

Vergaderjaar 2001–2002

-
- 28 028** **Uitvoering van het op 15 december 1997 te New York totstandgekomen Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen (Trb. 1998, 84) en het op 9 december 1994 te New York totstandgekomen Verdrag inzake de veiligheid van VN-personeel en geassocieerd personeel (Trb. 1996, 62)**
- 28 029 (R 1700)** **Goedkeuring van het op 15 december 1997 te New York totstandgekomen Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen (Trb. 1998, 84)**
- 28 030 (R 1701)** **Goedkeuring van het op 9 december 1999 te New York totstandgekomen Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme (Trb. 2000, 12)**
- 28 031** **Uitvoering van het op 9 december 1999 te New York totstandgekomen Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme (Trb. 2000, 12)**

Nr. 15

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 december 2001

In het wetgevingsoverleg op 19 november jl. over het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen (28 029 (R 1700)), het voorstel van wet tot uitvoering van dit verdrag en het Verdrag inzake de veiligheid van VN-personeel en geassocieerd personeel (28 028), het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme (28 030 (R 1701)) en het voorstel van wet tot uitvoering van dit verdrag (28 031) en in de plenaire afhandeling van deze wetsvoorstellen op 22 november jl. heb ik toegezegd dat ik de Tweede Kamer zal informeren over het standpunt van de regering over voorbehouden die destijds zijn gemaakt bij een aantal verdragen inzake bestrijding van terrorisme ten aanzien van de uitoefening van secundaire universele rechtsmacht.

Ter uitvoering van die toezegging kan ik u, mede namens mijn ambtgenoot van Buitenlandse Zaken, thans het volgende berichten.

Deze voorbehouden houden in dat het Koninkrijk slechts gehouden is tot uitoefening van rechtsmacht in de gevallen waarin de vermoedelijke dader op zijn grondgebied wordt aangetroffen en het geen primaire rechtsmacht heeft, nadat het een uitleveringsverzoek heeft ontvangen en heeft afgewezen.

De voorbehouden zijn gemaakt bij het Verdrag inzake de voorkoming en bestraffing van misdrijven tegen internationaal beschermde personen met inbegrip van diplomaten, het Verdrag tegen het nemen van gijzelaars, het Verdrag inzake de fysieke beveiliging van kernmateriaal, het Protocol tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van vaste platforms op het continentale plat en het Protocol tot bestrijding van wederrechtelijke daden van geweld op luchthavens voor de internationale burgerluchtvaart. Een voorbehoud van deze aard is uitvoerig toegelicht in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot goedkeuring van het Verdrag inzake fysieke beveiliging van kernmateriaal (Kamerstukken II 1983/84, 18 435 (R 1259), nr. 3, blz. 6) en in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot goedkeuring van het Verdrag inzake de voorkoming en bestraffing van misdrijven tegen internationaal beschermde personen, met inbegrip van diplomaten (Kamerstukken II 1983/84, 18 437 (R 1260), nr. 3, blz. 6).

Het maken van een voorbehoud berustte op de volgende overwegingen. Met de vestiging van universele jurisdictie moet terughoudendheid worden betracht. Daarvan kan alleen worden afgeweken als de ernst en het internationale karakter van de door een verdrag bestreken gedragingen hiertoe aanleiding geven. Jurisdictieaanspraken die geen aanknopingspunt hebben bij de locus delicti noch bij de nationaliteit van de dader, gaan zeer ver en zijn tegelijkertijd zeer zwak. Een gevaar van het vestigen van universele jurisdictie is dat meer staten over hetzelfde feit op grond van verschillende rechtsmachtbeginselen jurisdictie kunnen uitoefenen. Het gevolg hiervan is dat het betrokken individu aan meervoudige vervolging en berechting kan worden onderworpen, terwijl het doel van het internationaal strafrecht er juist op is gericht jurisdictiegeschillen te voorkomen. Daarnaast kan het vergaren van voldoende bewijs voor een succesvolle vervolging in het land zonder primaire jurisdictie moeizaam zijn. Gelet op die bezwaren is ten aanzien van de voornoemde verdragen bepaald dat het Koninkrijk slechts is gebonden aan de verplichting tot het uitoefenen van secundaire universele jurisdictie voor de gevallen dat het van een verdragspartij een verzoek om uitlevering heeft ontvangen en het dit verzoek heeft afgewezen.

Bij het Verdrag tot bestrijding van het wederrechtelijk in zijn macht brengen van luchtvaartuigen, het Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen, gericht tegen de veiligheid van de burgerluchtvaart en het Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van de zeevaart is geen voorbehoud gemaakt, omdat het internationale karakter van de door die verdragen bestreken daden daartoe aanleiding gaf. Kenmerkend voor delicten als het kapen van vaartuigen en andere aanslagen tegen de zee- of luchtvaart zijn factoren als de hoge graad van mobiliteit van de objecten van het misdrijf, de willekeur waarmee de plaats van het delict kan worden gekozen en verplaatst, het ontbreken van prioritaire rechtsmachtaanspraken in gevallen waarin dergelijke aanslagen op volle zee plaatsvinden en de massaliteit en daardoor multinationaliteit van de slachtoffers.

Uit de hierboven geschetste geschiedenis inzake de goedkeurings- en uitvoeringswetgeving ten aanzien van verdragen ter bestrijding van terrorisme blijkt dat er naar het inzicht van de wetgever beoordelingsruimte bestaat ten aanzien van de wijze waarop uitvoering en toepassing moeten

worden gegeven aan een verdragsbepaling die verplicht tot het vestigen van secundaire universele rechtsmacht.

Bij de recente wetgeving tot goedkeuring van het Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen en het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme is geen voorbehoud gemaakt en is gekozen voor een onbeperkte secundaire universele rechtsmacht.

Bij die beslissing is acht geslagen op de aard en het doel van deze verdragen.

Er is ook acht geslagen op de internationale rechtsontwikkeling. Het grensoverschrijdende karakter van bepaalde ernstige misdrijven, de toenemende ernst ervan of het effect daarvan in de internationale verhoudingen, maken het nodig het territorialiteitsbeginsel als uitgangspunt voor de verdeling van rechtsmacht te relativiseren en in bepaalde opzichten aan te vullen met het beschermingsbeginsel en het universaliteitsbeginsel.

Aan de keuze voor onbeperkte secundaire universele rechtsmacht is voorafgegaan een afweging van enerzijds het belang dat een verdachte van een misdrijf dat valt onder het desbetreffende verdrag niet kan ontkomen aan vervolging en berechting en anderzijds het belang dat voorkomen wordt dat een verdragsstaat zonder primaire jurisdictie een vergaarbak wordt van personen die niet worden vervolgd en berecht door een verdragsstaat die daartoe op grond van een primaire jurisdictieaanspraak als eerste geroepen is.

In het licht van de recente terroristische aanslagen in de Verenigde Staten is overwogen dat die belangenafweging slechts naar één kant kon uitgaan, en is geoordeeld dat voor terughoudendheid ten aanzien van het vestigen van secundaire universele jurisdictie geen plaats meer is. Het gaat er immers om dat er geen vrijhavens worden geschapen waarin personen die verdacht zijn van het plegen van daden van terrorisme, een veilig heenkomen zoeken en kunnen vinden.

Daarom is in de wetten tot uitvoering van beide verdragen verzekerd dat Nederland ongeclausuleerde secundaire universele rechtsmacht heeft ten aanzien van de daaronder vallende misdrijven, wanneer de verdachte van deze misdrijven op ons grondgebied wordt aangetroffen en Nederland hem niet uitlevert aan een verdragsstaat met primaire jurisdictie.

De recente keuze voor ongeclausuleerde secundaire universele rechtsmacht noopt tot heroverweging van de voorbehouden die destijds zijn gemaakt bij de bekrachtiging van de hiervoor genoemde verdragen en protocollen inzake terrorismebestrijding. Hoewel de argumenten die aan het maken van die voorbehouden ten grondslag hebben gelegen, op zich nog steeds valide zijn, verdient het naar ons oordeel aanbeveling om eenzelfde beleidslijn te hanteren bij alle verdragen inzake terrorismebestrijding en derhalve ook ongeclausuleerde secundaire universele rechtsmacht te vestigen ten aanzien van misdrijven die zijn omschreven in die verdragen en protocollen.

De uitkomst van deze heroverweging betekent dat de thans voor deze verdragen en protocollen geldende beperkte secundaire universele rechtsmacht, neergelegd in artikel 4a van het Wetboek van Strafrecht (Sr.) juncto artikel 552hh van het Wetboek van Strafvordering, zal moeten worden omgezet in onbeperkte rechtsmacht, te vestigen in artikel 4 Sr.

De regering is voornemens deze voorbehouden in te trekken, wanneer de daartoe strekkende wetgeving tot stand is gebracht en in werking is getreden.

Naar ons oordeel kan deze wetgeving het beste worden opgenomen in de uitvoeringswetgeving inzake het alomvattend verdrag inzake internationaal terrorisme. Dit verdrag beoogt de reeds bestaande verdragen inzake terrorismebestrijding aan te vullen. Wij hebben goede hoop dat dit verdrag in 2002 tot stand zal kunnen worden gebracht. Mocht dit onver-

hoopt niet het geval zijn, dan zal deze wetgeving afzonderlijk in procedure worden gebracht.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals