

Vergaderjaar 2009–2010

32 251 (R1905)

Goedkeuring van het op 20 december 2006 te New York tot stand gekomen Internationaal Verdrag inzake de bescherming van alle personen tegen gedwongen verdwijning (Trb. 2008, 173)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen

1.1. Inleiding

Het onderhavige voorstel van rijkswet strekt tot goedkeuring van het op 20 december 2006 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de bescherming van alle personen tegen gedwongen verdwijning (Trb. 2008, 173) (hierna: Verdrag). Het Koninkrijk kan pas aan het Verdrag gebonden worden wanneer de nationale wetgeving daarmee in overeenstemming is gebracht. De legislatieve gevolgen van toetreding tot het Verdrag zijn voor Nederland beperkt tot wijzigingen van de Wet internationale misdrijven (hierna Wim te noemen) en de Uitleveringswet. Daartoe strekkende voorstellen zijn opgenomen in het voorstel van wet tot uitvoering van het Verdrag, dat gelijktijdig met het onderhavige wetsvoorstel wordt ingediend.

Het Verdrag heeft een lange ontstaansgeschiedenis. De term gedwongen verdwijning is voor het eerst gebruikt door niet-gouvernementele organisaties (NGO's) uit Zuid Amerika in de zeventiger jaren van de vorige eeuw naar aanleiding van stelselmatige praktijken van gedwongen verdwijning in deze regio. De Inter Amerikaanse Commissie voor de mensenrechten en de Commissie van de Mensenrechten van de Verenigde Naties (hierna: de Commissie) hebben in die tijd aandacht gevraagd voor het verschijnsel gedwongen verdwijning. De Algemene Vergadering van de Verenigde Naties nam in 1978 resolutie 33/173 aan die regeringen opriep verdwenen personen te zoeken, onderzoeken in te stellen en de schuldigen te berechten. In 1980 heeft de Commissie de Werkgroep voor Gedwongen of Onvrijwillige Verdwijningen ingesteld. Deze werkgroep was specifiek belast met verdwijningen en poogde communicatie tussen families van verdwenen personen en autoriteiten te verbeteren.

Op 18 december 1992 heeft de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op advies van de Commissie en haar werkgroep de «Verklaring inzake de bescherming van alle personen tegen gedwongen verdwijning» aangenomen. Hierin verklaarden regeringen dat bescherming tegen gedwongen verdwijning noodzakelijk is. Deze verklaring is geen bindend instrument. Maar zij was wel een belangrijke stap voorwaarts op de weg

naar de totstandkoming van internationale regelgeving inzake gedwongen verdwijning.

Op 26 augustus 1998 heeft een subcommissie van de Commissie een ontwerp-verdrag inzake de bescherming van alle personen tegen gedwongen verdwijning aan de Commissie aangeboden. Dit ontwerp is gebaseerd op de hiervoor genoemde verklaring. Dit ontwerp is later betrokken bij de totstandkoming van het Verdrag.

Met het op 17 juli 1998 te Rome tot stand gekomen Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof (Trb. 1999, 13) (hierna: het Statuut van Rome) heeft het verschijnsel gedwongen verdwijning haar intrede gedaan in internationale regelgeving. In artikel 7 van het Statuut van Rome is gedwongen verdwijning als onderdeel van een wijdverbreide of stelselmatige aanval tegen de burgerbevolking strafbaar gesteld als een misdrijf tegen de menselijkheid.

In april 2001 heeft de Commissie mede op aandringen van familieorganisaties en mensenrechten-NGO's besloten om een werkgroep in het leven te roepen die moest werken aan een verdrag ter bescherming van personen tegen gedwongen verdwijning. Tegelijkertijd heeft de Commissie opdracht gegeven tot de benoeming van een expert die aan de hand van de bestaande internationale kaders de leemten in kaart moest brengen met het oog op de verzekering van een volledige bescherming tegen gedwongen verdwijning. In januari 2002 heeft de expert Manfred Nowak zijn rapport aan de Commissie uitgebracht. Hij concludeerde dat het noodzakelijk is om een juridisch bindend instrument tot stand te doen brengen.

In 2003 is de werkgroep aan de slag gegaan. Zij heeft op 23 september 2005 de tekst van een ontwerpverdrag aangenomen. De Algemene Vergadering heeft het Verdrag op 20 december 2006 aanvaard. Het Verdrag is vooralsnog door 81 staten, waaronder het Koninkrijk, ondertekend en is door tien staten geratificeerd. Het Verdrag is nog niet in werking getreden. Daarvoor zijn twintig ratificaties of toetredingen nodig.

1.2. Inhoud van het verdrag

Het Verdrag beoogt een bijdrage te leveren aan het tegengaan van het misdrijf gedwongen verdwijning van overheidswege. Met de totstandkoming van het Verdrag geeft de wereldgemeenschap het signaal af dat gedwongen verdwijning onaanvaardbaar is en krachtig moet worden bestreden.

Het Verdrag is veelomvattend en voorziet in een brede aanpak van gedwongen verdwijning. Het ziet op voorkoming en bestrijding van gedwongen verdwijning en op bescherming van de slachtoffers ervan. De kern van het Verdrag vormt de verplichting tot strafbaarstelling van het misdrijf van gedwongen verdwijning.

Een aantal bepalingen van het Verdrag ziet op de opsporing en vervolging van daders. Zo hebben de autoriteiten de verplichting om in beginsel, wanneer er sprake is van een serieuze verdenking van een gedwongen verdwijning, over te gaan tot een opsporingsonderzoek, aanhouding en inhechtenisneming van de verdachte en uiteindelijk de vervolging. Het Verdrag stelt regels op met betrekking tot detentie en registratie van gedetineerden. Zo verplicht het Verdrag staten partijen om alle gevangenen in officieel erkende gevangenissen onder te brengen, officiële registers en gedetailleerde gegevens van alle gevangenen bij te houden, alle gevangenen toestemming te geven contact te houden met hun familie en hun advocaat en om aan hen toegang te verlenen tot informatie over de vrijheidsbeneming.

Ten slotte voorziet het Verdrag in een toezichthoudend mechanisme. Het Verdrag roept daartoe het Comité voor gedwongen verdwijningen in het leven. Partijen dienen aan dit Comité te rapporteren over de wijze van implementatie van het Verdrag. Ook kan het Comité bezoeken aan de

lidstaten afleggen. Daarnaast voorziet het Verdrag in de mogelijkheid van een individueel klachtrecht en van een statenklachtrecht bij het Comité.

1.3. Gevolgen voor de Nederlandse wetgeving

Het verschijnsel gedwongen verdwijning van overheidswege komt in Nederland niet voor. Vrijheidsbeneming vanwege de staat is gegrond op onze strafwetgeving en penitentiaire wetgeving en is omgeven met de nodige procedurele waarborgen. De rechtmatigheid van vrijheidsbeneming staat ter beoordeling van de onafhankelijke strafrechter.

Dit neemt niet weg dat Nederland met het verschijnsel te maken kan krijgen, wanneer op Nederlands grondgebied een persoon wordt aangehouden die ervan wordt verdacht zich buiten Nederland aan gedwongen verdwijning te hebben schuldig gemaakt.

De goedkeuring van het Verdrag zal gepaard gaan met enkele wijzigingen in de Nederlandse wetgeving. De eerste wijziging betreft het opnemen van het misdrijf van gedwongen verdwijning als zelfstandig misdrijf in onze strafwetgeving. Gekozen wordt voor opneming in de Wet internationale misdrijven (Wim). Daarvoor zijn vijf overwegingen.

In de eerste plaats is het misdrijf gedwongen verdwijning van personen reeds strafbaar gesteld in artikel 4, eerste lid, onderdeel i, juncto tweede lid, onderdeel d, van de Wim als een van de misdrijven tegen de menselijkheid. De omschrijving van het begrip *gedwongen verdwijning* in het Verdrag en de omschrijving van het begrip *gedwongen verdwijning van personen* in de Wim zijn goeddeels gelijk. Het Verdrag verplicht tot strafbaarstelling van gedwongen verdwijning als zelfstandig misdrijf (artikel 4) en als misdrijf tegen de menselijkheid (artikel 5). Het ligt voor de hand om bij de strafbaarstelling van gedwongen verdwijning als zelfstandig misdrijf aan te sluiten bij de strafbaarstelling in de Wim en deze eveneens op te nemen in de Wim.

In de tweede plaats past het misdrijf gedwongen verdwijning wat aard en ernst betreft in de in de Wim strafbaar gestelde internationale misdrijven. Die misdrijven behoeven overigens evenals het misdrijf gedwongen verdwijning niet een internationale connotatie te hebben.

In de derde plaats verplicht het Verdrag tot vestiging van aansprakelijkheid van meerderen. Een soortgelijke aansprakelijkheid is neergelegd in artikel 28, onderdeel b, van het Statuut van Rome, en in artikel 9 van de Wim.

In de vierde plaats voorziet artikel 2 van de Wim in een ruime extraterritoriale rechtsmacht. Nu het Verdrag ook verplicht tot vestiging van ruime extraterritoriale rechtsmacht, verdient het aanbeveling aan te sluiten bij de rechtsmachtregeling in de Wim.

In de vijfde plaats verplicht het Verdrag tot depolitisering van gedwongen verdwijning. Ook de Wim voorziet in depolitisering van internationale misdrijven.

De voorgestelde strafbaarstelling is neergelegd in een nieuw artikel 8a van de Wim.

Daarnaast dient artikel 51a van de Uitleveringswet te worden aangevuld. Nederland behoort tot de landen die slechts kunnen voldoen aan uitleveringsverzoeken die zijn gebaseerd op een verdrag (vergelijk artikel 2 van de Uitleveringswet). Artikel 13, vierde lid, van het Verdrag geeft zulke staten de mogelijkheid het verdrag als grondslag ten behoeve van de uitlevering aan te merken, wanneer een specifiek uitleveringsverdrag ontbreekt. Dat geschiedt door de voorgestelde aanvulling van artikel 51a van de Uitleveringswet.

1.4. Koninkrijkspositie

De goedkeuring van het Verdrag wordt voor het gehele Koninkrijk gevraagd. De regering van de Nederlandse Antillen en de regering van Aruba hebben aangegeven medegelding van het Verdrag voor hun land wenselijk te achten. Daarbij merken zij het volgende op:

- Conform artikel 13, vierde lid, zullen ook de Nederlandse Antillen en Aruba, bij het ontbreken van een uitleveringsverdrag, het Verdrag aanmerken als rechtsgrondslag voor uitlevering.
- Artikel 26 voorziet in de instelling van een Comité die toezicht houdt op de naleving van het Verdrag. Daarmee werken de verdragspartijen samen voor zover deze partijen het mandaat van dit Comité hebben aanvaard. De Nederlandse Antillen en Aruba zullen het mandaat van het Comité aanvaarden.
- Artikel 31 betreft de facultatieve regeling voor de behandeling van klachten van of namens personen die stellen het slachtoffer te zijn van schending van het Verdrag door een verdragspartij. De Nederlandse Antillen en Aruba zullen het individueel klachtrecht erkennen, zodat het Comité de bevoegdheid heeft om een klacht in ontvangst te nemen.
- Artikel 32 bevat de facultatieve regeling voor de behandeling van klachten van verdragspartijen inzake niet nakoming van het Verdrag door andere verdragspartijen. De Nederlandse Antillen en Aruba zullen de bevoegdheid van het Comité, om een dergelijk statenklachtrecht in ontvangst te nemen, erkennen.

De gelding van het Verdrag zal zich echter vooralsnog beperken tot Nederland, totdat de vereiste uitvoeringswetgeving in de Nederlandse Antillen en Aruba tot stand is gebracht. Zodra die uitvoeringswetgeving gereed is zal het Verdrag ook kunnen worden aanvaard voor de Nederlandse Antillen en Aruba.

Overeenkomstig artikel 18 van het op 23 mei 1969 te Wenen tot stand gekomen Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht (Trb. 1972, 51) dienen de landen binnen het Koninkrijk zich overigens ook vóór de bekrachtiging te onthouden van handelingen die indruisen tegen voorwerp en doel van het Verdrag

2. Artikelsgewijze toelichting

Deel I

Artikel 1

Het eerste lid van dit artikel behelst het verbod van gedwongen verdwijning van een persoon of van personen. Ingevolge het tweede lid kan geen enkele bijzondere omstandigheid een rechtvaardiging opleveren voor gedwongen verdwijning. Artikel 15, tweede lid, van het op 4 november 1950 te Rome tot stand gekomen Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (Trb. 1951, 154) (hierna: EVRM) en artikel 4, tweede lid, van het op 16 december 1966 te New York tot stand gekomen Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (Trb. 1969, 99) hanteren eenzelfde uitgangspunt ten aanzien van enkele in die verdragen neergelegde fundamentele rechten.

Artikel 2

Dit artikel behelst een van de kernbepalingen van het Verdrag: de omschrijving van het begrip gedwongen verdwijning. Daarmee wordt de reikwijdte van het Verdrag vastgelegd. Voor de toepassing van het Verdrag wordt onder gedwongen verdwijning verstaan: arrestatie, gevangenhouding, ontvoering of elke andere vorm van vrijheidsontneming door vertegenwoordigers van de staat of door personen of groepen personen

die optreden met de machtiging of steun van of bewilliging door de staat, gevolgd door een weigering een dergelijke vrijheidsontneming te erkennen of door verhulling van het feit zelf of van de verblijfplaats van de verdwenen persoon, waardoor deze buiten de bescherming van de wet geplaatst wordt.

Deze begripsomschrijving bestaat uit een aantal elementen: er is sprake van vrijheidsontneming, daarbij is een staat betrokken, er is vervolgens een weigering om de vrijheidsberoving te erkennen of er is een verhulling van het lot of de verblijfplaats van de verdwenen persoon en deze wordt daardoor buiten de bescherming van de wet geplaatst.

Een aantal landen stelde voor om de strafbaarstelling van gedwongen verdwijning, zoals die is neergelegd in artikel 7, tweede lid, onderdeel i, van het Statuut van Rome, over te nemen. Dit werd echter door de meerderheid niet wenselijk geacht, nu het misdrijf van gedwongen verdwijning op grond van artikel 7 van het Statuut van Rome een misdrijf tegen de menselijkheid is. Het doel van dit verdrag is echter om de definitie zo ruim mogelijk te maken en bescherming te bieden tegen alle slachtoffers van gedwongen verdwijning, met inbegrip van de gevallen die niet kunnen worden gekwalificeerd als een misdrijf tegen de menselijkheid.

Een andere discussie was of naast state-actors ook non-state-actors moeten worden geacht te vallen onder de definitie. Een aantal staten zag dat er een groeiende erkenning van non-state-actors bestaat als actoren in het internationale recht. Het instrument heeft nu ook betrekking op non-state actors, mits de verantwoordelijkheid voor hun optreden gelegd kan worden bij de staat.

De definitie van gedwongen verdwijning in het Statuut van Rome komt overigens grotendeels overeen met die in het Verdrag: in artikel 7, tweede lid, onderdeel i, van het Statuut en in navolging daarvan artikel 4, tweede lid, onderdeel d, van de Wim is het begrip *gedwongen verdwijning van personen* als volgt gedefinieerd: het arresteren, gevangen houden of afvoeren van personen door of met de machtiging, ondersteuning of bewilliging van een staat of politieke organisatie, gevolgd door een weigering een dergelijke vrijheidsontneming te erkennen of informatie te verstrekken over het lot of de verblijfplaats van die personen, met de opzet hen langdurig buiten de bescherming van de wet te plaatsen. Er zijn evenwel enige verschillen. De definitie in het Verdrag is zowel ruimer als beperkter dan die in het Statuut van Rome en de Wim. Ruimer: (1) het Verdrag omschrijft gedwongen verdwijning, terwijl het Statuut gedwongen verdwijning van *personen* omschrijft; (2) in het Verdrag wordt ook gesproken van *elke andere vorm van vrijheidsontneming*; (3) in het Verdrag wordt ook gesproken van *verhulling* van de gedwongen verdwijning en van de verblijfplaats van de verdwenen persoon; (4) het Verdrag spreekt niet van een *langdurig* buiten de bescherming van de wet plaatsen; (5) in het Verdrag is het element *buiten de bescherming van de wet plaatsen* als een gevolg geformuleerd en is hiervoor niet, zoals in de Wim, opzet vereist. Beperkter: in het Statuut is ook sprake van gedwongen verdwijning door een *politieke organisatie*. De overige verschillen zijn redactioneel en hebben voor de reikwijdte van gedwongen verdwijning geen betekenis.

Voorgesteld wordt om bij de implementatie uit te gaan van de definitie in de Wim en deze als volgt uit te breiden: (1) omschrijving van gedwongen verdwijning van een *persoon*; (2) toevoeging van *elke andere vorm van vrijheidsontneming*, (3) toevoeging van *verhulling van het lot en de verblijfplaats*, (4) *buiten de bescherming van de wet plaatsen* formuleren als een gevolg en (5) schrapping van *langdurig*.

Artikel 3

Ingevolge deze bepaling worden partijen verplicht onderzoek te doen naar

gedwongen verdwijning zonder machtiging of steun van of bewilliging door een staat en vervolgens schuldigen te vervolgen. Deze bepaling verplicht partijen ook op te treden tegen vormen van vrijheidsontneming waarbij niet een staat is betrokken. Opzettelijke vrijheidsbeneming is strafbaar gesteld in artikel 282 Sr.

Artikelen 4 en 5

Deze artikelen verplichten partijen tot strafbaarstelling van het misdrijf van gedwongen verdwijning, respectievelijk als zelfstandig misdrijf (artikel 4) en als misdrijf tegen de menselijkheid (artikel 5). De laatste variant is reeds opgenomen in artikel 4, eerste lid, onderdeel i, juncto tweede lid, onderdeel d, van de Wim. Het zelfstandige misdrijf van gedwongen verdwijning zal als gezegd worden opgenomen in een nieuw artikel 8a van de Wim.

Artikel 6

Het eerste lid, onderdeel a, van dit artikel regelt de strafrechtelijke aansprakelijkheid van personen die gedwongen verdwijning plegen, doen plegen, medeplegen, uitlokken, daaraan medeplechtig zijn, of een poging doen tot dit feit.

Onderdeel b van het eerste lid regelt het beginsel van de zogenoemde command responsibility: de strafrechtelijke aansprakelijkheid en verantwoordelijkheid van de hiërarchisch meerdere voor de daden, verricht onder zijn bevelsbevoegdheid. Een soortgelijke bepaling bestaat in artikel 28 van het Statuut van Rome en is geïmplementeerd in artikel 9 van de Wim.

Artikel 6, tweede lid, voorziet in uitsluiting van een beroep op een bevel of instructie ter rechtvaardiging van gedwongen verdwijning. Een soortgelijke uitsluiting is neergelegd in artikel 11, eerste lid, van de Wim. Het Verdrag voorziet echter, anders dan artikel 11, tweede lid, Wim, niet in een uitzondering op de uitsluiting van een beroep op een hoger bevel. Volgens artikel 11, tweede lid, Wim is een ondergeschikte niet strafbaar wanneer het bevel door de ondergeschikte te goeder trouw als bevoegd gegeven werd beschouwd. Artikel 11, derde lid, van de Wim maakt de werking van het tweede lid weer ongedaan voor genocide en een misdrijf tegen de menselijkheid: een bevel tot het plegen van genocide of een misdrijf tegen de menselijkheid wordt geacht kennelijk onbevoegd gegeven te zijn. Voorgesteld wordt aan dit artikellid ook gedwongen verdwijning toe te voegen.

Artikel 7

Het eerste lid van dit artikel bepaalt dat er passende straffen moeten worden gesteld op het misdrijf van gedwongen verdwijning waarbij rekening moet worden gehouden met de buitengewone ernst van het misdrijf. In artikel 8a, eerste lid, Wim worden voor gedwongen verdwijning zonder meer, een maximum gevangenisstraf van vijftien jaren en een geldboete van de vijfde categorie voorgesteld.

Artikel 7, tweede lid, voorziet in de mogelijkheid van het vaststellen van strafverzachtende omstandigheden (onderdeel a) en strafverzwarende omstandigheden (onderdeel b). In het voorgestelde artikel 8a, tweede lid, Wim worden voor gedwongen verdwijning onder een viertal strafverzwarende omstandigheden levenslange gevangenisstraf of tijdelijke gevangenisstraf van dertig jaren en geldboete van de zesde categorie voorgesteld.

Artikel 8

Het eerste lid bevat een aantal verplichtingen omtrent de regeling van de

verjaringstermijn van het misdrijf van gedwongen verdwijning, voor zover verjaring zou gelden voor dit misdrijf. De verjaringstermijn moet van lange duur zijn en partijen moeten bij het bepalen van duur en het begin van de verjaringstermijn rekening houden met de aard en de ernst van het misdrijf. Artikel 13 van de Wim bepaalt dat er geen verjaringstermijn geldt ten aanzien van de in de Wim omschreven misdrijven. Deze bepaling zal ook toepasselijk zijn op gedwongen verdwijning.

Het tweede lid waarborgt het recht van slachtoffers op een doeltreffend rechtsmiddel gedurende de verjaringstermijn.

Het Nederlandse recht voorziet in een stelsel van strafrechtelijke en privaatrechtelijke rechtsbescherming voor slachtoffers van strafbare feiten.

Artikel 9

Deze bepaling is een klassieke jurisdictiebepaling. De formulering ervan sluit nauw aan bij hetgeen reeds in eerdere verdragen is bepaald. Er bestaat ingevolge het eerste lid, onderdelen a en b, een plicht om rechtsmacht te vestigen op basis van het territorialiteitsbeginsel (grondgebied van de staat; schip dat vaart onder de vlag van de staat; luchtvaartuig, ingeschreven overeenkomstig de wetgeving van de staat) en het actief personaliteitsbeginsel (onderdaan). Deze rechtsmacht is gevestigd in de artikelen 2, 3 en 5, eerste lid, onderdeel 2, Sr en artikel 2, eerste lid, onderdeel c, van de Wim.

Artikel 9, eerste lid, onderdeel c, voorziet in optionele rechtsmacht op grond van het passieve personaliteitsbeginsel. Deze rechtsmacht is gevestigd in artikel 2, eerste lid, onderdeel b, van de Wim. Artikel 9, tweede lid, bevat de gebruikelijke verplichting voor een staat tot het vestigen van zogenoemde secundaire universele rechtsmacht in de gevallen waarin de vermoedelijke dader zich op het eigen grondgebied bevindt en hij deze persoon niet uitlevert aan een andere staat. Deze rechtsmacht is gevestigd in artikel 2, eerste lid, onderdeel a, van de Wim.

Artikel 10

In deze (standaard)bepaling zijn, voor het geval dat de (vermoedelijke) dader zich op het grondgebied van een staat bevindt, zowel de verplichtingen van die staat neergelegd met betrekking tot het doen van onderzoek en het zekerstellen van de aanwezigheid van betrokkene met het oog op vervolging of uitlevering, als een aantal fundamentele rechten van degene ten aanzien van wie maatregelen worden getroffen.

Artikel 11

In artikel 11 is het beginsel «aut dedere aut judicare» neergelegd. Bezit de staat jurisdictie overeenkomstig artikel 9 en wordt een vermoedelijke dader niet uitgeleverd, dan verplicht artikel 11 de desbetreffende staat de betrokken persoon prompt aan de competente autoriteiten voor te geleiden ter fine van vervolging.

Ingevolge het derde lid dienen fundamentele procedurele rechten van de verdachte geëerbiedigd te worden.

Artikel 12

Deze bepaling bevat een aantal verplichtingen met betrekking tot de uitvoering van een effectief en met waarborgen omkleed onderzoek naar gedwongen verdwijning.

Ons strafprocesrecht voorziet in de nakoming van deze verplichtingen.

Artikel 13

Dit artikel handelt over de uitlevering van personen.

Het eerste lid geeft aan dat het misdrijf van gedwongen verdwijning ten behoeve van de uitlevering niet zal worden aangemerkt als een politiek delict. Artikel 12 van de Wim geeft uitvoering aan deze verplichting. Ingevolge die bepaling worden de in de Wim omschreven misdrijven voor de toepassing van de Uitleveringswet of de Wet overlevering inzake oorlogsmisdrijven niet beschouwd als strafbare feiten van politieke aard.

De in het Verdrag omschreven strafbare feiten worden geacht opgenomen te zijn in bestaande uitleveringsverdragen tussen partijen bij het Verdrag (tweede lid). In nieuwe verdragen dienen deze strafbare feiten te worden opgenomen (derde lid).

Het vierde lid geeft partijen in overweging om het Verdrag aan te merken als rechtsgrondslag voor uitlevering, als een uitleveringsverdrag ontbreekt. Nederland zal gebruik maken van deze mogelijkheid (aanvulling van artikel 51a Uitleveringswet).

Aangezien Nederland slechts uitlevert op basis van een verdrag (artikel 2 Uitleveringswet) heeft het vijfde lid voor ons land geen betekenis.

Het zesde lid van artikel 13 verwijst naar de nationale wetgeving en toepasselijke uitleveringsverdragen wat betreft de voorwaarden waaronder uitlevering kan worden toegestaan. Nederland kan in dit verband en voor zover geen bijzonder uitleveringsverdrag op een verzoek om uitlevering van toepassing is de weigeringsgronden van de Uitleveringswet en van het op 13 december 1957 te Parijs tot stand gekomen Europees Verdrag betreffende uitlevering (Trb. 1965, 9) inroepen (zie artikel 51a, derde lid, van de Uitleveringswet).

Het zevende lid voorziet in de mogelijkheid om uitlevering te weigeren, wanneer er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat het verzoek om oneigenlijke redenen is gedaan en de verzoekende staat strafrechtelijk wil optreden tegen een persoon vanwege zijn/haar ras, godsdienst, nationaliteit, etnische afkomst of politieke overtuiging.

Artikel 14

Ingevolge artikel 14 zijn partijen verplicht elkaar rechtshulp te verlenen ter zake van de onder het Verdrag vallende feiten. Het artikel noopt niet tot aanpassing in de Nederlandse wetgeving. Waar de Nederlandse wetgeving het bestaan van een verdragsgrondslag als voorwaarde stelt voor de mogelijkheid tot inwilliging van rechtshulpverzoeken, is in dit artikel die grondslag te vinden (zie de artikelen 552m, 552n en 552o Sv).

Artikel 15

Deze bepaling verplicht tot samenwerking en het verlenen van wederzijdse bijstand ten behoeve van de ondersteuning van slachtoffers, en bij het opsporen, lokaliseren en in vrijheid stellen van slachtoffers, en in geval van overlijden, bij het opgraven, identificeren en terugbrengen van het stoffelijke overschot.

Artikel 16

Hierin wordt bepaald dat geen staat een persoon zal uitzetten, terugzenden (refouler) naar of uitleveren aan een andere staat, wanneer er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat hij daar gevaar zou lopen te worden onderworpen aan gedwongen verdwijning. Deze verplichting is een uitwerking van het verbod van gedwongen verdwijning. Deze verplichting vloeit reeds voort uit artikel 3 van het EVRM. Daarin is het verbod van foltering, van onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing vervat. Artikel 16 toont voorts overeenkomst met het

non-refoulement beginsel, neergelegd in artikel 33 van het op 28 juli 1951 te Genève tot stand gekomen Verdrag betreffende de status van vluchtelingen (Trb. 1951, 131), maar dient hiervan wel te worden onderscheiden, aangezien artikel 16 anders dan artikel 33 van laatstgenoemd verdrag los staat van de vraag of de betrokkene vervolging heeft te vrezen wegens zijn godsdienstige of politieke overtuigingen, zijn nationaliteit of het behoren tot een bepaald ras of een bepaalde sociale groep. Deze verplichting noopt niet tot aanvullende wetgeving.

Artikel 17

De artikelen 17 tot en met 23 bevatten een groot aantal regels die alle ertoe strekken de rechtmatige detentie te verzekeren en onrechtmatige detentie en gedwongen verdwijning tegen te gaan. Het Nederlandse strafprocesrecht en penitentiaire recht voorzien in strafrechtstoepassing in overeenstemming met deze regels.

Artikel 17 bevat een aantal regels die een rechtmatige detentie moeten verzekeren.

Kernbepaling is het eerste lid van artikel 17: niemand mag in geheime detentie worden gehouden.

Artikel 17, tweede lid, bevat een zestal elementaire condities en waarborgen voor een rechtmatige vrijheidsbeneming (regelen wanneer en door wie een bevel tot vrijheidsbeneming kan worden gegeven en waarborgen dat vrijheidsontneming op een erkende en gecontroleerde plaats plaatsvindt; communicatie met familie of autoriteiten; toegang tot de plaats van vrijheidsontneming voor autoriteiten; voorzien in rechterlijke tussenkomst met het oog op beoordeling van de rechtmatigheid van de vrijheidsontneming).

Een belangrijke waarborg om te voorkomen dat personen in het penitentiaire systeem «zoek raken» is de verplichting in artikel 17, derde lid, om registers bij te houden met bepaalde gegevens betreffende gedetineerden en de detentie.

Bij de Dienst Justitiële Inrichtingen bestaan (geautomatiseerde) registers met deze gegevens.

Artikel 18

In het eerste lid is bepaald dat gegevens inzake gedetineerden en detentie onder bepaalde voorwaarden toegankelijk moeten zijn voor personen die een rechtmatig belang bij deze informatie hebben, zoals familieleden, de raadsman of toezichthouders op de detentie. Het door het Verdrag voorziene verstrekkingenregime spoort met de Wet bescherming persoonsgegevens.

Het tweede lid strekt tot bescherming tegen slechte behandeling, intimidatie of bestraffing van personen die zoeken naar informatie over een gedetineerde.

Artikel 19

Deze bepaling voorziet in waarborgen voor een juist gebruik van persoonsgegevens.

Artikel 20

Het eerste lid voorziet in de mogelijkheid dat het recht op informatie, bedoeld in artikel 18, wordt beperkt.

Het tweede lid waarborgt het recht op rechtsmiddelen om deze informatie te verkrijgen.

Artikel 21

Deze bepaling verplicht tot het nemen van maatregelen die waarborgen dat invrijheidstelling van een gedetineerde op zodanige wijze geschiedt dat kan worden nagegaan of deze daadwerkelijk is vrijgelaten. Voorts strekt deze bepaling ertoe de fysieke integriteit van de in vrijheid gestelde te waarborgen en te verzekeren dat deze zijn rechten kan uitoefenen.

Artikel 22

Deze bepaling verplicht tot het nemen van maatregelen om een aantal in deze bepaling omschreven gedragingen te voorkomen en daarvoor sancties op te leggen.

Onze strafrechtstoepassing voorziet erin dat de rechten die deze bepaling beoogt te beschermen, kunnen worden uitgeoefend.

Artikel 23

In het eerste lid is de verplichting neergelegd om in de opleiding van het met rechtshandhaving belast personeel te voorzien in informatie over de relevante bepalingen van het Verdrag met het oog op voorkoming en beëindiging van gedwongen verdwijning.

Het tweede en derde lid houden staten voor geen voorwaarden te scheppen die gedwongen verdwijning mogelijk maken dan wel het onderzoek daarnaar of het ongedaan maken ervan belemmeren.

Artikel 24

Deze bepaling bevat in hoofdzaak bepalingen van privaatrechtelijke aard die de positie van slachtoffers van gedwongen verdwijning en hun familie beogen te beschermen. Ingevolge het eerste lid is voor de toepassing van het Verdrag slachtoffer de verdwenen persoon en een ieder die rechtstreeks als gevolg van de gedwongen verdwijning nadeel heeft onderzonden. De in deze bepalingen neergelegde verplichtingen worden gedekt door ons stelsel van privaatrechtelijke rechtsbescherming.

Artikel 25

Deze bepaling strekt tot (strafrechtelijke) bescherming van kinderen die het slachtoffer zijn van gedwongen verdwijning, wier vader, moeder of voogd slachtoffer daarvan is dan wel die in gevangenschap worden geboren.

Het wederrechtelijk weghalen van deze kinderen is strafbaar gesteld in de artikelen 279 Sr (onttrekking minderjarige aan het wettelijk gezag), 280 Sr (geheimhouding verblijfplaats minderjarige), en 282 Sr (opzettelijke vrijheidsberoving).

Onze adoptiewetgeving voorziet in de toepassing ervan die rekening houdt met de specifieke belangen van kinderen die het slachtoffer zijn van gedwongen verdwijning.

Deel II

Dit onderdeel voorziet in een mechanisme van toezicht. Er wordt een Comité voor gedwongen verdwijningen (hierna: het Comité) in het leven geroepen. Dit Comité houdt toezicht op de naleving van de uit het Verdrag voortvloeiende verplichtingen.

Het Comité wordt een nieuwe toezichthouder naast reeds bestaande stelsels van toezicht op de naleving van mensenrechten, zoals het EVRM, de in de inleiding van deze memorie genoemde Commissie, het Comité

tegen foltering van de Verenigde Naties (CAT) en het Comité van de Raad van Europa voor de preventie van marteling (CTP).

Artikel 26

Deze bepaling voorziet in de instelling van het Comité.
Elke staat die partij is werkt samen met het Comité bij de uitvoering van haar mandaat voor zover die staat de taken van het Comité heeft aanvaard.

Artikel 27

Deze bepaling voorziet in een conferentie waarop het functioneren van het Comité wordt geëvalueerd.

Artikel 28

Deze bepaling voorziet in de samenwerking van het Comité met relevante internationale instellingen en organen.

Artikel 29

Deze bepaling verplicht partijen tot de opstelling van een implementatierapport binnen twee jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag voor de desbetreffende partij.
Het Comité bestudeert het rapport en geeft de reactie en aanbevelingen die het passend acht. Hierop kan de partij kan eigener beweging of op verzoek van het Comité reageren.

Artikel 30

Het Comité kan op verzoek van een persoon die opkomt voor de belangen van een verdwenen persoon, overgaan tot een spoedonderzoek naar deze.

Artikel 31

Dit artikel behelst een facultatieve regeling voor de behandeling van klachten van of namens personen die stellen het slachtoffer te zijn van schending van het Verdrag door een verdragspartij.
Het Comité aanvaardt alleen klachten van een Partij die dit individuele klachtrecht heeft erkend.
Nederland is voornemens dit klachtrecht te erkennen (erkenning van de bevoegdheid van het Comité een klacht in ontvangst te nemen). De verwachting is dat de uitoefening van dit klachtrecht in Nederland mede in het licht van de ervaringen met het in het EVRM neergelegde klachtrecht beperkt zal blijven.

Artikel 32

Dit artikel bevat een facultatieve regeling voor de behandeling van klachten van Staten Partijen inzake niet-nakoming van het Verdrag door andere verdragspartijen.
Nederland is voornemens de bevoegdheid van het Comité een dergelijke statenklacht in ontvangst te nemen te erkennen.

Artikel 33

In dit artikel is het bezoekrecht van het Comité neergelegd. Op grond van betrouwbare informatie omtrent mogelijke ernstige schendingen van de bepalingen van het Verdrag door de betrokken staat kan het Comité, na

overleg met en na toestemming van die staat, een bezoek aan die staat afleggen.

Artikel 34

Deze bepaling geeft het Comité de bevoegdheid om informatie die gegronde aanwijzingen oplevert voor wijdverbreide en stelselmatige gedwongen verdwijningen in een staat, door tussenkomst van de Secretaris-Generaal van de VN, door te geleiden naar de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties.

Artikel 35

Dit artikel bevat een regel van overgangsrecht: de bevoegdheden van het Comité en de verplichtingen van staten partijen hebben betrekking op gevallen van gedwongen verdwijning die zijn aangevangen na de inwerkingtreding van het Verdrag voor die staat partij.

Artikel 36

Zoals in de meeste eerder onder VN-auspiciën op het gebied van de mensenrechten gesloten verdragen die voorzien in de oprichting van een internationaal toezichthoudend orgaan, bepaalt artikel 36 eveneens dat het Comité jaarlijks rapporteert aan de Algemene Vergadering van de VN. Dit jaarverslag moet tevens worden overgelegd aan de verdragspartijen. Zij hebben de mogelijkheid om vóór de publicatie van het jaarverslag daarop commentaar te geven en tevens te verzoeken om opneming van dit commentaar in het jaarverslag.

Deel III (Slotbepalingen)

Artikelen 37 tot en met 45

Het Verdrag treedt in werking dertig dagen nadat twintig ondertekenaars het hebben bekrachtigd. Momenteel hebben tien lidstaten het Verdrag bekrachtigd.

De slotartikelen behoeven verder geen nadere toelichting.

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

De Minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen