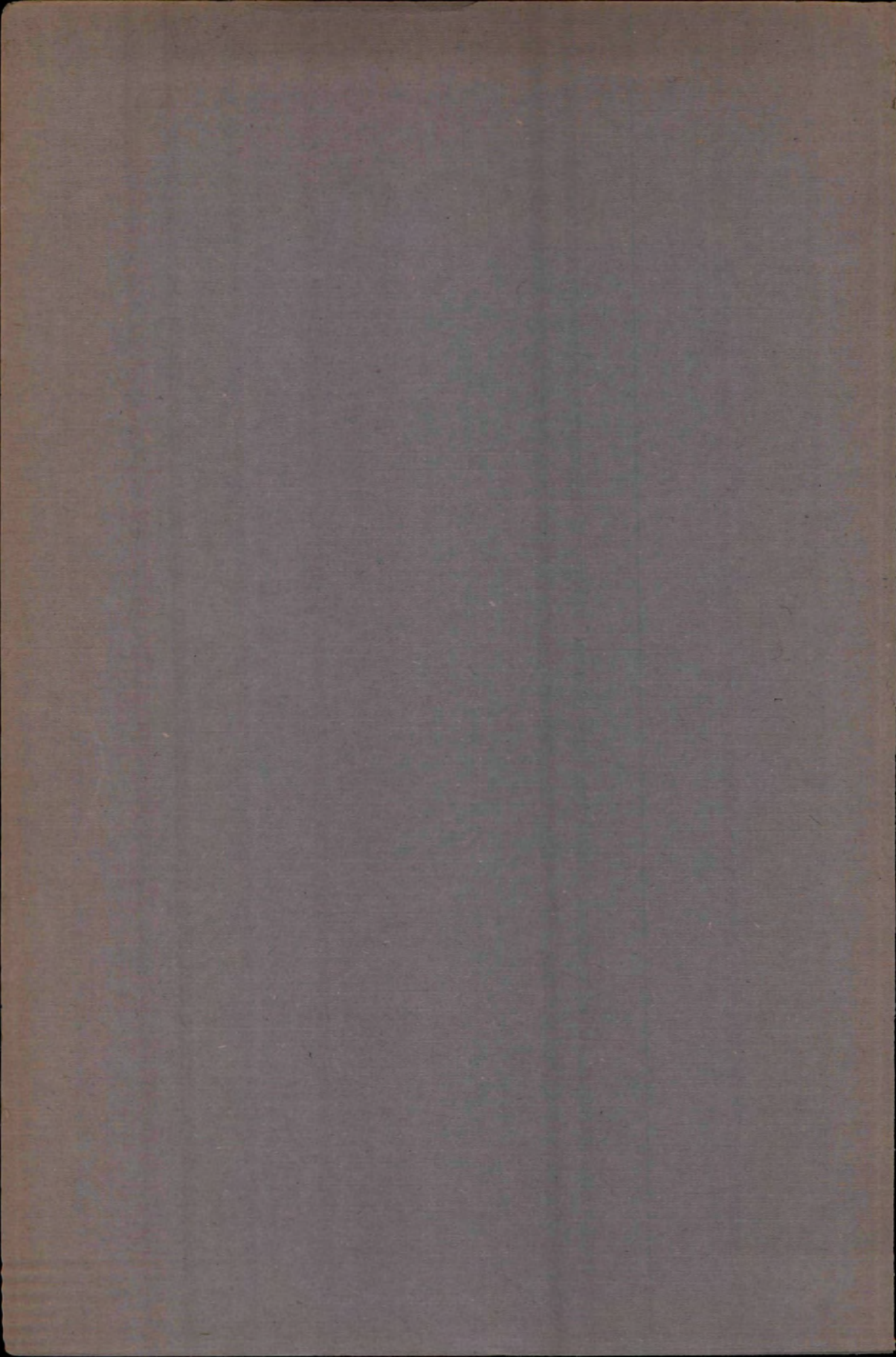


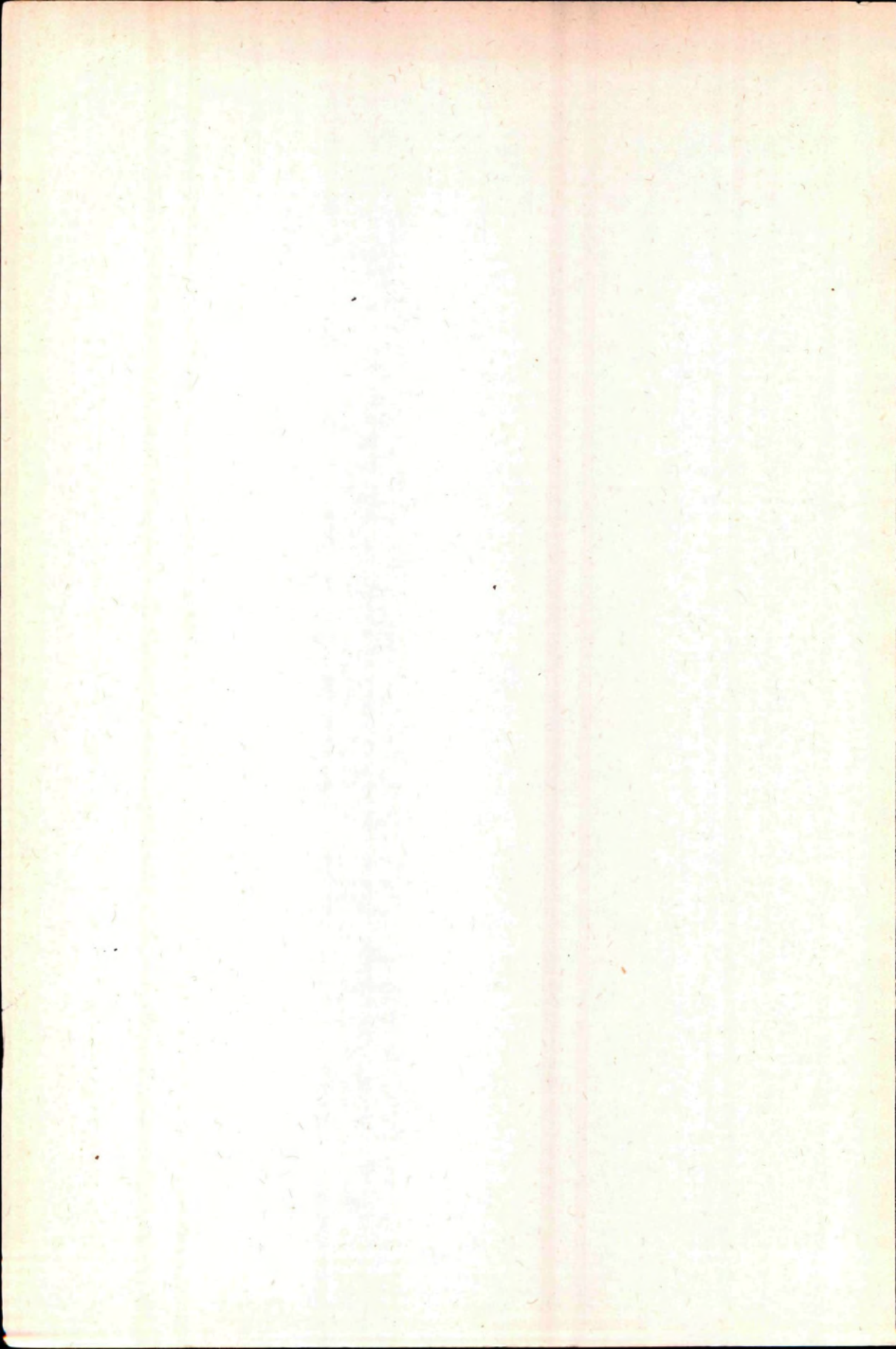
**HET VERDRAG NOPENIS
BESTRIJDING VAN TERRORISME**

C. M. E. VAN SCHELVEN

2
16



3 Feb 169



HET VERDRAG NOPENS
BESTRIJDING VAN TERRORISME



VRIJE UNIVERSITEIT TE AMSTERDAM

**HET VERDRAG NOPENS
BESTRIJDING VAN TERRORISME**

ACADEMISCH PROEFSCHRIFT TER VERKRIJGING
VAN DEN GRAAD VAN DOCTOR IN DE RECHTS-
GELEERDHEID OP GEZAG VAN DEN RECTOR
MAGNIFICUS Dr. J. F. KOKSMA, HOOGLEERAAR
IN DE FACULTEIT DER WIS- EN NATUURKUNDE,
IN HET OPENBAAR TE VERDEDIGEN OP DONDER-
DAG 15 DECEMBER 1938, DES NAMIDDAGS OM
DRIE UUR, IN HET GEBOUW VAN DE MAAT-
SCHAPPIJ VOOR DEN WERKENDEN STAND,
KLOVENIERSBURGWAL 87

DOOR

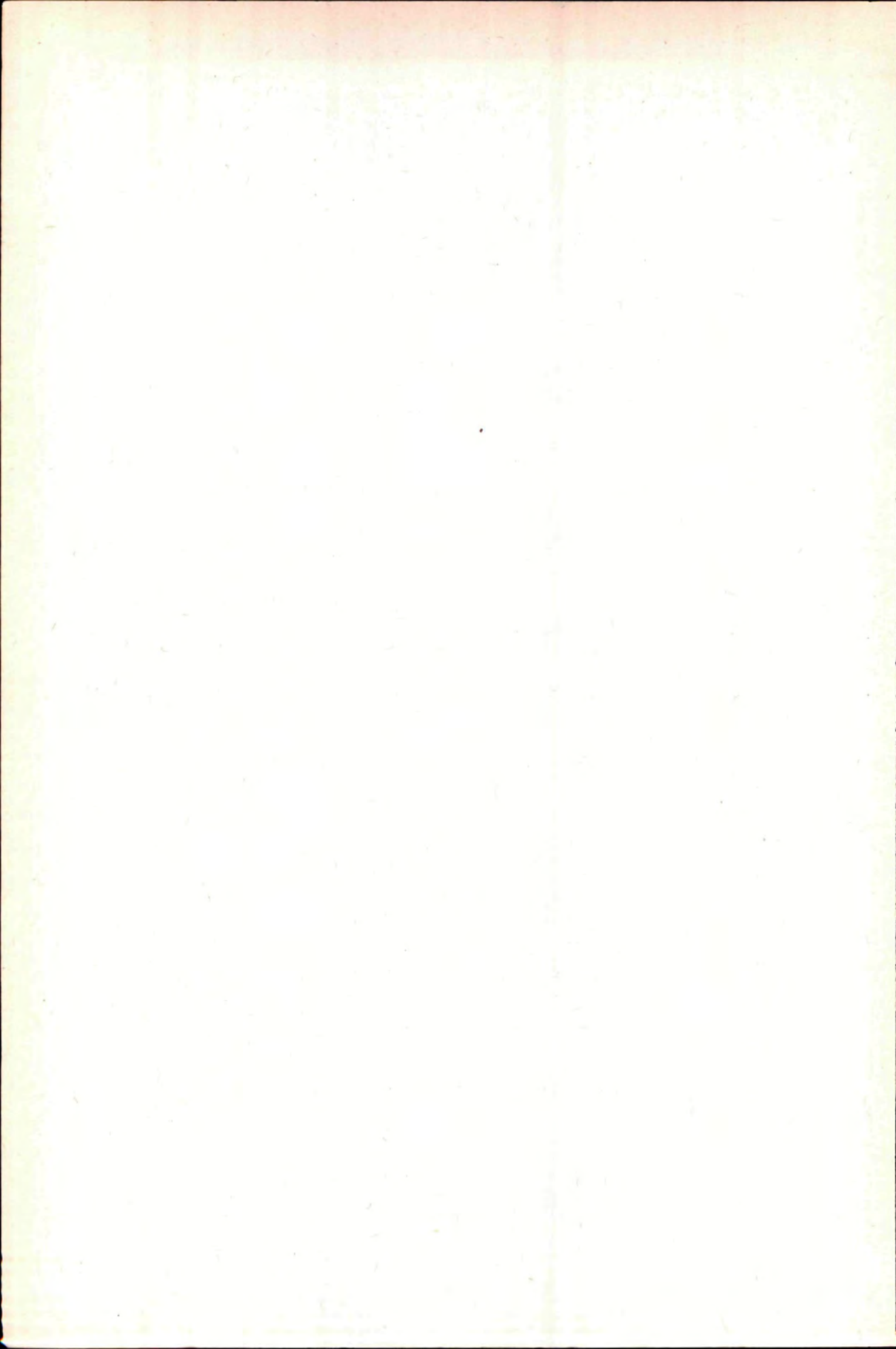
CONSTANT MAURITS ERNST VAN SCHELVEN
GEBOREN TE ROTTERDAM

N.V. DRUKKERIJ P. DEN BOER - UTRECHT



Aan mijn moeder

en aan de nagedachtenis van mijn vader



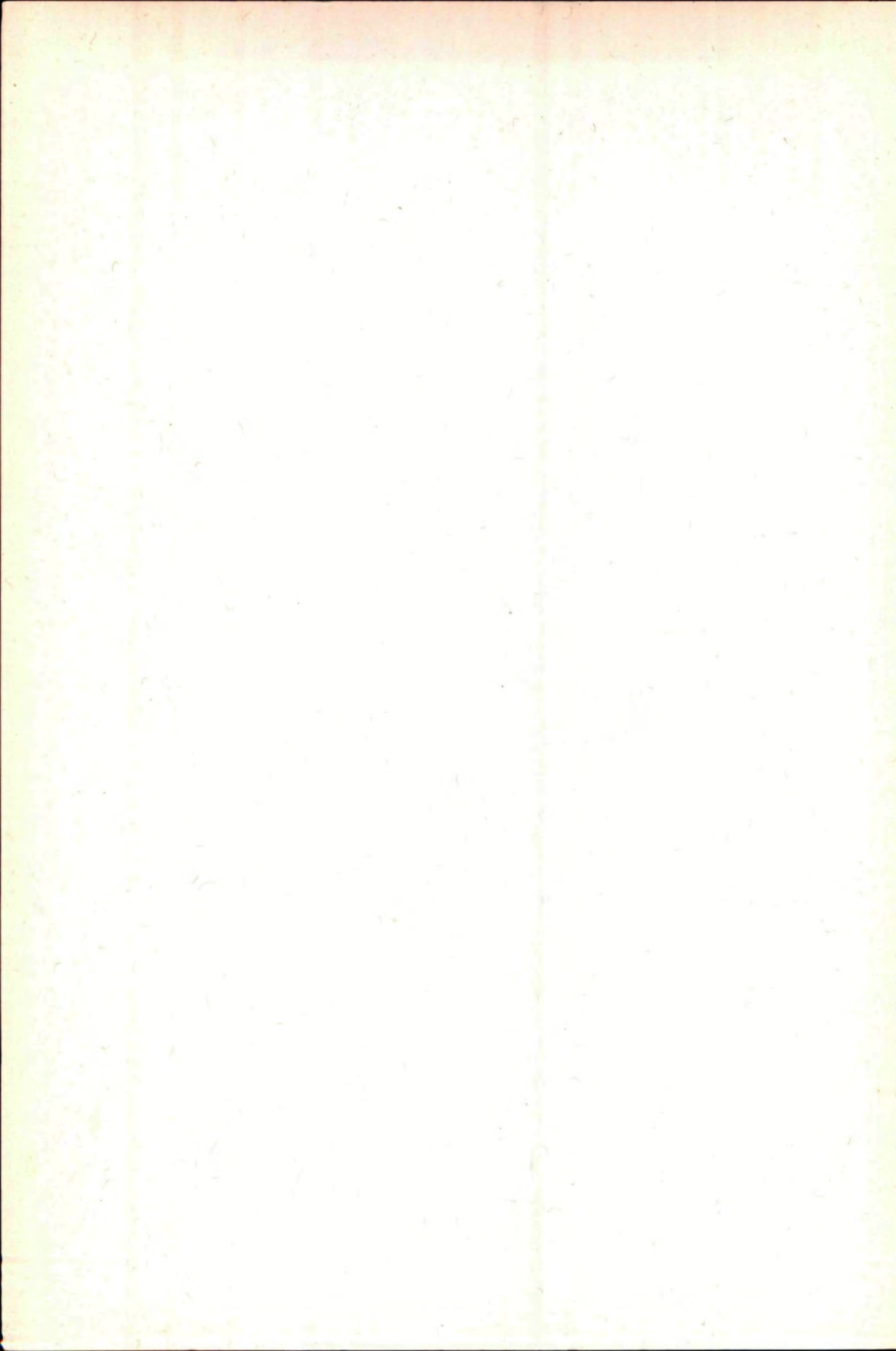
Aan het einde van mijn academische studie, gevoel ik mij in de eerste plaats gedrongen uiting te geven aan mijn dank tot God, dat ik mijn studententijd voor het grootste deel heb mogen volbrengen aan de Vrije Universiteit.

Mijn erkentelijkheid gaat uit tot U, hooggeleerde Rutgers, hooggeschatte promotor, voor de waardevolle wijze waarop gij mij bij het voorbereiden van mijn proefschrift ter zijde hebt gestaan. De uren, in uw gastvrij huis doorgebracht, zullen voor mij steeds een kostbare herinnering blijven.

Mijn dank gaat voorts uit tot de andere hoogleraren der juridische faculteit der Vrije Universiteit, wier doctoraal colleges ik mocht bijwonen en tot de hoogleeraren der juridische faculteit van de Rijksuniversiteit te Leiden, bij wie ik het kandidaats-examen aflegde.

De hulpvaardigheid van het personeel van de Bibliotheek van het Vredespaleis heb ik 'bijzonder gewaardeerd.

U allen, die mij uw vriendschap in mijn studententijd hebt geschonken, betuig ik daarvoor mijn hartelijken dank.



INHOUD.

	Blz.
INLEIDING	1
HOOFDSTUK I.	
Het politieke delict	11
HOOFDSTUK II.	
Het asyl	24
HOOFDSTUK III.	
Internationale delicten	37
HOOFDSTUK IV.	
Het verdrag nopens de voorkoming en bestrijding van terrorisme	54
AANHANGSEL.	
Over het Intenationaal strafgerechtshof	75
RESUMÉ	80
CONVENTION POUR LA PRÉVENTION ET LA RÉPRES- SION DU TERRORISME (TEXTE)	84
LITTERATUUR	91



INLEIDING.

De gelding van de strafwet is gebonden aan een bepaald gebied. De meeste moderne wetboeken bevatten een aantal bepalingen betreffende dit geldingsgebied. Dit geldingsgebied hangt in de eerste plaats samen met het gebied van den staat. Dit hoofdbeginsel — het territorialiteitsbeginsel — is in de meeste codificaties vooropgesteld.

Nu echter sinds de toename van het internationale verkeer in de ruimste beteekenis van het woord, de criminaliteit zich gemakkelijk over verschillende staten kan uitbreiden, vormen de staatsgrenzen telkens belemmeringen bij het uitvoeren van de maatregelen ter voorkoming en vervolging van de misdaad.

Om aan deze bezwaren tegemoet te komen zijn, naast de bestaande instellingen, waarvan de uitlevering de voornaamste is, sinds het begin dezer eeuw, hetzij juridische, hetzij politieele maatregelen aanbevolen en instellingen in het leven geroepen.

De studie van de juridische maatregelen ter bestrijding van de internationale criminaliteit is ter hand genomen door verschillende schrijvers over internationaal strafrecht en door wetenschappelijke vereenigingen die zich op dit gebied bewegen. Nevens bepaalde politieke feiten hebben zich enkele nieuwe theoretische gezichtspunten voorgedaan in deze materie.

In onze studie wordt het Verdrag nopens bestrijding van terrorisme onderzocht het bijzonder met het oog op de bedoelde gezichtspunten. Ons onderzoek richt zich daarbij op de vraag naar de juistheid der bestaande opvattingen en der voorgestelde theorieën, terwijl mede wordt bezien in hoeverre deze theoretische gezichtspunten in het Verdrag zijn opgenomen. Deze studie zal dus een in hoofdzaak juridisch karak-

ter dragen, waarbij politioneele en volkenrechtelijke gezichtspunten buiten beschouwing zullen blijven ¹⁾).

Daartoe zullen vooraf enkele begrippen, die in het middelpunt staan van het internationaal strafrecht in het algemeen, en van het Verdrag in het bijzonder, aan een onderzoek worden onderworpen.

Daarvoor komen in aanmerking het politiek delict, het asylrecht, welke beide elementen voor het uitleveringsrecht groote beteekenis hebben, en de internationale delicten.

Het feit dat Nederland het Verdrag heeft onteekend, en dat het in werking treden spoedig verwacht kan worden, zijn een voldoende motiveering voor ons onderzoek.

Een overzicht van de geschiedenis van de bemoeiingen van den Volkenbond met het terrorisme, besluit deze inleiding.

De voorkoming en onderdrukking van het terrorisme voor den Volkenbond.²⁾ De aanleiding tot de bemoeiingen van den Volkenbond met het terrorisme, was de moord op Koning Alexander I van Zuid-Slavië en op Louis Barthou, minister van Buitenlandse Zaken van Frankrijk. Kort na de aankomst van den Koning te Marseille, voor een officieel bezoek aan Frankrijk, werden deze en Barthou den 9en Oct. 1934 het slachtoffer van een aanslag, gepleegd door een Croatischen nationalist. De Croaten, die vroeger deel uitmaakten van de Oostenrijksch-Hongaarsche Monarchie waren bij het Verdrag van Trianon toebedeeld aan Zuidslavië. Tegen het Zuidslavische bestuur richtte zich een autonomistische beweging, die

1) Dit volkenrechtelijk gezichtspunt is wel is waar van groote beteekenis. Daar een groot deel van het internationale strafrecht tot stand komt bij verdrag, komt hiermede de vraag in het geding naar de geldigheid van verdragen in het algemeen. Daar ons dit te ver zou voeren van ons onderwerp, waren wij genoodzaakt deze zijde te laten rusten.

2) Verg. het overzicht van Caloyanni, Rev. de science criminelle et de dr. pén. comp. 1938, 404.

aanleiding was tot voortdurende wrijving tusschen de Zuidslavische autoriteiten en de Croatische bevolking.

Bij het politie-onderzoek dat volgde op deze misdaad, leidden sporen naar gebieden langs de grens tusschen dit land en Zuidslavië. Toen vermoedens rezen dat Hongarije de voorbereidingen van den aanslag geduld of zelfs begunstigd zou hebben, maakte Zuidslavië de zaak aanhangig bij den Raad van den Volkenbond ³⁾. Ook van Hongarije werd een brief ontvangen, waarin om behandeling hiervan verzocht werd. Hongarije voerde bovendien nog een correspondentie met den Secretaris-Generaal van den Volkenbond over het presidiaat van den heer Benes, die voor Tschechoslowakije in den Raad zitting had. Tschechoslowakije had, evenals Roemenië, zijn adhaesie betuigd met den Zuidslavischen stap, het was dus bij het geschil betrokken. Toen de beraadslagingen begonnen verving De Vasconcellos Benes als voorzitter ⁴⁾.

Zuidslavië grondde het verzoek tot behandeling in den Raad op art. 11, 2° van het Pact van den Volkenbond:

„Il-est, en outre, déclaré que tout membre de la Société a le droit, à titre amical, d'appeler l'attention de l'Assemblée ou du Conseil sur toute circonstance de nature à affecter les relations internationales et qui menace par suite de troubler la paix ou la bonne entente entre les nations, dont la paix dépend.”

Bij de mondelinge behandeling beschuldigde Zuidslavië Hongarije van een aantal feiten, die de begun-

3) Bij brief van 22 Nov. 1934, waarbij plaatsing op de agenda gevraagd werd. „La question qui se pose c'est bien celle de l'exercice et de l'entraînement sur le territoire d'un Etat étranger de malfaiteurs professionnels chargés d'exécuter une série d'attentats et d'assassinats dans un but politique déterminé.” J.O. 1934, 1765.

4) J.O. 1934, 1767.

stiging inhielden van tegen den Zuidslavischen staat gerichte terroristische aanslagen. De moord op den Koning Alexander bleek er slechts een te zijn uit een reeks die werd opgesomd in een Memorandum, dat Zuidslavië had overgelegd, 28 November 1934⁵⁾. Hierin wordt meegedeeld dat in de ongeveer 6 km. van de Zuidslavische grens gelegen boerderij Janka Puszta een ware opleidingsschool is ingericht voor terroristen. Er wordt daar geoefend in het vuren met mitrailleurs en het vervaardigen en hanteeren van helsche machines. Reproducties van een aantal valsche Hongaarsche passen, van de uniformen der militair uitgeruste terroristen en van de munten die in de nederzetting gebruikt werden, vergezellen het Memorandum, evenals een afschrift van een getuigenverklaring over Janka Puszta voor de rechtbank te Bratislava en van nota's welke met betrekking tot vorige incidenten tusschen beide landen waren gewisseld, waarbij door Hongarije ontwijkend was geantwoord.

Op deze beschuldigingen volgde de ontkenning van Hongarije; een Memorandum werd overgelegd⁶⁾ in antwoord op dat van Zuidslavië.

Na afloop der discussie is de heer Eden benoemd als rapporteur, welke in deze functie een vier-tal resoluties aan den Raad voorlegde (10 Dec.). Hierbij werd de instelling een comité d'experts voorgesteld, dat een ontwerp zou moeten opstellen voor een verdrag tot bestrijding van politiek terrorisme⁷⁾. Deze resoluties, waarin Hongarije werd aanbevolen om toe te zien op terroristische activiteit op zijn gebied, werden eenstemmig aangenomen.

Van Fransche zijde had de Secretaris-Generaal een

5) J.O. 1934, 1772.

6) 8 Dec. J.O. 1934, 1829.

7) Het comité zou een ontwerp verdrag moeten opstellen „propre à assurer la répression des menées entreprises ou des crimes commis pour des fins de terrorisme politique ” J.O. 1934 p. 1760. Actes, 183.

brief ontvangen (9 December), welke de beginselen aangaf waarop een internationale overeenkomst nopens terrorisme zou moeten steunen. Deze brief legt ook weer den nadruk op het politieke karakter van het te bestrijden terrorisme: „La convention à conclure aura pour but exclusif de faciliter la répression des actes criminels dirigés contre les personnes ou les biens et constituant une action terroriste dans un but politique”. De beoogde feiten zijn: aanslag tegen een staatshoofd, tegen gebouwen enz., de samen-spanning daartoe, het hebben van wapenen met dat zelfde doel en het uitlokken van genoemde misdrijven. Een aanbeveling tot het invoegen van de attentataus-clausule in de uitleveringsverdragen zou tot de leden van den Volkenbond moeten worden gericht.

