

Vergaderjaar 2011–2012

33 256 (R1982)

Overeenkomst inzake de Internationale Opsporingsdienst, met Partnerschapsovereenkomst inzake de betrekkingen tussen de Federale Archieven van de Bondsrepubliek Duitsland en de Internationale Opsporingsdienst; Berlijn, 9 december 2011

A/ nr. 1

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 9 mei 2012.

De wens dat het verdrag aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal wordt onderworpen kan door of namens een van de Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer of door de Gevolmachtigde Ministers van Aruba, Curaçao of Sint Maarten te kennen worden gegeven uiterlijk op 8 juni 2012.

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (van het Koninkrijk) wordt niet openbaar gemaakt, omdat het uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 26, zesde lid jo vijfde lid, van de Wet op de Raad van State).

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

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

Den Haag, 20 april 2012

Overeenkomstig het bepaalde in artikel 2, eerste en tweede lid, en artikel 5, eerste en tweede lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, heb ik de eer u hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen de op 9 december 2011 te Berlijn tot stand gekomen Overeenkomst inzake de Internationale Opsporingsdienst, met Partnerschapsovereenkomst inzake de betrekkingen tussen de Federale Archieven van de Bondsrepubliek Duitsland en de Internationale Opsporingsdienst (Trb. 2012, 44 en 49).

Een toelichtende nota bij deze verdragen treft u eveneens hierbij aan.

De goedkeuring wordt voor het gehele Koninkrijk gevraagd.

Aan de Gouverneurs van Aruba, Curaçao en Sint Maarten is verzocht hogergenoemde stukken op 9 mei 2012 over te leggen aan de Staten van Aruba, de Staten van Curaçao en de Staten van Sint Maarten.

De Gevolmachtigde Ministers van Aruba, Curaçao en Sint Maarten zijn van deze overlegging in kennis gesteld.

De minister van Buitenlandse Zaken,
U. Rosenthal

Toelichtende nota

Inleiding

De onderhavige goedkeuring heeft betrekking op de Overeenkomst inzake de Internationale Opsporingsdienst (hierna te noemen: het ITS-verdrag) en de Partnerschapsovereenkomst inzake de betrekkingen tussen de Federale Archieven van de Bondsrepubliek Duitsland en de Internationale Opsporingsdienst. Beide verdragen zijn op 9 december 2011 tot stand gekomen.

Het ITS-verdrag zal in de plaats komen van de verdragen en overeenkomsten die eerder met betrekking tot de Internationale Opsporingsdienst tot stand zijn gebracht.

De Partnerschapsovereenkomst met de Bondsrepubliek Duitsland is ondertekend door de Voorzitter van de Internationale Commissie voor de Internationale Opsporingsdienst. Voor deze ondertekening werd hij gemachtigd door de Partijen bij het ITS-verdrag. De Partnerschapsovereenkomst regelt de samenwerking met Duitsland voor wat betreft de archieven en is ingevolge de preambule gebaseerd op artikel 16 van het ITS-verdrag.

Geschiedenis

De Internationale Opsporingsdienst, in het Engels bekend als «*International Tracing Service*», werd aan het einde van de Tweede Wereldoorlog door de geallieerden opgericht om vermiste personen te traceren, en om documenten te verzamelen, te behouden en toegankelijk te maken voor regeringen en individuele belanghebbenden, met betrekking tot gevangenen van nationaalsocialistische concentratiekampen en werkkampen, en personen die als gevolg van de Tweede Wereldoorlog ontheemd waren geraakt. Het omvangrijke archief (inmiddels uitgegroeid tot circa 50 miljoen dossiers) werd in 1946 onder de naam «Central Tracing Bureau» gehuisvest in Arolsen (inmiddels herdoopt tot Bad Arolsen), Duitsland.

De leiding over het «Central Tracing Bureau» was in de eerste jaren na de Tweede Wereldoorlog opgedragen aan de «*United Nations Relief and Rehabilitation Administration*» en vervolgens de «*International Refugee Organisation*». In 1948 werd besloten het bureau om te vormen tot een zelfstandige organisatie, onder de naam «*International Tracing Service*» (ITS). Het management werd in 1951 overgedragen aan de «*Allied High Commission for Germany*». Op grond van het op 26 mei 1952 te Bonn tot stand gekomen Verdrag inzake de regeling van aangelegenheden voortvloeiende uit de oorlog en de bezetting (Trb. 1955, 154) is Duitsland sinds de oprichting van de organisatie financieel verantwoordelijk voor het in stand houden van de in Bad Arolsen aangelegde archieven. Niettegenstaande de oprichting van ITS, als organisatie onder die naam, in 1948, werd het formele mandaat ervan pas in 1955 vastgelegd tussen de Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten.

Nadat de «*Allied High Commission*» in 1955 werd opgeheven, werd bij de op 6 juni 1955 te Bonn tot stand gekomen Overeenkomst inzake de oprichting van een Internationale Commissie voor de Internationale Opsporingsdienst (Trb. 1956, 1; hierna te noemen het Verdrag van Bonn) overeengekomen tot het instellen van een Internationale Commissie als multilateraal bestuurlijk orgaan van ITS. Daarbij werd tevens, met het oog op de dagelijkse leiding van ITS, een Overeenkomst inzake de betrekkingen tussen de Internationale Commissie en het Internationale Comité van het Rode Kruis (ICRC) gesloten (zie Trb. 1956, 1, blz. 24 e.v.). Ingevolge

die Overeenkomst kreeg het Rode Kruis onder meer de opdracht een directeur te benoemen, die de Zwitserse nationaliteit diende te hebben en de goedkeuring kon wegdragen van alle leden van de Internationale Commissie van ITS.

De Internationale Commissie bestond aanvankelijk uit een vertegenwoordiger van ieder van de toenmalige staten-partijen – België, (de Bondsrepubliek) Duitsland, Frankrijk, Israël, Italië, Luxemburg, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten – en is in een later stadium uitgebreid met vertegenwoordigers van Griekenland en Polen (zie het op 16 mei 2006 te Luxemburg tot stand gekomen Protocol tot wijziging van de Overeenkomst inzake de oprichting van een Internationale Commissie voor de Internationale Opsporingsdienst; Trb. 2006, 268). Het Verdrag van Bonn en de Overeenkomst met het ICRC zijn in de afgelopen 56 jaar meerdere malen herzien en aangepast aan nieuwe ontwikkelingen (zie laatstelijk Trb. 2010, 266).

Terugtrekken ICRC

Een belangrijke nieuwe ontwikkeling die zich in het laatste decennium heeft voorgedaan, is het feit dat ITS, naast te functioneren als opsporingsdienst (*tracing*), zich steeds meer is gaan toeleggen op het service verlenen bij onderzoek (*research*) en het ondersteunen van herinneringsactiviteiten (*remembrance*). Aangezien verwacht wordt dat het accent van het ITS-werk in de nabije toekomst zelfs in overwegende mate op deze twee laatste aspecten zal komen te liggen, kondigde het ICRC in 2009 aan zich per 31 december 2012 terug te zullen trekken uit de organisatie. Onderzoek en herinneringsactiviteiten vallen nu eenmaal niet binnen het mandaat van het Internationale Rode Kruis. De partijen bij het Verdrag van Bonn konden vervolgens niet anders dan de juridische inrichting van ITS aan te passen aan deze nieuwe omstandigheid.

Belangrijk gevolg van het terugtrekken van het ICRC en van het wegvallen van zijn rol in het dagelijks beheer, was onder meer de noodzaak ITS als internationale instantie een degelijker internationaal kader te geven. De afspraken tussen enkele geallieerde landen, in 1955, en de vele additieve verdragen en overeenkomsten die daarop volgden, werden niet voldoende geacht. Alle staten-partijen bij het Verdrag van Bonn waren het er tevens over eens dat ITS behoefte had aan een andere institutionele partner, maar daarbij werd veeleer aan een nationale instelling gedacht voor het geven van technische ondersteuning. Door het wegvallen van het ICRC, als administratieve paraplu, zag de Internationale Commissie zich bovendien genooddacht zich in het vervolg als bestuurder actiever op te stellen.

Onderhandelingen

Evenals bij de wijzigingen van de eerdere verdragen en overeenkomsten waarop het nieuwe ITS-verdrag is gebaseerd, is er tijdens de onderhandelingen nauwgezet op toegezien dat alle waarborgen werden overgenomen die tot doel hebben dat de bescheiden van ITS in dezelfde mate als voorheen toegankelijk blijven voor belanghebbenden, terwijl anderzijds wordt gewaakt tegen mogelijk misbruik en benadeling van betrokkenen of hun verwanten.

De internationale rechtspersoonlijkheid van ITS was gedurende de onderhandelingen over de nieuwe tekst lange tijd een omstreven onderwerp. Hoewel rechtspersoonlijkheid al eerder bij een op 15 juli 1993 te Bonn tot stand gekomen Verdrag inzake de rechtspositie van de Internationale Opsporingsdienst te Arolsen (Trb. 1993, 148 en Trb. 1994,

132) werd bevestigd, werd een duidelijke keuze (nationaal/internationaal) toentertijd omzeild. Duitsland stelde zich van meet af aan teweer tegen het idee dat het om internationale archieven ging en had er ook nu moeite mee ITS erkennen als een internationale organisatie; de overige lidstaten stonden daar juist op. Uiteindelijk werd ervoor gekozen ITS te betitelen als «een organisatie met een internationaal karakter» (zie artikel 13 van het ITS-verdrag), die een eigen rechtspersoonlijkheid bezit en, zoals reeds het geval was, naar Duits recht onder andere arbeidsovereenkomsten kan aangaan, alsook overeenkomsten van huur en koop. Een oplossing die, in samenhang met de overige artikelen van het ITS-verdrag, de autonomie van ITS tegenover de Duitse autoriteiten voldoende zeker stelt. De archieven zijn bovendien uitdrukkelijk onschendbaar verklaard (zie artikel 12 van het ITS-verdrag). Om de volledige neutraliteit van het directoraat van ITS te garanderen, is het werven en benoemen van de directeur – voorheen aangesteld door het ICRC – nu opgedragen aan de Internationale Commissie (zie artikel 20 van het ITS-verdrag).

Het ITS-verdrag

Het ITS-verdrag is onderverdeeld in negen hoofdstukken: doelstellingen en taken, toegang tot informatie, bescherming van persoonsgegevens, onschendbaarheid van archieven, rechtspositie, bestuur, rol van de staten die partij zijn, vrijwillige bijdragen, en slotbepalingen. De taken van ITS zijn beschreven in de artikelen 2 tot en met 6. De artikelen 8 tot en met 10 bevatten een regeling met betrekking tot het gebruik van de ITS-archieven en de documenten. Elektronische kopieën van het gehele archief kunnen op grond van artikel 9 worden aangehouden door de staten-partijen. Ingevolge artikel 14 functioneert ITS onder toezicht van de Internationale Commissie waarin van elke staat die partij is bij het verdrag, een vertegenwoordiger zitting heeft. Volgens artikel 22 dienen de staten-partijen ITS bij te staan in de opsporingsfunctie. Deze bijstand wordt geleverd in overstemming met de eigen wetgeving, waarbij in het bijzonder valt te denken aan privacybescherming.

In de verdragstekst hebben vrijwel alle bepalingen uit eerdere verdragen en overeenkomsten een plaats gekregen, zij het dat gekozen is voor een systematische structuur die in de voorgaande losse documenten niet aanwezig was. Vanwege de gevoeligheid van de materie en de lange, meest moeizame onderhandelingen die aan de eerdere documenten ten grondslag hebben gelegen, zijn bovendien bestaande teksten zoveel mogelijk letterlijk overgenomen. De drie wezenlijk nieuwe elementen in het ITS-verdrag zijn te vinden in: (a) artikel 13, waarin ITS wordt omschreven als een organisatie met een internationaal karakter; (b) artikel 16, met betrekking tot het aangaan van een verbintenis met een institutionele partner; en (c) artikel 20, inzake de benoeming van de directeur door de Internationale Commissie.

Het ITS-verdrag bevat de voor verdragen gebruikelijke slotbepalingen (artikelen 26 tot en met 30). Zo bevat artikel 29 bepalingen over de inwerkingtreding. Het ITS-verdrag zal bij inwerkingtreding in de plaats treden van de verdragen en overeenkomsten die genoemd worden in onderdeel (b) van dat artikel. Ingevolge het derde lid van artikel 28 wordt het verdrag met ingang van 1 januari 2013 voorlopig toegepast, hetgeen noodzakelijk werd geacht om, wanneer op die datum het Rode Kruis is teruggetreden en het verdrag nog niet in werking is getreden, met het oog op de continuïteit reeds op basis van het nieuwe verdrag te kunnen handelen.

De Partnerschapsovereenkomst

Zoals in de inleiding aangegeven, voorziet het ITS-verdrag in een samenwerking tussen ITS en Duitsland met betrekking tot de ITS-archieven. Om ITS niet te belasten met de specifieke keuze voor de institutionele partner (wellicht dat men ooit van partner zou willen veranderen), werd geopteerd voor het opstellen van een separate Partnerschapsovereenkomst.

Op voorstel van de Duitse regering is gekozen voor het Duitse «Bundesarchiv» als institutionele partner. Bij deze keuze stond voorop dat de directeur van ITS, aangestuurd door de Internationale Commissie, de eindverantwoordelijkheid draagt voor alle archiefkwesties, personeelszaken en budgettaire aangelegenheden. Hij dient daarbij op deze terreinen wel het «Bundesarchiv» te consulteren. Ofschoon de autonomie van ITS vis-à-vis de Duitse overheid is gewaarborgd, is de samenwerking tussen ITS en het «Bundesarchiv» derhalve niet vrijblijvend.

De terreinen met betrekking waartoe het «Bundesarchiv» een adviserende rol heeft toebedeeld gekregen, zijn neergelegd in artikel 16 van het ITS-verdrag. De mogelijkheid van het aangaan van een band met een nieuwe institutionele partner, op voorwaarde dat deze unaniem wordt gesteund door de staten-partijen, is eveneens in dat artikel vastgelegd.

De Partnerschapsovereenkomst is te beschouwen als uitvoering van artikel 16 van het ITS-verdrag. Eventuele wijzigingen van de Partnerschapsovereenkomst behoeven derhalve op grond van artikel 7, onderdeel b, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen geen parlementaire goedkeuring, behoudens het bepaalde in artikel 8 van die Rijkswet. Gezien de relatie met het ITS-verdrag zal de Partnerschapsovereenkomst eveneens – zo nodig – voorlopig worden toegepast met ingang van 1 januari 2013.

Koninkrijkspositie

Gezien het feit dat ITS ten dienste staat van alle Nederlanders, wordt de goedkeuring van het ITS-verdrag en de Partnerschapsovereenkomst gevraagd voor het gehele Koninkrijk.

De regeringen van Aruba en Curaçao hebben aangegeven medegelding van beide verdragen voor hun land wenselijk te achten. De regering van Sint Maarten heeft de medegelding nog in beraad. Wanneer Sint Maarten aangeeft medegelding te wensen, zullen de verdragen eveneens voor dat land worden bekrachtigd.

De minister van Buitenlandse Zaken,
U. Rosenthal