aanvraag buiten staat is.

Deze toepassing van het vreemde strafrecht heeft voorts slechts plaats, wanneer de verdachte niet wordt uitgeleverd aan het land, waarvan de bovengenoemde belangen zijn geschaad of in gevaar gebracht.

Deze toepassing van het vreemde strafrecht heeft niet plaats, wanneer op de genoemde verdachte en de door hem bedreven feiten ook het strafrecht van het contracterende land, waar hij gevonden en aangehouden wordt, toepasselijk is.

Bij de toepassing van het vreemde strafrecht mag de rechter geen zwaardere straf of maatregel opleggen dan hij voor soortgelijke feiten volgens zijn eigen recht zou hebben kunnen opleggen.

Ontzetting uit bepaalde rechten.

Art. 29

Straffen en maatregelen die ontzetting uit bepaalde rechten inhouden of met zich meebrengen, gelden, indien de rechter van een der contracterende landen zulks bepaalt, ook in de andere contracterende landen, echter niet dan nadat de rechter van het land tot hetwelk de aanvraag is gericht ze zoveel mogelijk in soortgelijke straffen of maatregelen heeft omgezet op de wijze als in art. 10, tweede lid, bedoeld.

Voorlopige hechtenis.

Art. 30

Voorlopige hechtenis is mogelijk zowel in het geval dat uitlevering wordt gevraagd als in het geval dat de ten uitvoerlegging wordt gevraagd van een strafvonnis, waarbij is veroordeeld tot een straf of maatregel welke vrijheidsberoving met zich meebrengt, alsook in het geval dat door een der contracterende landen aan een ander der contracterende landen wordt gevraagd een feit te berechten volgens het recht van het aanvragende land. Deze voorlopige hechtenis kan echter door de rechter die over de aanvraag moet oordelen slechts worden gelast, indien zowel volgens het recht van het aanvragende land als volgens het recht van het land tot hetwelk de aanvraag is gericht voorlopige hechtenis voor het feit mogelijk is. In afwachting van een aanvraag tot uitlevering of van berechting volgens het recht van het aanvragende land kan – op verzoek van de vervolgende autoriteit daartoe in elk der contracterende landen aangewezen – de rechter van het land, waar de verdachte wordt aangehouden de voorlopige hechtenis van die verdachte gelasten. In dat geval moet de vervolgende autoriteit onverwijld de regering van het land, hetwelk de aanvraag moet doen, van deze aanhouding en voorlopige hechtenis op de hoogte stellen. Indien na acht dagen geen aanvraag tot uitlevering of berechting volgens het recht van het aanvragende land is binnengekomen moet de verdachte in vrijheid worden gesteld.

Regels van procesrechtelijke aard

Art. 31

De processen-verbaal opgemaakt door opsporingsambtenaren hebben in elk der contracterende landen dezelfde bewijskracht, die zij hebben in het land, waar deze opsporingsambtenaren hun functie uitoefenen.

Art. 32

In geval van toepassing van vreemd strafrecht zal de rechter van het land, waartoe de aanvraag is gericht recht doen volgens de processuele regels van zijn eigen land.

Toelichting op het ontwerp verdrag voor wederzijdse rechtshulp

Het is steeds een hachelijke onderneming om zonder overleg met anderen en terwijl het onmogelijk is te profiteren van hun tegenwerpingen een stuk wetgeving of een concept verdrag te ontwerpen. Wetten en verdragen krijgen over het algemeen pas hun juiste formulering, wanneer en doordat meerdere partijen zich er over uitspreken. In zover is er iets voor te zeggen in een praeadvies voor de Ned. Jur. Ver. nimmer een ontwerpregeling op te nemen, maar alleen de principes aan te geven, welke bij het opstellen van een regeling moeten gelden. Men heeft te zeer onvoldoende wederwoord, dan dat men „in zijn ééntje” een ontwerpverdrag kan samenstellen. Men overziet dan niet in volle omvang de moeilijkheden, die kunnen rijzen. Ook bedenkt men onvoldoende de verschillende oplossingen, die voor die moeilijkheden zouden kunnen worden gevonden. Anderzijds is het – juist t.a.v. een materie als de onderhavige – goed om eens precies te formuleren, waarom het nu eigenlijk gaat. Een artikelsgewijze behandeling leent zich daartoe bij uitstek. Van daar dat in dit praeadvies toch een verdrag voor internationale rechtshulp tussen bondgenoten is ontworpen. In de Staten van West Europa, zelfs in de Beneluxlanden, maar ook in de landen van andere werelddelen bestaat een grote schroom t.a.v. regelingen voor wederzijdse rechtshulp.

Wanneer men b.v. het verdrag over Internationaal Strafrecht van Montevideo van 19 maart 1940¹⁴ bekijkt, dan ziet men hoe terughoudend de Zuid-Amerikaanse staten zijn geweest op het punt van het verlenen van rechtshulp. En dat verdrag (gesloten tussen Uruguay, Brazilië, Columbia, Bolivia, Argentinië, Peru en Paraguay) was in 1946 nog niet in werking getreden. Het huldigt vrijwel uitsluitend het territorialiteitsbeginsel. Van toe-

¹⁴ International Legislation, A collection of the Texts of Multipartite International Instruments of general interest, edited by Manley O. Hudson with the collaboration of Louis B. Sohn, Vol. VIII, no. 582, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 1949.

passing van vreemd strafrecht is geen sprake. Integendeel art. 5 van dat verdrag bepaalt:

„Acts committed in the territory of a given state, which are not susceptible of punishment according to its own laws but which are punishable by the State wherein they produce their effects, may not be tried by the judges or tribunals of the latter unless the offender shall be found within its jurisdiction.

A similar rule applies with respect to those crimes for which the extradition of the offenders is not authorized”.

Insteede van aan te moedigen, dat een feit althans op een of andere wijze tot berechting zal komen wordt de jurisdictie over dat feit uitgesloten wanneer het niet strafbaar is in het land waar het is begaan en wel strafbaar in het land waar het gevolgen heeft te weeg gebracht. Over de leer van het instrument wordt maar helemaal niet gesproken, maar blijkbaar gaat dit verdrag er van uit dat in zulk een geval ook het land waar een instrument heeft gewerkt geen jurisdictie heeft over en zijn strafwet niet kan toepassen op het feit.

Het tweede lid van artikel 5 van het verdrag van Montevideo gaat nog veel verder. Indien voor een feit niet uitgeleverd kan worden en het is niet strafbaar in het land waar het is begaan, mag de staat, waar de dader zich bevindt het feit niet berechten. Aldus meen ik tenminste dat het ietwat duistere tweede lid van dit art. 5 moet worden gelezen.

Het enige punt waarop dit verdrag tamelijk liberaal is en vrij ver gaat is dat het de uitlevering op uitgebreide schaal toelaat. Zelfs eigen onderdanen moeten worden uitgeleverd voor de misdrijven, waarvoor dit is toegestaan. Maar overigens blijkt uit het gehele verdrag hoezeer de staten hun eigen souvereiniteit hebben willen bewaren. Op die wijze komt men natuurlijk nimmer tot het verlenen van efficiënte rechtshulp op strafrechtelijk terrein. Persoonlijk ben ik er echter van overtuigd, dat wij in West-Europa en op de duur in de gehele wereld tot zulk een wederzijdse rechtshulp zullen moeten komen. Reeds hierboven (blz. 256 v.) wees ik op de onbillijkheid en inefficiëntie die in de huidige regelingen schuil gaan. Weliswaar komt deze inefficiëntie tot dusver slechts in uitzonderingsgevallen tot uiting, omdat de meeste daders van strafbare feiten gegrepen worden in het land, waar die

feiten zijn begaan, maar bij de intensivering en versneling van het verkeer en de verkeersmogelijkheden zal de behoefte aan internationale rechtshulp toenemen. Dat betekent dus, dat ook de wenselijkheid om tot een regeling dier rechtshulp te geraken, voortdurend sterker wordt en misschien dat dan het hier ontworpen verdrag enige denkbeelden voor de grondslagen dier regeling kan verschaffen.

De twee belangrijkste voordelen van een verdrag over internationale rechtshulp.

De voordelen van een verdrag, zoals hier ontworpen liggen voor de hand. Ten eerste blijven er veel minder mazen open, waar een handige delinquent door heen kan slippen, zolang de uitleveringsmogelijkheid zo gering is als thans en elk land de toepasselijkheid van zijn strafrecht beperkt.

Het tweede grote voordeel van het verdrag – zoals het hier ontworpen is – is dat de noodzakelijkheid van unificatie van de verschillende strafwetten vermindert. Immers, wanneer de verschillende landen de uitleveringsmogelijkheid zouden uitbreiden, elkanders strafvonnissen zouden ten uitvoer leggen en wanneer zij bovendien in bepaalde gevallen elkanders strafrecht toepasselijk zouden achten, zou de behoefte aan unificatie van strafrecht minder groot worden.

De verschillende landen zouden hun strafrecht kunnen behouden en zouden het ook in de toekomst op eigen manier kunnen formuleren. Er zou zelfs alle aanleiding zijn de toepasselijkheid van het eigen strafrecht niet te ver uit te breiden omdat men over het algemeen het best de *lex loci delicti* toepasselijk zou kunnen doen zijn. Wanneer de gezamenlijke contracterende landen maar zorgen dat die *lex loci delicti* werkelijk wordt toegepast op de dader van een strafbaar feit, dan is er niet veel aanleiding om de toepasselijkheid van het strafrecht door het universaliteitsprincipe of zelfs maar door het beschermingsbeginsel uit te breiden.

Laat ik het iets concreter zeggen. Wanneer een Belg hier te lande een ernstig verkeersdelict heeft begaan (bijv. dronken in een auto heeft gereden) en hij heeft tijdig zijn eigen land weten te bereiken, dan zullen er volgens

het hier ontworpen verdrag verschillende mogelijkheden bestaan. In de eerste plaats is het mogelijk, dat hij hier te lande bij verstek wordt veroordeeld en dat Nederland aan België de tenuitvoerlegging vraagt van het hier te lande gewezen verstekvonnis. De zaak zal dan in België nog eens moeten worden gezien, maar aan de hand van en met toepassing der Nederlandse bepalingen, behoudens soort, maat en wijze van bestraffing, waarvoor het Belgische recht zal gelden. In de tweede plaats is het mogelijk dat wij terstond aan België vragen om – zo nodig met toepassing van de Nederlandse bepalingen – de zaak in België te berechten. Blijkt het dat het Belgische recht zelf bepalingen heeft, die op het geval slaan, dan zal België de zaak naar zijn eigen recht beoordeelen en bestraffen. Blijkt het dat dergelijke bepalingen niet bestaan of dat zij niet precies passen op het feit, dan zal België de Nederlandse bepalingen toepassen. Alleen de strafsoort en strafmaat zullen Belgisch zijn. Wij zullen verderop nog de vraag gezien of er voor bepaalde delicten geen uitzonderingen moeten worden gemaakt.

De beginselen van het ontwerp.

De beginselen waarvan bij het opstellen van het ontwerpverdrag is uitgegaan werden hierboven (blz. 256) reeds kort opgesomd. Zij zijn:

1e. in landen tussen welke een bondgenootschappelijke of een verdragsverhouding bestaat behoort een feit, dat strafbaar is gesteld in het land waar het is begaan, nimmer niet-vervolgbaar en dus straffeloos te zijn;

2e. in geval voor een feit kan worden uitgeleverd, moet zulks zoveel mogelijk geschieden, tenzij de staat die de uitlevering zou kunnen vragen de voorkeur geeft aan berechting door de *judex loci deprehensionis*;

3e. het blijft niet wenselijk eigen landgenoten uit te leveren. In de eerste plaats zouden zij dan dikwijls hun straf moeten uitzitten op plaatsen ver van hun eigen familie en huis en bovendien in een vreemde omgeving, waarvan zij misschien zelfs de taal en in ieder geval de gebruiken en gewoonten slecht kennen. Eigen landgenoten zullen wij derhalve nimmer uitleveren. Dan moeten wij ze ook zelf kunnen berechten.

Art. 5 eerste lid, 2e van het Nederlandse Wetboek van Strafrecht maakt dit thans reeds ten dele mogelijk, echter lang niet in voldoende mate. In het bijzonder bij verkeersdelicten, maar ook bij economische delicten kunnen feiten, die hier te lande overtredingen opleveren een zo ernstig karakter dragen, dat wij ze zelf zouden moeten berechten, nu wij eigen landgenoten nimmer uitleveren. Aangezien voor dit soort delicten over het algemeen uitsluitend het territorialiteitsbeginsel geldt – en ook beter kan blijven gelden – verdient het aanbeveling dat de Nederlandse rechter gemachtigd wordt het recht toe te passen van het land, waar het feit is begaan.

4e. Voor de berechting van de strafbare feiten waarop het strafrecht van een der contracterende landen toepasselijk is, geldt: of uitleveren, of het vreemde strafvonnis ten uitvoer leggen, of het feit zelf berechten.

5e. Het lijkt gewenst om ook vreemdelingen niet altijd te behoeven uit te leveren. Wanneer bijv. een Engelsman sedert jaar en dag in Nederland woont, hier zijn gezin heeft en hij begaat in België een misdrijf, dan kan het vooral voor 's mans reclassering beter zijn, dat hij niet aan België hoeft te worden uitgeleverd. Op het oogenblik is er geen enkele andere mogelijkheid, willen wij hem tot berechting laten komen, dan om hem aan België uit te leveren. Indien hij bijv. in België een doodslag heeft begaan dan is daarop het Nederlandse strafrecht niet van toepassing. Wanneer hij naar Nederland heeft weten te vluchten, moeten wij hem wel aan België uitleveren, willen wij aan België rechtshulp verlenen. Het zou echter in tal van gevallen aanbeveling kunnen verdienen, dat de man dicht bij zijn gezin zijn straf zou kunnen uitzitten. Nog veel meer aanleiding bestaat er voor deze mogelijkheid om die Engelsman hier te lande te berechten (of althans het in België over hem uitgesproken verstekvonnis aan hem te executeren) wanneer het een misdrijf geldt waarvoor geen uitlevering mogelijk is (bijv. dood door schuld). Immers de Nederlandse strafwet is niet op hem van toepassing, uitlevering is evenmin mogelijk. Het enige wat mogelijk zou zijn is uitzetting als ongewenste vreemdeling, iets wat, wanneer deze Engelsman hier een gezin en een betrekking heeft, wel eens veel zwaarder zou kunnen aankomen dan de op te

leggen straf. Juist ook met het oog op voorwaardelijke straffen en maatregelen is het zeer gewenst, dat deze kunnen worden opgelegd en geëxecuteerd in het land, waar de delinquent woont. Om maar te blijven bij het geval van een in Nederland sedert jaar en dag wonende Engelsman die op een vakantiereis in België een geval van dood door schuld ten gevolge van een verkeersover-treding op zijn geweten heeft. Laten wij veronderstellen dat hij zich bovendien heeft schuldig gemaakt aan het strafbare feit van doorrijden na het veroorzaken van een verkeersongeval, en dat hij zodoende al over de Neder-landse grens is gekomen, voordat nog bekend was, wie het feit had begaan. Laten wij voorts aannemen dat er een aantal verzachtende omstandigheden zijn, zodat een voorwaardelijke straf op zijn plaats zou zijn maar . . . bijv. met intrekking van het rijbewijs.