Het deskundigen-comité. Deze Fransche suggestie werd in handen gesteld van het deskundigen-comité. Dit comité heeft in zijn eerste vergadering een ontwerp-verdrag opgesteld, waarbij gebruik gemaakt is van de opmerkingen die verschillende Regeeringen gemaakt hadden over het Fransche voorstel. In een rapport aan den Conseil werd hierover verslag uitge-bracht ⁸⁾).

Bij het tweede rapport werden een opnieuw gewij-zigd ontwerp benevens enkele nagekomen opmer-kingen der Regeeringen overgelegd ⁹⁾ ¹⁰⁾). De Conseil aanvaardt dit rapport (23 Jan. 1936) en besluit de ontwerpen en opmerkingen in te schrijven op de agenda van de volgende Volkenbondsvergadering. Intusschen zou den Regeeringen verzocht worden hun meening over deze ontwerpen mee te deelen,

8) 8 Mei 1935. Doc. C. 184. M. 102. 1935. V. De Nederlandsche op-merkingen waren te laat ontvangen, zij konden eerst als annexe aan het volgende rapport gepubliceerd worden.

9) Voor het Internationale Strafgerechthof is in dit rapport een afzon-derlijk Verdrag ontworpen.

10) 10 Febr. 1936. Doc. A. 7 1936. V.

welke nota's mede aan de Vergadering zijn voorgelegd¹¹⁾.

De Vergadering verwees het rapport naar haar Eerste, juridische, Commissie¹²⁾.

De Eerste Commissie benoemde Pella tot haar rapporteur. Deze baseert in zijn rapport, waarin hij een algemeen betoog geeft voor de wenschelijkheid van de bescherming tegen terrorisme, de Conventie op de verplichting van iederen staat om zich te onthouden van interventie in het politieke leven van een vreemden staat. Een resolutie werd voorgesteld waarin de vergadering den wensch uitspreekt dat de opmerkingen in de Eerste Commissie gemaakt, door het deskundigencomité nader zullen worden bestudeerd, opdat een diplomatieke conferentie worde bijeengeroepen door den Conseil in 1937. Aldus is deze resolutie eenstemmig door de Vergadering aangenomen.

Het deskundigen-comité heeft van de Regeeringsopmerkingen die aan de Assemblée waren voorgelegd, en van de discussies in de Eerste Commissie kennis genomen. Met deze nieuwe gegevens is in de derde vergadering het laatste ontwerp opgesteld, dat aan de conferentie is voorgelegd¹³⁾.

Enkele opmerkingen over de nota's der Regeeringen en over de behandeling in de Eerste Commissie mogen hier plaats vinden.

In het middelpunt van de opmerkingen der Regeeringen stond veelal als het punt dat den tegenstand tegen het verdrag deed ontstaan: de voorgestelde beperking van het asyl. Verschillende landen riepen zich op hun van ouds gehandhaafde practijk inzake het asyl. De omschrijving van de gevallen waarin uitlevering moest toegestaan achtte men te

11) Doc. A. 24. 1936. V.

12) Discussie dezer Commissie J.O. Actes 7me session 1936, C.I. 28. President was Limburg.

13) Doc. C. 222. M. 162. 1937. V.

vaag en de uitbreiding hieraan gegeven, te groot.

De Nederlandsche Regeering onderwierp het voorgestelde verdrag aan een nauwkeurig onderzoek. Zij drong aan op een omschrijving van het terrorisme waarbij het oogmerk van den dader gericht is op het verwekken van een toestand van terreur, en evenzoo moet dit oogmerk aanwezig zijn bij de deelneming aan het misdrijf. Of deze bezwaren ter conferentie geheel zijn weggenomen blijkt niet met volkomen duidelijkheid. Eveneens tegen de voorgestelde bepalingen over de uitlevering bestond bezwaar, hetwelk als volgt door Nederland is gemotiveerd: „En présence des grandes divergences d'opinions dans le domaine politique qu'il faut à présent constater, dans divers pays, sur des questions fondamentales, le moment ne semble pas opportun pour abroger totalement cette règle ¹⁴⁾. Les circonstances actuelles en ce qui concerne la politique nationale de différents Etats ne sont pas de nature à amener les Pays-Bas à se départir de leurs traditions historiques en ce qui concerne l'hospitalité offerte aux réfugiés politiques" ¹⁵⁾. Dit vraagstuk zou eveneens ter conferentie blijken „le point crucial ¹⁶⁾ te zijn.

In de eerste commissie wierp Pella zich op als de verdediger van het ontwerp. Hij bepleitte de bijeenroeping van een diplomatieke conferentie, die bij uitsluiting in staat zou zijn om de ontworpen bepalingen ingang te doen vinden in de wetgevingen der landen. Het sterkst trad de oppositie naar voren bij monde van Rolin, die ernstige bezwaren tegen de ontworpen regelingen ontwikkelde. Zijn tegenstand concentreerde zich op de beperkingen van het politiek asyl: het voorstel bepaalde dat alle misdrijven, die vielen onder de definitie van terrorisme, vatbaar voor

14) Sc. de regel van niet-uitlevering van politieke delicten.

15) Doc. A. 24. 1936. V. p. 11.

16) Aldus de president Graaf Carton de Wiart, Actes 103.

uitlevering zouden zijn. Rolin betoogde dat België van uitlevering niet alleen uitsluit „les crimes politiques proprements dits ne comportant pas d'effusion de sang et ne tombant en aucune façon sous l'application du droit commun”, maar ook de connexe en complexe delicten. Met de Belgische wetgeving kwam dus deze nieuwe regeling geenszins overeen. De Belgische vertegenwoordiger vatte zijn bezwaren aldus samen: In de eerste plaats wordt practisch onder terrorisme begrepen „tout acte de soulèvement quelconque”¹⁷⁾ en ook heeft men het internationale karakter van het terrorisme, dat een internationale regeling rechtvaardigt, overdreven uitgebreid. Ten derde achtte spreker het een achteruitgang in de ontwikkeling van een drie à vierduizend jaar om een beperking van het asyl voor te stellen. Verschillende andere sprekers sloten zich hierbij aan, met name de Noorsche en Zweedsche gedelegeerden. Ook Nederland had in zijn nota bezwaren in deze richting laten hooren.

De conferentie. Het ontwerp-verdrag, dat voorkwam in het genoemde derde rapport der commissie van experts werd aan de conferentie voorgelegd.

De voorzitter van het deskundigen-comité, graaf Carton de Wiart, werd door den voorzitter van den Raad benoemd tot president van de conferentie¹⁸⁾. Deze koos tot rapporteur Pella. Nederland was vertegenwoordigd door Prof. Mr. J. A. van Hamel, welke mede in het comité van redactie der conferentie zitting had. Verschillende specialisten van internationaal strafrecht, die reeds de conferentie inzake de valsche munterij hadden bijgewoond, bevonden zich ook op deze conferentie. Van hen noemen

17) Spreker verwees naar Saldana, *Rév. de dr. pén. int.* 1936, p. 26.

18) Tijdens de conferentie is de heer Carton de Wiart, welke tengevolge van politieke gebeurtenissen in België Genève moest verlaten, vervangen door een van de vice-presidenten, den Franschen gedelegeerde, de heer Basdevant.

wij den vertegenwoordiger van Groot-Brittannië, Sir John Fischer Williams, van Zuid-Slavië, Givanovitch en van Zwitserland Delaquis.

De algemeene beschouwingen waarmee de beraadslagingen werden geopend, brachten het standpunt der staten tot uiting ten aanzien van de hoofdpunten van het verdrag. Eenstemmigheid bestond over de wenschelijkheid van bestrijding van terroristische activiteit begunstigd door het eene land, gericht tegen een ander. Engeland en Zwitserland moesten een algemeene verklaring van reserve afleggen, het eerste land vanwege zijn afwijkend strafrecht en de afwijkende methode van rechtsvorming, Zwitserland vanwege het feit dat het ontworpen wetboek van strafrecht juist aan een referendum zou worden onderworpen.

De conferentie, waar 31 staten zich hadden doen vertegenwoordigen, heeft het ontwerp van het deskundigen-comité in twee lezingen behandeld. Na de eerste lezing heeft een commissie van redactie een ontwerp van den definitieven tekst opgesteld, dat toen in tweede lezing na enkele ondergeschikte wijzigingen, is vastgesteld.

Art. 1 zet in het algemeen het uitgangspunt van het verdrag voorop als volkenrechtelijk beginsel. In de artt. 1, 2°, 2 en 3 worden de misdrijven omschreven tegen welke de staten in hun wetgevingen straf zullen bedreiging; in art. 1, 2° wordt het gemeenschappelijk element „terrorisme” gedefinieerd. De artt. 4—7 bevatten bepalingen over gelijkstelling in bescherming van partijen, over internationale recidive en civiele partij. De artt. 8—11 geven regels over de uitlevering en de vervolging in geval van niet-uitlevering. In artt. 12—14 staan voorschriften over verschillende preventieve maatregelen. Artt. 15—17 geven regelingen over samenwerking in den inlichtingendienst en bij het uitvoeren van rogatoire commissies. Art. 18 is van

principiëlen aard, het handelt over het standpunt der staten met betrekking tot hun strafrechtelijke competentie als vraag van volkenrecht. In de artt. 19—29 komen bepalingen voor over interpretatie, van protocolairen aard enz.

De Conventie voor de voorkoming en bestrijding van terrorisme werd door de volgende staten ondertekend; Albanië (ad referendum), Argentinië, België (ad referendum), Britsch Indië, Bulgarije, Cuba, Dominicaansche Republiek, Egypte, Equator, Spanje, Estland, Frankrijk, Griekenland, Haïti, Monaco, Noorwegen (ad referendum), Nederland, Peru, Roemenië, Tschechoslowakije, Turkije, de Sowjet-Unie, Venezuela, Zuidslavië.

HOOFDSTUK I.

Het politiek delict.

Het begrip politiek delict, dat in het uitleveringsrecht een zoo groote rol speelt, is het eerst geformuleerd in den Amerikaanschen vrijheidsoorlog en in de politieke litteratuur van de Fransche revolutie. Eerst toen is het ontstaan en is er verband gelegd tusschen het politieke delict en het asyl-recht.

Vóór deze tijden werd aan de uitlevering in de practijk geen juridisch karakter toegekend, kwam de vraag nauwelijks op naar de rechtmatigheid van een uitleveringsgeval. Wanneer men al politieke delicten constateert, dan waren deze juist veelal het voorwerp van uitlevering, juist in tegenstelling met de gemeene delicten, waarvoor dan dikwijls asyl werd verleend. Daar de uitlevering als een middel beschouwd werd om in het internationale verkeer aan bevriende staten een dienst te bewijzen, werd voor de politieke delicten, die immers gericht waren tegen de staatsorganisatie van de bevriende mogendheid, de uitlevering juist toegestaan.

Het politiek delict in het interne en internationale strafrecht. Het begrip politiek delict, dat in dit hoofdstuk het voorwerp van onderzoek is, is een begrip van het uitleveringsrecht. Ook in het interne strafrecht komt het politieke delict voor, hetwelk daar echter een geheel ander karakter heeft, daar het dan buiten de internationale betrekkingen van het land staat. De bestanddeelen van het begrip in het interne recht moeten beschouwd worden met het oog op de strafrechtspleging, terwijl in het uitleveringsrecht het politiek delict de voorwaarde is voor het niet verleenen

van rechtshulp. Deze vraag nu, de verleening van rechtshulp, is er een die op geheel andere motieven wordt beslist, dan de vraag of een delinquent schuldig is aan en strafbaar voor een misdrijf tegen de veiligheid van den staat. Uitlevering is rechtshulp, niet rechtspleging, door deze tegenstelling wordt het onderscheid tusschen de delicten tegen de veiligheid van den staat en de politieke delicten in het uitleveringsrecht, aangegeven ¹).

Geschiedenis van het begrip. Voor het einde van de 18e eeuw is van een bijzonder politiek delict, in den modernen zin van het woord, nog geen sprake. De functie die het thans bekleedt in het uitleveringsrecht, was geheel onbekend. In het uitleveringsverkeer, dat niet door wetten of verdragen was geregeld, was voor juridische onderscheidingen nog geen plaats. De uitlevering was onderworpen aan de willekeur der regeeringen ²).

In den tijd der Fransche revolutie bleek deze practijk aanleiding te kunnen geven tot moeilijkheden, immers bij de uitlevering van een vluchteling, die de bescherming had ingeroepen van het vrijheid-minnende Frankrijk, werd de dader overgeleverd aan de rechtspraak van mogelijk reactionnaire vreemde mogendheden, waarmee Frankrijk omringd was. Dit druischte in tegen de revolutionnaire principes. Er ontstond nu een strooming, die zich richtte tegen het toestaan van iedere uitlevering, en die de strikt territoriale werking van de strafwet bepleitte; men wensch-

1) Over deze controvers in het uitleveringsrecht: v. Martitz I, 446; Müller, 26; Donnedieu de Vabres (beschouwt de uitlevering als een ontwikkeling van acte de souveraineté tot acte de juridiction), Principes, 251; Lammasch, 42; A. Mercier, L'extradition, Rec. des Cours Acad. dr. int., 1930, III, 177.

2) De afkeer van veel schrijvers van dit systeem bepaalt voor een groot deel hun standpunt in de bovengenoemde controvers tusschen rechtspleging en rechtshulp, meer dan het streven om tot een scherpe omschrijving te komen, terwijl deze juist de voorwaarde is voor een rechtvaardige uitlevering.

te er den nadruk op te leggen, dat vreemdelingen, die toevlucht hadden gezocht op Fransch grondgebied, geheel onttrokken moesten blijven aan de zeggenschap van vreemde mogendheden.

Het eerst in het zoo juist vrij geworden Amerika is de gedachte uitgesproken dat er onderscheid moet gemaakt tusschen algemeen als zoodanig erkende delicten en delicten „rendered criminal by tyrannical laws only”. Een door den staatssecretaris van Washington opgesteld ontwerp voor een uitleveringsverdrag vermeldt als eenig uitleveringsdelict „murder of malice prepençe” onder voorwaarde, dat deze moord niet zij „of the nature of treason”³⁾.

In Frankrijk is het politiek delict aanvankelijk een gezichtspunt van waaruit men het strafsysteem hervormen wil, door te onderscheiden tusschen peines de droit commun en peines politiques. Doch deze eerste poging tot het formuleeren van het begrip heeft betrekking op een onderscheiding van intern strafrecht. In Frankrijk meent men dat de relatieve strafwaardigheid van het politiek delict ook een straf tot gevolg moet hebben, afwijkend van die voor gemeene delicten. De strafwaardigheid, niet de asylwaardigheid is hier in geding. Aanleiding hiertoe was het geschrift van Guizot, *De la peine de mort en matière politique*, 1822. Een definitie beproeft Guizot niet te geven. Het veranderlijk karakter van politieke delicten staat op den voorgrond: „Les périls politiques ne sont pas immuables: réels aujourd’hui, dans deux ans peut-être ils auront disparu; et tel homme qui aujourd’hui s’en était fait l’instrument n’aura alors ni la puissance ni même l’idée de nuire au gouvernement raffermi”, „ce sont à un certain point, des crimes de circonstance . . . pourquoi tuer si vite quand les circonstances peuvent changer?”⁴⁾

3) v. Martitz II, 141, zie in noot 2 op blz. 141 de motiveering bij dit ontwerp. *ibid* 572²³.

4) p. 176. In een merkwaardig debat in de Assemblée nationale (Februari 1791) was vroeger al eens de noodzaak van het onderscheid

Van een afzonderlijke positie der politieke delicten kan ten tijde der Julirevolutie nog niet worden gesproken ⁵⁾. wèl kan men zeggen dat de Fransche revolutie den grondslag van de heerschende practijk aantast, de politieke discussie wordt mogelijk. Het historisch karakter van den staatsvorm wordt in rekening gebracht, „Ainsi, à la réprobation farouche des sociétés primitives se substitue peu à peu une sorte de curiosité sympathique” ⁶⁾.

Een bijzondere vermelding verdient echter de eerste theoretische uiteenzetting over ons onderwerp, nl. het werk van den Nederlander Provo Kluit, *De dedicatione profugorum* (1829). De schrijver begint met de individualistische verdragsconstructie van den staat, die in dien tijd gebruikelijk was, voorop te stellen. De staat bestaat uit vrije individuen, die een deel van hun vrijheid hebben afgestaan aan den summus imperans, hetgeen echter geenszins de verplichting tot uitlevering inhoudt, „nulla est perfecta obligatio dedendi”, zooals de Groot met zijn „aut dedere aut punire” naar Kluit's meening ten onrechte, schreef. Het hangt geheel van de vrije beslissing van het staatshoofd af, „utrumque alteri civitati auxilio adesse velit necne (34)”. In het tweede hoofdstuk, over den *prudencia politica* en de uitlevering, poneert Kluit een „amicitiae et commercii vinculum” die tusschen de volken bestaat. Daarbij wordt de uitlevering behandeld van de *politica crimina*, „quae primario regiminis formam spectant”. De „humanitas et studium” verbieden de uitlevering voor deze delicten, want „haec enim crimina nimis saepe non sunt nisi praetextus despotarum aut victricis partis in dissensionibus civilibus, ut oppri-

tusschen beide delictsoorten uitgekomen. Doordat echter de gedachtenwisseling niet van principieelen aard was, kwam het begrip nog niet tot voldoende klaarheid, Bernard, I, 408—410.

5) v. Martitz II, 155.

6) Marc Ancel, *Le crime politique*, Rev. d'histoire pol. et const. 1938, 89.

mant aut amoveant, quos metuendos habent." Reserves worden gemaakt voor zware misdrijven en vorstenmoord.

In de wetgeving verschijnt het begrip het eerst in de Fransche Charte van 1830, naar men algemeen schrijft; een jaar ouder was de grondwet van Saksen-Meiningen (23 Aug. 1829, art. 18)⁷⁾; doch zijn grootste verbreiding heeft het eerst te danken aan de Belgische uitleveringswet van 1833, waarin de niet-uitlevering van politieke delinquenten wordt afgekondigd⁸⁾. Deze bepaling is het voorbeeld geworden voor veel uitleveringsverdragen en wetten. In 1856 werd aan de Belgische wet, naar aanleiding van den aanslag van Jacquin de attentaatsclausule toegevoegd, met de strekking om aanslagen op vorstelijke personen en hoofden van regeeringen van de niet-uitlevering uit te sluiten. In ander verband wordt over deze clausule nog gehandeld.

Op deze wijze drong het begrip politiek delict in de verdragen en wetten door en werd het een veel besproken thema in de litteratuur van het internationale strafrecht in de 19e eeuw. Een theoretische constructie die algemeen aanvaard is, heeft deze wetenschappelijke belangstelling niet opgeleverd. Een beknopt overzicht van de definities die in de litteratuur zijn voorgesteld moge dit toelichten, terwijl de moeilijkheden in de practijk gedemonstreerd worden aan den hand van de wettelijke regelingen van de relatief-politieke delicten.

Definities van het politiek delict. Aanvankelijk heeft men de kenmerken van het politiek delict ge-

7) Mettgenberg, Neugestaltung 9.

8) Donnedieu de Vabres, La justice pénale d'aujourd'hui Paris 1929, 33 „peut-être là, en matière pénale, la plus grande innovation du XXe siècle”.

„Il sera expressément stipulé dans ces traités que l'étranger ne pourra être poursuivi ou puni pour aucun délit politique antérieur à l'extradition, ni pour aucun fait connexe à un semblable délit.” Art. 6 eerste lid van de Belgische Uitleveringswet van 1833.

zocht in de subjectieve gezindheid van den dader, het motief achtte men karakteristiek⁹⁾). Doch vooral vormde deze subjectieve definitie den inhoud der populaire leuze, in parlementaire debatten en niet-wetenschappelijke geschriften deed en doet deze gedachte opgeld¹⁰⁾). Het is uit deze niet-wetenschappelijke litteratuur dat ook het begrip is opgekomen. Een overgang tot de objectieve theorie was de meening van Lammasch¹¹⁾), die, met anderen, in de politieke strekking van het delict het onderscheid met de gemeene delicten meende te ontdekken.

De objectieve theorie, die de heerschende is geworden¹²⁾) meent alleen uit het object waartegen het misdrijf gericht is, te kunnen concludeeren tot een politiek delict. De belangrijkste vertegenwoordiger van deze leer is von Martitz: „politische Delikte sind diejenige die sich unmittelbar gegen die Gesamtorganisation des Volkes richten“¹³⁾).

Deze definities, die allen, hetzij te vaag, hetzij te beperkt zijn, worden wel verklaard¹⁴⁾) uit den wensch om het nu eenmaal in de verdragen voorkomende begrip ook wetenschappelijk te omschrijven. Inderdaad komt het begrip in veel verdragen voor maar bijna nergens ook wordt het wettelijk omschreven (behalve in de Duitse wet). Verschillende schrijvers sluiten zich dan ook aan bij hen die beweren dat het definieeren van het begrip niet mogelijk is¹⁵⁾).

9) Aldus in den laatsten tijd de interpretatie van de Fransche wet volgens Donnedieu de Vabres, Principes 267.

10) v. Martitz II, 200.

11) Op. cit. 4, 8.

12) Mettgenberg, Strupps Wörterbuch des Völkerrechts, 1924/25 i.v. pol. Verbrechen.

13) Donnedieu de Vabres, Principes 262³².

14) Gudemann 18. De verklaring verheldert niet veel.

15) Aldus de in deze materie veel geciteerde uitspraak van Soldan, L'extradition des criminels politiques. Rev. de droit int. t. IV p. 520: „C'est se bercer d'illusions que de croire que la question de l'extradition des criminels politiques peut être résolue à l'aide d'une simple définition des délits politiques.“

De moeilijkheden zijn uiteraard in de practijk evenmin te ontgaan, doch dragen daar een geheel ander karakter, dat in concreto niet veel verschilt van die van iedere rechterlijke uitspraak. Meer wordt gere-deneerd naar de rechtsgevolgen die men in het leven wenscht te roepen, dan dat men a priori definieert.

Op het voetspoor der Belgische wet¹⁶⁾ is de onderscheiding gemaakt tusschen de absoluut- en relatief-politieke delicten. Nu men vasthield aan den wensch om het politiek delict te definieeren, drong zich de noodzaak op om de grens, die vaag bleek, tusschen gemeene en politieke delicten, voor alle gevallen vast te stellen; de verschillen traden op bij het vaststellen van de grens tusschen de absoluut- en relatief-politieke delicten. De eerste zijn strafbare feiten van overwegend politiek karakter, de relatief-politieke delicten zijn gemeene delicten, die volgens hun politiek element als politieke delicten worden beschouwd.

De relatief-politieke delicten, het Belgische recht. Meerdere systemen zijn in zwang om de relatiefpolitieke delicten te karakteriseeren; men onderscheidt het Belgisch-Fransche, het Engelsch-Amerikaansche en het Zwitsersch-Scandinaafsche. De Belgische practijk inzake de relatief-politieke delicten neemt haar uitgangspunt in art. 6 van de wet van 1833, volgens welke uitlevering in de tractaten niet zal worden toegestaan voor een politiek delict, noch „pour aucun fait connexe à un semblable délit”. De Belgische wetgever hield zich met deze bepaling aan de Belgische technische omschrijving van het begrip connexiteit; zooals dat in art 227 van de Code d'instr.crim. voorkomt¹⁷⁾. De uitdrukking heeft dus een strafprocesueelen grondslag, nl. dezen practischen regel, dat op

16) v. sup. noot 8.

17) v. Martitz II, 211.

eenigerlei wijze samenhangende feiten, ter vereenvoudiging gezamenlijk worden berecht ¹⁸⁾).

Tegen de schrijvers die den term connexiteit bedenkelijk achten en verwarrend ¹⁹⁾ wijst v. Martitz na grondig onderzoek van het ontstaan van de Belgische wet er op dat connexiteit alleen bestaat bij een bewuste en gewilde causaliteitsverhouding ²⁰⁾. Uit deze controversen, die vooral leefde tusschen v. Martitz en Lammasch, blijkt de noodzaak om strafrecht en uitleveringsrecht te scheiden ²¹⁾, het begrip samenloop kan zonder meer in het uitleveringsrecht niet worden overgenomen. De uitlevering is geen bestraffing: ook bij de beoordeeling van de connexiteit staat de vraag op den voorgrond of asyl moet worden verleend dan wel rechtshulp ²²⁾).

Daar deze onderscheiding van connexe delicten slechts den reëlen (meerdaadschen) samenloop omvatte, werd nog verschil gemaakt met den ideëlen (eendaadschen) samenloop: het „*délict complexe ou mixte*” ²³⁾).

In de Fransche litteratuur wordt door Ortolan het criterium aanbevolen van het overwegend politieke bestanddeel. Deze onderscheiding komt bij de Zwitsersche groep ter sprake.

Het Engelsch-Amerikaansche recht. In Engeland en Amerika zijn de begrippen van het uitleveringsrecht zooals die in Frankrijk in het begin der 19e eeuw zijn ontstaan, eerst laat in de wetgeving opgenomen. Tot 1870 zijn in Engeland alle pogingen om een uit-

18) Anders Lammasch: de natuurlijke zin van het woord. S. 257.

19) Lammasch, 286; Rolin, Rev. de droit int. XVI, 261; XIX, 562.

20) v. Martitz, II, 218.

21) Müller, 5.

22) Zie blz. 33.

23) Grivaz, 226, evenals de meeste Fransche schrijvers. Anders v. Martitz II, 213. Met deze formulering wordt geen stelling genomen in de strijdvraag ten aanzien van deze materie in de Nederlandsche jurisprudentie.

leveringsverdrag te sluiten mislukt²⁴). Zoo konden regelingen ontstaan die afweken van de Fransche.

Was Engeland vóór 1870 bijna geheel van de internationale rechtshulp uitgesloten doordat voor iedere uitlevering een Act of Parliament moest worden aangenomen, in het jaar 1870 (9 Aug.) wordt het aangaan van verdragen geregeld in de Extradition Act, waarin naar Amerikaansch voorbeeld²⁵) een beperkende bepaling voorkomt ten aanzien van vluchtelingen die zich hebben schuldig gemaakt aan een delict met een „political character”. Aan de wet waren toegevoegd „Restrictions on surrender of criminals”: „A fugitive criminal shall not be surrendered if the offence in respect of which his surrender is demanded is one of a political character, or if he prove to the satisfaction of the police magistrate or the court before whom he is brought on habeas corpus, or to the satisfaction of the police magistrate or the surrender has in fact been made with a view to try or punish him for an offence of political character²⁶). In de uitleveringsverdragen die Engeland heeft gesloten, is deze omschrijving opgenomen. Alle onderscheidingen tusschen absoluut- en relatief-politieke delicten, en de verschillen in deze laatste groep worden in dit „political character” ter zijde gelaten. Veel wetenschappelijke instanties hebben daarom deze formulering te ruim geacht²⁷), niettemin heeft zij zich tot heden gehandhaafd, eerst in verschillende ontwerpen en later in den tekst van de Fransche Uitleveringswet van 1927.

