

32635 Strategie van Nederlands buitenlandbeleid

Nr. 5 Brief van de minister van Buitenlandse Zaken

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Den Haag, 26 april 2012

Mede namens de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie bied ik u hierbij een brief aan over de immuniteit van leden van buitenlandse officiële missies die een bezoek brengen aan Nederland. Deze brief wordt tevens gestuurd aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

De minister van Buitenlandse Zaken,

U. Rosenthal

Immunititeit van leden van buitenlandse officiële missies

1. Algemeen

Deze brief is een vervolg op de regeringsreactie op Advies Nr. 20 van de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV), over de immunititeit van buitenlandse ambtsdragers. Deze regeringsreactie heeft brede steun gekregen van de vaste commissie van Buitenlandse Zaken, tijdens het algemeen overleg van 8 november 2011 over volkenrechtelijke advisering.

Naar het oordeel van de CAVV komt op grond van volkenrechtelijk gewoonterecht aan alle leden van buitenlandse officiële missies die een bezoek brengen aan Nederland immunititeit toe. Een van de aanbevelingen in het genoemde CAVV-advies is dat beleid wordt geformuleerd waarin wordt vastgelegd onder welke voorwaarden deze leden van officiële missies tijdens hun bezoek aan Nederland aanspraak kunnen maken op immunititeit van Nederlandse rechtsmacht. Deze brief geeft aan hoe de regering uitvoering zal geven aan deze aanbeveling.

2. Juridisch kader

De regering benadrukt dat de bevordering van de ontwikkeling van de internationale rechtsorde een belangrijk onderdeel vormt van het Nederlands buitenlands beleid. Daarbij neemt de bevordering van de naleving van de rechten van de mens en de berechting van internationale misdrijven een centrale plaats in. Eveneens wordt belang gehecht aan andere onderdelen van het internationale recht die essentieel zijn voor een goed functionerende internationale rechtsorde, waaronder de regels inzake immunititeiten.

De Wet Internationale Misdrijven (WIM) vestigt rechtsmacht over ernstige internationale misdrijven zoals genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven. Op de uitoefening van rechtsmacht maakt de WIM in artikel 16 een uitzondering voor personen die op grond van het internationale recht immunititeit genieten. Artikel 16 luidt als volgt:

“Strafvervolging voor een der in deze wet omschreven misdrijven is uitgesloten ten aanzien van:

- a. buitenlandse staatshoofden, regeringsleiders en ministers van buitenlandse zaken, zolang zij als zodanig in functie zijn, alsmede andere personen voor zover hun immunititeit door het volkenrechtelijk gewoonterecht wordt erkend;
- b. personen die over immunititeit beschikken op grond van enig verdrag dat binnen het Koninkrijk voor Nederland geldt.”

Zoals aangegeven in de regeringsreactie op het CAVV-advies, is de regering het met de CAVV eens dat artikel 16 WIM de stand van zaken in het internationaal recht adequaat weergeeft en een

goed uitgangspunt kan blijven. Artikel 16, onderdeel a, betreft personen met immunitesaanspraken die zijn gebaseerd op internationaal gewoonterecht. Allereerst gaat het daarbij om buitenlandse staatshoofden, regeringsleiders en ministers van buitenlandse zaken; zij beschikken over persoonlijke immuniteit gedurende de periode dat zij in functie zijn. Daarnaast strekt artikel 16, onderdeel a, zich uit tot “andere personen voor zover hun immuniteit door het volkenrechtelijk gewoonterecht wordt erkend”. De regering is met de CAVV van oordeel dat op grond van volkenrechtelijk gewoonterecht aan de leden van officiële missies immuniteit toekomt. Dit geldt zowel voor buitenlandse officiële missies op bezoek in Nederland als voor Nederlandse officiële missies die een bezoek brengen aan een ander land. Leden van officiële missies kunnen worden gezien als ‘tijdelijke diplomaten’. Evenals bij diplomaten geldt dat zij immuniteit nodig hebben om ongehinderd hun taken voor de zendstaat uit te kunnen oefenen. In tegenstelling echter tot diplomaten, is deze immuniteit slechts voor een korte periode noodzakelijk, nl. uitsluitend voor de duur van het bezoek aan de ontvangende staat. Nederland is op grond van internationaal gewoonterecht verplicht aan leden van officiële missies immuniteit te garanderen, aangezien zij vallen onder de in artikel 16, onderdeel a, van de WIM genoemde “andere personen voor zover hun immuniteit door het volkenrecht wordt erkend”.