Uitgeleverd kan de man niet worden. Uitzetting uit ons land is onpractisch en ongewenst. Er is bijv. een heel gezin met kinderen, die hier te lande op school gaan. De man zelf heeft een betrekking bij een Nederlands bedrijf en voldoet uitstekend. De Nederlandse strafwet is op hem niet van toepassing. Wat ligt nu meer voor de hand dan dat de Nederlandse rechter met toepassing der Belgische bepalingen of ingevolge een Belgisch verstekvonnis aan deze man een voorwaardelijke gevangenisstraf zou opleggen met een geldboete en intrekking rijbewijs. Een Neder-landse reclasseringsvereniging zal toezicht kunnen houden en de intrekking rijbewijs zal zowel in Nederland als in andere contracterende landen gelden (zie art. 29 van het ontwerp).

Wat voor de voorwaardelijke straf en de bijkomende straf geldt, gaat in niet mindere mate op in geval een gecombineerde voorwaardelijke en onvoorwaardelijke straf of maatregel op zijn plaats lijkt te zijn. Het onvoorwaar-delijke deel van de straf of maatregel kan „dicht bij het gezin van de delinquent” of althans in „een gesticht, dat in een voor hem eigen en vertrouwde omgeving staat”, worden ten uitvoer gelegd en het voorwaardelijk gedeelte kan eveneens aan hem worden voltrokken met behulp van reclasseringsambtenaren en instellingen die 's mans om-geving kennen en daarmee contact hebben.

Om al deze redenen wordt in art. 4 van het ontwerp

voorgesteld dat t.a.v. de al- of niet uitlevering onderdanen van andere landen gelijkgesteld kunnen worden met eigen onderdanen, indien die onderdanen van andere landen binnen het land, waaraan uitlevering wordt gevraagd een vaste woon- of verblijfplaats hebben.

Toelichting op de afzonderlijke artikelen.

Art. 3-5 betreffende de uitlevering.

Art. 5. Opzettelijk heb ik in dit ontwerp verdrag geen regels gegeven omtrent de vraag voor welke feiten uitlevering moet plaats vinden. Het zou n.l. zeer wel kunnen zijn dat een dergelijk verdrag van wederzijdse rechtshulp gepaard zou kunnen gaan met verschillende soorten van uitleveringswetten en uitleveringsverdragen. Het doet er bij de aanvaarding van een verdrag als hier ontworpen ook minder toe dan het er thans toe doet of voor meer dan wel voor minder feiten uitlevering mogelijk is. Het principe is immers toch: of uitleveren of zelf het vonnis van het medecontracterende land ten uitvoer leggen of zelf het feit berechten op de grondslag van het recht waar het feit is begaan. Al naar gelang de uitleveringsmogelijkheid geringer is, zullen de beide andere methoden van rechtshulp aan belang en toepassing winnen.

Toch zou ik er voor gevoelen, dat de contracterende landen de mogelijkheid van uitlevering zouden uitbreiden. Het principe moet ongetwijfeld zijn dat de berechting ter plaatse waar het feit is begaan de voorkeur verdient, daar in de meeste gevallen daar het beste het bewijs geleverd kan worden. Ook zal het rechtsgevoel van de gelaedeerde en van de omgeving het best bevredigd kunnen worden, wanneer de berechting en de bestraffing plaats vindt waar het feit is begaan. Om deze reden heb ik ook in het ontwerp-verdrag de uitlevering als eerste vorm van wederzijdse rechtshulp genoemd. Er zullen echter altijd een aantal strafbare feiten en delinquenten overblijven, waarvoor uitlevering niet op haar plaats zou zijn. Het zou b.v. dwaasheid zijn de ingewikkelde en toch altijd vrij kostbare procedure van uitlevering (met de daarbij behorende overbrenging van verdachte) in werking te stellen in het geval van bagatel delicten, die met geldboete of met een voorwaardelijke straf kunnen worden afgedaan.

Er is echter ook geen aanleiding om deze geringere misdrijven en overtredingen ongestraft te laten omdat uitlevering niet mogelijk is. Of iemand nu in Brussel, dan wel in Maastricht geldboete krijgt ter zake van het feit dat hij de vrijheid en de veiligheid van het verkeer in gevaar heeft gebracht, er is evenveel aanleiding om het vonnis bijv. in Groningen, indien hij daar woont, aan hem te executeren. A fortiori geldt dit voor lichte misdrijven, heel in het bijzonder voor culpoze delicten.

Wanneer iemand door zijn schuld een ontploffing veroorzaakt in Brussel en het blijkt pas dat hij de dader is geweest, wanneer hij al weer hoog en droog in zijn woonplaats in zijn vaderland, Nederland, is aangeland dan kan hij niet worden uitgeleverd. Is hij een Nederlander dan is de Nederlandse strafwet op hem van toepassing. Is hij een Duitser of Engelsman dan zouden wij hem alleen over de grens kunnen zetten, met alle consequenties van dien. Veel beter is dat het Belgische verstekvonnis waarbij hij is veroordeeld aan hem kan worden geëxecuteerd, of dat wij op die Duitser of Engelsman althans ook in Nederland het Belgische strafrecht kunnen toepassen.

*Ten uitvoerlegging van buitenlandse strafvonnissen,
Artt. 6-12.*

Na de uitlevering behandelt het ontwerp-verdrag de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnissen. Vooropgesteld wordt, dat hiervoor evenals voor de uitlevering een aanvraag noodzakelijk is van één der contracterende landen (art. 6). Dit om te vermijden, dat dubbele be-rechting plaats zou vinden, en ook om te voorkomen, dat een der contracterende landen eigener beweging tot een dergelijke ten uitvoerlegging over zou gaan. In elk der contracterende staten wordt een rechter aangewezen die over zulk een aanvraag moet oordelen. Het zal waarschijnlijk de voorkeur verdienen om in elk land hiervoor de hoogste rechter, dus in Nederland de Hoge Raad aan te wijzen, teneinde deze jurisprudentie in één hand te houden en tevens te waarborgen, dat de questies van buitenlands strafrecht, die zich hierbij kunnen voordoen, worden beoordeeld door de rechter, die hiertoe het meest bekwaam en geëigend is. Opzettelijk is dit echter niet

dwingend voorgeschreven, opdat elk land vrij kan blijven dit op zijn wijze te doen.

Het spreekt vanzelf, dat de veroordeelde verweer moet kunnen voeren tegen de aanvraag tot tenuitvoerlegging.

Artt. 8 en 9.

Vandaar dat deze aan hem „in persoon” betekend moet worden (art. 8). De wijze waarop die betekening moet plaats vinden kan ook weder beter in elk land afzonderlijk worden geregeld. De veroordeelde kan vervolgens tegen de aanvraag een bezwaarschrift indienen (art. 9).

Artt. 10-12.

Wanneer de veroordeelde geen bezwaarschrift indient, zal er niets tegen zijn, dat de rechter, die over de aanvraag moet oordelen de tenuitvoerlegging van het buitenlandse strafvonnis gelast (art. 10). De rechter zal dan echter nog de strafmaatregel, die in het veroordelende vonnis is opgenomen moeten adapteren aan de straffen en maatregelen, die in zijn land mogelijk zijn. Het tweede lid van art. 10 geeft hierover een regel, die noodzakelijkerwijs enigszins vaag moet zijn. Op den duur zullen uitvoeriger regelingen op dit punt waarschijnlijk wel meer precisering kunnen verschaffen.

Indien de veroordeelde binnen de daartoe gestelde termijn van 14 dagen na de betekening wel een bezwaarschrift indient tegen de aanvraag, moet onderscheid gemaakt worden tussen de gevallen dat van een verstekvonnis dan wel van een vonnis op tegenspraak gewezen de tenuitvoerlegging wordt gevraagd.

In het eerste geval is er alle aanleiding om de rechter, die over de aanvraag moet oordelen de zaak geheel opnieuw te laten bekijken (art. 11). Niet verwacht mag n.l. worden, dat de bij verstek-veroordeelde in het land, waar het verstek-vonnis is gewezen, daartegen verzet of hoger beroep zal aantekenen. Dat zal immers in de meeste gevallen voor hem te bezwaarlijk of te gevaarlijk zijn. Er is bovendien geen bezwaar tegen, dat zijn eigen, nationale rechter de zaak nog eens opnieuw beziet. Immers ook in het land, waar het verstek-vonnis is gewezen, zou de zaak nog eens opnieuw hebben kunnen worden berecht. Indien de rechter, die over de aanvraag moet oordelen tot de conclusie komt, dat het bewijs niet geleverd is, of dat

het bewezen feit dan wel de verdachte niet strafbaar was volgens het recht van het aanvragende land, zal hij de aanvraag afwijzen. Hij zal het verstek-vonnis niet vernietigen. Immers daardoor zou hij te diep ingrijpen in de rechtsbedeling van het aanvragende land. Maar hij moet ook niet gedwongen zijn de tenuitvoerlegging van een verstek-vonnis te gelasten, dat naar zijn oordeel niet juist is geweest, of dat in zijn land zou strijden tegen de regelen van openbare orde of zedelijkheid. Anders ligt de zaak, wanneer het vonnis waarvan de tenuitvoerlegging wordt gevraagd op tegenspraak is geweest. Dan mag worden aangenomen, dat de veroordeelde alle mogelijkheid heeft gehad om zich te verdedigen.

In principe zal de rechter, die over de aanvraag moet oordelen, dus de tenuitvoerlegging van een op tegenspraak gewezen vonnis gelasten. Ook in dit geval zal het echter kunnen voorkomen dat bij de behandeling van het bezwaarschrift zoveel twijfel rijst omtrent de juistheid van het vonnis, dat de rechter die over de aanvraag moet oordelen zich niet gaarne gedwongen zou zien de tenuitvoerlegging van dat vonnis te gelasten. Hetzelfde kan zich voordoen indien het vonnis geheel in strijd zou zijn met de regels van openbare orde of zedelijkheid in het land, tot hetwelk de aanvraag is gericht.

Men zou kunnen beweren, dat deze gevallen zich binnen het kader van staten, die een verdrag van wederzijdse rechtshulp sluiten, niet kunnen voordoen. Waarschijnlijk wordt echter de geneigdheid der verschillende landen om een verdrag tot het verlenen van wederzijdse rechtshulp te sluiten groter, wanneer zij weten, dat aan de rechter die over de aanvraag moet oordelen, deze veiligheidsklep wordt geboden. Zeker voor de eerste tientallen jaren, waarin een dergelijk verdrag van wederzijdse rechtshulp zou gelden, is het verstandiger, dat de contracterende landen weten, dat hun eigen rechter de mogelijkheid heeft de aanvraag af te wijzen. Heeft men er dan voldoende ervaring mee opgedaan, en blijkt het dat gevallen, waarin de aanvraag wordt afgewezen vrijwel niet voorkomen, dan kan men deze mogelijkheid nog altijd uit het verdrag laten vervallen. Juist echter, wanneer gevallen waarin de aanvraag wordt afgewezen, slechts sporadisch voorkomen is er ook niet veel bezwaar tegen, deze mogelijkheid te behouden,

*Geldboeten.**Art. 13 v.*

Vervolgens behandelt het ontwerp-verdrag de geldboeten.

Bij de regeling van deze materie is er van uitgegaan dat de contracterende landen elkanders vonnissen waarbij tot geldboete is veroordeeld zullen ten uitvoer leggen. Als beginsel is daarbij aanvaard, dat geldboeten in de meeste gevallen vrijwillig zullen worden voldaan, zowel in het geval van transactie als van vonnis. Voor deze vrijwillige voldoening van geldboeten behoeven verder geen regels te worden gesteld in dit verdrag.

Deze materie kan zeer wel worden behandeld in circulaires van de departementen van justitie aan het openbaar ministerie, zoals zulks reeds is aanvaard voor de Beneluxlanden.

Art. 14 v.

De moeilijkheden beginnen pas, wanneer aan een vonnis, waarbij tot geldboete veroordeeld is, niet vrijwillig wordt voldaan. Dan immers moet worden overgegaan tot verhaal van de geldboete op de goederen van de veroordeelde en uiteindelijk tot executie der vervangende vrijheidsstraf. Indien de veroordeelde tegen deze executie door middel van verhaal of vervangende vrijheidsstraf geen bezwaar maakt is er geen reden deze executie niet te voltrekken. Alleen zal ten aanzien van de vervangende hechtenis toch nog altijd een omzetting in een nationale straf moeten plaats vinden door de rechter van het land, waartoe de aanvraag is gericht. Waarom zouden wij in Nederland een strafvonnis waarbij een geldboete door de Brusselse rechter is opgelegd niet op dezelfde wijze ten uitvoer leggen als een zelfde vonnis gewezen door de rechter te Maastricht? In Maastricht worden ook feiten berecht, die bijv. in Groningen niet strafbaar zijn. Toch executeren wij rustig een Maastrichts vonnis in Groningen. Voor staten, die elkander wederzijdse rechtshulp verlenen, is er geen enkele reden om elkanders vonnissen, waarbij tot geldboete is veroordeeld niet te executeren. Het enige wat mogelijk is, is dat de rechter in een vreemd

land niet voldoende op de hoogte is geweest van de financiële omstandigheden van de verdachte, die in een ander land woont. Daarom wordt in het geval van een vonnis op tegenspraak aan de veroordeelde de mogelijkheid geboden om een bezwaarschrift in te dienen tegen het bedrag der geldboete. De rechter van het land van de veroordeelde mag dan beoordeelen of de opgelegde boete te zwaar is voor verdachtes financiële omstandigheden. Ook t.a.v. deze vonnissen op tegenspraak gewezen, geldt de regeling van art. 12, waardoor aan de rechter die over de aanvraag moet oordelen de mogelijkheid geboden wordt deze aanvraag af te wijzen.