Onder invloed van de in het midden van de vorige

24) v. Martitz II, 542.

25) v. Martitz II, 574.

26) cit. bij Gudeman.

27) v. Martitz, II, 223; Rolin, Rev. de droit int. XXIV, 25. Het Inst. de droit int., zitting 1880 te Oxford, thèse 14: „faits ayant un caractère politique”, de Engelsche wijze van formuleeren, doch het Instituut keert te Genève terug tot de onderscheiding tusschen „délits purement politiques” en „infractions connexes”.

eeuw optredende anarchisten is het „political character” nader beperkt door de formule dat een gemeen delict alleen gequalificeerd kon worden als politiek delict, als het was een van „such offences as are committed by persons engaged in insurrection or rebellion against a reigning sovereign or government”²⁸⁾.

Door dit vaag criterium wordt een groot aantal misdrijven beoordeeld naar hun slechts uitwendig-feitelijken samenhang met een burgeroorlog of opstand, en op grond daarvan bij de groep van delicten getrokken waarvoor niet wordt uitgeleverd. Een duidelijke omschrijving is dit niet.

De derde formule, die ook werd te hulp geroepen om het asylrecht uit te breiden, was de voorwaarde dat bij de beoordeeling der delicten de maatstaf van de oorlogsgebruiken moest worden aangelegd. Deze door Ortolan²⁹⁾ uitgesproken gedachte werd door Dudley Field het eerst geformuleerd³⁰⁾ en op het vasteland door verschillende auteurs overgenomen³¹⁾. Is deze formule al niet goed bruikbaar omdat de regels van oorlogsrecht op burgeroorlogen niet toepasselijk zijn³²⁾, zonder meer kan gezegd dat het vaststellen van de aanwezigheid van een burgeroorlog wordt bemoeilijkt doordat veel stadia mogelijk zijn tusschen een oorlog tusschen staten en een binnen den staat³³⁾, en tusschen opstand en burgeroorlog.

Het Scandinafsch-Zwitsersche recht. Ook het Scandinafsch-Zwitsersche systeem heeft zijn oor-

28) Gudeman, 44. Evenzoo in Amerika, Mettgenberg, Die amerikanische Definition des politischen Verbrechens im Auslieferungsrecht.

29) I no. 730.

30) Dudley Field, Draft Outlines of an international Code, New York 1878 Art. 215.

31) Gudeman 46.

32) v. Liszt, Sind gleiche Grundsätze 117 ff.

33) ald. Lammasch, 344.

sprong bij den Franschen schrijver Ortolan³⁴⁾, het stelt bij de beoordeeling der relatief-politieke delicten door de gerechten op den voorgrond, dat moet worden gelet op het overwegend politiek karakter, het „système de la prédominance”. In de moderne uitleveringswetgeving is deze formule veel overgenomen. Haar bruikbaarheid hangt zeker ten nauwste samen met haar vaagheid, waardoor een groote vrijheid wordt gelaten aan de organen die over de uitlevering moeten beslissen³⁵⁾. Nog voor deze gedachte in een wet was opgenomen werd hiertegen stelling genomen³⁶⁾, in het bijzonder werd het bezwaar naar voren gebracht van strafrecht-dogmatischen aard, dat op de voorgestelde wijze een ondeelbaar strafbaar feit wordt gescheiden³⁷⁾. Op deze wijze wordt echter het onderscheid tusschen het uitleveringsrecht met zijn bijzonder karakter ten gevolge van de politieke zijde van de uitlevering, en het interne strafrecht, uit het oog verloren³⁸⁾. In verschillende wetten is deze formule ten voorbeeld genomen³⁹⁾.

In de Zwitsersche wet werd de onderscheiding het eerst gemaakt (22 Juli 1892): het Tribunal fédéral beslist naar „freies Ermessen” over den aard van het delict en waardeert daarbij het „caractère politique”⁴⁰⁾.

De Noorsche wet (1908) volgt, met de Zweedsche (1913) en de Finsche (1922), het Zwitsersche voor-

34) *Éléments* 725 e.s. door wie de scheiding echter gemaakt werd voor het interne strafrecht, voor de aanslag op het staatshoofd. Door Billot (*Traité de l'extrad.* 104 e.s.) is de onderscheiding overgebracht op het uitleveringsrecht. Voor Billot's système de séparation z. noot infra.

35) Wolgast, 89.

36) v. Martitz, 291 ff; Müller, 35.

37) v. Liszt—Fleischman, 115.

38) Müller 34; Wolgast 24 over de uitlevering als „politischer Staatsakt”.

39) Van weinig beteekenis is het door Billot voorgestelde systeem der scheiding in een politiek en niet-politiek bestanddeel, voor dit laatste zou dan alleen de uitlevering plaats vinden.

40) Corbaz 151 e.s.

beeld, soms in eenigszins gewijzigden, maar in hoofd-trekken denzelfden, vorm. Onderwerpen Zweden en Finland de vraag, of het delict waarvoor uitlevering wordt verzocht, een politiek karakter draagt, zonder meer aan de rechterlijke macht, Noorwegen omschrijft dit karakter nader door te eischen dat in het relatief-politieke delict het opzet aanwezig zij om het politieke doel van het politieke delict te bevorderen ⁴¹⁾).

Een afwijkenden regel vertoont de Finsche wet ⁴²⁾, hier is niet sprake van het politieke, maar van het niet-politieke karakter. De hoofdregel luidt ook hier dat uitlevering voor politieke delicten niet zal plaats hebben. De eerste uitzondering wordt hierop gemaakt wanneer het delict bijzondere ruwheid bij den dader vertoont, terwijl de tweede uitzonderingsbe-paling beslist dat de uitlevering plaats zal hebben als het delict tegelijkertijd een niet-politiek delict omvat, en wanneer wordt vastgesteld, dat het een over-wegend niet-politiek karakter bezit ⁴³⁾

De Nederlandsche Uitleveringswet kent het politiek delict niet. Men achtte de limitatieve opsomming in art. 2 voldoende. Wel wordt de niet-uitlevering voor politieke delicten bedongen in de verdragen. Een authentiek criterium bestaat echter niet.

Het is bekend dat in Rusland ⁴⁶⁾, Italië ⁴⁷⁾ en Duitschland ⁴⁸⁾ het politieke delict een vooraanstaande plaats in de strafwetgeving inneemt. Dikwijls zijn de zwaarste straffen en bijzondere maatregelen in deze landen tegen de politieke delinquenten voorzien. In

41) Wolgast, 69.

42) Wolgast, 87.

43) Een derde uitzondering vormt de attentatsclausule.

44) De koninklijke propositie en toelichting bij Wolgast, 177.

45) Zeer summier de regeeringstoelichting bij Wolgast, 322.

46) Patouillet, trad. du Code pénal russe, 1935, XXXIV.

47) De Casabianca, trad. du Code pénal du royaume d'Italie 1932, XVI.

48) J. M. Ritter, Bemerkungen zum Wandel des politischen Deliktes und der Strafgesetze zum Schutze von Volk, Bewegung und Staat, Jur. Wochenschrift, 1934, 2213.

hoeverre dit invloed heeft op de uitleveringspraktijk in deze landen, is nog niet voldoende vast te stellen ⁴⁹).

De groote verscheidenheid in de wetenschappelijke behandeling is meermalen opgemerkt. Heeft men aanvankelijk getracht een scherpe omschrijving van het politieke delict te geven, het bleek in de practijk dat dit niet goed mogelijk was. Dit doet de vraag opkomen of het politiek delict wel een delictsoort is, die met andere delicten, wat hun methode van omschrijving betreft, op een lijn is te stellen, of het politiek delict in het internationale strafrecht niet veeleer een uitvloeisel is van het met de revolutionnaire welsprekendheid opgekomen „Bedüfnis des täglichen Lebens, strafbare Handlungen nach ihren Beweggrunden zu charakterisieren, jenes Bedürfnis, welches unsere Sprachweise in den letzten Jahrzehnten mit den juristisch untechnischen Redewendungen eines sozialistischen, anarchistischen, nihilistischen, agrarischen u.s.w. Verbrechens bereicherte" ⁵⁰).

Daar de aard van het politiek delict slechts is vast te stellen na zich rekenschap te hebben gegeven van het asyl, volge na de behandeling hiervan mijn conclusie over het politiek delict.

49) Voor Italie, zie Rodière, 216.

50) v. Martitz II, 200.

HOOFDSTUK II.

Het asyl.

Inleiding. Het asyl, bijna even oud als het strafrecht, heeft in moderne litteratuur en het moderne rechtsleven weer aan belangstelling sterk gewonnen, nu meer en meer individuen uitgeweken uit hun vaderland, een toevlucht zoeken in een ander land. Intusschen is het wezen van het asyl met deze nieuwe ontwikkeling niet veranderd: nu de tijden veranderd zijn, speelt het zijn oude rol van bescherming tegen gevaar van willekeur en onrechtmatige procedures, gelijk het dat vroeger deed in de tijden van verbrokeld staatsgezag, toen bloedwrekers nog optraden.

Een historisch overzicht zal dit moeten toelichten, waarna een uiteenzetting volgt van de argumenten die worden aangevoerd ter verdediging van het asyl.

De Fransche litteratuur spreekt algemeen van „droit d'asile”. Daar het juridisch karakter, het subjectieve vooral, maar ook het objectieve, aan twijfel onderhevig is, verdient het voorkeur te spreken van: het asyl, of van asyl-verleening.

Het interne asyl. In het nog primitief georganiseerde strafrecht blijkt reeds vroeg het asyl te bestaan, al heeft het hier nog een intern karakter: binnen het rechtsgebied van den bevoegden rechter geeft dit voorrecht bescherming tegen vervolging. Het asylrecht dat van religieuze oorsprong is ¹⁾ beschermt in dit vroege stadium tegen de vervolging door de bloedwrekers van het slachtoffer. Bij de Arabieren was het asyl verbonden aan het verblijf in de tent ²⁾,

1) Müller ontkent, 11, v. Hippel beweert het, 41².

bij de Egyptenaren aan dat in den tempel ³⁾). Het asyl in de Mosaische wetgeving, dat op ontbreken van schuld gericht was, draagt een ander karakter.

Het asyl in dezen vorm hangt samen met het privaatrechtelijke karakter van het strafrecht; het onrecht is een schade toebrengen aan het slachtoffer en zijn geslacht, het asyl verleent bescherming tegen den particulieren wreker.

Het asyl is eerst als intern-asyl tot ontwikkeling gekomen, welke ontwikkeling tot staan is gekomen bij de consolideering van het staatsgezag, terwijl bij tijdelijke verzwakking van dit gezag het recht weer meer op den voorgrond treedt.

Het is dan ook symptomatisch dat in het hecht georganiseerde Romeinsche Rijk het asyl niet werd erkend, Mommsen spreekt van een „durch die dauernde Rechtsunsicherheit der griechischen Politien hervorgerufen Misbrauch, von dem die römische Republik sich frei gehalten hat“ ⁴⁾). Eerst tegen het eind van de republiek komt het asyl vooral onder Griekschen invloed, plaatselijk tot gelding; in den keizertijd wordt het algemeen erkend in verband met den keizercultus.

Het Christendom heeft bij zijn opkomst en vestiging als staatsgodsdienst het asyl van zijn kerken geponeerd, aanvankelijk ondanks reserve van de zijde der wereldlijke overheid ⁵⁾). Door Honorius wordt later de asylie erkend in het Westen, door Theodosius in het Oosten ^{5a)}).

Het kanonieke strafrecht kent het kerkelijk asyl ⁶⁾), de in de kerk gevluichte misdadigers genieten bescherming. Hieruit ontwikkelt zich de gewoonte van

2) v. Hippel, 41.

3) v. Woesz.

4) Röm. Strafrecht, 458.

5) v. Woesz, 231; Mommsen, op. cit. 460.

5a) Bosch, 48.

6) v. Hippel, 80.

voorspraak der bisschoppen bij de gerechten. Een omstandigheid die bij het kerkelijk asyl meewerkte was de Middeleeuwsche tegenstelling tusschen kerk en keizer.

In den Frankischen tijd, als een krachtig staatsgezag zich doet gelden onder Karel de Groote, wordt de vervolging door den bloedwreker beperkt door het instellen van wettelijk erkende vrijplaatsen.

In de latere Middeleeuwen, als ten gevolge van de verdeeldheid van de macht in den staat het staatsgezag aan invloed inboet, tot schade van de rechtszekerheid, wordt het asyl weer uitgebreid, en ontardt het soms in een begunstiging van de misdaad.

De poging tot unificatie der rechtspraak heeft ten gevolge dat de asylie niet meer wordt erkend. Als onder de regeering van Karel V de grootsche codificatie van het strafrecht tot stand komt in de *Constituto Criminalis Carolina* is, wellicht als reactie tegen de ontarding van het instituut ⁷⁾ de erkenning van het asyl, die nog in art. 207 van de *C. C. Bambergensis* voorkomt, geheel vervallen.

Ondanks deze bepalingen schijnt de asylie in Duitschland nog zoo lang haar bestaan in het interne recht te hebben voortgezet, dat het Pruisisch landrecht van 1794 nog een artikel ertegen bevat ⁸⁾.

Hiermede is de ontwikkeling van het asyl in zijn interne functie, tot een einde gekomen. Van belang toen de binnenlandsche rechtszekerheid niet voldoende was, werd het instituut overbodig, ja schade-

Het externe asy. Doch nu treedt het asyl op in zijn externe functie ten gunste van den misdadiger die buiten den staat van den *locus delicti* is gevlucht.

7) v. Hippel, 179.

8) II. 11, 175: „Die Kirchengebäude sollen zu keinen Freistätten für Verbrecher dienen, sondern die weltliche Obrichkeit ist berechtigt, diejenigen, welche sich dahin geflüchtet haben, herausholen, und in das Gefängnis bringen zu lassen.“

lijk, naarmate het staatsgezag zich ontwikkelde en daarmee de eenheid der rechtspraak bevorderde.

Het externe asyl zal eerst beteekenis kunnen krijgen als de volgende voorwaarden vervuld zijn: ten eerste zal het overheidsgezag in zekere mate gecentraliseerd moeten zijn en aan een territorium gebonden, en ook zal er een internationaal verkeer moeten bestaan, dat een internationale rechtshulp noodig maakt.

Naar het wezen van de uitlevering is reeds door de Groot een onderzoek ingesteld, welks resultaten hij samenvatte in het adagium: „aut dedere, aut punire”. Ook hij verzet zich tegen de uitwassen van het asyl en tegen de willekeurige uitlevering en eischt, dat iedere misdadiger zal worden gestraft, dat althans het rechterlijk onderzoek niet zal worden belemmerd door het verblijf van den dader in een ander land.

Zijn opvatting van het asyl is daarmede een geheel andere dan de tot dusverre gehuldigde⁹⁾: er moet worden onderscheiden, aldus de Groot, of de vluchteling een misdadiger, dan wel een „miser” is, het onschuldig slachtoffer van een vervolging, die passieven weerstand tegen zijn regeering bood, of tegen een onrechtmatigen usurpator. (Hier wordt dus reeds een politiek asyl verdedigd). De misdadiger (facinorosus) moest gestraft, doch de miser, waar de Groot zelf een levend voorbeeld van was^{9a)}, moest beschermd. Aan de uitlevering moet dus een *causae cognitio* vooraf gaan.

De Groot's theorie, door een reeks schrijvers verder ontwikkeld en verdedigd, vindt bij Pufendorff bestrijding in de stelling dat de staat van toevlucht niet bevoegd is een buitenslands gepleegd delict te beoordeelen of de uitlevering daarvoor toe te staan.

Van dezen tijd af ontwikkelen zich twee meenin-

9) v. Martitz I, 455.

9a) De *jure belli ac pacis*; in de *Prolegomena* zegt de Groot van zichzelf: „indigne a patria tot suis laboribus ornata ejectus”.

gen: eenerzijds het „aut dedere aut punire”, en de tegengestelde meening dat de staat zich alleen met de berechting van eigen onderdanen inlaat, welke laatste meening in de 18e eeuw de heerschende is geworden ¹⁰⁾).

Er wordt in de practijk geen verplichting tot uitlevering aangenomen, de beslissing hierover van de zijde van den staat komt geheel neer op een afwegen van overwegingen van tactisch-politieke aard. Misdadigers worden uitgeleverd om een naburigen staat gunstig te stemmen. Het asyl-recht heeft hiermede bij de schrijvers uit deze periode dan ook geen belangstelling meer.

Het asyl en de Fransche Revolutie. In dezen stand van zaken komt een ingrijpende wijziging door de Fransche Revolutie.

In Amerika, dat zich juist had losgemaakt van Engeland, en waar de staatkundige vrijheidsgedachte sterk leefde, had men reeds ingezien welke gevaren er verbonden waren aan onbepaalde uitlevering. Na den vrijheidsoorlog was het nationale zelfbewustzijn diep geworteld en men gevoelde evenzoo de constitutioneele verschillen met andere staten. Thomas Jefferson, die sterk onder invloed der nieuwe democratische ideeën verkeerde, merkt op, als staats-secretaris van Washington, dat uitleveringsverkeer tusschen twee landen een zekere overeenstemming veronderstelt in de staatsregelingen, daar er immers onderscheiden diende te worden tusschen misdrijven, die algemeen als zoodanig werden erkend en misdrijven die dit werden krachtens tyrannieke wetten ¹¹⁾).

In Frankrijk traden dezelfde opvattingen op den voorgrond. Door de Revolutie was daar de tegenstelling gemaakt tusschen de eigen, revolutionnaire,

10) v. Martitz I, 458.

11) Zie blz. 13.

staatsinstellingen en die van vreemde landen, de reactionnaire staatsinstellingen, welke tegenstelling zich mede in de rechtspraak manifesteerde. Het verleenen van asyl werd geacht voort te vloeien uit de vrijheids-gedachte. Men vroeg zich af of uitlevering in het algemeen wel behoorde bij een goede landsregeering, en het antwoord op deze vraag was veelal negatief ¹²⁾) Gedurende de periode der Restauratie predikte de pamflet-litteratuur de algeheele verwerpelijkheid van iedere uitlevering, en verkondigde daarin zelfs eens de stelling dat de uitlevering van een misdadiger in de heerschende omstandigheden gelijk te stellen was met moord ¹³⁾). Het asyl wordt niet meer als een voorrecht beschouwd dat verleend wordt door het land van verblijf, maar de meening vat post, dat het asyl een subjectief recht van den vluchteling is, een gedachte die in den modernen tijd weer als basis voor het vreemdelingenrecht op den voorgrond wordt gesteld.

Op deze wijze wordt de beteekenis van het asyl zeer uitgebreid, zelfs de gemeene delicten worden er door beschermd; totdat in de Belgische wet het begrip politiek delict met het asyl wordt verbonden. Het politiek delict wordt het eenig delict waarvoor asyl wordt verleend. De geschiedenis van het asyl hangt nu ten nauwste samen met die van het begrip politiek delict. In het voorgaande hoofdstuk is dit begrip nader beschreven. Thans rest ons een overzicht te geven van de motiveeringen die men aanvoert ter rechtvaardiging van het asyl.

Drie groepen van argumenten zijn te onderscheiden, 1° die zich groepeeren om het individu, 2° die zich groepeeren om den staat, en 3° de argumenten van volkenrechtelijken aard.

12) v. Martitz, I, 466³².

13) *ibid.*

Positie van het individu. Deze argumenten zijn geponeerd in den tijd toen de eerste reacties opkwamen tegen de willekeurige uitlevering, het zijn de argumenten vooral der Fransche Revolutie ¹⁴).

In dezen gedachtengang is het motief van de „edele drijfveer” de meest typeerende ¹⁵). Het is ook het motief dat met de grootste welsprekendheid is verdedigd. Het asyl voor de politieke delinquenten wordt bepleit op grond van de onbaatzuchtigheid van deze misdadigers en hun vooruitstrevende opvattingen. De reactie van zijn medemenschen wordt geweten aan hun, overigens noodzakelijke behoudzucht, de politieke delinquent wordt gedreven door een sterk altruïsme ¹⁶), voor zoover het althans betreft de harts-tochtelijk-revolutionnaire misdadigers ¹⁷).

Deze argumenten zijn ontstaan in een tijd dat de strijd in het binnenlandsche politieke leven hevig was; van het standpunt in dezen binnenlandschen strijd uit, bepaalde men zijn standpunt ten aanzien van het politieke asyl ¹⁸), door te zeggen dat alleen een rechtschending aanwezig kan zijn in een democratischen staat, waar de volkssouvereiniteit is verwezenlijkt. Zelfs ontzegt men aan de politieke delicten het misdadig karakter, en betoogt daarmee hun asyl-waardigheid ¹⁹) of poneert een subjectief asylrecht van de politieke delinquent, en een asyl-verplichting van de zijde van den staat ²⁰).

14) Gudeman noemt deze groep dan ook het argument van het historische gezichtspunt uit. S. 56.

15) Rodière, *Le délit politique*, 218 „criminalité relative”.

16) Aldus Lombroso und Laschi, *Der politische Verbrecher und die Revolutionen*, 1891/92, II, 66.

17) In veel zachter vorm v. Martitz II, 270 „Indessen gemessen an dem sittlichen Konflikt, aus dem sie entsprossen, erscheint das Masz sittlicher Verschuldung..... als ein vergleichsweise geringeres”.

18) Mailfer, *La démocratie dans les rapports avec le droit international*.

19) Saint Aubin, 405.

20) Aldus de bekende brief van Napoleon aan den Senaat van de stad Hamburg, naar aanleiding van een uitleveringsgeval: „vous avez violé l'hospitalité!” Deze opvatting wordt algemeen afgewezen: v. Martitz I, 466; v. Liszt-Fleischmann, 179; Strupp i.v. „asyl”, 69; Stier-Somlo i.v. „Asylrecht”, 347.

De opname van politieke vluchtelingen, ten gevolge van de hedendaagsche regiem-veranderingen en ras-verheerlijking in verschillende landen uit hun vaderland uitgeweken of uitgezet, wordt eveneens bepleit door hen een subjectief recht op asyl toe te kennen. Deze kwestie raakt echter ons onderwerp zeer van ter zijde, zoodat wij van behandeling ervan moeten afzien.

In den gedachtengang van verminderde strafwaardigheid van den politieken delinquent in verband met zijn asylwaardigheid ligt ook de motiveering van de Royal Commission on Extradition (ingesteld ter voorbereiding van de Engelsche uitleveringswet), overgenomen door enkele schrijvers, dat de verbanning uit zijn vaderland voor den politieken misdadiger een voldoende straf is.

Mede werd het politiek asyl gegrond op het gebrek aan vertrouwen dat men had in de rechtvaardige behandeling van den politieken delinquent door de rechtspraak van vreemde landen, in het bijzonder waar het gold delicten tegen de staatsorganisatie zelf; niet aan zijn rechter zou de dader worden uitgeleverd, maar aan zijn beul²¹⁾. Het is onvermijdelijk dat de rechter in zoo'n geval partijdig is, zich solidair verklaart met de bestaande orde²²⁾. Door verschillende schrijvers wordt tegen deze stelling aangevoerd dat zij begrijpelijk is in een tijd toen het staatsleven nog niet zoo was georganiseerd als thans; nu algemeen de politie-staat de orde garandeert²³⁾ is voor de vermelde overweging geen plaats meer²⁴⁾.

21) Saint-Aubin, 399.

22) v. Holtzendorff, 31; Grivaz, 127 e.s.

23) Gudeman, 62; Grivaz, 128 e.s. Verg. ook de opmerkingen der Nederlandsche Regeering over het ontwerp-verdrag nopens terrorisme, zie blz. 7.

24) Müller aanvaardt het motief schoorvoetend, 59, v. Martitz acht het een zeer belangrijk argument, II, 207. Hieronder nader.

Gezichtspunt van den staat²⁵⁾. Van het gezichtspunt van den staat uit redeneerend, heeft men de asylie wel gegrond op het feit, dat de politieke misdrijven slechts gevaar opleveren voor één staat, waarmee de noodzaak van vervolging voor een anderen staat, dan tegen wiens organisatie het delict is gepleegd, vervalt²⁶⁾. Het is duidelijk dat dit argument, minder opgaat naar mate de verkeersmogelijkheden tusschen de staten toenemen²⁷⁾. Juist is het dat een gebrek aan gemeenschappelijk belang den staat ertoe zal kunnen leiden om uitlevering te weigeren, een argument dat aan kracht wint naarmate tusschen de staten groote verschillen ontstaan in rechtsovertuiging.

Argumenten van volkerenrechtelijken aard. Van volkenrechtelijk gezichtspunt wordt door Lammasch geredeneerd (S. 216), door uit te gaan van het principe van den identieken norm, waarvan de aanwezigheid een voorwaarde is voor de uitlevering. Daar een politiek delict tegen een vreemden staat in de meeste landen niet strafbaar is, wordt hieraan in geval van een politiek delict niet voldaan.

Van het standpunt der volkenrechtelijke non-interventie fundeert men het asyl door aan te voeren dat bij beoordeeling van de vraag om uitlevering van een politieken delinquent, door een staat, tevens een oordeel moet uitgesproken over de staatsinstellingen van het verzoekende land. Dit nu is in strijd met het beginsel der non-interventie, waarom men gelijkelijk de uitlevering voor alle politieke delicten moet weigeren²⁸⁾.

25) Gudeman's: „staatsgeogistischer Gesichtspunkt“ en Müller's: „von der Basis des Selbstzwecks des Staates“, zijn opschriften die reeds tevoren partij kiezen.

26) O.a. Lammasch, 232, 317.

27) v. Mohl, 715; Wolgast, 78; Mettgenberg, Neugestaltung, 6.

28) Donnedieu de Vabres, Principes, 262, acht een dergelijke inmeniging niet zonder gevaar; Rodière, 229.

Conclusie. Het asyl berust op de bevoegdheid van een staat om vreemdelingen een verblijf toe te staan met afwijzing van het uitleveringsverzoek van een vreemde mogendheid. Deze bevoegdheid is een direct uitvloeisel van de macht van den staat over zijn gebied, welke inhoudt dat de staat zelfstandig beslist over de vraag wie op zijn territorium zal verblijven ²⁹.

