

Vergaderjaar 2004–2005

**30 102 (R 1787)**

## **Goedkeuring en uitvoering van het op 15 mei 2003 te Straatsburg tot stand gekomen Protocol tot wijziging van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme (Trb. 2003, 133)**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **1. Algemeen**

Na de terroristische aanslagen in de Verenigde Staten van 11 september 2001 is binnen de Raad van Europa, evenals in andere internationale organisaties, uitgebreid geïnventariseerd hoe de organisatie zou kunnen reageren. In dat verband heeft het Comité van Ministers van de Raad op 8 november 2001 besloten een aantal maatregelen te nemen, waaronder de oprichting van een Multidisciplinaire groep inzake internationaal optreden tegen terrorisme (GMT). Een van de belangrijkste taken van de GMT was, de mogelijkheden in kaart te brengen voor de actualisering van binnen de Raad van Europa bestaande internationale instrumenten tegen terrorisme, in het bijzonder van het op 27 januari 1977 te Straatsburg tot stand gekomen Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme (Trb. 1977, 63) (hierna te noemen: het Verdrag). Resultaat van de herziening van dat Verdrag is het onderhavige Protocol, dat op 15 mei 2003 te Straatsburg tot stand kwam.

Hoewel het Protocol beoogt het Verdrag op een aantal punten te wijzigen, heeft vanaf het begin van de werkzaamheden van de GMT vooropgestaan dat de specifieke aard van het Verdrag (te weten het tussen verdragspartijen uitsluiten van de mogelijkheid tot weigering van uitlevering met een beroep op het politieke karakter van het feit waarvoor uitlevering wordt gevraagd) bewaard moest blijven. In het feit dat het Verdrag geen bepalingen bevat die staten impliciet of expliciet verplichten om terroristische gedragingen strafbaar te stellen, brengt het Protocol derhalve geen wijziging. Het betreft hier een actualisering van het Verdrag, doordat dit wordt aangevuld met de na 1977 in het kader van de Verenigde Naties (VN) tot stand gekomen verdragen ter bestrijding van terrorisme. De overeengekomen wijzigingen betreffen de uitbreiding van de reikwijdte van de depotiseringsclausule in het Verdrag, de openstelling van het Verdrag voor staten die geen lid of waarnemer bij de Raad van Europa zijn en de hiermee in verband staande beperking van de verplichting tot uitleveren in gevallen waarin de doodstraf dreigt, de beperking van de mogelijkheid tot het maken van voorbehouden, de uitbreiding van de taak van het Europese Comité voor Strafrechtelijke Vraagstukken (CDPC), en de instelling van een afzonderlijk follow-up comité voor het Verdrag. In het artistieksgewijze deel van de toelichting op het onderhavige Protocol zal op al deze wijzigingen kort worden ingegaan. Overigens kan reeds hier worden

opgemerkt dat de praktische relevantie van het Verdrag voor uitlevering door Nederland vooralsnog niet erg groot is gebleken, nu de Nederlandse rechter van oudsher zeer terughoudend is met het aanmerken als politiek delict van strafbare feiten waarvoor uitlevering wordt gevraagd. Ook in de memorie van toelichting bij de goedkeuring voor het Verdrag werd daar door de regering al op gewezen, en sindsdien is daarin geen wijziging gekomen.

## **2. Koninkrijkspositie**

Het Protocol zal voor het gehele Koninkrijk gelden. De regering van de Nederlandse Antillen heeft aangegeven medegelding van dit Protocol wenselijk te achten. Zij geeft daarbij aan dat voor de implementatie van dit Protocol het Wetboek van Strafvordering (artikel 260) en het Nederlands-Antilliaans Uitleveringsbesluit (artikel 2b, tweede lid) dienen te worden gewijzigd. Deze wijziging ziet, net als in Nederland, op het na de zinszede «Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme (Trb. 1977, 63)» toevoegen van de woorden: «zoals gewijzigd door het Protocol tot wijziging van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme (Trb. 2003, 133)».

De Regering van Aruba heeft eveneens te kennen gegeven medegelding van het Protocol wenselijk te achten. Zij acht de wijzigingen, voorzien in het Protocol, van belang voor een effectieve vervolging van terroristische misdrijven.

De wijziging van het Wetboek van Strafvordering van de Nederlandse Antillen dient in samenwerking met Aruba plaats te vinden vanwege het feit dat het Nederlandse-Antilliaans Wetboek van Strafvordering eenvormig moet zijn met dat van Aruba, conform de Samenwerkingsregeling Nederlandse Antillen en Aruba.

Zodra op de Nederlandse Antillen en Aruba de noodzakelijke uitvoeringswetgeving van kracht is geworden zal het Protocol voor deze landen worden bekrachtigd.

## **3. Uitvoering – algemeen**

Het Protocol behelst in hoofdzaak onderwerpen die geen wettelijke implementatie behoeven, zoals openstelling voor staten die geen lid van of waarnemer bij de Raad van Europa zijn, beperking van de mogelijkheid van voorbehouden, de taken van comités van de Raad, en de in het verband van dit soort verdragen gebruikelijke uitzondering op de verplichting tot uitlevering bij dreiging van doodstraf of mensenrechtenschendingen. De uitbreiding van de lijst met misdrijven in artikel 1 door toevoeging van alle misdrijven die in VN-verdragen van na 1977 als terroristisch zijn aangemerkt en waarvoor de depolitiseringsclausule zal gelden, is het enige onderdeel van het Protocol dat implementatie in nationale wetgeving behoeft. Ten tijde van de goedkeuring en uitvoering van het Verdrag is de depolitiseringsclausule geïmplementeerd in artikel 11, derde lid, van de Uitleveringswet en de artikelen 552m, tweede lid, en 552 hh, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering. De artikelen 2 en 3 van het onderhavige voorstel beogen deze bepalingen aan te passen aan de wijziging van het Verdrag. Weliswaar betreft het hier een aangelegenheid van Nederlandsrechtelijke aard, waarvan opnemings in een Rijkswet niet zeer fraai is, maar nu deze implementatie van uitsluitend technische aard is, heeft de regering in overeenstemming met het advies van de Raad van State inzake de Werkwijze ten aanzien van de herziening van de Grondwet (Kamerstukken II 1975/76, 13 871, nr. 2, p. 10) het uit praktische overwegingen aanvaardbaar gevonden om de implementatie voor het land Nederland niet bij een afzonderlijke, gewone wet te laten geschieden, maar haar op te nemen in het onderhavige voorstel van Rijkswet.

## 4. Artikelsgewijze toelichting

### Artikel 2 Rijkswet

#### *Voorbehoud*

Bij de ratificatie van het Verdrag in 1985 heeft het Koninkrijk in overeenstemming met het bepaalde in artikel 4 van de Goedkeuringswet (Stb. 1985, 116) een voorbehoud gemaakt bij de uit het Verdrag voortvloeiende uitleveringsverplichting. Achtergrond daarbij was de overtuiging van de regering dat niet-uitlevering wegens het politieke karakter van delicten in belangrijke mate de functie heeft, te voorkomen dat staten zich hoeven in te laten met gebeurtenissen, die zich tijdens omstandigheden van algemene politieke onlusten binnen een andere staat hebben voorgedaan (Kamerstukken II 1979/80, 15 971 (R 1132), nr. 3, p. 11). De daartoe door de regering voorgestelde tekst voor een te maken voorbehoud werd door de Tweede Kamer nog bij amendement aangescherpt omdat de Kamer meende dat de daarin opgenomen beperkende toevoeging «algemene politieke onlusten» onvoldoende duidelijk was en diende te worden geschrapt.

Het komt de regering voor dat het, zeker ook gelet op het feit dat ingevolge gewijzigd artikel 14 de toetreding tot het Verdrag ook mogelijk wordt voor staten die geen lid van of waarnemer bij de Raad van Europa zijn, wenselijk is een voorbehoud bij de depolitisering te handhaven, en met het oog daarop is in artikel I van het voorstel van rijkswet een tekst opgenomen die zoveel mogelijk overeenkomt met het in 1985 gemaakte voorbehoud. De reden voor het handhaven van het voorbehoud is op zich dezelfde als bij het oorspronkelijke verdrag: voorkomen dat Nederlandse autoriteiten zich hoeven in te laten met gebeurtenissen die zich tijdens bijzondere interne omstandigheden van politieke aard binnen een andere staat hebben voorgedaan. Daar komt nu nog bij, dat de groep van staten die bij het gewijzigde Verdrag partij kunnen worden aanzienlijk wordt uitgebreid ten opzichte van het oorspronkelijke Verdrag in 1977. Omdat niet voorspelbaar is welke derde staten in de toekomst wellicht zullen toetreden, kan al evenmin worden voorzien welke bijzondere interne omstandigheden zich daar nog zouden kunnen voordoen. Door nu het voorbehoud te handhaven kan worden verzekerd dat in zeer uitzonderlijke gevallen, waarin de rechter in onafhankelijkheid meent dat de gevraagde uitlevering een politiek delict betreft, toch de gevraagde uitlevering kan worden geweigerd. Van een verplichting tot weigeren zal uiteraard geen sprake zijn.

De reikwijdte van het te maken voorbehoud moet om redenen van volkenrechtelijke aard beperkt blijven. De verdragen genoemd in de onderdelen i) en j) van gewijzigd artikel 1 van het Verdrag (te weten het op 15 december te New York tot stand gekomen Verdrag ter voorkoming van terroristische bomaanslagen (Trb. 1999, 161) en het op 9 december 1999 te New York tot stand gekomen Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme (Trb. 2001, 62) ) kennen, anders dan die genoemd in de onderdelen a) tot en met h), zelf ook een depolitiseringsclausule maar staan, anders dan het onderhavige Protocol, niet toe dat daarbij een voorbehoud wordt gemaakt. De onder deze verdragen vallende strafbare feiten moeten dus van de werkingssfeer van het hier te maken voorbehoud worden uitgesloten.

Overigens is het van belang het hier te maken voorbehoud, dat strekt tot het niet volledig afschaffen van de politieke exceptie ten aanzien van de uitleveringsverplichting, te onderscheiden van de voorbehouden ten aanzien van de uitoefening van zgn. secundaire rechtsmacht, waarover de regering bij brief van 21 december 2001 (Kamerstukken II 2001/02, 28 028, nr. 15) aan de Tweede Kamer meedeelde deze te zullen heroverwegen. Verder zij er hier nog op gewezen dat, zoals dat ook reeds het geval was onder het Verdrag vóór wijziging, elk voorbehoud door het Koninkrijk of

een andere staat gemaakt krachtens artikel 16 gemaakt wederkerige werking heeft; wanneer andere verdragsstaten een ruimer geformuleerd voorbehoud maken zal in de relaties tussen het Koninkrijk en die verdragsstaten dus het ruimere voorbehoud gelden. Met name in dergelijke relaties kan het voorkomen dat tot vervolging in Nederland moet worden overgegaan, hoewel het strafbare feit niet in Nederland heeft plaatsgevonden en de verdachte ook geen Nederlander is. Overigens zal hetzelfde gelden wanneer Nederland uitlevering weigert om andere redenen dan het politieke karakter van het feit. Tot slot wijst de regering er nog op dat de hierbedoelde voorbehouden niet van toepassing zullen zijn tussen de lidstaten van de Europese Unie, nu tussen hen immers het regime van de overlevering ingevolge het Europees Aanhoudingsbevel geldt.

Gelet op de strekking van artikel 12 van het Protocol zal een bij het gewijzigde Verdrag gemaakt voorbehoud slechts drie jaar van kracht blijven, maar kan het steeds weer voor een periode van drie jaar verlengd worden. De figuur van de tijdelijke geldigheid van voorbehouden kent een precedent in de op 27 september 1996 te Dublin tot stand gekomen Overeenkomst opgesteld op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie betreffende uitlevering tussen de Lid-Staten van de Europese Unie (*Trb.* 1996, 304). Zoals ook in de Goedkeuringswet voor die Overeenkomst (Kamerstukken II 1998/99, 26 697, nrs. 1–3) wordt hier voorgesteld het voorbehoud voor onbepaalde tijd goed te keuren. Indien gewenst, is de regering van het Koninkrijk uiteraard bereid om, tegen de tijd dat de heroverweging van het voorbehoud aan de orde komt, de parlementen van het Koninkrijk terzake te informeren. Gelet op het voorgaande wordt voorgesteld zulks, net als in het geval van die Overeenkomst, te doen in de vorm van een mededeling over het voornemen tot handhaving van het voorbehoud. Overigens wordt erop gewezen dat de Koninkrijksregering niet de bevoegdheid heeft zelfstandig, dat wil zeggen zonder instemming van de parlementen van het Koninkrijk, het voorbehoud te wijzigen, inclusief het door enkel stilzwijgen te laten vervallen ervan, omdat dit in elk geval zou noodzaken tot wijziging van de onderhavige Goedkeuringswet.

#### **Artikel 4 Rijkswet**

Nu het Protocol tot wijziging van het Europees Verdrag tot bestrijding van het terrorisme eerst in werking kan treden nadat het door alle Partijen bij het Verdrag is geratificeerd, dient ook de uitbreiding van de verwijzing naar het Verdrag in de Nederlandse wet niet voordien gerealiseerd te worden. Met het oog daarop biedt artikel 4 de mogelijkheid om de inwerkingtreding van de desbetreffende wijzigingen uit te stellen tot het moment van inwerkingtreden van het Protocol.

#### **Artikel 1 van het Protocol**

Zoals hierboven aangegeven is het Protocol net als het Verdrag een instrument tot depolitisering, en in dat verband kan artikel 1, van het Protocol worden aangemerkt als de kernbepaling. Het beoogt het Verdrag in die zin te wijzigen, dat de in artikel 1, van het Verdrag opgenomen lijst van terroristische misdrijven waarvoor depolitisering geldt, wordt uitgebreid met alle misdrijven die in recentere VN-verdragen als terroristisch zijn aangemerkt. Aan de twee in artikel 1 van het Verdrag genoemde verdragen (het op 16 december 1970 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Verdrag tot bestrijding van het wederrechtelijk in zijn macht brengen van luchtvaartuigen (*Trb.* 1971, 50) en het op 23 september 1971 te Montreal tot stand gekomen Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van de burgerluchtvaart (*Trb.* 1971, 218,)) voegt het Protocol er acht toe die eerst later tot stand zijn gekomen.

De in de oorspronkelijke redactie van het Verdrag onder artikel 1, onderdelen c, en d, expliciet genoemde strafbare feiten (aanslagen op internationaal beschermde personen en het nemen van gijzelaars) zijn als zodanig niet gehandhaafd, maar vallen nu onder de in de nieuwe onderdelen c, en d, opgenomen verdragen. Verder voegt het Protocol aan artikel 1, van het Verdrag een tweede lid toe, dat bepaalt dat de depolitisering ook geldt voor de poging tot, de medeplichtigheid bij en het organiseren van of opdracht geven tot het plegen of pogen te plegen van de in het eerste lid genoemde misdrijven. Op grond van artikel 8 van het Verdrag geldt de uitgebreide depolitiseringsclausule overigens niet alleen ten aanzien van verzoeken om uitlevering, maar ook bij verzoeken om rechts-hulp in strafzaken.

### **Artikel 2 van het Protocol**

Het derde lid van artikel 2 van het Verdrag bepaalde al, dat de depolitisering, die ten aanzien van de misdrijven uit artikel 1 verplicht is, ook mag worden toegepast ten aanzien van onvolkomen delictsvormen van een aantal niet-terroristische ernstige misdrijven, omschreven in de eerste twee leden van artikel 2. Artikel 2 van het Protocol brengt dit derde lid tekstueel in overeenstemming met het nieuwe tweede lid van artikel 1.

### **Artikel 4 van het Protocol**

Artikel 4 van het Protocol voegt aan artikel 5 van het Verdrag twee leden toe die nadere waarborgen van mensenrechtelijke aard bieden. De opening van deze waarborgen houdt nauw verband met artikel 10 van het Protocol, dat bepaalt dat het Verdrag kan worden opengesteld voor staten die geen lid zijn van de Raad van Europa en dus niet gebonden zijn aan het op 4 november 1950 te Rome tot stand gekomen Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (Trb. 1951, 154). Het nieuwe lid 2 bepaalt dat niets in het (gewijzigde) Verdrag zodanig mag worden geïnterpreteerd dat de aangezochte staat verplicht zou zijn tot uitlevering indien de uit te leveren persoon het risico loopt te worden gemarteld. Het nieuwe derde lid bevat een soortgelijke garantie met betrekking tot het risico van oplegging en tenuitvoerlegging van de doodstraf en, zoals voor sommige landen relevant, levenslange gevangenisstraf zonder mogelijkheid van gratie. Beide leden zijn voortgevloeid uit de op 11 juli 2002 door het Comité van Ministers van de Raad van Europa aangenomen Richtlijnen over mensenrechten en de strijd tegen het terrorisme. Indien de aangezochte staat wegens één van deze mensenrechtelijke gronden de uitlevering weigert, dan moet hij ingevolge (het ongewijzigde) artikel 7 van het Verdrag de zaak ter vervolging aan zijn nationale autoriteiten voorleggen (*aut dedere, aut judicare*).

### **Artikel 6 van het Protocol**

Als gevolg van artikel 6 van het Protocol wordt artikel 9 vernummerd tot artikel 10, en krijgt het CDPC de taak de algemene uitvoering van het Verdrag te volgen, met inbegrip van het voorstellen van verbeteringen, het doen van aanbevelingen aan het Comité van Ministers en het geven van advies omtrent de toepassing ervan. Het zal zijn taken daar waar nodig vervullen in nauwe samenwerking met het op grond van artikel 17 op te richten Conferentie van Staten die Partij zijn tegen Terrorisme (*Conference of States Parties against Terrorism*) (hierna te noemen: COSTER), dat belast wordt met de meer specifiek aan terrorisme gerelateerde follow-up van het Verdrag.

## **Artikel 7 van het Protocol**

Artikel 7 van het Protocol vernummert het oorspronkelijke artikel 10 van het Verdrag tot artikel 11 en voorziet in aanpassing van de regeling voor de beslechting van geschillen aan de nieuwe mogelijkheid dat staten die geen lid van of waarnemer bij de Raad van Europa zijn, Partij bij het Verdrag worden. In dat geval zal de President van het Internationaal Gerechtshof de rol kunnen vervullen die bij de beslechting van geschillen tussen staten die wel lid of waarnemer zijn, wordt vervuld door de President van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

## **Artikel 8 en 9 van het Protocol**

De nieuwe artikelen 12 en 13 van het Verdrag, in te voegen door de artikelen 8 en 9 van het Protocol, regelen de procedure voor wijziging van het Verdrag en de daarbij in acht te nemen consultatieprocedures. Artikel 12 heeft betrekking op wijzigingen van het Verdrag in het algemeen, terwijl artikel 13 specifiek ziet op de wijziging van de materiële reikwijdte van het Verdrag. Het introduceert een vereenvoudigde wijzigingsprocedure voor de opnemng van nieuwe verdragen in de lijst van artikel 1, vergelijkbaar met de procedure opgenomen in artikel 23 van het op 10 januari 2000 te New York tot stand gekomen Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme (Trb. 2000, 12).

## **Artikel 10 van het Protocol**

Artikel 10 van het Protocol hernummert het oorspronkelijke artikel 11 van het Verdrag tot artikel 14, en wijzigt dat in die zin dat in de toekomst, naast lidstaten van de Raad van Europa, ook staten met waarnemerstatus en – op uitnodiging van het Comité van Ministers – andere staten, partij bij het Verdrag kunnen worden.

## **Artikel 12 van het Protocol**

Artikel 12 van het Protocol bepaalt dat de bij het oorspronkelijke Verdrag gemaakte voorbehouden niet meer van toepassing zullen zijn op het gewijzigde Verdrag. Verder vernummert deze bepaling artikel 13 van het Verdrag tot artikel 16, en wordt het daarin opgenomen voorbehouden-regime gewijzigd door voorwaarden en beperkingen te stellen aan de mogelijkheid tot het maken van een voorbehoud. Zo zullen nog slechts die verdragspartijen voor wie reeds op het moment van inwerkingtreden van het Protocol een voorbehoud bij het Verdrag geldt, opnieuw een voorbehoud bij het gewijzigde Verdrag mogen maken. Ook zal een voorbehoud in de toekomst nog slechts tijdelijk geldig blijven en moet iedere drie jaar na notificatie door de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa opnieuw worden bezien of de behoefte aan het voorbehoud nog bestaat. Is dat het geval, dan kan het voorbehoud worden verlengd; blijft verlenging achterwege, dan vervalt het voorbehoud.

Wordt de uitlevering op grond van een voorbehoud geweigerd, dan moet de aangezochte staat de zaak met het oog op een vervolging voorleggen aan de eigen justitiële autoriteiten. De uitkomst daarvan moet worden meegedeeld aan de verzoekende staat en de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa, die de in artikel 17 genoemde Conferentie informeert. Indien naar het oordeel van de verzoekende staat de aangezochte staat niet heeft voldaan aan zijn verplichting om binnen redelijke termijn een beslissing over de vervolging te nemen, dan kan de eerste staat dit feit meedelen aan de Secretaris-Generaal, die de zaak aan de Conferentie zal voorleggen met het oog op advisering van het Comité van Ministers.

### **Artikel 13 van het Protocol**

Artikel 13 van het Protocol voegt een nieuw artikel 17 aan het Verdrag toe, dat een nieuw orgaan instelt, te weten de Conferentie van Staten die Partij zijn tegen Terrorisme (*Conference of States Parties against Terrorism* of COSTER). De COSTER zal worden belast met het toezicht op de toepassing en werking van het gewijzigde Verdrag, de toetsing van gemaakte voorbehouden en de toepassing van die voorbehouden, de uitwisseling van juridische en beleidsmatige informatie met betrekking tot de strijd tegen het terrorisme, het op verzoek van het Comité van Ministers toetsen van anti-terrorisemaatregelen en uitwerken van nieuwe voorstellen tot verbetering van de samenwerking, en het adviseren van het Comité van Ministers op het gebied van de terrorismebestrijding. Voor zover de taken van de COSTER betrekking hebben op strafrechtelijke maatregelen en samenwerking, oefent zij die taken uit in nauwe samenwerking met het CDPC, dat verder periodiek van de werkzaamheden van de COSTER op de hoogte wordt gehouden.

De Minister van Justitie,  
J. P. H. Donner

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
B. R. Bot