In geval het oorspronkelijke vonnis een verstek-vonnis is geweest, lijkt het billijk, dat de veroordeelde in de vorm van een bezwaarschrift verzet kan doen bij de rechter van zijn woonplaats. Het is niet van verdachte te vergen, dat hij voor een zaak waarin geldboete wordt opgelegd een reis zal maken naar een ander land, teneinde die bij verstek opgelegde geldboete gewijzigd te krijgen. De reis zou in menig geval meer kosten dan de boete. Hier is het derhalve aangewezen, dat de rechter van zijn woonplaats de zaak nog eens zal kunnen bekijken. Deze moet dan recht doen volgens het recht van het land, waar het feit het eerste is berecht. Het is mogelijk, dat deze berechting bewijsmoeilijkheden met zich mee zou brengen, maar hij zal de beschikking hebben over de processen-verbaal van de politie en van de terechtzitting in eerste aanleg. Blijft er twijfel over dan is het billijk, dat de zaak wordt uitgezocht en berecht ter plaatse waar de veroordeelde woont. Indien de rechter, die over de aanvraag moet oordelen, het bewijs niet geleverd acht, dan wel het feit of de verdachte niet strafbaar acht, zal hij de aanvraag afwijzen.

Wat voor geldboeten geldt, geldt ook voor de inning der bedragen, welke in de plaats treden van een verbeurd verklaard voorwerp.

Het leek niet nodig in dit ontwerp ook reeds te regelen, hoe de in het buitenland opgelegde geldboeten zullen worden berekend en verrekend. Vooral de verrekening der geïnde bedragen kan op verschillende manieren worden geregeld. Men kan zich voorstellen, dat de contracterende landen de boeten aan elkander zouden afdragen. Men kan zich ook voorstellen, dat zij overeenkomen, dat

ieder land de aldaar geïnde geldboeten voor zich behoudt. Dat verandert aan het principe verder niets.

Evenmin is in dit ontwerp-verdrag een regeling gegeven omtrent de tenuitvoerlegging van strafvonnissen, voor zover daarbij aan de beledigde partij een schadevergoeding is toegestaan. De rechten van de zich voegende beledigde partij zijn in de verschillende landen onderling zeer afwijkend geregeld.¹⁵ Zelf zou ik er het meest voor gevoelen om de executie van dit gedeelte van een strafvonnis op dezelfde wijze te regelen als de tenuitvoerlegging van civiele vonnissen en deze regeling derhalve te incorporeren in een verdrag over de tenuitvoerlegging van civiele vonnissen.¹⁶

Art. 21 v.

Straffen en maatregelen vrijheidsberoving met zich meebrengend.

Vrijheidsstraffen of maatregelen die vrijheidsberoving met zich meebrengen kunnen niet zonder meer worden ten uitvoergelegd. In de eerste plaats zijn deze straffen en maatregelen niet overal op dezelfde wijze geregeld. Er moet derhalve een zekere transpositie plaats vinden. Maar bovendien grijpt een vrijheidsstraf zó veel dieper in in het leven van de veroordeelde, dat aanleiding bestaat de opgelegde straf of maatregel steeds nog eens opnieuw te laten beoordelen door de rechter van de woon- of verblijfplaats van de veroordeelde. Het zou onjuist zijn om iemand die niet uitgeleverd kan worden een veel zwaardere straf te laten ondergaan dan voor soortgelijke feiten in zijn eigen land worden opgelegd. Hierover kan men ongetwijfeld ook anders denken. Gewezen zou kunnen worden op de onbillijkheid dat bijv. een Nederlander, die te samen met een Belg in België een misdrijf heeft begaan, en die daar dezelfde straf heeft gekregen als zijn

¹⁵ Zie: Prof. Mr. J. E. Jonkers, De beledigde partij in het Nederlandse strafproces, Praecadvies voor de Ver. voor de vergelijkende studie van het recht in België en Nederland, 1954.

¹⁶ Het lijkt mij, dat tussen België en Nederland het vonnis waarbij de eis van de beledigde partij door de strafrechter is toegewezen, dit vonnis uitvoerbaar zou zijn in elk der beide landen, krachtens het verdrag van Brussel van 28 maart 1925. Het is toch een rechterlijke beslissing, gewezen in een burgerlijke zaak.

mededader, tenslotte van de Nederlandse rechter een lichtere straf zou krijgen. Dit bezwaar lijkt mij niet overwegend. In de eerste plaats zal in zulk een geval de Nederlandse rechter wel terdege rekening houden met de in België opgelegde straf. In de tweede plaats moet bedacht worden, dat wij hier staan voor de keuze tussen helemaal geen strafexecutie of de executie van een straf, waarvan de hoogte en zwaarte uiteindelijk bepaald wordt door de rechter van het land, waar de executie moet plaats vinden. Zonder meer een „exequatur” verlenen aan een buitenlands strafvonnis is van geen enkel land te eisen. De straf moet tenslotte worden een „Nederlandse” straf, wanneer Nederland het land is aan hetwelk de tenuitvoerlegging wordt gevraagd. De bepalingen omtrent V. I. e.d. moeten er op van toepassing kunnen zijn. De straf of maatregel wordt in een Nederlands gesticht ten uitvoer gelegd. Ook t.a.v. vonnissen waarbij straffen en maatregelen, die vrijheidsberoving met zich meebrengen zijn opgelegd, zal verschil gemaakt moeten worden tussen verstek-vonnissen en vonnissen op tegenspraak gewezen. Bij de laatste zal de rechter niet meer mogen tornen aan de veroordeling zelf. Hij zal alleen de straf kunnen veranderen. Bij de verstek-vonnissen, waarvan tenuitvoerlegging wordt gevraagd, zal de rechter de gehele zaak opnieuw moeten bezien. De rechter van het land, tot hetwelk de aanvraag om tenuitvoerlegging is gericht zal hier met inachtneming van het recht van het aanvragende land verder recht moeten doen zoals hij zulks ook zou doen t.a.v. een verstek-vonnis in zijn eigen land gewezen. Alleen zal hij ingeval hij zou willen vrijspreken of ontslaan van rechtsvervolging eenvoudig de aanvraag afwijzen.

In deze gevallen – nog minder dan in het geval van geldboete – kunnen wij hier van de veroordeelde verwachten, dat hij zelf verzet zal gaan doen in het land, waar hij is veroordeeld. Dit zou immers betekenen, dat hij met volstreekte zekerheid gevangen zou worden genomen. Er is te minder bezwaar tegen om dergelijke verstek-vonnissen aan een verzet of appel te onderwerpen, omdat bijna in alle landen verstek-vonnissen aan een of meer rechtsmiddelen onderhevig zijn, zodat dus vaak toch een andere rechter dan degene, die het verstek-vonnis wees, over de zaak zal oordelen.

In de keuze van rechter, die dit soort rechtspraak na verzet of in appel zal moeten uitvoeren wordt ieder der contracterende landen vrijgelaten. Denkbaar ware ook, dat de bondgenoten op den duur een soort van gemeenschappelijk appel-strafgerechtshof zouden oprichten. Maar verstandiger lijkt, dat ieder land zijn eigen rechter hiervoor aanwijst. Zij kunnen dan bijv. ook rekening houden met de in bepaalde landen heersende wens om bepaalde soorten van zaken aan jury-rechtspraak te onderwerpen. Een andere methode zou zijn, dat ieder land deze soort van rechtspraak zou moeten leggen in handen van zijn hoogste gerechtshof. De keuze van rechter doet echter aan het principe niet af, dat op een of andere wijze buitenlandse strafvonnissen, welke een ernstiger straf dan geldboete met zich meebrengen elders, in bondgenootschappelijke landen, moeten kunnen worden ten uitvoer gelegd, nadat een rechter in het land tot hetwelk de aanvraag is gericht, zich daarover heeft uitgesproken.

Een vraag, die daarbij vanzelf rijst is, of deze mogelijkheid van executie van een veroordeling ook moet bestaan t.a.v. feiten, die in het land, waartoe de aanvraag is gericht, niet strafbaar zijn. Ook t.a.v. de mogelijkheid om buitenlands strafrecht toe te passen kan de vraag worden gesteld of die mogelijkheid moet worden geboden t.a.v. feiten, die in het land, waartoe de aanvraag is gericht, niet strafbaar zijn. Begrijpelijk zou ik het achten, dat men voor een dergelijke ver-gaande consequentie zou terugdeinzen. Toch moet m.i. de toekomst zijn, dat de verschillende landen elkanders strafrecht eerbiedigen. Een Nederlander moet in Frankrijk of België geen feiten begaan, die daar als strafbaar worden beschouwd ook al zouden ze in zijn eigen land geen strafbaar feit opleveren. En het omgekeerde geldt ook. Een Belg of een Fransman moet in Nederland geen misdrijven of overtredingen plegen, die hier te lande met een vrijheidsstraf worden bedreigd. In beginsel is er dus alles voor te zeggen, dat de rechter van het land tot hetwelk de aanvraag is gericht, met inachtneming van het recht van het aanvragende land dergelijke feiten bestraft.

In ieder geval zou ik – als men uitzonderingen op deze regel wil maken – niet zo ver willen gaan, dat de eis gesteld zou worden, dat deze berechting volgens buiten-

lands recht en de tenuitvoerlegging van buitenlandse vonnissen slechts kan worden bevolen in geval het feit in beide landen strafbaar is. Dan geraakt men in allerhande moeilijkheden met de verschillende omschrijving van strafbare feiten en met verschillen in het algemene deel. Om maar een eenvoudig voorbeeld te geven. Poging tot oplichting is hier te lande strafbaar, in België niet. Waarom echter zou een Belg, die hier te lande een poging tot oplichting heeft gepleegd, zijn straf moeten ontlopen, wanneer hij naar België heeft weten te vluchten?

Er zijn natuurlijk ook wel gevallen, waarin berechting volgens vreemd recht meer tegenzin en weerstand zou wekken. In het bijzonder zal dit het geval zijn bij politieke delicten en bij zedendelicten. Wat de politieke delicten betreft kan ik mij slecht voorstellen, dat de bondgenootschappelijke belangen niet zodanig parallel zouden lopen, dat er iets tegen zou zijn, om deze feiten over en weer te berechten. Wat de zedendelicten betreft, zijn de verschillen hier en daar groot. Het zal bijv. in Nederland op enige tegenstand stuiten om een Nederlander, die in Duitsland een homosexuele verhouding heeft gehad met een volwassene, hier te lande te gaan berechten volgens Duits strafrecht. Maar daarbij moet bedacht worden, dat de ontworpen bepalingen de mogelijkheid open laten om een geringe of een voorwaardelijke straf in zulk een geval op te leggen. En voor de mogelijkheid van berechting en bestraffing pleit, dat de regel moet zijn, dat ieder zich maar te gedragen heeft naar de regelen van het land, waar hij op een zeker ogenblik vertoeft.

Zelf zou ik er derhalve het meest voor voelen geen uitzonderingen te maken op de regel, dat feiten, waarvoor niet wordt uitgeleverd, door de rechter van het land waaraan dit gevraagd wordt, moeten worden berecht naar het strafrecht van het aanvragende land.

Wil men echter toch uitzonderingen maken, dan zouden deze waarschijnlijk allereerst betreffen:

- a. politieke delicten;
- b. sommige zedendelicten;
- c. tweegevecht.

*Art. 24 v.**Andere straffen.*

Over het algemeen zal het goed zijn om van te voren te bepalen, dat doodstraffen en lijfstraffen perse moeten worden omgezet in vrijheidsstraffen. Indien dit niet van te voren wordt bepaald, zullen die landen, die in vredes-tijd geen doodstraf of lijfstraf kennen, onnodig worden afgeschrikt om tot een verdrag als het boven ontworpenen toe te treden.

Bovendien zal in het aanvragende land anders maar onnodig emotie ontstaan, wanneer nu eens wel en dan weer niet een doodstraf of lijfstraf wordt omgezet in een vrijheidsstraf. Moeilijkheden zullen ook ontstaan met straffen en maatregelen die geen geldboete of vrijheidsberoving met zich meebrengen; hiervan zullen er variëteiten zijn, die het éne land wel en het andere niet kent. Vooral de aan rechtspersonen op te leggen straffen en maatregelen zullen van land tot land enigszins verschillen. Hieromtrent is dan ook slechts bepaald, dat de rechter van het land tot hetwelk de aanvraag is gericht deze straffen „zoveel mogelijk” zal omzetten in soortgelijke straffen en maatregelen. Wanneer men hierbij te perfectionistisch te werk zou gaan, zou men waarschijnlijk nimmer iets bereiken. Het zal zaak zijn niet alles te willen regelen en niet bang te zijn voor enkele uitzonderingsgevallen, waarin de rechter geen gelijksoortige straffen zal weten te vinden. Op den duur zullen aanvullende verdragen voor deze gevallen de oplossing wel aan de hand doen.

*Art. 26.**Voorwaardelijke straffen en maatregelen.*

Een van de voornaamste voordelen van het hier ontworpen verdrag is ongetwijfeld, dat het op deze wijze mogelijk zal zijn voorwaardelijke straffen en maatregelen over de grenzen van het eigen land heen in bondgenootschappelijk gebied te laten werken. Op het ogenblik is het bijna nimmer mogelijk om aan een vreemdeling – onderdaan en inwoner van een andere staat – een voorwaardelijke straf op te leggen. Zeker is dit niet mogelijk, wanneer die vreemdeling reeds weder naar zijn eigen land is

teruggekeerd. Immers dan is ieder toezicht illusoir en een ten uitvoerlegging van de voorwaardelijke straf bij overschrijding der voorwaarden is al evenzeer uitgesloten. Ook bestaat er op het oogenblik geen mogelijkheid, dat iemand aan wie in zijn eigen land een voorwaardelijke straf is opgelegd, zich tijdens de duur der proeftijd naar het buitenland begeeft. Immers ook dan wordt het toezicht illusoir en is intrekking van de voorwaardelijke veroordeling een slag in de lucht. Bijna nimmer wordt daarom aan een voorwaardelijk veroordeelde toegestaan in het buitenland werk te zoeken. Wanneer echter landen samen één rechtsgebied willen vormen is het aangewezen dat een voorwaardelijke straf in dat gehele gebied geldingskracht heeft en dat de reclasseringsinstellingen van die landen met elkander samenwerken, precies zoals zulks thans geschiedt in de arrondissementen van één land.

