

ANNOTATIE

Immunititeit Centrale Bank van Suriname.

mr. J.H.J. Verbaan

Annotatie bij Hoge Raad, 06-07-2021, ECLI:NL:HR:2021:1042 (SR-2021-0224)

Commentaar bij HR 6 juli 2021, ECLI:NL:HR:2021:1042.

Het openbaar ministerie (hierna: OM) klaagt over het oordeel van de rechtbank dat de inbeslagneming van bijna 19,5 miljoen euro strijdig is met de immunititeit die de Centrale Bank van Suriname (hierna: CBvS) op grond van internationaal gewoonterecht.

De rechtbank heeft ten aanzien van de (staats)immunititeit overwogen dat de klagsters betoogd hebben dat aan de CBvS als staatsorgaan (absolute) immunititeit toekomt ten aanzien van (ook) de onderhavige geldzending van € 19.500.000 die vanuit Suriname via Nederland naar de Bank of China (hierna: BoC) in Hong Kong werd vervoerd. Hiertoe hebben klagsters een beroep gedaan op het (nog niet in werking getreden) Verdrag van de Verenigde Naties van 2 december 2014. Klagsters hebben aangevoerd dat CBvS de geldzending ter uitvoering van een wettelijke taak heeft verricht en dat met deze zending een publiek belang is gediend. Klagsters stellen zich op het standpunt dat met de inbeslagneming van de € 19.500.000 het volkenrechtelijke beginsel van de staatsimmuniteit is geschonden. 'Met de beslaglegging door het OM op gelden die CBvS als staatsorgaan van Suriname onder zich had, heeft Nederland Suriname (...) zonder grondslag aan zijn rechtsmacht onderworpen. Dit is in strijd met de soevereine gelijkheid van staten'.

De officieren van justitie hebben zich op het standpunt gesteld dat CBvS als staatsorgaan van Suriname weliswaar immunititeit geniet, maar alleen ten aanzien van staatseigendommen en voor zover deze goederen een publieke, niet-commerciële bestemming hebben. Aan die twee vereisten is in deze zaak niet voldaan. Het in beslag genomen geld behoort immers toe aan de

handelsbanken en is geen eigendom van CBvS. Verder volgt uit artikel 16.3 van de tussen CBvS en de BoC gesloten overeenkomst dat de overeenkomst en de ter uitvoering daarvan verrichte geldzendingen een commercieel doel dienden. Bovendien hebben CBvS en BoC in deze bepaling afstand gedaan van aan hen toekomende immuniteiten. Ook los van deze overeenkomst, is volgens de officieren van justitie duidelijk dat met de geldzending niet een publiek belang wordt gediend, omdat dergelijke geldzendingen ook door andere, commerciële banken kunnen en in de praktijk ook worden verricht. De officieren van justitie hebben gevorderd het beroep op (staats)immuniteit af te wijzen.

De rechtbank overweegt dat vastgesteld is dat het beslag is gelegd onder CBvS. Deze rechtspersoon is ingesteld bij Wet van 10 oktober 1956, tot regeling van het Centrale Bankwezen in Suriname (G.B. 1956, nr. 97) (hierna: Surinaamse Bankwet 1956) en moet als officieel staatsorgaan van de staat Suriname worden aangemerkt. De FIOD heeft dus beslag gelegd onder een andere staat, namelijk Suriname.

Zoals de officieren van justitie in raadkamer hebben toegelicht, is het (klassieke) beslag op grond van artikel 94 Sv gelegd met het oog op de waarheidsvinding, maar wordt het thans door het OM gehandhaafd met het oog op een mogelijke verbeurdverklaring van het geldbedrag. Verbeurdverklaring is een bijkomende straf, waarbij het te verbeurd verklaren voorwerp vervalt aan de (Nederlandse) Staat.

Artikel 8d Sr bepaalt dat de toepasselijkheid van de Nederlandse strafwet wordt beperkt door de uitzonderingen in het volkenrecht erkend. Deze bepaling heeft een strekking gelijk aan artikel 13a Wet AB en bevat een wettelijke erkenning van aan het volkenrecht ontleende immuniteit van jurisdictie. De rechtbank haalt wat die laatste bepaling betreft, de prejudiciële beslissing (ECLI:NL:HR:2016:2236) rechtsoverwegingen 3.4.2, 3.4.3, 3.5.2 en 3.5.3 van de (civiele kamer van de) Hoge Raad aan en overweegt dat deze beslissing in een civiele zaak geweest is over een op grond van de bepalingen van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering gelegd (conservatoir) (derden)beslag. De rechtbank ziet zich dan ook in de eerste plaats gesteld voor de vraag of de overwegingen uit deze beslissing ook van toepassing zijn in de onderhavige strafrechtelijke procedure.

Naar het oordeel van de rechtbank blijkt uit de totstandkomingsgeschiedenis van het VN-Verdrag dat de bepalingen uit dit verdrag geen betrekking hebben op strafrechtelijke procedures. De rechtbank wijst in dit verband met name op:

- Resolutie 59/38 van 2 december 2004 van de 'General Assembly', voor zover inhoudende:

'The General Assembly

(...) Taking into account the statement of the Chairman of the Ad Hoc Committee introducing the report of the Ad Hoc Committee,

(...)

2. Agrees with the general understanding reached in the Ad Hoc Committee that the United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property does not cover criminal proceedings'

- De samenvatting van de (13de) vergadering van de 'Sixth Committee' van 25 oktober 2004 (A/C.6/59/SR.13) mbt agenda item 142: Convention on jurisdictional immunities of States and their property (A/59/22).

Ook de door klagsters ingeschakelde deskundige, prof. dr. C.M.J. Ryngaert, hoogleraar internationaal publiekrecht aan de Universiteit Utrecht, geeft in zijn bericht van 19 juni 2019 aan dat wordt uitgegaan van een 'general understanding' dat het Verdrag in beginsel geen betrekking heeft op strafzaken.

De rechtbank overweegt dat naast het VN-Verdrag, dat dus als zodanig niet op strafrechtelijke procedures van toepassing is, er ook geen andere verdragen zijn die betrekking hebben op het leggen van strafvorderlijk beslag door de ene staat onder de andere staat. Diverse internationale verdragen bevatten daarentegen wel regels omtrent de immuniteit die bepaalde staatsfunctionarissen genieten tegen strafrechtelijke procedures in andere dan hun eigen, dat wil zeggen vreemde staten (vgl. het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer (18 april 1961, *Trb.* 1962, 101 en 159) en het Verdrag van Wenen inzake de consulaire betrekkingen (24 april 1963, *Trb.* 1965, 40 en *Trb.* 1981, 143)).

Het feit dat er voor strafrechtelijke procedures geen verdrag is dat in algemene zin de immuniteit van staatsorganen tegen de rechtsmacht van een vreemde staat regelt, betekent naar het oordeel van de rechtbank niet dat een staatsorgaan als CBvS geen immuniteit kan genieten tegen strafrechtelijke acties ondernomen door een vreemde staat. De vraag of en zo ja, in hoeverre dit het geval is, moet worden beantwoord aan de hand van publieke opvattingen die volgens het internationaal gewoonterecht gelden.

Het internationaal recht kent hoofdzakelijk twee vormen van immuniteit tegen strafrechtelijk optreden door vreemde staten, te weten: '*immunitate ratione personae*' (persoonlijke immuniteit) en '*immunitate ratione materiae*' (functionele immuniteit). Voor beide vormen geldt dat de toegekende immuniteit niet een persoonlijk voorrecht is, maar ertoe strekt te waarborgen dat de betrokken persoon of het betrokken orgaan zijn functie op een effectieve

manier kan uitoefenen ten behoeve van zijn staat. Immuniteit *ratione personae* wordt vaak aangemerkt als ‘absoluut’, omdat deze zich niet beperkt tot handelingen verricht in het kader van de officiële functie-uitoefening, maar zich uitstrekt tot alle handelingen, inclusief privéhandelingen. Deze immuniteit komt thans enkel nog toe aan een gelimiteerd aantal staatsfunctionarissen, te weten: aan staatshoofden, regeringsleiders en ministers van buitenlandse zaken (allen op grond van internationaal gewoonterecht), alsook aan diplomaten, vertegenwoordigers van zendstaten in speciale missies en het hoofd van een missie en de leden van de diplomatieke staf in missies van een internationale, universele organisatie (allen op grond van verdragen). Immuniteit *ratione materiae* strekt minder ver en beperkt zich tot handelingen verricht in de uitoefening van de publieke functie. De immuniteit tegen strafrechtelijk optreden door vreemde staten heeft zich de afgelopen eeuw ontwikkeld van een absolute immuniteit tot een relatieve, functionele immuniteit.

Met inachtneming van hetgeen hiervoor is overwogen en toegespitst op de onderhavige zaak heeft naar het oordeel van de rechtbank in Nederland als ongeschreven regel van internationaal publiekrecht (volkenrecht) te gelden dat vreemde staten, in deze zaak Suriname, immuniteit van strafvorderlijk beslag genieten voor zover dat beslag betrekking heeft op voorwerpen die de vreemde staat onder zich heeft ten behoeve van de uitoefening van haar publieke taak. CBvS, zoals reeds opgemerkt een officieel staatsorgaan van de staat Suriname, heeft op grond van artikel 9 van de Surinaamse Bankwet 1956 tot taak:

- a. het bevorderen van de stabiliteit in de waarde van de geldeenheid van Suriname;
- b. het verzorgen van de geldsomloop in Suriname, voor zover uit bankbiljetten bestaande, alsmede het vergemakkelijken van het girale betalingsverkeer;
- c. het bevorderen van de ontwikkeling van een gezond bank- en kredietwezen in Suriname;
- (...);
- e. het bevorderen en vergemakkelijken van het betalingsverkeer van Suriname met het buitenland;
- f. het bevorderen van een evenwichtige sociaaleconomische ontwikkeling van Suriname.

Klaagsters hebben aangevoerd dat CBvS ter uitvoering van deze, bij wet aan haar opgedragen taak de onderhavige geldzending heeft verricht en dat die zending een publiek belang diende. De rechtbank volgt klaagsters in die opvatting. Uit hetgeen door klaagsters naar voren is gebracht blijkt genoegzaam dat bestaande overschotten aan contante euro's in Suriname die (uiteindelijk), al dan niet via wisselkantoren, terechtkomen bij de diverse handelsbanken,

giraal moeten worden gemaakt om deze weer op een bruikbare wijze aan de liquide middelen van een bank toe te voegen. Waar dit voorheen gebeurde via zogeheten 'banknote trading agreements' van de handelsbanken met banken in het eurogebied, heeft vanaf 2014 CBvS die taak op zich genomen omdat veel banken in eurolanden deze overeenkomsten met Surinaamse handelsbanken beëindigden in het kader van de-risking. Klaagsters hebben naar het oordeel van de rechtbank voldoende aannemelijk gemaakt dat CBvS vanaf 2014 geldzendingen als de onderhavige verzorgt in de uitoefening van haar wettelijke taken als centrale bank, te weten het in artikel 9 van de Surinaamse Bankwet 19569 onder (b), (e) en (f) bepaalde.

Dat, naar de officieren van justitie hebben aangevoerd, in artikel 16.3 van de tussen CBvS en de BoC gesloten overeenkomst is vermeld dat de overeenkomst is 'entered into for private commercial purposes' en waarbij partijen afstand doen van immuniteit op grond van soevereiniteit ('irrevocably waives (...) all immunity on the grounds of sovereignty of similar ground'), brengt de rechtbank niet tot een ander oordeel. Klaagsters hebben in raadkamer, desgevraagd, toegelicht dat het gaat om een contractuele bepaling die alleen tussen CBvS en BoC geldt en op initiatief van de BoC aldus in de tussen partijen gesloten overeenkomst is opgenomen omdat zij (kort gezegd) bij een geschil tussen partijen niet met lege handen wenste te staan. Die toelichting overtuigt. Daarmee doet deze contractuele bepaling niet af aan het feit dat CBvS met het verrichten van de geldzendingen een publiek belang diende (ten aanzien waarvan zij zich ten opzichte van anderen dan de BoC op immuniteit mag beroepen).

Ook het argument van de officieren van justitie dat de geldzending niet een publiek belang dient, omdat dergelijke geldzendingen ook door andere, commerciële banken kunnen en worden verricht, leidt niet tot een ander oordeel. De enkele omstandigheid dat onderhavig geldtransport ook door een commerciële bank verricht had kunnen worden, betekent immers niet dat om die reden CBvS het geldtransport in dit geval niet in de uitoefening van haar publieke taken heeft verricht. Zoals hiervoor is overwogen, heeft CBvS voldoende aannemelijk gemaakt dat zij onderhavige geldzending in het kader van de uitoefening van haar wettelijke taken als bedoeld in de Surinaamse Bankwet 1956 heeft verricht.

Uit het bovenstaande volgt dat, op grond van de geformuleerde rechtsregel van internationaal (gewoonte)recht, CBvS in beginsel immuniteit geniet van het onderhavige, strafvorderlijk beslag. De omstandigheid dat CBvS door het OM niet als verdachte is aangemerkt in het (strafrechtelijk) onderzoek, staat er naar het oordeel van de rechtbank niet aan in de weg dat zij een beroep kan doen op immuniteit voor de handelingen die zij in de uitoefening van haar publieke taken (heeft) verricht. Algemeen aanvaard in het internationaal recht is dat de immuniteit van een staatsorgaan zich ook uitstrekt over machtsuitoefening door de autoriteiten van een vreemde staat, terwijl dat staatsorgaan niet de (directe) verdachte is van

een strafbaar feit. Enkel '*voluntary invitations to give evidence*' zijn acceptabel onder internationaal recht, hetgeen betekent dat 'binding orders' als dwangmiddelen, zoals een doorzoeking of een inbeslagneming, niet toelaatbaar zijn.

De officieren van justitie hebben nog aangevoerd dat CBvS geen beroep op immuniteit toekomt, aangezien het in beslag genomen geld eigendom is van de handelsbanken en CBvS hooguit als (middellijk) houder van het geld kan worden beschouwd. Het gaat hier niet om staats eigendommen, aldus de officieren van justitie. De rechtbank volgt de officieren van justitie hierin niet. De vraag welke voorwerpen de immuniteit van het strafvorderlijk beslag omvat, moet worden beantwoord op een wijze die in overeenstemming is met het doel en de strekking van (gecodificeerde en niet-gecodificeerde) regels waaraan staten (en burgers) zich in het internationale (publieke) rechtsverkeer hebben te houden. Hoewel de in beslag genomen gelden naar het nationale (civiele) recht van Suriname eigendom zijn van de drie handelsbanken, stelt de rechtbank vast dat het onder zich nemen en houden door CBvS van deze gelden inherent is aan de handeling(en) die zij in de vervulling van haar publieke taken verricht. Doel en strekking van immuniteit is het waarborgen dat een staatsorgaan zijn taken en bevoegdheden namens zijn staat op effectieve wijze kan uitoefenen. Toepassing van het strafvorderlijke dwangmiddel van inbeslagneming tegen in dit geval (onder meer) CBvS kan de rechtbank niet anders bestempelen dan 'having the effect of directly hampering his ability to continue to perform his duties' en is daarom in strijd met de door Nederland te eerbiedigen immuniteit van CBvS. Dit alles brengt de rechtbank tot de conclusie dat CBvS immuniteit geniet van het gelegde strafvorderlijk beslag.

