

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)

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 12 november 2001

De regering is de vaste commissie voor Justitie erkentelijk voor de voortvarendheid die zij heeft betracht bij het uitbrengen van het verslag inzake het onderhavige wetsvoorstel en de drie verslagen inzake de andere wetsvoorstellen met betrekking tot bestrijding van terrorisme. Daarmee brengt de vaste commissie tot uitdrukking dat ook zij het van groot belang acht dat het Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen (hierna te noemen: Verdrag) en het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme op korte termijn worden bekrachtigd en de daartoe strekkende wetsvoorstellen nog dit jaar tot wet worden verheven. Daarmee wordt eendrachtig uitgedrukt dat de totstandkoming van internationale verdragen ter bestrijding van terrorisme een belangrijke bijdrage kan leveren aan de bestrijding daarvan. De urgentie van de totstandkoming van deze verdragen wordt onomstotelijk onderstreept door de afschuwelijke aanslagen in de VS op 11 september 2001. Het stemt tot voldoening dat alle fracties zich kunnen verenigen met de strekking van het onderhavige wetsvoorstel en in meerderheid kunnen instemmen met de inhoud ervan. De vragen, opmerkingen en beschouwingen over en naar aanleiding van het wetsvoorstel geven de regering gelegenheid om de strekking en inhoud van het wetsvoorstel en het Verdrag te verduidelijken. Waar zulks mij zinvol voorkomt, zal ik vragen van de onderscheiden fracties over hetzelfde punt of met elkaar samenhangende punten gezamenlijk beantwoorden.

1. Inleiding

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de PvdA-fractie breng ik het volgende naar voren.

Het is niet noodzakelijk dat de bestanddelen van artikel 2, eerste lid, tot uitdrukking worden gebracht in onze strafwetgeving. Van belang is in dezen dat is verzekerd dat in Nederland strafrechtelijk kan worden opgetreden tegen een terroristische bomaanslag die valt onder de werking van het Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen. Dat nu is het geval. De zinsnede «voor zover kan worden overzien» is een uiting van behoedzaamheid en beoogt niet te suggereren dat strafvervolgning onder omstandigheden niet mogelijk is, omdat de daad naar Nederlands recht niet strafbaar zou zijn.

De leden van de VVD-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hadden een aantal vragen naar aanleiding van het voorstel om de terroristische bomaanslag als zodanig niet strafbaar te stellen in ons Wetboek van Strafrecht (Sr.).

In de memorie van toelichting is een groot aantal strafbepalingen van generale en specifieke aard genoemd waaronder de in artikel 2 van het Verdrag omschreven terroristische bomaanslag kan worden gebracht. Naast artikel 157 Sr. zijn er vele andere bepalingen waarin ernstige strafbare feiten zijn strafbaar gesteld. Volledigheidshalve zijn ook enige bepalingen genoemd waarin minder ernstige feiten zijn strafbaar gesteld (artikel 354 Sr.). Het is evenwel niet realistisch om te veronderstellen dat de dader van een terroristische bomaanslag waarop het Verdrag ziet – het wederrechtelijk en opzettelijk plaatsen etc. van een bom met de bedoeling de dood of ernstig lichamelijk letsel te veroorzaken, of grootschalige vernieling aan te richten – zal worden vervolgd en veroordeeld voor een strafbaar feit waarop een relatief lage maximum gevangenisstraf is gesteld.

In het kader van de EU wordt gewerkt aan een kaderbesluit inzake terrorismebestrijding. In mijn brief van 25 oktober 2001 ben ik op dit kaderbesluit ingegaan (Kamerstukken II 2001/02, 23 490, nr. 209). Dit kaderbesluit omschrijft terroristische misdrijven. Deze omschrijving bestaat uit een opsomming van enige ernstige misdrijven en een omschrijving van het terroristische oogmerk. Indien een van de opgesomde misdrijven is gepleegd met het terroristische oogmerk, is er sprake van een terroristisch misdrijf. In het kaderbesluit wordt bepaald dat terroristische misdrijven in de nationale wetgeving zullen worden gesanctioneerd met minimum maximumstraffen.

Artikel 2 van het Verdrag ziet op het wederrechtelijk en opzettelijk afleveren etc. van een bom (springstof of ander dodelijk instrument) bij een van de in artikel 1 omschreven objecten met de bedoeling de in onderdeel a of b genoemde gevolgen teweeg te brengen. Artikel 2 ziet dus niet op de aflevering etc. zonder meer. Onder omstandigheden kan het afleveren met dit oogmerk worden aangemerkt als een in artikel 46 Sr. strafbaar gestelde voorbereiding van een van de in de memorie van toelichting genoemde misdrijven, voor zover daarop een gevangenisstraf van acht jaar of meer is gesteld. Voor de vervulling van de delictsomschrijving in artikel 2 is niet nodig dat het gevolg is ingetreden. Aan de hand van de concrete feiten en omstandigheden van het geval zal moeten worden vastgesteld of de aflevering was geschied met het oogmerk van een aanslag.

De leden van de CDA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Naar aanleiding van hun vragen over de wijze waarop artikel 2 van het Verdrag is geïmplementeerd breng ik het volgende naar voren.

Het heeft de voorkeur om bij de implementatie van internationale strafrechtelijke instrumenten zoveel mogelijk aan te sluiten bij bestaande strafbepalingen in ons Wetboek van Strafrecht. Het is niet zinvol nieuwe strafbepalingen tot stand te brengen, als de in een verdrag omschreven strafbare feiten reeds strafbaar zijn gesteld in de eigen nationale wetgeving. Nu dit het geval is van afzonderlijke strafbaarstelling van de terroristische bomaanslag afgezien. Bij de vervolging en berechting van terroristische bomaanslagen kan en zal rekening worden gehouden met de ernst van het gepleegde feit. In dit verband breng ik naar voren dat in het kader van de uitvoering van het kaderbesluit inzake terrorismebestrijding en, zo dit tot stand wordt gebracht, het alomvattend verdrag ter bestrijding van terrorisme, wetgeving wordt voorbereid waarin de vraag aan de orde is of de Nederlandse strafwetgeving naar hedendaagse inzichten aanpassing behoeft met het oog op de bestrijding van terrorisme. Daarin zal onder meer worden bepaald dat in het kaderbesluit omschreven commune delicten, wanneer deze gepaard gaan met een terroristisch oogmerk, als

een strafbaar feit van terroristische aard kunnen worden aangemerkt en als zodanig gesanctioneerd. Voorts gaan de gedachten uit naar afzonderlijke strafbaarstelling van deelneming aan een terroristische organisatie, naast deelneming aan een criminele organisatie. Aldus wordt het specifieke karakter van een daad van terrorisme in onze strafwetgeving tot uitdrukking gebracht. De gedachten gaan niet uit naar de strafbaarstelling van het enkele lidmaatschap van een terroristische organisatie.

Het ligt niet in het voornemen om bij gelegenheid van de implementatie van voornoemd kaderbesluit de terroristische bomaanslag afzonderlijk strafbaar te stellen. De terroristische bomaanslag zal kunnen worden aangemerkt als een terroristisch misdrijf in de zin van het kaderbesluit, als de bomaanslag is gepleegd met het terroristische oogmerk. Dat zal naar verwachting veelal het geval zijn.

Voor zover mij bekend verschilt het Nederlandse strafklimaat ten aanzien van terrorisme in essentie niet van het klimaat in de ons omringende landen. Daders van terroristische bomaanslagen zullen overal zwaar worden bestraft. In het kader van de uitvoering van voornoemd kaderbesluit zal onderlinge aanpassing van straffen voor terroristische misdrijven plaatsvinden. Tot nu toe hebben Oostenrijk, Denemarken, Frankrijk, Spanje, Zweden en het Verenigd Koninkrijk het Verdrag bekrachtigd. Bij deze landen wordt navraag gedaan op welke wijze de strafbaarstelling van terroristische bomaanslagen in hun wetgeving is geïmplementeerd. Ik hoop bij de behandeling van het wetsvoorstel te kunnen ingaan op de vraag hoe de Nederlandse wetgeving zich op dit punt verhoudt met de wetgeving van die landen.

Nederland zal niet overgaan tot uitlevering van een verdachte aan een andere staat waar de doodstraf geldt, als niet afdoende is verzekerd dat de doodstraf niet zal worden ten uitvoer gelegd. Daarover bestaat geen misverstand en kan geen misverstand bestaan. Er bestaat geen categorie van verdachten waarvan op voorhand vaststaat dat deze niet zullen worden uitgeleverd. Nederland beoordeelt in het concrete geval of de uitlevering toelaatbaar is. Daarbij wordt onder meer onderzocht of het uitleveringsverzoek niet berust op oneigenlijke gronden (artikel 12) en of het recht van de verdachte op een eerlijke behandeling is verzekerd (artikel 14).

De leden van de fractie van D66 kunnen zich vinden in het wetsvoorstel. Zij betreunden het dat personeel van zelfstandig opererende intergouvernementele of non-gouvernementele organisaties buiten het bereik van het Verdrag inzake de veiligheid van VN-personeel en geassocieerd personeel vallen. Zij vroegen of de regering van mening is dat er, gezien de internationale situatie, thans mogelijkheden zijn om de reikwijdte van het Verdrag uit te breiden of op eenzelfde wijze de veiligheid van personeel van zelfstandig opererende intergouvernementele of non-gouvernementele organisaties te garanderen.

De aanslagen van 11 september jl. en de daarop volgende reactie van de internationale gemeenschap hebben niet direct gevolgen voor de mogelijkheden de reikwijdte van voornoemd verdrag uit te breiden tot personeel van zelfstandig opererende intergouvernementele of non-gouvernementele organisaties. Overigens is ook al in een rapport van de Secretaris-Generaal van de VN van november 2000 de wenselijkheid uitgesproken van een dergelijke uitbreiding van de reikwijdte van het Verdrag. De onderhandelingen over een hiertoe eventueel op te stellen protocol bij dit verdrag zijn echter nog niet begonnen en zullen naar verwachting een zaak van lange adem worden.

Naar aanleiding van een vraag van deze leden over verzoeken om rechtshulp merk ik op dat Nederland elk verzoek om rechtshulp (of uitlevering) zeer zorgvuldig zal bezien. Op alle aspecten van de zaak wordt acht geslagen, ook op de politieke context waarin het land waar het feit is

gepleegd, zich bevindt, en op de motieven die aan het feit ten grondslag liggen, als daarover informatie bekend is. Nederland zal zeer grondig nagaan welke motieven aan het verzoek om rechtshulp of uitlevering ten grondslag liggen. Als er ernstige redenen zijn om aan te nemen dat het verzoek primair is ingegeven om de persoon juist vanwege zijn godsdienstige of politieke overtuiging te treffen, bestaat het recht om het verzoek om die redenen niet in te willigen. De niet inwilliging van het verzoek behoeft overigens niet te betekenen dat de dader daardoor is vrijgesteld van vervolging en berechting, hier of elders.

Deze leden vroegen voorts hoe de internationale gemeenschap op gevaarlijke crises reageert.

De primaire verantwoordelijkheid onder internationaal recht voor de veiligheid van VN-personeel ligt bij de regering van de staat waar de VN een operatie uitvoert. In de praktijk zal van geval tot geval moeten worden bezien of de situatie dermate gevaarlijk is dat tot terugtrekking dient te worden overgegaan.

Deze leden vroegen verder hoe de veiligheid van lokaal personeel wordt gegarandeerd.

Ook voor de veiligheid van lokaal personeel geldt dat dit in eerste instantie een verantwoordelijkheid is van het gastland. Zoals in het rapport van de Secretaris-Generaal van de VN van november 2000 is aangegeven heeft dit personeel doorgaans de status van VN functionaris («UN official») en valt het binnen het bereik van het Verdrag inzake de veiligheid van VN-personeel en geassocieerd personeel.

Van geval tot geval moeten worden bezien of, en zo ja, in welke mate een situatie in verband met krachten in de binnenlandse gemeenschap gevaarlijk wordt. In uitzonderlijke gevallen zal de Veiligheidsraad kunnen besluiten tot dwangactie op grond van hoofdstuk VII van het Handvest. Dergelijke operaties worden dan doorgaans uitgevoerd door coalities van staten onder machtiging van de Veiligheidsraad. Het Verdrag inzake de veiligheid van VN-personeel en geassocieerd personeel is op dit soort operaties niet van toepassing, aangezien de personen die daarbij zijn betrokken, niet onder gezag en toezicht van de VN staan.

De leden van de fractie van GroenLinks hadden met grote belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Naar aanleiding van hun opmerkingen breng ik het volgende naar voren.

Het onderhavige verdrag is een internationaal instrument ter bestrijding van internationaal bomterrorisme. In het Verdrag zijn voldoende waarborgen opgenomen ter bescherming van verdachten van en veroordeelden voor een terroristische bomaanslag.

De leden van de fractie van de SP hadden met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Naar aanleiding van hun vragen merk ik het volgende op.

In navolging van de verklaring die het Koninkrijk voornemens is af te leggen bij de bekrachtiging van het Verdrag inzake de veiligheid van VN-personeel en geassocieerd personeel hecht de regering er waarde aan dat Nederland bij gelegenheid van de bekrachtiging van het Verdrag tot uitdrukking brengt dat het opportuniteitsbeginsel ook geldt bij de toepassing van dit Verdrag, zij het begrensd tot zwaarwichtige procesrechtelijke overwegingen die effectieve vervolging in de weg staan.

Een staat die geen partij is bij het Verdrag is niet gehouden tot uitlevering op grond van dit verdrag. Dat laat onverlet dat die staat op grond van verplichtingen uit een ander verdrag tot uitlevering verplicht kan zijn.

Juist ter vermijding van een verschillende benadering ten opzichte van daden van terrorisme is van groot belang dat zo veel mogelijk leden van de Verenigde Naties het Verdrag bekrachtigen.

De leden van de SGP-fractie kunnen zich vinden in het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hadden met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel.

In antwoord op hun vragen breng ik het volgende naar voren. Bij de beoordeling van het onderhavige wetsvoorstel is het goed om rekening te houden met recente ontwikkelingen op het terrein van de bestrijding van terrorisme. Bij de uitvoering van het kaderbesluit en van het alomvattend verdrag ter bestrijding van terrorisme zal worden bekeken in welke zin ons materiële strafrecht aanpassing behoeft. Het kaderbesluit zal noodzaken tot een nadere omschrijving in ons Wetboek van Strafrecht van het terroristische misdrijf, dat zijn een aantal ernstige commune delicten, gepleegd met een terroristisch oogmerk. De gedachten gaan als gezegd verder uit naar – naast de reeds bestaande strafbaarstelling van deelneming aan een criminele organisatie – de strafbaarstelling van deelneming aan een terroristische organisatie, dat is een organisatie die tot doel heeft het plegen van terroristische misdrijven.

In de memorie van toelichting zijn de redenen uiteengezet waarom niet is gekozen voor afzonderlijke strafbaarstelling van de terroristische bomaanslag, maar wordt volstaan met een kleine aanpassing van de artikelen 157 en 158 Sr. Deze wijziging is zekerheidshalve voorgesteld. De gedachte daarachter is om in de strafbepalingen die als eerste in beeld komen bij een terroristische bomaanslag, uitdrukkelijk ook het bestanddeel «zwaar lichamelijk letsel» toe te voegen. Toevoeging van dit bestanddeel aan andere bepalingen in titel VII is denkbaar. Gedacht zou kunnen worden aan de bepalingen waarin bepaalde handelingen met een zwaardere straf is bedreigd, indien daarvan levensgevaar voor een ander te duchten is. Ik vind zo'n wijziging evenwel niet nodig en in het kader van dit wetsvoorstel ook niet gelukkig. Een dergelijke wijziging voert, los van de vraag of zij wenselijk zou zijn, te ver in het kader van de uitvoering van het onderhavige verdrag. Het ligt naar mijn oordeel meer in de rede om de discussie over de voor- en nadelen van een dergelijke wijziging te voeren in het kader van het wetsvoorstel inzake de herijking van enkele wettelijke strafmaxima. In dit wetsvoorstel worden onder meer enkele wijzigingen voorgesteld op het terrein van culpoze gemeengevaarlijke delicten. Dit wetsvoorstel kan ook een kader bieden voor besluitvorming over de suggestie van deze leden om enkele strafmaxima in titel VII te heroverwegen. De verspreiding van terreurhandleidingen in druk of via het Internet kan strafrechtelijk worden aangepakt op basis van artikel 131 (opruiming) en artikel 132 (verspreiding ter opruiming).

2. Uitbreiding van de rechtsmacht

De leden van de PvdA-fractie en de SGP-fractie vroegen om een nadere uiteenzetting over de regeling van rechtsmacht inzake strafbare feiten, omschreven in het Verdrag inzake de veiligheid van VN-personeel en geassocieerd personeel, welke verschilt van de regeling van rechtsmacht voor strafbare feiten, omschreven in het onderhavige verdrag. In het eerste geval is er sprake van geclausuleerde secundaire universele rechtsmacht, terwijl in het tweede geval ongeclausuleerde rechtsmacht wordt gevestigd.

Het Verdrag inzake de veiligheid van VN-personeel en geassocieerd personeel is geen verdrag inzake de bestrijding van terrorisme. Natuurlijk is denkbaar dat een terroristische aanslag wordt gepleegd op VN-personeel en geassocieerd personeel, maar de strekking en de doeleinden van dit verdrag zijn niet primair gericht op de bestrijding van internationaal terrorisme. Daarin is de rechtvaardiging gelegen om ten aanzien van dit verdrag een meer beperkte vorm van secundaire jurisdictie te vestigen. Ik wijs er nog op dat het verschillend karakter van beide verdragen ook tot

uitdrukking komt in de al dan niet toepasselijkheid van de depolitiseringsclausule.

De leden van de VVD-fractie stelden enige vragen over de toepassing van artikel 10, vierde lid, van het Verdrag inzake de veiligheid van VN-personeel en geassocieerd personeel.

Naar aanleiding daarvan breng ik het volgende naar voren.

Artikel 10, vierde lid, is een zeer gebruikelijke bepaling in internationale strafrechtelijke verdragen. Wanneer op het grondgebied van Nederland een verdachte wordt aangetroffen van een onder dit verdrag vallend strafbaar feit ten aanzien waarvan Nederland geen primaire rechtsmacht heeft, zal er overleg plaatsvinden met het land of de landen die deze rechtsmacht wel hebben in dat geval. Dat overleg zal in de regel leiden tot een verzoek om uitlevering. Als Nederland dat verzoek niet inwilligt, is het ingevolge artikel 10, vierde lid, verplicht om rechtsmacht te vestigen en deze uit te oefenen op basis van artikel 14 van dit verdrag. Indien een verzoek om uitlevering uitblijft, kan Nederland ingevolge artikel 4a Sr juncto artikel 552hh van het Wetboek van Strafvordering geen rechtsmacht vestigen. De mogelijkheden om een staat te bewegen een verdachte uit te leveren zijn niet onbeperkt. Als een staat beweert dat de verdachte niet op zijn grondgebied is of niet kan worden gearresteerd, terwijl er gegronde redenen zijn om aan de juistheid van deze feiten te twijfelen, zullen overleg, diplomatieke druk en eventueel sancties die staat ertoe moeten brengen de passende strafrechtelijke stappen te ondernemen. Nederland zal een verzoek om uitlevering niet inwilligen, wanneer het na onderzoek van dit verzoek tot de conclusie is gekomen dat het verzoek op lichtvaardige gronden is gedaan, bij voorbeeld omdat naar het oordeel van Nederland de verdenking tegen de verdachte niet serieus is te noemen.

De leden van de CDA-fractie hadden bij het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het Verdrag reeds hun instemming uitgesproken met de voorgestelde regeling van de rechtsmacht. Zij kunnen ook instemmen met de vestigen van rechtsmacht, wanneer de aanslag is gepleegd tegen een Nederlandse onderdaan.

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de fractie van D66 antwoord ik dat bij gelegenheid van de uitvoering van het kaderbesluit inzake terrorismebestrijding en, zo dit tot stand wordt gebracht, het alomvattend verdrag ter bestrijding van terrorisme, zal worden bezien of er aanleiding bestaat om ook ten aanzien van strafbare feiten die vallen onder andere sectorale verdragen, het passief nationaliteitsbeginsel van toepassing te verklaren.

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de SP-fractie merk ik op dat Nederland niet bevoegd is om de rechtsmacht van een andere staat niet te erkennen op een grond die geen verband houdt met de vestiging van rechtsmacht. De feiten in een concreet geval bepalen welke staat primaire (verplichte of facultatieve) of secundaire rechtsmacht heeft. Iets anders is dat een staat de uitlevering kan weigeren indien hij gegronde reden heeft om aan te nemen dat de verdachte een behandeling of bestraffing te wachten staat die in strijd is met de rechten van de mens. Nederland zal niet tot vervolging overgaan, wanneer het van oordeel is dat het feit niet strafbaar is. De omstandigheid dat een feit niet terroristisch van aard is, behoeft overigens daaraan niet zijn strafwaardigheid te ontnemen.

3. Uitlevering

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de fractie van D66 merk ik op dat artikel 51a van de Uitleveringswet opnieuw zal worden gewijzigd, als Nederland wenst toe te treden tot een nieuw strafrechtelijk instrument dat verplicht tot uitlevering.

4. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel C

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de fractie van GroenLinks merk ik op dat de voorgestelde wijzigingen van de artikelen 157 en 158 Sr. wijzigingen van onze strafwetgeving betreffen, die dus ook gelden voor feiten die niet vallen onder de omschrijving van artikel 2 van het Verdrag. De voorgestelde verruiming behelst overigens een bescheiden wijziging, omdat niet aannemelijk is dat er veel gevallen zijn waarin de vrees voor levensgevaar niet tevens de vrees voor gevaar voor ernstig lichamenteel letsel inhoudt.

Artikel III

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen met verwijzing naar rechtspraak van de Hoge Raad (HR 8 mei 1978, 314), waarin de zogenoemde predominantieer wordt gehanteerd, of de in artikel 11, derde lid, voorgestelde toepasselijkheid van de depolitiseringsclausule, niet, mede gelet op de ruime omschrijving van de objecten van een terroristische aanslag in artikel 1 van het Verdrag, met die leer in strijd is, en vroegen voorts of het maken van een uitzondering voor een terroristische aanslag tegen overheidsfunctionarissen met als doel het gezag van een buitenlandse mogendheid te ondermijnen, niet gerechtvaardigd is. Naar aanleiding daarvan en ter aanvulling op hetgeen hieromtrent reeds is opgemerkt in de nota naar aanleiding van het verslag inzake het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het Verdrag breng ik nog het volgende naar voren.

De predominantieer wordt gehanteerd bij de beoordeling van de vraag of een strafbaar feit een politiek delict is in de zin van artikel 11, eerste lid, van de Uitleveringswet. Bij de toepasselijkheid van de depolitiseringsclausule speelt die leer geen rol, omdat een eventuele politieke component aan de terroristische aanslag de uitlevering daarvoor ingevolge artikel 11 van het Verdrag niet in de weg kan staan. Het politieke karakter kan de terroristische aanslag niet legitimeren. De depolitiseringsclausule vindt geen toepassing, als het feit niet valt onder de omschrijving van artikel 2 van het Verdrag dan wel artikel 19 van toepassing is.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals