

Vergaderjaar 2007–2008

**31 539 (R 1865)**

## **Goedkeuring van het voornemen tot intrekking van voorbehouden bij een aantal verdragen en protocollen inzake de bestrijding van terrorisme**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **ALGEMEEN**

##### **1. Inleiding**

Sinds de terroristische aanslagen in de Verenigde Staten van 11 september 2001 en in Madrid van 11 maart 2004 staat de bestrijding van terrorisme hoog op de politieke agenda. De regering heeft in dat verband inmiddels diverse maatregelen getroffen, waaronder wetgevende maatregelen. Deze omvatten naast de uitvoering van de relevante internationale regelgeving, ook nieuwe strafbaarstellingen, zoals de samenspanning tot het plegen van terroristische misdrijven en rekrutering voor de gewapende strijd alsmede nieuwe opsporingsbevoegdheden.

Het onderhavige wetsvoorstel beoogt eveneens bij te dragen aan de bestrijding van terroristische misdrijven en is reeds aangekondigd bij de behandeling van wetsvoorstellen inzake goedkeuring en uitvoering van enkele verdragen inzake terrorismebestrijding (Kamerstukken II 2001/02, 28 028, nr. 15). De regering heeft destijds toegezegd een aantal voorbehouden die destijds zijn gemaakt bij de bekrachtiging van enige verdragen en protocollen inzake terrorismebestrijding, te zullen intrekken. Het gaat om voorbehouden, gemaakt bij de volgende verdragen en protocollen:

- het op 14 december 1973 te New York totstandgekomen Verdrag inzake de voorkoming en bestraffing van misdrijven tegen internationaal beschermde personen, met inbegrip van diplomaten (*Trb.* 1981, 69),
- het op 17 december 1979 te New York totstandgekomen Internationaal Verdrag tegen het nemen van gijzelaars (*Trb.* 1981, 53),
- het op 3 maart 1980 te Wenen/New York totstandgekomen Verdrag inzake de fysieke beveiliging van kernmateriaal (*Trb.* 1980, 166),
- het op 24 februari 1988 te Montreal totstandgekomen Protocol tot bestrijding van wederrechtelijke daden van geweld op luchthavens voor de internationale burgerluchtvaart (*Trb.* 1988, 88) en
- het op 10 maart 1988 te Rome totstandgekomen Protocol tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van vaste platforms op het continentale plat (*Trb.* 1989, 18).

De voorgestelde intrekking van deze voorbehouden heeft gevolgen voor de regeling van de rechtsmacht ten aanzien van de in voornoemde

verdragen en protocollen omschreven strafbare feiten. Voorstellen tot wijziging van die regeling zijn neergelegd in een voorstel van wet partiële wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enkele aanverwante wetten.

## **2. Wetsgeschiedenis inzake secundaire universele rechtsmacht**

### *2.1. Voorbehouden*

De hiervoor genoemde voorbehouden hebben betrekking op de verplichting die voortvloeit uit de genoemde verdragen en protocollen om secundaire universele rechtsmacht uit te oefenen, dat wil zeggen rechtsmacht in het geval dat het strafbare feit dat onder het desbetreffende verdrag of protocol valt, buiten het grondgebied van de eigen staat is gepleegd, maar de verdachte zich op zijn grondgebied bevindt en deze staat die verdachte niet uitlevert. Dit betreft het beginsel dat ook wel wordt aangeduid met het adagium «aut dedere, aut judicare» ofwel «hetzij uitleveren, hetzij zelf vervolgen».

De bij deze verdragen gemaakte voorbehouden strekken ertoe dat de verplichting tot de uitoefening van secundaire universele rechtsmacht wordt beperkt, tot die gevallen waarin de verdachte zich op Nederlands grondgebied bevindt en deze niet wordt uitgeleverd *als gevolg van een ingediend en vervolgens afgewezen uitleveringsverzoek*.

Het maken van de voorbehouden berustte destijds op de overweging dat met de vestiging van universele rechtsmacht terughoudendheid moet worden betracht. Van dit uitgangspunt kon alleen worden afgeweken als de ernst en het internationale karakter van de door een verdrag bestreken gedragingen hiertoe aanleiding gaven.

Dit uitgangspunt berustte op de volgende gronden. Rechtsmachtaanspraken die geen aanknopingspunt hebben bij de locus delicti noch bij de nationaliteit van de dader, gaan zeer ver en zijn tegelijkertijd zeer zwak. Een gevaar van het vestigen van universele rechtsmacht is dat meer staten over hetzelfde feit op grond van verschillende rechtsmachtbeginselen rechtsmacht kunnen uitoefenen. Het gevolg hiervan is dat de betrokkene aan meervoudige vervolging en berechting kan worden onderworpen, terwijl het internationale strafrecht er juist mede op is gericht rechtsmachtgeschillen te voorkomen. Daarnaast kan het vergaren van voldoende bewijs voor een succesvolle vervolging in het land zonder primaire rechtsmacht moeizaam zijn. Gelet op die bezwaren is ten aanzien van de voornoemde verdragen en protocollen bepaald dat het Koninkrijk slechts is gebonden aan de verplichting tot het uitoefenen van secundaire universele rechtsmacht voor de gevallen dat het van een partij een verzoek om uitlevering heeft ontvangen en het dit verzoek heeft afgewezen. Dit wordt «beperkte secundaire universele rechtsmacht» genoemd: «secundair» omdat alleen rechtsmacht wordt geclaimd wanneer de staat met de sterkere, primaire aanspraak (bijv. de staat waar het feit is gepleegd) niet vervolgt en «beperkt» omdat aan die claim wel voorwaarden of beperkingen worden gesteld (namelijk alleen dan wanneer een verzoek tot uitlevering is ontvangen dat is afgewezen). Door deze beperkte secundaire universele rechtsmacht kon naar het oordeel van de wetgever het doel van deze verdragen en protocollen, namelijk dat daders niet aan vervolging kunnen ontkomen door naar het grondgebied van een andere verdragspartij te vluchten, worden bewerkstelligd, terwijl tevens de kansen op rechtsmachtgeschillen aanzienlijk konden worden beperkt.

De voor de hierboven genoemde verdragen en protocollen geldende beperkte secundaire universele rechtsmacht is neergelegd in artikel 4a

van het Wetboek van Strafrecht (Sr) juncto artikel 552hh van het Wetboek van Strafvordering (Sv).

Artikel 552hh, eerste lid, Sv geeft de voorwaarden aan waaronder een vervolging op grond van het aanvullende rechtsmachtbeginsel van artikel 4a Sr kan worden ingesteld. Deze voorwaarden zijn dat een gevraagde uitlevering door de rechter ontoelaatbaar is verklaard of dat een verzoek om uitlevering is afgewezen. Als aan één van deze voorwaarden is voldaan, en het uitleveringsverzoek betrekking heeft op feiten uit de in het tweede lid van dit artikel opgesomde verdragen en protocollen, en afkomstig is van een staat die bij het desbetreffende verdrag of protocol partij is, wordt het verzoek beschouwd als een ingewilligd verzoek tot strafvervolging, en is de Nederlandse rechter bevoegd kennis te nemen van het feit en het openbaar ministerie bevoegd om te beslissen over de vervolging. Zolang echter niet om uitlevering is verzocht of een dergelijk verzoek nog in behandeling is, kan de Nederlandse rechter van de zaak geen kennis nemen, tenzij het feit op Nederlands grondgebied of door een Nederlander of een vreemdeling met een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland is begaan, en de toepasselijkheid van de Nederlandse strafwet voortvloeit uit de artikelen 2, 5 en 5a Sr.

## **2.2. Geen voorbehouden**

Bij het op 16 december 1970 te Den Haag totstandgekomen Verdrag tot bestrijding van het wederrechtelijk in zijn macht brengen van luchtvaartuigen (*Trb.* 1971, 50), het op 23 september 1971 te Montreal totstandgekomen Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen tegen de veiligheid van de burgerluchtvaart (*Trb.* 1971, 218) en het op 10 maart 1988 te Rome totstandgekomen Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van de zeevaart (*Trb.* 1989, 17) is geen voorbehoud gemaakt (zie Kamerstukken II 1989/90, 21 625 (R 1394), nr. 3, p. 3). Zoals hiervoor is opgemerkt kon van het standpunt dat terughoudendheid moet worden betracht met het vestigen van universele jurisdictie worden afgeweken, indien het internationale karakter van de door het betrokken verdrag bestreken daden daartoe aanleiding geeft. Kenmerkend voor delicten als het kapen van (lucht)vaartuigen en andere aanslagen tegen de zee- of luchtvaart zijn factoren als de hoge graad van mobiliteit van de objecten van het misdrijf, de willekeur waarmee de plaats van het delict kan worden gekozen en verplaatst, het feitelijk ontbreken van prioritaire rechtsmachtaanspraken in gevallen waarin dergelijke aanslagen op volle zee plaatsvinden en de massaliteit en daardoor multinationaliteit van de slachtoffers. Mede gelet hierop is voor een aantal scheepvaart- en luchtvaartdelicten in artikel 4 Sr ongeclausuleerde secundaire universele rechtsmacht gevestigd.

Uit de hierboven geschetste geschiedenis inzake de goedkeurings- en uitvoeringswetgeving ten aanzien van verdragen en protocollen ter bestrijding van terrorisme blijkt dat er naar het inzicht van de wetgever beoordelingsruimte bestond ten aanzien van de wijze waarop uitvoering en toepassing moeten worden gegeven aan een verdragsbepaling die verplicht tot het vestigen van secundaire universele rechtsmacht.

## *2.3. Heroverweging beperkte secundaire universele rechtsmacht*

In het licht van de terroristische aanslagen in de Verenigde Staten van 11 september 2001 is gevolg gegeven aan het al voor die aanslagen door de Raad van State gegeven advies om secundaire universele rechtsmacht te vestigen. Het gaat er immers om dat er geen vrijhavens worden geschapen waarin personen die verdacht zijn van het plegen van daden van terrorisme, een veilig heenkomen zoeken en kunnen vinden. Bij de

wetgeving tot goedkeuring van het op 15 december 1997 te New York totstandgekomen Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen (*Trb.* 1998, 84) en het op 9 december 1999 te New York totstandgekomen Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme (*Trb.* 2000, 12) is dan ook geen voorbehoud gemaakt, maar is gekozen voor een onbeperkte secundaire universele rechtsmacht. Bij die beslissing is acht geslagen op de aard en het doel van deze verdragen. Ook is acht geslagen op de internationale rechtsontwikkeling. Het grensoverschrijdende karakter van bepaalde ernstige misdrijven, de toenemende ernst ervan en het mogelijke effect daarvan in de internationale verhoudingen, maken het nodig het territorialiteitsbeginsel als uitgangspunt voor de verdeling van rechtsmacht te relativiseren en in bepaalde opzichten aan te vullen met het beschermingsbeginsel en het universaliteitsbeginsel. Aan de keuze voor onbeperkte secundaire universele rechtsmacht is voorafgegaan een afweging van enerzijds het belang dat een verdachte van een misdrijf dat valt onder het desbetreffende verdrag niet kan ontkomen aan vervolging en berechting en anderzijds het belang dat voorkomen wordt dat een verdragsstaat zonder primaire rechtsmacht een vergaarbak wordt van personen die niet worden vervolgd en berecht door een verdragsstaat die daartoe op grond van primaire rechtsmacht als eerste geroepen is. Daarom is in de wetten tot uitvoering van beide laatst totstandgekomen verdragen verzekerd dat Nederland ongeclausuleerde secundaire universele rechtsmacht heeft ten aanzien van de daaronder vallende misdrijven, wanneer de verdachte van deze misdrijven op ons grondgebied wordt aangetroffen en Nederland hem – ongeacht de vraag of een andere staat daarom heeft verzocht – niet uitlevert aan een verdragsstaat met primaire jurisdictie.

