

ADVIESCOMMISSIE
INZAKE
VOLKENRECHTELIJKE VRAAGSTUKKEN

den Haag
'-GRAVENHAGE, 12 maart, 1973
Ministerie van Buitenlandse Zaken, Plein 23

No. 1048

Rapport betreffende volkenrechtelijke verplichtingen
terzake van particuliere activiteiten tegen vreemde
regeringen.

=====

Inleiding

1. In een schrijven d.d. 31 maart 1970, kenmerk JURA-63545, heeft de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens Zijn Ambtgenoot van Justitie, zich gericht tot de Voorzitter van de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken met het verzoek, advies te ontvangen met betrekking tot de volgende vragen:
 - a) Welke verplichtingen legt het algemene volkenrecht, zoals dit heden ten dage wordt opgevat, op het Koninkrijk terzake van particuliere activiteiten van vreemdelingen en Nederlanders op Nederlands territorium, gericht tegen regeringen van Staten waarmede het Koninkrijk diplomatieke betrekkingen onderhoudt.
 - b) Biedt de bestaande Nederlandse Wetgeving het regeringsapparaat voldoende mogelijkheid tegen zodanige activiteiten op te treden, indien en voorzover dit noodzakelijk is om de volkenrechtelijke verplichtingen van het Koninkrijk na te komen, of zijn hiertoe nadere wettelijke voorzieningen noodzakelijk.
2. De Adviescommissie moge ter voldoening aan dit verzoek het hieronder volgende Rapport uitbrengen. Een der leden, Jhr. Mr. M. van der Goes van Naters, heeft aan het Rapport zijn afwijkende mening toegevoegd. Een ander lid, Mr. H.E. Scheffer, heeft in een brief aan de Commissie verklaard, in resultaat soortgelijke bezwaren te hebben tegen de in par. 51 van het Rapport samengevatte voorstellen van de Commissie.

Deel I - Het algemene volkenrecht.

3. De Adviescommissie is bij haar discussies uitgegaan van de normale volkenrechtelijke verplichting van de Staat, ervoor te zorgen dat particulieren op zijn territorium geen inbreuk maken of aanslagen voorbereiden op de rechten van andere Staten, zoals deze in het volkenrecht zijn erkend. Vanouds is de nadruk gelegd op het tegengaan van iedere activiteit gericht op omverwerping van de regering van een vreemde Staat.
4. Deze traditionele volkenrechtelijke norm legt op de Staat de verplichting, voldoende zorg ("due diligence") aan te wenden ter voorkoming respectievelijk bestraffing van dergelijke gedragingen. Zij wordt in haar werking beperkt door andere regels

van internationaal recht, zoals de plicht van iedere Staat, aan zijn ingezetenen het recht van vrije meningsuiting te waarborgen binnen de door het volkenrecht getrokken grenzen.

Enkele regels van dwingend volkenrecht verplichten de Staat echter tot het onder geen omstandigheden gedogen van bepaalde particuliere gedragingen. Als voorbeelden zij gewezen op het verbod van slavenhandel, van zeeroverrij, van genocide. Ook het verbod van oorlogspropaganda (zie deel II, groep A onder 3 van dit advies) lijkt zich te ontwikkelen tot een regel van dwingend volkenrecht. Schiet de Staat tekort in de verplichtingen omschreven in deze paragraaf, dan is hij jegens de gelaedeerde Staat aansprakelijk. Wat al dan niet onder "due diligence" is te brengen, moet evenals in het nationale recht bij de onrechtmatige daad aan de rechter of de arbiter worden overgelaten. (Het jaarboek 1964 van de International Law Commission, vol. II pp. 133-169, geeft daarvan een goed overzicht, vervolgd in jaarboek 1969, vol. II pp. 101 - 124.)

5. De Adviescommissie heeft voorts overwogen, dat het hedendaagse volkenrecht in deze materie wordt gekenmerkt door de botsing van twee stromingen:

enerzijds de - ook thans nog alleszins actuele - eerbiediging van de soevereiniteit en de bescherming van de belangen van de regeringen van Staten waarmede diplomatieke worden onderhouden;

anderzijds de toenemende internationale bemoeiingen met de bescherming van individuen, volksgroepen en volkeren.

Er bestaat een sterke neiging tot erkenning van het recht van ieder koloniaal volk om met alle middelen, zelfs met wapengeweld, van het koloniserende land zijn onafhankelijkheid af te dwingen en van het recht van derde Staten, deze volkeren in hun strijd te steunen. Ook is er duidelijke neiging om te erkennen het recht van verzet tegen massale inbreuk op mensenrechten, zoals nu reeds tot uiting komt in de resoluties tegen apartheid. Daarnaast ziet men echter in recente internationale documenten een duidelijke bevestiging van de traditionele, in het Handvest der Verenigde Naties erkende beginselen van verbod van geweld en verbod van interventie ten detrimente van gevestigde regeringen.

6. Ter illustratie van dit spanningsveld in het hedendaagse volkenrecht, waardoor dikwijls een tegenstrijdig beeld ontstaat, volgen citaten uit enkele Verklaringen, plechtig afgekondigd door de Algemene Vergadering der VN ter gelegenheid van het 25-jarig bestaan van de volkerenorganisatie, op 24 oktober 1970:

7. In de "Verklaring betreffende Beginselen van Internationaal Recht inzake vriendschappelijke betrekkingen en samenwerking tussen Staten" (Res. 2625 (XXV) zijn de volkenrechtelijke beginselen van niet-inmenging in elkaars binnenlandse aangelegenheden, alsmede het zich onthouden van geweld, als

volgt nader uitgewerkt:

"Every State has the duty to refrain from organizing or encouraging the organization of irregular forces or armed bands, including mercenaries, for incursion into the territory of another State;

"Every State has the duty to refrain from organizing, instigating, assisting or participating in acts of civil strife or terrorist acts in another State, or acquiescing in organised activities within its territory directed towards the commission of such acts, when the acts referred to in the present paragraph involve a threat or use of force".

"No State shall organise, assist, foment, finance, incite or tolerate subversive, terrorist or armed activities directed towards the violent overthrow of the regime of another State, or interfere in civil strife in another State".

In dezelfde Verklaring wordt echte gesteld, dat staten het recht missen geweld te gebruiken om de uitoefening van het recht van zelfbeschikking van volken te verhinderen. In verband hiermede wordt gesteld:

"In their actions against, and resistance to, such forcible action in pursuit of the exercise of their right to self-determination, such peoples are entitled to seek and to receive support in accordance with the purposes and principles of the Charter".

Hieruit zou kunnen volgen, dat in de daar genoemde situaties bepaalde, niet-gewelddadige steun aan rebellerende volken mag worden verleend. In andere uitspraken van de Algemene Vergadering komt dat recht van een staat om zich te bemoeien met de interne aangelegenheden van een andere staat veel pregnanter tot uiting:

8. De "Verklaring ter gelegenheid van het 25-jarige bestaan der Verenigde Naties" (VN Doc. A/L 600), punten 6 en 7, bevat een erkenning van het recht van koloniale volkeren met "all appropriate means" te strijden voor zelfbeschikking, vrijheid en onafhankelijkheid, en een scherpe veroordeling van de apartheidspolitiek. Het recht van deze volkeren hierbij de nodige morele en materiële hulp te vragen en te ontvangen wordt echter in punt 6 ondergeschikt gemaakt aan de "purpose and principles of the Charter", hetgeen militaire hulp schijnt uit te sluiten.
9. Verder gaat het "Actieprogramma voor de volledige uitvoering van de Declaratie inzake het verlenen van onafhankelijkheid aan koloniale landen en volken". (Res. 2621 (XXV)). Dit document stelt onder andere, dat wordt erkend "the inherent right of colonial peoples to struggle by

all necessary means at their disposal against colonial Powers which suppress their aspiration for freedom and independence (par. 2), en "Member States shall render all necessary moral and material assistance to the peoples of colonial territories in their struggle to attain freedom and independence" (par. 3 sub 2). Het kan er op lijken, dat hier militaire steun aan rebellen legitiem wordt geacht, alhoewel een interpretatie in het licht van Verklaring 2625 (XXV) tot andere conclusie zou kunnen leiden. Het Actieprogramma zegt voorts in par. 7: "All States shall undertake measures aimed at enhancing public awareness of the need for active assistance in the achievement of complete decolonization, and in particular creating satisfactory conditions for activities by national and international non-governmental organizations in support of the peoples under colonial domination".

10. Deze resoluties van de Algemene Vergadering der Verenigde Naties vormen naar het oordeel der Adviescommissie een goede kenbron voor de verschillende opvattingen die tegenwoordig in de Statengemeenschap leven. Afgewacht dient te worden of en in hoever het in par. 9 weergegeven beginsel tot algemeen aanvaard volkenrecht zal uitgroeien. Daar deze resoluties een "permissive character" hebben, zal de staat die zijn daden daarnaar richt moeilijk wegens strijd met het volkenrecht kunnen worden gelaakt. Te verwachten is een gewoontevorming die haar uitgangspunt heeft in de collectieve actie gegrond op deze resoluties.

Voor de tegenwoordige stand van het positieve internationale recht hecht de Commissie de meeste waarde aan de in par. 7 besproken Verklaring, welke is opgesteld na jaren van overleg in een Speciale Commissie der VN waarin volkenrecht deskundigen uit alle delen der wereld zitting hadden en welke door de Algemene Vergadering unaniem is aanvaard.

11. De Adviescommissie trekt uit haar onderzoek deze algemene conclusie, dat de traditionele plicht van de Staat tot het voorkomen respectievelijk bestraffen van inbreuken door particulieren op de rechten van vreemde Staten - waaronder begrepen de integriteit van hun Staatsbestel - onder omstandigheden moet wijken voor het beginsel van het huidige volkenrecht, dat aan de Staten de bevoegdheid toekent hun beleid mede te doen bepalen door de rechten van vreemde individuen, volksgroepen en volkeren. Als hoofdregels van volkenrecht blijven echter van kracht de verboden van geweld en van interventie, en derhalve rust op de Staten de verplichting, te voorkomen dat op hun territorium - door het volkenrecht niet toegelaten-particuliere daden van geweld, interventie en terrorisme, gericht tegen de regering van een Staat waarmee het Koninkrijk diplomatieke betrekkingen onderhoudt, plaatsvinden of voor bereid worden.

12. Een duidelijke uitzondering op deze hoofdregels vloeit voort uit het recht van koloniale volkeren, met alle daar

toe geschikte middelen tegen het koloniserende land te strijden voor hun onafhankelijkheid. In meerderheid aanvaardt de Adviescommissie dat dit - in het beginsel van zelfbeschikking van volkeren wortelende - recht tevens voor derden (Staten en particulieren) het recht tot steun van dit streven meebrengt, voor zover de strijd niet ont-aardt in handelingen die uit anderen hoofde (genocide, terrorisme) in strijd met het volkenrecht zijn. Tot nog toe verhindert echter geen regel van volkenrecht een Staat om politieke redenen (b.v. ter wille van bondgenootschappelijke relaties of de eigen neutraliteitspositie) dergelijke gedra- gingen binnen zijn territorium te verbieden. Resoluties van de Algemene Vergadering der Verenigde Naties, zoals de hierboven genoemde Res. 2621 (XXV), die de regeringen wijzen op hun plicht tot bijstand aan koloniale volkeren, hebben niet de kracht van bindende geboden.

13. Hoewel de bescherming van de rechten van de mens in de geciteerde Verklaringen minder duidelijk naar voren springt als rechtvaardigingsgrond voor particuliere activiteiten gericht tegen gevestigde regeringen, kan worden geconstateerd dat de mensenrechten op weg zijn zich te ontwikkelen van rechtsbeginselen (de Universele Verklaring van 1948) tot rechtsregels (in Europees kader het Verdrag van Rome van 1950, in het kader van de Verenigde Naties de twee Inter- nationale Verdragen van New York van 1966 inzake burgerlijke rechten en politieke rechten, respectievelijk inzake eco- nomische, sociale en culturele rechten, die nog niet in wer- king zijn getreden).

14. Ook andere rechten van de mens naast het recht op zelfbeschikking, genoemd in art. 1 van de beide Verdragen van 1966, hebben in deze problemen betekenis. In dit verband kan gewezen worden op de jaarlijks herhaalde "permissive" reso- luties van VN-organen betreffende rebellie tegen apartheid. Doch ook in verband met nog andere mensenrechten kan de massale schending legitimatie zijn of worden van afwijkingen van vroeger door het volkenrecht geeist gedrag. Genoemd zouden kunnen worden massale economische uitbuiting of ver- waarlozing. Ook hier gaat het om schending van een erkend mensenrecht, het recht op een menswaardig bestaan. Hoewel op dit gebied nog geen rebellie-permitterende resoluties zijn aangenomen, zouden kritiek op in dit opzicht verwerpe- lijk economisch beleid van bepaalde regeringen, en actie ondernomen daartegen, als legitiem kunnen worden beschouwd.

15. De Adviescommissie is in meerderheid van oordeel dat het geldende volkenrecht de Staten niet verplicht tot het tegengaan van bepaalde handelingen van particulieren op hun territorium, gericht tegen een stelselmatig de mensenrechten

miskennend of zelfs misdrijven tegen de menselijkheid opleverend beleid van een vreemde regering. Bij wijze van - niet exclusief - voorbeeld noemt de Commissie demonstratieve activiteiten. Daarbij komen de mensenrechten in een ander aspect aan de orde, nl. de vrijheid van meningsuiting, die de Staat aan zijn onderdanen wil en krachtens het voor Nederland geldende verdragsrecht moet waarborgen. Ook valt te denken aan materiële steun aan de slachtoffers van een wanbeleid als hiervoor bedoeld. Vooralsnog geldt ook in deze materie het voorbehoud, gemaakt aan het slot van par. 12.

16. Jegens vreemdelingen staat het de Staat volkenrechtelijk vrij, de uitoefening der grondrechten in verdergaande mate te beperken dan jegens zijn eigen onderdanen het geval is, voor zover het politieke activiteiten betreft; dit beginsel is terug te vinden in de Vreemdelingenwetgeving van de meeste landen, alsmede in art. 16 van het Europese Verdrag ter bescherming van de rechten van de mens.

17. Wegens de beperking in dit opzicht in de vraagstelling zal de Adviescommissie zich niet begeven in de vraag naar de verhouding tot regeringen met wie het Koninkrijk geen diplomatieke betrekkingen onderhoudt.

Deel II - De Nederlandse Wetgeving

Algemeen

18. In de Nederlandse strafwetgeving terzake van subversieve politieke activiteiten valt in het algemeen een "egocentrische benadering te constateren; uitgangspunt is de bescherming van de eigen interne orde dan wel van de eigen neutraliteit. Een bepaling als b.v. art. 299,2 van de Zwitserse Code Pénal luidende: "...Celui qui, du territoire suisse, aura tenté de troubler par la violence l'ordre politique d'un Etat étranger sera puni.....etc." ontbreekt in de Nederlandse wetgeving, hoewel een dergelijke strafbepaling, zoals aangetoond hierboven, geheel in overeenstemming met het hedendaagse volkenrecht zou zijn.

19. Een nog verdergaande universele benadering is te vinden in art. 26 lid 1 van de Westduitse Grondwet van 1949, dat strafbaarstelling voorschrijft van "Handlungen die geeignet sind und in der Absicht vorgenommen werden das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören". De wettelijke verwezenlijking van deze gedachte leidde echter tot zulke moeilijkheden dat de tenslotte in het strafwetboek opgenomen bepalingen alleen betrekking hebben op aanvalsoorlogen waarbij de B.R.D. zelf zou/worden betrokken. Bij een wet van 25 juni 1968, BGBl. I, 741, zijn aan het Strafgesetzbuch twee paragrafen toegevoegd, luidende als volgt: par. 80: "Wer einen Angriffskrieg (Artikel 26 Abs. 1 des Grundgesetzes), an dem die Bundesrepublik Deutschland beteiligt sein soll, vorbereitet

/kunnen

und dadurch die Gefahr eines Krieges für die Bundesrepublik Deutschland herbeiführt, wird mit lebenslanger Freiheitsstrafe oder mit Freiheitsstrafe nicht unter zehn Jahren bestraft"; par. 80a:

"Wer im räumlichen Geltungsbereich dieses Gesetzes öffentlich, in einer Versammlung oder durch Verbreiten von Schriften, Tonträgern, Abbildungen oder Darstellungen zum Angriffskrieg (par. 80) aufstachelt, wird mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren bestraft". 1)

20. In het Nederlandse Wetboek van Strafrecht gaat het in de artikelen 97 en 100-102 om de belangen van alleen de Nederlandse Staat, die in oorlog is of dreigt te geraken. Qua tekst lijkt art. 97a betreffende revolutionaire activiteiten door het gebruik van de algemene term "omwenteling" een ruimere interpretatie toe te laten, maar de definitie van deze term in art. 80 bis, bevestigd door de Kamerstukken, maakt duidelijk dat ook bij dit artikel uitsluitend is gedacht aan revolutionaire activiteiten tegen de Nederlandse regering. (Hand II zitting 1919-1920, WoW nr. 428).

21. De Adviescommissie heeft een aantal mogelijke subversieve activiteiten tegen vreemde regeringen de revue laten passeren en onderzocht, in hoeverre de huidige Nederlandse wetgeving het regeringsapparaat de mogelijkheid biedt, daartegen op te treden. Deze activiteiten kunnen globaal worden ingedeeld in vier groepen:

- Groep A - Vormen van openlijke meningsuiting (mondeling of bij geschrifte, via radio of tv, demonstraties, belediging, ophitsing tot omverwerping van een regime of tot (burger)oorlog).
- Groep B - Vormen van bevordering van georganiseerde gewapende strijd tegen een vreemde regering (recruterings voor of indiensttreding bij vreemde troepenmachten, wapenleveranties of andere materiële steun).
- Groep C - Vormen van internationaal terrorisme (onder andere ontvoering van diplomaten en andere door het volkenrecht beschermde personen kapen van schepen en vliegtuigen, aanslagen tegen personen en goederen).
- Groep D - Andere vormen van subversieve activiteiten (o.a. valse munterij)

Groep A - Vormen van openlijke meningsuiting:

1. Radio- en tv-uitzendingen.

22. Nederland is partij bij het Internationaal Verdrag nopens het gebruik van de radio in het belang van de vrede, Genève 23 september 1936. (Stbl. 1939, 16.) In dit Verdrag hebben de toetredende staten zich, kort samengevat verbonden:

1) De aangehaalde artikelen verwijzen voor het begrip "Angriffskrieg" naar het "Grundgesetz", dat evenmin een definitie geeft.

iedere (radio)uitzending te verbieden die de bevolking van enig gebied zou kunnen opwekken tot handelingen in strijd met de binnenlandse orde of met de veiligheid van een gebiedsdeel van een Verdragspartij (art. 1);

te verzekeren, dat (radio)uitzendingen vanuit hun grondgebied geen opwekking tot oorlog, of tot handelingen welke daartoe zouden kunnen leiden, inhouden (art. 2);

iedere (radio)uitzending te verbieden, die de goede internationale verstandhouding zou kunnen schaden door onjuiste beweringen, en de rectificatie van dergelijke beweringen, ook indien de onjuistheid daarvan eerst achteraf is gebleken, op de meest doelmatige wijze te verzekeren (art. 3);

in tijden van crisis alleen gecontroleerde berichten te doen uitzenden (art. 4).

23. Uitvoering van dit Verdrag door de Nederlandse wetgever is achterwege gebleven. Ook de Omroepwet (Stbl. 1967, 176) en haar uitvoeringsvoorschriften houden met de hierboven weergegeven verdragsbepalingen geen rekening. In art. 5 lid 2 wordt de mogelijkheid tot preventief toezicht op de uitzendingen geopend voor het geval de burgerlijke uitzonderings-toestand is ingesteld. Het verbod van uitzendingen die iets bevatten dat gevaar oplevert voor (o.a.) "de openbare orde" in art. 10 lid 2 zou kunnen worden geïnterpreteerd op dezelfde wijze als in de Vreemdelingenwet, nl. als mede omvattende "schade voor de buitenlandse betrekkingen". (zie par. 35).

Het is echter duidelijk, dat de door de toetreding tot het Verdrag aangegane ruime verplichtingen hierdoor niet zijn vervuld. Zo is bijv. het recht van antwoord van een gelaedeerde Staat niet geregeld, waarbij valt op te merken dat Nederland niet is toegetreden tot de U.N.-Convention on the right of correction van 1953.

Van meer principiële betekenis is het bezwaar, dat het Verdrag met zijn onvoorwaardelijke bescherming van de "binnenlandse orde" van de Partijen onverenigbaar is met de na-oorlogse ontwikkeling op het gebied van de erkende mensenrechten, die de exclusieve bevoegdheid van de Staten heeft beperkt (zie par. 13, 14 en 15).

De Adviescommissie is dan ook van oordeel dat dit Verdrag door het Koninkrijk behoort te worden opgezegd. In onderdeel 3 van dit hoofdstuk komt zij hierop terug.

2. Belediging van vertegenwoordigers van vreemde staten.

24. Titel III van het Wetboek van Strafrecht heeft als opschrift: "Misdriven tegen hoofden en vertegenwoordigers van vreemde staten." Hierin worden in de artikelen 115-120 daden van geweld of belediging van hoofden en diplomatieke vertegenwoordigers van vreemde staten strafbaar gesteld. In haar Rapport aan de Minister van Buitenlandse Zaken betreffende de artikelen 117 en 118 WvSr. (doc. 890 dd. 15-11-'68) heeft de Adviescommissie de volkenrechtelijke aspecten van het beledigingsstrafrecht besproken in het kader van de noodzaak, het

belang van vrije meningsuiting af te wegen tegen het belang van bescherming van de vrede en de goede tussenstaatse betrekkingen, die door bepaalde particuliere gedragingen (waaronder het opzettelijk beledigen van vertegenwoordigers of symbolen van vreemde staten) in gevaar gebracht kunnen worden. De Adviescommissie toonde zich in haar Rapport, in het licht van het zich op dit punt ontwikkelende volkenrecht, in meerderheid voorstander van de volgende voorstellen:

- a. of wel handhaving van de bijzondere delicts-vorm van art. 117 in de thans bestaande vorm, met uitbreiding van de categorie beschermde personen tot Ministers-Presidenten en Ministers van Buitenlandse Zaken.
of wel - en bij voorkeur - vervanging door een andere speciale delictsvorm, te plaatsen bij art. 267, met toevoeging van zowel een strafuitsluitingsgrond (indien de dader beoogde te handelen in het openbaar belang) als een strafverzwarringsgrond (indien de dader beoogde de vreedzame betrekkingen met andere Staten in gevaar te brengen of de ontwikkeling der internationale rechtsorde te belemmeren).
- b. handhaving van de bijzondere delictsvorm van art. 118 op dezelfde gronden, met uitbreiding van de categorie beschermde personen tot leden van bijzondere diplomatieke missies naar Nederland.

25. Aan deze voorstellen van de Adviescommissie is tegemoet gekomen in Wetsontwerp 11249, houdende nieuwe regelen betreffende strafbare belediging. Voorgesteld wordt, art. 117 oud te schrappen, en in een nieuw art. 118 een lagere straf te bedreigen bij opzettelijke belediging van hetzij hoofden of regeringsleden van een bevriende staat, in de uitoefening van hun ambt in Nederland verblijvende, hetzij officieel bij de regering toegelaten vertegenwoordigers van bevriende staten, in hun officiële hoedanigheid beledigd. Alle andere belediging wordt gebracht onder het gemene recht, met een strafverzwaring in art. 267 WvSr. indien zij wordt aangedaan aan het hoofd of een lid van de regering van een bevriende staat.

Voorts is als strafuitsluitingsgrond opgenomen de omstandigheid, dat de dader het oogmerk had een oordeel te geven over de behartiging van openbare belangen; een strafverzwarringsgrond als door de Adviescommissie voorgesteld is echter in het wetsontwerp niet opgenomen.

In deze materie waarover het overleg tussen Regering en Volksvertegenwoordiging gaande is - op 12 oktober 1971 heeft de Commissie voor Justitie uit de Tweede Kamer haar voorlopig verslag uitgebracht - heeft de Adviescommissie op dit ogenblik geen taak.

3. Oorlogspropaganda

26. Zoals reeds hierboven opgemerkt lijkt het verbod van oorlogspropaganda zich te ontwikkelen tot een regel van dwingend volkenrecht. Waar het in het algemeen de Staat vrijstaat, binnen zijn territorium vergaande kritiek op vreemde regeringen te dulden ter wille van het recht van vrije meningsuiting dat hij zijn ingezetenen behoort te waarborgen, en de

erkende mensenrechten die de nationale soevereiniteit beperken, vindt deze vrijheid haar grens als het gaat om vormen van openlijke ophitsing tot aanvalsoorlog of ongeoorloofd gebruik van wapengeweld. Reeds in de Tweede Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (1947) is met algemene stemmen, waaronder die van Nederland, een resolutie aangenomen die iedere vorm van propaganda voor vredebedreigende of agressieve handelingen veroordeelde. (zie het Verslag, blzz. 64-67, uitgave Ministerie van Buitenlandse Zaken no 11).

Een weerspiegeling van deze ontwikkeling vormt art. 20 lid 1 van het Internationaal Verdrag inzake politieke en burgerlijke rechten van 1966, bepalende dat iedere oorlogspropaganda bij de wet verboden zal zijn. De Adviescommissie heeft de vraag besproken hoe deze verdragsbepaling, in het geval dat Nederland tot het Verdrag zou toetreden, zou kunnen worden uitgevoerd met behoud van een redelijke vrijheid van meningsuiting. Ook in Skandinavische landen is deze vraag bij de ratificatie-voorbereiding van het Verdrag in discussie geweest: inmiddels hebben Denemarken, Noorwegen en Zweden bij de ratificatie een voorbehoud gemaakt ten aanzien van art. 20 lid 1.

27. Hoewel een reserve als door Denemarken, Noorwegen en Zweden gemaakt verenigbaar lijkt met de desbetreffende bepalingen van het Weense Verdrag inzake het Verdragenrecht van 1969 - een niet-aanvaarden van de plicht, oorlogspropaganda strafbaar te stellen, tast geest en doelstelling van het onderhavige Verdrag niet aan - komt het de Adviescommissie voor dat het Skandinavische voorbeeld niet moet worden nagevolgd. Een nationaal-strafrechtelijk verbod van oorlogspropaganda kan door zijn algemeen-preventieve werking welkome steun geven aan het volkenrechtelijk geweldverbod van art. 2 lid 4 van het Handvest der VN. Ook de omstandigheid, dat Nederland bij de behandeling van het ontwerp-Verdrag tegen art. 20 heeft gestemd, lijkt de Adviescommissie niet van doorslaggevend gewicht. Nu de tekst eenmaal is vastgesteld dienen voorbehouden zoveel mogelijk te worden beperkt.
28. De Adviescommissie moge in dit verband in herinnering brengen dat zij in haar Rapport, aangehaald in par. 20, heeft gewezen op
- "de wenselijkheid, dat het nationale recht de ontwikkeling zal volgen welke het volkenrecht op het stuk van het straffen van vredebedreigende handelingen thans doormaakt", daarbij als voorbeeld noemende art. 20 lid 1 van het Verdrag van 1966 (par. 3 pag. 3).
- en voorts op de "noodzaak een afdoende bijzondere bescherming te verkrijgen, tegen kwaadwillige activiteiten beogende de vrede of goede tussenstaatse betrekkingen aan te tasten" (par. 5 pag. 6).
29. Vooropgesteld zij, dat de uitvoering van deze verdragsbepaling het recht van vrije meningsuiting zoveel mogelijk dient te eerbiedigen. De gedachte dat het bestrijden van oorlogspropaganda zekere beperkingen van dit recht wettigt, is in het volkenrecht niet onbekend. Zie bv. het hierboven in par. 18 reeds genoemde Verdrag van 1936, alsmede het ontwerp-verdrag inzake vrijheid van informatie, voor zover aanvaard

door de sociale, humanitaire en culturele Commissie van de Algemene Vergadering der VN in 1960, 1961 en 1962. Hierin worden in art. 2 onder de toegestane wettelijke inbreuken op de vrijheid van meningsuiting en -vorming o.a. genoemd "restrictions in respect of national security and public order ("ordre public"); systematic dissemination of false reports harmful to friendly relations among nations and of expressions inciting to war or to national, racial or religious hatred" etc. Art. 10 lid 2 van het Europees Verdrag inzake de rechten van de mens onderwerpt de vrijheid van meningsuiting aan een aantal beperkingen die meer zijn afgestemd op de nationale belangen.

30. De Adviescommissie heeft overwogen, of aan art. 20 lid 1 van het Verdrag van 1966 uitvoering ware te geven door middel van bepalingen in het civiel- of administratiefrechtelijke vlak. (Zie hierover beschouwingen van Prof. Mr. H. Drion, Het rechterlijk bevel of verbod als wapen voor de Overheid, Van Opstallbundel (1972), blz. 61, en Mr. E. Bosma, Het rechterlijk bevel als vorm van politiedwang, NJB 1972 pag. 1177.) Gezien de moeilijkheden die zouden rijzen bij de vragen, of het belang van de Staat bij goede betrekkingen met andere Staten of bij handhaving van de vrede in het algemeen een actie uit onrechtmatige daad wettigt en, zo ja, of de sanctie van een dwangsom tot verhindering van oorlogspropaganda adequaat is, heeft de Adviescommissie deze oplossing verworpen. Voor de in de literatuur geopperde mogelijkheid van een verbod, uitgevaardigd door een administratieve rechter, bestaat nog geen precedent in het nationale recht.

31. Op deze grond meent de Adviescommissie te moeten adviseren tot een strafrechtelijk verbod. Zij heeft zich er rekenschap van gegeven dat een strafbepaling slechts in algemene termen kan worden vervat en in de praktijk niet vaak tot vervolging aanleiding zal geven, omdat een ruime toepassing van het opportuniteitsbeginsel om velerlei redenen gewenst kan zijn. Het eerste bezwaar zou ook kunnen worden aangevoerd tegen de delictomschrijving van art. 131 WvSr., die als voorbeeld kan dienen; het andere geldt voor alle feiten, die veel eer ter wille van de norm - waarvan de werking zich ook elders in het recht doet gevoelen - dan van de sanctie zijn strafbaar gesteld, en waarvan art. 99 WvSr. een typerend voorbeeld vormt. Uit deze overwegingen stelt de Adviescommissie voor, in het Wetboek van Strafrecht een bepaling op te nemen die als volgt zou kunnen luiden:

"Hij die in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding propaganda maakt voor een volkenrechtelijk niet geoorloofde oorlog of voor het gebruik van volkenrechtelijk niet geoorloofd wapengeweld door enige staat tegen een andere staat met wiens regering het Koninkrijk diplomatieke betrekkingen onderhoudt, wordt, als schuldig aan oorlogspropaganda, gestraft enz.

32. De Adviescommissie heeft bij het formuleren van deze tekst aansluiting gezocht bij het Verdrag van 1936 en het in par. 24 genoemde ontwerp-Verdrag van 1960/62, en bijgevolg aan het voorgestelde artikel universele strekking gegeven. Oorlogspropaganda moet worden bestreden, niet alleen omdat - en in

zover - zij schadelijk is voor nationale belangen, maar omdat zij zich, principiëler dan valse munterij of vliegtuigkaping, keert tegen de internationale rechtsorde. Daarom zou het artikel het best kunnen worden ondergebracht in een nieuwe titel I van boek II WvSr. "Misdrijven tegen de internationale rechtsorde", als art. 91a.

Sommige leden waren van oordeel, dat het onderhouden van diplomatieke betrekkingen met de Staat tegen wie de oorlogspropaganda gericht is geen element van het strafbare feit behoort te zijn. Andere leden meenden dat deze toevoeging de rechtszekerheid zal bevorderen.

Het voor dit misdrijf vereiste opzet zal in de praktijk alleen bewijsbaar zijn, ingeval het karakter van het gepropagandeerde optreden als een daad van agressie in strijd met het Handvest van de VN in redelijkheid niet kan worden betwijfeld. (vergelijk het in par. 11-15 gestelde). Door het gebruik van het woord "propaganda" wordt strafbaarheid van strikt incidentele uitingen uitgesloten. Art. 91a zou in art. 5 onder 10. WvSr. van toepassing moeten worden verklaard op Nederlanders die zich buiten het rijk in Europa aan dit misdrijf schuldig maken.

33. Gelijkzeitig met de bekrachtiging van de Internationale Verdragen van 1966 zou het Verdrag van 1936 kunnen worden opgezegd, waardoor een duidelijke rechtspositie zou zijn geschapen.

4. Andere openlijke uitingen van kritiek jegens vreemde regeringen

34. Voor andere kritische en demonstratieve handelingen tegen vreemde regeringen of tegen internationale organisaties op Nederlands territorium stelt de Adviescommissie niet een strafbepaling voor. Activiteiten als bv. het indertijd gehouden "anti-NATO-congres" dienen, terwille van de vrijheid van meningsuiting, toelaatbaar te zijn.

35. In dit verband zij aangetekend dat het de regering krachtens de Vreemdelingenwet mogelijk is, aan vreemdelingen verdergaande beperkingen in de uitoefening der grondrechten op Nederlands territorium op te leggen, dan mogelijk is jegens de eigen onderdanen. In par. 16 hierboven werd er reeds op gewezen dat dit beginsel in de wetgeving van de meeste landen is te vinden en ook volkenrechtelijk is erkend.

