

Vergaderjaar 1983–1984

18 435 (R 1259)

Goedkeuring van het op 3 maart 1980 te Wenen/New York tot stand gekomen Verdrag inzake fysieke beveiliging van kernmateriaal, met Bijlagen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Op 26 oktober 1979 zijn de onderhandelingen over het Verdrag inzake de fysieke beveiliging van kernmateriaal afgerond door ondertekening van de slotakte door de 58 landen die aan de voorbereidende besprekingen hebben deelgenomen. De Nederlandse vertaling van de tekst van het verdrag is opgenomen in Tractatenblad 1981, nr. 7.¹

Het verdrag is op 3 maart 1980 voor ondertekening opengesteld.² Het treedt in werking wanneer 21 landen een akte van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring bij de depositaris hebben neergelegd. Dit is tot op heden (maart 1984) slechts geschied door de Duitse Democratische Republiek, de Filippijnen, Korea, Polen, Tsjechoslowakije, de Sowjet-Unie, de Verenigde Staten van Amerika en Zweden. Het Koninkrijk heeft het verdrag op 13 juni 1980 ondertekend, tegelijkertijd met de overige lid-staten van de Europese Gemeenschappen en de Europese Commissie, deze laatste voor de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom).

2. Fysieke beveiliging

Het voorkomen van misbruik van kernenergie heeft nationaal en internationaal in het verleden reeds de nodige aandacht gekregen en een brede scala van maatregelen is tot stand gebracht om de met de vreedzame toepassing van kernenergie gepaard gaande risico's zoveel mogelijk te elimineren. Het misbruik van kernenergie door staten, dat zou kunnen leiden tot een verdere proliferatie van kernwapens, wordt zoveel mogelijk tegengegaan door het waarborgenstelsel van de Internationale Organisatie voor Atoomenergie (IAEA) te Wenen.

Naast deze zogenaamde *non-proliferatiemaatregelen* moet ook opgetreden worden tegen mogelijk misbruik door groepen of individuele personen. Dergelijk misbruik kan zich in verschillende vormen en maten van ernst voordoen en hoeft niet gericht te zijn op het verwerven van kernwapens. Het geheel van de maatregelen, die bedoeld zijn om te voorkomen dat installaties en/of splijtstoffen al dan niet op gewelddadige wijze in onbevoegde handen geraken, dat daarmee geweld wordt gepleegd of schade wordt veroorzaakt (sabotage), dan wel dat daarmee wordt bedreigd (chantage), noemt men *fysieke beveiliging*.

¹ Naast de op blz. 22 van Trb. 1980, 166, en blz. 1 van Trb. 1981, 7, genoemde landen hebben inmiddels ook Brazilië, Bulgarije, Finland, Israël, Noorwegen, Roemenië, Turkije en Zuid-Afrika het verdrag ondertekend.

² Trb. 1981, nr. 7, en 1980, nr. 166, liggen op de bibliotheek ter inzage.

In Nederland bestaan richtlijnen voor de beveiliging van kerninstallaties die worden opgenomen in de voorschriften verbonden aan krachtens de Kernenergiewet van 1963 (Stb. 82) verleende vergunningen voor die installaties en voor de invoer en het vervoer van splijtstoffen. Deze beveiligingsmaatregelen zijn in overeenstemming met de richtlijnen die in het kader van de IAEA te Wenen zijn opgesteld. Hoewel het gaat om aanbevelingen van een niet bindend karakter, worden deze toch internationaal op ruime schaal toegepast. De IAEA-richtlijnen worden regelmatig herzien en zijn opgenomen in een publikatie, waarvan de laatste versie, INFCIRC/225/REV.1., dateert van juni 1977. In Nederland zijn de IAEA-aanbevelingen verwerkt in de Beveiligingsrichtlijnen kerninstallaties en de Beveiligingsrichtlijnen voor transporten van nucleair materiaal, die zijn opgenomen in hoofdstuk 5 van het in 1975 door de Commissie Reactorveiligheid uitgebrachte advies over de veiligheidsaspecten van de splijtstofcyclus in Nederland (kamerstukken II 1974/75, 13 122, nr. 11). Deze beveiligingsrichtlijnen worden ook vermeld in de bijlage 7-1 van deel 3 van de nota Energiebeleid (kamerstukken II 1979/80, 15 802, nr. 12). De richtlijnen vermelden enerzijds de materialen die daaronder vallen en anderzijds de voor de verschillende materialen te treffen voorzieningen welke o.a. betrekking hebben op het vervoer, de afscheiding van en de toegang tot het terrein en tot die gedeelten van kerninstallaties, waar zich de bewuste kernmaterialen of onderdelen, die voor de veiligheid essentieel zijn, bevinden, alsmede de controle daarop.

Voor het overige moge voor wat betreft specifieke aspecten van fysieke beveiliging verwezen worden naar hoofdstuk 7 van het eerder genoemde deel 3 van de nota Energiebeleid, waar dit onderwerp uitvoerig aan de orde komt.

3. Voorgeschiedenis van het verdrag

Door het toenemend gebruik van kernenergie is het aantal internationale transporten van kernmaterialen aanzienlijk toegenomen. Deze ontwikkeling wordt nog versterkt doordat ook het aantal landen dat op enigerlei wijze kernenergie toepast, zich uitbreidt. Als gevolg daarvan is echter ook de zorg voor de kwetsbaarheid van kernmaterialen toegenomen. Regeringen kunnen daarbij niet om de vraag heen welke risico's zijn gelegen in op deze materialen gerichte terroristische acties en hoe daaraan het hoofd zou kunnen worden geboden. Daarbij wordt onderkend dat kwetsbaarheid vooral te duchten is bij het transport van kernmaterialen, dat veelal grensoverschrijdend is. Dat verklaart de behoefte aan een internationale aanpak van de beveiligingsproblematiek en van de bestrijding van op zulk transport gerichte criminaliteit.

Voorts wordt beseft dat iedere aanslag van enige betekenis op installaties waar zich kernmaterialen bevinden, ook al doet dit feit zich geheel binnen het grondgebied van één staat voor, een gebeurtenis van internationale dimensie kan zijn waarvan de gevolgen in andere landen direct of indirect aantoonbaar kunnen zijn.

Tijdens de eerste Toetsingsconferentie van de partijen bij het Verdrag inzake de niet-verspreiding van kernwapens (laatstelijk Trb. 1978, 164), die in mei 1975 te Genève plaatsvond, is van verschillende zijden voor dit vraagstuk aandacht gevraagd. Reeds bij die gelegenheid is de overtuiging uitgesproken dat een internationaal verdrag inzake fysieke beveiliging van nucleaire materialen tot stand zou moeten worden gebracht. Hoewel deze gedachte uiteindelijk niet in deze vorm in de slotdeclaratie werd opgenomen, werden daarin wel het belang van efficiënte maatregelen op het gebied van fysieke beveiliging en de belangrijke rol die daarbij voor de IAEA was weggelegd, duidelijk onderstreept.³

Tijdens de 19de zitting van de Algemene Conferentie van de IAEA die in september 1975 plaatsvond werd mede naar aanleiding hiervan een resolutie (GC(XIX)RES/328) aangenomen die de lid-staten van de IAEA en

³ Zie deel 114 van de Uitgave van het ministerie van Buitenlandse Zaken, blz. 104, onder «Review of article 3».

de directeur-generaal opriep om de mogelijkheid te bestuderen van verdere internationale samenwerking op het gebied van fysieke beveiliging. In de IAEA-richtlijnen inzake fysieke beveiliging was ook reeds de aanbeveling opgenomen om verdragen tot stand te brengen inzake samenwerking tussen staten voor de beveiliging van het internationale transport van nucleaire materialen. Naar aanleiding van de oproep van de Algemene Conferentie werd een ontwerp-tekst voor een verdrag opgesteld, welke op 16 juni 1977 door de directeur-generaal van de IAEA aan alle lid-staten werd aangeboden. Van 31 oktober tot 4 november van datzelfde jaar werd een eerste bijeenkomst van regeringsvertegenwoordigers gehouden om de ontwerp-tekst te bespreken. Het duurde uiteindelijk twee jaar voordat de slotakte in Wenen op 26 oktober 1979 ondertekend kon worden. Het bleek met name moeilijk overeenstemming te bereiken over de reikwijdte van het verdrag. Verscheidene delegaties, waaronder die van het Koninkrijk, hebben tevergeefs geprobeerd het verdrag een zo ruim mogelijke werking te geven zodat het ook van toepassing zou zijn op zuiver binnenlands vervoer en op de kerninstallaties zelf, evenals op het vervoer van voor militaire doeleinden bestemde kernmaterialen.

Een dergelijke ruime opzet van het verdrag bleek evenwel niet mogelijk, omdat veel landen beducht waren voor internationale verplichtingen in de nationale sfeer op dit terrein. Deze opstelling heeft ertoe geleid dat de in de artikelen 3, 4 en 5, derde lid, van het verdrag genoemde veiligheidsvoorschriften uitsluitend van toepassing zijn op nucleair materiaal bestemd voor vreedzaam gebruik tijdens internationaal transport. De overige bepalingen hebben daarentegen ook betrekking op het gebruik, de opslag en het vervoer van voornoemd materiaal uitsluitend op het nationale grondgebied.

Wel kon bereikt worden, dat er na vijf jaar na de inwerkingtreding van het verdrag een herzieningsconferentie bijeengeroepen zal worden die de toepassing en toereikendheid van het verdrag nader zal onderzoeken.

Door het Koninkrijk is een actieve bijdrage geleverd aan de totstandkoming van het verdrag, hetgeen onder meer tot uitdrukking komt in het feit dat de koninkrijksdelegatie tijdens de onderhandelingen de voorzitter heeft geleverd voor een van de twee werkgroepen waarin de voorbereiding in feite plaatsvond.

4. Euratom-aspecten

In het kader van de Europese Gemeenschappen hebben uitvoerige discussies plaatsgevonden over de vraag of Euratom als zodanig partij diende te worden bij een eventueel verdrag inzake fysieke beveiliging en over de vraag in hoeverre de lid-staten bevoegd waren autonoom te handelen op dit terrein. Dit vraagstuk hangt uiteraard nauw samen met de algemene problematiek inzake de bevoegdheid van de Gemeenschap en van haar lid-staten om op te treden in betrekkingen met derde landen. Toen het gesprek hierover in een impasse raakte, heeft de Belgische regering een advies van het Europese Hof van Justitie gevraagd krachtens artikel 103, derde alinea, van het Euratom-Verdrag (Trb. 1957, 92). In zijn advies nr. 1/78 van 14 november 1978 (Jur. 1979, blz. 2151 t/m 2182) heeft het Hof gesteld dat de voorgelegde ontwerp-conventie de werkingssfeer van het Euratom-Verdrag raakt, met name voor wat betreft de aan de gemeenschap toebedeelde taken inzake uniforme veiligheidsnormen, de controle op het gebruik en de uitoefening van het exclusieve eigendomsrecht van alle splijtstoffen. Voorts zal het verdrag gevolgen hebben voor de uitoefening door de Gemeenschap van haar prerogatieven op het gebied van de voorziening alsmede voor de gemeenschappelijke markt. Zowel het voorzieningsbeleid als de gemeenschappelijke markt zou volgens de opvatting van het Hof niet naar behoren kunnen functioneren als de Gemeenschap niet zelf zou beslissen over aan te gane verplichtingen op het gebied van de externe beveiliging.

Het feit dat artikel 85 van het Euratom-Verdrag de Gemeenschap verplicht de nationale regelingen die om redenen van openbare orde of volksgezondheid gesteld zijn voor de toegang tot de erts, grondstoffen en bijzondere splijtstoffen te respecteren, doet hieraan geen afbreuk en beperkt ook geenszins het recht en de plicht van de Gemeenschap om zelf veiligheidsmaatregelen te nemen noch om op dat gebied volkenrechtelijke verbintenissen aan te gaan.

De conclusie van het Hof was dan ook dat, mede gezien het feit dat de voorgestelde maatregelen inzake externe beveiliging deels binnen de competentie van de Gemeenschap en deels binnen die van de lid-staten zouden vallen, zowel toetreding van de Gemeenschap als zodanig als van de afzonderlijke lid-staten is vereist.

In het licht van het advies van het Hof heeft de Gemeenschap zich ervoor ingezet, dat het verdrag ook zou worden opengesteld voor volkenrechtelijke rechtspersonen, die op het betrokken gebied bevoegdheden bezitten. Hoewel aanvankelijk hiertegen verzet kwam van een aantal landen, is het uiteindelijk mogelijk gebleken de toetreding van de Gemeenschap en eventueel andere internationale organisaties tot het verdrag op bevredigende wijze te regelen (artikel 18). Bij de ondertekening heeft de Gemeenschap, ingevolge artikel 18, vierde lid, onder c, een verklaring⁴ afgelegd waarin onder meer wordt gesteld dat de artikelen 7 t/m 13 niet op de Gemeenschap van toepassing zullen zijn.

5. Strekking van het verdrag

Het zwaartepunt van het verdrag is gelegen in de bepalingen die de verdragspartijen verplichten tot het treffen van de nodige voorzieningen ter beveiliging van internationaal nucleair vervoer, te weten de artikelen 3 en 4. Deze vormen samen met de Bijlagen van het verdrag, waarin de toe te passen niveaus van fysieke beveiliging bij het internationaal vervoer per categorie van kernmateriaal nader zijn uitgewerkt, de kern van de zaak.

De overige bepalingen hebben betrekking op situaties waarin, niettegenstaande de geldende beveiligingsverplichtingen en -voorschriften, kernmateriaal toch in handen van onbevoegden terecht is gekomen of zou kunnen komen en deze situaties dienen te worden geredresseerd. In dergelijke gevallen verplichten de verdragspartijen zich enerzijds tot nauwe samenwerking bij het verder beveiligen of opsporen en terugverwerven van ontvreemd kernmateriaal (artikel 5), zij het dat die samenwerking niet verplicht tot het prijsgeven van vertrouwelijke of vertrouwelijk verworven gegevens (artikel 6). Voorts verplichten de verdragspartijen zich bepaalde ten aanzien van kernmateriaal gepleegde strafbare feiten in hun nationale wetgeving strafbaar te stellen met straffen «die beantwoorden aan de ernst van die feiten» (artikel 7) en zich rechtsmacht te verschaffen om ook van zulke feiten buiten het eigen grondgebied en door daders van vreemde nationaliteit begaan te kunnen kennis nemen (artikel 8).

In dat verband is naar voorbeeld van enkele andere verdragen een stelsel uitgewerkt dat beoogt te verzekeren dat de daders van zulke feiten worden vervolgd ofwel uitgeleverd («aut dedere aut judicare») (artikelen 10 en 11).

6. Voorbehouden

Bij de bekrachtiging van het verdrag zullen ten aanzien van twee artikelen door het Koninkrijk voorbehouden worden gemaakt. Ter toelichting van het voorbehoud op artikel 10 van het verdrag strekke het volgende. Het verdrag beoogt, in navolging van de Verdragen van Den Haag (1970, Trb. 1971, 50) en Montreal (1971, Trb. 1971, 218) gestalte te geven aan een idee, dat wel wordt aangeduid met het adagium «aut dedere aut judicare» en dat wil bewerkstelligen dat daders van door het verdrag bedoelde strafbare feiten niet aan een berechting ontkomen maar worden uitgeleverd ter fine van berechting aan een andere staat of, zo dat niet gebeurt, door de staat waar wij worden aangetroffen zelf worden berecht.

⁴ Zie Trb. 1980, 166, blz. 23, noot 5.

Met het oog daarop worden de verdragspartijen verplicht om aanvullende strafrechtelijke rechtsmacht te vestigen voor de gevallen waarin zij niet reeds op grond van de eigen nationale bevoegdheidsregels van strafbare feiten kennis kunnen nemen. De Nederlandse rechter kan reeds krachtens de nationale jurisdictieregels in het algemeen kennis nemen van feiten op Nederlands grondgebied gepleegd (artikel 2 Wetboek van Strafrecht), aan boord van Nederlandse vaartuigen of luchtvaartuigen gepleegd (artikel 3 Wetboek van Strafrecht), en door Nederlandse onderdanen in het buitenland gepleegd (artikel 5 Wetboek van Strafrecht).

Ter uitvoering van het verdrag zal aanvullende rechtsmacht moeten worden gevestigd om, ingeval een verdachte vreemdeling niet wordt uitgeleverd, van een door hem in het buitenland gepleegd delict te kunnen kennis nemen. Dit laatste is een vorm van zogenaamde secundaire jurisdictie: zij is afhankelijk van de voorwaarde dat niet wordt uitgeleverd.

De aanspraken op vervolging van eigen onderdanen wegens in het buitenland gepleegde delicten vinden een rechtvaardiging in de vooruitzichten op de mogelijkheden tot resocialisering van de – veroordeelde – dader. Jurisdictie-aanspraken die geen aanknopingspunt hebben bij de *locus delicti*, noch bij de nationaliteit van de dader gaan zeer ver maar zijn tegelijkertijd zeer zwak; jurisdictie-aanspraken van meer betrokken staten zouden vóór dienen te gaan, waarbij bedacht dient te worden dat het internationaal strafrecht erop gericht is (althans erop gericht dient te zijn) conflicten tussen meerdere staten die over een en hetzelfde feit op grond van verschillende rechtsmachtbeginselen jurisdictie kunnen uitoefenen, weg te nemen. Gebeurt dat niet, dan dreigt het betrokken individu voor datzelfde feit aan de jurisdictie-aanspraken van die verschillende staten, dat wil zeggen aan meervoudige berechting te worden onderworpen. Uitoefening van rechtsmacht op grond van «zwakke» jurisdictiebeginselen zou eigenlijk alleen dienen plaats te vinden, als zeker gesteld kan worden dat de kansen op dubbele berechting tot een minimum zijn te beperken. Idealiter zouden in een dergelijk geval de meer betrokken staten bereid gebleken moeten zijn van hun sterkere aanspraken afstand te doen en medewerking te verlenen bij de vervolging, in de vorm van het verlenen van rechtshulp, hetgeen de kansen op een succesvolle vervolging vergroot.

Uit het voorgaande volgt ook, dat een verplichting tot het vestigen van rechtsmacht op grond van een zwak jurisdictiebeginsel als een universaliteitsbeginsel alleen maar een rechtsvaardiging vindt als vaststaat dat alle staten gelijkelijk belang hebben bij de bestrijding van onder de werking van dit beginsel te brengen strafbare feiten en steeds tot samenwerking bij die bestrijding bereid zullen zijn. Het valt niet te miskennen dat het sterk van de aard van zulke strafbare feiten afhangt of hiervan sprake is. Hoe meer zulke feiten doorweven zijn met politieke elementen, des te minder zal dat het geval zijn en des te minder is dan van vervolgingen op grond van een ongeclausuleerd universaliteitsbeginsel te verwachten. Wil men dan toch bewerkstelligen, dat de daders van zulke feiten althans nog zo min mogelijk de kans hebben aan een vervolging en berechting te ontkomen, dan is het doorgaans beter staten slechts te verplichten tot het overwegen van een vervolging als hun daarom door een andere staat, met sterkere jurisdictie-aanspraken, uitdrukkelijk wordt verzocht of als zij die sterkere jurisdictie-aanspraken niet kunnen honoreren doordat zij een verzoek om uitlevering (moeten) afwijzen. In die gevallen kan men zeggen dat de vervolgende staat de rechtsmachtaanspraken van de andere staat waarneemt en spreekt men wel van het waarnemingsbeginsel. Dit beginsel kent bij voorbeeld het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme (Trb. 1977, 63).

Het thans goed te keuren verdrag bepaalt dat de verdragspartijen hun bevoegdheid tot kennisneming dienen vast te leggen (artikel 8, tweede lid) van de in het verdrag vermelde feiten in de gevallen dat de vermoedelijke dader zich op hun grondgebied bevindt en zij hem niet aan een andere (meer betrokken) staat uitleveren en dat zij in zo'n geval de zaak aan de voor vervolging bevoegde autoriteiten dienen over te dragen (artikel 10).

De bewoordingen van deze bepalingen, die overigens uit de Verdragen van Den Haag (1970) en Montreal (1971) zijn overgenomen, zijn op zijn minst onduidelijk. Met name de zinsnede «indien hij deze niet uitlevert» roept de vraag op wanneer zulks dient te blijken. Van uitlevering kan pas sprake zijn als daartoe door een andere staat een verzoek is gedaan. Zolang dat verzoek er niet is – en dat zal op het moment dat de betrokkene wordt aangetroffen nooit het geval zijn – zou de verplichting tot voorlegging van de zaak aan de eigen vervolgingsautoriteiten reeds bestaan. Maar wordt vervolgens een verzoek tot uitlevering gedaan, dan is de omstandigheid dat ter zake van hetzelfde feit al een eigen vervolging gaande is doorgaans een beletsel om tot uitlevering over te gaan. Men kan die vervolging wel afbreken om voorrang aan de inwilliging van het uitleveringsverzoek te geven, maar in deze optiek zou toch eerder te verwachten zijn geweest dat het verdrag had gesteld te verplichten tot het instellen van een vervolging, *tenzij* de betrokkene wordt uitgeleverd.

De door het verdrag gehanteerde formulering beantwoordt niet aan de doelstelling van het internationale recht, te weten de voorkoming van jurisdictieconflicten. Zo kunnen zich positieve jurisdictieconflicten voordoen tussen staten waarvan de een een uitleveringsverzoek ziet stranden omdat de ander reeds zelf met een vervolging was begonnen. In dit verband klemmt des te meer dat het verdrag niet voorziet in een internationale ne bis in idem-regeling en derhalve aan een dubbele vervolging niet in de weg staat. Maar ook negatieve jurisdictieconflicten worden in de hand gewerkt, namelijk tussen staten, waarvan de primair verantwoordelijke de vervolging van wellicht politiek gevoelige strafzaken afschuift naar de minder betrokken staat, die voor een vervolging mogelijk geen andere aanknopingspunten heeft dan de omstandigheid dat de vermoedelijke dader op zijn grondgebied wordt aangetroffen. Dit is bepaaldelijk ongewenst. Negatieve jurisdictieconflicten komen, naar verwacht mag worden, vooral af op staten, die gelet op hun geografische ligging hun open samenleving met publieke aandacht voor en toezicht op het doen en laten van politie en justitie en hun milde strafrechtelijke klimaat, een aantrekkelijk toevluchtsoord zouden kunnen worden voor buitenlandse delinquenten.

Op grond van deze bezwaren is van Nederlandse kant tijdens de onderhandelingen, niet alleen over dit verdrag, maar ook over verdragen van een overeenkomstige opzet, zoals het Verdrag inzake de voorkoming en bestraffing van misdrijven tegen internationaal beschermde personen, met inbegrip van diplomaten, en het Verdrag tegen het nemen van gijzelaars, getracht de tekst daarvan geamendeerd te krijgen door te preciseren dat de verplichting tot vervolging op grond van de rechtsmacht van artikel 8, tweede lid (universaliteitsbeginsel), eerst ontstaat als een verzoek tot uitlevering is gedaan en is afgewezen. Deze pogingen zijn echter zonder resultaat gebleven. De tegen deze voorstellen aangevoerde inhoudelijke argumenten kwamen doorgaans erop neer, dat ten gevolge daarvan een «loophole» in het verdrag zou ontstaan, waarvan de daders van de door het verdrag bestreden misdrijven zouden kunnen profiteren.

Dit argument is niet sterk. Als er al sprake is van een «loophole», dan zou dat toch in concreto vooral het gevolg zijn van een weigering of nalatigheid van een andere verdragspartij die meer directe aanknopingspunten voor de vervolging van het delict heeft, zelf de in het verdrag besloten verantwoordelijkheid op zich te nemen. Het verdrag laat deze mogelijkheid open, daar het geen verplichting bevat in dergelijke gevallen om uitlevering te verzoeken. Daarnaast geldt dat de gekozen bewoordingen van het verdrag zelf geenszins garanderen dat het onder alle omstandigheden tot een berechting komt. Het niet waterdicht zijn van het systeem is een gevolg van het complexe karakter van de totstandkoming van internationale regelgeving, als gevolg waarvan moet worden gezocht naar formuleringen van verdragsbepalingen die voor alle partijen met uiteenlopende nationale rechtsstelsels acceptabel zijn.

Nu de hoger genoemde Nederlandse voorstellen geen weerspiegeling in het verdrag hebben gekregen menen de ondergetekenden dat de zuiverheid gebiedt hun standpunt in de vorm van een voorbehoud bij het verdrag tot uiting te brengen.

Zoals in het bovenstaande is aangegeven, zijn de onderhavige bepalingen overgenomen uit de Verdragen van Den Haag (1970) en Montreal (1971). Ter uitvoering van deze verdragen is destijds artikel 4 van het Wetboek van Strafrecht aangevuld en de Nederlandse rechter bevoegd gemaakt op grond van het – alleen door de voorwaarde dat de verdachte zich in Nederland dient te bevinden beperkte – universaliteitsbeginsel kennis te nemen van de in de artikelen 168, 385a, 385b en 385c Wetboek van Strafrecht omschreven delicten (Stb. 1973, 228). Te dien aanzien is, wanneer het de vervolging van een door een vreemdeling buiten Nederland gepleegd delict betreft, niet de voorwaarde gesteld dat eerst een uitleveringsverzoek van een meer betrokken staat moet zijn ontvangen en afgewezen. Dat het Koninkrijk ten aanzien van deze verdragen het daarin neergelegde systeem van uitoefening van rechtsmacht wel ongeclausuleerd heeft kunnen aanvaarden vindt onder meer verklaring in het karakter van de door deze verdragen bestreken delicten.

Kenmerkend voor delicten als vliegtuigkaping en andere aanslagen op de veiligheid van de burgerluchtvaart zijn factoren als de hoge graad van mobiliteit van de objecten van het misdrijf (vliegtuigen), de willekeur waarmee de lokalisatie van het delict kan worden gekozen en verplaatst, de massaliteit en daardoor veelal multinationaliteit van de slachtoffers, het internationaal terroriserende effect dat daarvan uitgaat en de paralleliteit van belangen die alle luchtvaartmaatschappijen, van welk land ook, bij de verzekering van een mondiale veiligheid van de burgerluchtvaart hebben. Veel van dergelijke kenmerken ontbreken of zijn minder sprekend bij delicten als die het thans goed te keuren verdrag op het oog heeft.

Ten slotte is het voorgenomen voorbehoud ingegeven door de door ons onjuist geachte vanzelfsprekendheid waarmee deze rechtsmachtbepalingen thans in diverse verdragen zijn of worden opgenomen, terwijl er maar zelden goede gronden zijn voor het vestigen van rechtsmacht op grondslag van het universaliteitsbeginsel.

Het voorbehoud met betrekking tot artikel 11 van het verdrag vraagt eveneens om nadere toelichting. Artikel 7 van het verdrag verplicht de bij dat verdrag aangesloten staten de daarin omschreven gedragingen in hun nationale wetgeving strafbaar te stellen. Artikel 11 bepaalt vervolgens dat de delicten bedoeld in artikel 7 als uitleveringsdelicten gelden tussen de verdragspartijen.

Tot de gedragingen, die ingevolge artikel 7, eerste lid, strafbaar gesteld dienen te worden, behoort de bedreiging kernmateriaal te stellen of via afpersing te verkrijgen, ten einde een ander te dwingen iets te doen of niet te doen. Dit feit levert naar Nederlands recht op het delict van artikel 284, eerste lid, aanhef en onder 1^o, van het Wetboek van Strafrecht, of poging daartoe. Van dat delict is onder meer sprake als iemand door bedreiging met een feitelijkheid (in casu diefstal of afpersing) een ander daadwerkelijk wederrechtelijk dwingt iets te doen, niet te doen of te dulden. Poging daartoe zal bestaan indien de dader door zijn bedreiging die ander heeft willen dwingen maar daarin zijns ondanks niet is geslaagd (vgl. Noyon, Langmeijer, R Emmelink, Het Wetboek van Strafrecht, aantekening 7 bij artikel 284). De formulering van de bedoelde verdragsbepaling richt zich naar de letter uitsluitend op het motief dat de dader voor zijn dreigen heeft; op het effect daarvan komt het niet aan. Overtreding van artikel 284 Wetboek van Strafrecht kan worden gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste negen maanden. Bij poging tot dat delict ligt dit maximum een derde lager.

Artikel 5, eerste lid, van de Uitleveringswet (Stb. 1967, 139) bepaalt, dat uitlevering alleen kan worden toegestaan voor feiten, waarvoor zowel naar het recht van de verzoekende staat als naar dat van Nederland een vrijheidsstraf van één jaar of van langere duur kan worden opgelegd. Dat is

het criterium, waarnaar de Nederlandse overheid zich bij het aangaan van nieuwe uitleveringsverplichtingen heeft te richten. Deze door de Uitleveringswet gestelde voorwaarde verdraagt zich derhalve ten aanzien van het hierboven besproken delict niet met de verplichtingen voortvloeiende uit eerste twee leden van artikel 11 van het verdrag.

In theorie staan drie wegen open om deze onverenigbaarheid weg te nemen, namelijk:

- a. een wijziging van artikel 5 van de Uitleveringswet (ingevolge artikel 3 van die wet),
- b. een verhoging van de strafbedreiging van artikel 283 Wetboek van Strafrecht of eventueel het vaststellen van een afzonderlijk delict met de vereiste strafmaat, en
- c. het maken van een voorbehoud bij het verdrag.

Wij hebben de voor- en nadelen van deze verschillende opties afgewogen. Een verhoging van de strafmaat van artikel 284 Wetboek van Strafrecht, zodat niet alleen het voltooide delict maar ook de poging daartoe als een zelfstandig uitleveringsdelict gekwalificeerd wordt, achten wij bezwaarlijk en niet in overeenstemming met de betrekkelijk geringe ernst van de onder deze algemene bepaling vervolgbare vormen van bedreiging, zeker waar het, zoals in casu, slechts gaat om *bedreiging* met een feitelijkheid (te weten diefstal van kernmateriaal). Ook achten wij geen goede gronden aanwezig om de strafbaarheid van onder artikel 284 Wetboek van Strafrecht vallende gedragingen te differentiëren naar de vorm waarin de feitelijkheden zich kunnen voordoen. Een dergelijke differentiatie past niet in de structuur van deze bepaling, die ook niet onderscheidt naar de mate waarin het met de bedreiging beoogde doel als maatschappelijk verwerpelijk is te beschouwen.

Men zal zich de vraag moeten stellen wat precies het strafwaardige van bedreiging met diefstal van kernmateriaal bepaalt. Voorop zij gesteld, dat zodra enige vorm van uitvoering aan een dergelijk dreigement wordt gegeven, we te maken hebben met een ander delict, poging tot diefstal (in feite niet anders dan in de in de artikelen 311 en 312 Wetboek van Strafrecht omschreven gekwalificeerde vorm te plegen) of tot afpersing, dat met een aanzienlijk hoger strafmaximum is bedreigd.

Het ingevolge de hier aan de orde zijnde verdragsbepaling strafbare feit bestaat uit het simpele uiten van het dreigement kernmateriaal zich wederrechtelijk te zullen toeëigenen. Daarbij zal de uiting op degene tegen wie deze is gericht toch op enigerlei wijze een bedreigende indruk moeten maken. Voltooiing van het delict is met andere woorden afhankelijk van de reactie van een ander op de bedreiging van de dader. Die reactie wordt bepaald door de instelling van degene die bedreigd wordt. In geval van poging is de bedreigde van de bedreigingen niet onder de indruk geraakt, althans is hij anders dan de dader beoogde, niet als gevolg van de bedreiging tot gedragsverandering gekomen. Wil de poging toch strafbaar zijn, dan zullen de geuite bedreigingen niettemin zo serieus geweest moeten zijn, dat zij naar de gegeven omstandigheden in redelijkheid iemand zouden kunnen dwingen zijns ondanks te doen wat wordt verlangd.

Kernmaterialen zijn niet vrijelijk toegankelijk en het gevaar dat degene, die zich van zulke materialen meester wil maken zich zelf aan gevaarlijke straling blootstelt, zal het dreigement met diefstal van zulke materialen niet erg geloofwaardig maken. Een en ander doet overigens niet af aan de algemene verplichting plaatsen waar zich kernmaterialen bevinden en transporten van zulke materialen fysiek te beveiligen. Nalatigheid op dit punt kan de overheid worden verweten. Zou een bedreiging met diefstal van kernmateriaal de overheid ertoe bewegen maatregelen te nemen ter fysieke beveiliging van kernmateriaal op een bepaalde plaats, die zij zonder dien ook al had behoren te treffen, dan lijkt het overtrokken het herstel van een dergelijke verwijtbare nalatigheid met een strafvervolgning tegen de bedreiger af te reageren.

Nu verlangt artikel 284 Wetboek van Strafrecht niet, evenmin als artikel 7, eerste lid, onder e (ii) van het verdrag, dat degene tegen wie de bedreiging met diefstal wordt geuit en degene die wordt gedwongen iets te doen, niet te doen of te dulden, één en dezelfde persoon of instelling is. Het is heel goed denkbaar dat onbekendheid met de feitelijke mogelijkheden om kernmaterialen te stelen buitenstaanders eerder ertoe brengt zich door dreigementen van die strekking te laten beïnvloeden. Het kan zijn, dat met dergelijke dreigementen juist primair wordt beoogd zekere angsten bij het publiek op te wekken en aldus de overheid onder druk te zetten.

Hier dient het strafrecht een uiterst behoedzame benadering te kiezen. Enerzijds is er voor een strafrechtelijke sanctionering van een bedreiging slechts ruimte als een dergelijke bedreiging iemand «redelijkerwijs» zou kunnen beangstigen. Dat is niet het geval als zulke angst berust op onwetendheid of irrationaliteit. Anderzijds zijn bedreigingen, die zijn gericht op een directe en ernstige aantasting van de lichamelijke integriteit of persoonlijke veiligheid van individuen, niet te tolereren en behoren deze, ongeacht de bedoelingen van de dader, een adequate strafrechtelijke sanctionering, zoals te onzent het geval is in artikel 285 Wetboek van Strafrecht. Het onder bedreiging met geweld dwingen van de centrale overheid tot het nemen van bepaalde besluiten is nog weer zwaarder strafbaar gesteld (artikel 95a Wetboek van Strafrecht). Tussen beide uitersten bevindt zich een gebied waar bepaalde vormen van bedreiging – met geweld of met niet meer dan feitelijkeheden – strafbaar te achten zijn, indien als gevolg daarvan personen in hun bewegingsvrijheid of de uitoefening van hun functie worden gehinderd. De grenzen tussen hetgeen hier strafrechtelijk ontoelaatbaar en maatschappelijk aanvaardbaar is zijn echter niet scherp te trekken en liggen niet vast. Wat vroeger onoorbaar werd geacht kan tegenwoordig een aanvaarde vorm van protest zijn, ook al wordt de overheid daardoor in haar bewegingsvrijheid of taakuitoefening gehinderd.

Natuurlijk blijft het strafrecht ook hier grenzen aan het toelaatbare stellen, doch het is in de context van de Nederlandse samenleving niet nodig en ook niet passend het overschrijden van zulke grenzen met zeer zware straffen te bedreigen. De ondergetekenden menen dan ook dat artikel 284 Wetboek van Strafrecht het door artikel 7, eerste lid, onder e (ii), van het verdrag bedoelde strafbare feit met een voldoende hoge straf bedreigt en zien onvoldoende aanleiding met het oog daarop een afzonderlijke strafbepaling voor te stellen.

In verband met het voorgenomen voorbehoud dient vervolgens te worden bedacht, dat uitlevering strekt ten behoeve van de vervolgingsaanspraken van een andere staat. Bij de beoordeling of een uitleveringsverzoek voor inwilliging vatbaar is, wordt weliswaar getoetst of er sprake is van «dubbele strafbaarheid», doch dit is een toetsing in abstracto. Er wordt mee volstaan te bezien of in de Nederlandse wetgeving een strafbepaling voorkomt, die soortgelijke feiten, als waarvoor uitlevering wordt gevraagd, strafbaar stelt. Hierboven werd echter aangegeven dat de strafbaarheid krachtens artikel 284 Wetboek van Strafrecht, en zeker de strafbaarheid van de poging tot dat delict, afhankelijk is van de instelling van de bedreigde en degene wiens gedrag de dader beoogt te beïnvloeden, subjectieve factoren, die bij de beoordeling van dubbele strafbaarheid voor uitleveringsdoeleinden buiten beschouwing blijven. Juist de waardering van het effect van de bedreiging zal worden bepaald door het maatschappelijk klimaat van het land waar het feit is gepleegd en zal, naar mag worden aangenomen, in vele potentiële verdragsstaten bij het goed te keuren verdrag tot een andere uitkomst leiden dan in Nederland het geval zou zijn geweest.

Deze overwegingen verzetten zich er tegen het in de meergenoemde verdragsbepaling bedoelde strafbare feit, naast de delicten bedoeld in artikel 5 van de Uitleveringswet tot uitleveringsdelict te verklaren. Nu de strafrechtelijke waardering van de door artikel 7, eerste lid, onder e (ii), van het verdrag bedoelde gedragingen niet noopt tot een verhoging van de

strafmaat van artikel 284 Wetboek van Strafrecht volgt daaruit, dat het delict ook niet ernstig genoeg is om op zich zelf de hantering van een ingrijpend instrument als uitlevering te rechtvaardigen.

Als enige andere weg blijft dan die van het voorgestelde voorbehoud. In de tekst daarvan wordt gesproken van de voorwaarden, waaronder de bedoelde feiten «zelfstandig» tot uitlevering kunnen leiden. Dit duidt erop, dat, wanneer uitlevering tevens voor andere, ernstiger, feiten zou worden gevraagd en toegestaan, de uitlevering voor het bedoelde feit wel accessoir zou kunnen worden toegestaan naar gelang de ruimte, die een toepasselijk uitleveringsverdrag daartoe zou verlenen (vgl. artikel 2, tweede lid, Europees Uitleveringsverdrag (Trb. 1965, 9)), of met een vervolging ter zake achteraf zou kunnen worden ingestemd (vgl. artikel 12, tweede lid, Uitleveringswet).

Ten overvloede zij erop gewezen dat dit voorbehoud niet afdoet aan de verdragsverplichting om in het geval dat een verzoek om uitlevering met een beroep op dit voorbehoud zou worden afgewezen, de zaak ingevolge artikel 10 van het verdrag aan het Nederlandse openbaar ministerie ter overweging van een vervolging over te dragen.

7. Regeringsstandpunt

De regering hecht er in het licht van de in het voorgaande vermelde argumenten grote waarde aan dat het Koninkrijk het onderhavige verdrag samen met de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en de overige betrokken lid-staten bekrachtigt. Krachtens artikel 102 van het Verdrag tot oprichting van de Euratom kan het eerdergenoemde verdrag overigens pas voor de Gemeenschap en haar lid-staten in werking treden nadat in al deze landen de noodzakelijke ratificatieprocedures zijn voltooid.

Het feit dat het niet mogelijk is gebleken het verdrag op dit moment de ruimere reikwijdte te geven die het Koninkrijk en een aantal andere landen hadden gewenst, doet er niet aan af dat de totstandkoming van een verdrag inzake fysieke beveiliging van kernmateriaal gezien kan worden als een belangrijke stap vooruit in de richting van een versterking van de internationale rechtsorde en de eliminering van bepaalde risico's, samenhangend met het vreedzaam gebruik van kernenergie.

8. Positie van de Nederlandse Antillen

De regering van de Nederlandse Antillen heeft de wens te kennen gegeven dat het onderhavige verdrag mede voor dat land zal gelden onder de voorbehouden die zijn vermeld in de artikelen 2 en 3 van het ontwerp van rijkswet tot goedkeuring van dit verdrag.

9. Toelichting bij de artikelen van het verdrag

Artikel 1

Dit artikel geeft definities ter zake van het onder het verdrag vallende kernmateriaal, van verrijkt uranium en van het begrip internationaal nucleair vervoer, welk laatste begint bij vertrek uit de installatie van de verzender en eindigt bij aankomst in de installatie van de ontvanger.

In bijlage II bij het verdrag wordt het onder het verdrag vallende kernmateriaal ingedeeld in drie categorieën, naar afnemende graad van gevaarstelling. Deze indeling in categorieën komt in beginsel overeen met die welke in de meergenoemde richtlijnen van de IAEA is gehanteerd. Een motivering voor de gevolgde indeling wordt gegeven in de richtlijnen van de IAEA, te weten de mogelijkheid dat diefstal van plutonium, hoogverrijkt uranium of uranium-233 zou kunnen leiden tot de vervaardiging van een nucleair explosiemiddel door een technisch goed onderlegde groep en dat diefstal van plutonium of ander radioactief materiaal tot gebruik van die materialen voor het veroorzaken van radioactieve besmetting zou kunnen leiden.

Evenwel is volgens bijlage II bij het verdrag bestraald verarmd of natuurlijk uranium, bestraald thorium en bestraald lichtverrijkt (minder dan 10%) uranium in categorie II ingedeeld, terwijl dit materiaal volgens de IAEA-richtlijnen normaliter in categorie III zou vallen. De betrokken bepaling van bijlage II is overgenomen uit de richtlijnen van de London Suppliers' Group (kamerstukken II 1977/78, 13865, nr. 2), die de regering destijds heeft aanvaard.

De in de categorieën I, II en III van bijlage II bij het verdrag aangegeven kernmaterialen vallen onder het begrip splijtstoffen in de Kernenergiewet, zoals deze zijn omschreven in artikel 1, eerste lid, onder b, van die wet, juncto artikel 1, eerste lid, van het Definitiebesluit Kernenergiewet (Stb. 1969, 358). De volgens bijlage I bij het verdrag voor de onderscheiden categorieën kernmaterialen vereiste beveiligingsmaatregelen kunnen derhalve alle op grond van de Kernenergiewet worden getroffen.

Artikel 3

Ingevolge dit artikel is elke verdragsluitende staat verplicht er, voor zover mogelijk, zorg voor te dragen dat tijdens internationaal nucleair vervoer binnen zijn grondgebied of aan boord van een schip of luchtvaartuig, dat onder zijn rechtsmacht valt, voor zover het transport van of naar die staat betreft, de betrokken kernmaterialen tot de in bijlage I aangegeven niveaus worden beveiligd overeenkomstig zijn nationale wetgeving en in overeenstemming met het internationale recht. Voor Nederland, dat, zoals in paragraaf 2 van het algemeen deel van deze toelichting is vermeld, de meergenoemde IAEA-richtlijnen op basis van vrijwilligheid toepast, brengt deze bepaling geen wijziging van de reeds gevolgde praktijk met zich mee. Het is wenselijk de voorschriften van dit artikel en van artikel 4 thans in de nationale wetgeving op te nemen. Hiertoe zal het op de Kernenergiewet gebaseerde Besluit vervoer splijtstoffen, ertsen en radioactieve stoffen (Stb. 1969, 405) dienen te worden aangevuld. Een daartoe strekkend wijzigingsbesluit is in voorbereiding.

Artikel 4

Ingevolge dit artikel zijn de staten, die partij zijn bij het verdrag, verplicht slechts in-, uit- of doorvoer van die materialen toe te laten nadat zij zich ervan hebben vergewist dat deze tijdens het internationaal vervoer eveneens overeenkomstig de in bijlage I van het verdrag voorziene niveaus worden beveiligd. Die verplichting geldt zowel bij invoer in en uitvoer uit medeverdragsluitende staten als, voor zover uitvoerbaar, bij invoer in en uitvoer uit staten, die geen partij zijn bij het verdrag.

Het vierde lid waarborgt dat ook bepaalde transporten waarbij slechts één land betrokken is onder het verdrag vallen. Zulks is van belang voor landen, waar soms van het ene landsdeel via internationaal water naar een ander landsdeel vervoer plaatsvindt. Op deze wijze kan bij internationale nucleaire transporten een zo goed mogelijk sluitend geheel van de in de diverse betrokken staten tot stand gebrachte beveiliging worden verkregen.

Ingevolge het vijfde lid moeten de staten over wier grondgebied het vervoer vermoedelijk zal plaatsvinden vooraf in kennis worden gesteld van het voorgenomen vervoer. Voor zover het Koninkrijk tot zodanige kennisgeving gehouden zal zijn, zal daartoe in de aanvraag om een vergunning voor het vervoer vermelding van alle vermoedelijk bij het internationale vervoer betrokken staten dienen te worden opgenomen.

Het zesde lid opent de mogelijkheid met wederzijds goedvinden de invoerende staat te belasten met de zorg voor het verkrijgen van de zekerheid dat het kernmateriaal op het in het verdrag voorziene niveau is beveiligd. Voor een snelle afwikkeling van het betrokken vervoer zal het in het algemeen wenselijk zijn van deze mogelijkheid gebruik te maken.

Artikel 5

Voor de uitvoering van de in artikel 4 neergelegde verplichting is het wenselijk dat de betrokken staten weten bij welk overheidsorgaan zij de daar bedoelde gegevens kunnen verkrijgen, respectievelijk aan wie zij deze kunnen verstrekken en welk overheidsorgaan de beveiligingsmaatregelen coördineert. Het eerste lid van het onderhavige artikel bepaalt derhalve dat de verdragsluitende staten elkaar, al dan niet via de IAEA, meedelen welke deze organen zijn.

Als Nederlands contactorgaan in de zin van dit artikel fungeert het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, dat verantwoordelijk is voor het voorschrijven van beveiligingsmaatregelen bij nucleaire transporten. De controle op de naleving van die maatregelen is opgedragen aan het Korps Controleurs Gevaarlijke Stoffen van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. De coördinatie van de maatregelen voor het terugkrijgen van ontvreemd kernmateriaal en van de opsporing van ten aanzien van zulk materiaal gepleegde strafbare feiten is gecentraliseerd bij de Centrale Recherche Informatie Dienst van het ministerie van Justitie.

Artikel 6

De verdragsluitende staten zijn ingevolge deze bepaling verplicht de vertrouwelijkheid van gegevens, die zij in het kader van het verdrag verkrijgen, in acht te nemen. Voor zover deze gegevens in handen komen van ambtenaren, zijn deze ingevolge artikel 59 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (Stb. 1931, 248) tot geheimhouding verplicht. Voorts is ingevolge artikel 69 van de Kernenergiewet ieder, aan wie ter zake van de uitvoering van die wet of van verdragen met betrekking tot kernenergie of ioniserende stralen enige taak is opgedragen, tot geheimhouding verplicht.

Artikel 272 Wetboek van Strafrecht bevat de strafrechtelijke sanctie op het overtreden van een ingevolge ambt, beroep of wettelijk voorschrift geldende geheimhoudingsplicht.

Artikel 7

Dit artikel verplicht de verdragsluitende staten de in het eerste lid omschreven gedragingen strafbaar te stellen in hun nationale wetgeving.

De onder a bedoelde gedragingen zijn in de Nederlandse wetgeving strafbaar gesteld in artikel 161 quater Wetboek van Strafrecht en in de Kernenergiewet.

Met artikel 161 quater Wetboek van Strafrecht heeft de verdragsbepaling gemeen dat de strafbaarheid van de gedraging wordt gekwalificeerd door haar gevolg. De beide bepalingen dekken elkaar ook voor wat het object van de gedraging betreft: de kernmaterialen, die onder het toepassingsbereik van het verdrag vallen, zijn alle stoffen die ioniserende straling uitzenden. Er zijn echter ook verschillen tussen beide bepalingen: zo is voor de toepasselijkheid van artikel 161 quater vereist dat wordt aangetoond dat het opzet van de dader was gericht op het blootstellen van levende wezen of voorwerpen aan ioniserende stralen of op het besmetten daarvan met radioactieve stoffen. Volgens de verdragsbepaling dient opzettelijk onbevoegd (bij voorbeeld zonder vergunning)⁵ te worden gehandeld. In dat opzicht sluit zij nauwer aan bij de hierna te bespreken verbodsbepaling uit de Kernenergiewet. Artikel 161 quater Wetboek van Strafrecht is ook van toepassing op degene die wel een vergunning ingevolge de Kernenergiewet heeft. Voorts richt artikel 161 quater zich uitsluitend op het gevaar dat voor de menselijke gezondheid te duchten is, terwijl de verdragsbepaling mede het gevaar voor aanzienlijke schade aan goederen op het oog heeft. Het zal dan ook van de omstandigheden afhangen of de vervolging van een onder de verdragsbepaling vallende gedraging is te baseren op artikel 161 quater Wetboek van Strafrecht of op de betrokken artikelen van de Kernenergiewet.

⁵ In de Nederlandse vertaling van de verdrags-tekst, zoals die is gepubliceerd in Trb. 1981, 7, zijn enkele onzorgvuldigheden geslopen. In een vervoltractatenblad zullen deze worden hersteld. Zo zal onderdeel a van het eerste lid van artikel 7 komen te luiden: het zonder daartoe bevoegd te zijn verkrijgen, voorhanden hebben, gebruiken enz.

In de toelichting op artikel 1 is opgemerkt dat de term splijtstoffen die in de Kernenergiewet wordt gebruikt het begrip kernmateriaal van het verdrag omvat, zodat met het oog op de uitvoering van artikel 7, eerste lid, onder a, van het verdrag de artikelen van hoofdstuk III (splijtstoffen) – met name de artikelen 15 en 19 – van de Kernenergiewet in beschouwing dienen te worden genomen. De maximumstrafbedreiging voor overtreding van de bij of krachtens de Kernenergiewet vastgestelde voorschriften bedraagt twee jaar gevangenisstraf en een geldboete van f 100 000. Die wet maakt daarbij geen onderscheid naar gelang de gevolgen die door de overtreding van de gestelde voorschriften zijn ingetreden of hadden kunnen intreden, een onderscheid dat zoals gezegd in artikel 161 quater van het Wetboek van Strafrecht wel wordt gemaakt en hetwelk daardoor ook aanzienlijk hogere strafbedreigingen te zien geeft. De ondergetekenden menen, dat er aanleiding is in dit opzicht de Kernenergiewet aan te vullen en een aantal opzettelijk gepleegde overtredingen van de bij of krachtens die wet gestelde voorschriften, die tot de door artikel 7, eerste lid, onder a, van het verdrag bedoelde gevolgen leiden en daarmee onder de omschrijvingen van die verdragsbepaling vallen te voorzien van maximumstrafbedreigingen, welke dichter aansluiten bij de op overtreding van artikel 161 quater Wetboek van Strafrecht gestelde maximumstrafbedreigingen. Aldus zullen de factoren, die bepalen of een vervolging op grond van artikel 161 quater of op grond van de Kernenergiewet dient te worden ingesteld, niet van wezenlijke invloed zijn op de hoogte van de straf die kan worden opgelegd.

Ten slotte is het niet uitgesloten dat, indien de in deze verdragsbepaling omschreven handelingen resulteren in een brand of een ontploffing, zij tevens strafbaar zijn op grond van artikel 157 Wetboek van Strafrecht. Diefstal en afpersing, genoemd onder b, zijn in het Nederlandse strafrecht strafbaar gesteld in de artikelen 310 tot en met 312 en 317 Wetboek van Strafrecht. De onder c genoemde verduistering en bedrieglijke toeëigening vallen onder de delictsomschrijving van de artikelen 321, respectievelijk 326 Wetboek van Strafrecht. De onder d omschreven delicten zullen doorgaans eveneens te kwalificeren zijn als poging tot afpersing of afdreiging (artikel 317 en 318 junctis 45 Wetboek van Strafrecht). Het onder e, punt (i) bedoelde strafbare handelen vormt het misdrijf van artikel 285 juncto 157 of 161 quater Wetboek van Strafrecht en dat van punt (ii) is strafbaar gesteld in artikel 284, eerste lid, Wetboek van Strafrecht, of vormt een strafbare poging daartoe. De maximumstraffen voor de verschillende delicten lopen uiteen van levenslange gevangenisstraf (artikel 161 quater en 157 Wetboek van Strafrecht) tot gevangenisstraf van zes maanden (artikelen 284 juncto 45 Wetboek van Strafrecht).

Artikel 8

Dit artikel bevat de verplichting tot het vestigen van rechtsmacht over de krachtens artikel 7 strafbaar gestelde feiten in de gevallen dat die feiten op het grondgebied van de vervolgende staat of op een daarmee vergelijkbare plaats zijn begaan (eerste lid, onder a), dat die feiten door onderdanen van die staat in het buitenland zijn begaan (eerste lid, onder b) en dat die feiten door een buitenlander in het buitenland zijn begaan (tweede lid).

Welke problemen zich voordoen bij het vervolgbaar stellen van buiten Nederland gepleegde feiten, waarvan de delictsomschrijving elementen bevat die de toepasselijkheid van de Nederlandse strafwet ter zake nu juist beperken tot de gevallen waarin die delicten binnen Nederland of ten aanzien van Nederland worden begaan, is uiteengezet in de memorie van toelichting op het wetsontwerp dat strekt tot uitvoering van dit verdrag. Daarnaast zij hier verwezen.

De verplichting tot het vestigen van – secundaire – rechtsmacht over door vreemdelingen in het buitenland begane delicten, vallende onder dit verdrag, heeft in het wetsontwerp tot uitvoering van het verdrag gestalte gekregen in een aanvulling van artikel 552hh Wetboek van Strafvordering.

De wijze waarop dat is geschied is gelijk aan die waarop uitvoering is gegeven aan de overeenkomstige verplichting, voortvloeiende uit een aantal andere, vergelijkbare, verdragen.

Het derde lid van artikel 8 stelt, zoals gebruikelijk in dit soort verdragen, dat staten ook van eventuele andere in de nationale wetgeving voorkomende jurisdictiebeginselen gebruik kunnen maken. Het vierde lid is een specificering van het derde lid, dat, evenals dat derde lid, geen aanleiding tot aanvullingen in de Nederlandse wetgeving geeft.

Artikel 9

Het onderhavige artikel bevat de verplichting om, wanneer de omstandigheden dat wettigen, een vermoedelijke dader van een der door het verdrag bestreken delicten in hechtenis te nemen of anderszins zijn aanwezigheid ter fine van vervolging of eventueel uitlevering zeker te stellen. Ook hier wordt slechts gesproken van een vermoedelijke dader, doch wij menen, dat een redelijke verdragsinterpretatie wettigt, dat zulke maatregelen kunnen worden getroffen als de dader reeds is veroordeeld in een andere staat, doch zich aan de executie van zijn straf heeft onttrokken. Voorts bevat het artikel de plicht tot informatie van andere belanghebbende staten.

Artikel 10

Voor de strekking van deze bepaling en het daarbij te maken voorbehoud wordt verwezen naar paragraaf 6 van het algemene gedeelte van deze memorie van toelichting.

Artikel 11

Deze bepaling handelt over uitlevering en komt woordelijk overeen met de overeenkomstige bepaling in andere vergelijkbare verdragen. Voor Nederland zijn alleen de eerste twee leden van betekenis.

Artikel 13

Dit artikel bevat de gebruikelijke bepaling over het verlenen van wederzijdse rechtshulp.

Artikelen 14 tot en met 23

Na datgene wat ter zake al in de voorgaande punten van deze toelichting is gezegd behoeven deze artikelen naar het voorkomt geen toelichting meer. Slechts zij voor de goede orde aangetekend dat de wijzigingsregeling vervat in *artikel 20* impliceert dat wijzigingen van het verdrag en de bijlagen hier te lande parlementaire goedkeuring zullen behoeven alvorens voor het Koninkrijk aanvaard te kunnen worden.

De minister van Economische Zaken,
G. M. V. van Aardenne

De minister van Buitenlandse Zaken,
H. van den Broek

De minister van Justitie,
F. Korthals Altes

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
P. Winsemius