

Vergaderjaar 2001–2002

28 463

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

De aanslagen van 11 september jongstleden hebben ertoe geleid dat in internationaal en nationaal verband onder andere wordt nagegaan of het strafrecht voldoende is toegesneden op terrorisme. In het verband van de Europese Unie is een kaderbesluit dat op terroristische misdrijven ziet voorbereid en op 13 juni 2002 vastgesteld. Het onderhavige wetsvoorstel geeft uitvoering aan dit kaderbesluit terrorismebestrijding. Het beoogt, in aansluiting op het kaderbesluit, het materiële strafrecht aan te scherpen, opdat het beter tot uitdrukking brengt dat terroristische misdrijven tot de ernstigste misdrijven behoren.

Het kaderbesluit bevat een aantal verplichtingen, waarvan de belangrijkste zijn:

- Een aantal gedragingen dienen, bij aanwezigheid van het zogenaamde «terroristisch oogmerk», als terroristisch misdrijf strafbaar te worden gesteld, en – indien mogelijk – met een hogere straf te worden bedreigd;
- Enkele misdrijven die worden gepleegd met het oog op een voorgenomen terroristisch misdrijf, dienen met een hogere straf te worden bedreigd;
- De deelneming aan en het leiden van een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van terroristische misdrijven dient met minimaal acht respectievelijk vijftien jaar gevangenisstraf te worden bedreigd;
- De rechtsmacht ter zake van terroristische misdrijven dient te worden uitgebreid.

Het kaderbesluit geeft aan dat de terroristische misdrijven – niet het terroristisch oogmerk – naar nationaal recht omschreven worden. Het biedt daarmee enige ruimte bij de implementatie. Die ruimte is in dit wetsvoorstel aldus benut, dat gekozen is voor een royale implementatie, waarbij niet alleen de letter maar ook de ratio van het kaderbesluit en de daarin opgenomen strafbaarstellingsverplichtingen zijn betrokken. De verplichtingen tot strafbaarstelling, en daarmee de keuze van de terroristische misdrijven, zijn verder mede bezien tegen de achtergrond van strafbaarstellingsverplichtingen inzake terroristische misdrijven die zijn opgenomen in andere internationale rechtsinstrumenten. Ook is bij de imple-

mentatie rekening gehouden met systematiek en uitgangspunten van het Wetboek van Strafrecht.

2. De opzet van het wetsvoorstel

Een centraal onderdeel van het wetsvoorstel is het voorgestelde artikel 83 Sr. Daarin is, in overeenstemming met artikel 1 van het kaderbesluit, een definitie opgenomen van het terroristisch misdrijf. Onder terroristisch misdrijf wordt verstaan elk van de misdrijven die aldaar zijn opgenomen. Kenmerkend voor deze misdrijven is het «terroristisch oogmerk». Dat oogmerk wordt, overeenkomstig het kaderbesluit, in artikel 83a Sr omschreven als «het oogmerk om de bevolking of een deel der bevolking van een land vrees aan te jagen dan wel een overheid of internationale organisatie te dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden, dan wel de politieke, constitutionele, economische of sociale structuren van een land, of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen». Dat terroristisch oogmerk, en de misdrijven die als terroristisch worden aangemerkt indien zij met dat oogmerk gepleegd zijn, zullen in het vervolg eerst aan de orde komen. Daarna worden de andere terroristische misdrijven besproken: de deelneming aan een terroristische organisatie en de bedreiging met een terroristisch misdrijf.

De kern van het kaderbesluit bestaat, zo werd reeds aangegeven, daarin dat het ertoe verplicht op de aldaar omschreven terroristische misdrijven, die naar nationaal recht dienen te worden gedefinieerd, een hogere straf te stellen dan op de misdrijven die zonder terroristisch oogmerk zijn begaan. In het onderhavige wetsvoorstel wordt in verband daarmee voorgesteld bij de relevante misdrijven een wettelijke strafverhogingsgrond op te nemen (vgl. artikel 83, onderdeel 2°, Sr). Elk van die strafverhogingsgronden bepaalt dat, indien een aangewezen misdrijf is begaan met een terroristisch oogmerk, de op dat misdrijf gestelde tijdelijke gevangenisstraf met de helft wordt verhoogd. Indien op het misdrijf een tijdelijke gevangenisstraf van ten hoogste vijftien jaren is gesteld, kan ingevolge deze wettelijke strafverhogingsgronden levenslange gevangenisstraf of tijdelijke gevangenisstraf van ten hoogste twintig jaren worden opgelegd. Deze systematiek is doorgetrokken naar specifieke misdrijven waarop in de terroristische variant een hogere straf is gesteld (artikel 83, onderdeel 3°, Sr). De voorgestelde aanpassing van artikel 10 Sr bewerkstelligt daarbij dat bij een terroristisch misdrijf, indien de strafverhogingsgrond dat mogelijk maakt, een tijdelijke gevangenisstraf kan worden opgelegd tussen de vijftien en twintig jaar.

Een wettelijke strafverhogingsgrond mist doel en zin, indien op een misdrijf reeds levenslange gevangenisstraf of tijdelijke van ten hoogste twintig jaren is gesteld.

Desalniettemin dienen, onder meer in verband met het voorgestelde artikel 140a Sr, ook de relevante misdrijven waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld als terroristisch misdrijf te worden aangewezen indien zij met een terroristisch oogmerk zijn begaan; daartoe dient artikel 83, onderdeel 1°, Sr.