Art. 27 v.

Over de toepasselijkheid van vreemd recht.

De voornaamste nieuwigheid, die in het ontwerp-verdrag wordt voorgesteld, is, dat in bepaalde gevallen vreemd strafrecht toepasselijk zal zijn. Hoogstwaarschijnlijk zal dit voor een aantal landen en mensen het moeilijkst te aanvaarden zijn. Reeds thans kennen verschillende landen gevallen, waarin althans met dat buitenlandse strafrecht rekening wordt gehouden. Nederland kent bijv. art. 5 eerste lid, ten tweede, strafwetboek, volgens hetwelk de Nederlandse strafwet toepasselijk is op de Nederlander, die buiten het Rijk in Europa een feit begaat dat ter plaatse, waar het is begaan, een strafbaar feit en hier te lande een misdrijf oplevert. De Nederlandse rechter is dan dus reeds gedwongen om van het buitenlandse strafrecht kennis te nemen en het met het Nederlandse te vergelijken. Het is dan echter nog altijd Nederlands strafrecht wat hij toepast. Zo moet de rechter ook kennis nemen van het buitenlandse strafrecht, wanneer hij moet beoordelen of een buitenlandse rechter over een bepaald feit reeds een rechterlijke uitspraak heeft gegeven, die in kracht van gewijsde is gegaan en welke een vrijspraak of een ontslag van rechtsvervolgving inhield, dan wel een veroordeling, gevolgd door gehele uitvoering, gratie of verjaring der

straf (art. 68 Sr.). Ook in dit geval past de rechter het vreemde strafrecht niet toe, maar hij houdt er rekening mede. Ingeval de rechter moet adviseren c.q. beslissen over een uitleveringsaanvraag, moet hij eveneens kennis nemen van het buitenlandse recht en dit vergelijken met het eigen recht, ten einde na te gaan of het feit, waarvoor uitlevering wordt gevraagd, daarvoor zowel naar het vreemde als naar het eigen recht in aanmerking komt.

Ook in de bepaling van het ontwerp-verdrag wordt als regel vooropgesteld, dat indien op het feit Nederlands strafrecht toepasselijk is, dit Nederlandse recht altijd voorgaat.

Indien echter het Nederlandse recht niet toepasselijk is (bijv. een in Nederland wonende Engelsman heeft in België het misdrijf dood door schuld gepleegd) kan de buitenlandse (i.c. de Belgische) regering aan de Nederlandse vragen het geval hier te lande te berechten. Deze mogelijkheid staat naast die van de berechting door de Belgische rechter met een daaropvolgend verzoek om het vonnis in Nederland te executeren. België zal waarschijnlijk aan de laatste methode de voorkeur geven, tenzij bijv. vele Nederlandse getuigen moeten worden gehoord (men denke bijv. aan het geval dat de Engelse verdachte de chauffeur was van een door schuld van de chauffeur verongelukte bus, volgeladen met Nederlandse passagiers). In dat geval zal het allicht practischer zijn het feit in eens in Nederland te laten berechten. Hetzelfde zal het geval zijn, als de feiten volkomen vaststaan en bijv. een proces-verbaal van de opsporingsambtenaren, die het feit hebben geconstateerd en de bekentenis van verdachte het volledige bewijs opleveren. Art. 31 van het ontwerp-verdrag zegt daarom, dat de processen-verbaal van opsporingsambtenaren overal dezelfde bewijskracht hebben, die zij ook hebben in het land waar die opsporingsambtenaren hun functie uitoefenen.

Het is – gelijk gezegd – een volslagen novum, dat een rechter van een land recht gaat doen in strafzaken met toepassing van het strafrecht van een ander land. Terwijl in het internationaal privaatrecht de rechters reeds lang er aan gewend zijn om in bepaalde gevallen vreemd recht toe te passen, is dit voor de strafrechtspraak iets, waartegen een uitgesproken weerzin bestaat. Grotendeels berust deze

weezin op een vooroordeel. Men is zozeer doordrongen van het feit, dat vooral in de laatste eeuwen het strafrecht staatsrecht is geweest in die engere zin van het woord, dat iedere staat zijn eigen strafrecht heeft, dat men het helemaal niet meer zo kan zien, dat er ook veel voor te zeggen is om het strafrecht van ieder land steeds toepasselijk te achten ook als een rechter van een ander land voor die toepassing zorg zou moeten dragen.

Gedeeltelijk ligt dit ook daaraan, dat men nu eenmaal in de strafrechter een rechter van minder grote kennis en allure ziet dan in de burgerlijke rechter. Men vertrouwt hem de toepassing van vreemd strafrecht niet toe. Dit is natuurlijk een volstrekt ondeugdelijk argument, al is het dan ook sedert eeuwen zo geweest, dat de civiele juristen hun stempel op de juristenstand hebben gedrukt. En voorts heeft men in de buitenlandse strafwetgever niet voldoende vertrouwen. Tussen bondgenoten kan dit vertrouwen toch wel worden gegeven.

Komt het verdrag in strijd met de nulla poena-regel?

De voornaamste reden, waarom men er tegen op ziet om buitenlands strafrecht toe te passen is, dat het een zekere schending van de nulla poena-regel lijkt. Bekijkt men het strafrecht als staatsrecht in de enge zin van een recht, gebonden aan een bepaalde staat, dan vormt de toepassing van vreemd strafrecht, in het geval het moet worden toegepast op feiten, die in het land van berechting niet strafbaar zijn, inderdaad een inbreuk op deze voornaamste rechtsregel van het strafwetboek. Maar waarom hechten wij zozeer aan de regel „nulla poena sine lege”? Omdat wij er een garantie in gevoelen, dat politie en justitie niet arbitrair zullen ingrijpen in het leven van de burger. Daarvan is hier echter geen sprake. In de eerste plaats is er een „lex”, n.l. de buitenlandse wet, welke overtreden werd op een plaats, waar en een tijd, waarin deze „lex” toepasselijk was. Dat die „lex” een buitenlandse wet was, doet er eigenlijk niets toe. Tussen landen, die zich werkelijk verbonden gevoelen, behoort het zo te zijn dat zij elkanders strafrecht respecteren en ook aan hun eigen burgers inprenten, dat zij zich op het gebied van de ver-

dragsstaten te gedragen hebben naar de daar geldende regels. Dat geldt toch ook in het binnenland. Wanneer een gemeente een of andere verordening uitvaardigt over gemengd zwemmen of over het dragen van badpakken, welke verordening veel meer verbiedt dan in andere delen van het land verboden is, dan kunnen wij ons wel eens een keer ergeren aan de keuromanie van zulk een gemeente maar wij zouden t.a.v. de overtreding van het verbod geen verschil maken tussen de inwoners van die gemeente en vreemdelingen. Precies hetzelfde zal zich op den duur voordoen tussen de verschillende landen. Het strafrecht zal nimmer geheel uniform kunnen worden. Plaatselijke behoeften, gebruiken, overtuiging en levensbeschouwing zullen blijven verschillen. Juist van de toepassing van vreemd strafrecht zal op den duur een zekere uniforme tendenz het gevolg zijn. Wanneer de strafrechter van tijd tot tijd gedwongen is om buitenlands strafrecht toe te passen, zal hij – in zijn strafmaat en misschien ook in zijn overwegingen – wel iets laten blijken van zijn sympathie voor of antipathie tegen een dergelijke hem vreemde wetsbepaling. En ook de publieke opinie zal zich niet onbetuigd laten. De landen zullen, zelfs wanneer de rechter zich strikt houdt aan de regel, dat hij de innerlijke waarde of billijkheid der wet (i.c. de buitenlandse wet) in geen geval mag beoordelen, toch een zekere kritiek op elkanders wetgeving gaan uitoefenen. Wanneer een Nederlander hier te lande zou worden veroordeeld, omdat hij in Duitsland homoseksuele handelingen met een volwassene heeft gepleegd, wanneer een Belg in België wordt gestraft omdat hij in Nederland een poging tot oplichting heeft begaan, zal dit in de pers een zekere repercussie onder vinden, die van zelf ten gevolge zal hebben, dat juist de landen, die dit verdrag van wederzijdse rechtshulp hebben gesloten zich genoopt zullen voelen meer eenheid te brengen in hun strafrecht. Het is reeds op dit ogenblik voor het rechtsgevoel schrijnend, dat wanneer A in Maastricht een samenweefsel van verdichtsels opdiert aan B om hem te bewegen tot afgifte van een geldsbedrag, doch daarin niet slaagt omdat B tijdig argwaan krijgt en de politie waarschuwt, A wel 2 jaar gevangenisstraf kan krijgen, doch dat wanneer hetzelfde in Brussel plaats grijpt, A geheel vrij uitgaat. Toepassing van elkanders

strafrecht zou derhalve zeer zeker een unificerende tendenz ten gevolge hebben.

Moet een uitzondering worden gemaakt voor politieke delicten?

Gelijk hierboven reeds werd gezegd, zal men de grootste bezwaren tegen dit stelsel ontmoeten, wanneer er sprake is van politieke delicten, in het bijzonder wanneer het gaat om politieke delicten tegen de inwendige veiligheid van de staat. Ik zou mij dan ook zeer wel kunnen voorstellen, dat men deze bij het sluiten van een verdrag, zoals hier ontworpen, daarvan wilde uitzonderen.

Toch zou door zulk een uitzondering het verdrag eigenlijk aan waarde verliezen. Moeten bondgenoten onderling elkanders inwendige veiligheid niet waarborgen? Wanneer in België een fanatiek Flamingant opruiende taal laat horen, omdat hij vindt dat de Belgische regering te zeer het Frans sprekende deel van de bevolking bevoordeelt, of omgekeerd een volbloed Wallon hetzelfde feit pleegt, omdat hij van oordeel is, dat het Vlaamse volksdeel wordt voorgetrokken en de delinquent vlucht naar Nederland is het dan zo aangewezen, dat wij het asylrecht zo ver uitstrekken, dat wij die delinquent niet zelf berechten? Dat wij hem niet uitleveren is te billijken. Wij verlenen hem in dat opzicht asylrecht. Maar waarom zouden wij hem niet zelf berechten? Wanneer hij nu bijv. een volksmassa heeft trachten op te zwepen om alle ruiten van een regeringsgebouw in te smijten, of het in brand te steken, en hij heeft met die opruiing enig succes gehad, is het dan zo vanzelf sprekend, dat hij — als hij Nederland bereikt — gevrijwaard is tegen iedere strafvervolgning. Wanneer hij een zelfde volksmassa in Maastricht zou hebben aangemoedigd om het stadhuis in brand te steken zouden wij hem zeer zeker vervolgen.

Laten wij ons zelf toch goed voor ogen houden, dat het strafrecht zich behoort te keren tegen alle geweld en misbruik van geweld. Ten aanzien van de aanslag op vreemde staatshoofden is in de meeste uitleveringsregelingen reeds een uitzondering gemaakt op de bepaling, dat voor politieke delicten niet wordt uitgeleverd (*attentaats-clausule*).

Wanneer wij de politieke delicten uitzonderen van de

uitleveringsmogelijkheid, dan doen wij dit omdat wij buitenlandse regeringen niet vertrouwen, ze niet voldoende democratisch achten. In zover zou er misschien iets voor te zeggen zijn, dat bij het verdrag bepaald werd, dat politieke delicten, zowel de zuiver politieke delicten als de connexe en complexe in het geval daarvoor uitlevering of berechting werd gevraagd, steeds bekeken zouden moeten worden door een supranationaal gerechtshof.

Deze oplossing t.a.v. de politieke delicten werd door mij reeds voorgesteld op de conferentie, die de International Commission of Jurists in het voorjaar van 1957 belegde over het politieke delict. Van verschillende kanten (o.a. van Engelse zijde) werd tegen deze oplossing bezwaar gemaakt. Toch is het duidelijk, dat vooral landen, die in een bondgenootschappelijke verhouding staan op den duur niet zullen kunnen dulden, dat ongestraft tegen de wettige regering van één van hen wordt opgeruid of dat aanslagen op en samenspanningen tegen één van hun regeringen plaats vinden.

Indien men derhalve de politieke delicten en vooral politieke delicten tegen de inwendige veiligheid van een staat wil uitsluiten van iedere regeling omtrent wederzijdse rechtshulp, dan zal men tussen bondgenoten toch tot een of andere regeling moeten komen.

Het is toch eigenlijk een inconsequentie en een anomalie, dat men tussen bondgenoten wederzijdse rechtshulp wil verlenen en gezamenlijke belangen wil beschermen, doch dat men een der voornaamste dier belangen, n.l. dat de inwendige rust in een der staten niet op misdadige wijze wordt verstoord, zou willen uitzonderen van die regeling. Indien men dit toch noodzakelijk oordeelt, is het enige wat er overschiet, dergelijke politieke delicten te laten be-rechten door een supranationaal hof. Wanneer men ertoe zou kunnen komen aan zulk een supranationaal gerechtshof jurisdictie-bevoegdheid toe te kennen voor het geval iemand in land A een politiek delict heeft begaan en vervolgens gevlucht is naar het bondgenootschappelijke land B, dan zou men misschien aan dat supranationale hof soortgelijke bevoegdheid kunnen toekennen voor het geval iemand in land A een misdrijf heeft begaan, dat daar strafbaar is en vervolgens gevlucht is naar land B, waar dit feit niet strafbaar is.

*Art. 29.**Ontzetting uit bepaalde rechten.*

De internationale rechtshulp behoort ook hierin te bestaan, dat de ontzetting uit bepaalde rechten – indien deze door een rechter van een der contracterende landen is gelast – ook in de andere contracterende landen wordt geëerbiedigd, indien de rechter, die zulk een ontzetting heeft bevolen, zulks heeft bepaald. Dit is vooral van belang bij de ontzegging van het recht om motorrijtuigen te besturen. Op den duur zullen wij een dergelijke ontzegging ongetwijfeld ook krijgen t.a.v. het recht om vliegtuigen te besturen. In beide gevallen is het van het grootste belang, dat een dergelijk vonnis internationaal rechtskracht bezit. Hetzelfde geldt voor de ontzetting uit de ouderlijke macht en voor de ontzegging van het recht om een bepaald beroep uit te oefenen of om bij de gewapende macht te dienen. Vooral t.a.v. het recht om motorrijtuigen of vliegtuigen te besturen is het van het grootste belang, dat het door de rechter uitgevaardigde verbod niet bij de grenzen van het land, welks rechter dit verbod heeft uitgevaardigd, ophoudt.

*Artt. 30/31.**Voorlopige hechtenis en bewijskracht der processen-verbaal.*

Deze bepalingen behoeven weinig toelichting. Het spreekt welhaast vanzelf dat in alle gevallen van rechtshulp voorlopige hechtenis mogelijk moet zijn, indien in beide landen voor het feit voorlopige hechtenis mogelijk is. T.a.v. de uitlevering is de mogelijkheid van voorlopige hechtenis voorzien in de verschillende uitleveringswetten (in de Nederlandse Uitleveringswet van 1875 in art. 10). Ook echter t.a.v. de gevallen, waarin door een van de contracterende staten aan een andere contracterende staat tenuitvoerlegging van een strafvonnis wordt gevraagd of waarin berechting volgens het recht van de aanvragende staat wordt verzocht, dient de mogelijkheid van voorlopige hechtenis te worden geschapen. Ook de verschillende Wetboeken van Strafvordering (het Nederlandse bijv. in art. 66) zullen op dit punt moeten worden aangevuld.

De bewijskracht van de processen-verbaal van opsporingsambtenaren zal eveneens internationaal moeten worden erkend en geregeld.

Wat is het nieuwe in het hier voorgestelde ontwerp-verdrag?

In hoever wijkt nu het ontwerp-verdrag, zoals het hier wordt voorgesteld, af van datgene wat tot dusver op dit gebied is bedacht en ter discussie gesteld?

Het uitvoerigste onderzoek over de mogelijkheid om vreemd strafrecht toe te passen, en om vreemde strafvonnissen ten uitvoer te leggen is in 1928 gedaan door de bekende Parijse hoogleraar *H. Donnedieu de Vabres*.¹⁷ In zijn hier geciteerde boek wijdt hij aan beide mogelijkheden een hoofdstuk, n.l. hoofdstuk V, dat handelt over „L'application, par les tribunaux d'un état des lois pénales étrangères” en hoofdstuk VII, waar hij spreekt over „La valeur internationale des jugements répressifs”. Wat de toepassing van vreemd strafrecht aangaat, wijst hij er op, dat, juist omdat de strafwetten over het algemeen territoriale werkingskracht hebben, het aangewezen kan zijn, dat de rechter niet zijn eigen territoriale strafrecht toepast, doch het strafrecht van het land, waar het feit is begaan. Donnedieu de Vabres zegt het aldus:

„Si le juge saisi de l'affaire est le juge personnel, le juge national du délinquant, il est tenu de lui appliquer la loi du territoire où il a commis son acte, et ne peut préférer à cette loi la loi personnelle qui se trouve être en même temps la *lex fori*”.¹⁸

Mij lijkt het echter niet juist om deze regel als hoofdregel voorop te stellen. Dit zou te zeer een volte face zijn bij de ontwikkelingsgang van het nationale strafrecht, zoals deze tot dusver zich heeft voltrokken. De rechter zal natuurlijk altijd eerst zijn steun en toeverlaat zoeken bij het recht, zoals hij het heeft geleerd en het kent, derhalve bij zijn eigen strafrecht. Voorts zullen de staten niet zeer geneigd zijn om af te stappen van de mogelijkheid om in bepaalde gevallen aan hun strafrecht extra-

¹⁷ *Les Principes Modernes du Droit Pénal International*, Recueil Sirey, Paris 1928.

¹⁸ *Les Principes Modernes*, p. 187.

territoriale werking te verlenen en evenmin zullen zij er voor gevoelen de mogelijkheid van uitlevering te laten varen, zolang deze een oplossing biedt voor een berechting van een delinquent door de rechter van de plaats waar het feit begaan is. Vandaar, dat ik in het ontwerp-verdrag de toepassing van vreemd strafrecht slechts als een subsidiaire mogelijkheid heb geboden. Allereerst moet bezien worden of uitlevering verkregen kan worden en voor de beide landen de meest praktische mogelijkheid is. Vervolgens of er een mogelijkheid is om het vreemde strafvonnis ten uitvoer te leggen en pas als derde subsidiaire mogelijkheid het vragen van toepassing van het strafrecht van de staat, wiens rechtsbelang is aangetast en op wiens grondgebied in de meeste gevallen het feit zal zijn begaan. Ook dan is deze toepassing van vreemd strafrecht nog steeds slechts een subsidiaire mogelijkheid. Immers, als het eigen strafrecht van de rechter ook op het feit toepasselijk is, zal hij dat allereerst moeten toepassen.

Op die wijze wordt de toepassing van vreemd strafrecht beperkt tot de uitzonderingsgevallen, vooral wanneer de uitleveringsmogelijkheid ruimer wordt gesteld dan thans het geval is.

Wat in het ontworpen verdrag wordt voorgesteld, is derhalve allermint een toepassing en uitbreiding van het universaliteitsbeginsel. Men zou bijna zeggen het tegendeel van dien. Elk nationaal strafrecht behoudt in hoofdzaak slechts territoriale werking. Evenals thans het geval is, zal elke nationale wetgever de werking van zijn strafrecht in bepaalde gevallen uitbreiden buiten zijn eigen grenzen volgens het beschermingsprincipe, het personaliteitsprincipe en het universaliteitsprincipe. Iedere staat zal derhalve zelf de internationale werking van zijn eigen strafrecht bepalen. Zolang hij ingevolge die bepalingen zijn strafrecht op de dader van een feit kan toepassen, zal hij dit doen.

Wanneer hij ter toepassing van dit strafrecht de uitlevering kan verkrijgen, zal hij deze methode van rechtshulp bij alle andere laten voorgaan en zodoende zijn eigen strafrecht toepassen.

Hier ligt ook het grote verschil met de voorstellen, gedaan door de tweede schrijver, die zich in de twintiger

jaren over dit onderwerp heeft uitgesproken, *Quintiliano Saldaña*.¹⁹ Deze heeft voor de uitlevering om zo te zeggen geen goed woord over. Zij blijft volgens hem zonder uitwerking, omdat ze niet wordt toegepast op politieke en militaire delicten, op medeplichtigen²⁰ en op helers,²¹ en voorts geen toepassing vindt t.a.v. eigen onderdanen en t.a.v. hen, die in het land, waartoe de aanvraag is gericht reeds zijn gestraft (op grond van de regel nu bis in idem), en t.a.v. al degenen die zich schuldig hebben gemaakt aan een delict, waarvoor niet wordt uitgeleverd. Bovendien is de diplomatieke weg, waarlangs de uitlevering moet worden gevraagd, omslachtig en tengevolge van de administratieve moeilijkheden, die oponthoud veroorzaken, zal de schuldige misschien reeds verder zijn gevlucht, wanneer de uitlevering eindelijk wordt toegestaan.

Al deze bezwaren tegen de uitlevering zijn volkomen reëel en naar mijn mening en ook volgens het hierboven ontworpen verdrag zal het zo zijn, dat de aanvragende staat uitlevering zal vragen, subsidiair berechting door de staat tot welke de aanvraag is gericht, dan wel – in het geval reeds een vonnis is gewezen in de staat die de uitlevering vraagt – uitlevering, subsidiair tenuitvoerlegging van het gewezen vonnis.

In tegenstelling dus tot *Donnedieu de Vabres* en *Saldaña* meen ik dat wij moeten vastknopen aan het bestaande recht.

De rechtsmacht van de judex deprehensionis.

Zowel *Donnedieu de Vabres* als *Saldaña* wensen ook rechtsmacht toe te kennen aan de *judex deprehensionis*. Zij vinden het onpractisch en soms ook onrechtvaardig om een delinquent uit te leveren. Ik kan dit met hen eens zijn. *Saldaña* zegt: „La procédure pénale internationale ne doit plus tendre à renvoyer dans sa patrie le fugitif détenu, mais à lui garantir un jugement juste et un

¹⁹ La Justice pénale internationale, Recueil des Cours de l'Académie de droit internationale, Tome 10, 1925 v. (1927).

²⁰ Volgens de Nederlandse uitleveringswet is uitlevering ook mogelijk wegens die poging of die medeplichtigheid, die ook hier te lande is strafbaar gesteld.

²¹ Ook in de Nederlandse uitleveringswet valt heling niet onder de misdrijven, waarvoor wordt uitgeleverd.

traitement rationnel et humain, à supposer que les États en cause aient atteint le même degré de civilisation. On a proposé pour limiter l'exercice de l'extradition que le citoyen, poursuivi criminellement, ait droit aux garanties de la procédure de son pays". (J. Jitta, *La rénovation du droit international*, La Haye, 1919, p. 73). Toutefois, le problème est plus vaste. Au système de l'extradition doit être substitué ce que nous pouvons appeler la *demande internationale de garantie pénale*".²²

Ook in het ontwerp-verdrag wordt voorgesteld dat de contracterende staten elkander een „garantie pénale" zullen verlenen, zulks echter niet om de uitlevering te beperken, maar uitsluitend om te zorgen, dat in die gevallen, waarin niet kan worden uitgeleverd, toch het recht der mede-contracterende staten wordt gehandhaafd en dus gegarandeerd. Ook het ontwerp-verdrag houdt er rekening mede, dat het zo nu en dan practischer en billijker kan zijn om berechting te vragen aan de staat tot wie de aanvraag is gericht, dan om uitlevering te verzoeken.

In de artikelen 27 en 28 van het ontwerp is toepasselĳheid van buitenlands strafrecht geregeld: in art. 27 voor vreedstĳd, in art. 28 voor het geval van oorlog. Het ontwerp maakt deze toepassing van buitenlands strafrecht in vreedstĳd slechts mogelijk, indien en voorzover het recht van het land waartoe de aanvraag is gericht niet op het feit toepasselijk is. Voorts kan de berechting volgens buitenlands strafrecht slechts geschieden voor zover geen uitlevering wordt gevraagd of verleend (art. 27 laatste lid). Art. 30 regelt dan de mogelijkheid om de verdachte in afwachting van de aanvraag tot uitlevering c.q. toepassing van buitenlands strafrecht in voorlopige hechtenis te stellen. Aldus ligt de competentie van de *judex deprehensionis* vast alsmede de mogelijkheid tot aanhouding en tot voorlopige hechtenis.

De oplossing voor de strafbare feiten begaan aan boord van vliegtuigen.

Deze regeling geeft tevens een oplossing voor de strafbare feiten begaan aan boord van vliegtuigen. Naar de huidige rechtstoestand is het zo, dat over het algemeen

²² Saldaña l.c. p. 356.

aan boord van een vliegtuig het recht zal gelden van het land, welks vlag het vliegtuig voert. Het recht van het land, waar het vliegtuig het eerst landt, zal in vele gevallen niet toepasselijk zijn. Wanneer bijv. aan boord van een Belgisch vliegtuig op weg van Londen naar Amsterdam boven de Noordzee een Engelsman een Fransman vermoordt dan is het Nederlands recht daarop niet van toepassing. Wanneer het vliegtuig in Amsterdam landt is het echter beslist noodzakelijk, dat de Nederlandse autoriteiten terstond maatregelen kunnen nemen. In afwachting van de aanvraag tot uitlevering – welke waarschijnlijk in de eerste plaats van Belgische zijde moet komen – moet derhalve de Amsterdamse Officier van Justitie de aanhouding van de verdachte kunnen gelasten. Het zou echter zeer wel kunnen zijn, dat België er de voorkeur aan gaf, dat de zaak in Nederland berecht werd. Dat kan volgens het ontworpen verdrag, immers de Nederlandse rechter is in dit geval competent om het Belgische strafrecht toe te passen. Deze oplossing zal wel moeten worden gevolgd ingeval uitlevering niet mogelijk is.

Indien bijv. de zoëven genoemde Engelsman in het Belgische vliegtuig boven de Noordzee door zijn schuld de dood van de Fransman veroorzaakt dan is nog steeds het Belgische strafrecht toepasselijk, doch uitlevering is naar de huidige bepalingen uitgesloten. Volgens het ontworpen verdrag kan de Nederlandse rechter nu echter het Belgische recht toepassen en de Engelsman kan hier te lande een boete of een vrijheidsstraf krijgen, welke naar de Nederlandse maatstaven moeten worden opgelegd.

De delicten, gepleegd in een vliegtuig tijdens de vlucht kunnen zich niet slechts afspelen boven open zee, maar eveneens boven het territoir van een staat over wiens gebied gevlogen wordt. Indien op het gebied van die staat geen landing plaats vindt en het feit ook geen gevolgen heeft gehad op het grondgebied van die staat en het ook niet gericht was tegen die staat (bijv. in het geval, dat opruiende woorden in een staart achter het vliegtuig werden meegesleept), dan is er niet zo heel veel aanleiding om aan te nemen, dat het strafrecht van dat land op het feit toepasselijk zou zijn. Zolang slechts een of ander gemeen delict (bijv. een diefstal, een moord, een geval van dood door schuld) aan boord van een overvliegend

vliegtuig wordt begaan, is de staat over wiens gebied op dat ogenblik wordt gevlogen nauwelijks bij het geval geïnteresseerd. Wanneer bijv. in een Nederlands vliegtuig dat linea recta van Amsterdam naar Athene vliegt een moord plaats vindt, terwijl het vliegtuig boven Frans grondgebied vliegt ligt de zaak in het geheel niet zo veel anders dan wanneer die moord geschiedt boven open zee. Er is zeker geen aanleiding om aan te nemen, dat het Franse recht per se op dit feit zou moeten worden toegepast, althans is er geen reden om te poneren, dat dit Franse recht vóór alle andere rechtssystemen op dit feit toepasselijk zou moeten zijn. Integendeel de staat van de vlag en van de eerste landingsplaats zijn er veel nauwer bij betrokken. Alleen wanneer de belangen van het overgevlogen land op één of andere manier worden aangetast langs de weg van spionnage, sabotage, vernieling, opruiing, belediging enz. is er alle aanleiding, dat op het feit in de eerste plaats het recht van het overgevlogen land toepasselijk is.²³

Nogmaals de moeilijkheid van de politieke delicten.

Juist in dit soort gevallen ziet men echter duidelijk het belang van de mogelijkheid van de toepassing van vreemd recht ook voorzover ze politieke delicten zou betreffen. Laat ons bijv. veronderstellen, dat een Italiaans vliegtuig, vliegend van Rome naar Amsterdam een Nederlander aan boord heeft, die onderweg boven Frankrijk opruiende pamfletten uitstrooit ten einde de Franse bevolking op te wekken de regering gewelddadig omver te werpen. In Amsterdam aangekomen zou deze Nederlander vrijwel geheel gevrijwaard zijn tegen iedere strafvervolging, behalve in geval van oorlog. Uitleveren is onmogelijk (de man is Nederlander), toepassing van het Nederlandse strafrecht is naar de huidige bepalingen eveneens uitgesloten. Daarin voorziet nu het verdrag. Het zou derhalve een groot voordeel zijn, indien Frankrijk de toepassing

²³ Zie over de delicten begaan aan boord van vliegtuigen de rapporten, uitgebracht aan het congres te Athene van 28 September—2 October 1957. Het rapport général van Prof. Alex Meyer, is gedrukt in de imprimerie Nationale te Athene. De nationale rapporten, o.a. het Nederlandse van Mevr. Dr. J. H. Ph. de Rode-Verschoor zijn verschenen in de *Revue Internationale de Droit Pénal* 27e Année, 1957, nos. 1 en 2.

van Frans recht zou kunnen vragen. Nederlanders moeten – wanneer Frankrijk onze bondgenoot is – zich onthouden van politieke actie in Frankrijk, zeker van uit de lucht. Indien wij in ons Nederlandse strafwetboek een bepaling opnamen zoals hierboven is geprojecteerd (blz. 248) omtrent de bescherming van de staatsbelangen van bondgenoten zouden wij ook het Nederlandse recht kunnen toepassen. Het doel – n.l. de bescherming van bondgenootschappelijke belangen – zou derhalve op tweeërlei wijze bereikt kunnen worden, door een bepaling in het eigen strafwetboek en door het sluiten van een verdrag over de mogelijkheid om vreemd strafrecht toe te passen.

Tegen beide methoden zullen zoals hierboven reeds werd gezegd vooral ten aanzien van de politieke delicten wel bezwaren rijzen. De politiek is een zo wisselvallig iets, dat bijna iedere staat een sterke tegenzin heeft zich van te voren te binden delicten tegen andere regeringen en staten – zelfs indien deze op een bepaald ogenblik bondgenoten zijn – door zijn eigen rechters te laten berechten. Men wil zijn eigen rechter zich niet laten uitspreken over de mérites van de politiek van een andere staat, men wil ook de eigen burgers niet te zeer verbieden om de politiek van een andere staat met woord of daad af te keuren. Omgekeerd wil men ook niet gedwongen worden om burgers van een ander land, die daar politieke delicten hebben bedreven hetzij uit te leveren hetzij zelf te berechten. Waarom niet? Omdat men dikwijls in wezen met hun streven een zekere sympathie heeft, zelfs wanneer men de door hen gebruikte middelen afkeurt.

Is het echter niet uiterst onlogisch en onpractisch om een regeling voor een gezamenlijke criminaliteits-bestrijding af te laten springen op de moeilijkheid om een bevredigende oplossing te vinden voor de berechting van politieke delicten? Niet zó onlogisch als het op het eerste gezicht lijkt. Immers alle strafrechtstoepassing is in de eerste plaats de bescherming van de gemeenschap tegen asociale daden van een individu of van een groep van individuen. Alle strafrechtstoepassing is dus tot op zekere hoogte „politiek”. Een bepaalde gemeenschap keert zich tegen een individu of tegen een groep van individuen (bijv. tegen een „gang”). De overgang van een „gang” naar een partij is altijd een vloeiende. Toch zou het dwaasheid

zijn om de gehele criminaliteit te zien als gerechtvaardigd door het feit, dat een bepaald individu of een groep van individuen zich niet wensen te conformeren aan de opvattingen van de grote meerderheid der mensen. Indien derhalve door het feit, dat een aantal staten nauwer dan vroeger met elkander in contact komen tengevolge van de versnelling der verkeersmiddelen en tengevolge van het feit dat de belangen van veiligheid en economie veel meer dan vroeger over de landsgrenzen heen grijpen en zij daardoor ook veel meer belangen gezamenlijk moeten beschermen, wordt het noodzakelijk ook de strafrechtelijke bescherming dier belangen gezamenlijk ter hand te nemen. Dan mag die regeling niet afstuiten op het feit, dat de burgers van de ene staat lang niet altijd sympathie gevoelen met alle maatregelen en regelingen welk de regering van een andere staat meent te moeten treffen.

Indien men toch de politieke delicten van een dergelijke gezamenlijk getroffen regeling der internationale criminaliteitsbestrijding wenst uit te sluiten, dan is de enige mogelijkheid dat men een supranationale rechter aanwijst om uit te maken of een bepaald feit een politiek delict was en om aan die supranationale rechter ook de bevoegdheid te geven dit delict te berechten. Komt die supranationale rechter tot de overtuiging dat het delict (bijv. een inbraak gedaan in een gezantschapsgebouw ten einde daar stukken weg te nemen) eigenlijk met politiek niets te maken had (het blijkt bijv. dat het de dader er eigenlijk om te doen was de sieraden van de vrouw van de gezant te stelen) dan zou die supranationale rechter de berechting van het feit moeten terugverwijzen naar de competente nationale rechter. Komt die supranationale rechter tot de overtuiging, dat het delict wel degelijk een politieke strekking had dan zou hij het zelf moeten berechten.

De politieke delicten – zowel de zuivere als de connexe en complexe – vormen echter op de totale criminaliteit de uitzonderingsgevallen. Vanwege deze politieke delicten behoeven wij een rationale regeling der criminaliteitsbestrijding waarlijk niet achterwege te laten. Zelfs wanneer men er voorlopig niet aan zou willen om politieke delicten te onderwerpen aan het oordeel van een supranationale rechter dan nog zou van een regeling als het

hier ontworpen verdrag niet behoeven te worden afgezien ook al zou daarin een uitzondering worden gemaakt voor politieke delicten. Alleen zou zulk een uitzondering ten gevolge hebben, dat juist de hoogste staatsbelangen der contracterende staten, zelfs bij hun bondgenoten niet beschermd werden, hetgeen voor bondgenoten een wat wonderlijke houding genoemd mag worden. Bovendien – en daarin schuilt waarschijnlijk de voornaamste crux van zulk een regeling – zou de rechter of de regering, tot wie de aanvraag om executie van een strafvonnis of om toepassing van vreemd strafrecht zou worden gericht, moeten gaan uitmaken of het verweer, dat het een politieke zaak betrof, juist was of niet. Dat kan tot grote moeilijkheden leiden evenals het thans bij de aanvraag tot uitlevering dikwijls heel moeilijk is om het politieke karakter van het feit openlijk te erkennen. In die erkenning kan soms reeds een heel stuk politiek gelegen zijn, immers de staat die de aanvraag bij de andere staat inzendt zal dat politieke karakter natuurlijk heel bezwaarlijk kunnen toegeven. Het behoort dan reeds tot de politiek van die aanvragende staat om iemand, die hij vervolgd en gestraft wil zien, een of ander commuun misdrijf in de schoenen te schuiven. Het vereist – ook bij uitleveringsaanvragen – dikwijls veel tact van de regering tot wie de aanvraag is gericht om in zulk een geval de uitlevering te weigeren. Destijds vroeg bijv. de Belgische regering de uitlevering van de vroegere Gentse bibliothecaris. De Belgische regering stelde, dat hij in de jaren van de eerste wereldoorlog in de bibliotheektuin wederrechtelijk een boom had laten omhakken ten einde aan brandhout te komen en dat hij boeken uit de Gentse bibliotheek zou hebben verduisterd, terwijl luce clarius was, dat hij die boeken op regelmatige wijze mee naar huis had genomen, zoals iedere bibliothecaris of beheerder van een wetenschappelijke instelling wel eens boeken uit die instelling bij zich thuis heeft. Even duidelijk was, dat men hem terug naar België wilde halen, omdat men hem een verkeerde politieke houding tijdens de eerste wereldoorlog toeschreef. De uitlevering is destijds door de Nederlandse regering geweigerd, maar het was moeilijk genoeg daarvoor een acceptabele motivering te vinden.

Veel vaker echter komt het voor, dat uitleveringsaan-

vragen door de verdachte worden bestreden met de bewering, dat een politiek motief aan het delict ten grondslag lag, terwijl dit politiek motief slechts bestaat in de fantasie van de verdachte of in ieder geval hoogst twijfelachtig is. In beide casusposities, zowel wanneer een commun delict door de aanvragende staat wordt voorgewend om een politiek delinquent weder in handen te krijgen, als wanneer een commune delinquent een politiek motief fingeert om de uitleveringsaanvraag te bestrijden bevindt de staat tot wie de aanvraag is gericht zich in een zeer moeilijk parket.²⁴ Het zou soms een ware uitkomst zijn, dat men de beslissing over het al of niet politieke karakter van de uitleveringsaanvraag of van het delict, waarvoor de uitlevering wordt gevraagd zou kunnen overlaten aan een supranationaal gerechtshof. Wanneer staten ooit de hier verdedigde gedachte van berechting volgens vreemd strafrecht en de tenuitvoerlegging van vreemde vonnissen zouden aanvaarden zouden zij waarschijnlijk verstandig doen om, indien n.a.v. het verzoek tot het verlenen van rechtshulp het verweer werd opgeworpen, dat de aanvraag of het delict zelf een politiek karakter droeg, de beslissing daarover aan een supranationale rechter over te laten.

De criminologische waarde van internationale samenwerking.

In de grote meerderheid der gevallen waarin om rechtshulp zou worden verzocht zou echter van een politiek motief hetzij voor de aanvraag, hetzij voor het delict zelf geen sprake zijn. Voor die meerderheid der gevallen zou het boven ontworpen verdrag uitkomst bieden uit de impasse, welke ontstaat doordat de nationale regelingen van het internationale strafrecht geen sluitend geheel vormen.

Het merkwaardige is, dat men in de praktijk betrekkelijk weinig klachten hoort, dat misdadigers tengevolge van dit niet sluitende systeem hun straf ontgaan. Maar dat zegt niet veel. Waarschijnlijk weten de politiecorpsen der verschillende staten in de praktijk zodanig samen te werken, dat zij niet te zeer gehinderd worden door de gebrekkige regelingen. De misdadigers die hun werkzaam-

²⁴ Men zie bijv. Dr. J. R. M. van Angeren, Een interessant uitleveringsgeval, T. v. S. XL. blz. 303.

heid uitstrekken over de grenzen van verschillende staten hebben bovendien gewoonlijk wel zoveel op hun kerfstok dat zij in ieder der landen, waarover zij hun activiteit hebben uitgebreid, wel iets gedaan hebben, waarvoor zij gegrepen kunnen worden. De voornaamste betekenis van een verdrag zoals hier ontworpen, is dan ook waarschijnlijk niet daarin gelegen, dat men met behulp daarvan de grote internationale misdadigers beter zou kunnen bestrijden, al zou het verdrag wellicht ook daarbij diensten kunnen bewijzen. Een voordeel zou het reeds zijn, dat men die internationale misdadigers terug zou kunnen voeren naar hun eigen land en aan hen hun straf of straffen aldaar zou kunnen laten executeren.

Thans komen wij in de praktijk misdadigers tegen, die in hun misdadige carrière de gevangenissen van vele landen hebben leren kennen. Dit draagt op zich zelf er reeds toe bij, dat zij steeds verder bergafwaarts glijden. In ieder land leren zij op die manier de onderwereld beter kennen en doen zij overal ter wereld in de gevangenis slechte relaties op. Zij verruimen er hun kennis omtrent misdadige werkwijzen. Indien zij altijd terstond werden teruggevoerd naar het land hunner herkomst en daar hun straf (of straffen) moesten uitzitten, zou de kans dat zij gereclasseerd werden of althans op de voor hen passende wijze behandeld werden, waarschijnlijk aanzienlijk zijn.

Belangrijker dan de bestrijding van de „grand-criminel international” acht ik echter dat juist de bedrivers van kleinere delicten op deze manier veel effectiever zouden kunnen worden aangepakt. De first-offender, die in het buitenland een betrekkelijk gering misdrijf begaat en daarvoor wordt gegrepen, kan veel beter terstond naar zijn eigen land worden teruggevoerd om daar zijn straf uit te zitten en daar gereclasseerd te worden, nadat de rechters van zijn eigen land al of niet aan de hand van een reeds bestaand buitenlands strafvonnis, de straf of maatregel opnieuw hebben bepaald, dan dat hij in het vreemde land te midden van delinquenten uit dat land zijn straf moet uitzitten, om dan vervolgens gemeenlijk toch weer over de grens te worden gezet. Hij komt dan met een buitenlands-vonnis op zijn strafregister in het eigen vaderland terug, waar geen reclasseringsvereniging

is ingeschakeld en hij dus ook niet door een dergelijke reclasseringsvereniging wordt opgevangen.

Ook Donnedieu de Vabres wijst op de criminologische betekenis van een dergelijke internationale samenwerking op het gebied der strafrechtspraak. Ook hij wijst er op dat men de recidive beter zou bestrijden, wanneer met buitenlandse vonnissen rekening zou kunnen worden gehouden, dat men de voorwaardelijke veroordeling op juister wijze zou kunnen benutten, als op de delinquent zijn eigen recht zou kunnen worden toegepast (en – voeg ik er bij – deze voorwaardelijke straf dan ook in zijn eigen land aan hem zou worden voltrokken) en dat vooral ook de maatregelen tegen psychopathen veel effectiever in het eigen land van de delinquente psychopaath aan hem kunnen worden geëxecuteerd.

Omdat, zo zegt Donnedieu de Vabres, de strafveroordelingen tegenwoordig de persoonlijkheid van de delinquent tot grondslag hebben, omdat zij tot strekking hebben om de individualisatie van de straf te verwezenlijken, lijkt het ons rationeel, dat met alle reserve voor de behartiging der belangen van de openbare orde, de tenuitvoerlegging van de straf op een vaste wijze worde geregeld door de nationale wet van de delinquent. „Il nous semble désirable que cette solution qu'impose la considération du but social de la loi pénale, pénètre un jour dans un accord international”.²⁵

Het merkwaardige is dat men voor de straffen en maatregelen op die wijze ook hier weder zou terugkeren tot de oude regel „li homs doit estre justisié là où il couche et liève”. Het principe zou dus zijn, dat op iemand altijd zou worden toegepast het strafrecht, dat op hem het meest toepasselijk was – in de meeste gevallen derhalve het strafrecht van de plaats waar het feit is begaan – maar dat hij toch gestraft zou worden op de voor hem geëigende wijze en volgens de maatstaven en methoden van het land waar hij thuis hoort. In het bijzonder nu tegenwoordig in alle landen zo vaak maatregelen treden in de plaats van straffen zou zulks van groot belang zijn. Ieder land zou maar moeten zorgen, dat kinderen en psychopathen die

²⁵ Donnedieu de Vabres, *Les principes modernes du droit pénal international*, p. 337.

in dat land thuis behoren, ook werden berecht en behandeld op de wijzen waarop dat land zulks doet, wanneer kinderen of psychopathen in dat land zelf strafbare feiten begaan.

Voordelen t.a.v. de berechting van rechtspersonen.

Ook t.a.v. rechtspersonen zou dit systeem goed werken, in het bijzonder wanneer deze economische delicten begaan. Het is zeer wel denkbaar, dat een in Nederland gevestigde rechtspersoon, in Frankrijk, België of Luxemburg een aldaar verboden economisch delict begaat, doch dat een geldboete slechts te verhalen zou zijn op de goederen, welke de rechtspersoon in Nederland bezit. Ook maatregelen of straffen, waarbij gehele of gedeeltelijke stillegging van de onderneming, verbeurdverklaring van bepaalde goederen, ontzetting van bepaalde rechten, openbaar making van de rechterlijke uitspraak, onder bewindstelling van de onderneming, oplegging van de verplichting tot storting van een waarborgsom worden gelast, hebben slechts een territoriale werking, maar behoorden ook internationaal ten uitvoer gelegd te kunnen worden. Het verdrag voorziet in deze mogelijkheid om ook dit soort straffen en maatregelen in andere landen dan dat van de rechter, die ze heeft gelast, ten uitvoer te leggen. Het enige wat daarvoor nodig is, is dat die rechter zulks heeft gelast en dat de rechter van het land tot hetwelk de aanvraag tot ten uitvoerlegging der straffen en maatregelen is gericht, ze heeft omgezet in straffen of maatregelen in zijn land geldende. Ingevolge art. 25 van het verdrag, zal die rechter daarbij tevens rekening houden met de persoonlijke en economische omstandigheden van de veroordeelde. Dat geldt ook voor de rechtspersoon. Het kan zeer licht voorkomen, dat de rechter in het buitenland geen zuiver denkbeeld heeft gekregen van de economische omstandigheden van de rechtspersoon in het land, waar deze is gevestigd. Bovendien is het mogelijk, dat de rechter in het land, waar de rechtspersoon is gevestigd met het oog op de daar geldende economische politiek een wat andere kijk heeft op de zaak dan de *judex fori delicti commissi*. Het is de vraag of de eerste dan zijn zienswijze mag laten praevaleren boven die van de laatste. Hier heeft men te doen met bijna soortgelijke moeilijkheden als bij het poli-

tieke delict hetgeen niet te verwonderen is, omdat het economische delict in wezen een delict tegen de economische politiek is. Het is in het geheel niet uitgesloten, dat zelfs tussen bondgenoten die economische politiek op enigszins verschillende wijzen wordt gevoerd en dat dienengevolge een bepaald economisch delict (bijv. een overtreding van de maximumprijzen of een onjuiste invulling van een certificaat van herkomst) in het ene land veel zwaarder wordt opgevat dan in het andere. In het algemeen behoort dan tussen bondgenoten te gelden, dat men zich conformeert aan de opvatting van de rechter in het land waar het delict is begaan. Maar een zekere matiging van diens opvatting door de rechter van het land, waar de delinquerende rechtspersoon is gevestigd behoort niet uitgesloten te zijn. Aan dit voorbeeld der economische delicten begaan door rechtspersonen kan men echter weer duidelijk constateren hoe moeilijk het zal zijn een internationale regeling te maken, welke tegelijkertijd de kool van de noodzakelijke samenwerking der verdragsgenoten en de geit hunner onherroepelijk uiteenlopende belangen en hun wens om souverain te blijven, spaart. Een compromis te vinden tussen deze beide tendenzen is vrijwel uitgesloten. De staten zullen op een of ander ogenblik een stuk van hun souverainiteit moeten opgeven om te geraken tot een betere en effectievere bescherming hunner gezamenlijke belangen. Daartoe zal het per se noodzakelijk zijn dat zij elkanders strafvonnissen en elkanders strafwetgeving respecteren en niet alleen respecteren maar ook garanderen. Hoe moeilijk dat zal zijn blijkt het beste uit de tot dusver nog niet geslaagde pogingen om een gezamenlijke regeling tot stand te brengen over de berechting van de delicten begaan aan boord van vliegtuigen. Het blijkt ook, wanneer men poogt een regeling te bedenken voor de berechting van politieke delicten begaan tegenover bondgenoten. Het blijkt eveneens bij de berechting van economische delicten begaan op het gebied van een andere bij het verdrag aangesloten Staat.

Delicten, begaan door militairen op bondgenootschappelijk gebied of tegen de belangen van bondgenoten.

Het verdrag, zoals het hierboven is ontworpen, zou ook bruikbaar zijn voor de delicten begaan door militairen

gestationneerd op het gebied van bondgenoten. Immers de militair, die in het buitenland gestationneerd, gedetacheerd of gelegerd zijnde aldaar een strafbaar feit begaat, dat naar zijn eigen recht niet strafbaar is, zou op verzoek van het land waar hij zijn feit begaan heeft berecht kunnen worden door zijn eigen krijgsraad, die daarbij het strafrecht van de aanvragende staat zou toepassen, maar de straf zou bepalen volgens de regelen van het eigen strafrecht. Deze methode lijkt mij veel voor te hebben boven de regeling zoals die is ontworpen in art. 168 (nieuw) van het Wetboek van Militair Strafrecht, hetwelk ook door mijn mede-praeadviseur is geciteerd in zijn praeadvies.

Teneinde onnodig naslaan te vermijden moge ik het ook hier nog eens laten afdrukken:

„Hij die buiten het Koninkrijk een feit begaat, dat niet met straf wordt bedreigd door enige ingevolge dit wetboek toepasselijke strafbepaling, doch waarvoor hij ingevolge enige op hem toepasselijke wet van het land, waar het feit begaan wordt, strafbaar is, wordt gestraft met hetzij hechtenis van ten hoogste zes maanden en geldboete van ten hoogste duizend gulden, hetzij één van deze straffen. De opgelegde hechtenis mag in duur het maximum van de tegen het feit in de buitenlandse wet bedreigde vrijheidsstraf niet overtreffen. Behoudens het bepaalde in artikel 24 van het Wetboek van Strafrecht mag de opgelegde geldboete evenmin het maximum van de tegen het feit in de buitenlandse wet bedreigde geldboete te boven gaan.

De vrijheidsstraf en de geldboete mogen slechts gezamenlijk worden opgelegd, indien dit ook bij toepassing van de buitenlandse wet mogelijk ware geweest”.

De voordelen van de regeling in het ontwerp-verdrag, zoals zij is voorgesteld in dit praeadvies boven de regeling van art. 168 (nieuw) Wb. v. M. Sr. zijn:

1c. De mogelijkheid van berechting door de eigen nationale rechter wordt geboden onafhankelijk van de vraag waar het feit is begaan. Vereist is slechts, dat het strafrecht van het aanvragende land toepasselijk is.

In art. 168 (nieuw) Wb. v. M. Sr. is vereist dat op de dader toepasselijk is de wet van het land, waar het feit begaan wordt.

Naar mijn mening is de in het verdrag ontworpen regeling beter dan die van art. 168 (nieuw) omdat het helemaal niet uitgesloten is, dat een Nederlands militair

in Duitsland een Belgisch belang, dat uitsluitend door de Belgische strafwet wordt beschermd, schendt (bijv. een Nederlands officier verraadt in Duitsland een Belgisch staatsgeheim aan een Rus).

Op het ogenblik, waarop alle contracterende landen een bepaling zouden maken in hun Wetboek van Strafrecht, waarbij de belangen der bondgenoten evenzeer beschermd zouden worden als hun eigene zou het aantal gevallen dat buitenlands strafrecht zou moeten worden toegepast op eigen onderdanen (i.c. eigen militairen) die strafbare feiten hadden begaan, waarop het strafrecht van vreemd land A toepasselijk was, terwijl zij het feit begingen in vreemd land B, tot een minimum beperkt worden, misschien zelfs in het geheel niet meer denkbaar zijn.

2c. Het ontwerp-verdrag biedt de mogelijkheid om de straffen en maatregelen die n.a.v. het in den vreemde begane feit mochten worden opgelegd aan te passen aan de straffen en maatregelen van het recht van de delinquent. Art. 168 (nieuw) Wb. v. M. Sr. geeft als maximumstraf slechts hechtenis van zes maanden en geldboete van ten hoogste duizend gulden. In menig geval zal die maximumstraf onvoldoende blijken te zijn, zodat men de berechting toch weer zou moeten overlaten aan de *judex fori delicti commissi*.

3e. Het ontwerp-verdrag bevat gelijke regels voor burgers en militairen. Art. 168 (nieuw) Wb. v. Militair Strafrecht is alleen toepasselijk op aan de militaire rechtsmacht onderworpen personen. Terwille van de rechtsgelijkheid is het veel billijker en praktischer een gelijke regeling te treffen voor alle burgers en alle militairen.

4e. Het ontwerp-verdrag eist dat er voor de toepassing van het buitenlandse strafrecht een aanvraag is van de zijde van de Staat wiens strafrecht toepasselijk is. Art. 168 (nieuw) Wb. v. M. Sr. eist een dergelijke aanvraag niet. Dit laatste lijkt mij onjuist. Immers dan bestaat de mogelijkheid van dubbele berechting. Bovendien wordt het op deze wijze denkbaar, dat de Nederlandse vervolgende autoriteiten zouden ingrijpen in een geval, waarin de buitenlandse autoriteiten dit in het geheel niet zouden wenschen.

Nato-Status Verdrag

T.a.v. de moeilijkheden, die zouden kunnen voortvloeien uit de Nato-Status Verdrag²⁶ zouden zowel het in dit prae-advies ontworpen nieuwe artikel, dat zou moeten worden ingevoegd in het Wetboek van Strafrecht alsook een verdrag tot het verlenen van wederzijdse rechtshulp goede diensten kunnen verrichten. Gelijk door mijn medeprecadviseur reeds werd gezegd verdeelt Art. VII van dit Nato-Status verdrag de rechtsmacht over de staat van herkomst (the sending State) en de staat van verblijf (the receiving State). Dit art. VII gaat uit van het principe, dat de militaire autoriteiten van de staat van herkomst de jurisdictie uitoefenen, welke hun is opgedragen door de wetten van het land van herkomst, over alle personen welke onderworpen zijn aan de militaire wetten van die staat en dat de autoriteiten van de staat van verblijf jurisdictie uitoefenen over de leden van de vreemde krijgsmacht en de daarbij behorende burgerlijke onderdelen en de bij hen behorende personen (dependents) met betrekking tot de strafbare feiten begaan binnen het gebied van de staat van verblijf en strafbaar krachtens de wetten van dat land.

Exclusieve jurisdictie kunnen de militaire autoriteiten van het land van herkomst uitoefenen over de aan hun rechtsmacht onderworpen personen met betrekking tot feiten, inclusief de feiten welke de veiligheid van de staat van herkomst aantasten, welke strafbaar zijn volgens de wet van de staat van herkomst, maar niet strafbaar volgens de wet van de staat van verblijf.

Exclusieve jurisdictie hebben de autoriteiten van de staat van verblijf over de leden van de vreemde krijgsmacht en de daarbij behorende burgerlijke onderdelen en de bij hen behorende personen (dependents) met betrekking tot de strafbare feiten, inclusief de feiten welke de veiligheid van die staat aantasten, strafbaar volgens het recht van de staat van verblijf maar niet volgens het recht van de staat van herkomst.

²⁶ Gepubliceerd in *Nato, The Five Years 1949-1954*, by Lord Ismay, Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization, p. 204 f.

Het vervolg van Art. VII, n.l. Art. VII, 2, c, regelt dan wat er allemaal valt onder de feiten die de veiligheid van een staat aantasten en Art. VII, 3, a, b en c geeft een oplossing voor de moeilijkheid, welke autoriteiten bij voorkeur bevoegd zijn in geval beide staten rechtsmacht kunnen uitoefenen. Dit art. VII, 3, a, b en c luidt:

- a) The military authorities of the sending State shall have the primary right to exercise jurisdiction over a member of a force or a civilian component in relation to
 - (i) offences solely against the property or security of that State, or offences solely against the person or property of another member of the force or civilian component of that State or of a dependent;
 - (ii) offences arising out of any act or omission done in the performance of official duty.
- b) In the case of any other offence the authorities of the receiving State shall have the primary right to exercise jurisdiction.
- c) If the State having the primary right decides not to exercise jurisdiction, it shall notify the authorities of the other State as soon as practicable. The authorities of the State having the primary right shall give sympathetic consideration to a request from the authorities of the other State for a waiver of its rights in cases where that other State considers such waiver to be of particular importance.

Art. VII 4 zegt dan:

The foregoing provisions of this Article shall not imply any right for the military authorities of the sending State to exercise jurisdiction over persons who are nationals of or ordinarily resident in the receiving State, unless they are members of the force of the sending State.

Het is wel duidelijk dat, indien de staten van de Nato zouden kunnen besluiten om een verdrag van wederzijdse rechtshulp te sluiten de gehele regeling veel eenvoudiger zou kunnen worden.

In het bijzonder in het geval dat de veiligheid van de staat van herkomst en de staat van verblijf zou zijn aangetast door een groep van personen, bestaande uit leden van de krijgsmacht van het land van herkomst en burgers van het land van verblijf, zou door een verzoek van het land van herkomst het gehele proces gevoerd kunnen worden voor de rechter van het land van verblijf en zou de executie van het vonnis gelegd kunnen worden in handen van de autoriteit van het land, waartoe ieder der als daders of medeplichtigen bij het feit betrokkenen, behoorde.

Het is echter zeer de vraag of vooral de autoriteiten van het land van herkomst zo veel vertrouwen zouden hebben in de rechtspraak van het land van verblijf, dat zij een dergelijk verzoek zouden doen als het feit een aanslag op de veiligheid van de Staat van herkomst betrof.

Toch zou het grote voordelen hebben wanneer zulke processen, indien daarbij zowel militairen van de staat van herkomst als burgers van het land van verblijf betrokken waren, voor één en dezelfde rechter zouden kunnen worden behandeld.

Euratom.

Mijn mede-praeadviseur heeft reeds gewezen op de wat onduidelijke bepaling van art. 194 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoom-energie (Euratom) gesloten te Rome op 25 Maart 1957. Dit artikel 194 stelt in zijn eerste lid de verplichting tot geheimhouding voor „de leden van de instellingen der gemeenschap, de leden van de comité's, de ambtenaren en personeelsleden van de gemeenschap, alsook alle andere personen die hetzij door hun functie, hetzij door hun openbare of publieke betrekkingen met de instellingen of installaties van de gemeenschap of met de gemeenschappelijke ondernemingen in aanmerking komen om inzage te nemen van feiten, inlichtingen, kennis, documenten of voorwerpen, die geheim moeten worden gehouden krachtens de door een Lid-Staat of een instelling van de Gemeenschap getroffen voorzieningen”.

Het tweede lid van art. 194 zegt dan:

Elk lid-staat beschouwt iedere schending van deze verplichting als een inbreuk op zijn beschermde geheimen, die voor wat betreft zowel de zaak zelf als de bevoegdheid, valt onder de bepalingen van zijn wetgeving inzake het in gevaar brengen van de veiligheid van de Staat of de schending van het beroepsgeheim.

Hij vervolgt op verzoek van iedere betrokken Lid-Staat of van de Commissie een ieder die zich aan een dergelijke schending heeft schuldig gemaakt en die onder zijn rechtsmacht valt.

Indien Nederland in zijn strafwetboek een bepaling invoegde zoals in dit praeadvies ontworpen op blz. 248 zouden wij aan onze verplichting tot berechting van schending van geheimen van de Euratom vrij gemakkelijk

kunnen voldoen. Wij hebben met de andere Euratom-Statcn een verdrag gesloten „ter bescherming van bepaalde in dat verdrag genoemde gemeenschappelijke belangen”.

Tengevolge van de in dit praecadvies voorgestelde bepaling worden deze belangen gelijkgesteld met Nederlandse belangen voor zover het zijn belangen van openbare orde, algemene veiligheid, openbaar gezag of rechtspraak of een belang tot welks bescherming Nederland een verdrag met een andere mogendheid heeft gesloten. De Nederlandse bepalingen van de artt. 98-98c (over de schending van staatsgeheimen), alsook de bepalingen van de artt. 272 en 273, over de schending van geheimen in het algemeen zouden dus vanzelf toepasselijk zijn. Zij zouden kunnen worden toegepast op ieder die zich binnen het Rijk in Europa of aan boord van een Nederlands vlieg- of vaartuig aan een dier feiten had schuldig gemaakt en op de Nederlanders, die zich buiten het Rijk in Europa schuldig maken aan een dier feiten.

Wij zouden op deze wijze derhalve kunnen voldoen aan onze verplichting om op verzoek van iedere betrokken Lid-Staat of van de Commissie een ieder te vervolgen, die zich aan een dergelijke schending heeft schuldig gemaakt en die onder de Nederlandse rechtsmacht viel. Het is voorts duidelijk, dat het alleszins aanbeveling zou verdienen, indien de Leden-Statcn van de Euratom-gemeenschap bovendien een verdrag sloten over het verlenen van rechts-hulp. Dit zou daarom nuttig zijn, omdat, indien een complot tot schending van geheimen (of van andere belangen die men op den duur zou willen beschermen: men denke aan diefstal van geheime stukken, vervalsingen e.d.), geleid had tot feiten, die tegelijkertijd in verschillende landen der Euratom-gemeenschap waren bedreven, de berechting dier feiten toch door één rechter zou kunnen geschieden en alle daders en medeplichtigen gezamenlijk voor één rechter zouden kunnen verschijnen, die dan op het verzoek van elk lid-staat op ieder van hen het recht zou toepassen, dat op hem toepasselijk was. Men zou op die manier vermijden, dat de bedrivers dezer delicten op verschillende wijzen zouden worden berecht en behandeld. Alleen zou het dan noodzakelijk zijn op deze feiten in alle landen het universaliteitsprincipe toe te passen.

Moelijkheden bij de toepassing van buitenlands recht.

Er zijn nog enige moeilijkheden, die hier besproken moeten worden in verband met de wens om de strafrechter in bepaalde gevallen buitenlands strafrecht te laten toepassen.

In de eerste plaats rijst de vraag of het buitenlands recht moet worden beschouwd als „feit” of als „recht”. Tot voor kort achtte men het beroep op een vreemd recht als een beroep op een „feit”, dat bewezen moest worden door de partij die dit vreemde recht in het geding brengt. Dat zou dus in dezen meestentijds het openbaar ministerie zijn. In de literatuur over het internationaal privaatrecht is vrij algemeen verzet gerezen tegen deze opvatting.²⁷ Ook voor het internationale strafrecht zullen wij – indien wij de toepassing van buitenlands strafrecht toestaan en zelfs in bepaalde gevallen gebiedend voorschrijven – van deze theorie moeten afstappen. *Jus curia novit*. Dus ook het buitenlandse recht. De rechter en vooral de strafrechter zal zich dus in de gevallen, waarin hij het buitenlandse recht moet toepassen, hiervan zelfstandig op de hoogte moeten stellen. Dat hem dit minder gemakkelijk zal vallen dan t.a.v. het eigen strafrecht spreekt vanzelf. Een groot bezwaar kan hierin echter niet gelegen zijn. De aanvragende staat zal over het algemeen wel zorgen, dat hij bij zijn aanvraag een vertaling meestuurt van de bepalingen die op het geval toepasselijk zijn. Staten, die bondgenoten zijn, zullen over het algemeen ook zorgen, dat hun wetgeving en rechtspraak voor de buitenlandse rechter toegankelijk zijn.

Het kan niet anders dan als een voordeel beschouwd worden, dat de strafrechter bij tijd en wijle door de praktijk gedwongen wordt zich van dit buitenlandse recht op de hoogte te stellen. Ook het Openbaar Ministerie en de raadsman van verdachte zullen gedwongen zijn dit vreemde recht te bestuderen en zowel van de wetsbepalingen zelf als van de daarop verschenen commentaren en de daarbij behorende rechtspraak kennis te nemen. Ook Donnedieu de Vabres schrijft: „Il est donc nécessaire que le juge saisi s'inspire, dans la mesure où il la connaît de

²⁷ Donnedieu de Vabres, *Principes Modernes* p. 215.

la jurisprudence étrangère. Il va d'ailleurs de soi que son interprétation ne sera contrôlée que par la cour régulatrice de son pays”.

Hier ligt de tweede moeilijkheid, welke in verband met de toepassing van vreemd strafrecht zich voordoet. Is het voorstelbaar en duldbaar, dat het hoogste hof van een land, waar vreemd recht wordt toegepast, aan een wetsbepaling een andere uitleg geeft dan de hoogste of cassatierechter van het land, welks recht in het geding is?

Wanneer het ontwerp wet tot wijziging van de regelen met betrekking tot het geding in cassatie²⁸ ooit nog eens wet zou worden dan zou het vaststaan, dat de Hoge Raad, wanneer de lagere rechter het vreemde recht niet juist zou hebben toegepast, bevoegd zou zijn diens beslissing te casseren.

Indien de bevoegdheid tot toepassing van vreemd recht in de gevallen bij het verdrag voorzien, gelegd zou worden in handen van een lagere rechter, zou de bovengenoemde wijziging van de wet R. O. zeer zeker doorgang moeten vinden. Denkbaar ware ook dat de berechting dezer gevallen meteen in handen van de Hoge Raad zou worden gelegd. Hiervoor zou wel iets te zeggen zijn, omdat de Hoge Raad beter dan welk ander college ook „in de gelegenheid is zich van de inhoud van het vreemde recht op de hoogte te stellen”. Er zou zelfs veel voor te zeggen zijn, wanneer de Hoge Raad in eerste en tevens hoogste instantie recht deed, in die gevallen waarin ten uitvoerlegging van een buitenlands vonnis of toepassing van vreemd recht zou worden gevraagd. De Hoge Raad zal het daardoor niet zo heel veel drukker krijgen dan thans, immers het is niet te verwachten dat deze gevallen zich zo heel veelvuldig zullen voordoen. Gegarandeerd wordt op die wijze dat deze processen niet jaren slapende blijven tengevolge van het feit, dat ze in drie of vier instanties worden berecht. Gegarandeerd is op die manier ook, dat er een zekere eenheid in deze rechtspraak komt. Tegenover het buitenland wordt de indruk gevestigd, dat Neder-

²⁸ Zitting 1950/1951, No. 2079 Wetg. Bijl. N.J.B. No. 566.

²⁹ M.v.T. op bovenbedoeld ontwerp, Wetg. Bijl. N.J.B. no. 566, blz. 6, 2e kolom. Deze zinsnede wordt ook met instemming aangehaald door Prof. Mr. H. F. W. D. Fischer, Hervorming van onze cassatierechtspraak, N.J.B. 1951, blz. 399.

land dit soort rechtspraak hoogst ernstig opneemt, doordat het deze jurisdictie meteen aan zijn hoogste college toevertrouwt.

Slotconclusie.

De nauwere relaties, welke tussen de landen en vooral de landen van West Europa ontstaan, maken het binnen afzienbare tijd volstrekt noodzakelijk voorzieningen te treffen ten einde te geraken tot een effectievere behartiging van internationale belangen. Gedeeltelijk zal hierin voorzien kunnen worden door in ons strafwetboek een bepaling op te nemen waardoor deze internationale belangen en de belangen van de staten, waarmede Nederland in een bongenootschappelijke verhouding staat of een verdrag heeft gesloten gelijkgesteld worden met de Nederlandse belangen.

Voor een ander deel zal het noodzakelijk zijn dat Nederland met andere staten van Europa en op den duur ook met de staten in andere werelddelen een verdrag sluit tot het verlenen van wederzijdse rechtshulp. Deze rechtshulp moet dan niet slechts bestaan in een verruiming der bepalingen voor de uitlevering maar ook in het scheppen van de mogelijkheid om de strafvonnissen van andere staten ten uitvoer te leggen en van de mogelijkheid om in die gevallen, waarin zulks door een mede-contracterende staat wordt gevraagd, diens strafrecht toe te passen. De bezwaren tegen deze desiderata zullen voortvloeien uit het wantrouwen, dat men tegen vreemde wetgevers en vreemde rechtspraak koestert, zelfs indien het de wetgever en rechter van staten betreft waarmede Nederland een bondgenootschap of althans een of ander gemeenschap tot gezamenlijke behartiging van bepaalde belangen heeft gesloten. Dit wantrouwen zal niet alleen in Nederland maar ook in het buitenland gevoeld worden. Een ander bezwaar vormt de moeilijkheid voor de strafrechter der verschillende landen om het buitenlandse strafrecht te leren kennen.

De grote voordelen welke echter aan een dergelijk verdrag zijn verbonden en die derhalve staan tegenover de genoemde bezwaren, zijn, i.e. dat er geen mazen meer zullen zijn in het net der internationale strafrechtelijke

justitie, 2e. dat de verschillende landen ter wereld meer kennis van en meer waardering kunnen krijgen voor elkanders strafrecht, 3e. dat het wantrouwen in elkanders justitie waarschijnlijk zal afnemen, wanneer men ziet dat de wederzijdse rechtshulp conscientieus verleend wordt en effect sorteert en tenslotte – en dat is misschien het belangrijkste – 4e. dat de misdadigers, die buiten hun eigen land misdaden hebben bedreven, terecht, gestraft en gereclassieerd kunnen worden in hun eigen land.

Niemand zal verwachten, dat de voorstellen in dit praeadvies gedaan morgen zullen worden verwezenlijkt. „La formation du droit est une oeuvre de longue haleine, dont l'achèvement caractérise en finale, l'épanouissement d'une civilisation adulte. Toutes les fois qu'une civilisation se transforme, on assiste donc, non à un „déclin" mais à une crise du droit".³⁰

Dat wij leven in een snel veranderende maatschappij en wereld zal niemand betwijfelen. Dat deze eigenlijk reeds thans om nieuwe regelen en een nieuwe rechtsorde vragen zal niemand ontkennen. Maar „les physiciens et les juristes n'ont pas la même mesure du temps”³¹ en niet alleen de natuurkundigen, maar ook de sociologen, de economen hebben een andere tijdmaat dan de juristen.

Wanneer wij bedenken dat Donnedieu de Vabres reeds in 1928 in een uitvoerige studie aandrang op effectievere internationale rechtshulp dan realiseren wij ons nog eens goed hoeveel tijd er over heen moet gaan, voordat een gedachte, ook een vruchtbare gedachte, in het rechtsleven wordt verwezenlijkt. Dat is tot zekere hoogte juist. Het recht is in de eerste plaats bestemd om zekerheid te verschaffen en daardoor de vrijheid van de mensen te waarborgen. Wanneer het te vaak en te snel zich wijzigt verdwijnt iedere zekerheid voor de justitiabelen. „Le juriste a le sentiment qu'on les livre alors à l'imprévu et au hasard. Il ne se trompe pas.”³²

³⁰ R. Savatier, *Le droit et l'accélération de l'Histoire*, Recueil Dalloz, 1951, Chronique, p. 29.

³¹ Georges Ripert, *Le bilan d'un demi siècle de vie juridique* Recueil Dalloz, 1950, Chronique p. 1.

³² Savatier, l.c. p. 31.

Maar anderzijds is het toch ook absoluut noodzakelijk dat de juristen niet te zeer achterblijven bij het tempo, waarin de wereld en de maatschappij evolueren. „L'homme sent intensément le besoin d'un droit qui ne soit ni inerte, ni affolé” en het is de grote taak der juristen een rechtsstelsel op te bouwen, waarin de stroomversnelling in de geschiedenis der mensheid een nieuwe bedding kan vinden.³³

„Toute vérité a son moment historique” heeft Leibniz gezegd.³⁴ Het is ongetwijfeld „een waarheid”, dat de naties hun geschillen uit de wereld moeten helpen en hun belangen moeten behartigen langs de weg van rechtspraak en niet langs de weg van geweld. Maar blijkbaar is het historische moment voor deze waarheid nog altijd niet gekomen.

³³ Savatier, l.c. p. 32.

³⁴ Daniel Halévy, *Essai sur l'accélération de l'Histoire*, III, Leibniz et l'Europe, p. 164.