Deze zelfstandige beslissingsbevoegdheid, houdt echter niet in dat de staat hierbij niet gebonden zou zijn aan eenigen norm, zooals de bestrijders van het asyl aan deze zelfstandigheidsopvatting ten laste leggen in den vorm van de „doctrine du désintéressement”. (Zie blz. 50). Hier is evenmin als op welk ander gebied der staatsbevoegdheden plaats voor willekeur.

De asyilverleening wordt nu door de volgende beginselen beheerscht: eenerzijds de bevoegdheid om vreemdelingen die zich op het staatsgebied bevinden, te beschermen, en anderzijds de verplichting om rechtshulp te verlenen aan andere staten bij de vervolging van voortvluchtige misdadigers.

Wat deze beschermingsbevoegdheid betreft: het verlenen van gastvrijheid ³⁰) is niet te vereenzelvi-

29) Verg. het standpunt van de Nederlandsche Regeering, zooals dit door den Minister van Justitie is uiteengezet bij de behandeling van de Rijksbegrooting voor 1938, Handelingen Tw. Kamer 1937—'38, 24 Nov. 1937, 373: „de Regeering spreekt niet van asylrecht, maar van het verlenen van asyl. Het onderscheid is niet zonder belang. Asylrecht zou zoo gemakkelijk kunnen worden verstaan als een subjectief recht van den vreemdeling om hier te verblijven..... terwijl het asylrecht niets anders is dan een langzaam verworven deel van het objectieve volkenrecht, dat iedere staat zelf kan uitmaken, of, hij menschen wil toelaten of niet, en dat hij deswege geen inmenging van een anderen staat, behalve op grond van een uitleveringsverdrag, heeft te dulden. Dat neemt natuurlijk niet weg, dat iedere staat zelf de positie van vreemdelingen kan regelen en dat hij onder zekere voorwaarden een recht kan geven om te verblijven.” Evenzoo Mr. J. de Louter, Het stellig Volkenrecht, (1910), I, 305. De onschendbaarheid is, volgens dezen schrijver hetgeen, bij het overgaan van het interne in het externe asyl, blijven bestaan (306).

30) Ten onzent geregeld in de Vreemdelingenwet, en mogelijk door het verlenen van een verblijfsvergunning, welke echter in de practijk nooit wordt uitgereikt, zie Geuljans.

gen met de asyilverleening. Het verleenen van gastvrijheid is afhankelijk van overwegingen van inwendige politiek, die bepaald worden door sociale en economische factoren, als werkgelegenheid, middelen van bestaan, en mede door de gedragingen van den vreemdeling ten aanzien van de rechtsorde in den verblijfstaat, zooals het bedrijven van politieke actie. De gastvrijheid wordt asyilverleening wanneer een andere staat den vreemdeling wil doen terecht staan, en daartoe zijn uitlevering vraagt, terwijl de verblijfstaat de uitlevering weigert. Ook wanneer de uitlevering niet is gevraagd, maar uitzetting het gevaar voor terechtstaan zou meebrengen, en hierom wordt nagelaten, kan het verleenen van gastvrijheid het karakter van asyl krijgen. Intusschen wordt de term asyl veelal speciaal gebruikt voor het geval van afwijzing van een uitleveringsverzoek. In het bovengenoemde geval van nalaten van uitzetting treedt het asyl als zoodanig niet aan het licht, gelijk bij weigeren van een uitleveringsverzoek.

Het verleenen van asyl door het afwijzen van een uitleveringsverzoek berust niet noodzakelijkerwijze op wantrouwen tegen den uitlevering vragenden staat met het oog op de berechting van hem, wiens uitlevering is gevraagd, maar op de overweging dat in het algemeen tusschen beide staten zoodanige verschillen kunnen bestaan in de appreciatie van bepaalde delicten, alsmede met betrekking tot de garanties voor behoorlijke berechting, dat het vertrouwen ontbreekt, hetwelk aan de rechtshulp van uitlevering ten grondslag moet liggen.

Wanneer garanties voor een onpartijdige rechtspleging niet aanwezig zijn, mag uitlevering niet plaats vinden. De uitbreiding van de uitleveringsverplichting, zooals die algemeen is aangegaan in verdragen, zal dus afhankelijk zijn van de toenemende mate van vertrouwen dat gesteld wordt in de buiten-

landsche rechtspleging, en omgekeerd zal de asylverleening op den voorgrond treden wanneer sterke verschillen optreden in de opvattingen over berechting van delicten in de beide landen.

Het politieke delict. Thans rest ons nog een conclusie te geven over den aard van het politieke delict, die wij tot na de behandeling van het asyl hadden aangehouden. In het vorige hoofdstuk is uiteengezet hoe het politieke delict historisch zich heeft ontwikkeld tot het centrale punt om hetwelk zich de argumenten voor en tegen asylverleening groepeeren. Tevens is vastgesteld dat de nadere definieering van dit delict nooit tot bevredigende resultaten heeft geleid. De samenhang van het politieke delict met de asylverleening leidde bij voorbeeld tot het opstellen van de bepaling dat vorstenmoord geen politiek delict is, terwijl het juist het politieke delict bij uitnemendheid geacht moet worden. Aldus zou de vraag kunnen rijzen of men het politiek delict niet beter als asyldelict zou kunnen noemen.

De handhaving van het begrip politiek delict moet toegeschreven aan de omstandigheid, dat, eenmaal in de terminologie van het uitleveringsrecht opgenomen, en door de meeste staten erkend als voorwaarde voor de asylverleening, het een gelukkige vorm is gebleken om de weigering van het uitleveringsverzoek te motiveeren. Toch is het verband tusschen politiek delict en uitlevering niet willekeurig, immers zal een staat geneigd zijn tot bijzondere repressieve maatregelen wanneer een misdrijf tegen de staatsorganisatie zelve is gericht. Daarbij voegt zich de omstandigheid dat de organisatie van een staat kan meebrengen dat tegen bepaalde delicten buitengewoon zware straffen worden bedreigd, zooals in een staat met één politieke partij,

de aanslagen tegen deze partij zeer zwaar zullen worden bestraft ³¹⁾. Niettemin schijnt een scherpe definitie, die het geheele terrein van het politiek delict omvat, niet mogelijk.

31) Een voorbeeld is de bestraffing der economische delicten in Sovjet-Rusland.

HOOFDSTUK III.

Internationale delicten.

Internationale bestrijding van terrorisme wordt, met name door Pella c.s., bepleit met de motiveering dat doortrekken van de lijn gewenscht is, die is begonnen met de Belgische attentatsclausule, en voortgezet is in tal van uitleveringsverdragen, in den modernen tijd heeft geleid tot de samenwerking der staten tot bestrijding van misdrijven met een internationaal karakter.

In aansluiting aan de theorie van De Groot, die iedere rechtsschennis verhief tot een inbreuk op het recht der geheele menschheid, waardoor ieder in beginsel den plicht heeft tot repressie der delicten waar ook gepleegd, hetgeen hij samenvatte in het adagium „aut dedere aut punire”, wordt betoogd, dat de terroristische delicten, in het bijzonder wegens hun internationaal en de grondslagen der beschaving aantastend karakter¹⁾, moeten strafbaar gesteld en berecht krachtens het universaliteitsbeginsel.

In Nederland is Hamaker de eenige vertegenwoordiger geweest van deze leer voor wat het strafrecht betreft, welke door hem verdedigd is voor de Nederlandsche Juristenvereeniging²⁾: „Niet alleen een bepaalde wet is door den misdadiger overtreden, doch ook een hooger beginsel door hem aangetast, nl. het absolute recht, dat met ons geboren is. Het misdrijf is in het bewustzijn der beschaafde wereld geworden universeel, onafhankelijk van de plaats waar en de nationaliteit der personen door of tegen wie het gepleegd werd. Op iederen staat rust daarom de verplichting

1) Vroeger sprak men van de sociale delicten, de Vos van Steenwijk: Over de misdrijven waarbij wegens hun staatkundig karakter uitlevering is uitgesloten, 24; Lammasch, 302.

2) Mr. H. J. Hamaker, Behoort uitlevering van eigen onderdanen verboden te zijn. Hand. Ned. Jur. Ver. 1885, I, 234.

het zijne te doen tot repressie ook van die misdrijven, die niet bedreven werden binnen zijn territorium, noch door, noch tegen zijn onderdanen."

In den modernen tijd heeft men aan de hand van deze universalistische beschouwingen een groep van internationale delicten trachten op te stellen.

Deze theorie ziet het autoritaire karakter van strafrecht over het hoofd. Wanneer eenmaal, historisch, staatsvorming heeft plaats gehad, is de competentie tot uitoefening van het strafrecht een monopolie der overheid. Is dit in ieder land zoo, de historische gestalte van deze strafrechtssystemen kan echter belangrijk uiteenloopen, en zal meebrengen dat het den staten niet onverschillig is of een misdrijf terecht wordt door den eigen of een vreemden staat. De hieruit voortvloeiende bevoegdheid om zelfstandig over uitlevering te beslissen, waaraan de staten vasthouden als grondslag voor het uitleveringsrecht, wordt door de universalistische theorie miskent.

Wij werpen thans een blik op de toepassing van het universaliteitsbeginsel in de strafwet van verschillende landen en wijden daarna een uiteenzetting aan de attentatsclausule, die als historisch argument wordt aangevoerd ter verdediging van de beperking van het asyl.

Het universaliteitsbeginsel. In verschillende verdragen betreffende internationale delicten is voor die bijzondere delicten de *judex deprehensionis* bevoegd verklaard, en aldus is deze competentie in de wetboeken van verschillende landen overgenomen, met name in de Fransche (v. infra), Italiaansche (1930), Poolsche (1932) en Roemeensche (1937) strafwetboeken ^{2a)}.

De bepalingen van internationaal strafrecht van de meeste codificaties die het territorialiteitsbeginsel als

2a) Behoudens de universele competentie ten aanzien van zeerooverij, die reeds vrij algemeen voorkwam.

algemeenen regel voorop stellen zijn te groepeeren naar bescherming van verschillende rechtsbelangen, zij maken een uitzondering op het territorialiteitsbeginsel of vullen het aan. Zij vloeien niet voort uit het streven het territorialiteitsbeginsel door een ander beginsel te vervangen. Ten aanzien van de bepalingen waarin het universaliteitsbeginsel is neergelegd, komt deze pretentie in de litteratuur wel tot uiting. Velen wenschen dit universaliteitsbeginsel als primaire bepaling gehuldigd, en juichen iedere toepassing daarvan toe. Deze theorie acht het internationaal karakter essentieele eigenschap van een aantal strafwetboeken, die er toe leiden moet dat de strafbepalingen geïnternationaliseerd worden. Donnedieu de Vabres neemt een gematigd standpunt in en meent dat het universaliteitsbeginsel geheel beantwoordt aan de huidige ontwikkeling van het strafrecht, zoodat het naar zijn opvatting meer en meer door zal dringen in de wetgevingen zij het als zeer subsidiair beginsel³⁾. Inderdaad kan men niet loochenen dat door de toename van het verkeer ook strafrechtelijk het contact tusschen de landen zal toenemen.

Het Strafwetboek van het voormalig Oostenrijk is het bekende voorbeeld van de universeele competentie van den rechter, die zelfs is uitgebreid tot minder zware misdrijven als diefstal met geweldpleging⁴⁾. Deze competentie van den strafrechter bestond slechts voor het geval de staat waartoe de dader behoorde, weigerde om zijn uitlevering te vragen.

Dit subsidiaire karakter vertoont ook de competentie van den Engelschen rechter, wiens practijk aanknoopt bij het geval van de Créole⁵⁾. Dit was een Amerikaansch schip, dat aan boord 135 slaven had, die in vollen zee hun meester vermoordden. Het schip bereikte een Engelsche haven, waarna Amerika de

3) Principes, 153, 169.

4) Wb. van 1852, § 39.

5) De Lapradelle et Politis, Recueil des arbitrages internat., I, 706.

uitlevering van de slaven verzocht (1841). Uitlevering beteekende voor Engeland het overleveren van de slaven aan de rechtspraak van een land waar de slavernij nog erkend werd. Hoewel de arbitrage Engeland in het ongelijk stelde, is toch het gevoelen van de Engelsche litteratuur en jurisprudentie in de andere richting gegaan. Wanneer de wetten van het aangezochte land zich tegen uitlevering verzetten is de *judex deprehensionis competent* ⁶⁾.

In den modernen tijd heeft het luchtverkeer aanleiding gegeven tot de erkenning van de bevoegdheid van den *judex deprehensionis* in geval van een misdrijf aan boord van een luchtvaartuig. Dit is het geval in de Fransche wet van 31 Mei 1924 ⁷⁾. Men zou een zoodanig voorschrift intusschen ook kunnen beschouwen als een uitbreiding van het territorialiteitsbeginsel.

Nederland stelt valsche munterij en zeeroof strafbaar volgens het universaliteitsbeginsel (Art. 4, 2° en 4° Wb. v. Strafrecht).

In het algemeen moet vastgesteld dat het universaliteitsbeginsel toepassing vindt in de gevallen dat straffeloosheid zou optreden tengevolge van de beperkte werking van het territorialiteitsbeginsel, terwijl niettemin de bestraffing noodig en mogelijk is, en bij internationale delicten ⁸⁾.

Het ligt in den aard van het strafrecht dat de universeele competentie een subsidiair karakter draagt. De rechter van de plaats van aanhouding moet slechts

6) De Lapradelle et Politis, op. cit.

7) Art. 10, 2° en 3°: „En cas de crime ou de délit commis à bord d'un aéronef étranger, les tribunaux français sont compétents si l'auteur ou la victime sont de nationalité française, ou si l'appareil atterrit en France après le crime ou le délit. Les tribunaux compétents seront ceux du lieu d'atterrissage en cas de poursuite au moment de l'atterrissage, et ceux du lieu de l'arrestation au cas où l'auteur de l'infraction serait arrêté postérieurement en France". Verg. ook de Resoluties te Luxemburg aanvaard, van het Inst. de droit internat. Sept. 1937, waar den rechtbanken van het land van de landing een subsidiaire competentie wordt toegekend.

8) Donnedieu de Vabres, Principes, 159.

competent geacht worden wanneer op een andere wijze de berechting niet mogelijk is. De *judex deprehensionis* zal immers minder tot juist beoordeelen van het delict in staat zijn, nu mogelijk de dader zich ver van den *locus delicti* verwijderd heeft, waar verschillende feitelijke omstandigheden nog vast te stellen zijn.

„Pourquoi renoncer à l'extradition dont l'avantage inappréciable est de soumettre l'affaire au *judex loci*, le mieux placé pour administrer une justice éclairée et impartiale? La crainte et l'horreur qu'inspirent certains forfaits sont elles une raison, de priver des garanties ordinaires du droit ceux qui, pour en être accusés, n'en sont pas nécessairement les auteurs? Il semble que ce devrait être tout le contraire!"⁹⁾

De natuurlijke, territoriale rechter moet dus voorrang hebben. Daaruit volgt dat de internationale rechtshulp, waardoor de dader wordt uitgeleverd aan den rechter van den *locus delicti*, moet paevaleeren boven de nationale uitoefening van het „*ubi inveno, ibi judicabo*”¹⁰⁾.

De attentatsclausule. In de Belgische wet van 1833 is voor het eerst een wettelijke regeling van het

9) Donnedieu de Vabres, *Traité élémentaire de droit criminel*, 980. De schrijver keert zich hier tegen het Fransche ontwerp, dat de universeele competentie een uitsluitend karakter toekent, in art. 15: „Peut être, dans les conditions de l'article 13 (dit artikel handelt over aanslagen tegen de veiligheid van den staat), poursuivi et jugé quiconque en quelque lieu que ce soit, se sera rendu coupable, comme auteur ou complice, de piraterie, falsification de monnays étrangères, traite des esclaves, embauchage en vue de la débauche, trafic de stupéfiants ou de publications obscènes.”

10) Gewin, *Beginselen van Strafrecht*, (1907) 101, acht op de volgende gronden het universaliteitsbeginsel „onvoorwaardelijk te verwerpen”: „In zooverre de leer van het wereldrecht het bestaan van een wereldstaat veronderstelt en nastreeft, is ze in strijd met Gods Woord. Daar bij Babels torenbouw uitdrukkelijk de eisch gesteld is van verscheidenheid van staten, is het streven naar eenheid als in strijd met Gods uitgesproken wil te beschouwen. De hulp, die de Overheid heeft te verleenen, is er toe mee te werken, dat de misdadiger berecht worde door aan den competenten rechter den misdadiger uit te leveren.” Deze verwerping schijnt alleen te gelden voor een volledige en onbeperkte toepassing van het universaliteitsbeginsel.

asyl en van de politieke delicten gegeven. Merkwaardiger wijze heeft in hetzelfde land de eerste reactie tegen het asyl, dat verleend werd voor de politieke delicten, zijn wettelijken neerslag gevonden. Aanleiding was het verzoek van de zijde van Frankrijk om de uitlevering van Jaquin, welke een aanslag had gepleegd op Napoleon III. Het verzoek om uitlevering werd ingetrokken, toen bleek dat België er niet aan kon voldoen omdat het hier een politiek delict betrof. Niettemin was er een lacune in de wet aan het licht getreden, die te ernstiger was daar België in dezen revolutionairen tijd een toevluchtsoord was geworden voor tal van politieke vluchtelingen en het daarvan de moeilijkheden had ondervonden¹¹⁾. Niet zonder diplomatieken invloed van de zijde van Frankrijk kwam de wet tot stand die een alinea toevoegde aan art. 6 van de Uitleveringswet. (22 Maart 1856)¹²⁾. Deze bepaling die beroemd is geworden als de „attentaats-clausule” beperkt de in het eerste lid genoemde délits politiques door den vorstenmoord ervan uit te zonderen¹³⁾.

In vele later gesloten uitleveringsverdragen, mede tusschen andere landen, is deze clausule, in de oudere woordelijk, opgenomen. Een wetenschappelijke strijd ontstond over de formuleering, die soms heftig werd aangevallen, doch de, zeer juiste, gedachte van de beperking van het asyl vond bij veel schrijvers erkenning¹⁴⁾. Deze grondgedachte is deze, dat voor

11) v. Martitz II, 367 u. ff.

12) Art. 6: Il sera expressément stipulé dans ces traités que l'étranger ne pourra être poursuivi ou puni pour aucun délit politique antérieur à l'extradition, ni pour aucun fait connexe à un semblable délit. — Ne sera réputé délit politique, ni fait connexe à un semblable délit, l'attentat contre la personne du chef d'un gouvernement étranger ou contre celle des membres de sa famille, lorsque cet attentat constitue le fait soit de meurtre, soit d'assassinat, soit d'empoisonnement.

13) De verwarring over dit uitzonderingskarakter ontstond doordat de bepaling naar inhoud een uitzondering was en naar den vorm een authentieke interpretatie. v. Martitz, II, 424.

14) V. Liszt, Sind gleiche Grundsätze, 109 ff., Lammasch, 311.

zeer zware misdrijven ¹⁵⁾ geen asyl moet worden verleend.

De anarchisten-clausule. In het laatst van de 19e eeuw komt opnieuw een strooming op die pleit voor beperking van asylverleening, thans ten bate van de bescherming tegen de toenmaals zich veel voor-doende aanslagen van anarchisten en nihilisten. Deze strooming manifesteert zich vooral in de literatuur; men protesteerde tegen de verleening van asyl aan misdadigers, wier activiteit zich richtte niet tegen een bepaalde staatsorde, maar tegen iedere staatsorde als zoodanig en tegen de grondslagen van de maatschappij, en betoogde dat mitsdien deze delicten moesten vallen buiten de uitzonderingspositie van de politieke delicten ¹⁶⁾.

De practische toepassing van de anarchisten-clausule is in hoofdzaak beperkt gebleven tot Zuid-Amerika. Op de tweede Pan-Amerikaansche conferentie in Mexico (1902) werd een uitleveringsverdrag ontworpen dat een tweetal bepalingen over anarchisten bevatte. Een delictsomschrijving wordt niet gegeven: in de artt. 2 en 13 is slechts sprake van „acts of anarchism” waarbij alleen op de subjectieve politieke overtuiging van den dader gelet werd. Deze aanduiding is niet helder en wellicht is het hieraan te wijten dat de anarchistenclausule geen grootere legislatieve vlucht heeft genomen.

Reeds is gewezen op het noodzakelijk nationaal karakter van het strafrecht ^{16a)}. Dit karakter uit zich o.a. in de vooropstelling in de meeste strafwetboeken van het territorialiteitsbeginsel, in de handhaving van de asylie, in de verhoogde bescherming van de nationale belangen, en in het nationale be-

15) „Besonders verwerflich”, in de Deutsche wet.

16) Aldus het Institut de droit international te Genève 1892, cit. infra.

16a) Zie blz. 37. Vandaar ook de volkenrechtelijke grondslag van het internationale strafrecht voor zoover in verdragen geregeld.

scherdingsbeginsel ten aanzien van bepaalde buitenslands gepleegde delicten.

Door het toenemend verkeer kon de dader van een misdrijf zich gemakkelijk buiten het bereik stellen van den *judex loci delicti* en werd zijn opsporing in andere landen bemoeilijkt, terwijl ook de gevolgen van het misdrijf zich over een grooter gebied konden uitstrekken. Hierdoor ontstonden de zoogenaamde internationale delicten, die hetzij door de internationale organisatie die de daders intrueerde, hetzij door dat de deelnemingshandelingen of de gevolgen zich over verschillende landen uitstreckte, of door hun odieus karakter, het nemen van bijzondere legislatieve maatregelen noodig maakten, ter aanvulling van het territorialiteitsbeginsel ¹⁷⁾.

Afgezien van de uitlevering zijn verschillende *étapes* in deze maatregelen te onderscheiden.

1. Samenwerking der politie-autoriteiten, uitwisseling van inlichtingen betreffende misdadigers, uitvoering van *rogatoire commissies*. De internationale politie-congressen en de Internationale Crimineel-Politieele Commissie hebben zich met de bestudeering en de organisatie in het bijzonder van den inlichtingendienst bezig gehouden. Juridische aspecten vallen in het algemeen buiten den gezichtskring van deze studies. Een uitzondering is het voorstel van Schultz ¹⁸⁾, welke bepleitte dat de internationaliteit een strafrechtelijk relevante factor, een element der delictsomschrijving is.

Politieele maatregelen laat ik verder buiten beschouwing.

2. Een verdrag om bepaalde misdrijven in de nationale wetboeken strafbaar te stellen.

17) Hagemann in Elster und Lingemann, *Hwb. der Kriminalwsch.* I, 728, betoogt dat op den voorgrond staat de — crimineel-politieke — vraag: welke delicten moeten internationaal bestreden worden; een definitie is wellicht niet mogelijk.

18) Op het internationale Politiecongres te Berlijn, September 1926, v. Schmitz, *Das internationale Verbrechen und seine Bekämpfung*, 100.

3. De bepaling in de nationale wetgeving dat tegen bepaalde misdrijven waar zij ook gepleegd zijn straf bedreigd zal worden.

4. Een verdrag om bepaalde misdrijven te straffen waar zij ook gepleegd zijn.

Van deze verschillende soorten van samenwerking volgen thans enkele voorbeelden.

Zeeroof. De zeeroof is het oudste delict waarbij samenwerking van de landen ter bestrijding noodig bleek ¹⁹). Reeds van ouds optredend in georganiseerden vorm wordt door de meeste wetten dit delict volgens het universaliteitsbeginsel strafbaar gesteld: de plaats van het misdrijf oefent geen invloed uit op de competentie van een bepaalden rechter ²⁰). De Vereenigde Staten, Frankrijk, Engeland, Italië en Japan hebben zich bij het verdrag van Washington van 6 Februari 1922 hiertoe verbonden: de zeeroover zal worden berecht door den rechter onder wiens jurisdictie hij zal worden aangetroffen. (art. 3 van het verdrag) ²¹). In de meeste landen is zeerooverij strafbaar op deze wijze, zonder bijzondere verdragen.

Pornografie en Vrouwenhandel. Het zwaarste der internationale misdrijven is de vrouwenhandel; zijn andere internationale delicten uitsluitend op vermogensvermeerdering gericht, hier geschiedt dit ten koste van de persoonlijke vrijheid, door uiterst onzedelijke exploitatie van menschen. Zijn bij uitstek internationaal karakter heeft reeds lang ten gevolge gehad dat de repressie internationaal werd overwogen. Verschillende verdragen waren dan ook reeds gesloten ²²), toen de Volkenbond kort na zijn ontstaan

19) Schmitz, op. cit. 4; Pella, La répression de la piraterie, Acad. de droit int. Rec. 1927.

20) Ned. Wb. v. Strfr. art. 4, 4°.

21) Verg. het ontwerp van het comité d'experts van den Volkenbond, Rev. de droit int. pr. 1926, 584.

22) O.a. het verdrag tusschen Nederland en Duitschland van 15 Nov. 1889 en 3 Juni 1891, tusschen Nederland en België van 18 December 1886, tusschen Nederland en Oostenrijk van 30 Nov. 1888.

zich met de bestrijding van den vrouwenhandel bezig hield, en 30 September 1921 te Genève een verdrag werd geteekend door 34 landen. Wat betreft het internationale strafrecht is van belang art. 4 der Conventie, waarbij het delict vrouwenhandel wordt opgenomen onder de delicten waarvoor de onder-teekenende landen uitlevering toestaan. Dit Verdrag is voorts dus een voorbeeld van het strafbaarstellen van bepaalde misdrijven overeengekomen bij verdrag.

Het Nederlandsche Wetboek van Strafrecht is aan deze verdragen aangepast bij de wet van 13 Mei 1927 (Stb. no. 156 houdende wijziging van het Wetb. v. Strafr. en van de Uitleveringswet in verband met de verdragen ter bestrijding van den handel in vrouwen en kinderen en ter beteugeling van de verspreiding van en den handel in ontuchtige uitgaven), houdende wijziging van de artt. 240, 1°, 2° en 3°, 250ter, en invoeging van art. 240ter, terwijl het misdrijf vrouwenhandel en handel in minderjarigen van het mannelijk geslacht, welke laatste delict in het verdrag is begrepen, is opgenomen in de opsomming van delicten waarvoor vreemdelingen kunnen worden uitgeleverd. (Art. 2, 7° der Uitleveringswet).