De Hoge Raad overweegt dat artikel 8d Sr waarin, kort gezegd, is bepaald dat de toepasselijkheid van de Nederlandse rechtsmachtbepalingen beperkt wordt door de uitzonderingen in het volkenrecht erkend van belang is. Hoewel deze bepaling naar de letter alleen betrekking heeft op immuniteit van jurisdictie, moet mede gelet op de wetsgeschiedenis waarin wordt gesproken over de beperking van de 'heerschappij' van de 'nederlandsche strafwet', worden aangenomen dat deze bepaling ook betrekking heeft op de immuniteit van beslag en executie (vgl. H.J. Smidt, *Geschiedenis van het Wetboek van Strafrecht*, deel I, 1881, p. 147). Daarnaast zijn artikel 13a Wet AB en het door de rechtbank bedoelde VN-Verdrag betreft de bij resolutie 59/38 van 2 december 2004 door de Algemene Vergadering van de VN aangenomen – maar nog niet in werking getreden – Convention on Jurisdictional Immunities of States and their Property (hierna: VN-Verdrag) in cassatie van belang. De Hoge Raad overweegt dat in het bijzonder van belang is dat in artikel 21 jo. artikel 19 van het VN-Verdrag een specifieke regeling is opgenomen over de immuniteit van centrale banken, waarin immuniteit van executie wordt toegekend aan '*property of the central bank or other monetary authority of the State*' en haalt artikel 19 onder c en artikel 21, eerste lid, onder c

aan. De Hoge Raad overweegt dat artikel 21 onderdeel c van het VN-Verdrag blijkens zijn totstandkomingsgeschiedenis een compromis bevat tussen uiteenlopende internationale opvattingen en gewoonten, waarbij er op zichzelf wel brede steun was voor de toekenning van immuniteit aan centrale banken en andere monetaire autoriteiten van staten, maar namens veel staten de wens is uitgesproken de reikwijdte van de bepaling te beperken tot *'property (...) of a State central bank held by it for central banking purposes'* (vgl. *Yearbook of the International Law Commission 1985*, Vol. II, Part One, p. 43, *Yearbook of the International Law Commission 1988*, Vol. II, Part One, p. 45 e.v, i.h.b. p. 119, en *Yearbook of the International Law Commission 1990*, Vol. II, Part Two, p. 42). Deze beperking is echter niet in de verdragstekst opgenomen.

De Hoge Raad overweegt dat de de civiele kamer in eerdere arresten geoordeeld heeft dat het VN-Verdrag een codificatie behelst van het internationale gewoonterecht met betrekking tot de immuniteit van jurisdictie en de immuniteit van executie en de daaraan gestelde grenzen (vgl. met betrekking tot de immuniteit van executie zoals bedoeld in artikel 21 lid 1 onder a, VN-Verdrag: ECLI:NL:HR:2013:45; zie verder onder andere. ECLI:NL:HR:2010:BK6673 met betrekking tot immuniteit van jurisdictie en ECLI:NL:HR:2016:2371 met betrekking tot immuniteit van executie zoals bedoeld in artikel 19 aanhef en onder c VN-Verdrag). De Hoge Raad overweegt dat hoewel in artikel 2 van de voormelde resolutie 59/38 van 2 december 2004 tot uitdrukking is gebracht dat het VN-Verdrag geen betrekking heeft op *'criminal proceedings'* aangenomen moet worden dat de immuniteit in strafzaken in ieder geval niet beperkter is dan in civiele zaken. Dit vindt steun in de geschiedenis van de totstandkoming van het VN-Verdrag, waarbij werd uitgegaan van een vergaande immuniteit van staten in *'criminal proceedings'* (zie H. Fox en Ph. Webb, *The Law of State Immunity*, 3e druk, Oxford International Law Library 2015, i.h.b. p. 313 en 314).

Niet alle bepalingen van het VN-Verdrag kunnen als internationaal gewoonterecht worden aangemerkt (vgl. o.a. ECLI:NL:HR:2016:2236, r.o. 3.4.4). De Hoge Raad oordeelt dat, mede in het licht van de totstandkomingsgeschiedenis, niet kan worden aangenomen dat artikel 21 lid 1 onder c van het VN-Verdrag als vastlegging van internationaal gewoonterecht kan worden aangemerkt. Daarbij speelt een rol dat in de wetgeving en rechtspraak van veel andere staten wordt uitgegaan van een minder vergaande immuniteit van centrale banken (vgl. het rechtsvergelijkende onderzoek dat is opgenomen in M. Bsaisou, *Vollstreckungsimmunität von Zentralbanken*, Mohr Siebeck 2020; dit onderzoek heeft betrekking op rechtspraak en regelgeving in tal van staten in en buiten Europa).

