

DE UITLEVERINGSEXCEPTIE VOOR POLITIEKE MISDRIJVEN IN DE THEORIE EN DE PRAKTIJK VAN HET UITLEVERINGSRECHT : een kritische analyse

door

Chris VAN den WIJNGAERT
Aangesteld Navorsers N.F.W.O.
Centrum Internationaal Strafrecht (V.U.B.)

Het politiek asiel en de uitleveringsexceptie voor politieke misdrijven staan vandaag weer volop in de belangstelling, nu meer en meer « terroristen » zich op het uitleveringsasiel beroepen en het Europees Verdrag tot bestrijding van het Terrorisme heeft bepaald dat de erin opgesomde terreurdaden niet meer in aanmerking komen voor de toepassing van het uitleveringsverbod voor politieke delikten. In het licht hiervan stelt dit artikel zich tot doel een balans op te maken van de hedendaagse toestand d.m.v. een kritische analyse van de exceptie voor politieke misdrijven in de theorie en de praktijk van het uitleveringsrecht.

1. DE VERWARDE TOEPASSING VAN DE REGEL

De theorie en de praktijk van de uitleveringsexceptie voor politieke misdrijven komen vandaag betrekkelijk verward over. Indien men zich tot een ontleding van de bestaande teksten terzake in uitleveringswetten en -verdragen beperkt, komt men tot de vaststelling dat de uitleveringsexceptie voor politieke misdrijven een algemeen aanvaarde regel is (1). Een verdere blik op

(1) Zie o.a. de volgende uitleveringswetten : België, wet van 1 oktober 1833, art. 6; Denemarken, wet van 9 juni 1967, art. 5; Duitse Bondsrepubliek, wet van 23 december 1929, art. 3; Frankrijk, wet van 10 maart 1927, art. 5, § 2 en § 3; Groot Brittannië, wet van 1870, s. 3; Luxemburg, wet van 13 maart 1870, art. 7; Nederland, wet van 9 maart 1967, art. 11; Noorwegen, wet van 13 juni 1908, § 3; Zweden, wet van 6 december 1957, § 6; Zwitserland, wet van 22 januari 1892, art. 10; Italië, grondwet, 22 december 1947, art. 10; en de volgende multilaterale

de praktische toepassing ervan toont echter een betrekkelijk chaotische toestand, waarbij de uitlevering van politieke delinquenten weliswaar in principe wordt geweigerd, doch in praktijk zeer dikwijls wordt toegestaan doordat (i) de staten volledig vrij zijn bij de toepassing van de regel en er dus een brede of enge toepassing kunnen aan geven aangezien zij een kwasi onbeperkte kwalifikatievrijheid hebben, (ii) er talrijke uitzonderingen op de regel bestaan, en (iii) er in praktijk alternatieve procedures worden toegepast waardoor de uitleveringsexceptie voor politieke misdrijven dikwijls wordt omzeild.

(i) De kwasi onbeperkte kwalifikatievrijheid van de staten bij de toepassing van de regel vloeit voort uit de totale afwezigheid van criteria voor de bepaling van het begrip politiek delikt : het gebrek aan definities in uitleveringswetten en -verdragen (2), gekoppeld aan het principe van de unilaterale kwalifikatie (3) hebben tot gevolg dat elke staat voor zichzelf, overeenkomstig zijn juridische- maar ook politieke- principes, opvattingen en tradities de inhoud en de draagwijdte van de uitleveringsexceptie bepaalt. De vraag of een bepaald feit een politiek delikt is of niet, zal op verschillende wijze worden beantwoord naargelang van de staat die de beslissing treft (4) en van

uitleveringsovereenkomsten : Arab League Extradition agreement, 14 september 1952, *League of Arab States Treaty Series*, p. 27-32, art. IV; Beneluxverdrag aangaande de uitlevering en de onderlinge rechtshulp in strafzaken, *Tractatenblad*, n° 97, p. 1-40; Europese Uitleveringskonventie, art. 3, 13 december 1957, *E.T.S.*, n° 24; Scheme relating to the rendition of political offenders within the Commonwealth, s. 9, 26 april - 3 mei 1966, London, *H.M.S.O.*, *Cmnd. 3008*; het principe komt echter niet voor in de bilaterale verdragen tussen de Oostbloklanden.

(2) Uitleveringswetten en -verdragen verwijzen doorgaans naar de term « politiek misdrijf » zonder deze verder te omschrijven of te bepalen. Men gaat er hierbij van uit dat het begrip qua tijd plaats te zeer aan evoluties onderhevig is en dat het bijgevolg wenselijk is dat de staten hierin een zekere beoordelingsvrijheid behouden.

(3) In de uitleveringsverdragen wordt de kwalificatie van de feiten uitsluitend en unilateraal aan de aangezochte staat overgelaten : deze beslist op totaal onafhankelijke wijze of de feiten waarvoor de uitlevering wordt gevraagd van politieke of gemeenrechtelijke aard zijn.

Ook in de recente multilaterale uitleveringskonventies werd geen poging tot unifikatie van de verschillende nationale interpretaties ondernomen zodat een beroep op de uitleveringsexceptie voor politieke misdrijven zoals voorzien in het multilateraal uitleveringsverdrag steeds zal worden beoordeeld op grond van de nationale bepaling van het uitleveringsverbod en de interpretatie die daaraan door de rechtbanken wordt gegeven. Zo werd in Zwitserland een beroep op artikel 3 van de Europese uitleveringskonventie onderzocht op grond van artikel 10 van de Zwitserse uitleveringswet van 1892 en de rechtspraak terzake van het Federaal Tribunaal : arrest Della Savia, Trib. féd. suisse, 26 november 1969, 95 *Rec. off.*, I, p. 462, cf. het arrest Gallagher, Hoge Raad, 8 november 1977, *Ned. Jurispr.*, n° 35 (1978); zie ook SCHULTZ H., « La Convention européenne d'extradition et le délit politique », in : *Recueil d'études en hommage à Jean Constant*, p. 313-318, (1971).

(4) Deze vraag zal bvb. in Zwitserland, en sedert korte tijd ook in Nederland (H.R. 9 nov. 1976, *Ned. Jurispr.* n° 75 (1977) (Joseph Jean B.), H.R. 26 januari 1978, *Arrest n° 69670, 69671, 69672* (Wackernaegel, Schneider, Folkerts) doorgaans op grond van de proportionaliteitstheorie worden beantwoord (hierover : SCHULTZ H., *Das Schweizerische Auslieferungsrecht*, p. 443 e.v., Basel (Verlag für Recht und Gesellschaft) (1953), daar waar Angelsaxische landen waarschijnlijk op de political incidence theory zullen steunen (hierover : CANTRELL Ch., « The political offence exemption in international extradition : A comparison of the United States, Great Britain and the Republic of Ireland », 60 *Marquette L. Rev.*, p. 777-824 (1977) en BASSIOUNI M.

de wijze waarop deze beslissing intern tot stand komt : de mate waarin de gerechtelijke organen de uiteindelijke beslissing mee controleren en beïnvloeden (5), alsook het gewicht van interne en internationale drukingsfactoren (6) spelen hierbij een voorname rol.