Krachtens de Nederlandse Vreemdelingenwet is het aan vreemdelingen hier te lande verboden, zich te gedragen op een wijze die gevaar kan meebrengen voor "de openbare rust, de openbare orde of de nationale veiligheid". Deze terminologie is, blijkens de MvT, ontleend aan de Benelux-overeenkomst inzake de verlegging van de personencontrole naar de buitengrenzen van het Beneluxgebied (Trbl. 1960, 40); in overeenstemming met onze Beneluxpartners, aldus de MvT, wordt deze overeenkomst aldus geïnterpreteerd dat schade voor de buitenlandse betrekkingen geacht wordt onder gevaar voor de openbare orde of openbare rust begrepen te zijn.

36. Het Nederlandse beleid in dezen is aldus, dat aan vreemdelingen, jegens wie het vermoeden bestaat dat zij tijdens hun verblijf alhier ongewenste politieke activiteiten zullen ontplooiën, wordt aangezegd dat zij zich hebben te onthouden van activiteiten die de openbare rust, de openbare orde of de nationale veiligheid in gevaar kunnen brengen, daaronder begrepen activiteiten, die de democratische samenleving in Nederland of de goede betrekkingen van het Koninkrijk met andere staten kunnen verstoren.

Groep B - Georganiseerde gewapende strijd tegen vreemde regeringen.

37. De Verklaring betreffende Beginselen van Internationaal Recht, weergegeven in par. 7, werkt het non-interventiebeginsel nader uit. Naar het oordeel van de Adviescommissie schiet het geldende Nederlandse strafrecht hier in verschillende opzichten tekort.

Zoals reeds in par. 18-20 werd gesignaleerd ontbreekt in het Wetboek van Strafrecht een strafbaarstelling van het deelnemen aan gewapend optreden tegen vreemde regeringen. Art. 101 WvSr. stelt alleen strafbaar het vrijwillig in krijgsdienst treden bij een buitenlandse mogendheid waarmee Nederland in oorlog geraakt. (vergelijk ook art. 4 Wet Oorlogsstrafrecht.) Overigens staat op het zich zonder verlof van de Kroon begeven in vreemde krijgs- of staatsdienst alleen de sanctie van verlies van de Nederlandse nationaliteit. (art. 7 onder 4o. Wet op het Nederlanderschap)

Een andere leemte is, dat de aangehaalde wettelijke voorschriften alleen rekening houden met dienst bij wettige regeringen. In het optreden van zgn. "huurlingen", wier status onzeker is, is niet voorzien, ofschoon het huidige volkenrecht iedere staat verplicht ook deze vorm van gewapende actie vanuit zijn grondgebied te verhinderen.

38. Op deze gronden stelt de Adviescommissie voor, op het in par. 31-32 voorgestelde art. 91a WvSr. te doen volgen een art. 91b van de volgende inhoud:

"Hij die vrijwillig in dienst treedt bij een buitenlandse mogendheid of zich aansluit bij een organisatie, met het oogmerk deel te nemen aan een volkenrechtelijk niet geoorloofde oorlog of aan het gebruik van volkenrechtelijk niet geoorloofd wapengeweld, teneinde een regering met welke het Koninkrijk diplomatieke betrekkingen onderhoudt omver te werpen of afbreuk te doen aan haar gezag over het grondgebied van die staat of een gedeelte daarvan, wordt gestraft"
...enz.

Met het oog op de ontwikkeling van het volkenrecht, behandeld in het algemene gedeelte van dit advies, is het volkenrechtelijk niet geoorloofde - een verboden interventie opleverende - karakter van de oorlog of het wapengeweld tot een element van het misdrijf gemaakt. Het in par. 32 vermelde voorbehoud van sommige leden ten aanzien van het onderhouden van diplomatieke betrekkingen met de bestreden vreemde staat geldt ook voor dit artikel.

Ingevolge art. 2 WvSr. zal deze strafbepaling gelden jegens een ieder die zich op Nederlands grondgebied aan dit misdrijf schuldig maakt. Desgewenst kan door een toevoeging aan art. 5 onder 1o. WvSr. de werking van art. 91b worden uitgebreid tot Nederlanders in den vreemde; een volkenrechtelijke verplichting daartoe bestaat niet. (zie par. 7.) Wervingsactiviteiten voor strafbare indiensttreding worden zelf ook strafbaar krachtens de algemene bepalingen betreffende deelneming aan strafbare feiten, alsmede krachtens art. 134 bis WvSr. over de zgn. mislukte uitlokking.

De Adviescommissie zou aan het dienstnemen bij ongeregelde troepen niet bovendien het verlies van het Nederlanderschap willen verbinden. Daarin ligt niet een zo duidelijke verzaking van de eigen nationaliteit als in het treden in dienst van een vreemde mogendheid. Het verdient aanbeveling deze sanctie niet op te ruime schaal toe te passen.

39. Geruime tijd heeft de Adviescommissie beraadslaagd over de betekenis welke art. 100 WvSr. in de huidige tijd kan hebben, gelet op het interpretatie-artikel art. 87, leden 2 en 3. Volgens het commentaar op art. 100 van Noyon-Langemeijer is deze bepaling van toepassing op iedere interne of externe oorlogssituatie in het buitenland. Gelet op de leden 2 en 3 van art. 87 zou art. 100 onder 1o., ruim geïnterpreteerd, de regering de mogelijkheid kunnen bieden, op te treden tegen particuliere daden van steun aan de partijen in enig buitenlands conflict, mits deze hulpverlening afbreuk doet aan het niet deelnemen van Nederland aan de bewuste oorlog. Art. 87 lid 3 scheidt hier onzekerheid: ook als een zodanig conflict "dreigende" is? Een verdere vraag is, of voor de toepassing van art. 100 in geval van een buitenlandse interne oorlog de partijen door de regering als "belligerenten" moeten zijn erkend.
40. Blijkens inlichtingen, aan de Adviescommissie verstrekt door de bewerker van de nieuwe druk van Noyon-Langemeijer, Mr. J. Remmelink, leert kennisneming van de notulen van de Commissie-De Wal (de Staatscommissie die het Wetboek van Strafrecht heeft voorbereid) dat men juist om ook een burgeroorlog in den vreemde te kunnen omvatten in het artikel heeft gesproken van "een oorlog waarin Nederland niet betrokken is". (not. IV blz. 558.) Voorts heeft Mr. Remmelink de indruk, dat het geoorloofd is het tweede en derde lid van art. 87 WvSr. te combineren. Dit blijkt uit een vroegere redactie: "De bepalingen der strafwet waarin gesproken wordt van vijand en van oorlogstijd zijn mede van toepassing op opstandelingen en tijden van burgeroorlog". (not. II blz. 142.) De verdere gang van zaken is in de notulen niet na te gaan.
41. De Adviescommissie is tot de conclusie gekomen, dat de genoemde artikelen dienen te worden gelezen in het licht van de tijd waarin zij zijn geschreven: de jaren van de Nederlandse neutraliteitspolitiek, waarin de strafwetgever slechts oog had voor het belang, het in oorlog geraken van Nederland te voorkomen. Dit brengt mee dat de regeling van art. 100 j.87 WvSr. in de huidige internationale constellatie onduidelijk

en moeilijk te hanteren is. Een ruime uitleg van deze bepalingen kan ertoe leiden dat de rechter als verboden gaat beschouwen bepaalde gedragingen, die uit volkenrechtelijk oogpunt toelaatbaar kunnen zijn en waarvan geen Nederlands belang de strafbaarstelling rechtvaardigt.

42. Wat betreft materiële steun aan opstandelingen zij voorts gewezen op de In- en Uitvoerwet (Stbl. 1962, 295). In art. 2 lid 1 hiervan is bepaald dat bij AMvB regelen kunnen worden gesteld ten aanzien van de in- of uitvoer van bepaalde goederen "in het belang van de internationale rechtsorde op zichzelf, dan wel een daarop betrekking hebbende internationale afspraak". (zie bijv. het op deze wet berustende Uitvoersbesluit Strategische Goederen, Stbl. 1963, 128). Ook hier moet rekening worden gehouden met de jongste ontwikkeling van het volkenrecht.

Een en ander betekent, dat b.v. leveranties van wapenen of andere materialen, bestemd voor opstandelingen tegen een vreemde regering, kunnen worden getroffen door een uitvoerverbod.

Groep C.- Vormen van internationaal terrorisme.

1. Geweld tegen vertegenwoordigers van vreemde regeringen.

43. Wat betreft dergelijke daden van geweldpleging wordt in wetsontwerp 11 249 voorgesteld de woorden "regerend vorst of ander" in de artt. 115-116 WvSr. te schrappen. Dit betekent dat alleen aan vreemde staatshoofden een verhoogde bescherming tegen daden van geweld wordt geboden. Op de grond genoemd aan het slot van par. 25 begeeft de Adviescommissie zich niet in de vraag of uitbreiding van de bescherming tegen aanslagen tot andere personen volkenrechtelijk geboden is.

Wel zij aangetekend, dat momenteel in het kader der Verenigde Naties beraad gaande is over een ontwerp-verdrag ter bescherming van diplomaten, waarin de bestaande volkenrechtelijke verplichting wordt uitgewerkt in een nadere regeling betreffende jurisdictie over en bestraffing dan wel uitlevering van personen, die daden van geweld begaan tegen "door het volkenrecht beschermde personen". Deze aangelegenheid is verwezen naar de 28-ste zitting van de Algemene Vergadering der VN.

2. Kaping van schepen en vliegtuigen.

44. Kaping van schepen en vliegtuigen is strafbaar gesteld in boek II, titel XXIX WvSr. Ter uitvoering van drie recente verdragen die handelen over daden van terreur en sabotage ten opzichte van vliegtuigen (de Verdragen van Tokio, Den Haag en Montreal van resp. 1963, 1970 en 1971) zijn nieuwe strafbepalingen deels reeds in het WvSr. opgenomen, (Wet van 31 maart 1971, Stbl. 166), deels aan het Parlement voorgelegd en in december 1972 door de Tweede Kamer aangenomen, (Wetsontwerp 11865(R 859) tot goedkeuring en uitvoering van de Verdragen van 1970 en 1971).

3. Aanslagen tegen personen en goederen.

45. Zoals bekend, is in de 27ste zitting van de Algemene Vergadering der Verenigde Naties op verzoek van de Secretaris-Generaal de voorkoming van terrorisme en andere vormen van geweld aan de orde gesteld. De Algemene Vergadering heeft dit agendapunt verwezen naar een ad-hoc Commissie, na daaraan de bestudering van de oorzaken van dit verschijnsel te hebben toegevoegd. Het VN-Secretariaat heeft aan dit onderwerp een studie gewijd. (doc. A/C. 6/418). Voorts hebben de Verenigde Staten een ontwerp-conventie ingediend. (doc. A/C.6/L.850.)
46. De Adviescommissie is in meerderheid van oordeel dat het resultaat van de behandeling van dit onderwerp in de Verenigde Naties niet behoort te worden afgewacht. In 1970 heeft Resolutie 2625 (XXV) het bestaan van een op iedere staat rustende verplichting tot bestrijding van terroristische activiteiten op zijn grondgebied uitdrukkelijk bevestigd. (zie par.7.) Alle pogingen tot regeling van deze materie (afgezien van vliegtuigkaping) in internationaal kader hebben tot nu toe gefaald. Herinnerd worde aan de ontwerp-verdragen opgesteld door de Derde t/m Zesde Internationale Conferenties voor de unificatie van het strafrecht (1930, 1931, 1934 en 1935), aan het niet in werking getreden Verdrag ter voorkoming en bestrijding van het terrorisme, op 16 november 1937 te Genève gesloten, en aan de bemoeiingen van de Verenigde Naties sinds 1954, alle beschreven in de studie aangehaald in de vorige paragraaf. Intussen nemen de terroristische activiteiten zienderogen toe en verspreiden zich over de gehele wereld, ook in Nederland.
47. Op deze gronden stelt de Adviescommissie voor, in het Wetboek van Strafrecht de volgende bepalingen op te nemen:
- "Art. 91c. Hij die een persoon of een college, met openbaar gezag bekleed in een vreemde staat met wie het Koninkrijk diplomatieke betrekkingen onderhoudt, door geweld of bedreiging met geweld gericht tegen die persoon, tegen een of meer leden van dat college of tegen derden dan wel tegen goederen dwingt iets te doen, niet te doen of te dulden wordt, als schuldig aan terrorisme, gestraft"enz.
- "Art. 91d. Artikel 96 is van overeenkomstige toepassing op het in het voorgaande artikel omschreven misdrijf".
48. In overeenstemming met de bovenaangehaalde studie van het V.N.-Secretariaat heeft de Adviescommissie als kenmerk van (internationale) terroristische activiteit aangenomen het uitoefenen van druk op een regering door bedreiging met geweld, hetzij tegen haar leden, hetzij tegen een gehele bevolking of een bepaalde groep van personen. De voorgestelde tekst is niet beperkt tot daden van terreur voortkomende uit politieke motieven; ook indien deze daden worden gepleegd uit een crimineel motief, zoals afpersing van geld, vallen zij onder het ontworpen artikel. Door deze benadering van het verschijnsel terrorisme blijft de vraag, of in internationale verhoudingen het gebruik van geweld onder omstandigheden rechtens

en moreel geoorloofd kan zijn, rusten.

Ter waarborging van een minimum van algemene veiligheid, waar ter wereld ook, dient naar het oordeel van een grote meerderheid van de Adviescommissie ervan te worden uitgegaan dat zelfs de rechtvaardigste zaak bepaalde vormen van geweld niet kan wettigen, in het bijzonder indien deze, blindelings aangewend, zich (mede) richten tegen derden. Ook het oorlogsrecht kent een verbod van het gebruik van bijzonder onmenselijke strijdmiddelen.

49. Door de toepasselijkverklaring van art. 96 WvSr. worden de samenspanning en de uitlokking tot, alsmede de medeplichtigheid aan het misdrijf van terrorisme, als zelfstandige feiten strafbaar gesteld. Dientengevolge zullen de voorgestelde artikelen ingevolge de artt. 2 en 3 WvSr. van toepassing zijn op een ieder die zich op Nederlands grondgebied, daaronder begrepen aan boord van een Nederlands vaartuig of luchtvaartuig, aan de opgesomde handelingen schuldig maakt. Ook de poging is strafbaar. Verdere uitbreiding van de werking van de nieuwe artikelen schijnt de Adviescommissie nòch volkenrechtelijk geboden nòch gewenst. De uitlevering van terroristen, voor zover thans nog niet mogelijk, zal bij verdrag moeten worden geregeld.

Uit wetstechnisch oogpunt zou het aanbeveling verdienen art. 96 WvSr. over te brengen naar art. 91d en dit voorschrift in art. 96 van overeenkomstige toepassing te verklaren. Ook zal de vraag moeten worden bezien of de artt. 135-137 WvSr. moeten worden uitgebreid.

Groep D - Valse munterij.

50. Nederland is Partij bij het Verdrag ter bestrijding van valse munterij van 20 april 1929. (Stbl. 1932, 285.) De strafbepaling ter zake is art. 208 WvSr., dat het vervalsen van muntspecieën in het algemeen strafbaar stelt.
51. Resumerende doet de Adviescommissie de volgende voorstellen tot het treffen van nadere wettelijke voorzieningen:
- a. Uitvoeringsbepaling van het verbod van oorlogspropaganda in art. 20 van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten (art. 91a WvSr.), gevolgd door opzegging van het Internationaal Verdrag nopens het gebruik van de radio in het belang van de vrede van 23 september 1936.
 - b. Nieuwe strafbepaling betreffende georganiseerde gewapende strijd tegen vreemde regeringen. (art. 91b WvSr.)
 - c. Nieuwe strafbepalingen tegen terrorisme. (artt. 91c en d WvSr.)

Slotopmerkingen

52. Bij het doen van deze voorstellen heeft de Adviescommissie mede doen wegen, dat diep ingrijpende wettelijke voorzieningen aandrang van vreemde mogendheden tot het tegengaan van hun onwelgevallige activiteiten in de hand zouden werken. De positie van de Nederlandse regering in aangelegenheden die de publieke opinie hier te lande in beroering brengen zou daardoor niet vergemakkelijkt worden.
53. De Adviescommissie heeft zich afgevraagd, of het niet aanbeveling zou verdienen dit advies en de bijgevoegde minderheidsnota, integraal of in uittreksel te publiceren, ten einde een openbare discussie op gang te brengen. Met het oog op de ingewikkeldheid van de materie zou het nuttig zijn indien de openbare mening verder zou zijn uitgekristalliseerd, alvorens tot indiening van een wetsontwerp wordt overgegaan.

No.

Afwijkende mening van Jhr. Mr. M. van der Goes van Naters bij het Rapport betreffende volkenrechtelijke verplichtingen terzake van particuliere activiteiten tegen vreemde regeringen.

Ondergetekende kan zich niet verenigen met de conclusiën van het aan de Ministers aangeboden Rapport. Naar zijn mening worden deze conclusiën - neergelegd in de aanbevelingen subpar. 51 - niet gedragen door het te berde gebrachte - noch van deel I, noch van deel II. 1)

Vooralsinds de politieke emancipatie van een groot aantal Staten (thans leden van de Verenigde Naties) in de periode, die nu dertien jaar achter ons ligt, is het "Volkenrecht in beweging" (Van Asbeck), in een "stroomversnelling" (Röling).

De Commissie geeft van die ontwikkeling wel een weergave (o.a. par. 6 tot 10), maar zij trekt er niet de consequenties van. Het is hier, dat de opportunititeit van het aanbevolene in het geding komt.

Iedere commissie van advies aan de Regering mag, moet, adviseren omtrent het al dan niet politiek wenselijke, over het al dan niet verwezenlijkbare van bepaalde theoretische mogelijkheden. De Adviescommissie die thans haar rapport aanbiedt, laat dit ten eenmale na.... al is zij er zelf niet afkerig van, af en toe een politiek oordeel te geven. (b.v. par. 8 en 10, tweede alinea)

Het lijkt geboden, even stil te staan bij de interpretaties van Handvest en Resoluties van de V.N., zoals de Commissie die geeft. Daar, waar het de Commissie zint, zich tegen militaire hulp aan ontrechte volken te verklaren, beroept zij zich op de "Purposes and Principles of the Charter", zoals deze zijn te vinden in art. 2. Maar zij denkt blijkbaar uitsluitend aan het derde en vierde lid van dit artikel ("Peaceful means"; "refraining from the threat of the use of force")... maar er is ook een tweede lid, dat zegt: "All members.... shall fulfil in good faith the obligations assumed by them in accordance with the present Charter".

Men kan geredelijk aannemen, dat de verplichtingen geformuleerd in de U.N. Resoluties, voor zover zij unaniem of met grote meerderheid zijn aangenomen, "in accordance with the Charter" zijn, Men zal er goed aan doen, allereerst aan deze teksten te gehoorzamen.

1)

Ondergetekende wil gaarne hulde brengen, met name aan de Secretaresse, voor de voortreffelijke in het Rapport verwerkte documentatie, en aan de Commissie zelf voor haar vindingrijkheid.

Hoe staat het nu met de verbindende kracht van deze uitspraken? De Commissie haalt uit de trits van politieke decisies, die recentelijk door de Algemene Vergadering over ons onderwerp zijn genomen, er één naar voren.... want dáárop is zo lang gezwoegd! (Zie par. 10, al. 2). Dit is de z.g. "Declaration on Principles", waarbij men dan nog wat eenzijdig de nadruk doet vallen op non-interventie en "peaceful means". Maar in de zelfde Declaratie (Beginsel V) wordt aan de onderdrukte volken het recht toegekend "to seek and to receive support". Inderdaad wordt hieraan dan toegevoegd - en daarop is de keuze van de Commissie gebaseerd - "in accordance with the purposes and principles of the Charter". Dat de Commissie deze laatste clausule ten onrechte als een beperking opvat, is hier bovenal betoogd.

De moderne weergave van de "Principles", toch, is niet alleen te vinden in de bovengenoemde Declaratie, maar in alle destijds aanvaarde en door de Commissie aangeduide resoluties, ook b.v. in de zesde par. van de "Declaratie ter Gelegenheid van de Vijf en twintigste Verjaardag der V.N.", dus: "the legitimacy of the struggle of colonial peoples for their freedom by all appropriate means" benevens het recht, daarvoor hulp te ontvangen! De zelfde term vindt men overigens terug in het, tien dagen tevoren aangenomen, "Actie-programma betreffende het Kolonialisme".

Tot op de jongste dag heeft de Algemene Vergadering zich in declaraties in deze geest uitgelaten: de gedachte, dus, dat de Leden gehouden zijn tot (en a fortiori zich niet mogen verzetten tegen) materiële hulp bij de bevrijdingsstrijd.

In het moderne "volkenrecht in beweging" wordt duidelijk een positieve waarde toegekend aan V.N. Declaraties. Het is merkwaardig, dat onze Commissie dit ook wel doet.... maar alleen waar dit haar zint - zie par. 10 - doch niet, waar dit niet het geval is - zie par. 12 in fine.

In de litteratuur wordt zo'n onderscheid niet gemaakt. Zo acht O.J. Asamoah 1) de verhindering tot nakoming van deze uitspraken duidelijk in strijd met de internationale goede trouw en dus met art. 2 sub 2 van het Handvest, U.O. Umozurike 2), die in een gedeelte van zijn recente studie het onderwerp "Freedom fighting and international Law" behandelt, spreekt, wat de Leden-Staten aangaat, van een "minimum duty to treat the resolutions in good faith". Ook in het Nederlandse Rechtsbewustzijn ligt deze opvatting thans duidelijk verankerd - en de Commissie had hierop moeten wijzen.

-
- 1) "The legal significance of the declarations of the General Assembly of the United Nations"; den Haag 1966. -
 - 2) "International Law and Colonialism in Africa, a critique"; Eastern African Law Review, 3. (1970)

Wat de volkenrechtelijke normen betreft, blijkt de Commissie grote waarde te hechten aan de follow up van art. 20 lid 1 van het Ontwerp-verdrag van 1966 inzake Oorlogspropaganda. (Zie par. 26-33).

Echter hebben niet alleen nú reeds drie verdragsluitende partijen hier een duidelijk voorbehoud gemaakt: in de afgelopen zeven jaren is er nog geen enkele nationale wet gerealiseerd door die Staten, die dan zulk een voorbehoud niet hebben gemaakt! Blijkbaar zit men overal er mee. (Niet voor niets heeft Nederland indertijd tegen dit artikel zo gestemd.) Wanneer de duitse Bondsrepubliek - en dat lijkt wel waarschijnlijk - met een beroep op het anterieure art. 80 Strafgesetzbuch, dat zélf gebaseerd is op art. 26 lid 1 van de Grundgesetz, zal gaan zeggen, dat zij daarmee reeds haar verdragsverplichtingen is nagekomen, dan kan Nederland stellig met succes hetzelfde doen met betrekking tot art. 100 W.v.Sr. In beide gevallen is er sprake van een zekere beperking van de meningsuiting, n.l. het element van het niet in een aanvalsoorlog doen betrekken van het eigen land.

Een dergelijke verklaring "jam adimpleti contractus", af te leggen ter gelegenheid van de bekrachtiging, zou dan kunnen worden gezien als een interpretatieve verklaring...wanneer men hieraan de voorkeur mocht geven boven een gewoon voorbehoud.

Men behoeft echter zulk een voorbehoud niet te zien als een te kort komen in internationale gezindheid. In de bepalingen van de "Law of Treaties", ook door Nederland terecht gezien als een handleiding voor behoorlijk internationaal handelen, worden dit soort voorbehouden - "reservations", sectie III - beschouwd als een normale zaak...tenzij "the reservation is incompatible with the object and purpose of the treaty"; iets, wat met betrekking tot art. 20 van het Verdrag van 1966, ook naar het oordeel van de meerderheid der Commissie, duidelijk niet het geval is.

Er zijn bovendien - als reeds gezegd - meerdere precedentes en tot nu toe is nergens gebleken van "objection to reservation". De Conclusie van de Commissie had dus moeten zijn, dat op het stuk van oorlogspropaganda de Regering niet tot verdere maatregelen gehouden is.

Nu heeft de Commissie een soort "junction" gelegd tussen aanvaarding van art. 20 van het Verdrag van 1966... en de opzegging van het - destijds alleen op de Radio betrekking hebbende - Verdrag van Genève, van 23 september 1936. Dit in Zwitserland gesloten Verdrag dateert uit de bange tijd, toen men meende, zich door een "neutrale" houding Hitler van het lijf te kunnen houden. Het is in Nederland nooit tot uitvoering gekomen. Na de bevrijding - toen men wars was van elke preventieve censuur - heeft geen zinnig mens nog aan de toepassing er van gedacht. De Omroepwet van 1967 zwijgt er dan ook ten enenmale over.

Van de gedachte, het nú - met preventieve censuur en al - tot leven te brengen, is de Commissie gelukkig terug gekomen: dit zou in Nederland een storm van verontwaardiging wekken, en het Parlement - in welke samenstelling ook - zou het niet nemen.

Maar ook de opzegging bij Wet - waar tegenover dan als contraprestatie de uitvoering van art. 20 van het Verdrag van 1966 zou moeten staan - zou te veel eer zijn. Al in 1932 heeft Auguste Lebrun ("La Coutume") gesteld: "il convient donc de reconnaître pleinement l'autorité de la coutume contra legem et l'abrogation des lois par la désuétude", en in 1955 concludeerde Georges Ripert ("Les Forces créatrices du Droit"): "Les lois ignorées ne jouent plus aucun rôle dans l'ordre juridique réel.... Ce sont des ombres vaines dont la vie passée ne peut intéresser que l'historien".

Het internationale recht erkent de zelfde, eventueel conflicterende, rechtsbronnen: geschreven recht en gewoonte. (art. 38 Statuut Internationaal Hof). Ook hier kent men het verschijnsel van "désuétude" en van "lois ignorées" - vooral na een wereldoorlog en de juridische "stroomversnelling", die daarop volgt; Charles Rousseau b.v. spreekt van het "effet extinctif de la guerre". Dit effect heeft in West-Europa zijn volle werking gehad op het Radio-verdrag van 1936. Bij de constatering daarvan dient men het te laten.

Ook de wél reële misstanden op het gebied van agressieve activiteiten (als in de vraagstelling bedoeld), b.v. de trieste affaire - "Wassenaar", zijn met het gebruik van het gemene Recht behoorlijk berecht. Dit zelfde zou gelden voor (onverhoopte) kidnapping van diplomaten in Nederland. Dit verachtelijke misdrijf zou vallen onder de repressie in het W.v.Sr. tegen mensenroof: 7½ jaar maximaal! (art. 282). Heeft het misdrijf doodslag ten gevolge, dan is het maximum 15 jaar (art. 287). Waarom - en deze vraagstelling is één van de uitgangspunten van deze Nota - waarom tot leges speciales zijn toevlucht nemen, wanneer het gemene Recht ons precies brengt, waar wij wezen moeten?

Dit geldt ook voor de andere vormen van terreur. Terreur wordt in het moderne Volkenrecht omschreven als "grave bodily harm". Men zou zich kunnen indenken, dat ook bedreiging hiermede, dikwijls één van de elementen is. Men zie dan in het W.v.Sr. de artikelen 301, 302, 303 en 304, mitsgaders art. 285. Uit par. 46 van het Rapport blijkt overigens, dat ook een deel van de leden der Commissie de gang van zaken met de te New York geëntameerde regeling van deze materie wil afwachten. Wat "luchtpiraterij" e.d. betreft, is een wettelijke uitvoering van de internationale verdragen (den Haag en Montréal) in parlementaire behandeling.

Met dit alles heeft onze Commissie dus geen bemoeienis.

Slot-conclusie.

Ondergetekende is op grond van het bovenstaande van mening, dat de antwoorden op de - in de Inleiding van het Rapport weergegeven - vragen der twee Ministers als volgt dienen te luiden:

Vraag a. Antwoord: gene;

Vraag b. Antwoord op het eerste deel: ja;
Antwoord op het tweede deel: neen.

De Commissie heeft echter gemeend, de Regering wél tot nieuwe legislatieve maatregelen te moeten adviseren; het door ondergetekende ingenomen standpunt leidt hier tot de volgende conclusies. (Zie par. 51):

ad a. (Art. 20 van het Intern-Verdrag van 1966). De Commissie stelt, ter uitvoering hiervan, een nieuw artikel 91a van het W.v.Sr. voor tot tegen gaan van "oorlogspropaganda"; daarvoor zou dan zelfs een nieuwe Titel van dit Wetboek moeten worden geschapen!

Het gaat in deze hele materie vrijwel om een casus non dabilis: wanneer komt het nu voor, dat iemand (anders dan door een "strikt incidentele" uiting.... want die geldt niet....) wapengeweld aanbeveelt dat volkenrechtelijk niet geoorloofd is - dus buiten de hierboven geciteerde V.N.-resoluties om - en dan nog die interventie zou wensen daar, waar er nog geen oorlogssituatie is. (Als die er wél is, kan men er geen propaganda meer voor maken) Waar komt nu zo'n toestand voor - en welk reeel belang is er mee gediend, hier tot een ingrijpende wettelijke regeling over te gaan?

De Commissie - zie laatste zin van par. 32 - zou die nieuwe strafbepaling dan ook nog willen uitbreiden tot "Nederlanders buiten het Rijk in Europa". De vragen, die de Regering aan de Commissie heeft voorgelegd zijn echter beperkt tot vreemdelingen en Nederlanders op Nederlands territorium. Waarom dan aan een vraagstelling een uitbreiding geven, die niet door de Regering is bedoeld?

Hierboven is al gesteld, dat niets ons verplicht, het omstreden art. 20 van bovengenoemde Verdrag te aanvaarden; bij de niet-aanvaarding bevinden wij ons in goed gezelschap. Ook is reeds uiteen gezet, waarom men het Radio-verdrag van 1936, zonder de spectaculaire opzeggings-procedure van art. 64 Grondwet, rustig links kan laten liggen.

ad b. Welk belang is er gediend met "nieuwe strafbepalingen" tegen in dienst treding bij buitenlandse troepen-eenheden?
Het gaat hier meestal om een individuele daad van - dikwijls onverstandig - idealisme. Er is in de meeste gevallen al een duidelijke - soms te strenge - sanctie, in het verlies van het Nederlanderschap in geval dit gebeurt zonder verlof van de Kroon.

Ook hier gaat het voorgestelde (zie ook par. 32) de vraagstelling van de Regering te buiten: de in diensttreding geschiedt n.l. niet op Nederlands territorium!

Bovendien - en de Commissie wijst hier n.b. zelf op (zie par. 39e.v.)-geeft art. 100 juncto art. 87 W.v.Sr. ruimschoots gelegenheid, tegen werkelijke excessen ook op dit gebied (uiteraard alleen in geval van strijd met het Volkenrecht) op te treden. Dit optreden zou dan ook een tegen de internationale rechtsorde ingaande recruterings kunnen omvatten.

Wat ongeoorloofde, op Nederlands grondgebied plaats vindende, wapenhandel betreft, zij er ten overvloede op gewezen, dat t.a.v. strategische goederen niet alleen de in- en uitvoer, doch ook de doorvoer verboden is verklaard.

ad c. Over de overbodigheid van nieuwe strafbepalingen tegen de (moderne) vormen van het internationaal terrorisme is hiervoor reeds gesproken. Ook terreur tegen vreemde regeringen en hun vertegenwoordigers op Nederlands territorium valt vrijwel altijd onder de bestaande strafbepalingen van het gemene Recht, eventueel aangevuld met de - thans in parlementaire behandeling zijnde - uitvoeringsmaatregelen van de betrokken internationale verdragen. Met deze materie heeft onze Commissie dus geen bemoeienis.

Ondergetekende moge hieraan nog toevoegen, dat zelfs de kleinste legislatieve perfectionering van het huidige bestel - en de Commissie stelt deze dus in par. 51 tot driemaal toe voor - door Parlement en Openbare Mening zal worden aangevoeld als gelegenheidswetgeving die reacties zal oproepen, waaraan men de Regering niet mag bloot stellen ("Angola"; "Camara Helder", enz.)

Hieraan mag inderdaad gedacht zijn in begin 1970, toen de opdracht aan de Commissie werd geformuleerd,....dus nog onder het "Law and Order"-effect. Tempus regit actum! Maar we zijn nu drie jaren verder - en nú is wel gebleken, hoezeer de Kamer (maar ook de Regering zélf) met lange tanden hapt in dit soort wetgeving.

Voorbeeld: de "nieuwe regelen betreffende strafbare belediging". Deze materie die destijds plotseling urgent werd geacht ("Johnson moordenaar") is langdurig door een werkgroep voorbereid; ook onze Commissie heeft zich er aan gezet. Indiening: 8 april 1971; Voorlopig Verslag (vol vraagtekens!): 12 oktober 1971. Op een verdere behandeling is er thans, bij de aanvang van dit jaar 1973, nog geen kijk! Het is ook geen toeval - en nog veel minder: gebrek aan ijver - dat onze Commissie over haar rapport betreffende een in 1970 urgent geachte materie drie jaren heeft gedaan.

Al deze feiten en verschijnselen hadden de Commissie tot een nauwkeuriger afweging kunnen brengen tussen enerzijds: het weinig positieve, dat zij op legislatief gebied heeft aan te bieden en anderzijds: de moeilijkheden die over het hoofd der Regering zouden komen bij de aanvaarding daarvan. Haar studie is zeker niet voor niets geweest: het buitenland kan weer eens waarnemen, hoe serieus wij onze internationale verplichtingen opvatten. Men mag de Regering echter niet aan moeilijkheden bloot stellen, die zonder enig offer kunnen worden vermeden.



(M. van der Goes van Naters)
Lid der Commissie