3. Wanneer is sprake van een officiële missie?

Voor de beantwoording van deze vraag ligt het voor de hand aansluiting te zoeken bij de definitie die wordt gegeven in de Convention on special missions. Dit verdrag is op 8 december 1969 aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties en is op 21 juni 1985 in werking getreden. Het verdrag is gemodelleerd naar het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer (1961). Relatief weinig staten (38) zijn partij; Nederland is geen partij. Artikel 1(a) van dit verdrag definieert een “special mission” als volgt: “a temporary mission, representing the State, which is sent by one State to another State with the consent of the latter for the purpose of dealing with it on specific questions or of performing in relation to it a specific task”. De regering hanteert evenals de CAVV de term “officiële missie”, en verstaat hieronder niet alleen missies met een specifiek doel (betrekking hebbend op een specifiek beleidsterrein, bijv. energie of cultuur), maar ook bezoeken die van algemenere aard zijn en een uiteenlopend aantal onderdelen van het regeringsbeleid kunnen betreffen, zoals missies van buitenlandse premiers of ministers van buitenlandse zaken.

Gebruikmakend van bovenstaande definitie kunnen vier voorwaarden worden geformuleerd waaraan voldaan moet zijn om te kunnen spreken van een officiële missie. Als aan deze voorwaarden is voldaan, is van rechtswege sprake van een officiële missie. Niet is vereist dat de ontvangende staat een expliciet besluit neemt op grond waarvan een buitenlandse delegatie wordt gekwalificeerd als een officiële missie. In voorkomende gevallen is het aan het ministerie van buitenlandse zaken om te bevestigen dat sprake is van een officiële missie.

a. Tijdelijk karakter

Officiële missies dragen een tijdelijk karakter. Daarin onderscheiden zij zich van permanente diplomatieke missies (ambassades), die in artikel 1(b) van de bovengenoemde Conventie worden gedefinieerd als “a diplomatic mission within the meaning of the Vienna Convention on Diplomatic Relations”. Doorgaans zullen officiële missies voor een kortere periode in Nederland zijn, variërend van een (deel van een) dag of enkele dagen tot enkele weken.

b. Een vreemde staat vertegenwoordigend

Een officiële missie is een missie van een staat naar een andere staat. Dat wil echter niet zeggen dat alle leden van een officiële missie overheidsfunctionarissen dienen te zijn. Onder de leden van een officiële missie kunnen zich bijvoorbeeld ook parlementariërs en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven bevinden.

c. Op bezoek bij een staat

Vereist is dat officiële missies op bezoek komen bij de overheid van de betreffende ontvangende staat. Een vertegenwoordiging van een vreemde staat die uitsluitend naar Nederland komt voor een groot sportief evenement of voor een bezoek aan het bedrijfsleven is daarom geen officiële missie.

d. Instemming van de ontvangende staat

De ontvangende staat dient met de betreffende missie te hebben ingestemd. Zonder een dergelijke instemming kan de missie niet worden gekwalificeerd als een officiële missie en kunnen de leden van de missie geen aanspraak maken op immuniteit. Deze instemming kan onder meer blijken uit een officiële uitnodiging voor de betreffende missie en een overeengekomen programma of agenda voor het bezoek. Het is niet voldoende dat de bezoekende individuen over een visum beschikken (voor landen waarvoor een visum verplicht is gesteld). Uit de aanvraag voor een visum hoeft immers niet te blijken dat de betrokkene een bezoek wil afleggen in het kader van een officiële missie. Het verstrekken van een visum geldt daarom niet als instemming met een officiële missie.

4. Reikwijdte van de immuniteit van leden van officiële missies

De immuniteit van personen die namens staten optreden kent twee verschijningsvormen, namelijk *persoonlijke* immuniteit en *functionele* immuniteit. Functionele immuniteit beperkt zich tot het handelen van ambtsdragers in hun officiële hoedanigheid. Persoonlijke immuniteit is niet tot deze handelingen beperkt en strekt zich ook uit tot privéhandelingen.

