

Vergaderjaar 2001–2002

28 463

## Wijziging en aanvulling van het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met terroristische misdrijven (Wet terroristische misdrijven)

**B**

### ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 17 mei 2002 en het nader rapport d.d. 28 juni 2002, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 7 januari 2002, no. 02.000025, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging en aanvulling van het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met terroristische misdrijven (Wet terroristische misdrijven).*

*Het wetsvoorstel beoogt uitvoering te geven aan een voorgesteld kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie inzake terrorismebestrijding (hierna: het kaderbesluit). Dit besluit zal berusten op Titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie, in het bijzonder artikel 34, tweede lid, onder b. Bij de adviesaanvraag was het ontwerp van het Kaderbesluit gevoegd, waarover op 6 december voorlopig overeenstemming was bereikt in de Raad van de Europese Unie. Het Europees Parlement heeft op 6 februari 2002 advies uitgebracht. Vervolgens is op 18 april 2002 een herzien ontwerp-kaderbesluit 6128/02 aan de Raad voorgelegd, waarvan de Franse tekst op 8 mei 2002 aan de Raad van de Europese Unie is toegezonden. Gelet op het spoedeisende karakter van de adviesaanvraag en de korte, tot 31 december 2002 lopende implementatietermijn, brengt de Raad van State zijn advies over het wetsvoorstel uit op basis van deze herziene versie van het ontwerp-kaderbesluit. De Raad gaat ervan uit dat het wetsvoorstel opnieuw voor advies aan hem zal worden voorgelegd als zou blijken dat de vastgestelde tekst van het Kaderbesluit anders dan redactioneel afwijkt van de hem toegezonden ontwerptekst.*

*Het kaderbesluit verplicht de lidstaten een reeks «terroristische misdrijven» en met terroristische activiteiten verband houdende feiten strafbaar te stellen en daarop «doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende straffen» te stellen (in een aantal gevallen met een in het Kaderbesluit neergelegde minimale maximumstraf), die tot uitlevering dienen te kunnen leiden. Verder bevat het kaderbesluit verplichtingen inzake vestiging van rechtsmacht en bescherming van en bijstand aan slachtoffers. Het wetsvoorstel strekt er in hoofdzaak toe uitvoering te geven aan dit kaderbesluit en bevat verder enige andere aanpassingen van de wetgeving die na de aanslagen van 11 september 2001 nodig worden geacht. De Raad heeft de volgende opmerkingen bij het wetsvoorstel en de toelichting.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 7 januari 2002, kenmerk 02.000025, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering strekkende tot het openstellen van beroep in cassatie tegen vrijspraken rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 17 mei 2002, no. WO3.01.0694/l, moge ik U hierbij aanbieden.

De Raad geeft aan, ervan uit te gaan dat het wetsvoorstel opnieuw voor advies aan hem zal worden voorgelegd als zou blijken dat de vastgestelde tekst van het kaderbesluit anders dan redactioneel afwijkt. Indien dit geval zich zou voordoen, hetgeen overigens niet in de lijn der verwachting ligt, zal de Raad inderdaad in de gelegenheid worden gesteld opnieuw advies uit te brengen. Bij de adviesaanvraag aan de Raad is de tekst van het ontwerp-kaderbesluit bijgevoegd waarover op 6 december 2001 voorlopige overeenstemming in de JBZ-Raad van de Europese Unie is bereikt. Deze versie is op 12 december 2001 aan de Tweede Kamer gezonden (Kamerstukken II 2001/02, 23 490. nr. 221). Nadien is een herziene versie aan de Raad gezonden, welke de basis voor haar advies en dit Nader Rapport heeft gevormd. Deze versie, gedateerd 18 april 2002, zal bij de indiening van het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer worden meegezonden.

*1. Betekenis van het strafrecht bij de voorkoming en bestrijding van terroristische criminaliteit*

*In de toelichting wordt het wetsvoorstel aangemerkt als het resultaat van een onderzoek «of het strafrecht voldoende is toegesneden op terrorisme». Nu voor het eerst terroristische misdrijven als aparte categorie een plaats krijgen in het Wetboek van Strafrecht (WvS), adviseert de Raad in de toelichting dieper in te gaan op de betekenis van het strafrecht voor de bestrijding van terrorisme. De toelichting beperkt zich thans tot de – op zichzelf geldige argumentatie dat de ernst van de misdrijven die hier in het spel zijn, tot zware, soms zelfs de zwaarste straffen van ons recht aanleiding geven. Voor de beoordeling of het strafrecht daarmee werkelijk is «toegesneden» op deze ongewone criminaliteit is dit echter niet voldoende, zeker niet nu juist de motieven en patronen van terroristische criminaliteit het onwaarschijnlijk maken dat de nu voorgestelde verhoging van de strafmaat potentiële daders daarvan zal afhouden. Mogelijk is het belang van de voorgestelde verhoging van de strafmaat ook gelegen in het effect daarvan op aan het wettelijk strafmaximum gekoppelde bevoegdheden. Daarvan blijkt weliswaar niet uit de memorie van toelichting, maar voor de voorkoming en opsporing van terroristische misdrijven zou het inderdaad van betekenis kunnen zijn dat opsporingsbevoegdheden kunnen worden uitgeoefend, registraties kunnen worden aangehouden en gegevens kunnen worden uitgewisseld in gevallen waarin de wettelijke maximumstraf als criterium fungeert. In elk geval zou naar het oordeel van de Raad in de toelichting een overzicht op zijn plaats zijn van de effecten van het wetsvoorstel in dit vlak.*

*De Raad adviseert dit overzicht van de indirecte effecten van de strafmaatverhogingen te plaatsen in een breder kader, waarin ten principale wordt ingegaan op de betekenis van het strafrecht voor de bestrijding van terrorisme en de zin van het creëren van een afzonderlijke categorie «terroristische misdrijven» in het WvS. Kernpunt van de definitie daarvan is het «terroristisch oogmerk»; over deze definitie maakt de Raad onder punt 3 nog een opmerking. Het is eigen aan misdrijven waarin zulke geïdeologiseerde, vaak destructieve doelstellingen samengaan met de toepassing van extreme middelen, dat druk om ervan af te zien nauwelijks kans van slagen heeft, ook niet als deze worden ondersteund door dreigingen met straffen of tegenmaatregelen. Zelfmoordterrorisme is daarvan het meest manifeste voorbeeld.*

*Bestrijding van terroristische criminaliteit moet het dan ook nog meer dan bij andere vormen van criminaliteit hebben van daadwerkelijke voorkoming. Ter voorkoming van terroristische misdrijven zijn ook de strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen van zware misdrijven (artikel 46 WvS) en die van deelneming aan een misdadige organisatie of een verboden rechtspersoon (artikel 140 WvS) van belang, omdat op grond daarvan kan worden opgetreden voordat de beoogde terroristische misdrijven zijn gepleegd.*

*De (verzwaarde) strafbaarstelling van terroristische misdrijven, zoals in het wetsvoorstel beoogd, heeft mede als gevolg dat gebruik kan worden gemaakt van de ruimere bevoegdheden die in het Wetboek van Strafvordering (WvSv)*

*zijn voorzien terzake van misdrijven waarop een hogere maximumstraf staat. Dit geldt bijvoorbeeld de doorzoeking van vervoermiddelen en plaatsen (artikelen 96b en 96c), het instellen van een strafrechtelijk financieel onderzoek (artikel 126), stelselmatige observatie (artikel 126g), infiltratie (artikel 126h), pseudokoop of -dienstverlening (artikel 126i), en het opnemen van vertrouwelijke communicatie en telecommunicatie (artikelen 126l en 126m), alsmede de bevoegdheden tot het vorderen van gegevens van instellingen in de financiële sector.<sup>1</sup> Bovendien kent het WvSv een reeks verderreikende bevoegdheden in Titel V van het Eerste Boek toe voor het onderzoek naar het beraam of plegen van ernstige misdrijven in georganiseerd verband. Ook de Wet politieregisters en de Uitleveringswet koppelen bepaalde bevoegdheden aan de maximale strafmaat.*

*Een analyse van de verhouding van het wetsvoorstel tot deze bevoegdheden kan naar het oordeel van de Raad niet worden gemist, nu de aard van terrorisme meebrengt dat het strafrecht daar alleen dan werkelijk op is toegesneden indien deze vorm van criminaliteit tevoren kan worden opgespoord en kan worden voorkomen dat voorbereidingen ten uitvoer worden gelegd. De Raad adviseert de toelichting met een beschouwing in deze zin aan te vullen, en daarbij in te gaan op de toepasbaarheid van bevoegdheden in relatie tot de diverse in het wetsvoorstel voorziene terroristische misdrijven. Voor zover mocht blijken dat de koppeling aan de wettelijke strafmaxima niet tot een adequaat en helder resultaat leidt, geeft de Raad in overweging die bevoegdheden niet langer (exclusief) aan de hoogte van de maximumstraf te koppelen, maar waar nodig te relateren aan de aard van de misdrijven, zoals terroristische misdrijven.*

1. Betekenis van het strafrecht bij de voorkoming en bestrijding van terroristische criminaliteit.

De Raad adviseert in de toelichting dieper in te gaan op de betekenis van het strafrecht voor de bestrijding van terrorisme. Hij vraagt daarbij met name de aandacht voor de aan een verhoogde strafmaat gekoppelde bevoegdheden, alsmede de mogelijkheden tot voorkoming van terroristische misdrijven. Naar aanleiding van het advies van de Raad kunnen de volgende opmerkingen worden gemaakt.

Inderdaad hebben de aanslagen van 11 september ertoe geleid dat in nationaal en internationaal verband wordt nagegaan of het strafrecht voldoende is toegesneden op terrorisme. Het onderhavige wetsvoorstel, dat strekt tot uitvoering van het EU-kaderbesluit, vormt slechts één van de resultaten van dat onderzoek. Zo wordt ook een wetsvoorstel voorbereid terzake van incidentele identiteitscontrole; ook het wetsvoorstel terzake van het vorderen van gegevens van de financiële sector (Kamerstukken II 2001/02, 28 353, nrs. 1–3) is mede voor de bestrijding van terrorisme van belang. Daarmee is gegeven dat het onderhavige wetsvoorstel slechts een deel van de maatregelen bevat die zijn voorgenomen om straf- en strafprocesrecht beter op terrorisme toe te snijden. Het strekt slechts tot aanpassing van het materiële strafrecht, en beoogt de ernst van terroristische misdrijven, ter uitvoering van het EU-kaderbesluit, beter in de toepasselijke wettelijke strafmaxima tot uitdrukking te brengen.

Deze karakteristiek van het wetsvoorstel brengt met zich mee dat de gedachte van de Raad om de aanpassingen die door dit wetsvoorstel worden voorgesteld te plaatsen in een breder kader, waarin ten principale wordt ingegaan op de betekenis van het strafrecht voor de bestrijding van terrorisme, niet is opgevolgd. Het schetsen van een dergelijk breed kader zou in de rede liggen als het wetsvoorstel een door enkel nationale afwegingen geïnspireerde, integrale aanpassing van strafrecht en strafprocesrecht zou behelzen. Daarvan is evenwel geen sprake. Het wetsvoorstel is een uitvloeisel van een bredere discussie waarin de rol van het strafrecht en die van andere rechtsgebieden bij de bestrijding van terrorisme aan de orde is, niet het begin daarvan. In dit verband kan worden gewezen op het Actieplan terrorismebestrijding en veiligheid (Kamerstukken II, 2001/02, 27 925, nr. 10). Hierin is door de Nederlandse regering een overzicht gegeven van voorgenomen en reeds in gang gezette maatregelen op het terrein van terrorismebestrijding en veiligheid. Daaruit blijkt dat naast de (repressieve) strafrechtelijke aanpak met name ook een belangrijke taak voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten is weggelegd bij de voorkoming en bestrijding van terrorisme. Voor deze diensten geldt een ander rechtsregime, neergelegd in de Wet op de

---

<sup>1</sup> Zie het advies daarover van de Raad van 12 maart 2002, kamerstukken II 2001/02, 28 353, A.

inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Daarnaast kan worden gewezen op de Nota Integriteit financiële sector en terrorismebestrijding (Kamerstukken II 2001/02, 28 106, nr. 2), die een nadere uitwerking geeft aan een aantal actiepunten uit het eerdergenoemde actieplan. Hierin wordt bijvoorbeeld het belang van financiële toezichtwetgeving voor de voorkoming en bestrijding van terrorisme onderstreept.

Tot een verbreding van de discussie in het kader van dit wetsvoorstel geven ook de aan wettelijke strafmaxima gekoppelde bevoegdheden geen aanleiding. In de eerste plaats gaat het bij deze misdrijven gewoonlijk om dermate ernstige misdrijven dat zij ook thans reeds tot toepassing van de zwaarste bevoegdheden aanleiding kunnen geven. De strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen van misdrijven in artikel 46 Sr, waar de Raad aan refereert, ziet op misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van acht jaren of meer is gesteld. Daarvan is bij het leeuwendeel van de misdrijven die bij terroristisch oogmerk met een zwaardere straf worden bedreigd ook thans reeds sprake. Ook de wettelijke strafmaxima waaraan de door de Raad genoemde strafvorderlijke bevoegdheden zijn gekoppeld, vormen bij de onderhavige misdrijven reeds thans geen wezenlijke beperking van de toepasbaarheid. Van een georganiseerd verband als vereist in de artikelen 126o Sv e.v., is bij een terroristische organisatie eveneens sprake. Wezenlijker is nog dat het wetsvoorstel gelet op de hierna te bespreken aanwijzing 337 van de aanwijzingen voor de regelgeving en de achterliggende ratio daarvan, mede in het licht van de na ommekomst van het advies van de Raad van State resterende tijd voor implementatie (het kaderbesluit stelt 31 december 2002 als datum), niet de geschikte gelegenheid is voor een discussie over eventuele aanpassingen van strafprocessuele aard die los staan van het kaderbesluit.

## 2. Verhouding tot het kaderbesluit

- a. *In de inleidende paragraaf van de toelichting bij dit wetsvoorstel wordt enerzijds gesteld dat het wetsvoorstel uitvoering geeft aan het kaderbesluit, en anderzijds gesteld dat het beoogt «in aansluiting op het kaderbesluit» het materiële strafrecht aan te scherpen. Het één is niet hetzelfde als het ander. Nu een kaderbesluit, evenals een richtlijn in het Europese gemeenschapsrecht, verbindend is voor de lidstaten ten aanzien van het te bereiken resultaat dient in de toelichting nauwkeurig te worden aangegeven aan welke onderdelen van het kaderbesluit met welke onderdelen van het wetsvoorstel uitvoering wordt gegeven, zodat een nauwkeurig inzicht wordt verkregen in de wijze en volledigheid van de implementatie. De Raad adviseert dit in een tabel tot uitdrukking te brengen.<sup>1</sup>*
- b. *Artikel 1, tweede lid, van het kaderbesluit zegt dat het besluit niet tot gevolg kan hebben dat de verplichting tot eerbiediging van de grondrechten en van de fundamentele rechtsbeginselen, zoals die zijn neergelegd in artikel 6 van het EU-Verdrag, wordt aangetast. De Raad brengt onder de aandacht dat een kaderbesluit nimmer verplichtingen, neergelegd in deze verdragsbepaling, kan aantasten. De overbodigheid van deze bepaling maakt haar bedenkelijk, nu daaruit de indruk kan ontstaan dat kaderbesluiten waarin zo'n bepaling ontbreekt wél afbreuk zouden kunnen doen aan deze fundamentele bepaling van Unierecht. Zou behoefte bestaan aan het bevestigen van deze bestaande verplichting, dan is de considerans daarvoor een passende plaats; onderdeel 10 van de considerans bevat bovendien reeds een verzekering van deze strekking. De Raad adviseert in de toelichting te motiveren waarom de regering met opnemings van artikel 1, tweede lid, heeft ingestemd, en tevens uiteen te zetten welke opstelling zij inzake toekomstige kaderbesluiten zal kiezen.*
- c. *Artikel 2, eerste lid, van het kaderbesluit bevat een omschrijving van het begrip «terroristische groep». Het voorgestelde artikel 140a WvS strekt ertoe, deze bepaling te implementeren. Daarbij moet echter rekening worden gehouden met de jurisprudentie over het onderliggende artikel 140 WvS. De Raad adviseert in de toelichting hierop in te gaan, in het bijzonder in het licht van de definiërende elementen in artikel 2, eerste lid, tweede volzin, van het kaderbesluit en zo nodig het voorgestelde artikel 140a WvS te herzien.*
- d. *Aangezien het hier gaat om de implementatie van EU-regelgeving, dient volgens de Aanwijzingen voor de regelgeving te worden vermeden dat in de implementatieregeling ook «extra» nationaal beleid wordt meege-*

<sup>1</sup> Vergelijk aanwijzing 344 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar).

nomen.<sup>1</sup> De Raad kan aanvaarden dat hiervan in dit geval wordt afgeweken, teneinde de Nederlandse wetgeving in overeenstemming te brengen met het doel van het kaderbesluit, in de strafwetgeving terroristische criminaliteit adequaat te regelen. De toelichting dient echter duidelijk te maken in welke gevallen het wetsvoorstel meer omvat dan het kaderbesluit.

- e. Artikel 6 van het kaderbesluit kent de mogelijkheid – niet de verplichting – dat lidstaten strafvermindering mogelijk maken voor rouwmoedige en hulpvaardige gewezen terroristen. De Raad adviseert in de toelichting aan te geven waarom hiervoor in het wetsvoorstel geen bepalingen zijn opgenomen, en hierbij de toepassingsmogelijkheden van het wetsvoorstel toezeggingen aan getuigen in strafzaken<sup>2</sup> te betrekken.
- f. De verplichting die in artikel 7 van het kaderbesluit is vervat, namelijk dat de lidstaten de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat rechtspersonen in de daar genoemde situaties aansprakelijk kunnen worden gesteld voor terroristische misdrijven, is niet terug te vinden in de tekst van het wetsvoorstel of in de toelichting. Ook mist het college enige verwerking van de bepaling van artikel 8 van het kaderbesluit, betreffende de sancties tegen rechtspersonen die aansprakelijk worden gesteld op grond van artikel 7 van het kaderbesluit.  
De Raad adviseert in de toelichting uiteen te zetten op welke wijze de Nederlandse wetgeving al voorziet in een regeling omtrent de strafbaarheid van rechtspersonen en nadere toelichting te geven op deze problematiek.
- g. Artikel 10 van het kaderbesluit voorziet in een bepaling die betrekking heeft op de bescherming van en bijstand aan slachtoffers van terroristische misdrijven. De lidstaten moeten verzekeren dat geen aangifte of klacht nodig is om tot onderzoek dan wel vervolging van terroristische misdrijven over te gaan. Daarnaast moeten de lidstaten, indien nodig, maatregelen nemen om passende bijstand te verlenen aan de familie van het slachtoffer. Met betrekking tot beide leden van artikel 10 van het kaderbesluit wordt in de toelichting geen uitspraak gedaan. Ook hier is de Raad van mening dat de toelichting ten onrechte zwijgt over de manier waarop de bepaling van het kaderbesluit wordt geïmplementeerd.

## 2. Verhouding tot het kaderbesluit

- a. Aan het advies van de Raad tot aanvulling van de toelichting is in twee bijlages bij de memorie van toelichting gevolg gegeven.
- b. Met de Raad kan worden ingestemd dat een kaderbesluit niet kan afdoen aan verplichtingen voortvloeiend uit artikel 6 van het EU-Verdrag. In die zin is de bepaling strikt genomen overbodig. In de context van het onderhavige kaderbesluit is het opnemen van deze bepaling echter wel verklaarbaar. Tijdens de onderhandelingen over dit kaderbesluit is veel aandacht besteed aan het onderscheid tussen strafbare feiten van terroristische aard en strafbare feiten die gepleegd worden in het verband van een – al dan niet uit de hand gelopen – actie of demonstratie van een actiegroep. In geen geval was het de bedoeling van de lidstaten om met het kaderbesluit inzake terrorismebestrijding dergelijke strafbare feiten als terroristische misdrijven aan te merken. Tegen die achtergrond is artikel 1, tweede lid, in het kaderbesluit opgenomen. Hiermee wordt nog eens expliciet bevestigd dat het kaderbesluit niet afdoet aan fundamentele rechten, zoals het recht op vrije meningsuiting of demonstratie. Thans kan niet worden voorzien of niet bij enige gelegenheid -wederom- de behoefte zal rijzen om bij kaderbesluiten waarvan de inhoud daartoe aanleiding geeft, deze vaststelling opnieuw en expliciet te bevestigen. Aan het advies van de Raad is om deze reden aldus voldaan, dat in de toelichting is aangegeven om welke reden met opneming van artikel 1, tweede lid, is ingestemd.
- c. Aan het advies van de Raad is voldaan door in de toelichting in te gaan op de interpretatie van artikel 140 Sr in de jurisprudentie van de Hoge Raad.
- d. Aan het advies van de Raad is voldaan in de onder a genoemde bijlages. Daaraan kan nog het volgende worden toegevoegd.  
Aanwijzing 337 van de Aanwijzingen voor de regelgeving bepaalt: «Bij implementatie worden in de implementatieregeling geen andere regels opgenomen dan voor de implementatie noodzakelijk zijn.» Als grond daarvoor wordt gewezen op de noodzaak van tijdige implementatie. Tegen

<sup>1</sup> Zie aanwijzing 337 Ar.

<sup>2</sup> Kamerstukken I 2000/01, 26 294.

deze achtergrond is het wetsvoorstel in sterke mate gekoppeld aan de verplichtingen die het kaderbesluit bevat; de toegevoegde bijlage illustreert dat. Mede tegen deze achtergrond zijn ook suggesties van de Raad beoordeeld die een uitbreiding van het wetsvoorstel beogen welke niet voortvloeit uit de verplichtingen van het kaderbesluit. Enerzijds betreft de implementatie van het kaderbesluit geen mechanische operatie waarbij een aantal exact omschreven verplichtingen vertaald en overgenomen worden. Dat spoort ook met de bewoordingen van het Kaderbesluit, voor zover het ertoe strekt dat bepaalde gedragingen «die overeenkomstig het nationale recht als strafbare feiten zijn gekwalificeerd, worden aangemerkt als terroristische misdrijven». Het Kaderbesluit knoopt aan bij omschrijvingen in het nationale recht. De benadering van de Raad ondersteunt deze enigszins flexibele benadering. Anderzijds vormt het verband met het Kaderbesluit en (de ratio achter) aanwijzing 337 wel een contra-indicatie in verband met een aantal wensen van de Raad, onder meer op het terrein van de rechtsmacht, waarvan de verwezenlijking duidelijk verder voert dan implementatie van het Kaderbesluit.

- e. Aan het advies van de Raad is voldaan door in bijlage 1 bij de toelichting te verwijzen naar bepalingen van de Gratiwet. Ook de in het wetsvoorstel toezeggingen aan getuigen in strafzaken (Kamerstukken 2000/01, 26 294) beschreven procedure zou, als dat wetsvoorstel wordt aanvaard en in werking treedt, in beginsel kunnen worden toegepast ten aanzien van, zoals de Raad het omschrijft, «rouwmoedige en hulpvaardige gewezen terroristen». De voorwaarden die in artikel 6 EU-kaderbesluit worden genoemd, wijken evenwel nogal af van die van het wetsvoorstel; zo wordt in het kaderbesluit niet geëist dat een verklaring voor een rechter of zelfs zittingsrechter wordt afgelegd. Van een nadere vergelijking is, nu een beter begrip van beide wetsvoorstellen daar mede om die reden niet mee gediend lijkt, afgezien.
- f. Aan het advies van de Raad is voldaan door in bijlage 1 bij de toelichting te verwijzen naar artikel 51 Sr en enkele arresten welke bij de toepassing van dat artikel van belang zijn. Uit dit artikel en deze arresten komt naar voren dat het daderschap van een rechtspersoon in Nederland op ruimere gronden kan worden aangenomen dan het kaderbesluit eist. Zo is het gepleegd zijn van deze feiten door leidinggevende personen of onder diens gezag staande personen bij toepassing van artikel 51 Sr geen vereiste. Artikel 8 geeft een indicatie van aan rechtspersonen op te leggen «andere» sancties, die niet strafrechtelijk ingekaderd behoeven te zijn. Een verplichting tot introductie van deze sancties vloeit uit het artikel niet voort. In Nederland kunnen de in artikel 8 genoemde maatregelen vooral in een civielrechtelijk of bestuursrechtelijk kader worden getroffen; daar is in de bijlage bij de memorie van toelichting naar verwezen.
- g. Aan het advies van de Raad is gevolg gegeven door in de bijlage bij de memorie van toelichting aan te geven dat het eerste lid van artikel 10 geen aanpassing van de wet vereist, daar terzake van terroristische misdrijven niet het vereiste van een klacht of aangifte geldt. Het tweede lid van artikel 10 verplicht de lidstaten ertoe indien nodig alle mogelijke maatregelen te nemen om te zorgen voor passende bijstand aan de familie van het slachtoffer. Uit de bewoordingen (indien nodig) en strekking van deze bepaling volgt dat zij niet zozeer ziet op aanpassing van wetgeving als wel op de daadwerkelijke bijstand aan de familie van slachtoffers van terroristische misdrijven. Bij de totstandkoming van het kaderbesluit is hierbij met name gedacht aan de maatregelen vervat in het EU-kaderbesluit slachtofferzorg. Zoals in de brief aan de Tweede Kamer van 19 april 2002 is aangegeven voldoet Nederland aan de in dat kaderbesluit verwoorde verplichtingen (Kamerstukken II 2001/02, 27 213, nr. 5) De bestaande praktijk en regelgeving inzake slachtofferzorg waarborgen dat deze bijstand ook bij een terroristisch misdrijf zal worden verleend. Ook dit is in de betreffende bijlage verduidelijkt.

### 3. Afbakening van de «terroristisch misdrijven»

- a. *De definitie van «terroristisch oogmerk» in het voorgestelde artikel 83a WvS is, aldus de toelichting, via het kaderbesluit geënt op die in het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme en het ontwerp-VN-verdrag tegen terrorisme. Het strafrechtelijk bewijzen van een buiten het feit zelf gelegen oogmerk waarmee dat feit is begaan, kan*

*bijzondere problemen opleveren. In de definitie van «discriminatie of discrimineren», in artikel 90quater WvS, worden naast bepaalde gedragingen die de daar vermelde effecten «ten doel» hebben ook gedragingen betrokken die deze effecten «ten gevolge» kunnen hebben. Het college adviseert de definitie in artikel 83a WvS in deze zin te herzien.*

- b. De definitie van «terroristisch misdrijf» in artikel 83 verwijst naar een groot aantal andere bepalingen. Daarbij ontbreken de voorgestelde artikelen 225, derde lid (valsheid in geschrift met het oogmerk om een terroristisch misdrijf voor te bereiden), en de artikelen 311, eerste lid, onder 6, en 312, tweede lid, onder 5 (gekwalificeerde diefstal met het oogmerk om een terroristisch misdrijf voor te bereiden). De Raad adviseert de definitie in artikel 83 met een verwijzing naar deze bepalingen aan te vullen.*
- c. Artikel 4, eerste lid, van het kaderbesluit bevat de verplichting, het uitlokken (incitation) van de in de artikelen 1, 2 of 3 bedoelde strafbare feiten strafbaar te stellen. Uitlokking is ingevolge artikel 47 WvS alleen strafbaar – als deelnemingsvorm – indien dit geschiedt door giften, beloften, misbruik van gezag, geweld, bedreiging, of misleiding, of door het verschaffen van gelegenheid, middelen of inlichtingen. Uit het wetsvoorstel blijkt niet dat hiermee conform de bedoelingen aan het kaderbesluit wordt voldaan. De Raad adviseert de toelichting en – zo nodig – het wetsvoorstel hiermee aan te vullen.*

### 3. Afbakening van de terroristische misdrijven

- a. Uit het kaderbesluit volgt dat bepaalde gedragingen die overeenkomstig het nationale recht als strafbare feiten zijn gekwalificeerd, moeten worden aangemerkt als terroristische misdrijven indien de dader deze feiten pleegt met een nader gedefinieerd terroristisch oogmerk. Het kaderbesluit biedt derhalve geen grondslag voor een strafbaarstelling als terroristisch misdrijf van gedragingen die niet met een terroristisch oogmerk of in ieder geval een sterk daaraan verwant oogmerk zijn begaan. Dat komt inhoudelijk ook terecht voor: juist de bedoeling een bevolking ernstig vrees aan te jagen (etc.) kan een ernstig misdrijf tot een terroristisch misdrijf maken. Anders gezegd: als die ernstige vrees een onbedoeld bijeffect vormt, is van terrorisme geen sprake. Aan het advies van de Raad kan in het licht van het voorgaande geen gevolg worden gegeven.*
- b. Het kaderbesluit omschrijft in artikel 1 de «Terroristische misdrijven». In artikel 3 worden «Strafbare feiten in verband met terroristische activiteiten» strafbaar gesteld. De voorgestelde aanpassingen van de artikelen 225, 311 en 312 vloeien voort uit artikel 3 EU-kaderbesluit, en zijn in overeenstemming daarmee niet als terroristisch misdrijf in de zin van artikel 83 Sr aangewezen. De achterliggende reden voor deze systematiek is daarin gelegen dat onderscheiden dienen te worden terroristische misdrijven enerzijds, en misdrijven die deze misdrijven voorbereiden anderzijds, ook in verband met de wettelijke strafmaxima. Artikel 5, tweede lid, kaderbesluit, schrijft slechts voor terroristische misdrijven expliciet een hoger strafmaximum voor; in het wetsvoorstel is dit onderscheid aldus verwerkt dat de verhoging van het wettelijk strafmaximum terzake van de «voorbereidende» misdrijven een derde is, terwijl bij terroristische misdrijven een verhoging met de helft wordt voorgesteld. Aan het advies van de Raad is met het oog op deze systematiek geen gevolg gegeven. Een afwijking van de systematiek van het kaderbesluit bevat het wetsvoorstel wel ten aanzien van het voorgestelde artikel 140a Sr, omdat het doel van de terroristische organisatie gelegen is in het «plegen» van terroristische misdrijven, niet slechts in de voorbereiding daarvan. Daarbij zou het merkwaardig zijn als het deelnemen aan een terroristische organisatie niet als een terroristisch misdrijf zou zijn aangewezen.*
- c. Aan het advies van de Raad is voldaan door in de bijlage bij de toelichting aan te geven dat de strafbaarstelling van uitlokking toereikend uitvoering geeft aan de verplichtingen van het kaderbesluit.*

### 4. Rechtsmacht

- a. Het kaderbesluit verplicht in artikel 9, eerste en derde lid, iedere lidstaat rechtsmacht te vestigen op grond van het territorialiteitsbeginsel en het actieve personaliteitsbeginsel, alsook wanneer het feit is begaan ten voordele van een op zijn grondgebied gevestigde rechtspersoon en indien het is begaan tegen de eigen instellingen of bevolking, dan wel tegen een*

*instelling of orgaan van de Europese Unie (EU) gevestigd op zijn grondgebied, en voorts indien uitlevering wordt geweigerd. Blijkens het vijfde lid kunnen lidstaten een ruimere rechtsmacht vestigen.*

*Het tweede lid van artikel 9 geeft criteria van betrokkenheid waar de lidstaten rekening mee dienen te houden bij het – in onderling overleg – bepalen welke lidstaat de vervolging op zich zal nemen. De laatste twee van deze criteria veronderstellen een ruimere jurisdictie dan in het eerste en het derde lid verplicht is gesteld, namelijk indien de slachtoffers afkomstig zijn uit de lidstaat en indien de dader is aangetroffen in de lidstaat.*

*De rechtsmachtbepalingen in het wetsvoorstel sluiten hierbij slechts gedeeltelijk aan, nu een implementatie van de verplichting rechtsmacht te vestigen op grond van het voordeelcriterium van artikel 9, eerste lid, onder d, van het kaderbesluit ontbreekt. De Raad adviseert het wetsvoorstel op dit punt af te stemmen op het kaderbesluit. Verder geeft de Raad in overweging in rechtsmacht te voorzien conform het derde betrokkenheids-criterium van artikel 9, tweede lid, van het kaderbesluit. Gezien het feit dat terroristische activiteiten zich meer dan eens richten tegen onderdanen van andere staten dan die waarvan men de staatsorganen onder druk wil zetten, acht de Raad het voorgestelde onderdeel 15o van artikel 4 WvS – een soort officiële variant van het passieve personaliteitsbeginsel – te beperkt.*

- b. *Over het voorgestelde onderdeel 15o van artikel 4 WvS merkt de Raad verder op dat dit weliswaar aansluit bij artikel 9, eerste lid, onder e, van het kaderbesluit, maar als afbakening van de bescherming van internationale organisaties weinig innerlijke consistentie toont. Als men – zoals in de genoemde bepalingen geschiedt – de vestiging in Nederland beslissend acht, is er immers geen goede reden andere volkenrechtelijke organisaties dan de EU buiten beschouwing te laten. De Raad adviseert de bepaling in elk geval te verruimen tot alle volkenrechtelijke organisaties waarvan instellingen of organen in Nederland gevestigd zijn, bij voorkeur in de vorm van een opsomming daarvan. Bovendien adviseert de Raad te bezien of gevallen waarin het feit zich richt tegen een orgaan of instelling van een internationale organisatie die hier vergadert niet op dezelfde voet beschermd moeten worden als hier permanent gevestigde organen en instellingen.*

*Ook het vierde betrokkenheidscriterium («de dader is op het grondgebied van de lidstaat aangetroffen») is maar gedeeltelijk in het wetsvoorstel terug te vinden, namelijk alleen als reflex van de aanvullende rechtsmacht ingevolge de wijziging van artikel 4a en ingevolge artikel VI indien de betrokkene een vreemdeling is die in Nederland gevestigd is. De (officiële of feitelijke) vestigingsplaats van een verdachte van terroristische misdrijven in Nederland lijkt geen erg voor de hand liggend criterium voor vestiging van rechtsmacht bij criminaliteit die vaak door weinig honkvaste daders wordt gepleegd. Afgezien daarvan bepleit de Raad – met verwijzing naar de (door de regering opgevolgde) adviezen, op 7 september 2001 uitgebracht door de Raad van State van het Koninkrijk over de toekenning van rechtsmacht inzake de financiering van terrorisme en bomterrorisme<sup>1</sup> – ook in dit wetsvoorstel de rechtsmacht uit te breiden tot situaties waarin «hetzij het feit is gepleegd tegen een Nederlander, hetzij de verdachte zich in Nederland bevindt». De toen naar voren gebrachte en door de regering aanvaarde argumenten gelden immers onverkort ook hier. Voor deze interne harmonisatie van rechtsmachtbepalingen is temeer reden nu een soortgelijke afbakening van rechtsmacht is neergelegd in het wetsvoorstel internationale misdrijven, waarover de Raad op 12 maart 2002 advies heeft uitgebracht.<sup>2</sup>*

- c. *Inzake artikel VI merkt de Raad nog op dat als de rechtsmacht jegens hier te lande gevestigde vreemdelingen al op deze wijze geregeld zou worden, een koppeling daarvan aan het wetsvoorstel partiële wijziging zedelijkheids-wetgeving tot complicaties kan leiden indien de behandeling van dat voorstel vertraging zou ondervinden en inmiddels de tot 31 december 2002 lopende implementatietermijn van het kaderbesluit verstrijkt. De Raad adviseert daarom de gewijzigde opzet van de rechtsmachtbepaling niet afhankelijk te maken van de regeling van rechtsmacht inzake bepaalde zedenmisdrijven.*
- d. *De hiervoor, onder a genoemde, uitbreiding van de rechtsmacht inzake*

<sup>1</sup> Adviezen van 7 september 2001, kamerstukken II 2001/02, 28 030 (R 1701), A (Goedkeuring van het op 9 december 1999 te New York totstandgekomen Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme) en kamerstukken II 2001/02, 28 029 (R 1700), B (Goedkeuring van het op 15 december 1997 te New York totstandgekomen Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen). Zie ook de adviezen van de Raad van State betreffende de uitvoeringswetten van 11 september 2001, kamerstukken II 2001/02, 28 028, A, en 28 031, A (Uitvoering van de genoemde verdragen).

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2001/02, 28 337, B.



*bomterrorisme en de financiering van terrorisme heeft voor een deel betrekking op dezelfde delicten als de rechtsmachtuitbreiding die nu wordt voorzien: de delicten genoemd in – delen van – de artikelen 92 tot en met 96, 108, 115, 117, 121, 122, 157, 168, 170 en 289. Dat betekent dat de rechtsmacht voor deze delicten drie keer, en steeds onder andere voorwaarden, wordt uitgebreid, namelijk:*

- *voorzover het feit valt onder de omschrijvingen van het Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen en hetzij het feit is gepleegd tegen een Nederlander, hetzij de verdachte zich in Nederland bevindt;*
- *voorzover het feit valt onder de omschrijvingen het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme en hetzij het feit is gericht tegen een Nederlander hetzij de verdachte zich in Nederland bevindt;<sup>1</sup> en*
- *als het misdrijf wordt gepleegd met een terroristisch oogmerk en met het oogmerk – kort gezegd – (een deel van) de bevolking vrees aan te jagen, de Nederlandse overheid of een in Nederland gevestigde EU-instelling tot iets te dwingen, of de fundamentele structuren van de Nederlandse overheid of een in Nederland gevestigde EU-instelling ernstig te destabiliseren.*

*Deze manier van rechtsmachtuitbreiding is gecompliceerd en kan in de rechtspraak tot problemen leiden. Nu het in alle gevallen gaat om terroristische misdrijven, verdient het aanbeveling te bezien hoe de drie bepalingen in elkaar kunnen worden geschoven.*

#### 4. Rechtsmacht

- a. In artikel 9, eerste lid, onder d, verplicht het kaderbesluit ertoe rechtsmacht te vestigen indien de daar omschreven strafbare feiten zijn «gepleegd ten voordele van een op het grondgebied van die lidstaat gevestigde rechtspersoon.» Deze verplichting kan bezien worden in samenhang met het criterium van artikel 9, eerste lid, onder c, waar doorslaggevend wordt geacht of de pleger van het strafbare feit «onderdaan of ingezetene van die lidstaat» is. Die verplichting wordt voor onderdanen geïmplementeerd door artikel 5 Sr, en voor ingezetenen door de ingevolge Artikel VI voorgestelde aanpassing van artikel 5a Sr, als opgenomen in het wetsvoorstel partiële wijziging zedelijkheidswetgeving (Kamerstukken II, 27 745, nrs. 1–3). Uit de jurisprudentie van de Hoge Raad kan worden afgeleid dat een Nederlandse rechtspersoon als een «Nederlander» in de zin van artikel 5 Sr wordt aangemerkt: vgl. HR 18 oktober 1988, NJ 1989, 496. Op dezelfde wijze zal, bij toepassing van het voorgestelde artikel 5a Sr, een in Nederland gevestigde buitenlandse rechtspersoon als «ingezetene» kunnen worden aangemerkt. Indien deze rechtspersoon een strafbaar feit pleegt bestaat derhalve rechtsmacht, onafhankelijk van de vraag of de rechtspersoon voordeel heeft genoten. Zulks is in de bijlage bij de toelichting onder woorden gebracht. Nu het wetsvoorstel op dit punt is afgestemd op het kaderbesluit behoefde aan het advies van de Raad geen ander gevolg te worden gegeven.
- Artikel 9, tweede lid, van het kaderbesluit bevat geen voorzet voor een dergelijke verdergaande uitbreiding, maar een indicatie van de wijze waarop, bij cumulatie van rechtsmacht, kan worden uitgemaakt in welk land de strafvervolgning het best kan plaatsvinden. Verdere uitbreiding van jurisdictie naast die welke het wetsvoorstel in het voetspoor van het kaderbesluit voorstelt zou de cumulatie van rechtsmacht in dergelijke gevallen alleen verder kunnen doen toenemen en derhalve niet bijdragen aan het terugdringen van rechtsmachtconflicten. Aan deze suggestie van de Raad tot een verdergaande verruiming van rechtsmacht dan door het kaderbesluit wordt voorgeschreven is om deze reden geen gevolg gegeven
- b. Zoals de Raad terecht opmerkt, sluit het voorgestelde onderdeel 150 van artikel 4 Sr aan bij artikel 9, eerste lid, onder e, van het kaderbesluit. Deze rechtsmachtbepaling kan worden begrepen tegen de achtergrond van de intensieve en verder groeiende strafrechtelijke samenwerking binnen de Europese Unie waarvan de afstemming van activiteiten op het terrein van opsporing en vervolging waar artikel 9, tweede lid, kaderbesluit op ziet een belangrijk element vormt. Met andere landen vertoont de samenwerking veelal een minder grote intensiteit; er bestaan – dientengevolge – ook minder mogelijkheden tot afstemming. Mede om die reden ligt het voor de

---

<sup>1</sup> Artikel 4, onderdelen 13° en 14°, WvS.

hand in deze niet af te wijken van het kaderbesluit, zoals de Raad voorstelt. Daarbij zij nog aangetekend dat het voorgestelde onderdeel 150 slechts toegevoegde waarde heeft voor de gevallen waarin niet reeds op een andere grond rechtsmacht bestaat. Als een terroristisch misdrijf op Nederlands grondgebied plaatsvindt, bestaat bijvoorbeeld rechtsmacht op grond van art. 2 Sr; als Nederlanders zich aan een dergelijk misdrijf schuldig maken bestaat rechtsmacht op grond van artikel 5 Sr. De Raad merkt ook op dat het vierde betrokkenheids criterium van artikel 9, tweede lid, kaderbesluit, het op het grondgebied van de lidstaat aange troffen zijn van de dader, maar gedeeltelijk in het wetsvoorstel terug te vinden is. In dit verband kan worden verwezen naar het hiervoor (onder 4a) gestelde inzake dit tweede lid: het bevat geen voorzet voor een dergelijke verdergaande uitbreiding, maar een indicatie van de wijze waarop, bij cumulatie van rechtsmacht, kan worden uitgemaakt in welk land de strafvervolg ing het best kan plaatsvinden. Uitbreiding van de rechtsmacht ter zake van terroristische misdrijven tot situaties waarin hetzij het feit is gepleegd tegen een Nederlander, hetzij de verdachte zich in Nederland bevindt, vindt dan ook geen basis in het Kaderbesluit. Desalniettemin kan aan de Raad worden toegegeven dat enige afstemming van de verschillende rechtsmachtbepalingen terzake van terroristische misdrijven in de rede ligt. Aan de opmerking van de Raad is om die reden gevolg gegeven door het begrip «terroristisch misdrijf» in de onderdelen 13 en 14 van artikel 4 Sr in te voegen.

- c. Het wetsvoorstel partiële zedelijkheidswetgeving is inmiddels in de Eerste Kamer in behandeling genomen. Het ligt in de lijn der verwachting dat het wetsvoorstel aldaar behandeld zal kunnen worden voordat het onderhavige wetsvoorstel gereed is voor mondelinge behandeling in de Tweede Kamer. Om deze reden is aan het advies van de Raad geen gevolg gegeven.
- d. Aan deze opmerking van de Raad is gevolg gegeven door de aanpassing van de onderdelen 13 en 14 als hiervoor aangeduid. De rechtsmachtregeling terzake van terroristische misdrijven wordt door deze aanpassing aanmerkelijk versimpeld. Uitgangspunt is dat uitbreidingen van rechtsmacht die uit internationale rechtsinstrumenten inzake terrorisme zijn voortgevloeid in ieder geval van toepassing zijn bij terroristische misdrijven als omschreven in artikel 83 Sr. Daarnaast is naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad een tweede wijziging van de onderdelen 13° en 14° aangebracht. De artikelen 92 tot en met 96 en 108 zijn uit deze onderdelen geschrapt omdat ingevolge onderdeel 1° van artikel 4 de rechtsmacht ten aanzien van deze strafbare feiten reeds onder alle omstandigheden bestaat. Een verder gaande aanpassing komt thans niet noodzakelijk voor en gaat het bestek van dit wetsvoorstel te buiten.

##### 5. Aanvulling van het wetsvoorstel

- a. *Het wetsvoorstel houdt in de afbakening van rechtsmacht rekening met terroristische misdrijven met het oogmerk een in Nederland gevestigde instelling of organisatie van de EU te dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden dan wel de fundamentele structuren van zo'n instelling of organisatie te destabiliseren of te vernietigen; in onderdeel 4b is de Raad ingegaan op de vraag of dit niet evenzeer zou moeten gelden voor andere in Nederland gevestigde volkenrechtelijke organisaties. De Raad wijst erop dat de Titels I-IV van het Tweede Boek WvS specifieke delictomschrijvingen bevatten betreffende onder meer aanslagen en geweld tegen de Koning(in), de Regent, belangrijke Nederlandse staatsorganen, buitenlandse staatshoofden en internationaal beschermde personen. De Raad geeft in overweging te bezien of ten aanzien van de EU en de in Nederland gevestigde internationale rechtscolleges nog langer met een mindere of vagere strafbedreiging kan worden volstaan, en hetzij in het kader van het voorliggende wetsvoorstel, hetzij in het kader van een afzonderlijk wetsvoorstel een aanvulling van het WvS op dit punt voor te stellen.*
- b. *Titel VII van het Tweede Boek wordt gecompleteerd met een strafverzwaring wegens het met een terroristisch oogmerk begaan van misdrijven tegen de algemene veiligheid van personen of goederen. Het wetsvoorstel bevat daarnaast nog enige andere wijzigingen in deze titel. Deze wijzigingen houden verband met artikel 1, eerste lid, onder d, van het kaderbesluit («het veroorzaken van grootschalige vernieling van staats- of regeringsvoorzieningen, vervoerssystemen of infrastructurele voorzie-*

- ningen, met inbegrip van informaticasystemen»). De Raad adviseert te bezien of deswege in Titel VII niet ook ziekenhuizen en andere medische instellingen betrokken moeten worden. Verder wijst de Raad erop dat een «geautomatiseerd werk» niet in Nederland gelokaliseerd hoeft te zijn om in Nederland te werken of vanuit Nederland verstoord te worden. Het verdient aanbeveling om de toereikendheid van deze strafbepaling in geval van grensoverschrijdende (terroristische) criminaliteit toe te lichten.
- c. In artikel I, onderdelen L, M, N en O, wordt voorgesteld de zinsnede «de schuldige weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat» te schrappen in de artikelen 172, onder 1 en 2, 173, onder 1 en 2, 173a, onder 1 en 2, en 173b, onder 1 en 2, WvS. Hoewel de toelichting deze wijziging als «een betrekkelijk geringe aanpassing» karakteriseert, is de Raad van oordeel dat de voorgestelde wijziging veel verder strekt. In het geval van artikel 172, eerste lid, onder 1 en 2, (opzetvariant) c.q. artikel 173, onder 1 en 2, WvS (schuldvariant) ligt het verschil tussen de huidige formulering en hetgeen voorgesteld wordt in het bewijs van de wetenschap ten aanzien van de gevaarlijkheid van de stof. In het huidige artikel 172 c.q. artikel 173 WvS is opzet of schuld ook vereist ten aanzien van de gevaarlijkheid van die stof. Dat wil zeggen dat bewezen moet worden dat iemand in strijd met het recht opzettelijk een stof in bijvoorbeeld een drinkwatervoorziening heeft gebracht terwijl hij wist of moest vermoeden dat gevaar voor een ander te duchten was (onder 1).  
In het wetsvoorstel vervallen de vorengenoemde opzet- en schuldeisen. Dit heeft als gevolg dat het voldoende is als bewezen kan worden dat iemand in strijd met het recht met opzet een stof in een drinkwaterreservoir heeft gebracht, terwijl daarvan algemeen gevaar voor een ander te duchten was. Niet langer bewezen hoeft te worden dat de verdachte het gevaar beseft of moest beseffen. Een vergelijkbare redenering kan worden gevolgd met betrekking tot de artikelen 173a en 173b WvS. Daarbij tekent de Raad aan dat de in de toelichting gemaakte vergelijking met andere gemeen-gevaarlijke delicten niet zonder meer opgaat. Bij delicten zoals brandstichting (artikel 157 c.q. artikel 158 WvS, opzet en schuldvariant) is het wellicht eerder denkbaar dat het besef van de gevaarlijkheid voor mensen en goederen voor de hand ligt dan bij de veelheid van «stoffen». De Raad adviseert dan ook de wenselijkheid van de nu voorgestelde wijziging, nu deze van meer dan marginale aard is, nader te adstrueren.
- d. De voorgestelde wijziging van artikel 161 WvS behelst een substantiële verzwaring van de maximumstraffen, ook zonder dat de feiten met een terroristisch oogmerk worden begaan. De Raad adviseert deze verhoging toe te lichten.
- e. Artikel 11, eerste lid, van de Uitleveringswet verbiedt uitlevering terzake van strafbare feiten van politieke aard, met inbegrip van daarmee samenhangende feiten. Het tweede en het derde lid bevatten uitzonderingen op dit uitleveringsverbod, namelijk voor zover het gaat om aanslagen tegen het leven of de vrijheid van een staatshoofd of een lid van het regerende Huis, respectievelijk – mits terzake wederkerigheid bestaat – feiten omschreven in de artikelen 1 en 2 van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme. De Raad geeft in overweging, gelet op de gewenste universaliteit van de bestrijding van terrorisme, terroristische misdrijven in de zin van het voorgestelde artikel 83 WvS categoriaal toe te voegen aan het derde lid, zodat ter zake van deze misdrijven het uitleveringsverbod van artikel 11, eerste lid, niet langer zal gelden. Daarmee kan tevens worden bewerkstelligd dat de verruiming van rechtsmacht met volledige toepassing van het principe aut dedere aut judicare gepaard kan gaan, uiteraard tenzij andere beletselen voor uitlevering bestaan. De Raad adviseert het wetsvoorstel in deze zin aan te passen, en daarbij tevens in te gaan op de toepassing van artikel 8 van de Uitleveringswet (geen uitlevering bij mogelijke oplegging van de doodstraf bij de internationale samenwerking op het gebied van het terrorisme).
5. Aanvulling van het wetsvoorstel
- a. De in de Titels I-IV van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht vervatte strafbaarstellingen zien thans reeds mede op personen die werkzaam zijn bij de EU alsmede in Nederland gevestigde internationale rechtscolleges. Zo ziet artikel 117 op aanslagen op het leven of de vrijheid van internationaal beschermde personen, en artikel 117a op feitelijke

- aanranding van de persoon van een internationaal beschermd persoon. Van een lacune op het onderhavige terrein, een behoefte in de rechtspraak, is ook niet gebleken. Een en ander brengt mee dat onvoldoende aanleiding bestaat een afzonderlijk wetsvoorstel als door de Raad bepleit te entameren. Uitbreiding van het onderhavige wetsvoorstel ligt door het verband met het kaderbesluit en daarmee aanwijzing 337 van de aanwijzingen voor de regelgeving niet in de rede.
- b. De verplichting van artikel 1, eerste lid, onder d, van het kaderbesluit is onder meer geïmplementeerd door artikel 170 Sr; daarin is als bestanddeel opgenomen «enig gebouw». Ziekenhuizen en andere medische instellingen zijn in gebouwen gevestigd; grootschalige vernieling van deze instellingen wordt door het wetsvoorstel dan ook als terroristisch misdrijf aangemerkt. Met de Raad kan inderdaad worden vastgesteld dat een «geautomatiseerd werk» niet in Nederland gelokaliseerd hoeft te zijn; hetzelfde geldt overigens voor het «gebouw» waar in artikel 170 Sr over wordt gesproken. Daarop wijzen ook de uitbreidingen van rechtsmacht in artikel 4 Sr. Ten aanzien van de vernieling van geautomatiseerde werken en gebouwen die zich in Nederland bevinden zal gewoonlijk reeds rechtsmacht bestaan op grond van artikel 2 Sr. De toelichting is in deze zin aangevuld.
- c. Aan het advies van de Raad is door uitbreiding van de toelichting gevolg gegeven. Bij de onderbouwing van dit advies en de rubricering in het advies onder «Aanvulling van het wetsvoorstel» kan de volgende opmerking worden gemaakt. De voorgestelde aanpassingen van de artikelen 172 en 173a Sr vloeien rechtstreeks voort uit het kaderbesluit. De eis dat de verdachte de gevaarlijkheid van de stof «weet of redelijkerwijs moet vermoeden» wordt in de omschrijvingen van artikel 1, sub g en sub h kaderbesluit namelijk niet gesteld. In de toelichting is dit verduidelijkt. Slechts de aanpassingen van de met deze beide artikelen sporende culpoze delicten (173 en 173b Sr) vloeien niet rechtstreeks voort uit het kaderbesluit, maar dienen ertoe de bij gemeengevaarlijke delicten nagestreefde harmonie tussen culpoze en droleuze strafbaarstellingen te bewaren. Bovendien zou het merkwaardig zijn bij culpoze delicten, die met een lager strafmaximum zijn bedreigd, een bewijzeis te laten staan die bij het overeenkomstige droleuze delict wordt geschrapt. Voorts is nader onderbouwd waarom deze aanpassing als een «betrekkelijk geringe» kan worden aangemerkt. Wellicht ten overvloede kan worden opgemerkt dat in het geval de aanpassing, zoals de Raad meent, niet als «betrekkelijk gering» zou kunnen worden aangemerkt de noodzaak tot exacte implementatie van het kaderbesluit op dit punt dienovereenkomstig toeneemt.
- d. Aan het advies van de Raad is in de toelichting gevolg gegeven.
- e. De suggestie van de Raad vindt geen grondslag in het Kaderbesluit en is dusdanig verstrekkend dat zij alleen al gelet op aanwijzing 337 van de aanwijzingen voor de regelgeving en de achterliggende ratio (wenselijkheid van tijdige implementatie) bezwaarlijk overgenomen zou kunnen worden, als zulks om inhoudelijke redenen al gewenst zou zijn. De toepassing van artikel 8 van de Uitleveringswet tenslotte geschiedt bij uitleveringsverzoeken terzake van terroristische misdrijven op dezelfde wijze als in andere strafzaken. Aangestipt zij overigens nog dat bij de behandeling van uitleveringsverzoeken niet alleen de voorzieningen van de Uitleveringswet van belang zijn, maar ook het toepasselijke uitleveringsverdrag.

*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, daartoe gemachtigd door de ministerraad, verzoeken het hierbij gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie,  
A. H. Korthals