Niet weinig is bijgedragen tot bestrijding van den vrouwenhandel door het Rapport du comité special d'experts sur la traite des femmes et des enfants, welk comité door den Volkensbondsraad²³⁾ is benoemd. Het rapport dat 18 Febr. 1927 aan den Raad is overgelegd, geeft een volledig beeld van den omvang van dit misdrijf, doch ligt verder buiten het kader van ons onderwerp.

Valsche munterij. Als derde voorbeeld moge nog gewezen worden op het verdrag tegen de valsche munterij, dat het meeste overeenkomt met dat tegen terrorisme, en waarop daarom iets dieper zal worden ingegaan.

23) Resolutie 19 April 1923.

Ook tot deze Volkenbondsactiviteit heeft de Franse regeering het initiatief genomen.

De brief van de zijde van Frankrijk aan den Secretaris-Generaal van den Volkenbond van 5 Juni 1926²⁴⁾, waarbij de instelling van een bijzondere commissie werd gevraagd, werd 21 Juni gevolgd door een van de Nederlandsche regeering, die dit Fransche initiatief ondersteunde, en door een brief der Oostenrijksche Bondsregeering. Beide laatste brieven wijzen op hetgeen in beide landen op dit gebied reeds bestond. De Conseil van den Volkenbond besluit 9 Dec. 1926 tot de instelling van een comité mixte, samengesteld uit specialisten, welk comité 13 October 1927 een rapport uitbrengt, dat een ontwerp-verdrag bevat²⁵⁾. Dit verdrag stelt in het eerste deel bepalingen voor die in de verschillende wetgevingen uniform zullen moeten worden opgenomen, een tweede deel bevat administratieve regelingen.

De voornaamste bepalingen zijn de volgende: In art. 1 wordt de conventie door partijen als methode aanvaard ter bestrijding van de valsche munterij, art. 2 definieert het begrip „monnaie” (currency) en art. 3 bevat de nadere delictsomschrijving. Dit artikel bepaalt: „Doivent être punis comme infraction de droit commun: 1° tous les faits . . .” etc. Met deze formule, nl. de strafbaarstelling van een aantal gemeene delicten, is de door het comité mixte voorgestelde tekst, waarbij de valsche munterij werd uitgesloten van de politieke delicten, (Art. 1, paragraphe IX: „Le mobile politique du délinquant ne peut suffire pour attribuer à une infraction prévue par la présente Convention le caractère de délit politique”)²⁶⁾ en waartegen verschillende gedelegeerden groot bezwaar had-

24) Comptes rendus de la conférence internationale pour l'adaption d'une convention pour la répression du faux monnayage, Genève du 9 au 20 avril 1929, 219.

25) Comptes rendus, 238.

26) Comptes rendus, 240.

den²⁷⁾, uit den definitieven tekst verdwenen²⁸⁾). Door 12 landen is een facultatief protocol onderteevend, waarbij partijen verklaren „à considérer, du point de vue de l'extradition, les faits prévus à l'article 3 de la dite Convention comme des infractions de droit commun"²⁹⁾.

In art. 4 wordt de scheiding in afzonderlijke delicten overeengekomen wanneer in verschillende landen is gedelinquerd³⁰⁾. Art. 5 bevat de gelijkstelling in bestrafing van vervalsching van de eigen nationale munt en van die van een ander land. Deze laatste bepaling is inderdaad van groote beteekenis en hiermede is een belangrijke stap gedaan op den weg naar internationale repressie der criminaliteit.

Daar Nederland mede dit verdrag ter bestrijding van de valsche munterij ratificeerde, waren enkele wijzigingen in het Wetb. v. Strafr. noodig³¹⁾. Art. 4, 2° moest gewijzigd door gelijkstelling van de strafbaarheid³²⁾ van buitenslands gepleegde vervalsching van Nederlandsche en buitenslandsche munt, terwijl de strafvermindering bij vervalsching van buitenlandsche munt moest vervallen (art. 212), en art. 214 moest gewijzigd; ter uitvoering van de verdragsbepaling inzake de verbeurdverklaring der vervalschingsinstrumenten (art. 11 van het verdrag) werd art. 214bis ingevoegd.

De conferenties tot unificatie van het strafrecht.
Om een induk te geven van den aard der internationale delicten, volgt een overzicht van de materie die

27) Comptes rendus, 146.

28) Comptes rendus, 70, 158.

29) Onderteevend hebben: Oostenrijk, Columbia, Cuba, Griekenland, Portugal, Roemenië, Zuid-Slavië, Tschechoslowakije, Panama, Bulgarije, Spanje en Polen. Het Protocol is in 1930 in werking getreden.

30) Verg. art. 4 van de Conventie nopens internationale bestrijding van terrorisme.

31) De ratificatie vond plaats bij de wet van 31 Maart 1932. (Stb. no. 131.

32) „L'égalité de la protection pénale" C. 184. M. 102. p. 17.

onder het hoofd internationale delicten werd behandeld op de conferenties voor unificatie van het strafrecht. Als volgt zijn deze misdrijven, „qui par leur nature, constituent un péril immanent pour toutes les sociétés, en violant la moralité moyenne établie entre les peuples,”³³⁾ te groepeeren: 1. de financieele delicten, „le phénomène de la criminalité financière”, waarvan de voornaamste, de valsche munterij, reeds is besproken; 2. internationale delicten tegen de zeden: „il est incontestable que l'ordre moral est la base de l'ordre social et la première condition de prospérité d'un peuple et de l'humanité tout entière”. Hieronder worden begrepen: pornografische uitgaven, vrouwenhandel, souteneursschap, slavenhandel, handel in verdoovende middelen; 3. delicten tegen de internationale orde, waaronder een aantal delicten wordt samengevat „qui soit en raison du lieu où ils ont été commis, soit en raison des intérêts lésés, portent une atteinte directe à l'ordre public international, et imposent en conséquence, une coopération de toutes les nations dans l'exercice de la répression³⁴⁾. De volgende delicten zijn hieronder door de unificatie-conferenties begrepen: het terrorisme, waarvan de behandeling volgt de zeeroof of de luchtroof, het dragen van wapenen, en het delict van aanzetten tot den aanvalsoorlog, dat inbreuk zou maken op een „droit à la paix”, „un droit qui devient de plus en plus cher à toute l'humanité”³⁵⁾. De repressie van dit delict naar zijn nationale conceptie, het aanzetten van den eigen staat tot den aanvalsoorlog, vindt plaats in Brazilië en Roemenië. Doch volgens Rappaport³⁶⁾ is het wenschelijk dat de internationale conceptie van dit delict wordt strafbaar gesteld: het „delit du droit des gens” aanzetten van eenig land tot den aanvals-

33) Tzocoff, Les conférences internat. d'unif. du droit pénal, 106.

34) Tzocoff, op. cit. 129.

35) Tzocoff, op. cit. 141; Rev. int. de droit pénal, 1932, 36.

36) Propagande de guerre, 15, 16.

oorlog, zooals dat is geschied in art. 107 van het Pool-
sche project.

Van Mohl's Weltrechtspflege. Ter adstructie van het bestaan van internationale delicten wordt door Donnedieu de Vabres gewezen op de theorie van von Mohl³⁷⁾. Door von Mohl is deze, door hem kosmopolitisch genoemde theorie, uiteengezet in zijn bekende verhandeling over het asyl, een uitwerking van zijn beschouwing over souvereiniteit en gemeenschap in het volkenrecht³⁸⁾. Von Mohl doet het internationale strafrecht wortelen in het volkenrecht. Een uiteenzetting over de taak van den staat in de volkerengemeenschap omschrijft deze taak als de „Pflege der internationalen Gemeinschaft”. Deze opdracht der staten wordt nader gepreciseerd, ook ten aanzien van het internationale strafrecht: wederzijdsche rechts-hulp is geboden³⁹⁾. Van constructie van zoogen. internationale delicten, is bij von Mohl echter niets te vinden. Von Mohl poneert slechts dat de staat niet „selbtsüchtig” zich heeft te concentreeren op de rechtshandhaving binnen eigen territoir, maar dat er een verplichting bestaat tot meewerken aan een „Weltrechtsordnung”. Deze theorie is veel meer doortrokken van een objectieve rechtsbeschouwing, dan de gevaren-leer die de internationale delicten heeft opgesteld. Von Mohl's kosmopolitische theorie is niet universalistisch, in de lijn van De Groot, die aan de strafcompetentie van den individueelen staat een universeel karakter geeft⁴⁰⁾, doch houdt veel

37) Principes, 147.

38) R. v. Mohl, Die Pflege der internationalen Gemeinschaft als Aufgabe des Völkerrechts, is het algemeene, het bijzondere deel is: Die völkerrechtliche Lehre vom Asyl, in: Staatsrecht. Völkerrecht und Politik, 1860, I, 597; 637.

39) Hierbij kan worden aangeteekend dat von Mohl de uitzonderingspositie der politieke delicten wenscht te handhaven. (692).

40) De jure belli ac pacis, II, 20, 40: „Sciendum est, reges — jus habere poenas poscendi non tantum ob injurias in se aut subditos suos commissas, sed et ob eas, quae ipsos peculiariter tangunt, sed in quibus personis jus naturae aut gentium immaniter violant.

meer rekening met het autoritair-, het overheidskarakter van het strafrecht.

Het werk van Pella. In zijn college over de delicten tegen de veiligheid van den staat heeft Pella erop gewezen, dat er onder deze delicten zijn, „qui par leur nature ou par les conséquences, ébranlent le fondement même sur lequel s'appuie la communauté internationale.” Pella gaat daarbij uit van de tegenstelling: of er is samenwerking tusschen de landen door uitlevering of er is non-collaboration, „la doctrine du désintéressement”. Onder dit laatste worden alle pleiten voor asyl samengevat. Deze genoemde delicten, de anti-sociale „infractions contre la personnalité de l'Etat à caractère complexe” en die à caractère odieux” (zware misdrijven als moord en brandstichting) worden nu samengevat onder den naam terrorisme. Dit terrorisme heeft men altijd uitgezonderd van de asylwaardige, politieke delicten. Als eerste voorbeeld van deze tendentie wordt de Belgische attentatsclausule genoemd. Mede wordt onder dit terrorisme begrepen het volgende delict ⁴¹⁾: „ne sont pas réputés délits politiques, au point de vue de l'application des règles qui précèdent (nl. die over de uitlevering), les faits délictueux qui sont dirigés contre les bases de toute organisation sociale et non pas seulement contre tel Etat ou contre telle forme de gouvernement” ⁴²⁾. Ook noemt Pella als enkele jongere manifestaties van terrorisme: de valsche munterij: „le faux monnayage tend à devenir un nouveau moyen de terrorisme destiné à assouvir certaines vengeances collectives, de caractère politique ou chauvin, ou encore à imposer certaines doctrines sociales par l'intimidation.” ⁴³⁾

41) Art. 14 van de regels over uitlevering van het Institut de Droit International in zijn vergadering te Genève in 1892.

42) Ann. de l'Inst. 12, 165.

43) Pella, La coopération des Etats contre le faux monnayage, rapport,

Conclusie. Over het begrip internationaal delict bestaat dus weinig eenstemmigheid. De methode van het opsommen van rechten waarvan de strafrechtelijke bescherming een bijzonder internationaal karakter moet dragen, kan niet voldoen zolang niet vaststaat van welken aard een recht moet zijn om op internationale bescherming aanspraak te hebben ^{43a}).

Zoo is het de vraag of er een misdrijf kan bestaan dat inbreuk maakt op de grondslagen der beschaving of op het recht op vrede. Deze aanduidingen zijn te algemeen en onomlijnd, dan dat ze houvast zullen geven om een delictsomschrijving op te bouwen. Is het voldoende dat een misdrijf inbreuk maakt op de grondslagen van de beschaving of het recht op vrede? Zulke omschrijvingen zijn zoo algemeen en onomlijnd dat ieder delict daaronder zou kunnen worden gebracht. Ook zou kunnen worden beweerd, dat geen enkel delict een zoo verre strekking heeft.

Duidelijker is het bestaan van het internationale delict dat aanwezig is, wanneer men het internationale karakter doet afhangen van de omstandigheid dat, hetzij de voorbereiding, hetzij de gevolgen, de arrestatie van den dader, enz., in verschillende landen hebben plaats gehad. Doch slechts als bovendien het misdrijf een ernstig karakter heeft, bestaat er aanleiding tot internationale samenwerking, te regelen bij verdrag. Bij de opsporing van den dader, bij voorbeeld van een diefstal in een internationalen trein, — een relatief niet zwaar delict — zal de politie-inlichtingendienst te hulp geroepen worden, en hiermede zal men kunnen volstaan. Bij delicten echter als valsche munterij, die zeer ernstige gevolgen kunnen hebben voor

102; evenzoo: —, *Rec. des Cours de l'Acad. de dr. int.* La Haye, 1930, III, 701; —, *Actes de la conférence internat. pour la répression du terrorisme*, 66. In de Conventie tegen terrorisme is een beperkter omschrijving gegeven, v. infra.

^{43a}) De benaming „*délits du droit des gens*” is niet juist in dit verband, daar hier geen sprake is van aansprakelijkheid van den staat.

het crediet van verschillende landen, zullen bepaalde juridische maatregelen overwogen moeten worden, en zal een zekere mate van uniformiteit in de verschillende wetgevingen de bestrijding zeer kunnen bevorderen.

Deze unificatie zal echter alleen betrekking kunnen hebben op de delicten, waarvan de bestrijding een gemeenschappelijk belang der staten is. Zij is in de eerste plaats afhankelijk van de bereidheid der staten om zich in een verdrag te verbinden. Het onderzoek naar de onderwerpen die voor unificatie in aanmerking kunnen komen, moet zich richten op de vraag of het gemeenschappelijk belang aanwezig is, dat de deelname van de landen aan een verdrag kan motiveren. Gezien de volkenrechtelijke procedure, zal deze vorm van samenwerking wellicht voorloopig niet veel resultaat hebben, in het bijzonder in volkenrechtelijk onzekere omstandigheden.

Weinig kans op slagen schijnt te hebben de methode van de Association pour l'Unification du Droit Pénal, die zich toelegt op de unificatie van leerstukken uit de dogmatiek van het strafrecht, die dit internationale karakter missen ⁴⁴).

De differentiatie van het strafrecht volgens de landen is een verschijnsel dat men niet door een eenheidsbeweging kan beïnvloeden in de richting van unificatie. Slechts op een zeer beperkt terrein is hiervoor plaats, nl. slechts dan als een gemeenschappelijk belang van de staten daarbij betrokken is.

Het internationaal karakter dat een delict tot een internationaal delict stempelt, is een uitwendig feitelijk bestanddeel dat, naarmate het delict ernstig is, aanleiding kan geven tot bepaalde vormen van internationale samenwerking.

44) Zoals noodweer, poging, deelneming, enz.

HOOFDSTUK IV.

Het verdrag nopens de voorkoming en bestrijding van terrorisme.

Bij de nu volgende bespreking van den inhoud van het Verdrag wordt niet gestreefd naar een toelichting van alle artikelen, doch aan de hand van enkele begrippen, waarvan eenige reeds in het voorgaande gedeelte zijn toegelicht, volgt thans een overzicht van de belangrijkste bepalingen.

De omschrijving van het terrorisme. Terrorisme zou men in het algemeen kunnen omschrijven als een min of meer georganiseerde gewapende actie tegen de organisatie van een staat, waardoor de burgerbevolking in een toestand van angst wordt gebracht.

Het ontstaat in de 19e eeuw. Omstreeks het jaar 1870 begint een aantal terroristische aanslagen de Europeesche landen te teisteren. Zij zijn de uiting van het anarchisme van de daad¹⁾. In 1848 heeft Stirner zijn werk gepubliceerd „Der Einzige und sein Eigentum”, waarin hij het extreme individualisme verkondigt dat door zijn medestanders later zou worden gepopulariseerd tot het anarchisme. Bakounin richtte zich met woord en geschrift tot de massa en bewerkte de oprichting van de anarchistische Fédération Jurasiennne. In de jaren na 1880 volgen dan anarchistische aanslagen in verschillende landen. Vooral Frankrijk heeft er onder te lijden. Ravachol, Vaillant en Henry zijn namen met een beruchten klank. Verschillende wetten inzake springstoffen zijn van de zijde der Regeeringen op deze misdaden het antwoord. De moord op Keizerin

1) Verg. Enthoven, Studie over het anarchisme van de daad.

Elisabeth van Oostenrijk in 1898 is een van de laatste aanslagen van deze richting, sinds het begin van deze eeuw bemerkt men weinig van het anarchisme van de daad. Revolutionnaire en nationalistische overtuigingen gaan echter voort van zich te laten hooren door attentaten van terroristisch karakter. Het klassieke voorbeeld, dat de onheilvolle politieke gevolgen zoo duidelijk toont, is de aanslag op den Oostenrijkschen troonopvolger door een aanhanger van de Groot-Servische beweging te Serajewo, in het jaar 1914, een aanslag waaraan het terroristisch karakter niet ontzegt kan worden.

Met het oog op de bestudeering van de mogelijkheden van internationale samenwerking moet thans de juridische omschrijving van het terrorisme ondernomen worden en de aanpassing ervan aan de algemeene dogmatiek van het strafrecht.

De omvang die het verkeer van personen en goederen heeft genomen heeft de internationaliseering van de criminaliteit met zich mee gebracht, doch, daar slechts ter bestrijding van een bepaalde soort van deze internationale delicten de samenwerking der staten noodig en mogelijk bleek, moet de vraag gesteld of het terrorisme tot deze soort gerekend en bestrijding ervan bij een verdrag geregeld moet worden.

Het politiek karakter doet de vraag stellen naar de rol die het terrorisme heeft te spelen in het uitleveringsrecht en zijn ernstig karakter doet de vraag stellen naar de wenschelijkheid van de toepassing van het universaliteitsbeginsel.

Op deze vragen wordt thans nader ingegaan. Een vergelijking met het Nederlandsche strafrecht zal doen zien welke aanvulling van ons wetboek door het Verdrag wordt geëischt.

De wetenschappelijke studie van de onderdrukking van het anarchisme had reeds in 1892 geleid tot een

2) Cit. blz. 50⁴¹.

resolutie van het Institut de Droit International, in zijn Geneefsche zitting²⁾). In den modernen tijd heeft zich in het bijzonder in Association pour l'Unification du Droit Pénal met de juridische omschrijving van het terrorisme bezig gehouden. Men heeft zich vooral beijverd om een verschil aan te geven met de politieke delicten, met het doel om de terroristen van het politieke asyl uit te sluiten. Zoo heeft Roux een verschil geformuleerd³⁾ tusschen het politiek terrorisme (communisme) en het sociale (anarchisme). Een verschil dat slechts aanwezig is, volgens Roux, wanneer men aanneemt dat een politieke activiteit bepaalde grenzen niet mag overschrijden. Het politieke terrorisme behoort in dit geval onder de politieke delicten gerekend te worden, terwijl het sociale een gemeen delict is⁴⁾. Wat den schrijver ertoe leidt om het communisme aldus boven het anarchisme te bevoordeelen wat de uitlevering betreft, springt niet in het oog. De gemaakte tegenstelling draagt niet bij tot de verduidelijking van het karakter van het terrorisme, noch van dat van de politieke delicten.

Reeds is de ruime beteekenis welke Pella aan het terrorisme toekent, besproken^{4a)}.

Het politieke doel wordt door Saldana⁵⁾ niet opgenomen onder de elementen van het terrorisme. Saldana acht het een „méthode criminelle” die ten doel heeft om een toestand van alarm te scheppen, door middelen die een algemeen gevaar verwekken. Deze methode zou zich van het politiek delict onderscheiden doordat zij zich richt tegen een onbekenden vijand, het politiek delict wil een bekenden vijand treffen. De onderscheiding werkt niet verhelderend: vorstenmoord en daarmee de aanslag op den Koning Alexander zou volgens deze opvatting niet tot het

3) Rapp. 5me Conf. Ass. Unif. Dr. p. Madrid 1933.

4) Het is bekend dat de Fransche jurisprudentie beiden gelijk stelt door communisten te veroordeelen krachtens de anarchisten-wet.

4a) Blz. 50.

5) Rev. dr. pén. int. 1937, 26.

terrorisme gerekend moeten worden.

Donnedieu de Vabres meent dat het politiek motief niet noodzakelijk behoeft te ontbreken. Het normale geval acht hij dus de afwezigheid van politieke beweegredenen. Hetgeen het terrorisme stempelt tot een nieuwen vorm van misdadigheid is volgens hem gelegen in de organisatie van internationale benden, in de destructieve methode en in het veroorzaken van een gemeen gevaar ⁶⁾.

De invloed van de door de Association pour l'Unification du Droit Pénal gevoteerde teksten ⁷⁾ op het ontwerp-verdrag blijkt uit de uitdrukkelijke vermelding van het deskundigen-comité, dat dit rekening heeft gehouden met de resultaten van de unificatie-conferentie ⁸⁾. De bedoelde resolutie stelt zich op het standpunt dat in de Strafwetboeken een nieuw hoofdstuk moet ingevoegd over het terrorisme. De Préambule zegt: overwegende dat er aanleiding bestaat om verschillende misdrijven als bijzondere delicten strafbaar te stellen, buiten de algemeene strafbedreiging die daarop is gesteld, in het geval deze misdrijven een gemeen gevaar, een toestand van schrik veroorzaken, zal een titel ingevoegd in het Wb. van Stfr. of een bijzondere wet uitgevaardigd worden betreffende aanslagen die een gemeen gevaar of een toestand van schrik veroorzaken. Hierna volgt de omschrijving van de verschillende terroristische delicten tegen welke straf bedreigd moet worden, terwijl telkens aan deze delicten het element wordt toegevoegd: het veroorzaken van een gemeen gevaar of een toestand van schrik ⁹⁾.

6) Droit criminel, 132.

7) Ter 6de conferentie te Kopenhagen, 1935.

8) Aldus in zijn 2e rapport, Doc. A. 7. 1936, V, p. 2. Behalve dit zakelijke, was er ook het persoonlijke contact; de heer Pella o.a. trad ook in de Association pour l'Unification du Droit Pénal op den voorgrond.

9) Wettelijke bepalingen tegen het terrorisme worden, naar mijn weten, nog niet aangetroffen. Het als zoodanig geciteerde artikel van het Sovjet-Strafwetboek tegen invloeden der z.g. internationale bourgeoisie, heeft veeleer tot doel het verspreiden van schrik onder deze bourgeoisie, dan de bestrijding van het terrorisme.

De omschrijving in het verdrag. Het Verdrag omschrijft in de 2e alinea van art. 1 wat onder „terrorisme” moet verstaan. Het zijn die tegen den staat gerichte misdrijven, waarvan het oogmerk of de aard meebrengt, dat zij schrik veroorzaken bij bepaalde personen, of groepen van personen of bij de bevolking. In de delictsomschrijvingen in de artt. 2 en 3 wordt naar deze 2de alinea van art. 1 verwezen, zij bevat dus een element van deze misdrijven. Deze omschrijving van „actes de terrorisme” is dus op te vatten als een authentieke interpretatie van een element dat aan alle terroristische delicten gemeen is, kortheids-halve is het in een afzonderlijke bepaling vooropgesteld.

Art. 1, 2°, 2 en 3 geven dus in verband de omschrijving der in het oog gevatte delicten. In het Verdrag wordt dan ook niet gesproken van daden van terrorisme, maar wordt altijd verwezen naar de artt. 2 en 3. Deze artikelen geven aan welke daden van terrorisme strafbaar moeten gesteld, het Verdrag heeft dus slechts betrekking op deze delicten als zij bovendien daden van terrorisme zijn of, voorzoover de doelne-mingshandelingen uit art. 3 betreft, als zij verricht zijn met het oog op daden van terrorisme, opgesomd in art. 2.

Het terrorisme is dus allerminst een zelfstandig delict. Het terroristische karakter is een element van delicten. Wanneer aan de feiten uit de artt. 2 en 3 het terroristisch karakter ontbreekt, dan zijn zij misschien strafbaar, misschien niet, doch zij vallen buiten het Verdrag.

Het doel of de aard van de misdrijven („le but ou la nature”) moet zijn het veroorzaken van schrik. De opmerkingen der Nederlandsche Regeering hadden reeds opheldering hierover verzocht, daar men van Nederlandsche zijde meende dat het Verdrag alleen toepasselijk zou kunnen zijn, wanneer het doel der

misdrijven het verwekken van schrik was. Dat de aard van het misdrijf zou meebrengen dat het schrik veroorzaakte was niet voldoende ¹⁰). Daar in het derde concept aan deze bezwaren niet is tegemoet gekomen, kwam de Nederlandsche gedelegeerde ter conferentie hierop terug, en verklaarde zich tenslotte voldaan door te wijzen op de Engelsche tekst, die „intended or calculated” vertaalde.

Niettemin kan volgens de verdragsbepalingen onderscheiden worden tusschen misdrijven die door het bijkomend oogmerk of motief terroristisch zijn, en degene die het naar hun aard zijn. Als een voorbeeld van deze laatste groep zou gewezen kunnen worden op den aanslag te Serajewo ¹¹).

Internationaal karakter van het terrorisme. Van de verschillende vormen die de internationale criminaliteit aanneemt zijn slechts enkele het voorwerp van een internationale samenwerking bij verdrag tot bestrijding of voorkoming ervan. Voorbeelden daarvan zijn in Hoofdstuk III genoemd. Het bleek toen dat dit hetzij misdrijven van bijzonder gevaarlijk, hetzij van bijzonder gemeen karakter zijn. Beide motieven liggen aan de bescherming tegen terrorisme ten grondslag.

Aanvankelijk was in art. 1 gesproken van het internationale karakter van de terroristische delicten, doch tenslotte is dit in de Préambule vermeld; het blijkt voorts uit de bepalingen van het Verdrag. Volgens den Rapporteur geschiedt dit aldus: in art. 2 wordt vereischt dat het misdrijf moet gericht zijn

10) Doc. A. 24. 1936. V. p. 10.

11) Wat betreft het vereischte opzet, is een vergelijking met de praktijk der anarchistische delicten in Frankrijk leerzaam. Het bewijs van anarchisme wordt beoordeeld naar de manier waarop het zijn leer propageert. (R. Rodière, *Le délit politique*, 204.) Dit correspondeert met „de nature à” in het Verdrag nopens terrorisme, echter: „on peut remarquer que lorsqu’il s’agit d’actes accomplis par de véritables anarchistes ou nihilistes les Tribunaux font volontiers appel au but ou aux mobiles de l’agent”, *ibid.* 204.

tegen een staat: hier ligt het internationaal karakter in den aard van de getroffen belangen. In art. 3 worden voorbereidingshandelingen in een anderen staat strafbaar gesteld, zoodat op dezelfde wijze als in art. 2 hier van internationaal karakter sprake is. In art. 10 eindelijk blijkt dat het element ook aanwezig kan zijn als het misdrijf is gericht tegen den staat op wiens grondgebied het gepleegd is. Dit is het geval als de dader buitenslands is gevlucht en dus het voorwerp kan worden van een aanvraag om uitlevering van den gelaedeerden staat ¹²⁾.