Zoals ook door de CAVV is aangegeven, genieten buitenlandse staatshoofden, regeringsleiders en ministers van buitenlandse zaken persoonlijke immuniteit gedurende de periode dat zij in functie zijn. Hetzelfde geldt voor diplomaten en ook voor leden van officiële missies. Dat betekent onder meer dat zij niet in Nederland kunnen worden vervolgd voor eventuele misdrijven waarvan zij worden verdacht. Zodra de genoemde categorieën vertegenwoordigers hun functie niet langer uitoefenen, genieten zij slechts functionele immuniteit; dat wil zeggen immuniteit voor handelingen verricht in het kader van hun officiële hoedanigheid, niet voor privéhandelingen.

5. Relatie met verplichtingen jegens het Internationaal Strafhof

Bij het bovenstaande wil de regering nog opmerken dat een eventueel bestaande strafrechtelijke immuniteit inzake vervolging voor de Nederlandse strafrechter in bepaalde gevallen niet in de weg zal hoeven te staan aan overlevering van de betreffende persoon door de Nederlandse

autoriteiten aan het Internationaal Strafhof overeenkomstig artikel 98 van het Statuut van het Strafhof. Zoals de regering reeds te kennen gaf in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel inzake goedkeuring van het Statuut van het Internationaal Strafhof, en zoals verder is uitgewerkt in de Memorie van Toelichting bij de WIM, zal een staat die partij is bij het Statuut in zijn algemeenheid gehouden zijn tot samenwerking met het Strafhof en tot overlevering van door het Hof opgeëiste personen. Dit is neergelegd in artikel 86. Wat de positie van onderdanen van een derde staat betreft, moet onderscheid worden gemaakt tussen de situatie dat de derde staat eveneens partij is bij het Statuut en de situatie dat de derde staat geen partij is bij het Statuut.

Indien de derde staat partij is bij het Statuut, heeft ook deze staat zich gecommitteerd aan de regel van artikel 27 van het Statuut en geldt de algemene verplichting tot samenwerking onder artikel 86. Deze staat aanvaardt derhalve dat zijn onderdanen zich ter zake van de misdrijven waarover het Hof jurisdictie kan uitoefenen ingevolge artikel 5 van het Statuut niet op immuniteit kunnen beroepen. Indien de derde staat echter geen partij is bij het Statuut, is deze, de uitzondering van artikel 12, derde lid, van het Statuut daargelaten, evident niet gebonden aan de samenwerkingsverplichtingen met het Strafhof. In dergelijke situaties is het derhalve wel mogelijk dat een eventueel aangezochte staat in strijd met zijn volkenrechtelijke verplichtingen zou handelen door een persoon, die een beroep doet op immuniteit, over te leveren aan het Strafhof zonder dat de derde staat zijn immuniteit heeft opgeheven. Dat het daarbij zou gaan om een mogelijke strafrechtelijke verantwoordelijkheid voor universeel erkende misdrijven doet daaraan niets af. Het is dan op grond van artikel 98, eerste lid, van het Statuut, in eerste instantie aan het Strafhof om zich daarover een oordeel te vormen en na te gaan of het zijn verzoek jegens de aangezochte staat kan handhaven.

6. Ten slotte

Naast het bovenstaande betreffende artikel 16 WIM heeft de CAVV ook voorgesteld de paragraaf 3.1.1. van de Aanwijzing afdoening van aangiften met betrekking tot de strafbaarstellingen in de WIM aan te passen (zie pp. 45-46 van het CAVV-advies). Zoals in de regeringsreactie is aangegeven, is de regering het eens met dit voorstel. Inmiddels is de Aanwijzing aangepast in de door de CAVV gesuggereerde zin. Hiermee is verduidelijkt dat leden van officiële missies immuniteit genieten op basis van het internationaal gewoonterecht.

Zoals door de CAVV is aanbevolen zal een kopie van deze brief ter informatie aan de rechterlijke macht worden gezonden.