Mede in het licht van dat rechtsvergelijkende onderzoek kan hooguit worden aangenomen dat als een algemeen geldende, ongeschreven regel van internationaal gewoonterecht kan worden aangemerkt de regel dat een centrale bank aanspraak kan maken op immuniteit van inbeslagneming en executie voor zover het *'property'* van de centrale bank betreft dat bestemd

is of wordt aangewend voor de taakuitoefening van de centrale bank in verband met monetaire politiek en valutabeleid (Bsaisou, a.w, i.h.b. hoofdstuk 4 en p. 389, 390 en 396). Hoewel deze bepalingen, mede gelet op wat hiervoor is overwogen over het toepassingsbereik, hier niet van toepassing zijn, biedt ook artikel 19 aanhef en onder c in samenhang met artikel 21 lid 1 onder c VN-Verdrag steun voor de opvatting dat de immuniteit in ieder geval is beperkt tot '*property*' van de centrale bank.

De Hoge Raad overweegt dat de rechtbank vastgesteld heeft dat naar Surinaams recht het in beslag genomen geldbedrag eigendom is van de onderscheidenlijke handelsbanken. Het geldbedrag zou weer aan de liquide middelen van de handelsbanken worden toegevoegd nadat het bij de BoC was omgezet in giraal geld. Met betrekking tot de betrokkenheid van CBvS bij het geldbedrag, heeft de rechtbank vastgesteld dat CBvS optreedt als '*shipper*' van de geldzending en de omzetting van het geldbedrag zou plaatsvinden op grond van een overeenkomst tussen haar en de BoC. CBvS heeft deze taak op zich genomen nadat overeenkomsten die met datzelfde doel waren gesloten tussen de Surinaamse handelsbanken en Europese banken, door de Europese banken werden beëindigd in het kader van '*de-risking*'. De rechtbank heeft het klaagschrift gegrond verklaard omdat naar haar oordeel regels van internationaal gewoonterecht met betrekking tot immuniteit in de weg staan aan de inbeslagneming van het in eigendom van de handelsbanken zijnde geldbedrag.

De Hoge Raad oordeelt dat dat oordeel in het licht van wat is overwogen met betrekking tot de eis dat sprake is van '*property*' van de centrale bank, niet begrijpelijk is. De Hoge Raad neemt hierbij in het bijzonder in aanmerking dat de rechtbank heeft vastgesteld dat de handelsbanken rechthebbende waren en bleven met betrekking tot het in beslag genomen geld en dat uit de vaststellingen van de rechtbank over de betrokkenheid van CBvS bij dat geld niet meer blijkt dan dat zij een faciliterende rol had bij de voorgenomen omzetting van het geldbedrag door de handelsbanken.

De klacht is, gelet hierop, terecht voorgesteld.

Met het oog op de verdere afdoening van de zaak merkt de Hoge Raad op dat in de onderhavige zaak de verschillende handelsbanken en CBvS gezamenlijk een klaagschrift hebben ingediend dat door de rechtbank in één beschikking is beoordeeld. De rechtbank heeft daarbij overwogen dat voor zover de handelsbanken 'ook een afzonderlijk klaagschrift hebben willen indienen' deze niet-ontvankelijk zijn in dat klaagschrift. De rechtbank heeft verder het gezamenlijk ingediende klaagschrift gegrond verklaard, zonder op dat punt een uitzondering te maken voor de handelsbanken, tegen welke uitspraak door het OM onbeperkt beroep in cassatie is ingesteld. Gelet hierop dient de zaak na verwijzing ook wat betreft het door de handelsbanken ingestelde beklag op het bestaande klaagschrift opnieuw te worden behandeld

en afgedaan.