Het Verdrag biedt geen aanleiding tot de „théorie du droit des gens” ¹³⁾. Het terrorisme dankt zijn internationaal karakter niet aan het feit dat de grondslagen der beschaving zouden worden aangetast. De reciprociteitsbepaling, die vervat is in de voorschriften tegen de aanranding van de belangen van de verdragsluitende staten, wijst erop, dat het een bescherming niet van ideëele goederen betreft, maar van gemeenschappelijke belangen. Deze bescherming zal zich niet tot het aanvullen der wetboeken moeten beperken, maar zal de internationale samenwerking aan haar doel beantwoorden, dan zal vooral ook de uitwisseling van politioneele inlichtingen moeten bevorderd. Deze politioneele zijde is bij gebrek aan deskundigen ter conferentie bijna niet ter sprake gekomen, mede door het juridisch en politiek karakter dat de besprekingen voornamelijk droegen. De mate-

12) Aldus de „officieele” verklaring van den Rapporteur, Actes 147, 148. Officieel volgens de wensch van den Zuidslavischen afgevaardigde prof. Givanovitch: „que cette explication figure intégralement au procès verbal, afin qu'elle serve pour l'interprétation de la convention”. Het is niet duidelijk of dit betrekking heeft op een stilzwijgend vooronderstelde clause dat de voorbesprekingen voor het Verdrag als interpretatie-bron beschouwd dienen te worden. Het Permanente Hof voor Internationale Justitie is niet ongenegen om de travaux préparatoires van verdragen voor de interpretatie te raadplegen. In de meeste gevallen heeft het Hof dit a posteriori gedaan, om genomen conclusies toe te lichten, Manley O. Hudson, 565.

13) Verg. de opmerking der Roemeensche Regeering Doc. C. 184. M. 102. p. 15.

rie behoort ook veelmeer thuis op de internationale politiecongressen.

Het politiek karakter. Het politiek karakter van de terroristische delicten blijkt voor de verdragsluitende partijen het neteligste punt geweest te zijn van deze materie, ongetwijfeld omdat bij de beantwoording van deze vraag naar de politieke aard de uitlevering en haar politiek karakter altijd sterk meesprak.

Het politiek karakter werd bij den aanvang van de Volkenbondsbemoeiingen op den voorgrond geplaatst, het Fransche Memorandum noemde als doel van de samenwerking: de bestrijding van misdrijven die een terroristische handeling zijn met een politiek doel¹⁴). Reeds is er op gewezen dat ook in de nota's der Regeeringen door veel landen dit punt ter sprake gebracht is. Anderzijds bleken bij de behandeling in de Eerste Commissie der Volkenbondsvergadering verschillende staten niet genegen om hun vrijheid om te beslissen over de uitlevering van politieke delinquenten afstand te doen ten bate van de bestrijding van het terrorisme.

Deze uitdrukkelijke vermelding van het politieke terrorisme is echter uit de ontwerpen der deskundigencommissie verdwenen. Was eerst het doel van het Verdrag onderdrukking van politiek terrorisme, in de Préambule van het definitieve ontwerp wordt de wensch te kennen gegeven dat het terrorisme zal onderdrukt en bestreden worden wanneer het een internationaal karakter heeft. Reeds is uit het voorgaande gebleken dat dit internationale element zooals het nader wordt bepaald, onder meer daarin bestaat

14) „La Convention à conclure aura pour but exclusif de faciliter la répression des actes criminels dirigés contre les personnes ou les biens et constituant une action terroriste dans un but politique“. De Poolsche delegatie wees met klem op dit politiek karakter, Actes, 56, 100; dat niet voldoende rekening werd gehouden met de Poolsche voorstellen hierover, leidde tot een afzijdige houding bij de ondertekening van het verdrag. Actes, 161.

dat het misdrijf gericht is tegen een vreemden staat. Het verschil is niet groot.

Ook uit de beschouwingen van Pella¹⁵⁾ blijkt dat het politiek karakter door hem niet op den voorgrond wordt gesteld. De verwarring in het debat is het gevolg van het verwaarloozen van de boven behandelde tweeeërlei beteekenis van het politieke delict. Het politiek karakter kan men opvatten als de geaardheid die het delict verkrijgt doordat het tegen de veiligheid van den staat werd gericht. In dezen vorm is de qualificatie van zuiver strafrechtelijken aard. Doch hiernaast bestaat het politieke delict dat het voorwerp is van een aanvraag om uitlevering. Van dit laatste wordt het karakter niet bepaald door de inbreuk op de veiligheid van den staat, immers deze inbreuk behoeft naar de opvatting van het aangezochte land niet aanwezig te zijn, maar wel door de overweging of men de uitlevering moet toestaan of niet. In Hoofdstuk II is een poging gedaan om het verband tusschen deze beide soorten van politieke delicten en in het bijzonder het karakter der asyl-delicten, te beschrijven. Andere dan strafrechtelijke overwegingen spelen in de laatste categorie een rol.

Er kan geen twijfel bestaan dat het terrorisme in den zin van het Verdrag een politiek delict is in de gangbare beteekenis, nl. een misdrijf gericht tegen een staat. Dit blijkt nog niet zoozeer uit het algemeene volkenrechtelijk beginsel dat in art. 1, 1^o wordt vooropgesteld: de verplichting tot onthouding

15) Actes, 67, waar de Finsche Uitleveringswet van 1 Februari 1922 wordt genoemd als voorbeeld van een wet die het terrorisme niet onder de politieke delicten rekent. Uit de redactie van dit artikel blijkt echter slechts dat het hier een, overigens geenszins op zich zelf staand verschijnsel, uitwerking van de attentataatsclausule betreft: „Uitlevering wegens politieke delicten wordt niet toegestaan. Wel zal uitgeleverd worden als door het misdrijf van bijzondere ruwheid bij den dader blijkt”, art. 5. Bij zijn historische beschouwing van het terrorisme die Pella geeft, (overeenkomend met zijn Crimes contre la personnalité de l'Etat. Rec. d. Cours Acad. de droit int. 1930, III, 787) ziet hij trouwens het in het Verdrag vereischte element terreur geheel over het hoofd.

van het begunstigen van terroristische activiteit tegen een vreemden staat, immers hier wordt het element „tegen een vreemden staat” niet in het terrorisme begrepen. Doch wel is tot het politieke karakter te besluiten uit de omschrijving die in art. 1, 2° wordt gegeven van „actes de terrorisme”. Krachtens definitie zijn zij gericht tegen een staat. Het blijkt eveneens uit de in art. 3 opgesomde en strafbaar te stellen delicten, de aanslag op het leven of de vrijheid van vreemde staatshoofden, enz. Hetzelfde kan gezegd worden van de voorbereidings- en deelnemingshandelingen uit art. 3.

Bij de discussie ter conferentie werd dit politiek karakter door verschillende sprekers aangeroerd bij de vraag naar de uitlevering, terwijl niet het karakter van het misdrijf, maar de vraag naar de berechting van den uitgeleverden delinquent voor den uitleveringsstaat op den voorgrond moet staan.

Art. 8 schrijft nl. voor dat de in art. 2 en 3 genoemde feiten zullen moeten opgenomen onder de delicten waarvoor de verdragsluitende partijen uitlevering wordt toegestaan.

Door den Nederlandschen gedelegeerde prof. Van Hamel is nog eens bijzonder geaccentueerd dat Nederland prijs stelt op het verleenen van asyl zelfstandig te regelen, door het amendement waarmede woorden „ou la pratique” werden ingevoegd en dat op de volgende wijze werd toegevoegd: „Celui-ci (le Gouvernement des Pays Bas) tient à ce que les textes établissent très clairement que chaque gouvernement conserve la liberté de décider, selon ses traditions et sa pratique, s'il doit ou non accorder l'extradition. On peut être assuré que les gouvernements ne se prononceront pas à la légère à cet égard et qu'ils tiendront compte de leurs obligations de solidarité internationale et bon voisinage. On ne peut donc pas craindre qu'ils fassent un usage arbi-

traire de leur souveraineté en la matière. Mais pour le Gouvernement des Pays-Bas, c'est un devoir impérieux à l'égard de la civilisation humaine de maintenir le principe que les gouvernements doivent leur protection, le cas échéant, aux réfugiés politiques, et qu'ils ne sont pas libres de livrer à la légère, dans des cas nettement politiques, les individus qui se sont réfugiés sur leur territoire. Il croit que le droit d'asile est un grand bien pour l'humanité et que tous les gouvernements pourront se féliciter un jour ou l'autre d'en voir le principe consacré dans une convention." ¹⁶⁾ Tege-moet komend aan bezwaren ook van andere landen, is in het ontwerp een restrictie opgenomen in art. 8, 4^o welke den plicht tot uitlevering beperkte en die met het Nederlandsche amendement aldus is vastgesteld: „l'obligation d'extrader en vertu du présent article est subordonnée à toute condition et restriction admise par la loi ou la pratique du pays auquel la demande est adressée."

Met name van Poolsche zijde werd erop gewezen dat in deze Conventie de lijn moest doorgetrokken, die was begonnen bij de aanvaarding van de attentatsclausule in de Belgische wet. Het terrorisme is een zwaar delict, dat bovendien een ernstig gevaar kan vormen voor den internationalen vrede. Nieuwe uitleveringsverdragen zullen moeten worden gesloten die het terrorisme onder de uitleveringsdelicten brengen. Met de voorgestelde beperking, aldus de Pool-sche gedelegeerde, zal er niets aan de heerschende practijk veranderen.

Men kan het bezwaar deelen, dat Verzijl formuleert ¹⁷⁾ tegen de redactie van dit art.: het is niet een restrictie van het overigens wel erkende beginsel, maar het bevat een volkomen negatie ervan. Nadat

16) Acts, 102. Verg. hiermede de boven geciteerde nota der Nederl. Regeering.

17) N. Jb. 1938, 338.

het nieuwe beginsel van uitlevering voor deze delicten is geformuleerd, laat een volgende bepaling alles weer aan de betrokken staten over. Deze schrijver voorziet dan ook dat de internationale rechter uit dit 4e lid van art. 8 niet de conclusie zal trekken dat hieronder mede begrepen wordt het politieke asyl, maar zich zal stellen op de basis van het in het eerste lid geformuleerde beginsel.

Wanneer men zich, als in deze studie, op het standpunt plaatst dat de alleenzeggenschap der staten over de niet-uitlevering wegens politiek delict gehandhaafd moet blijven, en dus aan art. 8, 4^o volle waarde toekent, kan men niet betreuren dat met het tot stand gekomen verdrag niet radicaal van richting is veranderd. Een radicale verandering zal niet mogelijk zijn, zonder dat een stabilisatie der internationale verhoudingen hieraan vooraf is gegaan. Het Verdrag zal inderdaad een teleurstelling beteekenen voor hen die zich beijveren voor de unificatie van het strafrecht en het asyl op de „*théorie du désintéressement*” doen rusten. In onze slotbeschouwing komen wij hierop terug.

Het universaliteitsbeginsel. In art. 10 verbinden partijen zich om vreemdelingen, die zich aan een der in artt. 2 en 3 omschreven misdrijven hebben schuldig gemaakt, en die zich op het territoire van partijen bevinden, op dezelfde wijze te straffen alsof het feit op hun grondgebied had plaats gehad, mits drie voorwaarden in vervulling gaan: de uitlevering is geweigerd om een buiten het feit gelegen reden, de wetgeving van den verblijfstaat erkent de competentie van zijn rechtspraak over delicten door vreemdelingen buitenslands gepleegd en ook het land van den dader erkent voor zijn rechter dezelfde bevoegdheid. Op deze wijze wordt in het Verdrag, zij het onder genoemde voorwaarden, de competentie

gevestigd van den *judex deprehensionis*, een beperkte toepassing dus van het universaliteitsbeginsel.

Aan den eisch van subsidiaire competentie¹⁸⁾ is in het Verdrag voldaan door de universeele competentie slechts te laten gelden voor het geval de poging om den dader uit te leveren aan zijn natuurlijken rechter niet is geslaagd, om een reden buiten het feit gelegen (art. 10a) en de wet van den toevluchtsstaat en de nationale wet het universaliteitsbeginsel erkennen (Art. 10, b en c). Het is duidelijk dat het politieke element in het feit is gelegen, doch wat verstaan moet worden onder „une raison étrangère au fait même” blijkt niet, en wordt nergens in de stukken opgehelderd²⁰⁾.

De formulering van de laatste voorwaarden laat twijfel over. Een regel dat het universaliteitsbeginsel in het algemeen zal gelden, zal wel niet in een Strafwetboek gevonden worden. Met de negatie van het territorialiteitsbeginsel en van het uitleveringsinstituut, zou dit een loochening beteekenen van den aard van het strafrecht. Op deze onheldere redactie sloeg de informatie van den Nederlandschen gedelegeerde, prof. van Hamel, „s'il s'agit bien d'une compétence in concreto”²¹⁾. De Rapporteur gaf een verklaring die inhield dat verschillende staten buitenslands gepleegde feiten strafbaar stellen. Het betreft dus nauwelijks iets nieuws. Voor de Nederlandsche wet zou dit dus neerkomen op het ter zijde stellen van het opportuniteitsbeginsel, daar met name de verplichting tot vervolging is aanvaard²²⁾.

De bepaling van art. 10 is ook aldus te formuleeren, dat de verdragsluitende staten het „aut dedere, aut punire”, beperkt erkennen. Een beperking overigens,

18) Zie blz. 39.

20) Verdrag inzake de valsche munterij. „Sans rapport avec le fait”.

21) Actes, 104.

22) Verg. het Verdrag inzake de valsche munterij, art. 9, waar als

waardoor het adagium van zijn oorspronkelijke betekenis wordt beroofd ²³).

Een soortgelijk voorschrift komt voor in art. 9 ten aanzien van nationalen, voor het geval de nationale staat, waarheen zij na het delict gepleegd te hebben, zijn gevlucht, zijn eigen onderdanen niet uitlevert. De verplichting tot vervolging ten aanzien van hen geldt alleen als in een gelijk geval een vreemdeling zou zijn uitgeleverd.

Heeft dus in een land een aanslag van terroristisch karakter tegen dat land gericht, plaats gevonden, en vlucht de dader op het gebied van een verdragsluitenden nabuurstaat, dan zal deze tot berechting moeten overgaan, wanneer hij de uitlevering weigert om een reden buiten het feit gelegen.

Vergelijking met het Nederlandsch recht. Daar Nederland het Verdrag mede geteekend heeft, is het van belang te bezien in hoeverre de Nederlandse wet de vereischte strafbepalingen reeds bevat.

De in art. 2(1) van het Verdrag omschreven misdrijven worden te onzent strafbaar gesteld als moord, doodslag, mishandeling, waarmee opzettelijke benadeeling van de gezondheid gelijkgesteld wordt, en vrijheidsberoving, evenals de poging tot deze misdrijven, behalve die tot mishandeling.

Wat onder een fait „intentionel dirigé contre l'intégrité corporelle, la santé” begrepen moet worden, is niet duidelijk, nu de Engelsche tekst vertaalt: „any wilful act causing grievous bodily harm”. Deze vertaling zou doen vermoeden, dat opzettelijk toebren- gen van zwaar lichamelijk letsel hier bedoeld is, terwijl

voorwaarde vereischt wordt dat de erkenning van het universaliteitsbeginsel „comme règle générale” in de wet voorkomt. Verg. Verzijl. N. Jb. 1938, 340¹⁰. De kamerstukken over dit Verdrag lichten dit artikel niet nader toe.

23) Dit moet men den Poolschen gedelegeerde toegeven, Actes, 100, die er op wijst dat deze artt. 8—10 over de uitlevering van hun betekenis beroofd zijn door de gemaakte reserves.

de Fransche tekst een andere strekking schijnt te hebben.

Voor het overige wordt art. 2, (1)a, de aanslag tegen staatshoofden, slechts zeer gedeeltelijk door art. 92 Swb. gedekt, terwijl men deze alinea slechts behoeft te lezen om te zien dat de daarin genoemde delicten in onze wet niet strafbaar zijn.

Ook bestaat slechts gedeeltelijke overeenstemming tusschen art. 2, (2) en (3) en de misdrijven uit titel 7, waardoor de algemeene veiligheid van personen of goederen in gevaar wordt gebracht, en uit titel XXVII vernieling of beschadiging van goederen, Wetboek van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht.

Poging tot misdrijf is te onzent algemeen strafbaar gesteld, poging tot mishandeling maakt hierop in onze wet een uitzondering. Art. 2 (4) van het Verdrag kent deze uitzondering niet.

Art. 2 (5). Het dragen van wapenen is verboden, behoudens gevallen in de Vuurwapenwet opgesomd. Een bijzondere qualificatie bevat art. 96, 3°, het misdrijf van het voorhanden hebben van voorwerpen waarvan de houder weet, dat zij bestemd zijn tot het plegen van een misdrijf tegen de veiligheid van den staat. (Art. 2 (5) van het verdrag gaat veel verder.

De deelneming aan een vereeniging die tot doel heeft het plegen van misdrijven wordt strafbaar gesteld in art. 140. In de titels 1 en 2 van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht is herhaaldelijk sprake van aanslag en samenspanning.

In art. 3 van het Verdrag worden een aantal vormen van deelneming vermeld, die strafbaar zullen moeten zijn; het Verdrag gaat daarin op verschillende punten verder dan de Nederlandsche wet.

Ten onzent is de deelneming strafbaar aan een vereeniging die ten doel heeft het plegen van misdrijven. Het Verdrag spreekt van „l'association on

l'entente en vue de l'accomplissement de tels actes".

Reeds in het comité d'experts blijkt deze omschrijving moeilijkheden te hebben opgeleverd²⁴). Het eerste ontwerp omschrijft: „association ou entente”, het tweede: „entente en vue de l'accomplissement d'un acte” (sc. terroriste). Deze redactie is aldus opgesteld in aansluiting aan de Fransche Anarchistenwet. Op voorstel van Polen is toen in het derde ontwerp gekomen „l'accord en vue de l'accomplissement” etc. Het verschil tusschen „association” en „entente” lag volgens den rapporteur hierin, dat „association” een materieele organisatie veronderstelt en concrete vormen van uitvoering, terwijl „entente” slechts een besluit is van enkele personen om een bepaalde daad te volbrengen. De conferentie heeft toen besloten „l'association ou l'entente” te aannemen, daarmede terugkeerende tot de oorspronkelijke redactie. Het verdrag sluit dus wat betreft deze redactie van „association” aan bij den Franschen Code Pénal, artt. 265—268, waar strafbaar gesteld wordt de „association de malfaiteurs en vue d'attentat contre les personnes ou les propriétés.” Het begrip zal in onze wet vertaald kunnen worden door „vereeniging”. De Engelsche tekst tenslotte, vat „entente en association” samen in „conspiracy”.

De uitlokking, „instigation”, is te onzent algemeen strafbaar gesteld, wanneer de uitlokking door een van de in de wet genoemde middelen wordt uitgevoerd.

Het verleenen van hulp (Verdrag art. 3 (5)) is ten onzent als medeplichtigheid strafbaar, als de hulp verleend is *bij* het plegen van het misdrijf, is de hulp verleend vóór het plegen ervan dan kan het feit vallen onder de omschrijving van art. 48, 2°.

Art. 4 van het Verdrag bepaalt dat de deelneming als een zelfstandig delict zal moeten worden omschreven, als de straffeloosheid anders het gevolg zou

24) Volgens de mededeelingen van den rapporteur, Actes, 87.

zijn. Deze bepaling is geredigeerd met het oog op het geval dat de deelnemers aan het strafbare feit zich in verschillende landen bevinden, en aldus straffeloosheid het gevolg zou zijn, wanneer de wet van den verblijfsstaat zou bepalen dat deelneming geen zelfstandig delict is. De bepaling eischt niet dat de deelneming van de in hetzelfde land verblijvende daders als afzonderlijke delicten worden berecht, om dit te accentueeren is aan het artikel toegevoegd de voorwaarde dat anders straffeloosheid zou intreden ²⁵⁾).

De overeenstemming met het Verdrag inzake valsche munterij met de Nederlandsche wet, maakte, naar het oordeel der Nederlandsche Regeering ²⁶⁾ een wijziging van de Nederlandsche wet met het oog op art. 4, dat dezelfde strekking heeft als art. 4 van het Verdrag nopens terrorisme, niet noodig.

Slechts ten aanzien van de aanslagen tegen de staatshoofden onderscheidt onze wet of de aanslag is gepleegd tegen het eigen of een vreemd staatshoofd. Ten aanzien van de andere misdrijven maakt onze wet dit onderscheid niet. Wat betreft misdrijven tegen vreemde gezagsdragers, zijn alleen aanslagen tegen vreemde staatshoofden strafbaar gesteld.

Daar ons land internationale recidive niet kent zal ook art. 6 geen wijziging met zich mee brengen. Art. 7, dat in nagenoeg gelijken vorm voorkomt in het Verdrag inzake valsche munterij (ald. art. 7), zal, evenmin als laatstgenoemd artikel, een wijziging in ons strafwetboek noodig maken.

Art. 8 maakt de opname noodig van de terroristische delicten in de Uitleveringswet, in de — limitatieve — opsomming van de misdrijven waarvoor uitlevering kan plaats hebben. Meteen geldt dit dan voor de uitlevering buiten verdrag (art. 8, 2°), wan-

25) Actes, 92.

26) M. v. T. inzake de wijziging van het Swb. in verband met het Verdrag enz. Bijl. Hand. Tweede Kamer 1930/31, 415.

neer die althans naar onze wetgeving mogelijk is. Het 3e lid van dit artikel bepaalt dat, ook als het feit is gepleegd op het gebied van den staat tegen wien het is gericht, uitlevering moet plaats hebben. De Nederlandsche wet en verdragen verzetten zich hiertegen niet, mits het feit niet van politieken aard geacht wordt, welke voorwaarde in de verdragen, die Nederland sloot, niet in de wet, voorkomt. Deze reserve wordt ook erkend in art. 8, 4°.

Art. 9 geeft een voorschrift voor het geval een land het beginsel van uitlevering van nationalen niet huldigt. In onze wet is een uitdrukkelijke erkenning van de niet-uitlevering van eigen onderdanen niet te vinden. Het beginsel is echter af te leiden uit de bepalingen van art. 4, 2° der Grondwet en de artt. 1, 2°, 2, 16 der Uitleveringswet, die slechts over vreemdelingen handelen. Meeningsverschil kan er door deze redactie ontstaan over de vraag of een Nederlander in aanmerking zou komen voor uitlevering buiten verdrag, of krachtens een bijzonder tractaat²⁷⁾. Art. 9 schrijft nu voor dat ingeval uitlevering van nationalen niet plaats vindt, de staat van verblijf moet overgaan tot bestraffing, tenzij in een gelijk geval een vreemdeling niet zou zijn uitgeleverd, immers ten aanzien van politieke delicten geldt niet de regel „aut dedere aut punire”. Art. 5 Swb. moet daartoe aangevuld, opdat de Nederlandsche wet toepasselijk zij op den Nederlander die zich buiten het rijk in Europa schuldig maakt aan een terroristisch misdrijf, terwijl in een gelijk geval een vreemdeling zou zijn uitgeleverd.

Over de beteekenis van art. 10 is reeds gehandeld. De competentie van den Nederlandschen rechter over de buitenslands door vreemdelingen gepleegde delicten zou uitdrukkelijk moeten vastgelegd worden,

27) Verg. de Savornin Lohman, *Onze Constitutie*, 1926, 307; Kranenburg, *Nederl. Staatsrecht*, 1930, II, 438.

waartoe art. 4 Swb. zou kunnen aangevuld worden.

Art. 11 maakt geen wijzigingen noodig. Art. 12 volgt uit de strekking van het Verdrag; aan de bepaling van art. 13 is reeds voldaan door de Vuurwapenwet.

In de strafbedreiging tegen de vervalsching van paspoorten, art. 14 wordt grootendeels door onze wet in art. 225 j° art. 231 voorzien.

De artt. 15 en 16 met de gemaakte reserves: „dans le cadre de la législation nationale” en „dans les limites où (l'Etat) le jugera désirable” voeren geen nieuwe denkbelden in, evenmin als art. 17 handelende over rogatoire commissies.

Art. 24 tenslotte bepaalt dat ratificatie inhoudt de verzekering dat de wet in overeenstemming is gebracht met het Verdrag. De wetswijziging zal dus aan de ratificatie (evenals is geschied bij het Verdrag tegen de valsche munterij) moeten voorafgaan.

Vooropgesteld moet dan dat het element „het verwekken van schrik bij bepaalde personen, groepen van personen, of in het openbaar” in de omschrijving van geen delict in onze wet voorkomt. Ook overigens is het er ver van verwijderd dat de in art. 2 van het Verdrag gegeven delictsomschrijvingen zouden samenvallen met strafbare feiten volgens de Nederlandsche wet. Aanpassing van onze wet aan het Verdrag zal dus het element der terroristische bedoeling of aard van de verdragsdelicten moeten tot uiting brengen. Voorts komt van bijna geen der verdragsdelicten de omschrijving in dezelfde woorden in onze wet voor. Ook bevat het Verdrag bepalingen omtrent deelneming, die met het stelsel der Nederlandsche wet niet overeenkomen. Om in al deze opzichten aanpassing te bereiken, zal het invoegen van een nieuwen titel in het Wetboek van Strafrecht gewenscht zijn.

Indien men de verdragsdelicten als gequalificeerde vorm van bestaande delicten in de wet zou willen

opnemen, zou de herziening van de delictomschrijving in tal van artikelen onzer wet noodig zijn, terwijl ook het Eerste Boek, met name titel 5, omtrent deelneming, in de wijziging zou moeten worden betrokken. De nieuwe voorschriften zouden na titel 3 in het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht een plaats kunnen vinden. Te overwegen ware ze in haar geheel op te nemen in titel 3, welks opschrift dan wijziging zou behoeven.

Voor Nederland, dat eigen onderdanen niet uitlevert, kan uit art. 9 of uit art. 10 de verplichting ontstaan om de nieuwe strafbepalingen toe te passen met betrekking tot buiten Nederland gepleegde delicten. De verdragsdelicten zullen daarom moeten worden opgenomen in art. 4 van het Wetboek van Strafrecht.

Bij samenvatting van de beteekenis van het Verdrag nopens terrorisme, moet in de eerste plaats vastgesteld, dat het politieke doel, waarmee deze Volkenbondsbemoeienis is ondernomen, is bereikt. Het conflict tusschen Zuidslavië en Hongarije, dat scherpe vormen begon aan te nemen bij de debatten in den Volkenbondsraad, is door de voorstellen om tot een verdrag ter bestrijding van terrorisme te komen, tot een goed einde gebracht. Deze gelukkige omstandigheid staat uiteraard niet in verband met de mérites van het Verdrag zelf.

Ten aanzien van het politieke delict en de asyilverleening heeft men te Genève de nieuwere opvattingen niet kunnen sanctionneeren. Daar de conferentie een intergouvernementeele was, werden alle voorgestelde bepalingen nauwkeurig op hun practische bruikbaarheid onderzocht. Dit in afwijking van de wetenschappelijke congressen, waar men zich bij het opstellen van resoluties vrijer kan bewegen.

Wat betreft de samenwerking der politie-autori-

teiten, welke samenwerking een der belangrijkste middelen is ter voorkoming van terrorisme, zijn geen nieuwe gezichtspunten geopend. Het bestaande op dit gebied gaf veel minder reden tot critiek dan de legislatieve zijde. Van belang is vooral een perfectioneering van de bestaande organisatie.

De juridische bepalingen komen neer op een nadere specialisatie van wat reeds bestond.

Thans wacht het Verdrag op de ratificatie, welke door de onzekerheid en wijzigingen in de buitenlandsche politiek van sommige der staten die onderteekend hebben, wel niet zal worden versneld. Daarbij brengen de jongste grenswijzigingen in Europa, en de drang bij sommige landen naar nog nieuwe grensuitbreiding, een herleving mee van terrorisme, dat van denzelfden aard is, als datgene wat aanleiding was tot het Verdrag. Men kan echter niet zeggen dat de bereidheid tot bestrijding van dit terrorisme met deze herleving ook is toegenomen.

Aanhangsel over het Internationale Strafgerechtshof.

Van het begin af aan der werkzaamheden ter voorbereiding van het Verdrag nopens terrorisme, is hieraan verbonden geweest het plan van de instelling van een internationaal strafgerechtshof. Reeds de Fransche suggestie ²⁸⁾ bevatte het voorstel om, hoewel de bestrijding der terroristische delicten aan de staten zal blijven opgedragen ²⁹⁾, toch een internationale instantie in het leven te roepen, die in bepaalde gevallen zou voorzien, wanneer aan een internationalen, boven een nationalen rechter de voorkeur moest geschonken. Dit was vooreerst het geval, dat in plaats van de uitlevering toe te staan, de aangezochte staat de rechtspraak van het Hof prefereert, en, in de tweede plaats het geval dat de staat op wiens gebied het delict is gepleegd, liever dan aan zijn eigen rechter, aan een internationalen rechter de berechting wil opdragen. Het betreft in beide gevallen misdrijven waarvan de berechting door den gebruikelijken rechter niet voldoende garanties bevat, in verband met omstandigheden van politieken aard, zoodat men zich, in plaats van geheel af te zien van rechtspraak, tot een onpartijdige, internationale instantie kan wenden.

Een internationale strafrechtelijke instantie is reeds lang een der desiderata van het internationale jus constituendum, in het bijzonder met het oog op het

28) 9 Dec. 1934. Doc. C. 184. M. 102. 1935. V. p. 22.

29) „La répression des faits ci-dessus visés restera confiée aux tribunaux de chaque Etat. Toutefois il serait instituée une cour pénale internationale.....”

volkenrechtelijke strafrecht dat de strafbaarheid van den staat-aanvaller zou moeten regelen ³⁰⁾.

Bij de voorbereiding van het Permanente Hof voor Internationale Justitie is mede het toekennen aan het Hof van een strafrechtelijke bevoegdheid besproken, doch deze gedachte is ten slotte door de Volkenbondsvergadering niet overgenomen ³¹⁾; het rapport van de Derde Commissie werd aanvaard, dat uitsprekt dat het geen nut heeft een strafgerecht op te richten naast het bestaande Hof en dat de bedoelde internationale misdrijven beter door de nationale rechtbanken kunnen worden berecht.

In den na-oorlogschcn tijd wordt de vraag bestudeerd, behalve in de literatuur, ook in de internationale juridische vereenigingen ³²⁾. Een Hof dat competent zou zijn om staten te dagvaarden en te vonnissen blijft hierbij een voorwerp van onderzoek vormen. Maar ook een Hof, dat slechts individuen kan berechten, blijft wetenschappelijke belangstelling trekken. Hierbij concentreert zich de aandacht vooral op de vraag naar de toepasselijke wet, een vraag van belang als men het „nullum crimen sine lege” wil handhaven, en op de vraag naar de competentie. Bij dit laatste punt heeft men zich beijverd een categorie van internationale delicten op te stellen, die het Hof zou moeten berechten ³³⁾, en om de gevallen te onderzoeken waarbij competentie-conflicten tot de wenschelijkheid van een internationalen rechter zouden doen besluiten ³⁴⁾.

De theoretische argumenten voor een internationaal Strafgerechtshof worden meestal ontleend aan de

30) De plannen tot oprichting van een internationale rechtbank die tijdens de vredesonderhandelingen te Versailles zijn besproken, kunnen hier beter terzijde blijven.

31) Zitting 18 Dec. 1920.

32) Overzicht van deze litteratuur bij Pella, *Projet de Statut d'une cour de justice criminelle internationale*, 10 e.s.

33) Zie Hoofdstuk III.

34) *Donnedieu de Vabres, Principes*, 436.

universalistische theorie van het internationale strafrecht, die wij reeds bij andere onderwerpen tegengekomen zijn.

Een practisch argument wordt ontleend aan de omstandigheid dat, wanneer de verdachte van een andere nationaliteit is dan zijn rechter, dit aanleiding kan zijn tot politieke wrijving tusschen de landen waartoe beide behooren. De onpartijdigheid van den rechter zal dan door het land van den verdachte in twijfel worden getrokken. Deze toestand kan zich vooral na een gewapend conflict voordoen. Een internationale rechtbank zou boven deze verdenking staan en zekere garanties van objectiviteit verschaffen ³⁵⁾.

Hierbij voegt zich het argument dat de internationale delicten aan een internationalen rechter wil opdragen ³⁶⁾. Dit argument heeft slechts waarde voor het geval het internationale delict aanleiding zou geven tot onzekerheid aangaande den competenten rechter.

Afgezien daarvan hebben de gronden die worden aangevoerd voor de wenschelijkheid van een internationaal hof ongetwijfeld beteekenis, daar zij den nadruk leggen op het feit dat het Hof alleen zal moeten optreden, wanneer zich een lacune voordoet, wanneer er geen nationale rechter aangewezen is om recht te spreken, en straffeloosheid hiervan het gevolg zou zijn. Een dergelijke situatie kwamen wij reeds tegen in het geval van de Créole ³⁷⁾ ³⁸⁾.

Deze gedachten hebben thans vorm gekregen in het Verdrag tot instelling van een internationaal Strafgerechtshof.

In groote trekken zullen wij den inhoud van dit

35) Reliquet, *Jurisdiction criminelle*, 19.

36) Saldana, *La défense sociale universelle*; —, *La justice pénale internationale*, *Rec. des Cours de l'Acad. de droit int.* 1925, V, 426.

37) Aldus Rodière, *Le délit politique*, 263.

38) Het berechten van competentie-conflicten acht Donnedieu de Vabres de voornaamste taak van een Hof, *Rev. de dr. pén. int.* 1924, 179.

Verdrag nagaan, dat geheel in dienst is gesteld van de bestrijding van het terrorisme.

Het Hof is ingesteld met het oog op de berechting van delicten, omschreven in het Verdrag nopens terrorisme (art. 1). De partijen zijn niet verplicht den dader aan het Hof over te leveren.

In de volgende gevallen zal de berechting plaats vinden (art. 2):

1) Als een misdrijf omschreven in de artt. 2 en 3 Verdr. terr., op eigen territoir gepleegd is, maar de staat van den locus delicti voorkeur geeft aan de berechting door het Hof.

2) Als iemand die schuldig is aan een feit uit de artt. 2 en 3 Verdr. terr. op het grondgebied van zijn eigen land vlucht, dat den regel heeft van niet-uitlevering van nationalen, zoodat de berechting krachtens personaliteitsbeginsel in het eigen land zou moeten plaats vinden, en dit land den dader overlevert aan het Hof (art. 9 Verdr. terr.)

3) Als een vreemdeling na gedelinqueerd te hebben volgens artt. 2 en 3 Verdr. terr., in een ander land vlucht, dat volgens universaliteitsbeginsel hem moest strafbaar stellen, doch de toevluchtsstaat voorkeur geeft aan berechting door het Hof (art. 10 Verdr. terr.).

4) Als volgens art. 8 Verdr. terr. de uitlevering plaats zou moeten hebben, doch de toevluchtsstaat berechting door het Hof prefereert.

In al deze gevallen treedt het Hof dus op als subsidiaire instantie, wanneer, met het oog op te vermijden politieke verwickelingen, de staat waar de dader zich bevindt, en die hem moet berechten, zijn nationalen rechter van deze verplichting wil ontdoen.

Het Hof is permanent, doch komt slechts bijeen als een vervolging aanhangig wordt gemaakt (art. 3).

Inzake zijn inwendige organisatie en het strafprocesrecht zal het Hof zelfstandig beslissen (art.

15), behoudens enkele algemeene in het Verdrag opgenomen bepalingen.

Art. 21 geeft aan welke wet het Hof zal toepassen. In de slotzitting van de conferentie is de eindredactie van dit artikel, overeenkomstig het voorstel van den Nederlandschen gedelegeerden, vastgesteld. De definitieve redactie opent de mogelijkheid om bepaalde strafwetten buiten toepassing te laten, doordat het Hof de minst strenge wet moet toepassen bij vergelijking van de wet van den locus delicti met de wet van den staat die den verdachte aan het Hof heeft overgeleverd (art. 21).

Bij twijfel over het toepasselijk recht beslist het Hof zelf.

Het Fransche voorstel vermeldde dat in het Verdrag een bepaling zou moeten worden opgenomen die de toepasselijke wet voorschreef. Na enkele wijzigingen in de verschillende projecten, is men eindelijk tot het genoemde resultaat gekomen.

Voor het Nederlandsche recht zal zich in het bijzonder de vraag voordoen of uitlevering, hetzij van een eigen onderdaan of van een vreemdeling aan het Hof, mogelijk is. De beantwoording van deze vraag zal wellicht niet buiten artikel 4 Grondwet omgaan.

Een bijzondere taak is opgedragen aan de Nederlandsche Regeering in de artt. 46 en 53. Binnen een jaar na de ontvangst te Genève van de zevende ratificatie van het Verdrag inzake het Hof, zal de Nederlandsche Regeering een conferentie bijeenroepen van vertegenwoordigers der staten die geratificeerd hebben. Deze conferentie zal beslissen over het in werking doen treden van het Verdrag, hetgeen intusschen afhankelijk is van het inwerking treden van het Verdrag nopens terrorisme. Ook zal deze conferentie beslissen over verschillende vragen betreffende de inwendige organisatie van het Hof, voorzover daarin nog niet voorzien is. De conferentie zal met 2/3 der stemmen besluiten nemen.

RÉSUMÉ

La Convention pour la répression du terrorisme.

La Convention pour la prévention et la répression du terrorisme contient deux catégories de dispositions: celles concernant les recherches et les renseignements en vue de la prévention et la répression des actes de terrorisme, et celles concernant l'adaptation des législations nationales aux nécessités de cette prévention et de cette répression. Notre étude s'occupe de l'aspect juridique la Convention seulement.

Pendant les travaux préparatoires plus d'une question est discutée, qui a trait à des innovations dans le domaine du droit pénal international. En voulant opposer à l'internationalisme du crime, l'internationalisme de la répression, plusieurs auteurs ont préconisé la nécessité d'adapter le droit pénal national aux exigences d'une répression plus efficace. Aussi pendant la conférence, comme déjà dans les observations des gouvernements au sujet des projets, il a été soutenu que la conception traditionnelle du droit d'asile et du droit extraditionnel en général devait être mise en harmonie avec les nouvelles tendances du droit international.

Dans l'introduction de cette étude l'histoire de la répression du terrorisme devant la Société des Nations est relatée. Dans les chapitres suivants sont traités d'abord le délit politique, l'asile et les délits internationaux, tandis que dans le 4ème chapitre nous étudions de plus près la Convention.

Dans un appendice une esquisse est donnée du Statut de la Cour pénale internationale.

Un aperçu du développement historique de l'asile et une analyse des justifications théoriques qui en ont été données, nous mènent à la conclusion suivante. L'asile est un acte de souveraineté de l'Etat. Celui-ci a la faculté d'accorder le séjour à des étrangers, dans les cas où il le juge utile. Cette concession dépendra de conditions d'ordre social et de politique nationale. Toutefois, l'Etat ne peut juger arbitrairement dans ces circonstances, comme d'ailleurs il ne le pourra dans aucune sphère de son activité. Il n'y a pas lieu d'une affirmation intransigeante du principe de territorialité.

De quels principes doit-il être tenu compte pour accorder l'asile à un fugitif? L'Etat doit considérer ses obligations envers l'individu et celles envers les autres membres de la communauté internationale. C'est à dire qu'il a l'obligation de protéger le fugitif, une fois celui-ci légalement arrivé sur son territoire. Mais d'autre part il y a l'obligation internationale, imposée par la solidarité des Etats dans la lutte contre la criminalité, de prêter l'entr'aide judiciaire à la poursuite des malfaiteurs.

La simple permission de séjour ne doit pas être identifiée avec l'asile. Il y a question d'asile seulement en cas de refus d'une demande d'extradition, ou dans le cas où une expulsion de l'Etat de refuge aurait pour le fugitif les conséquences qu'on éviterait en refusant l'extradition, si celle-ci est demandée.

Le refus d'une demande d'extradition dépend de la question à savoir quel pourra être le sort d'un étranger dont l'extradition est accordée. Dans le cas où de façon générale un traitement juste de l'inculpé n'est pas garanti l'entr'aide judiciaire doit céder le pas à l'asile.

Le domaine de l'asile se restreindra quand la confiance entre les Etats augmentera, confiance sur laquelle l'extradition est fondée.

Le délit politique est devenu le centre autour duquel se groupent les arguments qui tendent à restreindre ou à maintenir l'asile. L'étude du délit politique montre qu'une définition donnant solution aux problèmes qui s'y attachent, ne semble pas encore trouvée.

Toutefois, le délit politique continue à paraître dans les textes internationaux; la notion a été reconnue comme une formule appropriée, sous laquelle le refus d'extradition peut être présenté. Il y aurait lieu de se demander s'il n'est pas conforme à la réalité de substituer au délit politique le „délit d'asile”.

Toutefois la relation entre les délits politiques et l'extradition n'est pas arbitraire. L'Etat sera incliné à une répression plus rigoureuse des délits qui sont dirigés contre l'organisation étatique. En conséquence l'extradition sera refusée, quand l'Etat requis peut estimer que la garantie manque que l'inculpé sera jugé de façon juste. L'étendue du domaine des délits extraditionnels ne dépendra donc pas au fond de la portée plus ou moins large qu'on attribuera au délit politique, mais de la conception qu'un Etat aura de l'asile. Cette conception est en rapport étroit avec le stade actuel de la vie internationale.

Dans le chapitre III sur les délits internationaux, est traité d'abord le principe de l'universalité du droit de punir. Comme précurseurs de l'idée qui est à la base des délits internationaux, sont examinés la clause d'attentat et celle d'anarchisme. Quelques exemples sont donnés de collaboration internationale en vue de la répression des délits internationaux, spécialement de celle dont la Société des Nations a pris l'initiative. Un aperçu de l'oeuvre de Von Mohl et de Pella y ajoute deux exemples du point de vue théorique.

En concluant, nous constatons que l'idée qui est à la base de l'énumération des délits internationaux,

n'est pas très claire. D'ailleurs la dénomination „délit du droit des gens" ne peut porter que sur la criminalité collective des Etats.

La notion de délit internationale devient plus concrète, si l'on considère comme internationales les infractions qui ont été préparées et exécutées dans différents pays, ou celles dont l'auteur s'est réfugié dans un pays étranger. Toutefois la collaboration des Etats se fait seulement en vue des délits internationaux, qui émeuvent plus profondément l'opinion publique. L'unification des législations nationales en vue de ces délits, par voie de traités, contribuera à la répression effective.

L'importance des efforts de la Société des Nations en ce qui concerne le terrorisme, s'est manifestée tout d'abord par l'apaisement porté au conflit, qui menaçait d'éclater entre la Hongrie et la Yougoslavie, dont la Yougoslavie avait subi une si grave perte dans la personne de son roi.

Pendant la conférence l'opinion de la plupart des gouvernements émise dans les observations sur les Projets de Convention, traitant l'asile, fut confirmée. La plupart des délégués refusaient de s'écarter des conceptions traditionnelles.

Les dispositions juridiques de la Convention dont l'analyse est donnée au 4ème chapitre, tendent à une unification des lois pénales réprimant le terrorisme, à l'égalité de la répression, que les délits terroristes soient dirigés contre la Haute Partie Contractante qui les reprime, ou une autre Haute Partie Contractante. et à l'obligation des Etats refusant l'extradition à poursuivre et punir le coupable.

CONVENTION POUR LA PRÉVENTION ET LA RÉPRESSION DU TERRORISME

Desireux de rendre de plus en plus efficaces la prévention et la répression du terrorisme, lorsqu'il présente un caractère international,

Ont désigné pour leurs plénipotentiaires:

Lesquels, après avoir produit leurs pleins pouvoirs trouvés en bonne et due forme, ont convenu des dispositions suivantes:

Art. 1. 1. Les Hautes Parties contractantes, réaffirmant le principe du droit international d'après lequel il est du devoir de tout Etat de s'abstenir lui-même de tout fait destiné à favoriser les activités terroristes dirigées contre un autre Etat et d'empêcher les actes par lesquels elles se manifestent, s'engagent, dans les termes ci-après exprimés, à prévenir et à réprimer les activités de ce genre et à se prêter mutuellement leur concours.

2. Dans la présente Convention, l'expression „actes de terrorisme” s'entend des faits criminels dirigés contre un Etat et dont le but ou la nature est de provoquer la terreur chez des personnalités déterminées, des groupes de personnes ou dans le public.

Art. 2. Chacune des Hautes Parties contractantes doit prévenir dans sa législation pénale, s'ils n'y sont déjà prévus, les faits suivants commis sur son territoire s'ils sont dirigés contre une autre Haute Partie contractante et s'ils constituent des actes de terrorisme au sens de l'article premier:

(1) Les faits intentionnels dirigés contre la vie, l'intégrité corporelle, la santé ou la liberté:

a) Des chefs d'Etat, des personnes exerçant les prérogatives du chef d'Etat, de leurs successeurs héréditaires ou désignés;

b) Des conjoints des personnes ci-dessus énumérées;

c) Des personnes revêtues de fonctions ou de charges publiques lorsque ledit fait a été commis en raison des fonctions ou charges que ces personnes exercent.

(2) Le fait intentionnel consistant à détruire ou à endommager des biens publics ou destinés à un usage public qui appartiennent à une autre Haute Partie contractante ou qui relèvent d'elle.

(3) Le fait intentionnel de nature à mettre en péril des vies humaines par la création d'un danger commun.

(4) La tentative de commettre les infractions prévues par les dispositions ci-dessus du présent article.

(5) Le fait de fabriquer, de se procurer, de détenir ou de fournir des armes, munitions, produits explosifs ou substances nocives en vue de l'exécution, en quelque pays que ce soit, d'une infraction prévue par le présent article.

Art. 3. Chacune des Hautes Parties contractantes doit également prévoir dans sa législation pénale les faits suivants s'ils sont commis sur son territoire en vue d'actes de terrorisme visés à l'article 2, dirigés contre une autre Haute Partie contractante, en quelque pays que ces actes doivent être exécutés:

- (1) L'association ou l'entente en vue de l'accomplissement de tels actes.
- (2) L'instigation à de tels actes, lorsqu'elle a été suivie d'effet;
- (3) L'instigation directe publique aux actes prévus par les numéros 1, 2 et 3 de l'article 2, qu'elle soit ou non suivie d'effet;
- (4) La participation intentionnelle;
- (5) Toute aide donnée sciemment en vue de l'accomplissement d'un tel acte.

Art. 4. Chacun des faits prévus à l'article 3 doit être considéré par la loi comme une infraction distincte dans tous les cas où il devra en être ainsi pour éviter l'impunité.

Art. 5. La répression par une Haute Partie contractante des faits prévus aux articles 2 et 3 doit être la même, que ces faits soient dirigés contre cette Haute Partie contractante ou une autre Haute Partie contractante, sous réserve des dispositions spéciales du droit national touchant la protection particulière des personnalités visées à l'article 2, N° 1, ou des biens visés à l'article 2, N° 2.

Art. 6. 1. Les pays qui admettent le principe de la récidive internationale reconnaissent dans les conditions établies par leurs législations respectives, comme génératrices d'une telle récidive, les condamnations étrangères prononcées du chef de l'un des actes prévus aux articles 2 et 3.

2. Lesdites condamnations seront, en outre, reconnues de plein droit ou à la suite d'une procédure spéciale par les Hautes Parties contractantes dont la législation admet la reconnaissance des jugements étrangers en matière pénale, en vue de donner lieu, dans les conditions prévues par cette législation, à des incapacités, déchéances ou interdictions de droit public ou privé.

Art. 7. Dans la mesure où la constitution de parties civiles est admise par la législation interne, les parties civiles étrangères, y compris éventuellement une Haute Partie contractante, doivent jouir de l'exercice de tous les droits reconnus aux nationaux par les lois du pays où se juge l'affaire.

Art. 8. 1. Sans préjudice des dispositions de l'alinéa 4 ci-dessous, les faits prévus aux articles 2 et 3 sont compris comme cas d'extradition dans tout traité d'extradition conclu ou à conclure entre les Hautes Parties contractantes.

2. Les Hautes parties contractantes qui ne subordonnent pas l'extradition à l'existence d'un traité reconnaissent, dès à présent, sans préjudice des dispositions de l'alinéa 4 ci-dessous, les faits prévus aux articles 2 et 3 comme cas d'extradition entre elles, sous la condition de réciprocité.

3. Aux fins du présent article, est également considéré comme cas d'extradition, tout fait énuméré aux articles 2 et 3, qui a été commis sur le territoire de la Haute Partie contractante contre laquelle il a été dirigé.

4. L'obligation d'extrader en vertu du présent article est subordonnée à toute condition et restriction admises par le droit ou la pratique du pays auquel la demande est adressée.

Art. 9. 1. Lorsqu'une Haute Partie contractante n'admet pas le principe de l'extradition des nationaux, ses ressortissants qui sont rentrés sur le territoire de leur pays, après avoir commis à l'étranger l'un des faits

prévus aux articles 2 et 3, doivent être poursuivis et punis de la même manière que si le fait avait été commis sur son territoire, et cela même dans le cas où le coupable aurait acquis sa nationalité postérieurement à l'accomplissement de l'infraction.

2. Les dispositions du présent article ne sont pas applicables lorsque, dans un cas semblable, l'extradition d'un étranger ne peut pas être accordée.

Art. 10. Les étrangers qui ont commis à l'étranger un des faits prévus aux articles 2 et 3 et qui se trouvent sur le territoire d'une des Hautes Parties contractantes doivent être poursuivis et punis de la même manière que si le fait avait été commis sur le territoire de celle-ci, lorsque les conditions suivantes sont réunies:

a) L'extradition ayant été demandée n'a pu être accordée pour une raison étrangère au fait même;

b) La législation du pays de refuge reconnaît la compétence de ses juridictions à l'égard d'infractions commises par des étrangers à l'étranger;

c) L'étranger est ressortissant d'un pays qui reconnaît la compétence de ses juridictions à l'égard des infractions commises par des étrangers à l'étranger.

Art. 11. 1. Les dispositions des articles 9 et 10 s'appliquent également aux faits prévus aux articles 2 et 3 qui ont été commis sur le territoire de la Haute Partie contractante contre laquelle ils ont été dirigés.

2. En ce qui concerne l'application des articles 9 et 10, les Hautes Parties contractantes n'assument pas l'obligation de prononcer une peine dépassant le maximum de celle prévue par la loi du pays où l'infraction a été commise.

Art. 12. En vue de prévenir efficacement toutes les activités contraires au but visé par la présente Convention, chacune des Hautes Parties contractantes doit prendre sur son territoire et dans le cadre de sa législation et de son organisation administrative les mesures qu'elle estimera appropriées.

Art. 13. 1. Indépendamment des dispositions de l'article 1, N° 5, doivent être réglementés le port, la détention et la circulation d'armes à feu (autres que les armes de chasse à canon lisse) et des munitions. Le fait de céder, de vendre ou de distribuer ces armes ou munitions à une personne ne justifiant pas de l'autorisation ou de la déclaration lorsqu'elle est requise par la législation interne pour la détention ou le port de ces objets sera réprimé; il en sera de même pour la cession, la vente ou la distribution des explosifs.

2. Les fabricants d'armes à feu, autres que les armes de chasse à canon lisse, doivent être obligés de marquer chaque arme d'un numéro d'ordre ou signe distinctif de nature à l'identifier; les fabricants et les détaillants doivent tenir un registre des noms et adresses des acheteurs.

Art. 14. 1. Doivent être punis:

a) Tous les faits frauduleux de fabrication ou d'altération de passeports ou autres documents équivalents;

b) Le fait d'introduire dans le pays, de se procurer ou de détenir de tels documents qui sont faux ou falsifiés, sachant qu'ils le sont;

c) Le fait de se faire délivrer de tels documents sur déclarations ou pièces fausses;

d) L'usage fait sciemment de tels documents faux ou falsifiés ou cablis à une autre identité que celle du porteur.

2. Doit être réprimé le fait de la part des fonctionnaires compétents de délivrer sciemment des passeports, autres documents équivalents ou visas, en vue de favoriser une activité contraire au but visé par la présente Convention, à des personnes sachant qu'elles n'ont pas le droit, conformément aux lois ou règlements, d'obtenir lesdits documents ou visas.

3. Les dispositions du présent article s'appliquent sans égard au caractère national ou étranger du document.

Art. 15. 1. Dans chaque pays et dans le cadre de sa législation nationale, les résultats des recherches en matière d'infractions prévues par les articles 2 et 3 et par l'article 14, dans la mesure où l'infraction à celui-ci peut être en rapport avec la préparation d'actes de terrorisme, seront centralisés dans un service.

2. Ce service doit être en contact étroit:

a) Avec les autorités de police à l'intérieur du pays;

b) Avec les services similaires des autres pays.

3. Il doit, en outre, réunir tous les renseignements pouvant faciliter la prévention et la répression des actes prévus par les articles 2 et 3 et des actes prévus par l'article 14, dans la mesure où ceux-ci pourraient être en rapport avec la préparation d'actes de terrorisme; il doit, dans la mesure du possible, se tenir en contact étroit avec les autorités judiciaires à l'intérieur du pays.

Art. 16. Chaque service, dans les limites où il le jugera désirable, devra notifier au service des autres pays, en leur donnant toutes informations nécessaires:

a) Tout acte prévu par les articles 2 et 3, même s'il est encore à l'état de projet; cette notification sera accompagnée de description, de copies ou de photographies;

b) Les recherches, poursuites, arrestations, condamnations, expulsions de personnes s'étant rendues coupables d'actes visés par la présente Convention, ainsi que le déplacement de ces personnes et tous renseignements utiles, notamment leurs signalement, empreintes digitales et photographies;

c) La découverte des écrits, armes, engins ou autres objets se rapportant aux actes prévus par les articles 2, 3, 13 et 14.

Art. 17. 1. Les Hautes Parties contractantes sont tenues d'exécuter les commissions rogatoires relatives aux infractions visées par la présente Convention selon leur législation nationale, leur pratique en cette matière et les conventions conclues ou à conclure.

2. La transmission des commissions rogatoires doit être opérée:

a) Soit par voie de communication directe entre les autorités judiciaires;

b) Soit par correspondance directe des ministres de la Justice des deux pays;

c) Soit par correspondance directe entre l'autorité du pays requérant et le ministre de la Justice du pays requis;

d) Soit par l'intermédiaire de l'agent diplomatique ou consulaire du pays requérant dans le pays requis; cet agent enverra directement ou par l'intermédiaire du ministre des Affaires étrangères la commission rogatoire à l'autorité judiciaire compétente ou à celle indiquée par le gouvernement du pays requis, et recevra directement de cette autorité

ou par l'intermédiaire du ministre des Affaires étrangères les pièces constituant l'exécution de la commission rogatoire.

3) Dans les cas a) et d), copie de la commission rogatoire sera toujours adressée en même temps au ministre de la Justice du pays requis.

4. A défaut d'entente contraire, la commission rogatoire doit être rédigée dans la langue de l'autorité requérante, sauf au pays requis à en demander une traduction faite dans sa langue et certifiée conforme par l'autorité requérante.

5. Chaque Haute Partie contractante fera connaître, par une communication adressée à chacune des autres Hautes Parties contractantes, celui ou ceux des modes de transmission susvisés qu'elle admet pour les commissions rogatoires de cette Haute Partie contractante.

6. Jusqu'au moment où une Haute Partie contractante fera une telle communication, sa procédure actuelle en fait de commission rogatoire sera maintenue.

7. L'exécution des commissions rogatoires ne pourra donner lieu au remboursement de taxes ou frais autres que les frais d'expertises.

8. Rien, dans le présent article, ne pourra être interprété comme constituant, de la part des Hautes Parties contractantes, un engagement d'admettre, en ce qui concerne le système des preuves en matière répressive, une dérogation à leur loi.

Art. 18. La participation d'une Haute Partie contractante à la présente Convention ne doit pas être interprétée comme portant atteinte à son attitude sur la question générale de la compétence de la juridiction pénale comme question de droit international.

Art. 19. La présente Convention laisse intact le principe en vertu duquel la qualification des faits visés par elle, les peines applicables, la poursuite, le jugement, le régime des excuses, le droit de grâce et d'amnistie relèvent dans chaque pays des règles de sa législation interne, sans que jamais l'impunité puisse résulter d'une lacune dans les textes de cette législation en matière pénale.

Art. 20. 1. S'il s'élève entre les Hautes Parties contractantes un différend quelconque relatif à l'interprétation ou à l'application de la présente Convention, et si ce différend n'a pu être résolu de façon satisfaisante par voie diplomatique, il sera réglé conformément aux dispositions en vigueur entre les Parties concernant le règlement des différends internationaux.

2. Au cas où de telles dispositions n'existeraient pas entre les parties au différend, elles le soumettront à une procédure arbitrale ou judiciaire. A défaut d'un accord sur le choix d'un autre tribunal, elles soumettront le différend à la Cour permanente de Justice internationale, si elles sont toutes parties au Protocole du 16 décembre 1920 relatif au Statut de ladite Cour, et, si elles n'y sont pas toutes parties, à un Tribunal d'arbitrages constitué conformément à la Convention de La Haye du 18 octobre 1907, pour le règlement des conflits internationaux.

3. Les dispositions ci-dessus du présent article ne portent pas atteinte au droit des Hautes Parties contractantes membres de la Société des Nations de porter le différend, si le Pacte les y autorise, devant le Conseil ou l'Assemblée de la Société des Nations.

Art. 21. 1. La présente Convention, dont les textes français et anglais feront également foi, portera la date de ce jour; elle pourra, jusqu'au

31 mai 1938, être signée au nom de tout Membre de la Société des Nations et de tout Etat non membre représenté à la Conférence qui a élaboré la présente Convention ou auquel le Conseil de la Société des Nations aura, à cet effet, communiqué copie de la présente Convention.

2. La présente Convention sera ratifiée. Les instruments de ratification seront transmis au Secrétaire général de la Société des Nations, pour être déposés dans les archives de la Société; il notifiera les dépôts à tous les Membres de la Société ainsi qu'aux Etats non membres visés au paragraphe précédent.

Art. 22. 1. A partir du 1er juin 1938, la présente Convention sera ouverte à l'adhésion de tout Membre de la Société des Nations ou de tout Etat non membre visé à l'article 21 par qui cette Convention n'aurait pas été signée.

2. Les instruments d'adhésion seront transmis au Secrétaire général de la Société des Nations, pour être déposés dans les archives de la Société; il notifiera les dépôts à tous les Membres de la Société et aux Etats non membres visés à l'article 21.

Art. 23. 1. Les Membres de la Société des Nations et Etats non membres qui seraient disposés à ratifier la Convention conformément au second paragraphe de l'article 21 ou à y adhérer en vertu de l'article 22, mais qui désireraient être autorisés à apporter des réserves à l'application de la Convention, informeront de leur intention le Secrétaire général de la Société des Nations. Celui-ci communiquera immédiatement ces réserves à tous les Membres de la Société et Etats non membres au nom desquels un instrument de ratification ou d'adhésion aura été déposé, en leur demandant s'ils ont des objections à présenter. Si la réserve est formulée au cours des trois ans qui suivront l'entrée en vigueur de la Convention, la même communication sera adressée aux Membres de la Société et Etats non membres dont la signature n'a pas encore été suivie de ratification. Si dans un délai de six mois à partir de la date de la communication du Secrétaire général aucune objection n'a été soulevée contre la réserve, celle-ci sera considérée comme acceptée par les Hautes Parties contractantes.

2. Au cas où des objections seraient soulevées, le Secrétaire général de la Société des Nations en informera le gouvernement qui désire formuler une réserve et l'invitera à lui faire savoir s'il est disposé à ratifier la Convention ou à y adhérer sans la réserve ou s'il préfère s'abstenir de toute ratification ou adhésion.

Art. 24. La ratification par une Haute Partie contractante ou son adhésion à la présente Convention implique l'assurance de sa part que sa législation et son organisation administrative la mettent en mesure de pourvoir à l'exécution de la Convention.

Art. 25. 1. Chacune des Hautes Parties contractantes peut déclarer, au moment de la signature, de la ratification ou de l'adhésion, que, par son acceptation de la présente Convention, elle n'entend assumer aucune obligation en ce qui concerne l'ensemble ou toute partie de ses colonies, protectorats, territoires d'outre-mer, territoires placés sous sa suzeraineté ou territoires pour lesquels un mandat lui a été confié; dans ce cas, la présente convention ne sera pas applicable aux territoires faisant l'objet d'une telle déclaration.

2. Chacune des Hautes Parties contractantes pourra ultérieurement

notifier au Secrétaire général de la Société des Nations qu'elle entend rendre la présente Convention applicable à l'ensemble ou toute partie de ses territoires ayant fait l'objet de la déclaration prévue au paragraphe précédent. En adressant ladite notification, la Haute Partie contractante intéressée pourra spécifier que l'application de ladite Convention à l'un quelconque de ces territoires sera subordonnée à toutes réserves qu'elle aura formulées et qui auront été acceptées aux termes de l'article 23. Dans ce cas, la Convention s'appliquera, avec lesdites réserves, à tous les territoires visés dans la notification quatre-vingt-dix jours après la réception de cette notification par le Secrétaire général de la Société des Nations. Au cas où une Haute Partie contractante désirerait formuler, en ce qui concerne l'un quelconque de ces territoires, des réserves autres que celles qu'elle a déjà apportées aux termes de l'article 23, la procédure à suivre sera celle qui est fixée audit article 23.

3. Chacune des Hautes Parties contractantes peut, à tout moment, déclarer qu'elle entend voir cesser l'application de la présente Convention pour l'ensemble ou pour toute partie de ses colonies, protectorats, territoires d'outre-mer, territoires placés sous sa suzeraineté ou territoires pour lesquels un mandat lui a été confiés dans ce cas, la Convention cessera d'être applicable aux territoires faisant l'objet d'une telle déclaration un an après la réception de cette déclaration par le Secrétaire général de la Société des Nations.

4. Le Secrétaire général de la Société des Nations communiquera à tous les Membres de la Société des Nations et aux Etats non membres visés à l'article 21 les déclarations et notifications reçues en vertu du présent article.

Art. 26. 1. La présente Convention sera enregistrée, conformément aux dispositions de l'article 18 du Pacte, par le Secrétaire général de la Société des Nations, le quatre-vingt-dixième jour qui suivra la réception par le Secrétaire général du troisième instrument de ratification ou d'adhésion.

2. La Convention entrera en vigueur le jour de cet enregistrement.

Art. 27. Chaque ratification ou adhésion qui interviendra après le dépôt du troisième instrument de ratification ou d'adhésion sortira ses effets dès le quatre-vingt-dixième jour qui suivra la date de la réception de l'instrument de ratification ou d'adhésion respectif par le Secrétaire général de la Société des Nations.

Art. 28. Une demande de révision de la présente Convention pourra être formulée en tout temps par toute Haute Partie contractante, par voie de notification adressée au Secrétaire général de la Société des Nations. Cette notification sera communiquée par le Secrétaire général à toutes les autres Hautes Parties contractantes et, si elle est appuyée par un tiers au moins de celles-ci, les Hautes Parties contractantes s'engagent à se réunir en une conférence aux fins de révision de la Convention.

Art. 29. La présente Convention pourra être dénoncée au nom de toute Haute Partie contractante, par notification écrite adressée au Secrétaire général de la Société des Nations, qui en informera tous les Membres de la Société et les Etats non membres visés à l'article 21. La dénonciation sortira ses effets un an après la date à laquelle elle aura été reçue par le Secrétaire général de la Société des Nations; elle ne sera opérante qu'au regard de la Haute Partie contractante au nom de laquelle elle aura été effectuée.

LITTERATUURLIJST

- Actes de la conférence internationale pour la répression du terrorisme, Genève, 1938.
- Marc Ancel, Le crime politique et le droit pénal au XXe siècle, *Revue d'histoire politique et constitutionnel*, 1938, 87.
- J. C. Astro, *Vervolging of uitlevering ter zake van buitenslands gepleegde misdrijven?* Diss. Utrecht.
- Bernard, *Traité théorique et pratique de l'extradition*, Paris, 1890.
- Billot, *Traité de l'extradition, suivi d'un recueil de documents étrangers et des conventions d'extradition conclues par la France et actuellement en vigueur*, Paris, 1874.
- J. W. M. Bosch, *Asyl en uitlevering*, Diss. Utrecht, 1885.
- Bourquin, *Crimes et délits contre la sureté de l'Etat, Recueil des Cours de l'académie de droit international*, 1927.
- Caloyanni, *La Convention pour la répression du terrorisme, Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 1938.
- Comptes rendus de la conférence internationale pour l'adaptation d'une Convention pour la répression du faux monnayage*, Genève, 1929.
- Roger Corbaz, *Le crime politique et la jurisprudence du Tribunal fédéral suisse*, Thèse Lausanne, 1927.
- Georg Dahm, *Das Strafrecht Italiens im ausgehenden Mittelalter*, Berlin-Leipzig, 1931.
- De Casabianca, *traduction du Code pénal du Royaume d'Italie*, 1932, avec introduction.
- De Lapradelle et Politis, *Recueil des arbitrages internationaux*, 1905.
- H. Donnedieu de Vabres, *Introduction à l'étude du droit pénal international. Essai d'histoire et de critique sur la*

- compétence criminelle dans les rapports avec l'étranger, Paris, 1922.
- , La Cour permanente de justice internationale et sa vocation en matière criminelle, *Revue international de droit pénal*, 1924, 175.
 - , Les principes modernes du droit pénal international, Paris, 1928.
 - , La justice pénale d'aujourd'hui, Paris, 1929.
 - , La répression internationale des délits de droit des gens, *Nouvelle revue de droit international privé*, 1935, 7.
 - , Die internationale Bekämpfung der Delikte des Völkerrechts, *Zeitschrift der Akademie für Deutsches Recht*, 1935, 184.
 - , *Traité élémentaire de droit criminel*, Paris, 1938.
- Jacques Dumas, La responsabilité des Etats à raison des crimes et délits commis sur leur territoire au préjudice d'étrangers, *Recueil des Cours de l'académie de droit international*, 1931, II, 187.
- Roger Dumas, Différents systèmes de répression de crimes et délits commis par des étrangers, Thèse, Aix — Marseille, 1913.
- F. B. Enthoven, *Studie over het anarchisme van de daad*, Amsterdam.
- Dudley Field, *Draft Outlines of an international Code*, New York, 1878.
- R. M. A. Geuljans, *De rechtspositie van den vreemdeling in Nederland*, Diss. Utrecht, 1938.
- B. Gewin, *Beginnelsen van strafrecht*, Leiden, 1907.
- Gibhardt, *Der Begriff der politischen Delicts*, Diss. Göttingen, 1933.
- Grivaz, *Nature et effets du principe de l'asile politique*, Thèse, Paris, 1894.
- Gudeman, *Die Auslieferung wegen politischer Verbrechen*, Diss. Erlangen, 1929.
- Guizot, *La peine de mort en matière politique*, Paris, 1822.

- Max Hagemann, Internationale und reisende Verbrecher, in: Elster u. Lingemann, Handwörterbuch der Kriminologie, I, 728.
- H. J. Hamaker, Behoort uitlevering van eigen onderdanen verboden te zijn, Handelingen Nederlandsche Juristen-vereening, 1885, I, 234.
- G. A. van Hamel, Inleiding tot de studie van het Nederlandsche strafrecht, Haarlem — 's Gravenhage, 1927.
- August Herbold, Das politische Asyl im Auslieferungsrecht, Diss. Heidelberg, 1933.
- Von Hippel, Deutsches Strafrecht, I, Berlin 1925.
- F. von Holtzendorf, Die Auslieferung der Verbrecher und das Asylrecht, Berlin, 1881.
- Manley O. Hudson, The Permanent Courts of International Justice, New York, 1934.
- Provo Kluit, De deditione profugorum, Diss. Leiden, 1829.
- Joseph Kohler, Internationales Strafrecht, Stuttgart, 1917.
- Kranenburg, Nederlandsch Staatsrecht, Haarlem, 1930.
- Kraus, Observations concernant les tendances du droit international de l'extradition, Revue de droit international et de législation comparée, 1927, 161.
- H. Lammasch, Auslieferungsrecht und Asylrecht, Leipzig, 1887.
- Lindenblatt, Das Asylrecht der politischen Verbrecher, nach Völkerrecht unter besonderer Berücksichtigung des deutschen Auslieferungswesens, Diss., Würzburg, 1910.
- F. von Liszt, Sind gleiche Grundsätze des internationalen Strafrechts für die Europäische Staaten anzustreben? Berlin — Leipzig 1882.
- Von Liszt — Fleischmann, Deutsches Strafrecht, Berlin, 1927.
- Lombroso — Laschi, Der politische Verbrecher und die Revolutionen, Deutsch herausgeg. von H. Kurella, Hamburg, 1891/92.

- J. de Louter, *Het stellig volkenrecht*, 's Gravenhage, 1910.
- Mailfer, *La démocratie dans les rapports avec le droit international*, Paris, 1876.
- F. von Martitz, *Internationale Rechtshilfe in Strafsachen*, Leipzig, 1888.
- F. Meili, *Lehrbuch des internationalen Strafrechts*, Zürich, 1910.
- A. Mercier, *l'extradition*, *Recueil des Cours de l'Académie de droit international*, 1930, III, 177.
- Mettgenberg, *Die Amerikanische Definition des politischen Verbrechens in Auslieferungsrecht*, *Archiv für öffentliches Recht*, 1911, 247 ff.
- , „*Politisches Verbrechen*“ in: *Strupp's Wörterbuch des Völkerrechts*, 1924/25.
- , *Die Neugestaltung des deutschen Auslieferungsrechts*, Tübingen, 1927.
- M. Miklitzanski, *Le lieu du délit en droit pénal*, *Revue internationale de droit pénal*, 1936, 270.
- F. von Mohl, *Staatsrecht, Völkerrecht und Politik*, Tübingen, 1860/69.
- Theodor Mommsen, *Römisches Strafrecht*, Leipzig, 1899.
- Hans Müller, *Des politische Asyl*, Diss. Rostock, 1934.
- Ortolan, *Eléments de droit pénal*, 1886.
- Patouillet, *traduction du Code pénal russe*, 1935; avec introduction.
- V. V. Pella, *Projet de Statut d'une Cour de justice criminelle internationale*, précédé d'une introduction de Caloyanni, Paris, 1928.
- , *La répression de la piraterie*, *Recueil des Cours de l'Académie de droit international*, 1927, I, 247.
- , *La coopération internationale dans la lutte contre le faux monnayage*, Paris, 1928.
- , *La criminalité collective des Etats et le droit pénal de l'avenir*.

- , Crimes contre la personnalité de l'Etat, Recueil des Cours de l'Académie de droit international, 1930, III, 677.
- N. Politis, Nouvelles tendances du droit international, Paris, 1927.
- Rappaport, Propagande de la guerre d'agression comme délit du droit des gens, Varsovie, 1929.
- J. Reliquet, De l'utilité et de l'organisation d'une juridiction criminelle internationale, Thèse, Rennes, 1928.
- J. M. Ritter, Bemerkungen zum Wandel des politischen Deliktes und der Strafgesetze zum Schutz von Volk, Bewegung und Staat, Juristisches Wochenschrift, 1934, 2213.
- René Rodière, Le délit politique, Paris, 1931.
- Albéric Rolin, Les infractions politiques, leur histoire, leurs caractères distinctifs, au point de vue de la théorie et au point de vue du droit belge, Revue de droit international, 1884, 147; 254.
- , L'extradition. Examen de quelques documents scientifiques législatifs récents sur la matière, Bruxelles, 1887. (Revue de droit international 1887.)
- J.-A. Roux, L'entr'aide des Etats dans la lutte contre la criminalité, Recueil des Cours de l'Académie du droit international, 1931, II, 81.
- , Entr'aide international pour la répression du terrorisme, Revue de droit international et de législation comparée, 1935, 5.
- Q. Saldana, La justice pénale internationale, Recueil des Cours de l'Académie de droit international, 1925, V, 227.
- , La défense sociale universelle, conférence, publiée par l'Institut d'études hispaniques, 1924.
- , Le terrorisme, Revue internationale de droit pénal, 1936, 26.
- A. F. de Savornin Lohman, Onze Constitutie, Utrecht, 1926.

- Hans Schmitz, Das internationale Verbrechertum und seine Bekämpfung, Diss., Köln, 1927.
- Soldan, L'extradition des criminels politiques, Revue de droit international, IV, 520.
- Travers, Le droit pénal international en temps de paix et en temps de guerre, 1920/22.
- Tzocoff, Les conférences internationales d'Unification du droit pénal, Thèse, Nancy, 1936.
- J. H. W. Verzijl, Het nieuwe internationale strafgerechtshof, Ned. Juristenblad, 1938, 333.
- F. de Visscher, Le droit pénal international en matière de navigation aérienne, Revue de droit international et de législation comparée, 1936, 118.
- De Vos van Steenwijk, Over de misdrijven waarbij wegens hun staatkundig karakter uitlevering is uitgesloten, Diss., Leiden, 1877.
- H. von Weber, Internationale Strafgerichtsbarkeit, Berlin, 1934.
- F. von Woesz, Das Asylwesens Ägyptens in der Ptolemäerzeit, München, 1923.
- E. Wolgast, Die Auslieferungsgesetze Norwegens, Schwedens und Finlands, Berlin 1928.
- A. F. Zwaardemaker, Asylverleening in Nederland, De Gids, 1938, 56.
-

STELLINGEN.

I.

Het is gewenscht art. 10 der Bedrijfsvergunningenwet 1938 in dier voege te wijzigen, dat van beslissingen, door den Minister van Economische Zaken op grond van art. 8 dier wet genomen, beroep mogelijk is op de Kroon, gehoord den Economischen Raad.

II.

Door de voorstanders van bijzonder Hooger Onderwijs worde niet geijverd voor financieele gelijkstelling van openbaar- en bijzonder hooger onderwijs, vóórdat een aanzienlijke besparing op de uitgaven voor het openbaar onderwijs is verkregen.

III.

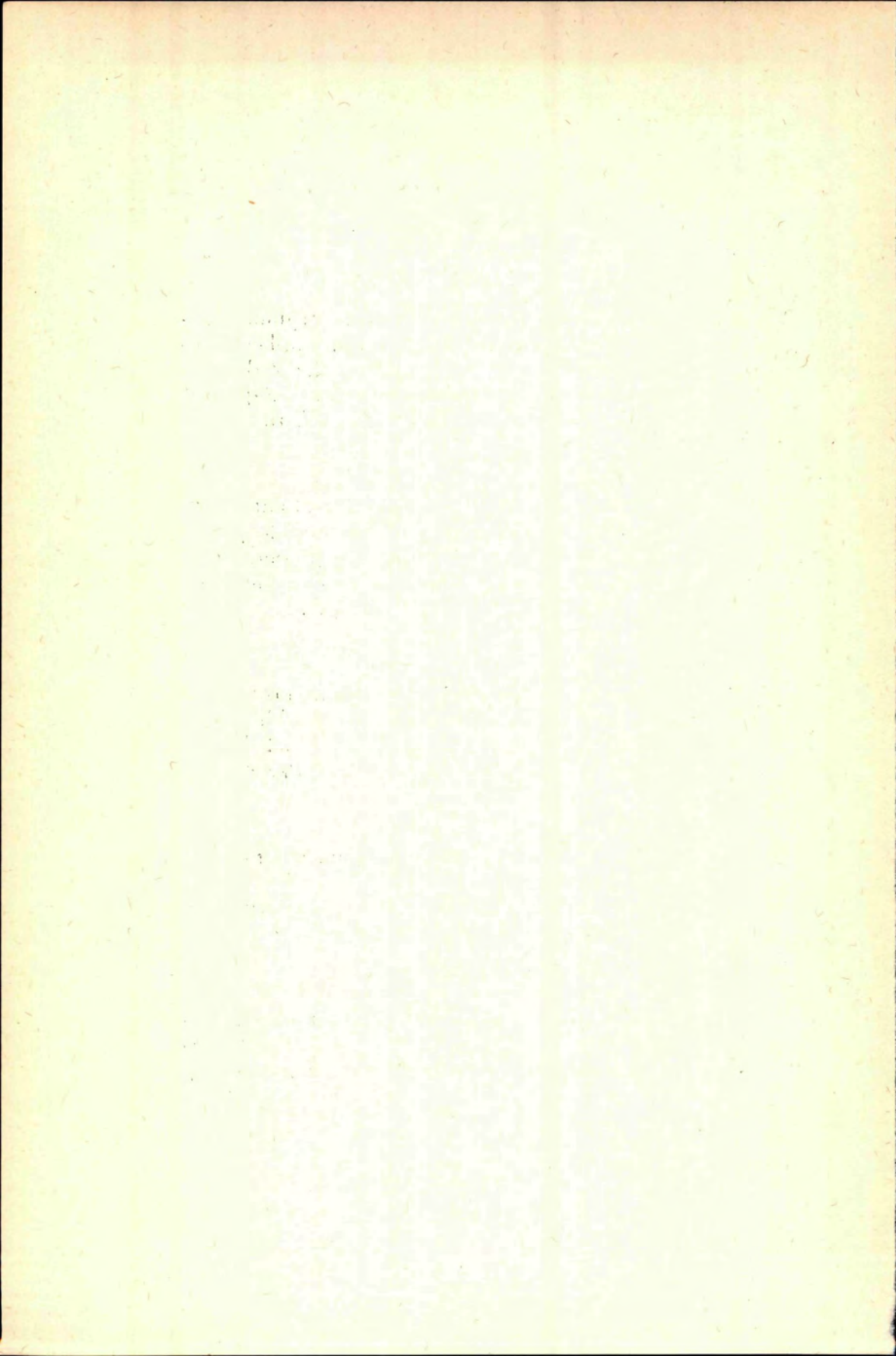
De uitspraak van den Hoogen Raad inzake het recht van de gezinsvoogden om de verblijfplaats hunner pupillen aan te wijzen, is in strijd met de oorspronkelijke bedoeling van het instituut der gezinsvoogden.

IV.

Verbindend verklaring van bepalingen eener collectieve arbeidsovereenkomst, waarin bedrijfsrecht-spraak verplicht wordt gesteld, is niet in strijd met art. 160, i.v.m. art. 162 en 163 Grondwet.

V.

Het gebod: „Heb uw naasten lief als uzelf en God boven allen” is als grondslag voor het recht onvolledig. (Scholten, Beginselen van samenleving, blz. 76).



VI.

Vluchtelingen kunnen zich tegenover de Regeering niet op een recht op asyl beroepen.

VII.

Art. 16 van het Pact van den Volkenbond heeft opgehouden verbindende kracht te hebben.

VIII.

Terecht heeft de Hoge Raad (22 April 1937, Ned. Jurisprudentie 1937, no. 1108) in casu het bestaan van een natuurlijke verbintenis tot het doen van uitkeering niet aangenomen.