Bij de implementatie van het op 9 december 1994 te New York totstandgekomen Verdrag inzake de veiligheid van VN-personeel en geassocieerd personeel (*Trb.* 1996, 62) is een andere weg ingeslagen, omdat dit verdrag ziet op de bescherming van VN-personeel en geassocieerd personeel en niet (primair) op de bestrijding van terrorisme. Voor de in dit verdrag omschreven misdrijven is gekozen voor vestiging van beperkte secundaire universele rechtsmacht. Verwezen zij naar de memorie van toelichting bij het voorstel van wet tot uitvoering van het Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen en voornoemd Verdrag (Kamerstukken II 2001/02, 28 028, nr. 3, pp. 6 en 7).

### **3. Ongeclausuleerde secundaire universele rechtsmacht**

De keuze voor ongeclausuleerde secundaire universele rechtsmacht ten aanzien van de misdrijven, omschreven in het Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen en het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme, noopt tot heroverweging van de voorbehouden die destijds zijn gemaakt bij de bekrachtiging van de hierboven genoemde verdragen en protocollen inzake terrorismebestrijding. Het verdient aanbeveling om eenzelfde beleidslijn te hanteren bij alle verdragen inzake terrorismebestrijding en derhalve ook ongeclausuleerde secundaire universele rechtsmacht te vestigen ten aanzien van misdrijven die zijn omschreven in de verdragen en protocollen ten aanzien waarvan een voorbehoud is gemaakt. Deze keuze dient naar het oordeel van de regering ook gevolgen te hebben voor de regeling van rechtsmacht ten aanzien van misdrijven die vallen onder het Verdrag inzake de veiligheid van VN-personeel en geassocieerd personeel. Hoewel dit verdrag als gezegd ziet op de bescherming van dit personeel in het algemeen, zullen deze misdrijven wat betreft hun oogmerk en effect veelal vergelijkbaar zijn met terroristische misdrijven.

Daarom wordt voorgesteld om ook hier te kiezen voor ongeclausuleerde secundaire universele rechtsmacht.

Met het intrekken van de voorbehouden en de vestiging van ongeclausuleerde secundaire universele rechtsmacht wordt beoogd de rechtsmacht ten aanzien van terroristische misdrijven uit te breiden. Na intrekking van de voorbehouden zal de voorwaarde van een afgewezen uitleveringsverzoek komen te vervallen en zal Nederland dus rechtsmacht hebben reeds op het moment dat de verdachte zich op Nederlands grondgebied bevindt.

#### **4. Verklaring**

Bij de bekrachtiging van het Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen, het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme en het Verdrag inzake de veiligheid van VN-personeel en geassocieerd personeel is destijds een verklaring afgelegd bij de bepaling die verdragspartijen verplicht een zaak die valt onder de bepaling van secundaire universele rechtsmacht met het oog op vervolging aan de vervolgende instantie voor te leggen en daarop te beslissen op eenzelfde wijze als in vergelijkbare nationale zaken zou worden gedaan. De afgelegde verklaring houdt in dat Nederland de desbetreffende bepaling uit die verdragen inzake het beginsel «aut dedere aut judicare» aldus verstaat dat deze bepaling mede inhoudt het recht van de vervolgende instantie om van vervolging af te zien, indien zwaarwegende redenen van procedurele aard effectieve vervolging onmogelijk zouden maken. Hierin wordt tot uitdrukking gebracht dat in Nederland ook ten aanzien van terroristische misdrijven het opportuniteitsbeginsel toepassing kan vinden. Dit kan bij voorbeeld van belang zijn in situaties, waarin het openbaar ministerie bij de uitoefening van secundaire rechtsmacht onvoldoende bewijs kan verzamelen om tot vervolging over te gaan. De verdragen boden ruimte voor deze uitleg en de verklaring was bedoeld om te onderstrepen dat Nederland onder omstandigheden van die ruimte gebruik zal maken.

Thans doet de vraag zich voor of er, nu voornoemde voorbehouden worden ingetrokken, voldoende aanleiding is om alsnog een dergelijke verklaring af te leggen bij de verdragen en protocollen waarbij het voorbehoud is gemaakt. Daarbij verdient aantekening dat een dergelijke verklaring destijds niet is afgelegd bij de drie in paragraaf 2.2. genoemde verdragen ten aanzien waarvan destijds geen voorbehoud is gemaakt. Thans wordt voorgesteld één consequente lijn te trekken, inhoudende het niet alsnog afleggen van een verklaring en de intrekking van de reeds afgelegde verklaringen. Hieruit kan niet de conclusie worden getrokken dat Nederland niet (meer) het recht heeft om van vervolging terzake van een terroristisch misdrijf dat valt onder een van de verdragen inzake de bestrijding van terrorisme, af te zien, wanneer naar het oordeel van het openbaar ministerie effectieve vervolging niet mogelijk is. Zoals gezegd wordt die ruimte, ook zonder een verklaring, door de desbetreffende verdragen geboden.

#### **5. Koninkrijkspositie**

Aangezien de voorbehouden destijds zijn goedgekeurd voor het gehele Koninkrijk, wordt thans eveneens de goedkeuring van het voornemen tot intrekking voor het gehele Koninkrijk gevraagd.

De Regering van de Nederlandse Antillen heeft aangegeven dat zij medegelding voor haar land wenselijk acht. De benodigde uitvoeringswetgeving is op dit moment nog niet geheel gereed. Thans valt nog niet aan te geven op welke termijn in de benodigde uitvoeringswetgeving zal zijn voorzien.

De Regering van Aruba heeft eveneens aangegeven dat zij medegelding voor haar land wenselijk acht. Dit in verband met het belang dat ook door de Arubaanse Regering wordt gehecht aan een zo effectief mogelijke bestrijding van terroristische misdrijven. De intrekking van de voorbehouden zal aanpassing van de Arubaanse Wetboeken van Strafrecht en van Strafvordering vereisen. Thans valt nog niet aan te geven op welke termijn in de benodigde uitvoeringswetgeving zal zijn voorzien. Daarbij moet worden opgemerkt dat een voorbehoud, dat (mede) is gemaakt voor één van de landen, pas zal worden ingetrokken nadat in de benodigde uitvoeringswetgeving is voorzien. Tevens geldt voor de in de artikelen 3, 4 en 5 van het voorstel van rijkswet genoemde verdragen dat deze nog niet zijn bekrachtigd voor de Nederlandse Antillen. Het is in het belang van de internationale rechtsorde en van een effectieve bestrijding van terrorisme dat voor alle landen van het Koninkrijk alle verdragen en protocollen, genoemd in het voorstel van rijkswet, worden bekrachtigd. Overeenkomstig artikel 18 van het op 23 mei 1969 te Wenen tot stand gekomen Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht (Trb. 1972, 51), dienen landen zich overigens ook vóór de bekrachtiging te onthouden van handelingen die indruisen tegen voorwerp en doel van de te bekrachtigen instrumenten. Het is voorts van belang dat de beoogde intrekking van de voorbehouden zal plaatsvinden voor alle landen van het Koninkrijk. Intrekking daarvan leidt tot vestiging van ongeclausuleerde secundaire rechtsmacht. Deze maakt het mogelijk om ook rechtsmacht uit te oefenen ten aanzien van verdachten van buiten het eigen grondgebied gepleegde terroristische misdrijven, als omschreven in voornoemde verdragen en protocollen, die worden aangetroffen op het eigen grondgebied, in de gevallen waarin niet om hun uitlevering is gevraagd. Zolang de voor de vestiging van deze ongeclausuleerde rechtsmacht benodigde wetgeving niet is totstandgekomen, is de uitoefening van secundaire universele rechtsmacht alleen mogelijk als een verzoek om uitlevering is gedaan en dit verzoek is geweigerd.

## **ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **Artikelen 1 tot en met 5**

In de artikelen 1 tot en met 5 wordt voorgesteld dat de rijkswetgever goedkeurt dat de voorbehouden worden ingetrokken die destijds zijn gemaakt bij de bekrachtiging van de in die artikelen genoemde verdragen en protocollen met betrekking tot de in die verdragen en protocollen neergelegde bepaling inzake de uitoefening van rechtsmacht.

De minister van Justitie,  
E. M. H. Hirsch Ballin

De minister van Buitenlandse Zaken,  
M. J. M. Verhagen