

Vergaderjaar 1983–1984

18 436**Uitvoering van het op 3 maart 1980 te Wenen/New York tot stand gekomen Verdrag inzake de fysieke beveiliging van kernmateriaal****Nr. 3****MEMORIE VAN TOELICHTING****I. Algemeen**

Het Verdrag inzake de fysieke beveiliging van kernmateriaal komt, wat de structuur van zijn strafrechtelijke bepaling betreft, nauw overeen met een aantal andere verdragen, zoals het Verdrag van Den Haag van 16 december 1970 tot bestrijding van het wederrechtelijk in zijn macht brengen van luchtvaartuigen (Trb. 1981, 114), het Verdrag van Montreal van 23 september 1971 tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen, gericht tegen de veiligheid van de burgerluchtvaart (Trb. 1981, 115), het Verdrag van New York van 14 december 1973 inzake de voorkoming en bestraffing van misdrijven tegen internationaal beschermde personen, met inbegrip van diplomaten (Trb. 1981, 69), en het Verdrag van New York van 19 december 1979 tegen het nemen van gijzelaars (Trb. 1981, 53). Dezer dagen zijn wetsontwerpen ingediend tot goedkeuring en uitvoering van de beide laatstgenoemde verdragen.

Ook een ontwerp van rijkswet strekkende tot goedkeuring van het Verdrag inzake de fysieke beveiliging van kernmateriaal werd bij de Tweede Kamer ingediend. Uit die wetsontwerpen, en de daarbij gegeven toelichtingen, blijkt, dat de regering zich voorstelt aan deze drie verdragen op dezelfde wijze in de Nederlandse wetgeving uitvoering te geven. Dit betreft met name de wijze waarop wordt voorgesteld te voldoen aan de door de drie verdragen opgelegde verplichting te voorzien in een bevoegdheid tot uitlevering aan andere verdragspartijen ter zake van door de verdragen bestreken strafbare feiten en in de bevoegdheid om in de gevallen dat het niet tot een uitlevering ter zake van die feiten komt zelf de vervolging van die feiten, ongeacht waar en door wie gepleegd, ter hand te nemen.

De voorgestelde wijze van uitvoering van met name laatstbedoelde verdragsverplichting vraagt om enige nadere toelichting.

Het ontwerp van rijkswet strekkende tot goedkeuring van het verdrag, dat dezer dagen bij de Tweede Kamer werd ingediend, bevat de bepaling dat bij de bekrachtiging het voorbehoud zal worden gemaakt dat in de gevallen dat de Nederlandse justitie (of die van de Nederlandse Antillen) geen rechtsmacht kan uitoefenen op grond van een reeds in de Nederlandse wetgeving bestaand rechtsmachtbeginsel, zij slechts gehouden zal zijn tot uitvoering van rechtsmacht nadat het Koninkrijk een verzoek om uitlevering heeft ontvangen en afgewezen. In de memorie van toelichting op genoemd ontwerp van rijkswet zijn de motieven voor het voorbehoud uiteengezet. Daarnaast zij verwezen.

Gevolg van dit voorbehoud is, dat aan de desbetreffende bepalingen van de verdragen in de desbetreffende gevallen door het Koninkrijk op exact dezelfde wijze uitvoering zal worden gegeven als aan artikel 7 van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme (Trb. 1977, 63). Laatstgenoemd artikel verlangt immers met zoveel woorden dat een verzoek tot uitlevering moet zijn ontvangen en afgewezen, alvorens de verplichting ontstaat om de zaak zelf voor vervolging ter hand te nemen.

Het wetsontwerp strekkende ter uitvoering van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme is weliswaar reeds enige tijd bij het parlement aanhangig doch nog niet vastgesteld (zie kamerstukken 15 972).

Het onderhavige wetsontwerp ter uitvoering van het Verdrag van Wenen/New York noopt tot een aanvulling van een bepaling in het Wetboek van Strafvordering, die eerst is voorgesteld in wetsontwerp 15 972. Dit is trouwens ook het geval met het eveneens dezer dagen ingediende wetsontwerp ter uitvoering van eerder genoemde Verdragen van New York van 1973 en 1979.

Ten einde de verdere voorbereiding van de beoogde wetgeving ter uitvoering van de verschillende verdragen voortgang te kunnen laten hebben, hebben de ondergetekenden heden een nota van wijzigingen op wetsontwerp 15 972 ingediend, strekkende tot wijziging van het voorgestelde artikel 552 hh van het Wetboek van Strafvordering, in die zin, dat dit artikel, eenmaal vastgesteld, later bij afzonderlijke wetten kan worden aangevuld zonder dat de volgorde waarin die latere afzonderlijke wetten worden vastgesteld of in werking treden ertoe doet. Naar die nota van wijziging en de daarbij gegeven toelichting zij verwezen.

Het voorgestelde artikel 552 hh van het Wetboek van Strafvordering dient te worden beschouwd in samenhang met het eveneens in wetsontwerp 15 972 voorgestelde artikel 4a van het Wetboek van Strafrecht, hetwelk in algemene zin de Nederlandse strafwet toepasselijk verklaart op ieder tegen wie de strafvervolging door Nederland van een vreemde staat wordt overgenomen op grond van een verdrag waaruit de bevoegdheid tot strafvervolging voor Nederland volgt. Dat artikel is derhalve te beschouwen als een bepaling waardoor uitvoering wordt gegeven aan de verdragsverplichting om aanvullend strafrechtelijke rechtsmacht te vestigen in gevallen, waarin de andere bepalingen van Nederlands strafrecht nog geen rechtsmacht voorzagen.

Artikel 552 hh van het Wetboek van Strafvordering beoogt de voorwaarden aan te geven waaronder een vervolging op grond van het aanvullende rechtsmachtbeginsel van artikel 4a Sr. kan worden ingesteld. Dit is nl. het geval als een gevraagde uitlevering ontoelaatbaar is verklaard of een verzoek tot uitlevering is afgewezen. Het voorschrift van artikel 552 hh Sv. om in dat geval het uitleveringsverzoek, waar dit betrekking heeft op feiten vallend onder de werking van de in het artikel opgesomde verdragen en afkomstig is van een staat die bij het desbetreffende verdrag partij is, te beschouwen als een ingewilligd verzoek tot overname van de strafvervolging, afkomstig van die staat, maakt tegelijkertijd de Nederlandse rechter bevoegd van het feit kennis te nemen en het openbaar ministerie bevoegd te beslissen of het al of niet tot een vervolging ter zake van dit feit dient te komen.

Zolang echter niet om uitlevering is verzocht of een dergelijk verzoek nog in behandeling is, kan de Nederlandse strafrechter van de zaak nog geen kennis nemen, tenzij het feit bijvoorbeeld op Nederlands grondgebied of door een dader met Nederlandse nationaliteit is begaan en de toepasselijkheid van de Nederlandse strafwet voortvloeit uit de artikelen 2 of 5 van het Wetboek van Strafrecht.

De aanvulling van de Uitleveringswet in artikel III geschiedt ter uitvoering van artikel 11 van het verdrag. Verwezen wordt naar een dezer dagen aanhangig gemaakt wetsontwerp tot uitvoering van het op 25 maart 1972 te Genève tot stand gekomen Protocol tot wijziging van het Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen 1961. Bij dat wetsontwerp wordt voorgesteld de opzet van artikel 51a van de Uitleveringswet, dat ook met

het oog op het Protocol van 1972 aanvulling behoeft, te herzien, zodat het zich op soortgelijke wijze als het hierboven besproken artikel 552 hh van het Wetboek van Strafvordering leent voor aanvulling met verwijzingen naar verschillende verdragen, waarvan de wettelijke goedkeuring en uitvoering min of meer gelijktijdig bij het parlement aanhangig kunnen zijn. In dit verband moge ook worden genoemd het dezer dagen aanhangig gemaakte wetsontwerp tot uitvoering van de Verdragen van New York inzake de voorkoming en bestraffing van misdrijven tegen internationaal beschermde personen, met inbegrip van diplomaten, en tegen het nemen van gijzelaars, dat eveneens om een aanvulling van artikel 51a Uitleveringswet vraagt. Voor het overige zij, wat dit punt betreft, verwezen naar het wetsontwerp ter uitvoering van het Protocol van 1972 en de daarbij behorende memorie van toelichting.

De in het onderhavige wetsontwerp voorgestelde aanvulling volgt het patroon van de Wet tot uitvoering van het op 16 december 1970 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Verdrag tot bestrijding van het wederrechtelijk in zijn macht brengen van luchtvaartuigen en het op 23 september 1971 te Montreal tot stand gekomen Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen, gericht tegen de veiligheid van de burgerluchtvaart (Wet van 10 mei 1973, Stb. 228). Nederland behoort tot de staten die slechts kunnen voldoen aan uitleveringsverzoeken gebaseerd op een verdrag (zie artikel 2 van de Uitleveringswet). Het tweede lid van artikel 11 van het verdrag geeft zulke staten de mogelijkheid dat verdrag als verdragsgrondslag ten behoeve van uitlevering te laten gelden. Dat geschiedt uitdrukkelijk door de voorgestelde aanvullingen van artikel 51a van de Uitleveringswet. Vooral van belang is in dit verband het laatste lid van dat artikel, dat betrekking heeft op alle voorgaande en bepaalt dat de voorwaarden voor uitlevering aan landen, met welke geen andere of geen bilaterale uitleveringsverdragsrelaties bestaan, worden beheerst door de bepalingen van het Europees Verdrag betreffende uitlevering (Trb. 1965, 9). Tot die voorwaarden behoort dat geen uitlevering behoeft of dient plaats te vinden als het desbetreffende feit wordt beschouwd als politiek delict, als er reden is aan te nemen dat de opgeëiste persoon zal worden blootgesteld aan discriminatoire vervolging op grond van zijn ras, godsdienst, nationaliteit of politieke gezindheid of als op het feit in de verzoekende staat de doodstraf staat en geen genoegzame waarborgen worden verkregen dat die straf, zo zij al wordt opgelegd, niet zal worden ten uitvoer gelegd.

Artikel 7 van het verdrag, waarin de gedragingen zijn omschreven, welke de verdragspartijen in hun nationale wetgeving dienen strafbaar te stellen, noopt op twee punten tot een aanvulling van de Kernenergiewet (KEW).

In de memorie van toelichting op het ontwerp van rijkswet tot goedkeuring van het verdrag is aangegeven met welke Nederlandse strafbepalingen de ingevolge het verdrag strafbaar te stellen gedragingen corresponderen. In het bijzonder zij verwezen naar de toelichting op artikel 7, onder a van het verdrag, waar een uiteenzetting wordt gegeven over de verhouding tussen artikel 161 quater Wetboek van Strafrecht en de verbodsbepalingen van de Kernenergiewet, welke beide onder omstandigheden in aanmerking kunnen komen als grondslag voor het instellen van een vervolging tegen personen, die zich aan een door de desbetreffende verdragsbepaling verboden gedraging hebben schuldig gemaakt. Tevens wordt daar aangegeven dat er naar het oordeel van de ondergetekenden aanleiding is de Kernenergiewet aan te vullen door een aantal opzettelijk gepleegde overtredingen van bij of krachtens die wet gestelde voorschriften door hun gevolg te kwalificeren en de aldus gekwalificeerde misdrijven strafbaar te stellen met strafmaxima, die dichter aansluiten bij de strafmaxima van artikel 161 quater Wetboek van Strafrecht. Daartoe strekt het eerste onderdeel van Artikel I van het wetsontwerp.

De aldus verzwaarde strafbepalingen van de Kernenergiewet hebben naast artikel 161 quater Sr. een eigen functie. Immers in het eerste geval gaat het primair om gedragingen gericht op het opzettelijk niet nakomen van het

door de Kernenergiewet ingestelde administratiefrechtelijke regime, met buitengewoon ernstige consequenties; in het tweede geval gaat het om gedragingen gericht op het blootstellen van mensen, dieren, planten, enz. aan radioactiviteit, als gevolg waarvan de gezondheid van personen wordt aangetast of had kunnen worden aangetast. Blijkens de formulering van artikel 7, eerste lid, onder a, van het verdrag hebben de opstellers in eerste aanleg de gedachten gericht op de eerstbedoelde vorm van gedragingen. Daarom is een aanvulling van de Kernenergiewet, als voorgesteld, naar het oordeel van de ondergetekenden nodig. Daarnaast blijft artikel 161 quater Wetboek van Strafrecht zelfstandige betekenis houden.

Nu de gedragingen, die de verdragspartijen ingevolge artikel 7 van het verdrag dienen strafbaar te stellen, in het Nederlandse recht deels in de Kernenergiewet zijn geïncrimineerd, met name waar het gaat om gedragingen die bepaalde onbevoegdlijk verrichte handelingen op het oog hebben, stuit men bij de uitvoering van het verdrag op een complicatie. Er ontstaat namelijk een jurisdictieprobleem voor de gevallen waarin, zoals het verdrag blijkens artikel 8 wil, zulke gedragingen ook strafbaar gesteld en vervolgd dienen te worden wanneer Nederlandse onderdanen in het buitenland zich daaraan schuldig maken, of zelfs buitenlanders in het buitenland en deze niet worden uitgeleverd.

De in dit verband relevante bepalingen in het Nederlands recht zijn de artikelen 15, 19, 21, 26 en 38 van de Kernenergiewet. Die dekken de door de genoemde verdragsbepaling verboden gedragingen, doch bevatten een aantal elementen, waardoor de omvang van de werking van die bepalingen is beperkt tot het Nederlandse grondgebied. Dit is in de eerste plaats het element van de vergunning, verleend door Onze ministers van Economische Zaken en – zoals de Kernenergiewet nog zegt – van Sociale Zaken en Volksgezondheid te zamen. De administratieve vergunningverleningsbevoegdheid van de Nederlandse overheid is in beginsel territoriaal beperkt: zij strekt zich niet uit tot grondgebied onderworpen aan de soevereiniteit van andere staten. Bedoelde vergunningen uit de Kernenergiewet strekken zich derhalve niet uit over het vervoeren (anders dan per Nederlands (lucht)vaartuig), voorhanden hebben, etc., door Nederlanders in het buitenland of door buitenlanders in het buitenland. Daar geldt het plaatselijk toepasselijke administratieve regime.

Iets soortgelijks geldt voor het delict zonder vergunning splijtstoffen «binnen of buiten Nederlands grondgebied te brengen» (art. 15 onder a KEW). Het verdrag verlangt ook rechtsmacht te vestigen over het zonder vergunning van de bevoegde autoriteiten van een andere verdragspartij kernmateriaal brengen binnen of buiten het grondgebied van die verdragspartij. En waar een andere verdragsstaat voorschriften heeft gesteld met het oog op zijn staatsveiligheid, zal de Nederlandse justitie van het handelen in strijd daarmee, als waren voorschriften gesteld met het oog op de veiligheid van de Nederlandse staat geschonden, kennis moeten kunnen nemen (vgl. art. 19, eerste lid, onder b, KEW). Om zulke extraterritoriale feiten te kunnen vervolgen op grond van de KEW is het dan ook nodig om te voorzien in een fictie als in artikel 80a voorgesteld.

De regeling van de voorwaarden waaronder het vervoeren, voorhanden hebben, zich ontdoen etc. van kernmateriaal is toegestaan behoeft niet in alle landen en voor alle situaties gelijk zijn. Ook de Nederlandse Kernenergiewet laat krachtens artikel 21 uitzonderingen toe op de algemene regel, dat hiertoe een overheidsvergunning nodig is. In sommige gevallen kan daarvan voor het vervoer of het voorhanden hebben bij opslag in verband met zodanig vervoer worden afgezien, doch wordt volstaan met de verplichting te voldoen aan bij algemene regeling vastgestelde voorschriften. Verwezen zij naar het Besluit vervoer splijtstoffen, ertsen en radioactieve stoffen (Stb. 1969, 405).

In andere landen kan het administratieve regime in andere vorm gestalte hebben gekregen dan bij ons. De gekozen bewoordingen van het in artikel 80a, onder a gestelde beoogen met dergelijke verschillen rekening te

houden, zonder overigens af te doen aan de verdragsbepaling (artikel 7, eerste lid, onder a) dat de daarin bedoelde gedragingen onwettig zijn niet alleen naar het recht van de staat van de locus delicti, maar ook in Nederlandse ogen. Voor uitleveringsdoeleinden is het niet nodig in dergelijke ficties te voorzien. Weliswaar eist het uitleveringsrecht dat personen alleen kunnen worden uitgeleverd voor feiten, die ook naar het recht van de aangezochte staat strafbare feiten opleveren, doch in het uitleveringsrecht pleegt men voor de beoordeling of aan dit vereiste is voldaan zijn toevlucht te nemen tot wat in een Duitse term heet: «Sinnemässige Umstellung des Sachverhalts». Deze interpretatieregel is in de Nederlandse Uitleveringswet onder woorden gebracht in het tweede lid van artikel 5 van de Uitleveringswet. In het uitleveringsrecht gaat het er echter om rechtshulp te verlenen ten behoeve van de verwezenlijking van jurisdictie-aanspraken van een andere staat. Dan kan voor de beoordeling van de vereiste dubbele strafbaarheid worden volstaan met een toetsing in abstracto. Gaat het om de verwezenlijking van de eigen jurisdictie-aanspraken, dan zal het gepleegde delict naar de letter van de eigen delictsomschrijving ten laste gelegd en bewezen moeten worden. Een abstrahering van bepaalde elementen daarvan, zoals dit in het uitleveringsrecht gebruikelijk is, is dan niet toelaatbaar. Zonder de transponeringsregels voorzien in artikel 80a, zal het openbaar ministerie in voorkomende gevallen met het ten laste leggen van buiten Nederland gepleegde feiten, die vallen onder de omschrijving van artikel 7, eerste lid, onder a, van het hier uit te voeren verdrag niet uit de voeten komen en zou Nederland niet in staat zijn aan zijn verdragsverplichtingen op dit punt te voldoen.

Het motief voor het voorbehoud, bij de bekrachtiging van het verdrag naar aanleiding van artikel 11 te maken, is uiteengezet in de memorie van toelichting op het ontwerp van rijkswet tot goedkeuring van het verdrag. Daarnaast zij verwezen.

II. Artikelsgewijze toelichting

Na het gestelde in het algemeen deel van deze memorie behoeven de afzonderlijke artikelen van het wetsontwerp nog slechts op enkele punten nadere toelichting.

Artikel 1

In verband met de wijzigingen die ingevolge de Wet vermogenssancties in het Wetboek van Strafrecht, in het bijzonder artikel 23 daarvan, zijn aangebracht, behoeven de strafbepalingen van de Kernenergiewet indeling in boetecategorieën. Daartoe strekken de in de punten A–C opgenomen wijzigingen.

Bij de formulering van artikel 80 is nauw aangesloten bij de bewoordingen van artikel 7, eerste lid, onder a, van het verdrag. De in het eerste en tweede lid van dit artikel genoemde bepalingen van de Kernenergiewet hebben betrekking op voorschriften, waarvan kan worden aangenomen dat de overtreding tot de in de delictsomschrijving genoemde gevolgen kan leiden.

De gekozen bewoordingen van de gekwalificeerde gevolgen zijn ontleend aan overeenkomstige bepalingen uit titel VII van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht. Het eerste lid ziet op het gevaar voor ernstig lichamelijk letsel of voor schade aan goederen. Dit rechtvaardigt een wat lager strafmaximum dan is voorzien in artikel 161 quater, aanhef en onder 1^o, Sr., dat verlangt dat gevaar voor de openbare gezondheid of levensgevaar voor een ander te duchten is van de aldaar strafbaar gestelde handelingen.

De strekking van artikel 80a is hierboven reeds in het algemeen deel van de toelichting uiteengezet. Deze transpositieregel is alleen nodig ten behoeve van de vervolging van strafbare feiten, die buiten Nederland zijn gepleegd op grond van strafbepalingen, die elementen bevatten die op

Nederland of op het Nederlands grondgebied gericht zijn. Dat is het geval met de verbodsbepalingen uit de Kernenergiewet, maar niet met de overige in aanmerking komende strafbepalingen uit het commune strafrecht. Hoewel artikel 19 van de KEW slechts spreekt over de veiligheid van de staat en niet van de Nederlandse staat, kan de strekking van die bepaling toch niet anders worden begrepen dan betrekking te hebben op de Nederlandse staat. Vandaar dat ook op dit punt een transpositieregeling (onder c) is opgenomen.

Artikel II

De strekking van artikel 552 hh van het Wetboek van Strafvordering is in het algemeen gedeelte van deze toelichting reeds besproken. Er zij op gewezen, dat het verdrag, waaraan in dit artikel uitvoering wordt gegeven, de verplichting een zaak aan de vervolgingsautoriteiten voor te leggen na een geweigerde uitlevering, slechts stelt ten aanzien van een «vermoedelijke dader», dat wil zeggen een nog onveroordeelde persoon. Uitlevering kan echter ook gevraagd zijn van een reeds veroordeelde persoon, die zich aan de tenuitvoerlegging van zijn straf door ontvluchting heeft onttrokken.

Artikel 552 hh Sv. spreekt van een persoon, die wordt verdacht van of is veroordeeld wegens een van de in dat artikel bedoelde strafbare feiten, en dekt dus beide mogelijkheden. Wij achten dat een redelijke uitlegging van het verdrag tot deze opvatting noopt. Het zou immers zeer onbevredigend zijn, als personen die wel zijn veroordeeld maar nog geen dag van de hun opgelegde vrijheidsstraf hebben ondergaan, verder vrijuit zouden gaan in tegenstelling tot personen, die nog niet veroordeeld zijn. Men zou ook kunnen stellen dat personen die door de verzoekende staat reeds veroordeeld zijn, voor de staat die hun uitlevering weigert en vervolgens de verplichting heeft zelf een vervolging te overwegen, weer de status van «verdachten» krijgen. Er zij en marge op gewezen, dat artikel 68, tweede lid, Sr. aan zo'n hernieuwde vervolging van een reeds in het buitenland veroordeelde persoon niet in de weg staat.

Artikel III

De formulering van het nieuw in te voegen onderdeel in het tweede lid van artikel 51a Uitleveringswet houdt er rekening mee dat artikel 15 en het bepaalde krachtens de artikelen 19, 21 of 38 van de Kernenergiewet alleen verbodsbepalingen inhouden, doch dat uit andere artikelen (77, 78, het voorgestelde artikel 80, en 81 KEW) blijkt onder welke omstandigheden het handelen in strijd met die verbodsbepalingen een misdrijf oplevert en welke straffen daar op staan.

Artikel IV

Het verdrag is tot op heden nog niet in werking getreden, maar wacht nog op de eenentwintigste akte van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring.

De verplichtingen die uit het verdrag voortvloeien gelden pas wanneer het verdrag in werking is getreden. Het ligt in de bedoeling dat de lid-staten van de Europese Gemeenschap en de Gemeenschap zelf tegelijkertijd bij het verdrag partij worden. Met het oog daarop is voorzien in een nader bij Koninklijk besluit te bepalen tijdstip voor de inwerkingtreding van deze wet.

De minister van Justitie,
F. Korthals Altes

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

De minister van Buitenlandse Zaken,
H. van den Broek