

Vergaderjaar 2000–2001 Nr. 41

27 454 (R 1668)**Verdrag inzake de veiligheid van VN- en geassocieerd personeel; New York, 9 december 1994****Nr. 1****BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 oktober 2000

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 13 oktober 2000.

De wens dat het verdrag aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal wordt onderworpen kan door of namens een van de Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer of door de Gevolmachtigde Ministers van de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk van Aruba te kennen worden gegeven uiterlijk op 12 november 2000.

Overeenkomstig het bepaalde in artikel 2, eerste en tweede lid, en artikel 5, eerste en tweede lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, heb ik de eer U hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen het op 9 december 1994 te New York totstandgekomen Verdrag inzake de veiligheid van VN- en geassocieerd personeel (Trb. 1996, 62).¹

Een toelichtende nota bij dit verdrag treft U eveneens hierbij aan.

De goedkeuring wordt voor het gehele Koninkrijk gevraagd.

Aan de Gouverneurs van de Nederlandse Antillen en van Aruba is verzocht hogergenoemde stukken op 13 oktober 2000 over te leggen aan de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba.

De Gevolmachtigde Ministers van de Nederlandse Antillen en van Aruba zijn van deze overlegging in kennis gesteld.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

TOELICHTENDE NOTA

I Inleiding

Achtergrond

De laatste jaren hebben een sterke toename laten zien van operaties van de Verenigde Naties in verschillende werelddelen. Deze operaties vallen veelal onder hoofdstuk VII van het op 26 juni 1945 te San Francisco tot stand gekomen Handvest van de Verenigde Naties (laatstelijk Trb. 1994, 277), waarbij de VN optreedt zowel in situaties van internationaal als niet-internationaal gewapend conflict.

Helaas is in diezelfde periode het aantal gewelddadige aanslagen op personeel dat namens de internationale gemeenschap militaire of hulpverlenende taken verricht, evenzeer sterk toegenomen. Interne conflict-situaties laten zien dat strijdende facties hun gewelddadige acties in toenemende mate richten op personeel, dat namens de internationale gemeenschap lijf en leden riskeert om het aldaar gerezen conflict binnen de perken te houden en de slachtoffers ervan te helpen. De wens hieraan paal en perk te stellen ligt ten grondslag aan het onderhavige verdrag. Bij resolutie 48/37 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties uit 1993 werd met het oog hierop een ad hoc-groep in het leven geroepen, belast met het opstellen van een verdragstekst betreffende de veiligheid van VN-personeel en personeel dat in samenwerking met of in opdracht van de VN opereert («geassocieerd personeel»), in het bijzonder toegepast op de verantwoordelijkheid voor aanvallen op dat personeel. Er lagen twee tekstvoorstellen voor: een Oekraïens, dat regels bevatte voor de beperking van risico's voor VN- en geassocieerd personeel (preventief, thans de artikelen 3 t/m 8), en een Nieuw-Zeelands, dat was toegespitst op de strafrechtelijke repressie van aanvallen op dat personeel (repressief, artikelen 9 t/m 18 van het verdrag). Door beide landen is daarop een gezamenlijke tekst voorbereid, die de basis vormde voor de onderhandelingen in de ad hoc-groep.

Belang van het verdrag

Tijdens de onderhandelingen in de ad hoc-groep heeft de Koninkrijks-delegatie actief bijgedragen aan de totstandkoming van het verdrag. Er is ons land veel aan gelegen in VN-verband optredend personeel zoveel mogelijk te vrijwaren van aanvallen op hun persoon en goed. Ons land is traditioneel nauw betrokken bij VN-operaties en heeft derhalve een direct belang bij de verhoging van de veiligheid van haar personeel op dergelijke missies.

Daarenboven is het van groot belang voor de operatie zelf, voor toekomstig VN-optreden en voor de geloofwaardigheid van de organisatie als zodanig, dat het erbij betrokken personeel niet zo maar kan worden aangevallen.

Tevens is het van belang, dat de (potentiële) plegers van gewelddaden tegen VN- en geassocieerd personeel betrokken bij «vredesmissies» ervan doordrongen worden, dat dat personeel niet een tegenstander is tegen wie gewelddaden straffeloos geoorloofd zouden zijn.

Ook staten dienen terzake op hun verantwoordelijkheden te worden gewezen; niet alleen de direct bij de operatie betrokken landen, maar ook die landen waar daders van dergelijke gewelddaden een heenkomen zoeken. Indien de internationale gemeenschap de verantwoordelijkheid voor het zenden van een vredesoperatie neemt, dient zij ook in te staan voor de veiligheid van het namens haar ingezette personeel. Het is van

groot belang dat alle staten *en bloc* instaan voor de veiligheid van het betrokken personeel, zowel in het veld als in het «strafrechtelijk achterland».

In dit verband is voorts van belang, dat ook ons land niet een vrijplaats mag worden voor diegenen, die zich gewelddadig tegen VN- en geassocieerd personeel hebben gekeerd.

De regering is van oordeel, dat het verdrag evenwel op een aantal punten niet geheel aan haar wensen voldoet en duidelijk de sporen van een compromis vertoont. Zuiver humanitaire operaties worden bijvoorbeeld alleen onder het verdrag beschermd als de Veiligheidsraad of de Algemene Vergadering van de VN een uitspraak terzake heeft gedaan (zie artikel 1, onderdeel c, van het verdrag).

Desalniettemin is het voorliggende verdrag op een groot aantal punten een belangrijke verbetering ten opzichte van de situatie, waarin tot op heden VN- en geassocieerd personeel wordt uitgezonden naar (potentiële) conflictharden, meestal zonder enige bescherming op grond van het verdrag. Zeker wanneer men zich realiseert, dat personeel bij vredesoperaties overal ter wereld kan worden ingezet, is hun bescherming het meest gediend bij een zo universeel mogelijk geldend regime, waarbij compromissen nu eenmaal noodzakelijk zijn. Een blijvende actieve rol van ons land in VN-vredesoperaties verlangt een uniforme en zo universeel mogelijke regeling van deze problematiek.

De opstelling van de toelichtende nota heeft enige tijd gevergd in verband met onderzoek naar het eventueel vereist zijn van uitvoeringswetgeving en de vraag op welke wijze uitvoering moet worden gegeven aan het in het verdrag neergelegde universaliteitsbeginsel (zie hierna). Inmiddels heeft het vereiste aantal van 22 landen het verdrag geratificeerd, waardoor het verdrag op 15 januari 1999 in werking is getreden.

II Het verdrag

Korte schets

In de eerste plaats voorziet het verdrag in bepalingen die beogen te waarborgen, dat door de internationale gemeenschap ingezet personeel de bescherming geniet, vereist voor het uitvoeren van de missie, waartoe die gemeenschap het mandaat heeft gegeven. Evenals de eerder genoemde verdragen, gaat het onderhavige verdrag daarnaast uit van de gedachte dat een persoon die wordt verdacht van een in het verdrag omschreven strafbaar feit jegens VN- en geassocieerd personeel zich niet aan strafvervolging kan onttrekken door naar een ander land (partij bij het verdrag) uit te wijken. Daartoe dienen de verdragsstaten conform hun nationale recht dergelijke misdrijven strafbaar te maken en terzake jurisdictie te vestigen, indien een verdachte zich op het territorium van een verdragsstaat bevindt. Die staat dient de verdachte ofwel zelf te berechten, dan wel op verzoek van een andere staat daartoe uit te leveren aan die staat. Naast de hierboven genoemde verdragen is deze – onder het adagium «*aut dedere aut iudicare*» bekende – rechtsfiguur ook reeds te vinden in onder andere het op 16 december 1970 te 's-Gravenhage tot stand gekomen verdrag tot de bestrijding van het wederrechtelijk in zijn macht brengen van luchtvaartuigen (Trb. 1971, 50), in het op 23 juli 1971 te Montreal tot stand gekomen verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke daden tegen de veiligheid van de burgerluchtvaart (Trb. 1971, 218), en in het op 10 december 1984 te New York tot stand gekomen verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing (Trb. 1985, 69).

Preambule

De preambule herhaalt in de eerste plaats de in de inleiding geschetste omstandigheden, die de aanleiding vormden tot het opstellen van het verdrag. Daarenboven geeft de preambule reeds de twee grenzen aan, waarbinnen het verdrag toepassing kan vinden:

- VN-optreden in het kader van preventieve diplomatie, vredesstichting, vredeshandhaving, vredesopbouw, humanitair optreden en andere operaties; en
- toestemming van en samenwerking met het land op wiens territorium de VN-operatie plaats vindt.

Personeel

Artikel 1, onder a en b, definieert de door het verdrag beschermde personeelsleden. In de eerste plaats betreft het door de Secretaris-Generaal aangesteld of ingezet militair, politieel en civiel personeel, alsmede personen in dienst van de VN, van een gespecialiseerde organisatie van de VN of van het Internationaal Atoomagentschap, werkzaam in het kader van een VN-operatie of werkzaam in een gebied waar een VN-operatie wordt uitgevoerd.

Deze categorie wordt aangeduid als VN-personeel. Geassocieerd personeel wordt gedefinieerd als in overeenstemming met de VN door een regering of een intergouvernementele organisatie uitgezonden personen, door de VN, een gespecialiseerde organisatie van de VN of het Internationaal Atoomagentschap aangestelde personen, en humanitair personeel in dienst van niet-gouvernementele organisaties, opererend op basis van overeenstemming met de VN, een gespecialiseerde VN-organisatie of het Internationaal Atoomagentschap.

Kenmerkend voor het personele toepassingsbereik is dus een operationeel-hiërarchische band met de Verenigde Naties, een van haar gespecialiseerde organisaties, of het Internationaal Atoomagentschap. Op grond van die band wordt de Secretaris-Generaal geacht voor verdragsconform gedrag van het betrokken personeel in te staan en daarmee de voortgang en de veiligheid van de operatie te garanderen, niet alleen tegenover de personeel-leverende staten, maar ook tegenover het gastland (zie artikel 6). Het aldus ingezette personeel dient uitvoering te geven aan taken voortvloeiende uit het mandaat van een VN-operatie.

Personeel van zelfstandig opererende intergouvernementele- of non-gouvernementele organisaties valt op grond van het bovenstaande buiten het beschermingsbereik van dit verdrag.

Op grond van het bepaalde in artikel 3 dient het VN- en geassocieerd personeel, alsmede hun uitrusting, als preventieve maatregel passende en onderscheidende identificatie te dragen of te voeren.

Met het land, waar de operatie zal plaatsvinden, dient de VN zo spoedig mogelijk een regeling te treffen omtrent de rechtspositie van bij die operatie betrokken personeel, met inbegrip van voorrechten en immuniteiten (artikel 4). De troepenleverende landen zullen daarbij hun eigen inbreng kunnen hebben.

Zonder aan die voorrechten en immuniteiten af te doen, dient het personeel uiteraard de wet- en regelgeving van het gastland te eerbiedigen (artikel 6, eerste lid, onder a). Ongehinderde doortocht door een derde staat van personeel en uitrusting is gewaarborgd in artikel 5.

Operaties

Operaties welke onder de werkingssfeer van het verdrag vallen, dienen op grond van het bepaalde in artikel 1, onder c, te zijn ingesteld door het daartoe bevoegde VN-orgaan in overeenstemming met het Handvest en onder gezag of toezicht van de Verenigde Naties te worden uitgevoerd. De

operaties, waarop de bepalingen van dit verdrag van toepassing zijn, dienen tot doel te hebben de internationale vrede en veiligheid te bewaren of te herstellen. Ook kunnen Veiligheidsraad en Algemene Vergadering bepaalde operaties aanwijzen als vallend onder dit verdrag, vanwege het eraan verbonden exceptioneel hoge veiligheidsrisico voor het betrokken personeel.

Zoals gesignaleerd in de preambule, verlangt het volkenrecht de toestemming voor een VN-operatie van de staat, op wiens territorium deze operatie plaats vindt, behoudens in geval van optreden onder hoofdstuk VII van het Handvest.

Voor de toepasbaarheid van de (straf)bepalingen van het verdrag is het overigens niet relevant of het gastland van een VN-operatie erbij partij is, al wordt dat land dan uiteraard niet gebonden door deze bepalingen. Krachtens de hieronder te bespreken gronden voor het vestigen van rechtsmacht kan er een rechtsrelatie ontstaan tussen de pleger van een in het verdrag bestreden misdrijf en – bijvoorbeeld – de zendstaat van een VN-personeelslid. Zijdelings dient hierbij te worden bedacht, dat een uit een niet-verdragsstaat afkomstige dader op grond van het *nulla poena*-beginsel (geen straf zonder voorafgaande strafbaarstelling) krachtens het bepaalde in artikel 9, tweede lid, van het verdrag niet op basis van dit verdrag (artikel 9, eerste lid) kan worden vervolgd of uitgeleverd door dat land; wel op basis van eventueel op dit verdrag gebaseerde nationale rechtsregel van strafbaarheid van het land van herkomst van het slachtoffer op basis van het passieve nationaliteitsbeginsel (artikel 10, tweede lid, onder b en c), zo de dader zich op het territorium van die verdragsstaat bevindt.

Preventieve maatregelen

Artikel 7, eerste lid, bevat de hoofdregel van het verdrag: VN- en geassocieerd personeel mag niet tot doelwit van een aanval worden gemaakt. Dergelijk personeel is – zo zij herhaald – immers geen partij bij het conflict; de operatie, waarbij het personeel is ingezet, beoogt niet om één der strijdende partijen in het conflict uit te schakelen. Integendeel, dergelijke operaties beogen veelal primair de strijdende partijen uit elkaar te houden.

Verdragsstaten, en met name het gastland, dienen alle vereiste maatregelen te treffen om de veiligheid en beveiliging van VN- en geassocieerd personeel te waarborgen, zo stipuleert het tweede lid van artikel 7. Indachtig de interne situatie van een in een gewapend conflict gewikkeld land en het mogelijke interne gezagsvacuum dat daar het gevolg van kan zijn, voorziet het derde lid van artikel 7 in samenwerking van alle verdragspartijen met het oog op de verwezenlijking van de veiligheidswaarborgen voor VN- en geassocieerd personeel.

Daarmee is uiteraard niet gezegd, dat een staat zich met een beroep op dat gezagsvacuum in juridische zin kan onttrekken aan zijn verantwoordelijkheden onder het internationaal recht, waaronder het onderhavige verdrag. Wel wordt in deze bepaling erkend, dat een gastland in praktische zin niet zou kunnen beschikken over alle noodzakelijke middelen om de verplichtingen uit het verdrag op dit punt gestand te doen. Men spreekt in dit verband in het volkenrecht wel van een «due diligence»-verplichting: een staat dient alles te doen wat in zijn vermogen ligt om aan zijn volkenrechtelijke (beschermings-)verplichtingen te voldoen.

De verplichting, gevangengehouden VN- en geassocieerd personeel prompt vrij te laten en in ieder geval niet aan ondervraging te onderwerpen (artikel 8) is wel absoluut gesteld en volgt rechtstreeks uit de neutrale status van dat personeel.

De bepalingen van het onderhavige verdrag, gericht op de vervolging en bestraffing van de plegers van gewelddaden tegen VN- en geassocieerd personeel volgen de lijnen van de bepalingen van het, destijds door de International Law Commission van de VN ontworpen en op 14 december 1973 totstandgekomen, Verdrag inzake de voorkoming en bestraffing van misdrijven tegen internationaal beschermde personen, met inbegrip van diplomaten (Trb. 1981, 69).

In artikel 9 worden de strafbare feiten opgesomd, waarvan het plegen, het voorbereiden, het ermee dreigen, het eraan deelnemen, het organiseren en het bevel ertoe geven als misdaad in het nationale recht van de verdragsstaten dient te worden opgenomen. In Nederland is hiervoor geen nadere uitvoeringswetgeving nodig omdat de huidige strafbaarstellingen van Boek II (Misdrijven) van het Wetboek van Strafrecht de in artikel 9 genoemde delicten reeds voldoende dekken. Bij artikel 9, eerste lid, sub a, (moord, ontvoering, aanslag op personen) horen de delictomschrijving van artikel 289, 282a en artikel 117 van het Wetboek van Strafrecht. Bij artikel 9, eerste lid, sub b, (aanslag op gebouwen) hoort artikel 117b van het Wetboek van Strafrecht. Bij artikel 9, eerste lid, sub c, (dreiging) hoort artikel 285 van het Wetboek van Strafrecht. Op de in de onderdelen d en e van het eerste lid van artikel 9 genoemde poging, deelneming, organiseren en opdracht geven zijn de algemene bepalingen inzake poging en deelneming van toepassing. Hetzelfde geldt voor de Nederlandse Antillen en Aruba, op grond van de overeenkomstige bepalingen in de Wetboeken van Strafrecht van die Rijksdelen.

Artikel 10, eerste lid, verplicht de verdragsstaten ten aanzien van die misdrijven jurisdictie te vestigen op basis van het territorialiteitsbeginsel (misdrijf gepleegd op eigen grondgebied of aan boord van eigen schip of vliegtuig; zie voor Nederland artikelen 2 en 3 van het Wetboek van Strafrecht) en het actieve nationaliteitsbeginsel (dader bezit nationaliteit van vervolgende land; voor Nederland zie artikelen 5, 6 en 7 van het Wetboek van Strafrecht). Jurisdictie op basis van dit laatste beginsel kan ook worden gevestigd ten aanzien van staatlozen die hun gewoonlijke verblijfplaats van het vervolgende land hebben (tweede lid, onder a). Tevens kunnen verdragsstaten op grond van de onderdelen b en c van het tweede lid jurisdictie vestigen op basis van het passieve nationaliteitsbeginsel (slachtoffer bezit nationaliteit van de vervolgende staat) of wanneer de staat zelf door de vervolgte misdaad werd gedwongen te handelen of daarvan af te zien. Daarenboven laat het verdrag open jurisdictie te vestigen op basis van nationaalrechtelijke bepalingen (vijfde lid). Vanwege de nauwe betrokkenheid van de VN, dient de Secretaris-Generaal van de volkerenorganisatie op de hoogte te worden gebracht van het vestigen van jurisdictie, alsmede van het alsnog daarvan afzien (derde lid). Speciale aandacht behoeft het vierde lid van artikel 10, dat in grote lijnen gelijklopend is aan artikel 3, tweede lid, van het eerdergenoemde verdrag inzake de voorkoming en bestraffing van misdrijven tegen internationaal beschermde personen. Hiermee wordt benadrukt, dat het in dit verdrag om misdrijven gaat, waarvan de wereldgemeenschap heeft geconstateerd, dat een maximale inzet nodig is teneinde de straffeloosheid van plegers van deze misdrijven te bestrijden. Met andere woorden een pleger van een in dit verdrag opgenomen misdrijf moet weten dat de wereldgemeenschap dit zo verwerpelijk vindt, dat de pleger zich nergens veilig mag wanen, ook niet in een land dat op zich geen speciale band heeft met het gepleegde misdrijf.

De artikelen 11, 12 en 16 bevatten regels met betrekking tot de strafrechtelijke samenwerking met andere verdragsstaten en met de Verenigde Naties, zowel in de preventie van de onderwerpelijke misdrijven, met

betrekking tot de opsporing van mogelijke daders daarvan, als met betrekking tot wederzijdse rechtshulp terzake. Opvallend is, dat voor de Verenigde Naties zelve geen grondslag wordt gegeven voor het aanbrengen van schendingen van het verdrag. De bij de operatie betrokken staten worden geacht een en ander zelf te behartigen. Dit benadrukt het karakter van door het verdrag bestreken operaties: samenwerkende lidstaten pogen onder de vlag van de Verenigde Naties op het grondgebied van een hunner vrede en veiligheid te bewaren of te herstellen, en de lidstaten zijn verantwoordelijk voor een juist verloop daarvan.

Artikel 13 verlangt van verdragsstaten de aanwezigheid te verzekeren van verdachten ter fine van berechting dan wel uitlevering aan een andere verdragsstaat die jurisdictie toekomt. In Nederland is hierin voorzien in de Uitleveringswet.

Artikel 14 verplicht een verdragsstaat vermoedelijke daders, aanwezig op het grondgebied van die verdragsstaat die niet worden uitgeleverd, ter berechting te overhandigen aan de bevoegde autoriteiten «zonder enige uitzondering en zonder onnodige vertraging». Hierin vindt men de weerslag van het «*aut dedere aut iudicare*» beginsel: of uitleveren of zelf berechten. De regering is voornemens bij dit artikel een verklaring af te leggen, inhoudende dat deze bepaling onverlet laat dat van vervolging kan worden afgezien, indien zwaarwegende redenen van procedurele aard een effectieve vervolging onmogelijk zouden maken. Dit is met name van belang in die situaties, waarin de officier van Justitie onvoldoende bewijs kan verzamelen tegen de verdachte om tot vervolging te kunnen overgaan. De tekst van deze verklaring is als bijlage toegevoegd aan deze nota.

Artikel 15 geeft de voorzieningen met het oog op uitlevering. Met name wordt voorzien in de algemeen voor uitlevering in het volkenrecht gehanteerde vereisten: verdragstitel en dubbele strafbaarheid. Daarmee behoeft uitlevering van een vermoedelijke dader niet afhankelijk te zijn van de in dat geval aan de orde zijnde nationale en bilaterale rechtsregels van de betrokken landen.

Artikel 16 verplicht tot overige vormen van samenwerking op het gebied van de wederzijdse rechtshulp is strafzaken.

Artikel 17 geeft voorzieningen met het oog op de rechten van vermoedelijke daders. Het artikel is bijzonder summier: behoorlijke behandeling, eerlijk proces en waarborg van rechten in elk stadium van onderzoek en procedure. Alleen het bieden van de mogelijkheid tot het onderhouden van contacten met vertegenwoordigers van het land van herkomst wordt dwingend voorgeschreven. Welke voor het overige de rechten van de verdachte zijn en vanaf welk moment deze dienen te worden gerespecteerd, maakt het artikel niet duidelijk, evenmin als op basis van welke maatstaven een en ander zou dienen te worden beoordeeld. Indirect is uit andere verdragsbepalingen af te leiden, dat deze rechten en de beoordeling van de juiste toepassing daarvan ten aanzien van de verdachte dienen te worden gezien vanuit het nationale rechtstelsel waaraan hij op dat moment is onderworpen. Doordat een en ander niet in het verdrag is vastgelegd, bestaat niet de mogelijkheid deze staat daarop aan te spreken in het kader van de in artikel 22 voorziene geschillenbeslechtingregeling; alleen regulier diplomatiek contact staat in dit verband open voor de staat wiens ingezetene verdacht wordt.

