

---

Radio-omroep- en Televisie-uitzendingen  
door stations buiten nationaal gebied

---

ADVIEZEN van  
*Prof. mr. L. J. Hijmans van den Berg*  
en  
*Prof. mr. M. Bos*  
met betrekking tot de wetsontwerpen  
nummers 11373 en 11374.

### *Ten geleide*

Naar aanleiding van de door de Regering ingediende wetsontwerpen tot goedkeuring van de op 22 januari 1965 te Straatsburg tot stand gekomen Europese Overeenkomst ter voorkoming van radio-omroep- of televisie-uitzendingen door stations buiten nationaal gebied (no. 11373) en tot wijziging van de Telegraaf- en Telefoonwet 1904 (no. 11374) werd mij zijdens de directie van Radio Veronica C.V. verzocht dienaangaande een algemeen advies uit te brengen betreffende de juridische consequenties hiervan, zowel nationaal als internationaal.

Het mag gezien de gecompliceerdheid van dit onderwerp geen wonder heten, dat ik mij terzake heb gewend tot mijn vroegere leermeester, prof. mr. L. J. Hijmans van den Bergh van wien in de inleiding tot het boekwerk „Met eerbiedigende werking”, waarin hem opstellen worden aangeboden, werd gezegd: „Het ziet er niet naar uit, dat Hijmans van den Bergh met het aftreden als hoogleraar zijn werkzaamheid op rechtskundig gebied als beëindigd zal beschouwen en de pen zal neerleggen”.

Omdat ik het voorrecht mocht hebben ook na mijn studietijd met hem in contact te blijven was deze stap ook daarom zeer voor de hand liggend.

Prof. Hijmans van den Bergh gaat echter niet over één nacht ijs. Om zo diepgaand mogelijk te kunnen voorlichten sloeg hij voor de vraagstellingen mede aan prof. mr. M. Bos, hoogleraar in het Volkenrecht te Utrecht, voor te leggen, waarmede ik uiteraard gaarne heb ingestemd.

Professor Bos legde zijn visie neer in een uitgebreid advies hetwelk dat van prof. Hijmans van den Bergh heeft aangevuld.

Het resultaat van hun beider gedachten is mijns inziens van dusdanig belang dat het wenselijk leek een en ander onverkort ten behoeve van diegenen die bij de problematiek direct zijn betrokken in bescheiden oplage in druk te doen verschijnen. Beide hoogleraren gaven hiertoe hun toestemming, evenals cliënte. Hun overwegingen en conclusies, die ik geheel onderschrijf, gaan hierbij.

Huis ter Heide, 1972.

Mr. W. J. M. Bordewijk,  
Advocaat.

Prof. mr. L. J. Hijmans van den Bergh

Utrecht, 11 Februari 1972  
Kromme Nieuwe Gracht 86

Weledelgestrengen Heer  
Mr. W. J. M. Bordewijk,  
advocaat,  
te  
Huis ter Heide.

*Weledelgestrenge Heer,*

1. Gij hebt Prof. Mr. M. Bos en mij advies gevraagd over Wetsontwerp 11373 in zake goedkeuring van, — verkort gezegd —, het Verdrag van Straatsburg van 22 Januari 1965 en van Wetsontwerp 11374 in zake wijziging van de Telegraaf- en Telefoonwet 1904.

2. De in verband hiermede rijzende vragen grijpen, gelijk voor de hand ligt, hier en daar in elkaar. Zij zijn voor een niet onbelangrijk gedeelte van overwegend volkenrechtelijken aard. In zoverre worden zij reeds door Mr. Bos in beschouwing genomen. In het na volgende beperk ik mij dus in hoofdzaak tot enige andere vragen.

3. Toch moet ik mij om te beginnen al dadelijk een ogenblik op volkenrechtelijk terrein begeven.

Ik vraag mij namelijk af, of het bepaalde in artikel 2, lid 2 onder (a), (b) en (c) van het Verdrag van Straatsburg niet in strijd is met voorschriften van positief volkenrecht, in het bijzonder met beginselen en tekst van het Verdrag van Rome in zake de Rechten van den Mens. Deze voorschriften immers laten toe „uithongeringsmethoden” toe te passen (het onder (b) en (c) bepaalde), of het reddeloos laten van een in nood verkerend, of beschadigd vaartuig. Is dit juist, dan rijst de vraag, of het Verdrag van Straatsburg in zoverre (door den rechter) bindend is te achten en dan wankelen ook de grondslagen van Wetsontwerp 11374, waarover straks nader. Dit kan goedkeuring van het Verdrag van Straatsburg mijns inziens in den weg staan.

4. Komend tot Wetsontwerp 11374 (Telegraaf- en Telefoonwet) stel ik tweeërlei negatieve opmerkingen voorop. In de eerste plaats spreek ik niet over luchtvaartuigen, doch uitsluitend over schepen, omdat, voor zo ver mij bekend, luchtvaartuigen te dezen, — zeker voor wat Nederland

betreft —, tot dus ver generlei praktische rol spelen. In de tweede plaats onthoud ik mij van het gebruik van het woord „piratenzenders”, een woord, merkwaardigerwijs wel gebezigd in de Memorie van Toelichting (opschrift onder A, no. 2) op Wetsontwerp 11373. Dit woord immers houdt een negatieve (veroordelende) waardering in, welke wellicht past in woord of geschrift van belanghebbende omroepverenigingen of dagbladen (met reclamebelangen), doch niet in een wetenschappelijk advies en naar mijn mening ook niet in een Regeringstoelichting op een wetsontwerp.

5. Naar mijn mening dienen voor wat deze Nederlandse en voor Nederland bestemde wetsontwerpen betreft ook nog enige relevante feiten voorop te worden gesteld.

Het gaat hier in de praktijk om twee schepen, namelijk dat, waarop Radio Veronica uitzendt en de z.g. Mebo II (Radio Nordsee).

Het eerstgenoemde schip is, voor zover mij bekend, een klein scheepje zonder eigen beweegkracht. Het moet dus, wil het zich verplaatsen, versleept worden en kan zich derhalve in de praktijk niet over enigszins langere afstanden verplaatsen. Daardoor, en ook door de geringe afmetingen, moet dit scheepje veelvuldig en met korte tussenpozen worden bevoorrad met brandstof (voor verwarming) en voedsel (voor de bemanning).

De Mebo II daarentegen is, voor zo ver mij bekend, een veel groter schip, met eigen beweegkracht. Het kan dus veel grotere voorraden, die langen tijd strekken, innemen en op eigen vermogen varen naar een vreemde, niet onder het Verdrag van Straatsburg vallende haven, daar voorraden en bemanning tot zich nemen en vervolgens naar de wateren voor de Nederlandse kust, — doch buiten de Nederlandse territoriale wateren—, terugkeren.

Deze feitelijke omstandigheden leiden tot de slotsom, dat, zoals de zaken nu staan, de beide wetsontwerpen, hier aan de orde, materieel alleen maar belang hebben voor en zien op het scheepje van waar Radio Veronica uitzendt.

6. Dit brengt mij tot een eerste opmerking van rechtskundigen aard ten aanzien van Wetsontwerp 11374.

Men mag wel stellen, dat grondbeginsel van wetgeving, — en zeker van strafwetgeving —, is en ook moet zijn, dat zij algemeen, in abstracto, geldt en niet wordt gemaakt ten aanzien van één (of zelfs van enige weinige) bijzondere gevallen.

In casu nu blijkt, zelfs uit de wel uiterst sobere toelichtingen op de twee wetsontwerpen, hier aan de orde en zeker ook uit den tekst van Wets-

ontwerp 11374, dat materieel in elk geval dit laatste wetsontwerp alleen is gericht tegen (verkort gezegd) Radio Veronica.

Dit schijnt mij discriminatoir en (dus) in strijd met genoemde beginselen van (straf)wetgeving.

7. Dit valt te meer op, nu voor zo ver mij bekend, Radio Veronica noch door frequentie, geluidsterkte, of gebruikten geluidsband, heeft gehandeld of handelt in strijd met de Regelen van Genève, welke terecht pogen „orde in den ether” te bevorderen en/of te handhaven en dus storing of hinder te voorkomen of te beletten. In zoverre heeft de aanvang van den considerans van Wetsontwerp 11374 geen grondslag in een, Nederland betreffenden, feitelijkten toestand.

8. Een volgend, naar mijn oordeel zeer zwaarwegend bezwaar, tegen Wetsontwerp 11374 is de wel zeer vergaande extra-territoriale werking, welke in dit ontwerp wordt gegeven aan de Nederlandse strafwet.

De Regering wijst hierop zelf in haar Memorie van Toelichting op Wetsontwerp 11373, blz. 3, kolom 1, vijfde alinea. Kan hier sprake zijn, *is* hier in feite, voor wat Nederland betreft, sprake, om met de Regering te spreken, van handelingen, „die universeel als kwaad worden ervaren”, als, om weder met de Regering te spreken, genocide (!), of „vrijwaring van aantasting van de belangen der eigen levensgemeenschap”? Kan of mag men met dergelijke ernstige zaken de, — men vergeve mij het woord —, onbenullige deuntjes van Veronica, of de reclame voor een of ander huishoudelijk artikel vergelijken, zelfs op één lijn stellen?

9. Zo schijnt mij ook moeilijk te aanvaarden, dat een Nederlander, die op of ten behoeve van een vreemd schip, voor, stelle de Braziliaanse kust, aldaar volkomen wettig een of meer van de handelingen verricht, genoemd in artikel 3 *septies*, lid 2, krachtens artikel 20, lid 4 Wetsontwerp 11374 strafbaar is (blijkt) indien hij om de een of andere onschuldige reden in Nederland voet aan wal zet.

10. Daarmede kom ik ook terug op de „uithongerings-” en „gebrek aan hulp”bepalingen, in het bijzonder vervat in artikel 3 *septies*, lid 2 onder (a), (b) en (c) van Wetsontwerp 11374. Deze schijnen mij in strijd met algemene beginselen van menselijkheid en menselijke veiligheid.

Nu heeft de Regering dit blijkbaar ook gevoeld en hoogstwaarschijnlijk is om die reden artikel 3 *septies* lid 3 ingevoegd. Wat betekent daar echter „in geval van nood”? Als gezegd, heeft de bemanning van een klein scheepje, als dat van waar Radio Veronica wordt geëxploiteerd, regelmatig en met korte tussenpozen bevoorrading met voedsel nodig. Blijft

die weg, dan ontstaat er voor de bemanning ongetwijfeld „nood”. Derhalve: de voorgestelde bepalingen in artikel 3 *septies*, lid 2 zijn of wel zinloos, immers onuitvoerbaar, of zij zijn inderdaad als „uithongeringsbepalingen” bedoeld. In beide gevallen schijnen zij moeilijk aanvaardbaar.

11. In dit verband valt nog op te merken, dat, naar den tekst van het wetsvoorstel, de bedrijvigheid van en aan boord van het Hospitaalkerkschip „de Hoop”, welke algemeen, in het bijzonder door onze vissers, wordt gewaardeerd en waartegen bij mijn weten nooit verzet is gerezen, ontoelaatbaar zou worden. Ontwerpen en Toelichtingen zwijgen over dit geval. Zal dit schip nu zijn uitzendingen moeten staken? Of zal ten aanzien van dit schip en zijn bemanning en bevoorraders, — wellicht op hoog bevel —, stelselmatig het opportuniteitsbeginsel worden toegepast? Dit zou (al weder) een, mijns inziens moeilijk te rechtvaardigen, discriminatoir beleid zijn.

12. Al het bovenstaande nog daargelaten, schijnt Wetsontwerp 11374, ook wetstechnisch, minstgenomen, weinig fraai.

13. Moge het formeel al mogelijk zijn in een bijzondere wet van het Wetboek van Strafrecht af te wijken, het gaat toch wel heel ver in een bijzondere wet als de Telegraaf- en Telefoonwet een zo grote wijziging en uitbreiding van de extra territoriale werking van de strafwet aan te brengen als hier geschiedt, zulks in afwijking van de fundamentele, en opzettelijk zorgvuldig geredigeerde en beperkte bepalingen, vervat in de artikelen 4 en 5 Wetboek van Strafrecht.

14. Voorts doet het vreemd aan, dat feiten, naar algemene beginselen van ons strafrecht als deelnemingsvormen aan te merken, hier plotseling als hoofddelicten, — zij het dan als overtredingen —, te zien geconstrueerd (voorgesteld artikel 20).

15. In de derde plaats is verre van duidelijk wat in het ontworpen artikel 20 *ter* wordt bedoeld met „in de sfeer” van de rechtspersonen of de vennootschap, waarbij te bedenken valt, dat de tegenstelling (?) van de begrippen „rechtspersoon” en „vennootschap” ook niet duidelijk is. Is een naamloze vennootschap, zonder twijfel rechtspersoon, geen vennootschap?

16. Gelijk reeds in het ontworpen artikel 1, lid 1, onder *a* niet duidelijk is wat onder „voor het publiek” is te verstaan.

17. Samenvattend acht ik, beleidsvragen daargelaten, de beide wetsontwerpen op algemeen rechtskundige gronden moeilijk aanvaardbaar.

Tot nadere toelichting ben ik gaarne bereid en ik ben,

met gevoelens van hoogachting,  
(L. J. Hijmans van den Bergh).

Prof. Mr. M. Bos

Zeist, 12 Februari 1972

Homeruslaan 12

Den Weledelgestrengen Heer  
Mr. W. J. M. Bordewijk  
Amersfoortseweg 27  
Huis ter Heide

*Weledelgestrenge Heer,*

Ik heb de eer U hierbij ingesloten te doen toekomen het mij door U gevraagde advies over een aantal volkenrechtelijke aspecten van de Europese Overeenkomst van 22 Januari 1965 en het ontwerp van Wet tot wijziging van de Telegraaf- en Telefoonwet 1904.

Inmiddels verblijf ik,

Hoogachtend,  
Uw dienstwillige  
w.g. M. Bos



ENIGE VOLKENRECHTELIJKE ASPECTEN VAN DE OP 22 JANUARI 1965 TE STRAATSBURG TOT STAND GEKOMEN EUROPESE OVEREENKOMST TER VOORKOMING VAN RADIO-OMROEP- OF TELEVISIE-UITZENDINGEN DOOR STATIONS BUITEN NATIONAAL GEBIED EN VAN HET ONTWERP VAN WET TOT WIJZIGING VAN DE TELEGRAAF- EN TELEFOONWET 1904 (BESTRIJDING OMROEP-UITZENDINGEN BUITEN ELK NATIONAAL GEBIED), IN- GEDIEND BIJ KONINKLIJKE BOODSCHAP VAN 30 JUNI 1971.

1. Bij Koninklijke Boodschap van 30 juni 1971 werd aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal ter overweging aangeboden een ontwerp van Wet tot goedkeuring van de op 22 januari 1965 te Straatsburg tot stand gekomen Europese Overeenkomst ter voorkoming van radio-omroep- of televisie-uitzendingen door stations buiten nationaal gebied.

Een tweede Koninklijke Boodschap van dezelfde datum legde de volksvertegenwoordiging een ontwerp van Wet voor tot wijziging van de Telegraaf- en Telefoonwet 1904 (bestrijding omroepuitzendingen buiten elk nationaal gebied).

De beide wetsontwerpen houden nauw verband met elkaar. Naar de Memorie van Toelichting op laatstgenoemd wetsontwerp vaststelt strekt dit ertoe in onze nationale wetgeving strafbepalingen op te nemen ter bestrijding van de door de Overeenkomst van Straatsburg bedoelde stations en wel „met inachtneming van genoemde overeenkomst”.

Onderwerp van het onderhavige advies zijn enerzijds de Europese Overeenkomst, anderzijds het ontwerp van Wet tot wijziging van de Telegraaf- en Telefoonwet 1904, meer in het bijzonder het voorgestelde art. 20, lid 4, hiervan. Overeenkomst en wetsontwerp worden hier ter sprake gebracht in het kader ener bestudering van enige volkenrechtelijke aspecten van de in het wetsontwerp opgenomen bepalingen van strafrecht, zoals deze in art. 20, lid 4, voormeld en in de artikelen, waarheen in art. 20, lid 4, direct of indirect verwezen wordt, te vinden zijn.

2. Art. 20, lid 4, van de Telegraaf- en Telefoonwet als voorgesteld verwijst naar de leden 1, *d*, en 3, *e*, van dezelfde bepaling; zelf verwijzen de leden 1, *d*, en 3, *e*, weer naar art. 3 *septies*, eerste en tweede lid, van dezelfde wet als voorgesteld; uit dit samenstel van bepalingen resulteert de volgende gecompliceerde regel:

De Nederlander, die zich aan boord van een ander dan een Nederlands schip, luchtvaartuig of ander drijvend dan wel door de lucht

gedragen voorwerp buiten elk nationaal gebied schuldig maakt aan:

1. *a.* het gebruik van een radio-electrische zendingrichting om voor het publiek bestemde programma's van woord-, toon- of beeldinhoud uit te zenden,  
*b.* de exploitatie van zulk een inrichting bestemd voor een gebruik als onder *a* bedoeld,  
*c.* de terbeschikkingstelling of aanleg van zulk een inrichting in de wetenschap, dat deze bestemd is voor een gebruik als onder *a* bedoeld,  
*d.* de terbeschikkingstelling van een schip of luchtvaartuig in de wetenschap, dat dit bestemd is om aan boord daarvan uitzendingen te doen als onder *a* bedoeld,

wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van ten hoogste vijfduizend gulden;

2. medeplichtigheid aan de onder 1 genoemde feiten, o.m. door:  
*a.* de terbeschikkingstelling van materiaal ten behoeve van schip, luchtvaartuig of zendingrichting,  
*b.* onderhoud of herstel aan schip, luchtvaartuig of zendingrichting,  
*c.* de bevoorrading van schip of luchtvaartuig,  
*d.* het vervoer van personeel of goederen naar of van schip of luchtvaartuig, dan wel de terbeschikkingstelling van middelen tot dat vervoer,  
*e.* de vervaardiging van programma's of onderdelen daarvan, bestemd om te worden uitgezonden,  
*f.* het geven van opdrachten tot het uitzenden van programma's of onderdelen daarvan, dan wel het verlenen van bemiddeling bij het verkrijgen van zodanige opdrachten,

wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste zes maanden of geldboete van ten hoogste duizend gulden.

3. De eerste vraag van volkenrecht, die n.a.v. deze regel rijst, is die van de toelaatbaarheid van de erin voorziene *exterritoriale werking*, d.w.z. de plicht van de Nederlander zich niet slechts op *Nederlands grondgebied*, maar ook daarbuiten, n.l. aan boord van een *niet-Nederlands schip, luchtvaartuig of ander drijvend dan wel door de lucht gedragen voorwerp* buiten elk nationaal gebied van de erin omschreven gedragingen te onthouden.

De Regering gaat zelf op de kwestie in, zowel i.v.m. haar voorstel tot goedkeuring van de Europese Overeenkomst als i.v.m. dat tot wijziging van de Telegraaf- en Telefoonwet.

Wat de Europese Overeenkomst aangaat constateert zij in de desbetreffende Memorie van Toelichting, dat blijkens art. 1 ervan de Overeenkomst betrekking heeft op „radio-omroep- of televisiestations, ingericht of in stand gehouden aan boord van schepen (...), die buiten nationaal gebied uitzendingen verzorgen, die (...) bedoeld zijn om te worden ontvangen of *kunnen* worden ontvangen op het gebied van een Overeenkomstsluitende Partij of die de ontvangst van een radio-electrische zending, die met toestemming van een Overeenkomstsluitende Partij wordt geëxploiteerd overeenkomstig het Radioreglement, hinderlijk storen”. De Regering gaat dan aldus verder:

„Bij de beantwoording van de vraag, of een uitzending valt onder de eerstgenoemde categorie, te weten die der uitzendingen die bedoeld zijn om te worden ontvangen of die kunnen worden ontvangen op het gebied van een overeenkomstsluitende staat, *is het volgens de overeenkomst irrelevant, of die uitzending een schadelijk effect heeft in de staat waarop zij is gericht of waar zij kan worden ontvangen.* (Bij de tweede categorie, die van de uitzendingen die hinderlijk storen, is uiteraard steeds sprake van een schadelijk effect). De Regering is van oordeel, dat het in beginsel niet juist is de overeenkomstsluitende staten te verplichten, aan hun nationale strafwet een extraterritoriale werking te verlenen terzake van feiten waarvan het schadelijk effect niet vaststaat. *In het algemeen immers is het naar haar oordeel slechts gerechtvaardigd, aan de nationale wet extraterritoriale werking te verlenen, wanneer het tegengaan van handelingen wordt geoogd, die universeel als kwaad worden ervaren* (vergelijk bij voorbeeld het Verdrag van 9 december 1948 inzake de voorkoming en de bestraffing van genocide (laatstelijk Trb. 1970, 190)), *alsook ter vrijwaring van aantasting van de belangen der eigen levensgemeenschap van de desbetreffende staat en der met die staat terzake verbonden staten.* Gezien echter het feit, dat *de onderhavige Overeenkomst terugrijpt op het door een honderdtal landen onderschreven ITU-Verdrag, met Radio-reglement,* en gezien het feit, dat ingevolge artikel 10 van de Overeenkomst lidstaten van de ITU, die niet tevens lid van de Raad van Europa zijn, tot de onderhavige Overeenkomst kunnen toetreden, menen de ondergetekenden dat *voornoemd bezwaar geen beletsel behoeft te vormen voor bekrachtiging der Overeenkomst*” (M. v. T., derde kolom).

Even verder treft men in hetzelfde stuk de volgende passage aan:

„Het oorspronkelijke ontwerp van de Raad van Europa beoogde

iedere oprichting of exploitatie van een radio-omroep- of televisie-station als bedoeld, of medewerking terzake, strafbaar te doen stellen, *geheel ongeacht de plaats van handeling en de nationaliteit van de dader*. Het was echter al spoedig duidelijk, dat deze bepaling een *onaanvaardbare exterritoriale uitbreiding van de werking der nationale strafwet* zou medebrengen. Een volgende versie verplichtte de partijen, de bepalingen van de Overeenkomst tenminste toe te passen op *de eigen onderdanen en op handelingen, verricht binnen hun grondgebied, op schepen of vliegtuigen die hun vlag voerden, en op ieder drijvend of door de lucht gedragen voorwerp waarover zij jurisdictie uitoefenden*. Uit deze versie werd later het woord „tenminste” geschrapt (...). Hoewel *met deze veranderingen tegemoet werd gekomen aan de mede van Nederlandse zijde aangevoerde bezwaren* tegen de oorspronkelijke tekst, bleven desiderata bestaan” (M. v. T., vierde kolom).

De hier verhaalde wordingsgeschiedenis dekt de ten slotte tot stand gekomen bepalingen van art. 3 van de Europese Overeenkomst echter niet. Dit artikel luidt:

„Iedere Overeenkomstsluitende Partij past overeenkomstig haar nationale recht de bepalingen van deze Overeenkomst toe op:

(a) haar onderdanen die een feit bedoeld in artikel 2 hebben begaan binnen haar gebied of aan boord van schepen of luchtvaartuigen die haar nationaliteit bezitten, dan wel buiten nationaal gebied *aan boord van schepen, luchtvaartuigen of andere drijvende of door de lucht gedragen voorwerpen*;

(b) vreemdelingen die een feit bedoeld in artikel 2 hebben begaan binnen haar gebied of *aan boord van schepen of luchtvaartuigen die haar nationaliteit bezitten*, dan wel *aan boord van een drijvend of door de lucht gedragen voorwerp dat onder haar rechtsmacht valt*”.

Is de zin van de formule, waarop de onderhandelende Staten zich blijkens de laatst aangehaalde passage uit de Memorie van Toelichting konden verenigen, dat „eigen onderdanen *wáár ook* handelende” gestraft dienden te worden, en verder „iedereen handelende *binnen het Staatsgebied* en wat daaraan gelijk gesteld is”, dan wijkt art. 3 voormeld hier in zoverre van af, dat het ook voor „eigen onderdanen” een territoriale beperking behelst: niet „wáár ook” handelend vallen zij onder de bedoeling van art. 3 (a), maar handelende *binnen het Staatsgebied* en de daaraan gelijkgestelde

ruimten (waaronder de *eigen* schepen), dan wel *aan boord van vreemde schepen enz.*

Gezien de uiteindelijke tekst van art. 3 der Europese Overeenkomst moet er m.a.w. naast de „bezwaren”, door de Regering in de hierboven bedoelde passage uit de Memorie van Toelichting gereleveerd, nog een bezwaar zijn geweest, n.l. *een bezwaar tegen de strafbaarstelling van „eigen onderdanen wáár ook handelende”*. Dit door de Regering niet genoemde bezwaar leidde dan tot een territoriale beperking: de gedachte aan de bestraffing van eigen onderdanen wegens handelen *op het grondgebied, in de territoriale zee en in de luchtkolommen daarboven van een andere Staat* liet men varen, doch wel hield men vast aan bestraffing ter zake van handelingen gepleegd *aan boord van schepen, luchtvaartuigen of andere drijvende of door de lucht gedragen voorwerpen van andere Staten.*

4. Ook in de Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp tot wijziging van de Telegraaf- en Telefoonwet wordt, als gezegd, een aantal zinsneden aan de kwestie der exterritoriale werking van de onderwerpelijke strafbepalingen gewijd.

De onder no. 2 hierboven gegeven samenvatting van art. 20, leden 4, 1, *d*, en 3, *e*, en art. 3 *septies*, leden 1 en 2, van de Telegraaf- en Telefoonwet, beide als voorgesteld, deed reeds uitkomen, dat het wetsontwerp de *Nederlander*, die zich aan boord van een *ander dan een Nederlands* schip, luchtvaartuig of ander drijvend dan wel door de lucht gedragen voorwerp buiten elk nationaal gebied aan de nader gespecificeerde handelingen schuldig maakt, strafbaar wil stellen. Het volgt hiermee art. 3 van de Europese Overeenkomst, naar uit het onder no. 3 opgemerkte kan blijken. De Regering wijst erop, dat het hier het enige geval van exterritoriale werking der ontworpen bepalingen betreft. Zij schrijft in de Memorie van Toelichting op bovenbedoeld wetsontwerp:

„Overigens zij erop gewezen, dat de — ingevolge de Eerste Titel van het Eerste Boek van het Wetboek van Strafrecht — beperkte omvang van de werking der strafwet in beginsel ook ten aanzien van de onderhavige bepalingen geldt. Op dit beginsel is ingevolge artikel 3 van de overeenkomst in het ontwerp slechts één uitzondering gemaakt, die in het voorgestelde vierde lid van artikel 20 is opgenomen. De toepasselijkheid van de ontworpen strafbepalingen blijft dus beperkt tot Nederlanders en vreemdelingen binnen het Nederlandse rechtsgebied — waaronder begrepen Nederlandse vaartuigen en luchtvaartuigen — en voorts tot Nederlanders aan boord van vreemde schepen en luchtvaartuigen voor zover deze zich buiten elk nationaal gebied bevinden” (M. v. T., vierde kolom).

5. Wat dan thans de vraag der *toelaatbaarheid naar volkenrecht* van de in het wetsontwerp tot wijziging der Telegraaf- en Telefoonwet opgenomen exterritoriale werking van een aantal strafbepalingen aangaat — en annex aan deze vraag kan die naar de volkenrechtelijke legimitatie van art. 3 der Europese Overeenkomst gesteld worden — diene het volgende.

Vier beginselen beheersen het debat over de reikwijdte van de strafwetgevende bevoegdheid van de Staat: (1) het territorialiteitsbeginsel: de Staat mag een binnen zijn territoir (en alles wat daarmee gelijkgesteld wordt) verrichte handeling strafbaar stellen, welke ook de nationaliteit van de dader is; (2) het nationaliteitsbeginsel: de Staat mag een door een onderdaan verrichte handeling strafbaar stellen, waar ter wereld de daad ook gepleegd werd; (3) het beschermingsbeginsel: de Staat mag zijn strafwetgevende bevoegdheid hanteren ter bescherming van zijn eigen belangen; (4) het universaliteitsbeginsel: de Staat mag als strafwetgever optreden ter bescherming van de belangen van de mensheid als geheel. Deze vier beginselen zijn in wezen heterogeen, n.l. gebaseerd op uiteenlopende criteria: ruimte, persoon en belang; de band van de Staat met de ruimte en de persoon is daarenboven veel sprekender dan die met enig belang; de verwezenlijking van welk ook der vier beginselen in enige nationale strafwet kan tenslotte niet anders dan langs de weg van afweging ervan tegen een of meer der andere drie beginselen plaatshebben.

Een sprekend voorbeeld van de noodzaak van afweging van territorialiteits- en nationaliteitsbeginsel tegen elkaar ontleen ik aan de Londense hoogleraar F. A. MANN:

„If Utopia were to enjoin all Utopians to drive on the left wherever they may be, a Utopian motorist driving in Holland would be breaking either Utopian or Dutch law. If Ruritania should prohibit all its nationals from doing business with certain countries and if such a discriminatory practice were a criminal offence in Holland, the Dutch branch of a Ruritanian corporation could not help committing an offence under either law (...). In these circumstances it is for the doctrine of international jurisdiction to avoid a clash between the territorial and the national rule. This doctrine can only suggest the test of closeness of connection. It demands, accordingly, *a weighing up of elements connecting a set of circumstances with the local law and with the national law respectively*. In a large number of cases the local law will have to be allowed to prevail, for every other solution would be destructive of justice and international intercourse” (*The Doctrine of Jurisdiction in International Law*, Recueil des Cours de l'Académie de Droit International, 1964, I, p. 90).

De afweging van beginselen als hier bedoeld, en in het algemeen de afweging van twee of meer der vier bovengenoemde beginselen tegen elkaar, alnaar het geval, dat zich voordoet, is intussen meer dan alleen een leerstuk uit de *volkenrechtstheorie*. Zij is een eis van *geldend volkenrecht*, gesteld aan iedere Staat, die de werkingssfeer van zijn strafrecht vaststelt. Ons art. 8 W. v. S. toont aan, dat de Nederlandse wetgever zich van deze eis bewust is geweest: het beperkt de in de artt. 2—7 omschreven werkingssfeer van het Nederlandse strafrecht „door de uitzonderingen in het volkenrecht erkend” (vgl. LANGEMEIJER, *Le principe de territorialité*, in *Le droit pénal international* (bundel-Van Bemmelen, Leiden, 1965), pp. 27—28), daarbij in het midden latende, welke deze uitzonderingen zijn. Reeds *bij de afgrenzing* van bedoelde werkingssfeer rust er derhalve een plicht *van volkenrecht* op de nationale wetgever (zie in dezelfde zin JENNINGS, *The Limits of State Jurisdiction*, *Nordisk Tidsskrift for International Ret*, 1962, pp. 212—213). Hoe anders dan door de *afweging* der onderscheidene beginselen tegen elkaar kan deze plicht worden nageleefd?

Inmiddels wordt de stelling wel verdedigd, dat wetgever, openbaar ministerie en rechter volkenrechtelijk gesproken vrijelijk hun gang kunnen gaan, zolang maar „the territorial sovereignty (in its true sense) of another State” niet door hem geschonden wordt. Of dit gebeurt hangt af van „the nature of the repressive measures taken by State A or its agencies”. Inbreuk op de territoriale souvereiniteit van Engeland zou bijv. gemaakt worden door Amerika, zo laatstgenoemd land in Engeland de boeken van een daar gevestigde maatschappij in beslag zou nemen in zijn strijd tegen Britse kartels. Aldus VERZIJL (*The Controversy Regarding the So-Called Extraterritorial Effect of the American Antitrust Laws*, *Nederlands Tijdschrift voor Internationaal Recht*, 1961, pp. 9—10). In deze opvatting kan de nationale wetgever zich naar volkenrecht elke bepaling inzake de werkingssfeer van zijn strafrecht veroorloven en hoeft hij zich over enige afgrenzing van de vier beginselen tegen elkaar derhalve het hoofd niet te breken. Ik kan deze zienswijze niet als juist erkennen. Bij zijn arrest van 7 september 1927 in de *Lotus*-zaak besliste het Permanente Hof van Internationale Justitie, dat het volkenrecht Turkije niet verbood een strafvervolging in te stellen tegen een Franse onderdaan, die het als officier van de wacht op het Franse schip *Lotus* schuldig achtte aan een aanvaring in volle zee met een Turks schip, tengevolge waarvan acht Turken de dood hadden gevonden. Het Hof beaamde de Turkse stelling, dat Turkije tot deze strafvervolging bevoegd was, omdat het effect van verdachte's onachtzaamheid op een Turks schip, d.i. op Turks rechtsgebied, was voelbaar geweest, hetgeen Turkije dezelfde bevoegdheid tot strafvervolging gaf als in een geval, waarin bedoeld effect op Turks grondgebied zou zijn inge-

treden (wat men in het Engels de „objective territoriality test” noemt). Het geschil, dat Frankrijk en Turkije *in casu* verdeeld hield, was er duidelijk niet een over de schending van „the territorial sovereignty (in its true sense)” van Frankrijk. Wat Frankrijk Turkije verweet was een met het volkenrecht strijdige werkingssfeer van het Turkse strafrecht en *dus* een met het volkenrecht niet overeenstemmende *afweging van de bekende beginselen*, in het onderhavige geval van het territorialiteits- en het nationaliteitsbeginsel (en zelfs van het beschermingsbeginsel, want ook dit speelde een rol in de Turkse gedachtengang). Frankrijk kreeg ongelijk, doch *aan de volkenrechtelijke plicht tot afweging zelf werd door het Hof niet getornd, integendeel, het Hof ging ervan uit*. Wel werd ter Zeerechtsconferentie van Genève in 1958 de *concrete* afweging voor gevallen als het in het *Lotus*-arrest behandelde gewijzigd en bepaald, dat vervolging alleen mag geschieden door de autoriteiten van de vlagstaat van het schip, waarop de verdachte diende, of door die van de Staat, waarvan deze onderdaan is (art. 11 van de Conventie inzake de Volle Zee). Zodanige bepaling van *geschreven* volkenrecht is in deze materie inmiddels uitzondering, evenals trouwens internationale jurisprudentie. Maar alweer: aan het beginsel van *een volkenrechtelijke plicht tot afweging* doet dit niet af.

6. Is er nu iets, dat de beoordelaar *in concreto* bij zijn afweging van beginselen kan helpen? Dient metname aan één der vier beginselen van attributie van rechtsmacht een principiële voorrang boven de andere drie te worden toegekend? Of kan men *niet* van één hunner uitgaan, de andere als slechts complementaire titels van rechtsmacht beschouwend, en moet men hen alle vier als gelijkwaardig zien?

Een heldere uiteenzetting omtrent *het territorialiteitsbeginsel als centrum van alle attributie van rechtsmacht* geeft R. Y. JENNINGS, hoogleraar in het volkenrecht te Cambridge (Engeland), in zijn hiervoor reeds geciteerde artikel *The Limits of State Jurisdiction*, *Nordisk Tidsskrift for International Ret*, 1962, pp. 209 e.v. Zijn betoog wordt hier aan de hand van een aantal citaten samengevat.

„Jurisdiction”, aldus JENNINGS, „is a manifestation of State sovereignty; and the classical function and purpose of traditional international law has, after all, been to set limits to the lawful exercise of State power, to the end that Sovereign States might live together without strife. As the *Draft* (d.i. *Tentative Draft No. 2* (1958) van het American Law Institute, dat zich toen bezighield met een „restatement” van de „foreign relations law of the United States”) rightly says, „What is to be determined is the extent to which a State may subject persons or property to its law without giving another State



valid grounds for objecting that it lacks capacity to take such action". And it follows from the very nature of the State system that *the primary principle of limitation must be that based upon territory (. . .)*. Nevertheless, the simple rule of exclusive territorial jurisdiction must be quite insufficient to allow for the needs of a developing and increasingly inter-dependent international society. The territorial principle has therefore been subjected to many modifications and elaborations: in particular State practice has sanctioned the claiming of jurisdiction on other well known grounds, namely the ground of *nationality*, a claim as old as the territorial principle itself, the ground of *universality* as for example in piracy *jure gentium*; and the so-called *protective principle*. It is important to recognise at the outset, therefore, that a true application of what jurisdiction State practice allows and what it does not, can only be gleaned by looking at *all* these grounds together, and not by looking merely at those principles favoured by a particular State. *Each one of these other principles of jurisdiction by implication confirms the primacy of the territorial principle: for they exist in the form of exceptions of this principle; thus the principle of nationality is a claim to jurisdiction over subjects even when abroad; the principle of universal jurisdiction over piracy emphasises by contrast the normal rule by which jurisdiction is restricted to territory; similarly with the protective principle"* (pp. 209—210).

JENNINGS merkt vervolgens op, dat het belang der vier genoemde beginselen van toekenning van rechtsmacht in het algemeen beperkt is tot het terrein van het *strafrecht*. Op *burgerrechtelijk* terrein immers past de nationale rechter vaak *vreemd* privaatrecht toe en aangezien hij dusdoende zelf de grenzen van het nationale territoir overschrijdt is er voor een „territorialiteitsbeginsel" op *dit* gebied geen grond (pp. 210—211).

*„In criminal or penal matters, however, the situation is different. For here the State is seeking to enforce its own peculiar system and notion of public order, and to exact penalties for its breach. Here there can be no question of choice of law. The essence of the matter is the application and enforcement of a particular, and in large part peculiar, system of law. The procedure is a direct emanation of State power. And it is here, therefore, that it is needful for public international law to set limits, and it is obvious that the principle of limitation must be primarily territorial. It is worth noticing that it is the peculiarity of the law which requires that it shall in general be limited to the territory; where there is no peculiarity, as for instance*

in universal crimes, the *raison d'être* of the territorial limitation disappears and we get, as we would logically expect, universal jurisdiction. Thus, the complementary „universality” test of jurisdiction (piracy *jure gentium*) sharply illustrates by way of contrast the essentially restrictive nature and purpose of the territoriality test; for *given a universal crime, the territoriality restriction disappears and there is found to exist a universal jurisdiction*. Thus, the function of the territoriality test is to restrict *peculiar* notions of public order within the proper limits of the State in which those notions have currency” (p. 211).

Om *historische* redenen heeft men in Engeland en Amerika steeds een bijzonder belang aan het territorialiteitsbeginsel gehecht, meer dan in andere landen. Deze redenen zijn echter vreemd aan het volkenrecht, dat zijn *eigen* motieven voor de territoriale beperking van de nationale strafrechtsmacht heeft (pp. 211—212), motieven, die JENNINGS intussen sterk genoeg voorkomen om met klem te bepleiten

„that the absence of territoriality *prima facie* spells the absence of jurisdiction” (p. 213)

en dat de drie andere beginselen — nationaliteit, bescherming, universaliteit — slechts ten doel hebben als grondslag te fungeren voor „a claim to jurisdiction where otherwise none might exist” (p. 214).

Bij JENNINGS' betoog inzake de centrale plaats van het territorialiteitsbeginsel sluit ik mij geheel aan. In gelijke geest als hij liet ook F. A. MANN zich in zijn aangehaalde werk, pp. 28—31, uit.

7. Maar indien dan voor wat de werkingssfeer van het nationale strafrecht betreft het territoriale beginsel centraal staat, zijn dan de omstandigheden, waaronder de andere beginselen naar volkenrecht toegepast mogen worden, op enigerlei wijze te omschrijven?

De Regering deed een poging in deze richting in haar Memorie van Toelichting bij haar ontwerp van Wet tot goedkeuring van de Europese Overeenkomst. Blijkens het hierboven onder no. 3 gegeven citaat daaruit is het „in het algemeen (. . .) slechts gerechtvaardigd, aan de nationale wet exterritoriale werking te verlenen, wanneer het tegengaan van handelingen wordt beoogd, die *universeel als kwaad* worden ervaren (. . .), alsook ter vrijwaring van *aantasting van de belangen* der eigen levensgemeenschap van de desbetreffende staat en der met die staat terzake verbonden staten”. Enig „schadelijk effect” hoeft haars inziens dan niet te kunnen worden aangetoond.

Professor JENNINGS meent, getuige de hierboven onder 6 aangehaalde passage uit zijn artikel (p. 221), dat de territoriale beperking, die het

nationale strafrecht in beginsel eigen is, verdwijnt *zodra dit strafrecht niet meer „peculiar” is*. Als voorbeeld geeft hij de universeel als strafwaardig beschouwde zeeroverij. Het voorbeeld lijkt in zoverre minder gelukkig, dat ook bijv. moord universeel strafwaardig wordt geacht, maar desondanks niet iedere Staat iedere moordenaar ter wereld met straf mag bedreigen. Het zonder meer ontbreken van „peculiarity” is voor de bevoegdheid tot universele strafbaarstelling, strafvervolging en strafexecutie derhalve onvoldoende. *Er dient iets bij te komen, n.l. de uitzonderlijke zwaarte van het betreffende misdrijf*, zoals bij zeeroverij en genocide. Is die uitzonderlijke zwaarte er niet, dan valt de territoriale beperking van de strafrechtsmacht van de Staat *niet* zonder meer weg. Pas dan valt zij weg, wanneer een beroep op het *nationaliteits-* of het *beschermingsbeginsel* kan worden gedaan. Op deze twee beginselen zal het, gezien de zeldzaamheid van misdrijven van de zwaarte van zeeroverij en genocide, dan ook aankomen voor praktisch elke verdediging van een exterritoriale uitbreiding van de strafrechtsmacht van de Staat.

Wanneer nu kan een beroep op de twee laatstbedoelde beginselen met vrucht worden gedaan? Kan dit *altijd* geschieden of slechts *onder bepaalde voorwaarden*?

Zien wij eerst naar de toepassing in de praktijk van het *nationaliteitsbeginsel*. ENSCHEDÉ, schrijvende over deze toepassing in de wetgeving van de Westeuropese landen, merkt op, dat, teneinde straffeloosheid te voorkomen van onderdanen, die in het buitenland een daar strafbaar feit pleegden, doch terzake niet vervolgd werden,

„l'on étend l'action de la propre loi pénale jusqu'aux faits commis à l'étranger par les propres nationaux. *Comme condition de la punition*, on considère le plus souvent *que le fait commis à l'étranger doit être punissable tant selon le propre droit de l'auteur que selon le droit du lieu où il a été commis*. Ce que nous exposons ici vaut pour le droit de la Belgique, de la France, de l'Italie, du Luxembourg, des Pays-Bas, du Danemark, de la Norvège et de la Suisse.

En Allemagne, la situation est différente. On y suit bien, aussi, le système territorial de même que la défense d'extrader les propres nationaux; mais, depuis 1940, la compétence personnelle joue dans le droit allemand un rôle beaucoup plus important que celui d'un simple correctif à appliquer à ces deux règles: elle a pris une position indépendante. Il en est de même pour l'Autriche. Le „Entwurf 1962” d'un nouveau code pénal allemand revient à la construction classique du continent.

Le droit anglo-américain s'écarte de ce modèle continental européen. Dans ces pays, la position du principe territorial est très forte. Cela

y mène aussi à accepter l'extradition des propres nationaux en raison de faits commis à l'étranger et l'on n'éprouve pas le besoin d'appliquer une compétence personnelle comme correctif au système territorial. Selon le *common law*, le principe territorial ne connaît ni restrictions ni compléments. Selon le *statute law*, cependant, l'on connaît bien un certain nombre d'extensions. Par exemple: *murder* et *manslaugther* perpétrés à l'étranger par un sujet britannique sont punissables selon le droit anglais en vertu du *Offences against the Person Act* de 1861; l'inculpé peut être mis en jugement „in any country or place in which the offender is apprehended or is in custody” (ENSCHEDÉ, *La compétence personnelle dans les législations de l'Europe occidentale*, in de onder no. 5 hierboven genoemde bundel-Van Bemmelen, pp. 40—41).

De strafbaarheid van het feit volgens het recht van de plaats, waar het begaan werd, komt er als voorwaarde voor de toepassing van het nationaliteitsbeginsel op neer, dat in elk geval alle „gemeenrechtelijke misdrijven” (moord, diefstal, oplichting, e.d.) in het land van de pleger bij zijn terugkeer aldaar aanleiding mogen zijn voor een tegen hem in te stellen strafvervolgning (ENSCHEDÉ, t.a.p., p. 48). De genoemde voorwaarde wordt door de Franse wetgeving voor wat daarin „crimes” heet niet gesteld, doch in de praktijk zullen vele „crimes” (d.z. die strafbare feiten, waarop de zwaarste straffen staan) wel van dien aard zijn, dat het plegen ervan ook in andere landen dan Frankrijk strafbaar is. Voor MANN'S vrees voor „an excess of jurisdiction” door Frankrijk is dan ook weinig reden (zie MANN, t.a.p., p. 91).

Wat nu, na deze *practijk*, het *volkenrecht* en de dáárdoor gestelde voorwaarde(n) voor de toepassing van het nationaliteitsbeginsel aangaat zij allereerst herinnerd aan MANN'S hierboven onder 5 geciteerde woorden, volgens welke men als criterium voor de toepassing van genoemd beginsel de „*closeness of connection*” dient te nemen: alnaar de graad van „betrokkenheid” bij het relevante feit van de rechtsorde van de plaats, waar het gepleegd werd, dan wel van die van de Staat, waarvan de pleger een onderdaan is, moet het territorialiteits- of het nationaliteitsbeginsel worden toegepast. MANN zelf kwam op basis van dit criterium tot de conclusie, dat „in a large number of cases *the local law will have to be allowed tot prevail*”, omdat anders de rechtvaardigheid en de internationale betrekkingen al te zeer zouden lijden. Wat de nationale wetgever z.i. nu mede in aanmerking behoort te nemen is of het betreffende feit in het land, waar het gepleegd werd, strafbaar is of niet:

„it may be more in harmony with the demands of a substantial

connection if the test of nationality applies only to offences that are also punishable by the *lex loci delicti* or to enumerated offences of a certain degree" (t.a.p., p. 91).

Het *beschermingsbeginsel* ontleent zijn bestaansrecht aan de bescherming van *belangen*, naar hierboven onder no. 5 bleek. Onder deze belangen verstaat men dan de *vitale belangen van de Staat*, die het beginsel hanteert. Als *voorwaarde* voor die hantering wordt aldus gesteld, dat de betrokken belangen „vitaal” zijn. MANN noemt als vergrijpen tegen „vitale” belangen:

„attacks upon the security of the State, perjury committed in proceedings pending in the State (...). Although details vary and although *British practice rejects the exception altogether*, it is clear that States must make a reasonable and just assessment of acts which so much affect their interests as to make it proper to impose punishment for them irrespective of the identity of place and person (...). In all cases, here as elsewhere, the standard is supplied solely by international law, i.e. by *the general practice of civilised States*” (t.a.p., p. 94).

Onder het beschermingsbeginsel laat men ook wel vallen wat onder no. 5 onder het aparte hoofd „universaliteitsbeginsel” werd ondergebracht (MANN t.a.p., p. 95). Verder ziet men het beschermingsbeginsel wel als een beginsel, dat uitsluitend de *vreemdeling* kan helpen straffen (MANN, t.a.p., p. 93), terwijl anderen het mede van belang achten voor de bevoegdheid straf te bedreigen tegen door *eigen onderdanen* buitenslands bedreven feiten (aldus VAN PANHUYS in het onmiddellijk hierna te geven citaat).

8. Wat is nu het gevolg van de uitstrekking van de gelding van de strafwet tot buiten de grenzen van het nationale territoir *zonder* dat een beroep kan worden gedaan op het nationaliteits-, beschermings- of universaliteitsbeginsel? Uit het hierboven onder no. 6 vermelde primaat van het territorialiteitsbeginsel volgt rechtstreeks, dat bedoeld gevolg bestaat in *een met het volkenrecht strijdige ingreep in de territoriale rechtsmacht van andere Staten*.

Zo schrijft de Leidse hoogleraar VAN PANHUYS in zijn boek *The Rôle of Nationality in International Law* (Leiden, 1959), p. 129:

„in the absence of the aforementioned conditions, particularly of the requirement that the act must be a crime under the *lex loci*, and if the principle of protection does not provide a title either, a threat

of punishment with regard to facts committed solely on foreign territory may be considered by the territorial State — on account of the undue influence resulting from it — *as an encroachment upon its sovereignty*, regardless of the nationality of the perpetrator”.

Dit oordeel loopt geheel parallel met dat van het Permanente Hof van Arbitrage in zijn arrest van 7 september 1910 i.z. de *Noordatlantische kustvisserij*, volgens hetwelk de Amerikaanse pretentie bepaalde binnen Brits gebied toe te passen regelingen te mogen uitvaardigen ongegrond was. Uit de thans aan te halen passage uit dit arrest blijkt bovendien nog, dat vlg. het Hof de *bewijslast* terzake op de Verenigde Staten rustte. Het Hof overwoog n.l.:

„Considérant que le droit de régler les libertés conférées par le traité de 1818 est un attribut de la souveraineté et que, comme tel, il doit être considéré comme appartenant au Souverain territorial, à moins que le contraire ne soit stipulé, et considérant qu’un des éléments essentiels de la souveraineté est qu’elle doit s’exercer dans les limites du territoire et *qu’à défaut de preuve contraire le territoire a les mêmes limites que la souveraineté* (. . .). Considérant que la reconnaissance au profit des Etats-Unis d’un droit concurrent de sanction *affecterait l’indépendance de la Grande-Bretagne* qui serait placée ainsi sous la dépendance des Etats-Unis pour l’exercice de son droit souverain de réglementation (. . .)” (Revue Générale de Droit International Public, 1912, pp. 452 en 459; Engelse versie in Reports of International Arbitral Awards, vol. XI, pp. 180 en 186).

9. Het onder de nos. 5—8 betoogde samenvattende kan de volkenrechtelijke rechtspositie van de Staat m.b.t. de uitstrekking van de werkingssfeer van zijn strafrecht buiten het eigen territoir voor zover hier van belang als volgt omschreven worden: een Staat, die genoemde werkingssfeer als bedoeld wil uitstrekken, moet bewijzen, dat (a) bij uitstrekking tot onderdanen in het buitenland: er een nauwe betrokkenheid bestaat tussen zijn eigen rechtsorde en het betreffende feit — het bijkomende bewijs, dat de *lex loci* het feit ook strafbaar stelt, kan er dan toe strekken aan te tonen, dat de ingreep in de plaatselijke rechtsorde minder belangrijk is dan zij anders zou zijn, (b) bij uitstrekking tot vreemdelingen (en onderdanen?) in het buitenland: een vitaal belang van de Staat, dan wel een feit van de zwaarte van zeeroof of genocide in het geding is.

De vraag, die nu aan de orde komt, is of de Regering in de hier besproken gevallen in dit bewijs geslaagd is. Daar volgens een hierboven onder no. 8 ter sprake gekomen opvatting het bestaan van een omstandigheid, die

volgens anderen slechts toepassing van het *beschermingsbeginsel* rechtvaardigt, ook voor de toepassing van het *nationaliteitsbeginsel* van belang kan zijn, wordt onder de vraag naar het door de Regering geleverde bewijs mede het in de vorige alinea onder (b) vermelde begrepen.

Heeft dus de Regering ten aanzien van een of meer onderdelen van de onder no. 2 samengevatte gecompliceerde regel (hierna: „de regel”) het bewijs geleverd van een nauwe betrokkenheid van de Nederlandse rechtsorde bij het betreffende feit, de strafbaarheid van dit feit volgens de *lex loci*, het bestaan van een vitaal belang van de Staat der Nederlanden bij de verhindering ervan, of een zodanige zwaarte van het feit, dat het met zeeroof en genocide op één lijn gesteld, althans vergeleken kan worden? *Betrokkenheid der Nederlandse rechtsorde*. — Dat de Nederlandse rechtsorde nauw betrokken is bij het doen van uitzendingen vanaf een niet-Nederlands schip (de andere door het betreffende wetsontwerp genoemde voorwerpen blijven hier en in het vervolg gemakshalve buiten beschouwing) die op *Nederlands grondgebied* (en wat daarmee gelijk te stellen is) *waarneembaar* zijn, is aan geen redelijke twijfel onderhevig. Hetzelfde geldt voor de exploitatie van een zendingrichting, waarmee zodanige uitzendingen worden gedaan, de terbeschikkingstelling of aanleg ervan in de wetenschap, dat de inrichting voor zulke uitzendingen bestemd is, en voor de terbeschikkingstelling van een schip in de wetenschap, dat dit bestemd is om aan boord ervan uitzendingen als bedoeld te doen.

Niet alleen echter uitzendingen, die op *Nederlands grondgebied waarneembaar* zijn, doch *alle voor het publiek bestemde* uitzendingen vanaf een niet-Nederlands schip vallen onder de regel. Getroffen worden zo ook de uitzendingen vanaf een bijv. voor de kust van Chili of Peru gelegen niet-Nederlands schip, welks voor die landen bestemde uitzendingen op *Nederlands grondgebied* niet waarneembaar zijn en die de Nederlandse rechtsorde dan ook niet kunnen raken. Het is voor de regel zelfs zonder belang of de uitzendingen op *enig* grondgebied waarneembaar zijn, daar het voldoende is, zo zij „voor het publiek” (waar dan ook) „bestemd” zijn, of die bestemming nu bereikt wordt of niet. *Elk verband met grondgebied wordt zo losgelaten*.

Dit is in zoverre in overeenstemming met de Europese Overeenkomst, dat art. 1 ervan de geïncrimineerde uitzendingen omschrijft als „uitzendingen, die *bedoeld* zijn om te worden ontvangen of kunnen worden ontvangen”. Ook hier wordt dus enig daadwerkelijk effect onnodig geacht. Art. 1 voegt echter aan de zojuist aangehaalde woorden toe: „op het gebied van een Overeenkomstsluitende Partij”, daarmee althans een zwak verband met een nationaal territorium leggende. Op laatstgemeld punt wijkt de regel derhalve van art. 1 der Europese Overeenkomst af.

De Memorie van Toelichting bij het ontwerp van Wet tot wijziging van

de Telegraaf- en Telefoonwet 1904 merkt naar aanleiding hiervan op, dat de Regering opzettelijk van de Europese Overeenkomst is afgeweken. Zij motiveert dit met de moeilijkheden van bewijsvoering, die de territoriale beperking van art. 1 der Europese Overeenkomst („op het gebied van een Overeenkomstsluitende Partij”) met zich zou kunnen brengen. Gezien het belang ervan ook voor een ander punt (n.l. het evenmin in de regel overgenomen zijn van de in art. 1 voormeld voorkomende woorden „uitzendingen, die de ontvangst van een radio-electrische zending, die met toestemming van een Overeenkomstsluitende Partij wordt geëxploiteerd overeenkomstig het Radioreglement, hinderlijk storen”) worden de volgende zinsneden uit de Memorie van Toelichting hier aangehaald:

„Vervolgens dient te worden vermeld, dat het thans aangeboden ontwerp in een bepaald opzicht verder gaat dan waartoe de Europese Overeenkomst strikt verplicht. De Overeenkomst heeft namelijk blijkens het eerste artikel betrekking op omroepstations, waarvan de uitzendingen geheel of gedeeltelijk bestemd zijn voor of kunnen worden ontvangen *in het gebied van een bij de Overeenkomst aangesloten Staat* dan wel hinderlijke storing veroorzaken *in etherverbindingen, die met toestemming van een zodanige Staat worden geëxploiteerd* overeenkomstig het Radioreglement, behorende bij het Internationale Verdrag betreffende de Verreberichtgeving.

Daarbij dient echter te worden bedacht, dat *deze beperkende omschrijving slechts ten doel heeft de minimum-eisen te stellen* die men in het kader van de Europese samenwerking beoogde, doch er kennelijk niet toe strekt alle andere uitzendingen buiten nationaal gebied dan de genoemde als rechtmatig te bestempelen. Voorop blijft immers staan, dat het door vrijwel alle staten aanvaarde Internationaal Radioreglement, dat voor de Europese Overeenkomst blijkens haar preambule als uitgangspunt heeft gediend, de oprichting en het gebruik van omroepstations buiten nationaal territorium geheel in het algemeen verbiedt en zulks op grond van de *noodzaak tot handhaving van de orde in de ether*.

Dit in aanmerking nemende hebben de ondergetekenden gemeend de in de overeenkomst omschreven beperking in het wetsontwerp niet te moeten overnemen, nu deze beperking een aantal praktische bezwaren medebrengt. Die praktische bezwaren betreffen *de moeilijkheden, die de bedoelde beperking voor de bewijsvoering kan opleveren* alsmede *het feit, dat de restrictie in sommige gevallen een doeltreffend optreden zelfs geheel zou verhinderen*. Zo zal bij het door het ontworpen artikel 3 *septies*, eerste lid onder *c* en *d*, verboden ter beschikking stellen van een zender of schip lang niet altijd



kunnen worden vastgesteld waar de uitzendingen zullen kunnen worden ontvangen en nog minder of zij zullen storen. Toch is juist een optreden in dat stadium het meest effectief" (M. v. T., derde en vierde kolom).

Nergens blijkt uit, *waarom* de Overeenkomstsluitende Partijen, die natuurlijk evenals de Regering „de noodzaak tot handhaving van de orde in de ether" inzien en zich de door haar genoemde bewijsmoeilijkheden bepaald niet ontveinsd zullen hebben, zich desondanks tot het stellen van enige „minimum-eisen" beperkt zouden hebben. Men mag, juist gezien dat ook bij hen niet ontbrekende inzicht, integendeel aannemen, dat zij gemeend hebben op volkenrechtelijke gronden *niet verder te mogen gaan dan zij deden*. Wel kan het door de Regering ingeroepen Internationaal Radio-reglement als argument worden aangevoerd voor de „onrechtmatigheid" van uitzendingen als hier bedoeld, maar het is een geheel verschillende vraag of nu ook door nationale wetgevers terzake van zulke uitzendingen straf mag worden bedreigd. Die vraag hebben de Overeenkomstsluitende Partijen nu opgelost door zich *tot hun eigen territoria te bepalen* en te eisen, dat *daar* de uitzendingen in kwestie voor bedoeld zijn of kunnen worden ontvangen, *c.q.* hinderlijk storen (en dan is het verband met hun territoria door het „bedoeld" zijn of het „kunnen" storen nog niet eens zo sterk!).

Het wil mij daarom voorkomen, dat het wetsontwerp door elke territoriale beperking af te schaffen in strijd met het volkenrecht handelt, althans voor zover het daarmee de eis van betrokkenheid der eigen rechtsorde veronachtzaamt. Het argument van de noodzaak ener effectieve bestrijding doet hieraan niet af, teminder nu, naar hieronder zal worden betoogd, het gehele wetsontwerp een ondeugdelijk middel in de strijd tegen de onderwerpelijke uitzendingen is.

Aangenomen, dat het wetsontwerp terugkeert naar de territoriale beperking van art. 1 der Europese Overeenkomst, is er dan een voldoende mate van betrokkenheid der nationale rechtsorde bij de in het *tweede* deel van de regel omschreven feiten? Opgemerkt dient, dat deze als *zelfstandige* delicten worden strafbaar gesteld en niet als de vormen van medeplichtigheid, die zij in wezen zijn. De betrokkenheid der nationale rechtsorde kan in hun geval dan ook niet zonder meer worden aangenomen op grond van hun verbondenheid met de in het eerste deel strafbaar gestelde hoofdfeiten. Zij dient op zichzelf te worden beoordeeld.

Al dadelijk kan worden geconstateerd, dat, zo er van betrokkenheid sprake is, deze in elk geval veel zwakker is dan die met de genoemde hoofdfeiten, of die nu op het nationale grondgebied waarneembare uitzendingen tengevolge hebben, dan wel uitzendingen, die *bedoeld* zijn daar waargenomen

te worden of daar *kunnen* worden waargenomen. Men denke hier met name aan het voorgestelde verbod van *bevoorrading*. Bevoorrading heeft *geen enkele* uitwerking op het grondgebied van de Staat der Nederlanden, of het nu bevoorrading met levensmiddelen of met brandstof betreft. Moet niettemin *in de niet-Nederlandse rechtsorde van een niet-Nederlands schip worden ingegrepen* en die bevoorrading strafbaar worden gesteld, indien door een Nederlander geschied? Mij dunkt, dat de betrokkenheid der eigen rechtsorde hier al te zwak is om daartoe aanleiding te kunnen geven.

Op dezelfde wijze dienen de andere in het tweede deel van de regel opgenomen feiten kritisch te worden gezien. Ook ten aanzien van het voorgestelde verbod materiaal ten behoeve van het schip ter beschikking te stellen, het schip te onderhouden of te herstellen of personen of goederen te vervoeren (let wel: wie of wat zij ook zijn) zou ernstige twijfel kunnen rijzen.

Hoe merkwaardig in het wetsontwerp met de territorialiteit wordt omgesprongen blijkt nog uit het voorgestelde verbod voor Nederlanders aan boord van een niet-Nederlands *schip* opdrachten tot het uitzenden van programma's of onderdelen daarvan te geven, dan wel bemiddeling bij het verkrijgen van zodanige opdrachten te verlenen. De Nederlanders, die zulke opdrachten geven of zulke bemiddeling verlenen, bevinden zich doorgaans niet aan boord van niet-Nederlandse schepen. Bevinden zij zich echter op het *grondgebied* van de vlagstaat van een niet-Nederlands schip en behoort die vlagstaat niet tot de partijen bij de Europese Overeenkomst, dan kunnen zij vlg. de onderhavige bepaling vrijelijk zulke opdrachten geven, resp. bemiddeling verlenen — ook al is het recht op het schip hetzelfde als dat op het grondgebied van de betreffende Staat! Herinnerd zij in dit verband aan het hierboven onder no. 3 (slot) gestelde. Daaruit kan thans de conclusie getrokken worden: indien de Overeenkomstsluitende Partijen op het *schip* strafbaar gesteld wilden zien wat op het *grondgebied* van de vlagstaat (niet-partij bij de Europese Overeenkomst) geoorloofd moest blijven, dan kunnen zij zelf reeds, gezien de identiteit van rechtsorde op schip en grondgebied, niet anders dan ernstige twijfel gekoesterd hebben aan de betrokkenheid van hun rechtsorde bij tenminste een aantal der hier bedoelde feiten, d.i. aan hun bevoegdheid hun strafrechtsorde door de uitstrekking ervan tot schepen van niet-partijen exterritoriale werking te verlenen.

*Strafbaarheid volgens de lex loci.* — Deze wordt nergens in de onderhavige regel als voorwaarde voor strafbaarheid volgens de nationale wet gevergd. Van de Nederlander aan boord van een niet-Nederlands schip kan derhalve onder omstandigheden een ander gedrag dan van de onderdaan van de vlagstaat worden geëist. Dit betekent een ingreep in diens rechtsorde.

*Vitaal belang van Nederland.* — Hierboven (onder dit no.) werd het wetsontwerp tot wijziging van de Telegraaf- en Telefoonwet 1904 een ondeugdelijk middel ter bestrijding van de onderwerpelijke uitzendingen genoemd. Deze mening is gebaseerd op de overweging, dat elk niet-Nederlands schip, dat kans ziet zichzelf te bevoorraden vanuit het grondgebied van een niet bij de Europese Overeenkomst aangesloten Staat, ongehinderd voor de Nederlandse kust zal kunnen blijven uitzenden. De bevoorradingsmogelijkheid op de wijze als geschetst is m.a.w. de „Achillespees” van het wetsontwerp.

Te verwachten valt nu, dat het schip *MeBo II*, aan boord waarvan „Radio Nordsee” opereert, voor altijd in de eigen bevoorrading als bedoeld zal kunnen voorzien. Het schip is n.l. groot genoeg om voorraden aan boord te nemen, die maandenlang voldoende zijn. De bevoorradingstochten zouden bovendien niet door het schip zelf behoeven te worden uitgevoerd, maar met behulp van een kleiner schip kunnen plaatsvinden. „Radio Nordsee” zal aldus aan de greep der verdragslanden onttrokken blijven. Hieruit volgt, dat Nederland *geen enkel* belang kan hebben bij het strafbaar stellen van door Nederlanders op de *MeBo II* te plegen feiten, aangenomen, dat de door dit schip gevoerde vlag niet die van een partij bij de Europese Overeenkomst is. Hetzelfde geldt voor alle andere zodanige schepen, die voor de Nederlandse kust zullen komen liggen en erin slagen zich als bedoeld te bevoorraden. Andere schepen zouden zich door deze omstandigheid, integendeel, zelfs aangemoedigd kunnen voelen hier te komen liggen.

Heeft Nederland geen enkel belang, dan zeker geen *vitaal* belang. Zou ten betoge van het bestaan van een vitaal Nederlands belang een beroep worden gedaan op de mogelijkheid van „hinderlijke storingen” van de ontvangst van legitieme zenders, dan diene, dat „de noodzaak tot handhaving van de orde in de ether” (zie de Memorie van Toelichting, derde kolom) *op zichzelf* wel als vitaal belang erkend kan worden, maar daarmee nog niet iedere maatregel gerechtvaardigd is, bijv. niet een duidelijk ineffectieve uitstrekking van de strafrechtsmacht van de Nederlandse Staat tot niet-Nederlandse schepen, waardoor gezegd vitaal belang derhalve in genen dele bevorderd wordt.

*Misdrijf van de zwaarte van zeeroof of genocide.* — In beide Memories van Toelichting wordt de indruk gewekt alsof *in casu* het universaliteitsbeginsel zou kunnen worden toegepast. In het betreffende ontwerp van Wet tot goedkeuring van de Europese Overeenkomst wordt gereleveerd, „dat de onderhavige Overeenkomst teruggrijpt op het door een honderdtal landen onderschreven ITU-Verdrag, met Radioreglement” (zie no. 3 hierboven), terwijl in de Memorie van Toelichting bij het ontwerp van Wet tot wijziging van de Telegraaf- en Telefoonwet 1904 wordt gerefe-

reerd aan „het door vrijwel alle landen aanvaarde Internationaal Radio-reglement, dat voor de Europese Overeenkomst blijkens haar preambule als uitgangspunt heeft gediend” (zie hierboven, dit no.). Dat hiermee gezinspeeld zou kunnen worden op iets als de bovenbedoelde strafbaarheid volgens de *lex loci* moet uitgesloten worden geacht. Wel immers kan „een honderdtal landen” het ITU-Verdrag met Radioreglement aanvaard hebben, maar de Europese Overeenkomst is er het bewijs van, dat dit nog geen strafbaarheid van uitzendingen door een „station buiten nationaal gebied” behoeft in te houden. De bedoeling der Regering kan dan ook geen andere zijn dan te wijzen op een universeel *belang* bij strafbaarstelling. Zulk een universeel belang brengt evenwel niet automatisch met zich, dat, op de voet van het universaliteitsbeginsel, het betreffende feit via de uitbreiding van de werkingssfeer van het nationale strafrecht daardoor strafbaar kan worden gesteld, ongeacht de nationaliteit van de pleger en de plaats, waar het begaan werd. Daarvoor is, naar al eerder werd opgemerkt, behalve de universele afkeuring ook nog een zwaarte van het feit nodig, die vergelijkbaar is met die van zeeroof en genocide. Dat hiervan voor wat radio-omroep- en televisieuitzendingen door stations buiten nationaal gebied betreft niet de geringste sprake kan zijn behoeft echter geen betoog, om van medeplichtigheid eraan maar niet eens te reppen. Opmerkelijk is intussen, dat wordt voorgesteld tegen overtreders desondanks met een gestrengheid op te treden, die naar volkenrecht zelfs zeeroovers niet ten deel valt. Zo laat art. 15 van de Geneefse Conventie inzake de Volle Zee (1958) onder het begrip „zeeroverij” vallen „any act of intentionally facilitating” een van de andere daar als zeeroverij aangeduide handelingen, waaronder „any act of voluntary participation in the operation” van het zeerooversschip. Het is nu op zijn minst twijfelachtig of het „bevoorraden” van een zeerooversschip in de wetenschap, dat het een zeerooversschip is, kan worden gerangschikt onder de daden van „opzettelijke vergemakkelijking van de bediening” hiervan.

10. Moet uit het onder no. 9 aangevoerde worden besloten, dat de Regering op belangrijke punten niet geslaagd is in het bewijs, dat de onder no. 2 samengevatte regel in overeenstemming is met het volkenrecht — en ik ben van mening, dat deze conclusie onvermijdelijk is — dan is daarmee de hierboven onder no. 3 (begin) geformuleerde eerste vraag van volkenrecht afgehandeld.

Een tweede vraag van volkenrecht dient nu nog, zij het zeer in het kort, gesteld en beantwoord te worden. Zij brengt andermaal de strafbepaling op het „bevoorraden” in het geding. Bij de bespreking van het ontwerp van Wet tot wijziging van de Telegraaf- en Telefoonwet 1904 in de desbetreffende Commissie der Tweede Kamer maakte een aantal leden be-

zwaar tegen de „middeleeuwse methode van uithongering”, die de Regering blijkens het voorgestelde verbod van bevoorrading wenst toe te passen. Aangaande dit verbod (en de overeenkomstige bepaling in de Europese Overeenkomst) kan nog worden opgemerkt, dat het in strijd lijkt met het beginsel van „menschelijkheid” (wel van „mensenrechten” te onderscheiden), dat reeds lange tijd een onafscheidelijk deel van het positieve volkenrecht is. Het vond reeds zijn neerslag in de preambule tot het Landoorlogreglement van 1907. In zijn arrest van 9 april 1949 i.z. het *Kanaal van Korfoe* verwees het Internationaal Gerechtshof op zijn beurt naar de „elementary considerations of humanity”, welke door Albanië in vredetijd waren geschonden. Zowel in oorlogs- als in vredetijd kan m.a.w. een beroep op het beginsel der „menschelijkheid” worden gedaan.

Wellicht daarom dan ook bewaart de Geneefse Conventie, als hierboven onder no. 9 gesteld, het stilzwijgen over de bevoorrading zelfs van zeerovers. Hoeveel te meer dient die bevoorrading dan geoorloofd te zijn waar het geen „vijanden van het menselijk geslacht”, zoals zeeovers gemeenlijk betiteld worden, betreft, doch niet anders dan de in de Europese Conventie en laatstgemeld wetsontwerp bedoelde categorieën van personen.

11. Een derde en laatste vraag van volkenrecht betreft de uitdrukking „buiten elk nationaal gebied” (zie de onder 2 samengevatte regel). Naar algemeen bekend is ontbreekt een universeel aanvaarde norm i.z. de breedte van de territoriale zee, aan de hand waarvan bepaald zou kunnen worden *wanneer* een schip zich „buiten elk nationaal gebied” bevindt. Zo zou Nederland kunnen menen, dat zeker schip „buiten elk nationaal gebied” ligt, doch de dichtstbijzijnde kuststaat, dat het tegendeel het geval is. Aangenomen, dat laatstgenoemde Staat bijv. een Zuidamerikaanse Staat is, dan zou voorts een van Nederland's partners bij de Overeenkomst de Nederlandse opvatting terzake weer niet behoeven te delen. Welke rechtsongelijkheid voor de individu dit met zich kan brengen laat zich licht raden. Dat zo tevens kan worden ingegrepen in de rechtsorde van wat de kuststaat zelf zijn territoriale zee, d.i. zijn rechtsgebied, acht zij slechts in het voorbijgaan opgemerkt.

Opvallend is, dat aan de hierbedoelde kwestie geen der beide Memories van Toelichting ook maar een woord wijdt.

12. Tenslotte zij de aandacht gevestigd op de noodzaak, *welke* extraterritoriale uitbreiding ook gegeven zal worden aan de werking van de Nederlandse strafwet, deze te beperken tot de schepen van partijen bij de Europese Overeenkomst. In het voorgaande is immers voldoende gebleken, dat bij verschillende Staten uiteenlopende opvattingen leven over het

recht tot, en de wenselijkheid van, exterritoriale uitbreiding van het nationale strafrecht (zie met name onder no. 7 hierboven), terwijl een Staat, in welks rechtsorde op onvoldoende gronden wordt ingegrepen, doordat een andere Staat de werkingssfeer van zijn strafrecht tot het rechtsgebied van eerstgenoemde uitstrekt, zich over een schending van zijn souvereiniteit kan beklagen (zie hierboven no. 8).

De wetgever dient zich wel te realiseren, dat het gehele terrein van de rechtsmacht van de Staat, en dat van zijn strafrechtsmacht in het bijzonder, volkenrechtelijk gezien een uiterst delicaat onderwerp vormt. Het is bovendien een terrein, waarop de „wederkerigheid” — dat bekende beginsel van volkenrecht — een grote rol speelt. Breidt Staat A heden de werkingssfeer van zijn strafrecht tot op het rechtsgebied van Staat B uit, dan zal hij morgen ondervinden, dat Staat B hetzelfde doet met *zijn* strafrecht t.a.v. Staat A, maar dan op een punt, waarop Staat A dit niet verwachtte en het ook liever niet gezien had.

Maar, zo vraagt men misschien, *moet* de Staat de weg van de exterritoriale uitbreiding van de werkingssfeer van zijn strafrecht dan niet op ten einde aan het euvel der „piratenzenders” een eind te maken? Het antwoord is: neen. Reeds jaren geleden (zie mijn artikel *Een moedig, maar onvoor-zichtig wetsontwerp*, Nederlands Juristenblad, 1964, pp. 685—696) gaf ik de oplossing aan van de instelling van een „aansluitende zone” (naast de territoriale zee) als bedoeld in art. 24 van de Conventie van Genève inzake de Territoriale Zee en Aansluitende Zone (1958), in welke zone „control” zou worden uitgeoefend ter voorkoming van inbreuken op de Telegraaf- en Telefoonwet 1904. „Control” is iets anders dan uitoefening van het recht tot strafvervolgning op grond der strafwet. Enige exterritoriale uitbreiding van de werkingssfeer van het strafrecht houdt de instelling van een aansluitende zone dan ook niet in. Men heeft deze oplossing toen verworpen met het argument, dat voor het door mij aangegeven doel een aansluitende zone als in art. 24 voormeld bedoeld niet mocht worden ingesteld: dit artikel ziet alleen op zones in het belang van de voorkoming van inbreuken op regels van douane-, belasting-, immigratie- of gezondheidsrecht. Men ging voorbij aan het feit, dat in 1958, toen de genoemde Conventie tot stand kwam, de „piratenzender” nog een onbekend verschijnsel was. Doch wat er ook van het huidige recht inzake aansluitende zones zij, nu in 1973 of 1974 een Derde Zeerechtsconferentie verwacht wordt, alwaar ingevolge Resolutie 2750 C (XXV) van de Algemene Vergadering der Verenigde Naties d.d. 14 januari 1971 ook het rechtsrégime van de aansluitende zone ter sprake zal moeten komen, is er alle reden het daartoe te leiden, dat art. 24 daar uitgebreid wordt tot het geval, dat ons bezig houdt. Pas door instelling immers van een aansluitende zone tot het hier besproken doel zal een bestrijding der „piratenzenders” mogelijk

zijn, die de problemen van „rechtsmacht” vermijdt en bovendien efficiënt en niet feitelijk discriminatoir is, eigenschappen, die men de Europese Overeenkomst en het ontwerp van Wet tot wijziging van de Telegraaf- en Telefoonwet 1904 met geen mogelijkheid kan toeschrijven.

Zeist, 27 januari 1972.