(ii) In praktijk bestaan er talrijke uitzonderingen op het uitleveringsverbod voor politieke misdrijven. Dikwijls worden deze uitzonderingen ingevoerd d.m.v. de juridische fictie van de depolitizing, zodat men naar uiterlijk niet de indruk krijgt dat van de regel van de uitleveringsexceptie wordt afgeweken (7). In werkelijkheid wordt het politiek asiel daardoor sterk beperkt : verschillende potentieel politieke misdrijven worden in uitleveringswetten en -verdragen formeel aan de uitleveringsexceptie onttrokken (8) en in de rechtspraak gedepolitiseerd door middel van een enge interpretatie van de term politiek delikt (9).

(iii) Omwille van het traag, formalistisch, kostelijk en uiteindelijk onzeker karakter van de uitleveringsprocedure heeft er zich een subsysteem van procedures ontwikkeld waardoor dezelfde resultaten worden bereikt als met de uitlevering zonder dat de politieke en juridische hinderpalen van de uitleveringsprocedure dienen te worden overwonnen. Voor wat betreft de uitlevering van politieke delinkwenten is dit in zeer vele gevallen een zeer

Ch., *International Extradition and world public order*, p. 388 e.v., Leiden (Sijthoff) (1974). In Duitsland daarentegen zal men meer belang hechten aan de vraag of de betrokkene aanspraak kan maken op erkenning als politieke vluchteling (hierover : VÖGLER Th., « Perspectives on extradition and terrorism » in : M. Ch. Bassiouni (ed.), *International terrorism and political crimes*, p. 395, Springfield (Thomas) (1975). Uitzonderingen komen in praktijk voor.

(5) De rechtbanken komen meestal tussen in de vorm van een advies dat, al naargelang, consultatief (bvb. België) of bindend (bvb. Frankrijk, Noorwegen, Zweden, U.S.A., Nederland) kan zijn. Uitzonderlijk wordt de beslissing omtrent de uitleverbaarheid op exclusieve wijze door de rechtbank (bvb. Duitsland) of door de regering (bvb. Spanje) genomen. Zie BASSIOUNI, *International Extradition and World Public order*, op. cit., p. 502 e.v.

(6) Zie *infra*, 2.

(7) De *depolitizerende formule* (« inbreuk X zal niet als politiek delikt worden beschouwd met het oog op de uitlevering ») werd door België in het uitleveringsrecht geïntroduceerd met de attentatsklausule (wet 22 maart 1856, *B. Staatsbl.* 27 maart 1856) en werd sedertdien voor vele andere misdrijven aangewend. Zie *infra*, noot (8). De *formule van de exceptie op de exceptie* (« inbreuk X zal, ongeacht haar politiek karakter aanleiding geven tot uitlevering ») daarentegen, is veel logischer omdat zij niet op een fictie berust. Deze formule werd in de praktijk veel minder aangewend. Zie *bvb.* de Wet van 8 juli 1946, *B. Staatsblad.* 25 juli 1946.

(8) Cfr. art. VII van de Genocidekonventie (1948) (78 U.N.T.S., p. 277); art. 1 van het Aanvullend Protocol bij de Europese Uitleveringskonventie (1975) (*E.T.S.*, n° 86); art. 1 en 2 van het Europees Verdrag tot bestrijding van het Terrorisme (1977) (*E.T.S.*, n° 90) dat vliegtuigkapingen, luchtvaartsabotage, kidnaping van diplomaten, gijzeling, bomaanslagen, levensdelikten en vermogensdelikten die een collectief gevaar doen ontstaan depolitizeert. Men kan zich de vraag stellen wat na een dergelijke opsomming nog overblijft van het begrip politiek delikt.

(9) Zo geven de Zwitserse en Nederlandse rechtbanken een zeer enge betekenis aan deze term op grond van de proportionaliteitstheorie krachtens dewelke het bewijs van een zekere evenredigheid tussen politiek doel en de daad dient te worden geleverd. Cfr. *supra*, noot (4). Zie o.a. *de zaken Della Savia*, Trib. féd. suisse, 26 november 1969, 95 *Rec. off.*, I, p. 462; *Kroeger*, Trib. féd. suisse, 11 mei 1966, 92 *Rec. off.*, I, p. 108; *Watin*, Trib. féd. suisse, 7 okt. 1964, 90 *Rec. off.*, p. 298 en *Wackernaegel*, *Schneider en Folkerts*, Hoge Raad, 8 mei 1978, *Arr. n° 69670, 69671, 69672*.

aantrekkelijke alternatieve oplossing : dikwijls worden personen, wier uitlevering op normale wijze problemen zou stellen omdat zij zich op de uitleveringsexceptie voor politieke misdrijven kunnen beroepen, langs alternatieve weg « uitgeleverd », hetzij met de consensus van beide betrokken staten (de vermoede uitlevering en de informele uitlevering) (10), hetzij bij ontstentenis daarvan (abductie) (11).

2. DE INWERKING VAN POLITIEKE FAKTOREN OP HET ADMINISTRATIEF NIVEAU VAN DE BESLISSINGSVORMING

De uiteindelijke beslissing omtrent het uitleveringsverzoek wordt genomen op administratief niveau (12). Aangezien regeringen per definitie minder onafhankelijk zijn dan rechtskolleges, is het duidelijk dat de invloed van politieke drukkingsfactoren veel sterker is en meestal slechts doorweegt op administratief niveau (13).

Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen (i) internationale en (ii) interne politieke druk, en daarbij sedert kort ook (iii) de feitelijke druk vanwege de politieke groep of organisatie waartoe de opgeëiste persoon behoort.

(i) de internationale politieke druk vloeit voort uit de politieke verhouding tussen de verzoekende en de aangezochte staat. Hoe groter de belangenidentiteit tussen deze staten, des te soepeler hun toepassing van de uitleveringsexceptie voor politieke delikten en des te meer kans dat zij gebeurlijk zullen overgaan tot alternatieve procedures zoals overlevering en vermoede uitlevering (14). Maar ook de facto-verhouding — het economisch of militair

(10) Zie bvb. de zaak *Soblen, R.v. Gov. of Brixton Prison ex parte Soblen*, Queen's Bench 24 aug. 1962 en Court of Appeal, 31 aug. 1962, 33 *Int. L. Rep.*, p. 255 en 275 (1967); de zaak *Amekrane against United Kingdom*, Eur. Comm. n° 5961/72, *Rec.* n° 44, p. 101-144; de zaak *Menten*, hierover : *ORIE A.A.M.*, « Werd Menten rechtmatig van Zwitserland naar Nederland gebracht ? (een geval van verkapte uitlevering) », *Rechtsgeleerd Magazijn Themis*, p. 138-157 (1978).

(11) *Cfr.* de zaken *Argoud*, Cass. fr. 4 juni 1964, *La Sem. Jur.* n° 13806 (1964) en *Eichmann*, District Court of Jerusalem, 12 Dec. 1961 en Supreme Court of Israel 29 mei 1962, 36 *Int. L. Rep.*, p. 18 en 277 (1968).

(12) Ook in landen die een bindende gerechtelijke controle op de uitlevering kennen (*supra*, noot (5)), gaat de uiteindelijke beslissing nog uit van de uitvoerende macht : als de rechtbank de uitlevering toelaatbaar acht behoudt de uitvoerende macht haar recht de uitlevering te weigeren omdat de uitlevering een aangelegenheid van buitenlandse politiek is, wat binnen de exclusieve bevoegdheid van de uitvoerende macht valt. Zie Bassiouni, *International extradition and world public order*, *op. cit.*, p. 506.

(13) In landen waar de rechtskolleges minder onafhankelijk zijn kunnen de politieke drukkingsfactoren echter tot in de gerechtelijke fase doorwerken.

(14) Vóór de Ierse uitleveringswet van 1965 geschiedde de uitlevering tussen Ierland en Groot Brittanië op informele wijze : voortvluchtige delinkwenten werden door middel van eenvoudige overlevering van politie tot politie aan de grens overgedragen. Zie MCCALL-SMITH A. en MAGEE Ph., « The Anglo-Irish Law Enforcement Report in Historical and Political Context », *Crim. L. Rev.*, p. 200 (1974). Tijdens het Frans-Algerijns konflikt werden aanvankelijk Algerijnse vluch-

overwicht van één der beide — kan een grote rol spelen en de politieke beslissingsvorming in uitleveringszaken beïnvloeden. De historische oorsprong van de attentaatsklausule kan op deze manier worden verklaard: België dat na de omstreden Jacquin-arresten zijn machtige en militair superieure Franse buurstaat moest trotseren zag zich genoodzaakt in zijn uitleveringswetten en -verdragen te verklaren dat het de aanslag op een staatshoofd niet langer als een politiek delikt zou beschouwen.

In bepaalde gevallen is het zelfs mogelijk dat druk wordt uitgeoefend door derde staten. Dit werd enkele jaren geleden op treffende wijze geïllustreerd door de Abu Daoudzaak (15).

(ii) De interne politieke druk op de beslissingsvorming in uitleveringszaken waarin de exceptie voor politieke misdrijven aan de orde komt, is een faktor die dikwijls wordt onderschat. Vermits de uiteindelijke beslissing betreffende de ontvankelijkheid van een uitleveringsverzoek door de Regering moet worden genomen, kan deze interne politieke druk echter zeer aanzienlijk zijn: de regering is immers politiek verantwoordelijk voor haar buitenlands beleid en als dusdanig zeer gevoelig voor de invloed van politieke en andere drukkingsgroepen: in deze faze kan de publieke sympathie of antipathie voor het politiek ideaal van de betrokkene sterk doorwegen op de beslissingsvorming. De politieke strekking van de Regering of de Minister die de beslissing treft kan hierbij een grote rol spelen. Zo kan b.v.b., in de kontekst van de Belgische praktijk, de vraag gesteld worden of de uitkomst van bepaalde beslissingen niet verschillend zou geweest zijn indien de politieke constellatie van het moment van de beslissing anders zou zijn geweest, en indien b.v.b. de beslissing zou genomen geweest zijn door een christendemokratische i.p.v. door een socialistische minister (16). In het begin der

telingen door België zonder enige formaliteit aan de grens overhandigd aan de Franse autoriteiten. Zie COCHARD R., « Le terrorisme et l'extradition en droit belge », in: *Réflexions sur la définition et la répression du terrorisme*, p. 217-218, Brussel (U.L.B.) (1974). Cfr. ook de uitleveringsrelaties tussen Frankrijk en Andorra alsook de bepalingen betreffende uitlevering in het Accord de coopération franco-malgache. (Hierover: DECOCQ A.: « La livraison des délinquants hors du droit commun de l'extradition, 53 *Rev. crit. D. int. priv.* : p. 438 (1964).

(15) Abu Daoud was het vermoedelijke brein achter de Palestijnse aanslag op de Israëlsche atleten tijdens de Olympische spelen te München in 1972. In Beieren was tegen hem een internationaal aanhoudingsbevel uitgevaardigd. Op grond hiervan werd hij begin 1977 door de Franse autoriteiten aangehouden met het oog op zijn uitlevering. Israël diende een uitleveringsverzoek in, Duitsland nam zulks in overweging. De aanhouding van Abu Daoud lokte een storm van protesten uit vanwege de Arabische landen, en de Palestijnse bevrijdingsorganisatie dreigde openlijk met terreurakties. Met een ongekend onverwilde spoed werd het advies van de Kamer van Inbeschuldigingstelling gevraagd: zij sprak zich uit 2 dagen na de aanhouding van Abu Daoud. Het advies was negatief: Duitsland had immers geen officieel uitleveringsverzoek ingediend en Israël was niet bevoegd: Cour d'Appel de Paris (2 arresten), 11 januari 1977, 22 *Annu. fr. D. int.*, p. 936 [1976]. De dag daarop werd Abu Daoud naar Algiers gedeporteerd. Sommigen hebben betreurd dat Frankrijk enkele dagen daarna tweehonderd mirages aan Egypte verkocht. Zie VINCOUR J., *Int. Herald Tribune*, 15-16 jan. 1977, p. 2 en *Le Monde*, 15 jan. 1977, p. 2.

(16) Zie bvb. de zaak Abarca (*Doss. 26734E* [1964]), waarin de — socialistische — Minister van Justitie, overstelpt met petitities, telegrammen van socialistische en anarchistische partijen in

zestiger jaren is deze politieke invloed zeer duidelijk waar te nemen. Een zaak illustreert zelfs heel duidelijk de repercussie van een regeringswisseling op de beslissingsvorming betreffende de uitlevering : Frankrijk vroeg aan België de uitlevering van een persoon wegens gemeenrechtelijke misdrijven die waren gepleegd in het kader van en verband hielden met het Frans-Algerijns konflikt. Het advies van de Kamer van Inbeschuldigingstelling was gunstig. In 1959 werd de betrokkene door de Belgische regering aan Frankrijk uitgeleverd. Twee jaar later echter ontsnapte hij uit de Franse gevangenis en vluchtte hij terug naar België. Frankrijk vroeg opnieuw de uitlevering wegens dezelfde feiten. Ondertussen had er in België echter een regeringswisseling plaats gehad. De nieuwe Minister van Justitie oordeelde dat het om politieke delikten ging en de uitlevering werd geweigerd (17).

Ook de invloed van a-politieke, b.v.b. religieuze groeperingen, heeft op bepaalde beslissingen een onmiskenbare invloed uitgeoefend (18).

(iii) De feitelijke druk van de groep of organisatie waartoe de betrokkene behoort is van zeer recente datum en kan in de toekomst een aanzienlijke invloed gaan uitoefenen op de beslissingsvorming betreffende de uitlevering. Deze druk bestaat in bedreigingen met represailles t.a.v. de regering die zou overgaan tot de uitlevering (19).

In bepaalde gevallen hebben « terroristische » organisaties zelfs druk uitgeoefend, niet op de aangezochte, maar op de verzoekende staat : regeringen werden bedreigd met vergeldingsakties indien zij zouden overgaan tot het indienen van een uitleveringsverzoek (20).

De vrees voor represailles zou er in de toekomst gebeurlijk ook toe kunnen leiden dat regeringen die het doelwit zijn geweest van terreurakties ervan

binnen- en buitenland, en aangespoord door een officieel manifest van de socialistische partij, besloot de uitlevering van Abarca te weigeren. Een Minister van een andere politieke gezindheid zou misschien anders gereageerd hebben : hij zou misschien minder sympathiek gestaan hebben t.a.v. het politieke doel van Abarca en zou misschien minder gevoelig geweest zijn t.a.v. de protesttuitingen van linkse bewegingen.

(17) Zaak A., *Doss. 26.394 E*.

(18) Zie bvb. de zaak R., waarin Duitsland de uitlevering vroeg van een persoon van Joodse afkomst wegens diefstal en verduistering van juwelen. De betrokkene wierp op dat hij voor zijn antinazistische activiteiten zou worden vervolgd, en werd hierin gesteund door een aantal Joodse organisaties. De uitlevering werd geweigerd (*Doss. 27.175 E* [1968]).

(19) Zo is bvb. niet uitgesloten dat de open bedreigingen van de Palestijnse bevrijdingsorganisaties in de Abu Daoudzaak (*supra*, noot [15]) een invloed hebben gehad op de beslissing van de Franse regering de betrokkene uit te wijzen naar Algerië, waar hij als een held verwelkomd werd.

(20) Zie bvb. de *hijacking* die in september 1977 door enkele leden van het Japanse Rode Leger werden gepleegd : de kapers trachtten tevergeefs landingsrechten te krijgen in een aantal Arabische landen, en kregen uiteindelijk een toelating van Algerië, op voorwaarde dat Japan de uitlevering niet zou vragen. Toen Japan toch een uitleveringsverzoek instelde werd de premier door leden van het Rode Leger openlijk gewaarschuwd dat men hem « eens een les zou geven » indien hij zou volharden in zijn pogingen de uitlevering te verkrijgen. *De Standaard*, 7 oktober 1977.

afzien de uitlevering van de daders te vragen omdat ze bevreesd zijn voor nieuwe « akties » (21).

Bovendien zou in de toekomst de vrees voor represailles ook wel eens een invloed kunnen gaan uitoefenen op de keuzemogelijkheid van de verzoekende staat tussen de alternatieven *aut dedere aut judicare*. Het « *aut dedere* » kan in deze kontekst het aantrekkelijkste alternatief blijken te zijn voor de verzoekende staat, vergeleken bij de mogelijkheid de « terrorist » voor zijn eigen rechtbanken te vervolgen en in zijn eigen gevangenissen op te sluiten (*aut judicare*) : dit zou gebeurlijk terroristen kunnen aanlokken die normalerwijze hun activiteiten tot het grondgebied van andere landen beperken.

Het is waarschijnlijk onmogelijk al deze factoren die, politiek gezien, de uitkomst van de administratieve beslissing betreffende uitlevering bepalen, in één patroon te verenigen, om ze tegen elkaar af te wegen en hun eigenlijke impact op de beslissingsvorming te meten en te evalueren. Meestal blijven zij impliciet en gaan zij schuil achter de uiteindelijke — juridische — kwalificatie waarop de beslissing is gefundeerd : ofwel politiek, dus niet uitleverbaar, ofwel gemeenrechtelijk en dus uitleverbaar. Daarom is de evaluatie van politieke drukkingsfactoren dikwijls slechts een kwestie van vermoedens en zelfs maar van gissingen. Dit betekent echter niet dat de politieke achtergrond van beslissingen betreffende de uitlevering van politieke delinquenten mag worden onderschat : het is een omstandigheid waarmee de jurist terdege rekening moet houden wanneer hij suggesties formuleert met het oog op de aanpassing en de mogelijke verbetering van het systeem van de exceptie voor politieke misdrijven in het uitleveringsrecht. Een streefpunt hierbij zou o.i. moeten zijn het indijken van de impact van politieke drukkingsfactoren daar waar deze in het nadeel zouden kunnen uitvallen, van hetzij het individu, hetzij de internationale openbare orde, om te vermijden dat factoren van internationale opportuniteit het recht zouden dikteren.

3. DE KWALIFIKATIE : DE CENTRALE SPIL IN DE BESLISSINGSVORMING BETREFFENDE DE UITLEVERBAARHEID VAN EEN POLITIEK DELIKT

Bij het nemen van een beslissing betreffende de ontvankelijkheid van een uitleveringsverzoek waarbij de uitleveringsexceptie voor politieke misdrijven aan de orde komt, zijn er verschillende factoren die aan bod komen en die alle verband houden met de bestaansreden van de exceptie in het uitleveringsrecht : de bezorgdheid voor de rechten van de betrokkene, de sympathie of de antipathie tegenover het door hem vertolkte politieke ideaal, de goede

(21) Dit was het geval in Nederland toen, na afloop van de gijzelingszaak in Den Haag door leden van het Japans Rode Leger, Justitieminister van Agt in het openbaar verklaarde dat hij de uitlevering van de Japanse terroristen niet zou vragen om niet nog meer terreurakties naar Nederland te halen.

verstandhouding met de verzoekende staat, de wens al dan niet neutraal te blijven t.a.v. het politieke konflikt in de verzoekende staat, en de wenselijkheid of noodzaak al dan niet mee te helpen aan de bestraffing van het delikt waarvoor de uitlevering wordt gevraagd in het licht van de internationale openbare orde. Naarmate men de ene of de andere faktor beklemtoont kan men tot verschillende resultaten komen betreffende de wenselijkheid de uitlevering toe te staan.

Naar uiterlijk echter steunt de uiteindelijke beslissing op de kwalifikatie als politiek of als gemeenrechtelijk delikt en worden deze factoren, voor zover ze expliciet tot uiting komen, naar voren gebracht in het kader van de kwalifikatie. Zo wordt de zwaarwichtigheid van een feit dikwijls beklemtoond om aan te tonen dat het geen politiek delikt is, daar waar dit kenmerk in se niets verandert aan de aard van het feit. Wat men in feite bedoelt met deze bewering is dat het betrokken delikt aan de uitlevering zou moeten kunnen worden onderworpen, en daartoe tracht men argumenten te vinden om aan te tonen dat het geen politiek delikt is.

Deze redeneringswijze vloeit voort uit het feit dat de kwalifikatie van de feiten waarvoor de uitlevering wordt gevraagd determinerend is voor hun uitleverbaarheid: worden zij als politieke misdrijven gekwalificeerd, dan zal de uitlevering worden geweigerd, worden zij daarentegen als gemeenrechtelijk aangemerkt, dan zal de uitlevering toelaatbaar zijn. Als dusdanig is de kwalifikatie de centrale spil waarrond de beslissingsvorming draait.

Dit verklaart waarom de theorie en de praktijk van de uitleveringsexceptie voor politieke misdrijven zoveel aandacht heeft besteed en zoveel belang heeft gehecht aan het vraagstuk van de kwalifikatie en aan de begripsvorming van het politiek delikt in het uitleveringsrecht. Het gevolg hiervan is echter geweest dat de aandacht vaak in de eerste plaats is gericht geweest op de conceptuele kant van het probleem, eerder dan op het probleem zelf: omdat de kwalifikatie het determinerend criterium is, is de hele problematiek van de uitleveringsexceptie voor politieke delikten vaak herleid geweest tot een kwalifikatieprobleem. Eerder dan de uitleveringsexceptie zelf in vraag te stellen heeft men gezocht naar criteria om de term « politiek delikt » op een meer passende wijze te omschrijven en af te bakenen, zowel op positieve (22) als op negatieve wijze (23).

De aldus voorgestelde criteria, waarvan de uiteindelijke bedoeling bestond in de bepaling van de uitleverbaarheid van bepaalde misdrijven, wer-

(22) nl. de verschillende doctrinale en jurisprudentiële theorieën m.b.t. het politiek delikt, met, o.a. de proportionaliteitstheorie in Zwitserland en Nederland (*supra*, noot [9]), de political incidence theory in de Angelsaxische landen (*supra*, noot [9]), de subjectieve theorie in Frankrijk (zie de zaak *Da Palma*, *La Semaine Jurid.*, n° 15387 [1968]), de gemengde theorie in Frankrijk (zie de zaak *Croissant*, Cour d'Appel de Paris, 16 nov. 1977, 2de arrest, 93 *J.T.*, p. 52 [1978]) en in België (zie de zaak *Abarca*, K.I. 8 mei 1964, *Doss. 26.734 E* en de zaken *B.L.* en *B.A.*, K.I. 31 december 1968, *Doss. 27.361 E* en *27.368 E* [1968]).

(23) nl. de verschillende « depolitizerende » theorieën en wetbepalingen. Zie bvb. art. 1 en 2 van het Europees verdrag ter bestrijding van het Terrorisme (*E.T.S.*, n° 90); cfr. *supra*, noot (7)-(8).

den in deze redeneringslogika voorgesteld als definiërende criteria, die een betere omschrijving van het begrip politiek delikt moesten mogelijk maken. Zo werden in de rechtspraak ontwikkelde theorieën, waaronder de sub-jektieve, objectieve, gemengde theorieën, de proportionaliteitstheorie en de political incidence theory in hoofdzaak uitgedacht om de term « politiek delikt » te definiëren met het oog op het onderscheid tussen politieke en gemeenrechtelijke delikten, eerder dan om rechtstreeks de uitleverbaarheid van deze delikten te bepalen. Aangezien deze criteria uiteindelijk wel functioneel bedoeld waren ontstond er een verwarring tussen de logische betekenis van het begrip « politiek delikt » en de door de rechtspraak en doktrine uitgewerkte functionele betekenis ervan.

Een en ander vloeit voort uit de premisse dat de uitleveringsexceptie voor politieke delikten een democratisch axioma is waaraan niet mag worden getornd, en de daaruit voortvloeiende principiële terughoudendheid om de regel van de uitleveringsexceptie voor politieke misdrijven in vraag te stellen. Eerder dan uitdrukkelijk af te wijken van de regel zal men zoeken naar juridische technieken waarmee men een gelijkaardig resultaat bereikt, maar dan op impliciete wijze. De depolitizerende formule is hiervan een goed voorbeeld.

Het resultaat hiervan is een betrekkelijk chaotische toestand waarbij men, zonder uitdrukkelijk van de uitleveringsexceptie voor politieke misdrijven af te wijken, misdrijven « depolitizeert » en « politizeert », enkel en alleen met het oog op de bepaling van hun uitleverbaarheid. De theorie en praktijk van het uitleveringsrecht hebben zich zozeer geconcentreerd op het trekken van de lijn tussen gemeenrechtelijke en politieke criminaliteit dat de kern van het probleem verschoven is geweest naar, en vaak ook verschuild werd achter, een conceptueel vraagstuk.

Het conceptueel vraagstuk zou echter slechts een onderdeel of een secundair aspect mogen zijn van datgene wat o.i. de kern van de problematiek is : de uitleverbaarheid van de dader en de uitleverbaarheid van de daad : de uitleverbaarheid van de dader zou moeten afhangen van de behandeling die hem te wachten staat in de verzoekende staat, de uitleverbaarheid van de daad zou moeten afhangen van haar inherente gevaarlijkheid voor de internationale openbare orde.

4. DE PROGRESSIEVE INFILTRATIE VAN TWEE TEGENSTRIJDIGE

TENDENZEN BINNEN EN BUITEN HET KADER VAN DE UITLEVERINGSEXCEPTIE VOOR POLITIEKE MISDRIJVEN

Reeds sedert geruime tijd bestaan er in het uitleveringsrecht twee met elkaar tegenstrijdige tendenzen, de eerste strekkend tot een beperking, de tweede tot een uitbreiding van het politiek asiel. Aan de ene kant blijkt de uitleveringsexceptie te breed te zijn omdat zij tevens slaat op zeer

zwaarwichtige misdrijven, die, alhoewel om politieke redenen gepleegd, zo gevaarlijk zijn en de internationale openbare orde zozeer in het gedrang brengen dat de uitlevering niet zou mogen worden uitgesloten, enkel en alleen omwille van hun politiek karakter. Aan de andere kant blijkt de uitleveringsexceptie voor politieke misdrijven niet breed genoeg te zijn omdat zij geen bescherming biedt aan gemeenrechtelijke delinquenten die, indien ze zouden worden uitgeleverd, een onrechtvaardige behandeling in de verzoekende staat dreigen te krijgen of die het risico lopen aldaar door hun politieke tegenstanders te worden berecht.

Deze dubbele tendens heeft zich zowel binnen als buiten het kader van de uitleveringsexceptie voor politieke delikten ontwikkeld :

Binnen het kader van de exceptie is zij slechts op impliciete wijze tot uiting gekomen doordat werd uitgegaan van de kwalificatie : voor bijzonder zwaarwichtige misdrijven bestaat de neiging de term politiek delikt op enge wijze te interpreteren zodat de uitlevering kan worden toegestaan (24); daarentegen bestaat de neiging de term « politiek delikt » op bredere wijze te interpreteren indien de betrokkene in de verzoekende staat een onrechtvaardige behandeling riskeert (25).

Buiten het kader van de uitleveringsexceptie voor politieke misdrijven heeft deze dubbele tendens geleid tot het ontstaan van nieuwe regels die zich naast de uitleveringsexceptie ontwikkeld hebben : de tendens tot beperking kwam tot uiting in de formeel in uitleveringswetten en -verdragen opgenomen uitzonderingen op de uitleveringsexceptie (26); de tendens tot uitbreiding kwam tot uiting in de diskriminatieklausule (27), het non-refoulementsbeding (28) en het humanitair asiel (29).

(24) Zo voldoen extreem zwaarwichtige misdrijven meestal niet aan de evenredigheidsvereiste van de proportionaliteitstheorie (*supra*, noot [9]), omdat voor levensdelikten het bewijs dient geleverd te worden dat de daad een *ultima ratio* was, m.a.w. dat er geen andere alternatieven openstonden voor het bereiken van het politieke doel. Bepaalde uitleveringswetten bepalen expliciet dat de uitleveringsexceptie voor politieke misdrijven niet van toepassing zal zijn op extreem zwaarwichtige misdrijven, zie bvb. art. 5, 3 Franse wet van 10 maart 1927 (« Actes de barbarie odieux ou de vandalisme ») en art. 3, 3 van de Duitse uitleveringswet van 23 dec. 1929 (« ein vorsätzliches Verbrechen gegen das Leben »).

(25) Zo bestond vanaf de vijftiger jaren de neiging een bredere betekenis te geven aan de term « politiek misdrijf » wanneer de uitlevering gevraagd werd door een totalitaire staat. Zie *re Kavic, Bjelanovic, Arsenijevic*, Trib. féd. suisse, 30 april 1952, 78 *Rec. off.*, p. 33; *re Kolczynski*, Queen's Bench, 29 nov. - 13 dec. 1954, (1955) 1 *All E.R.*, p. 31 en 21 *Int. L. Rep.*, p. 240 (1954); *re Gonzales*, U.S. District Court, 23 mei 1963, 24 *Int. L. Rep.*, p. 139 (1967).

(26) Zie bvb. de attentateklausule (wet 22 maart 1856); art. VII van de Genocidekonventie (1948) (78 *U.N.T.S.*, p. 277); art. 1 van het Aanvullend Protocol bij de Europese uitleveringskonventie (1975) (*E.T.S.*, n° 86); art. 1 en 2 van het Europees Verdrag tot bestrijding van het Terrorisme (1977) (*E.T.S.*, n° 90).

(27) nl. de klausule die de uitlevering verbiedt naar een land waar de betrokkene vervolgingen riskeert wegens ras, religie, nationaliteit of politieke overtuiging, of wiens toestand om een van deze redenen nadelig dreigt te worden beïnvloed. Zie art. 5, 2 van de Europese uitleveringskonventie (1957) (*E.T.S.* n° 24); art. 10 van de Nederlandse uitleveringswet (1967); art. 5 van het Europees Verdrag tot bestrijding van het Terrorisme (1977).

(28) nl. de klausule die de uitzetting verbiedt naar een land waar de betrokkene vervolgingen riskeert wegens ras, religie, nationaliteit, sociale afkomst of politieke overtuiging. Zie art. 33, 1

Deze praktische rectificaties t.a.v. de uitleveringsexceptie voor politieke delikten werden op pragmatische wijze ontwikkeld, en naast de uitleveringsexceptie voor politieke misdrijven ingevoerd. Zij kregen echter nooit dezelfde universele erkenning als de uitleveringsexceptie zelf (30). Ten gevolge hiervan echter is er een accumulatie van regels ontstaan die een verschillende draagwijdte hebben (algemeen (31), regionaal (32), bilateraal (33)), die elkaar soms overlappen en elkaar soms tegenspreken, en wier onderlinge verhouding niet steeds duidelijk kan worden gemaakt : de uitleveringsexceptie voor politieke misdrijven, de diskriminatieklausule, het wettelijk of constitutioneel recht op asiel, het door sommige landen wel en door andere landen niet op uitlevering toegepaste non-refoulementsbeginself, de uitzonderingscategorieën in het formeel recht en de mogelijkheden daarop reserves te formuleren (34).

5. DE AFWEZIGHEID VAN EEN GLOBALE INTERNATIONALE STRAFPOLITIEK T.A.V. POLITIEKE KRIMINALITEIT

Wat vandaag ten zeerste opvalt in de theoretische en de praktische benadering van de problematiek van het uitleveringsverbod voor politieke misdrijven, is de totale afwezigheid van een coherente algemene aanpak in het kader van een internationale strafpolitiek : aan de ene kant worden de inspanningen gericht op de verbetering van de positie van de opgeëiste persoon zonder dat aandacht wordt besteed aan de vervolging en de bestraffing van bepaalde misdrijven, ongeacht de mogelijke risico's voor de

van de Konventie betreffende de Status van de Vluchtelingen (1951) (189 *U.N.T.S.*, p. 137; *B. Staatsbl.* 4 okt. 1953).

(29) Zie art. 14 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (1948) (*U.N.Doc. A/Res/217* (III), *B. Staatsbl.* 31 maart 1949) en art. 1 van de United Nations' Declaration on Territorial Asylum, (1967), *U.N. Doc. A/Res/2312* (XXII).

(30) Alleen de attentatsklausule heeft een beperkte graad van verspreiding gekend, maar de stelselmatige weigering van verschillende staten deze klausule te onderschrijven heeft er de betekenis sterk van afgezwakt.

(31) Zie bvb. enerzijds art. 7 van de genocidekonventie en anderzijds het non-refoulement-beginsel (*supra*, noot (28)) die allebei in een verdrag met mondiale draagwijdte, in UNO-verband, werden opgenomen).

(32) Zie bvb. het in Europees verband opgestelde Verdrag ter bestrijding van het Terrorisme (*E.T.S.*, n° 90) en de eveneens in intra-Europees verband toepasselijke diskriminatieklausule, voorzien in art. 3, 2 van de Europese uitleveringskonventie (*E.T.S.*, n° 24).

(33) Zo kan België de diskriminatieklausule alleen toepassen voor zover zij in het betrokken bilaterale uitleveringsverdrag is opgenomen, aangezien de uitleveringswet ze niet voorziet.

(34) *Cfr.* bvb. de toestand in het kader van de Raad van Europa; staten die zonder voorbehoud het Verdrag ter Bestrijding van het Terrorisme hebben ondertekend kunnen t.o.v. elkaar de door art. 1 van het verdrag opgesomde inbreuken niet meer als politieke delikten kwalificeren, daar waar zij t.a.v. staten die een reserve hebben geformuleerd (de reserve heeft een wederkerige werking) of t.a.v. staten die geen lid zijn van de Raad van Europa (het verdrag heeft een gesloten karakter) of t.a.v. staten die wel lid zijn maar die het verdrag niet hebben ondertekend, nog steeds de uitleveringsexceptie voor politieke misdrijven kunnen toepassen.

betrokkene in geval van een uitlevering naar een staat die niet de nodige waarborgen voor een eerlijke rechtspleging kan bieden.

De eerste tendens komt vooral tot uiting op het vlak van het interne recht : de uitermate brede bescherming die door sommige staten aan politieke delinquenten wordt verleend zonder rekening te houden met het zwaarwichtig of het internationaal karakter van de misdrijven die zij hebben gepleegd (35), alsook de praktijk van zekere staten *prima facie* de uitlevering van politieke vluchtelingen te weigeren (36), stemmen niet langer overeen met de vereisten van een effectieve en efficiënte bestrijding van de internationale criminaliteit.

De tweede tendens komt naar voren in de internationale inspanningen om zekere misdrijven (vliegtuigkaping, gijzeling, genocide, terrorisme, enz.) aan een internationaal kontrolemechanisme te onderwerpen : de verdragen die met dit doel worden opgesteld (37), besteden bijna nooit aandacht aan de rechten van de opgeëiste persoon, zij beperken zich meestal tot de uitwerking van mechanismen om de voorkoming en de bestraffing van de betrokken inbreuken mogelijk te maken, ongeacht de mogelijke risico's die kunnen bestaan bij de uitlevering van de opgeëiste persoon. De invoering van een depolitiserende formule resulteert bijna altijd in een automatische plicht tot uitlevering, die ook geldt wanneer de uitlevering wordt gevraagd door een staat die niet de nodige minimumwaarborgen voor een fair proces kan garanderen. Als dusdanig wordt wel de vervolging en bestraffing verzekerd, maar wordt totaal voorbijgegaan aan de rechten van de verdediging. Een evenwichtig internationaal strafrecht zou zowel met de belangen van het individu als met die van de internationale openbare orde moeten rekening houden. De normen ter bescherming van de delinquent liggen op internationaal vlak in een totaal andere rechtssector die slechts op onrechtstreekse wijze met het internationaal strafrecht te maken heeft : de Rechten van de Mens. Dit heeft tot gevolg dat, daar waar op intern vlak de protectieve en respectieve normen binnen één rechtssector verenigd zijn, nl. het strafrecht, deze normen op internationaal vlak over twee sectoren verspreid liggen : de Rechten van de Mens voor de protectieve, het internationaal strafrecht voor

(35) Cfr. de zg. « asiel-havens » (Syrië, Lybië, Koeweit) voor terroristen.

(36) Zo wordt in België automatisch de uitlevering geweigerd wanneer de opgeëiste persoon een erkend politiek vluchteling is. Het advies van de Kamer van Inbeschuldigingstelling wordt hierbij niet meer gevraagd. (Zie de zaken *S.G. (Doss. 28.008 E [1972])*; *J. (Doss. 28.762 E [1977])* en ook *S.S. (Doss. 28.380 E [1974])*). Deze toestand is bijzonder nadelig wanneer het gaat om een persoon die bijzonder zwaarwichtige of internationale misdrijven heeft gepleegd. In dergelijke gevallen zou ons recht dienen aangepast te worden om de vervolging van de betrokkene in België mogelijk te maken.

(37) Zie de verdragen van den Haag ter bestrijding van vliegtuigkapingen (1970), (*I.C.A.O. Doc. 8920, B. Staatsblad 25 september 1973*); van Montreal ter bestrijding van luchtvaartsabotage (1971) (*I.C.A.O. Doc. 8966, B. Staatsbl. 20 juli 1976*); van Washington (1971) (*U.N. Doc. A/C.6/418, Annex V*) en New York (1974) (*U.N. Doc. A/3166 (XXVIII)*) ter bestrijding van onrechtmatige daden tegen internationaal beschermde personen, en de ontwerpen van de USA (1972) ter bestrijding van zekere daden van internationaal terrorisme (*U.N. Doc. A/C.6/L. 850*) en van de B.R.D. (1977) ter bestrijding van gijzelingen (*U.N. Doc. A/AC. 188/L. 3*).

de repressieve normen. Gestreefd zou moeten worden naar een integratie van beide rechtssectoren waarbij, bij de opstelling van verdragen van materieel internationaal strafrecht, zou getracht worden de bestaande rechtsmechanismen in het kader van de Rechten van de Mens operatief te maken voor de bescherming van de individuen in het kader van het internationaal strafrecht. Zo zou men bij de opstelling in de regionale kontekst van de Raad van Europa van het Verdrag ter Bestrijding van Terrorisme, waarin om begrijpelijke redenen wordt afgeweken van het politiek asiel, tevens kunnen gewerkt hebben aan een expliciete bescherming van de opgeëiste persoon langsheen het mechanisme van het Europees verdrag voor de Rechten van de Mens : indien men langs de ene kant de bescherming van het politiek asiel wegneemt en het slechts vervangt door de diskriminatieklausule (art. 5), een veiligheidsklep waarvan de toepassing politiek gezien zeer moeilijk is (38) en dus geen echte waarborg is voor de betrokkene, dan zou o.i. op veel betere en op werkelijk effectieve wijze de bescherming van de opgeëiste persoon kunnen geschieden d.m.v. de formulering van de diskriminatieklausule in de vorm van een aanvullend protocol bij de Europese Konventie voor de Rechten van de Mens; hierdoor zou de betrokkene een meer effectieve rechtsbescherming kunnen krijgen langs de daarvoor in Europees verband bestaande organen (39).

Op mondiaal vlak gezien is de grootste struikelblok voor de ontwikkeling van een internationale strafpolitiek het feit dat het de internationale gemeenschap ontbreekt aan een reeks basispremissen t.a.v. politieke kriminaliteit : de kern is de vraag naar de noodzaak en de wenselijkheid van bepaalde misdrijven, van zodra zij gepleegd zijn ter verdediging van een bepaald

(38) Twee vragen stellen zich in dit verband : (i) zullen, precies in een op wederzijds vertrouwen gebaseerde kontekst zoals de Raad van Europa de betrokken staten tegenover elkaar de politieke moed kunnen opbrengen om deze klausule toe te passen ? De uitlevering weigeren omdat de betrokkene een politiek delikt heeft gepleegd is, politiek gezien, meer neutraal dan het weigeren van de uitlevering omdat de betrokkene een vervolging wegens ras, religie, enz. riskeert. (ii) wordt niet op overdreven formalistische wijze uitgegaan van de veronderstelling dat de betrokken lidstaten van de Raad van Europa « democratische » regimes zijn ? Het kan inderdaad gebeuren dat zich in een staat, onder het uiterlijke mom van de democratie, tendenzen voltrekken die ertoe leiden dat deze staat uiteindelijk geen democratische rechtsstaat meer is. Is de diskriminatieklausule wel een voldoende bescherming in de beginfase van deze evolutie, wanneer nog niet « wit op zwart » blijkt dat de betrokken staat geen rechtsstaat meer is. Zie bvb. de zaak *Kotronis* waarbij Groot Brittanië in 1969 een fervent tegenstander van het kolonelsbewind aan Griekenland — toen nog lid van de Raad van Europa — uitleverde omdat a-priori uitgegaan werd van de veronderstelling dat een staat waarmee diplomatieke betrekkingen werden onderhouden een democratische rechtsstaat was. (Queen's Bench, 28, 29, 30 juli 1969, (1969) 3 *All E.R.*, p. 304 en House of Lords, 21, 22, 23 oktober, 5 november 1969, (1969) 3 *All E.R.*, p. 1339).

(39) Alhoewel vooralsnog aan de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens een zekere inertie en « schuchterheid » kan worden verweten. Zo besliste de Commissie begin 1978 dat de klacht van een Ier die zich verzette tegen zijn uitlevering naar Ierland uit vrees voor een oneerlijk proces wegens zijn verbondenheid met het Iers Republikeins leger, onontvankelijk was omdat moest worden vermoed dat een staat die de Conventie voor de Rechten van de Mens heeft ondertekend (Ierland) deze ook zal respecteren. (Gallager against the Netherlands, Eur. Comm. n° 8088, *Ned. Jurispr.* n° 381 (1978).

politiek ideaal, te vervolgen en te bestraffen. Daarom is er vaak geen sprake van een konsekwente hantering van criteria : bepaalde daden worden als niet terroristisch beschouwd wanneer zij door bepaalde personen en voor bepaalde doelen worden gepleegd, daar waar hetzelfde gedrag als terroristisch wordt gebrandmerkt indien het door andere personen met andere doelstellingen wordt gepleegd (40).

« One of the most distressing social syndromes of the past decades, zo schrijft F.A. Allen, ... has been the apparent propensity of persons on both ends of the ideological spectrum to temporize in their condemnations of violence when the acts in question were understood as advancing or intended to advance their own political or social objectives » (41).

Inderdaad, indien men het niet eens kan worden omtrent de noodzaak en de wenselijkheid bepaalde misdrijven ongeacht het politieke doel waarvoor zij werden gepleegd te vervolgen en te bestraffen, dan heeft het geen zin om over de vervolgings- en bestraffingsmechanismen, waarvan de uitlevering er één is, te discussiëren. Daarom is de enige mogelijke uitweg uit deze impasse dat als bepaalde vormen van geweldgebruik als misdadig worden bestempeld, dit altijd en onder alle omstandigheden geldt, ongeacht wie de daden heeft gesteld en voor welk doel (42).

Alvorens men tot een werkelijke coherente internationale strafpolitiek kan komen t.a.v. de kriminaliteit in het algemeen en de politieke kriminaliteit in het bijzonder, is het nodig dat de internationale gemeenschap een aantal basispremissen zou ontwikkelen : zonder een dergelijk vertrekpunt is de werking van het internationaal strafrecht onmogelijk. In het kader van de hier onderzochte problematiek zouden daartoe de volgende vragen moeten beantwoord worden : welke is de zin en de bedoeling en bestaansreden van de uitleveringsexceptie voor politieke misdrijven in de hedendaagse context, wat zou de invloed van het politiek element moeten zijn op de uitleverbaarheid van de delinkwent; wat zou de invloed van hetzelfde politiek element op de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de betrokkene moeten zijn, zou het verschonend, strafverzwarend of strafverlichtend moeten werken ? Eens deze vragen opgelost zou men waarschijnlijk tot minder dubbelzinnige en verwarring scheppende verdragsteksten kunnen komen dan diegene die in de laatste jaren werden uitgewerkt (43).

(40) Hierover : TROMP H., « Politiek Terrorisme », 7 *Transaktie*, p. 5 (1978).

(41) ALLEN F.A., *The Crimes of Politics. Political Dimensions of Criminal Justice*, p. 49 (1974).

(42) *Cfr. Tromp, op. cit., ibid.*

(43) Zie bvb. het Europees verdrag ter bestrijding van het terrorisme en hierover DESCHUTTER B., « La Convention européenne pour la répression du terrorisme. Un (faux) pas en avant ? », 92 *J.T.*, p. 217-221 (1977) en SALMON J.J.A., « La Convention européenne pour la répression du terrorisme : un vrai pas en arrière », 92 *J.T.*, p. 497-502 (1977). Zie ook MOK M.R., « Het Europees verdrag ter bestrijding van Terrorismisme », 52, *Ned. Jur. bl.*, p. 665-671 (1977) en *id.*, « Naar aanleiding van een anti-terrorisme-verdrag. Kanttekeningen bij kanttekeningen », *ibid.*, p. 910-914; NAGEL W.H., « Het Europees verdrag over de bestrijding van het Terrorismisme van 27 januari 1977 », 52 *Ned. Jur. bl.*, p. 817-822 (1977); BAKKER-SCHUT, PRAKKEN en MOLS, « Kanttekeningen bij een anti-terrorisme-verdrag », 52 *Ned. Jur. bl.*, p. 698-705 (1977) en *id.*, « Kanttekeningen bij Mok », *ibid.* p. 315-317.