De regering is van mening, dat de hier gekozen oplossing verre van bevredigend is, ook al erkent zij de ernst en de verwerpelijkheid van de in dit verdrag bestreden gewelddaden tegen VN- en geassocieerd personeel.

Zeker in gevallen van (binnenlandse) conflicten en het daarmee vaak gepaard gaande gezags- en rechtvacuum, waarin immers de aanleiding van het verdrag is gelegen, waren zekere internationale minimummaatstaven hier op hun plaats geweest.

Artikel 18, tenslotte, verplicht staten de uitkomst van de strafrechtspleging jegens een verdachte van een in het verdrag gegeven misdrijf te berichten aan de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties, die op zijn beurt de overige verdragsstaten ervan in kennis stelt. Niet alleen weten daarmee de bij de vredesoperatie betrokken staten hoe is opgetreden tegen een pleger van verboden gewelddaden tegen VN- of geassocieerd personeel; tevens kan hiervan een afschrikwerkende werking uitgaan ten opzichte van toekomstige daders van dergelijke geweldsmisdrijven.

Overige bepalingen

Artikel 19 bevat een uit het humanitaire recht bekende bepaling inzake het bekendstellen van de bepalingen van het verdrag (en de daaraan gerelateerde bepalingen van het humanitair recht), met name in de opleiding van militairen. In ons land zal hieraan uiteraard gevolg worden gegeven; niet alleen in algemene zin tijdens de opleiding van militairen, maar met name ook tijdens de specifieke voorbereiding voor uitzending van eenheden op vredesmissies.

Artikel 20 bevat een opsomming van rechten en verplichtingen, welke door het onderhavige verdrag onverlet worden gelaten. Het betreft hier onder andere: het recht van staten te bepalen wie hun grondgebied mag betreden; de verplichting van de Verenigde Naties en het personeel van die organisatie te handelen binnen de grenzen van het mandaat voor een operatie; het recht van personeelleverende staten dit personeel terug te trekken en het recht van het aan VN-operaties deelnemend personeel op passende schadevergoeding in geval van dood, handicap, verwonding of ziekte ten gevolge van deelname aan een VN-vredesoperatie. Hoewel deze opsomming ziet op nogal uiteenlopende onderwerpen, hebben al deze onderwerpen met elkaar gemeen, dat ze wel raakvlakken kunnen hebben met de bescherming en het functioneren van VN-personeel en geassocieerd personeel, maar dat het onderhavige verdrag niet is opgesteld ten behoeve van het creëren van een uitgewerkte regeling voor deze onderwerpen. Bovendien is niet altijd duidelijk, of bestond er bij de opstelling van het verdrag soms onenigheid, over de vraag welke de relatie zou kunnen of moeten zijn tussen deze onderwerpen enerzijds en de bescherming en het functioneren van VN- en geassocieerd personeel anderzijds.

De meest bediscussieerde bepaling uit artikel 20 is neergelegd in paragraaf a, dat stelt dat de bepalingen van dit verdrag onverlet laten «de toepasselijkheid van het internationale humanitaire recht en de universeel erkende normen inzake de rechten van de mens zoals neergelegd in internationale akten met betrekking tot de bescherming van VN-operaties en VN-personeel en geassocieerd personeel, of de plicht van dat personeel om genoemd recht en genoemde normen te eerbiedigen.» Deze bepaling is in artikel 20 opgenomen om een algemeen antwoord te geven op een tweetal vragen. In de eerste plaats de vraag naar de relatie tussen het onderhavige verdrag en het internationale humanitaire recht. Indien VN-personeel bijvoorbeeld betrokken is in een uitsluitend vredesbewarende functie, zal dat personeel normaliter de bescherming genieten van dit verdrag. Indien echter dat personeel betrokken zou raken als een partij in een bepaald gewapend conflict en dat personeel als combatant onder het geldende humanitaire recht moet worden beschouwd, dan komt aan dat personeel in beginsel niet meer de bescherming toe van dit verdrag. Binnen de grenzen van het humanitaire recht is een aanval op een

combatant, ook al behoort die combatant tot VN-personeel, een rechtmatige handeling. De gebruikte formulering in artikel 20 laat de vraag of en zo ja, op welke wijze, internationaal humanitair recht en mensenrechten van toepassing zijn onbeantwoord. Dit zal in de praktijk afhankelijk zijn van de concrete casusposities.

In de tweede plaats is deze formulering opgenomen om een antwoord te geven op de vraag of VN- en geassocieerd personeel bij de uitoefening van taken ook zelf rechtstreeks gebonden is aan normen neergelegd in het humanitaire internationale recht en mensenrechten. Deze discussie speelde reeds voor de totstandkoming van dit verdrag en wordt nog steeds gevoerd. Met name bestaat er onduidelijkheid over de vraag wanneer zulke normen, en met name de normen van internationaal humanitair recht, van toepassing kunnen worden geacht en op welke wijze zulk personeel daaraan formeel gebonden kan worden geacht. Aangezien het onderhavige verdrag niet is opgesteld met het oog op de beantwoording van deze vraag, is de algemene formulering van artikel 20 gekozen, opdat te gelegenertijd, in het licht van de rechtsontwikkeling dienaangaande, en wederom afhankelijk van mogelijk diverse casusposities, een adequaat antwoord kan worden gegeven op deze vraag. Uit deze toelichting moet worden afgeleid dat met deze bepaling niet een algemene meestbegunstigingsclausule ten aanzien van de gelding van internationaal humanitair recht en mensenrechten beoogd werd op te nemen.

Artikel 21 vermeldt separaat dat eveneens niets in het verdrag zal worden geïnterpreteerd af te doen aan het recht individueel ter zelfverdediging op te treden.

Met betrekking tot geschillenbeslechting kiest artikel 22 in de eerste plaats arbitrage. Indien de arbitrage-procedure niet binnen zes maanden na het verzoek daartoe blijkt aan te vangen, kan een staat het geschil voorleggen aan het Internationaal Gerechtshof. De zinsnede «in overeenstemming met het Statuut van het Hof» lijkt met name te duiden op artikel 36 (Trb. 1971, 55) van dat statuut inzake de rechtsmacht van het Hof, de op grond van dat artikel afgelegde verklaringen en daaromtrent geformuleerde jurisprudentie.

Op grond van het tweede lid kan iedere staat ten aanzien van het gehele geschillenbeslechtingsregime of een onderdeel daarvan een voorbehoud maken, op grond waarvan in relatie tot die staat reciproque geen arbitrage mogelijk zal zijn.

De overige bepalingen zijn gebruikelijk in VN-verdragen en spreken voor zichzelf.

III Koninkrijkspositie

Gelet op de strekking van het onderhavige verdrag, zullen de bepalingen ervan voor het gehele Koninkrijk gelden.

De regering van de Nederlandse Antillen onderschrijft uitdrukkelijk de doeleinden van het verdrag en stelt dat bestrijding van de in het verdrag genoemde delicten alleen effectief kan plaatsvinden in een internationaal samenwerkingsverband.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

De Minister van Defensie,
F. H. G. de Grave

Bijlage bij de Toelichtende nota.

De regering is voornemens bij de bekrachtiging van het onderhavige verdrag de volgende verklaring, betrekking hebbend op artikel 14 van het verdrag, af te leggen voor het Koninkrijk der Nederlanden:

Article 14 of the Convention states that the competent national authorities must decide on a case submitted to them in accordance with national law and in the same manner as they would decide on ordinary offences of a grave nature. Consequently, the Netherlands understands this provision to include the right of its competent judicial authorities to decide not to prosecute a person alleged to have committed a crime as referred to in Article 9, paragraph 1, if, in the opinion of the competent judicial authorities, grave considerations of procedural law indicate that effective prosecution would be impossible.