3. Het terroristisch oogmerk

Uit het voorgaande vloeit voort dat dit wetsvoorstel bij de aangewezen ernstige misdrijven waar niet reeds levenslange gevangenisstraf of tijdelijke gevangenisstraf van ten hoogste twintig jaar op is gesteld, een zware strafverhoging wil verbinden aan de aanwezigheid van het «terroristisch oogmerk».

Naar de mening van de regering is dat ook verantwoord: het oogmerk

stelt een eis die voldoende exact omschreven is en die de voorgestelde strafverhoging kan dragen.

De omschrijving van het terroristisch oogmerk in artikel 83a Sr is gebaseerd op twee internationale rechtsinstrumenten. Het eerste deel van het oogmerk is door het kaderbesluit in de kern ontleend aan het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme. Artikel 2, eerste lid, onder b, van dat Verdrag verplicht tot strafbaarstelling van een gedraging/handeling «bedoeld om de dood van of ernstig lichamelijk letsel te veroorzaken bij een burger (...) wanneer het doel van die gedraging/handeling, door haar aard of context, is een bevolking te intimideren of een overheid of internationale organisatie te dwingen tot het verrichten of het zich onthouden van een handeling.» Ook in het ontwerp voor een alomvattend VN-verdrag tegen terrorisme komt dit oogmerk voor; bij de onderhandelingen over dat verdrag bestaat overeenstemming over deze formulering. Het eerste deel van het in dit wetsvoorstel omschreven oogmerk vormt een vrijwel letterlijke vertaling van het oogmerk zoals in dit verdrag opgenomen. In enkele onderdelen zijn iets andere bewoordingen gekozen. In de eerste plaats is niet gekozen voor «intimideren» maar voor «vrees aanjagen», onder meer omdat het laatste begrip duidelijker tot uitdrukking brengt dat niet vereist is dat het aanjagen van vrees tot het daadwerkelijk geïntimideerd zijn van de bevolking behoeft te hebben geleid. Verder is «intimideren» in het spraakgebruik meer verbonden met het aanjagen van vrees in een directe confrontatie, terwijl buiten twijfel dient te zijn dat ook het op indirecte wijze vrees aanjagen in deze van belang is. In de tweede plaats is in plaats van het «dwingen te verrichten of het zich onthouden van een handeling» gekozen voor de omschrijving «dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden». De gekozen omschrijving is iets ruimer, en sluit bovendien aan bij die van artikel 284 Sr. Op die wijze is verzekerd dat een begrip is gekozen dat in de rechtspraak bekend is. Het laatste deel van de omschrijving van het oogmerk is een toevoeging aan het in VN-verband geformuleerde oogmerk in het kaderbesluit.

De gekozen omschrijving van het oogmerk stelt, tezamen met de omstandigheid dat een beperkt aantal zeer ernstige misdrijven als terroristisch misdrijf zijn aangewezen, buiten twijfel dat strafbare feiten gepleegd door actiegroepen niet als zodanig kunnen worden aangemerkt. Deze actiegroepen plegen ter bevordering van de door hen nagestreefde doelen geen zeer ernstige misdrijven. Zou, in een enkel geval, de kwalificatie van één van de in het bovenstaande opgesomde misdrijven toch van toepassing kunnen zijn, dan stelt de formulering van het gekozen oogmerk buiten twijfel dat het niet om een terroristisch misdrijf gaat. Van strafbare feiten die (delen van) de bevolking vrees aanjagen is in dat verband immers geen sprake. Gepoogd wordt niet, de publieke opinie door het aanjagen van vrees te mobiliseren. Voorts, en in verband daarmee, kan de druk die door dergelijke acties op een overheid of internationale organisatie gelegd wordt, niet als «dwingen» worden aangemerkt. Daarvoor is de pressie die van dergelijke acties uitgaat, onvoldoende sterk. In veel gevallen zijn de misdrijven ook geenszins beoogd, maar een door vele leden van de desbetreffende actiegroep niet gewenst bijverschijnsel bij hun actie. Van het ernstig ontwrichten van fundamentele politieke (etc.) structuren is evenmin sprake.

Tenslotte kan, in voorkomende gevallen, ook het kaderbesluit zelf en de daaraan ten grondslag gelegde overwegingen te zijner tijd als een interpretatiegegeven worden ingeroepen bij de uitleg van het onderhavige oogmerk in situaties waarin strafbare feiten zijn gepleegd tijdens demonstraties en dergelijke. Toepassing van de strafbaarstellingen uit

hoofde van het kaderbesluit wordt in een verklaring bij dat kaderbesluit in dergelijke gevallen uitgesloten.

4. Misdrijven met terroristisch oogmerk

4.1. Inleiding

Artikel 83 Sr kent, zo werd reeds aangegeven, een limitatieve opsomming van alle terroristische misdrijven. In artikel 83, onderdeel 1°, Sr worden daarbij de misdrijven opgesomd waarop, indien zij zijn voltooid, levenslange gevangenisstraf dan wel tijdelijke van ten hoogste twintig jaar is gesteld. In artikel 83, onderdeel 2°, Sr zijn de wettelijke strafverhogingsgronden opgenomen die aan het eind van een aantal titels in het Wetboek van Strafrecht zijn opgenomen. En in artikel 83, onderdeel 3°, Sr zijn de bijzondere terroristische misdrijven opgenomen, die zowel in het Wetboek van Strafrecht als daarbuiten onderscheiden zijn. In het navolgende zal op elk van deze onderdelen van artikel 83 nader worden ingegaan.

4.2. Artikel 83, onderdeel 1°, Sr (ernstigste misdrijven)

Tot de terroristische misdrijven behoren, zo volgt uit artikel 83, onderdeel 1°, Sr, in de eerste plaats een aantal misdrijven waarop levenslange gevangenisstraf of tijdelijke van ten hoogste twintig jaren is gesteld. Onder die misdrijven ressorteert in de eerste plaats de strafbaarstelling van moord in artikel 289 Sr. De aanwijzing van dit misdrijf spoort met de verplichting van het kaderbesluit, de terroristische aanslag op het leven als terroristisch misdrijf te benoemen. Ook enkele andere aangewezen misdrijven die met levenslange gevangenisstraf of tijdelijke gevangenisstraf van ten hoogste twintig jaar bedreigd, staan hiermee in verband. In artikel 92 Sr is bijvoorbeeld de aanslag ondernomen met het oogmerk om het staatshoofd van het leven te beroven met deze straf bedreigd. Gewezen kan ook worden op artikel 108, tweede lid, en artikel 115, tweede lid, Sr.

Aangewezen zijn voorts een aantal misdrijven waarin een element van geweldpleging dan wel bedreiging met geweld voortkomt. Genoemd kunnen worden enkele van de opgenomen misdrijven tegen de veiligheid van de staat (de artikelen 95, 95a Sr) alsmede het aanwenden van geweld of bedreiging daarmee tegen de Staten-Generaal (artikel 121 Sr). Ook de «aanslag» die in de artikelen 93 en 94 wordt omschreven, kan een geweldselement impliceren. De aanwijzing van deze strafbaarstellingen, die ook in de memorie van toelichting bij het voorstel van wet tot uitvoering van het Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen (Kamerstukken II 2001–2001, 28 028, nr. 3, p. 3) worden vermeld, spoort met de verplichting van het kaderbesluit om de aantasting van de fysieke integriteit en de bedreiging met een terroristisch oogmerk als terroristisch misdrijf strafbaar te stellen. Daarbij zal het terroristisch oogmerk juist bij deze misdrijven zeer duidelijk aanwezig kunnen zijn.

In artikel 83, onderdeel 1°, Sr is, in het verband van de staatsgevaarlijke misdrijven, tenslotte ook de ingevolge artikel 96 Sr strafbaar gestelde samenspanning en voorbereiding van de in de artikelen 92–95a omschreven misdrijven als terroristisch misdrijf aangewezen. Het vermelden van artikel 122 Sr heeft, in relatie tot artikel 121 Sr, hetzelfde gevolg. Dat een poging tot een terroristisch misdrijf en de ingevolge artikel 46 Sr strafbare voorbereiding daartoe een terroristisch misdrijf oplevert, kan uit de bepaling van artikel 78 Sr worden afgeleid.

Tenslotte zijn in artikel 83, onderdeel 1°, Sr de gemeengevaarlijke misdrijven opgenomen waarop levenslange gevangenisstraf of tijdelijke

gevangenisstraf van ten hoogste twintig jaar is gesteld. Onder deze misdrijven kan ook het misdrijf van artikel 80, tweede lid, Kernenergiewet worden begrepen. Op deze wijze is buiten twijfel gesteld dat deze misdrijven bij aanwezigheid van een terroristisch oogmerk ook in hun ernstigste verschijningsvorm als terroristisch misdrijf zijn aangemerkt.

4.3. Artikel 83, onderdeel 2°, Sr (wettelijke strafverhogingsgronden)

In artikel 83, onderdeel 2°, Sr zijn de wettelijke strafverhogingsgronden vermeld die de relevante misdrijven, indien begaan met een terroristisch oogmerk, met een hoger strafmaximum bedreigen. Bij de aanwijzing van de onderhavige misdrijven is het kaderbesluit en de daarin besloten liggende vaststelling dat het bij terroristische misdrijven om ernstige misdrijven gaat, uitgangspunt geweest.

Aangewezen zijn in de eerste plaats enkele misdrijven tegen de koninklijke waardigheid, enige misdrijven tegen hoofden van bevriende staten en andere internationaal beschermde personen, en enige misdrijven betreffende de uitoefening van staatsplichten en staatsrechten. Daarbij gaat het om de aanslag op dan wel aanranding van nader aangeduide personen, een daad van geweld tegen beschermde goederen van een internationaal beschermd persoon, alsmede geweld of bedreiging met geweld tegen Provinciale Staten, een gemeenteraad, dan wel de voorzitter of een lid daarvan. Al deze misdrijven hebben daarmee een element van geweld of dreiging met geweld. Verder zal het terroristisch oogmerk ook bij het aanwenden of dreigen met geweld tegen deze organen en personen dan wel hun goederen zeer duidelijk aanwezig kunnen zijn. Het oogmerk ziet onder meer op het dwingen van «een overheid»: dat kan ook een buitenlandse of lagere overheid zijn. De strafbaarstellingen inzake internationaal beschermde personen vloeien ook voort uit een terrorismeverdrag (het Verdrag inzake de voorkoming en bestraffing van misdrijven tegen internationaal beschermde personen, met inbegrip van diplomaten).

Vervolgens zijn in artikel 176a Sr een groot aantal gemeengevaarlijke delicten aangewezen, zoals brandstichting. De voorgestelde systematiek leidt ertoe dat brandstichting, het teweegbrengen van een ontploffing dan wel veroorzaken van een overstroming, dat ingevolge artikel 157 Sr een maximale gevangenisstraf van twaalf jaren kent als daarvan gemeen gevaar voor goederen te duchten is, bij een terroristisch oogmerk met een maximale gevangenisstraf van achttien jaren kan worden bestraft. Indien levensgevaar te duchten is, geldt bij brandstichting een maximum van vijftien jaar. Hetzelfde zal gelden indien zwaar lichamelijk letsel te duchten is, indien en zodra het voorstel van wet tot uitvoering van het op 15 december 1997 te New York totstandgekomen Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen en het op 9 december 1994 te New York totstandgekomen Verdrag inzake de veiligheid van VN-personeel en geassocieerd personeel (Kamerstukken II 2000/01, 28 028) in werking treedt. De voorgestelde systematiek leidt ertoe dat bij een terroristisch oogmerk levenslange gevangenisstraf of tijdelijke gevangenisstraf van ten hoogste twintig jaar kan worden opgelegd. Deze strafbedreiging impliceert dat ook indien uiteindelijk geen dodelijke slachtoffers zijn gevallen, levenslange gevangenisstraf kan worden opgelegd. Naar de mening van de regering is dit gerechtvaardigd tegen de achtergrond van het vreesaanjagende karakter dat een terroristische brandstichting kan hebben.

Ook overigens worden enkele aanpassingen voorgesteld in de titel betreffende de gemeengevaarlijke delicten. In de eerste plaats wordt voorgesteld artikel 161 Sr in die zin aan te passen, dat het van toepassing is op werken dienend tot waterkering, waterlozing, gas- of waterleiding of riole-

ring. Deze formulering is ontleend aan artikel 351 Wetboek van Strafrecht; de daarin voorkomende beperking dat de werken ten algemene nutte gebezigd dienen te worden is niet overgenomen daar het accent in artikel 161 Sr ligt op de gevaarstelling. Ook in het huidige artikel 161 Sr komt deze eis niet voor. Op deze wijze wordt mede invulling gegeven aan de verplichting van het kaderbesluit, straf te stellen op de vergaande verwoesting van infrastructurele voorzieningen, alsmede op het verstoren of onderbreken van de toevoer van water, stroom of andere essentiële hulpbronnen. In verband met de toevoer van water en stroom zijn ook de artikelen 172, als aangepast in het kader van het voorstel van wet tot uitvoering van het op 9 december 1999 te New York totstandgekomen Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme (Kamerstukken II 2000/01, 28 031), alsmede artikel 161bis Sr relevant. Artikel 161 Sr is voorts in die zin aangepast, dat zwaardere maximumstraffen worden bedreigd in het geval van de vernieling levensgevaar voor een ander te duchten is alsmede het geval waarin levensgevaar voor een ander te duchten is en het feit iemands dood ten gevolge heeft. Aldus wordt, in overeenstemming met het kaderbesluit en de systematiek van deze titel, explicieter uitdrukking gegeven aan de strafbaarheid van vernieling van waterwerken etc. indien daardoor «mensenlevens in gevaar kunnen worden gebracht».

Voorts wordt voorgesteld de artikelen 168 en 169 Sr niet alleen op vaartuigen en luchtvaartuigen, maar ook op voertuigen te laten zien. Ook deze aanpassing houdt verband met de uit het kaderbesluit voortvloeiende verplichting, straf te stellen op het veroorzaken van vergaande verwoesting van «vervoersystemen of infrastructurele voorzieningen». Behalve deze beide artikelen zijn ook de artikelen 161, 161bis, 162, 162a, 164 en 166 in dit verband relevant. Ook ten aanzien van de artikelen 170 en 171 wordt een wijziging voorgesteld die uit het kaderbesluit voortvloeit: de reikwijdte wordt uitgebreid tot voor het publiek toegankelijke plaatsen, daarnaast wordt het begrip «installatie ter zee», dat ook onder «gebouw of getimmerte» kan worden gebracht, expliciet opgenomen. Het kaderbesluit verplicht ertoe de vergaande verwoesting van deze zaken strafbaar te stellen. Bij de in het kaderbesluit eveneens genoemde begrippen «overheids- en openbare voorzieningen», alsmede bij «privé-terreinen» is gedacht aan gebouwen. Daarop duidt ook het in de Engelse tekst gekozen begrip *private property*. Terzijde zij nog opgemerkt dat de bestanddelen «gebouw», «installatie ter zee», «geautomatiseerd werk» (etc.) ook zien op gebouwen (etc.) die op het territoire van andere landen dan Nederland staan. Dat blijkt ook uit het verband met artikel 4 Sr, dat ten opzichte van artikel 2 Sr aanvullende rechtsmacht schept voor misdrijven die buiten Nederland zijn begaan.

De verplichting tot het strafbaar stellen van de vergaande verwoesting van een aantal zaken, waar in het voorgaande aan werd gerefereerd, is beperkt tot gevallen waarin «als mogelijk resultaat (...) mensenlevens in gevaar worden gebracht of aanzienlijke schade wordt aangericht». Deze eis is bij de gemeengevaarlijke delicten in veel gevallen aldus ingevuld, dat «gemeen gevaar voor goederen» dan wel «levensgevaar voor een ander» tot toepasselijkheid van de strafbepaling leiden. In enkele gevallen worden andere begrippen gebruikt, zo wordt bij misdrijven waar vervoer of infrastructuur centraal staat veel gewerkt met «gevaar voor de veiligheid». In aanmerking genomen dat de misdrijven volgens het kaderbesluit overeenkomstig het nationale recht worden gedefinieerd, wordt op deze wijze adequaat uitvoering gegeven aan de verplichtingen van het kaderbesluit. Daar komt bij dat van het opnemen van een letterlijke vertaling van enkele van de in het kaderbesluit opgenomen begrippen is afgezien vanwege de te grote onbepaaldheid van deze begrippen. Implementatie

door middel van nadere concretisering is derhalve meer adequaat in het licht van het legaliteitsbeginsel.

Wel wordt in de artikelen 172 en 173a Sr een aanpassing voorgesteld van de delictomschrijving, die uit het kaderbesluit voortvloeit. Naast de met het kaderbesluit sporende eis dat het omschreven gevolg «te duchten» moet zijn, komt de eis dat de schuldige dat weet of redelijkerwijs moet vermoeden, een eis die het kaderbesluit niet kent en die ook overigens bij gemeengevaarlijke delicten niet gesteld wordt, te vervallen. Voorgesteld wordt tevens, deze omschrijving in de connexe culpose delicten (de artikelen 173 en 173b Sr) te schrappen. Op deze wijze wordt het kaderbesluit op een passende wijze geïmplementeerd, en worden de omschrijvingen van deze strafbaarstellingen tevens in lijn gebracht met die van andere gemeengevaarlijke delicten. Opgemerkt zij nog dat de materiële gevolgen van deze aanpassing betrekkelijk gering zijn. Wetenschap van de gevaarlijkheid van de betreffende stof hoeft ook thans niet bewezen te worden; bewijs van het «redelijkerwijs moeten vermoeden» volstaat. Indien het gevaar «te duchten» was, hetgeen betekent dat het (voor een normaal mens) voorzienbaar moet zijn geweest. Is dat het geval, dan zal ook gauw van «redelijkerwijs moeten vermoeden» van het gevaar sprake zijn. Daarbij kan, in het uitzonderlijke geval waarin zulks anders liggen, een beroep worden gedaan op afwezigheid van alle schuld (vgl. HR 29 maart 1966, NJ 1966, 395).

Ook in twee andere titels worden, zo volgt uit artikel 83, onderdeel 2°, Sr, artikelen voorgesteld die een wettelijke strafverhogingsgrond voor terroristische misdrijven bevatten. In het voorgestelde artikel 304a Sr wordt zware mishandeling met een terroristisch oogmerk met een hogere gevangenisstraf bedreigd. In het voorgestelde artikel 415a Sr worden enkele scheepvaart- en luchtvaartmisdrijven met een zwaardere straf bedreigd indien zij zijn begaan met een terroristisch oogmerk. Relevant is vooral de strafbaarstelling van kaping in artikel 385a Sr. In overeenstemming met het kaderbesluit is in dit artikel ook voorzien in strafbaarstelling van kaping van treinen, autobussen, andere middelen van openbaar vervoer en vrachtwagens met een gevaarlijke lading. Het begrip «middelen van openbaar vervoer» komt voldoende bepaald voor; het dekt onder meer de metro, en vormen van openbaar vervoer ten plattelande met personenauto's en minibusjes. De beperking tot vrachtwagens met een gevaarlijke lading houdt verband met het vreesaanjagende karakter van het terroristisch misdrijf en het rechtskarakter van de strafbaarstelling van kaping.

4.4. Artikel 83, onderdeel 3°, Sr (specifieke terroristische misdrijven)

In artikel 83, onderdeel 3°, Sr tenslotte zijn enkele specifieke terroristische misdrijven opgenomen. Twee daarvan zullen, als aangegeven, in navolgende paragrafen worden besproken: artikel 140a en artikel 285, derde lid, Sr. De overige delictomschrijvingen worden hier besproken.

In de eerste plaats wordt voorgesteld de gijzeling met een terroristisch oogmerk tot een afzonderlijk misdrijf te maken (artikel 282b Sr). Gijzeling wordt, zo volgt uit artikel 282a Sr, reeds als een buitengewoon ernstig misdrijf beschouwd; het kent een gevangenisstraf van maximaal vijftien jaar. Voorgesteld wordt de terroristische gijzeling met levenslange gevangenisstraf dan wel tijdelijke gevangenisstraf van ten hoogste twintig jaar te bedreigen. Voor de constructie van een afzonderlijk misdrijf is daarbij gekozen omdat het terroristisch oogmerk gelijksoortig is aan het in artikel 282a Sr opgenomen oogmerk, en een afzonderlijke delictomschrijving waarin naast dat terroristisch oogmerk niet het in artikel 282a Sr vermelde oogmerk is opgenomen de helderheid dient.

Verder wordt in de titel van de misdrijven die tegen het leven gericht zijn, voorgesteld de terroristische doodslag met de hoogst mogelijke vrijheidsstraf te bedreigen, in een artikel 288a Sr. Voor deze constructie is gekozen omdat deze titel overigens geen misdrijven kent waarbij de toepassing van een wettelijke strafverhogingsgrond in verband met een terroristisch oogmerk in de rede zou liggen. Er ligt voorts een verband met artikel 288 Sr, dat aan de omstandigheid dat doodslag vergezeld gaat van een ander strafbaar feit, en gepleegd is met het oogmerk om de uitvoering van dat feit gemakkelijk te maken, eenzelfde strafverhoging verbindt.

Tenslotte is bij een aantal delicten die zijn opgenomen in bijzondere wetten in overeenstemming met het kaderbesluit in een hogere strafbedreiging voorzien voor het geval zij plaatsvinden met een terroristisch oogmerk, dan wel het oogmerk om een terroristisch misdrijf voor te bereiden of gemakkelijk te maken. Dat zijn in de eerste plaats misdrijven omschreven in de Wet wapens en munitie. De wijziging van de WWM impliceert dat tal van gedragingen ten aanzien van wapens (zoals vervaardigen, transformeren en voorhanden hebben) met acht jaar gevangenisstraf bedreigd zijn als één van de omschreven oogmerken aanwezig is. In de tweede plaats is bij de misdrijven omschreven in de Uitvoeringswet verdrag chemische wapens en de Uitvoeringswet verdrag biologische wapens, ingeval het desbetreffende oogmerk aanwezig is, in dezelfde straf voorzien. Dat is bereikt door een wijziging van de WED die geïnspireerd is door het derde lid van artikel 6 WED. Daar is, in afwijking van het stramien van het eerste lid van artikel 6 WED, een lagere straf bedreigd; in het voorgestelde vierde lid wordt in afwijking van dat stramien een hogere straf bedreigd. In de derde plaats wordt voorgesteld een terroristisch misdrijf in een artikel 79 van de Kernenergiewet toe te voegen, dat met gevangenisstraf van ten hoogste vijftien jaren wordt bedreigd; een straf die in overeenstemming is met de grote gevaren die uit terroristische misdrijven die met kernenergie verband houden kunnen voortvloeien. Tenslotte is inzake ontplofbare stoffen een strafbaarstelling opgenomen in een nieuw in te voeren artikel 33a van de Wet explosieven voor civiel gebruik. Bij elk van deze artikelen is verduidelijkt dat de begripsbepalingen van de artikelen 83 en 83a Sr bij de interpretatie van «terroristisch misdrijf» en «terroristisch oogmerk» van toepassing zijn.

De aanwijzing als terroristisch misdrijf vloeit voort uit het kaderbesluit, voor zover de onderhavige delicten plaatsvinden met terroristisch oogmerk. Bij de onderhavige delicten is evenwel zeer wel denkbaar dat zij niet met een terroristisch oogmerk plaatsvinden, maar slechts met het oogmerk om een – later te plegen – terroristisch misdrijf voor te bereiden of gemakkelijk te maken. Het voorhanden hebben van vuurwapens, bijvoorbeeld, zal gewoonlijk niet in zichzelf een vreesaanjagend oogmerk hebben, alleen al omdat het in het geheim plaatsvindt. In de geest van het kaderbesluit is erin voorzien dat ook het voorhanden hebben van vuurwapens met het oog op een later te plegen terroristisch misdrijf onder de voorgestelde strafverzwarringsgrond valt.

5. Deelneming aan een terroristische organisatie

Artikel 140, eerste lid, Sr luidt: «Deelneming aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van misdrijven, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie.» Het derde lid voegt daaraan toe: «Ten aanzien van de oprichters, leiders of bestuurders kunnen de gevangenisstraffen met een derde worden verhoogd.» In het algemeen komen deze straffen toereikend voor. Naar de mening van de regering is er evenwel aanleiding om het deelnemen aan en leiden van een organisatie die het plegen van terroristische misdrijven tot oogmerk heeft met zwaardere straffen te bedreigen. Organisaties

(netwerken) die, in het geheim, zeer ernstige misdrijven voorbereiden welke de rechtsorde zeer ernstig schokken en de veiligheid van de staat direct of indirect kunnen schaden, zijn buitengewoon gevaarlijk. Het deelnemen aan en leiden van dergelijke organisaties of netwerken dient, in dat licht, met zwaardere straffen te worden bedreigd dan in artikel 140 Sr zijn voorzien. Het voorgestelde artikel 140a Sr voorziet daarin.

De bestanddelen van het voorgestelde artikel 140a Sr zijn voor het grootste deel ontleend aan artikel 140 Sr, en dienen op dezelfde wijze te worden uitgelegd. Van belang is in dat verband bijvoorbeeld HR 16 oktober 1991, NJ 1991, 442 m.nt. C, waarin onder meer is aangegeven dat het gaat om «deelnemen in feitelijke zin aan een gestructureerd samenwerkingsverband». Corstens noemt in zijn noot een arrest waaruit blijkt dat van deelneming slechts sprake is indien de betrokkene behoort tot het samenwerkingsverband en een aandeel heeft in, dan wel ondersteunt, gedragingen die strekken tot of rechtstreeks verband houden met de verwezenlijking van het oogmerk tot het plegen van misdrijven; deze formulering wordt herhaald in HR 18 november 1997, NJ 1998, 225, waarin tevens is aangegeven dat de betrokkene moet weten van dat oogmerk. De organisatie behoeft niet een louter misdadige hoofddoelstelling te hebben, zij kan ook – mede – een legaal doel hebben.

Een afwijking ten opzichte van artikel 140 Sr betreft, zo zal duidelijk zijn, het begrip «terroristische misdrijven». Dat is beperkter dan het begrip «misdrijven» dat in artikel 140 Sr wordt gebezigd, en verwijst naar de definitie in artikel 83 Sr. In artikel 140a Sr is op deze wijze straf gesteld op, bijvoorbeeld, deelneming aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van brandstichtingen met een terroristisch oogmerk. Impliciet zit in artikel 140a Sr derhalve een dubbele oogmerk-eis verborgen. Dat is niet nieuw of bijzonder; bij artikel 140 Sr kan en zal een dubbele opzet-eis zich thans ook reeds dikwijls voordoen. Misdrijven kennen, in het algemeen gesproken, immers opzetbestanddelen.

In artikel 140a is niet een op het tweede lid van artikel 140 Sr geïnspireerde delictomschrijving verwerkt. De reden daarvoor is dat dit tweede lid op een geheel andere situatie ziet, namelijk die van de door de civiele rechter verboden rechtspersoon. Straf wordt bedreigd tegen het voortzetten van de werkzaamheid van een rechtspersoon die bij onherroepelijke rechterlijke beslissing verboden is verklaard en deswege is ontbonden.

In het kaderbesluit is de strafbaarstelling van deelneming aan een terroristische organisatie aan de orde in artikel 2. Het eerste lid van dit artikel geeft een omschrijving die van belang is bij de interpretatie van het begrip «organisatie». Deze omschrijving spoort met de interpretatie die in het Nederlandse strafrecht aan dat begrip wordt gegeven, als een «gestructureerd samenwerkingsverband» (vgl. HR 16 oktober 1990, NJ 1991, 442), en kan bij nieuwe interpretatievragen betreffende dit bestanddeel worden betrokken.

Artikel 2, tweede lid, kaderbesluit verplicht ertoe, straf te stellen op het leiden van en het deelnemen aan een terroristische groepering. Beide gedragingen zijn in artikel 140a Sr strafbaar gesteld. Van deelneming kan sprake zijn als de betrokkene gedragingen ondersteunt die strekken tot of rechtstreeks verband houden met de verwezenlijking van het oogmerk van de organisatie (vgl. o.a. HR 18 november 1997, NJ 1998, 225). De straffen die in het voorgestelde artikel 140a Sr op het leiden van en deelnemen aan een terroristische organisatie zijn gesteld, zijn aan het kaderbesluit ontleend. Zij komen de regering passend voor, in het licht van de ernst van de misdrijven die terroristische organisaties nastreven.

6. Bedreiging met een terroristisch misdrijf

Een tweede delictsomschrijving waarin geen terroristisch oogmerk voorkomt, betreft het voorgestelde artikel 285, derde lid, Sr. Daarin is de bedreiging met een terroristisch misdrijf strafbaar gesteld. Te denken valt bijvoorbeeld aan de dreiging met een aanslag op een brug of een kerncentrale. Ook dergelijke bedreigingen kunnen, indien zij geloofwaardig zijn, grote vrees onder de bevolking veroorzaken. Dat geldt nog sterker in het geval zij samen lijken te hangen met andere terroristische misdrijven. In dat licht bezien komt een maximale gevangenisstraf van zes jaar de regering passend voor.

De in het Wetboek van Strafrecht opgenomen delictsomschrijving van bedreiging expliciteert niet, tegen wie de bedreiging gericht moet zijn. Veelal zal de bedreiging tegen een enkele persoon, tegen een aantal personen of tegen één of meer organisaties of ondernemingen gericht zijn. Bij de bedreiging met een terroristisch misdrijf kan, zo bleek uit het gegeven voorbeeld, ook de hele bevolking bedreigd worden. Ook dat rechtvaardigt een hogere strafbedreiging.

7. Voorbereidende misdrijven

De voorgaande misdrijven hebben, als gezegd, het terroristisch oogmerk gemeenschappelijk. In lijn met het kaderbesluit is in dit wetsvoorstel niet met het formuleren en aanwijzen van deze misdrijven als terroristisch misdrijf volstaan. Aangegeven werd reeds, dat in enkele bijzondere wetten, onder andere de WWM, ook verzwaarde strafbedreigingen zijn opgenomen in het geval misdrijven zijn gepleegd met het oogmerk om een terroristisch misdrijf voor te bereiden of gemakkelijk te maken. Ook bij enkele andere misdrijven kan de strafwaardigheid sterk toenemen door de omstandigheid dat zij gepleegd zijn in het kader van de voorbereiding van een terroristisch misdrijf. Daaraan is in dit wetsvoorstel uitdrukking gegeven door in die gevallen een hoger strafmaximum op de strafbare gedraging te stellen.

Onder de voorbereidende misdrijven vallen de strafbaarstellingen van diefstal, valsheid in geschrift en afpersing. Het oogmerk waaraan in deze gevallen de mogelijkheid van strafverhoging is verbonden, is net als bij de eerder vermelde misdrijven in bijzondere wetten het «oogmerk om een terroristisch misdrijf voor te bereiden of gemakkelijk te maken». De omschrijving is ontleend aan artikel 312, eerste lid, Sr, waar geweld met het oogmerk om een diefstal voor te bereiden of gemakkelijk te maken met een hogere straf is bedreigd. Veelal gaat het geweld niet lang vooraf aan de diefstal. Dat kan ook bij het voorbereidende misdrijf het geval zijn. Denkbaar is echter ook dat het voorbereidende misdrijf plaatsvindt ver voor het tijdstip waarop het terroristische misdrijf is gepland. Ook in dat geval kan het onderhavige oogmerk zeer wel aanwezig worden geacht. Terzijde zij nog opgemerkt dat het voorhanden hebben van gestolen voorwerpen dan wel vervalste papieren die bestemd zijn voor het begaan van een terroristisch misdrijf, ook tot strafbaarheid ingevolge artikel 46 Sr kan leiden.

Bij diefstal en afpersing is voorzien in specifieke strafbaarstellingen bij aanwezigheid van het oogmerk om een terroristisch misdrijf voor te bereiden of gemakkelijk te maken. Diefstal met dit oogmerk wordt gestraft met een gevangenisstraf van maximaal zes jaar, waar diefstal zonder dat oogmerk een gevangenisstraf van vier jaar kent. Diefstal met dit oogmerk die gepaard gaat met geweld zal, zo wordt voorgesteld, een gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren kennen. Afpersing gepleegd met het oogmerk om een terroristisch misdrijf voor te bereiden of gemakkelijk te

maken tenslotte wordt, ingevolge het bestaande derde lid van artikel 317 Sr, dat naar het tweede lid van artikel 312 Sr verwijst, eveneens gestraft met een gevangenisstraf van twaalf jaren. Bij valsheid in geschrift leidt de aanwezigheid van het genoemde oogmerk ertoe dat de bedreigde gevangenisstraf wordt verhoogd met de helft, tot negen jaren.

8. Rechtsmacht

Tenslotte zijn in het eerste en tweede onderdeel van Artikel I van het wetsvoorstel, alsmede artikel VI, bepalingen tot uitbreiding van rechtsmacht opgenomen. Ook deze voorstellen vloeien voort uit het kaderbesluit. Dat verplicht er in artikel 9, eerste lid, toe rechtsmacht te vestigen inzake misdrijven die tegen de overheid of bevolking van de desbetreffende lidstaat dan wel een in de betreffende lidstaat gevestigde instelling of organisatie van de Europese Unie begaan worden. Nu worden veel van de onderhavige misdrijven (zoals moord, brandstichting, kaping) niet rechtstreeks «tegen» de betreffende overheid of lidstaat gepleegd. Voor de hand ligt dan ook, deze rechtsmachtbepaling te lezen in verband met het in artikel 1 omschreven oogmerk. In de aan artikel 4 Sr toe te voegen onderdelen die in dit wetsvoorstel worden voorgesteld, is de bepaling in het kaderbesluit dan ook op die wijze geconcretiseerd. Verder wordt voorgesteld artikel 4 Sr in die zin aan te passen dat het begrip «terroristisch misdrijf» ook wordt ingevoegd in de – eveneens met terrorismebestrijding samenhangende – onderdelen 13o en 14o. De rechtsmachtregeling van terroristische misdrijven wordt daardoor versimpeld. Uitgangspunt is dat uitbreidingen van rechtsmacht die uit internationale rechtsinstrumenten inzake terrorisme zijn voortgevloeid in ieder geval van toepassing zijn bij terroristische misdrijven. Verder wordt voorgesteld de artikelen 92 tot en met 96 alsmede 108 in deze onderdelen te schrappen omdat ingevolge onderdeel 1o van artikel 4 de rechtsmacht ten aanzien van deze strafbare feiten reeds onder alle omstandigheden bestaat.

Verder verplicht artikel 9, derde lid, van het kaderbesluit elke lidstaat er, kort gezegd toe rechtsmacht te vestigen ten aanzien van de misdrijven die uitvoering geven aan het kaderbesluit, in het geval geweigerd wordt een persoon over of uit te leveren die verdacht of veroordeeld wordt ter zake van een dergelijk misdrijf. Daaraan is, voor zover het de uitlevering betreft, invulling gegeven door het voorgestelde tweede lid van artikel 4a Sr. De overeenkomst met de rechtsmachtbepaling van (het eerste lid van) artikel 4a Sr, en daarmee de reden voor plaatsing in dit artikel, ligt daarin dat het onderhavige artikellid subsidiaire rechtsmacht creëert. Het verschil ligt daarin, dat het ontstaan van rechtsmacht blijkens het kaderbesluit niet afhankelijk kan zijn van een verzoek tot overname van strafvervolging. Er zij nog op gewezen dat het voorgestelde artikellid geen afbreuk doet aan het in artikel 552hh Sv bepaalde; dat artikel impliceert dat een afgewezen uitleveringsverzoek in de daar omschreven gevallen beschouwd wordt als een ingewilligd verzoek tot strafvervolging. Aangegeven zij dat de onderhavige bepaling niet kan worden geïmplementeerd voor zover zij op overlevering ziet, aangezien deze rechtsfiguur wordt geregeld in het kaderbesluit inzake het Europees aanhoudings- en uitleveringsbevel.

Tenslotte is er in Artikel VI in voorzien dat ook ten aanzien van in Nederland gevestigde vreemdelingen rechtsmacht zal kunnen worden uitgeoefend. Die voorziening is gekoppeld aan het wetsvoorstel partiële wijziging zedelijkheidswetgeving, dat een vergelijkbare voorziening bevat. Ook deze voorziening vloeit voort uit artikel 9 van het kaderbesluit.

9. Financiële consequenties

De financiële consequenties van het onderhavige wetsvoorstel zullen naar verwachting beperkt zijn, in aanmerking genomen het specifieke karakter van de omschreven strafbaarstellingen, alsmede de omstandigheid dat de gedragingen die door het wetsvoorstel met een hogere straf worden bedreigd, thans reeds strafbaar zijn. De financiële consequenties zullen dan ook binnen het kader van de Justitiebegroting worden opgevangen.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I-VI, VIII

De verschillende onderdelen van dit artikel zijn in het voorgaande toegelicht; daar zij naar verwezen.

Artikel VII

De inspanningen zijn er, ook tegen de achtergrond van een daartoe strekkende bepaling in het kaderbesluit, op gericht de wet zo spoedig mogelijk, en in ieder geval voor 31 december 2002 in werking te laten treden.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

Transponeringstabel Kaderbesluit-wetsvoorstel

Kaderbesluit	Wetsartikel
Artikel 1	
– terroristische misdrijven	83 Sr
– terroristisch oogmerk	83a Sr
– aanslag op het leven van een persoon, die de dood ten gevolge kan hebben ¹	92, 108, 115, 117, 288a, 289 Sr
– ernstige schending van de lichamelijke integriteit van een persoon ²	109, 110, 116, 117a, 302, 303 Sr
– ontvoering of gijzeling	92, 108, eerste lid, 115, eerste lid, 282b Sr
– veroorzaken grootschalige vernieling waardoor mensenlevens in gevaar kunnen worden gebracht of grote economische schade kan worden aangericht, van:	
– staats- of regeringsvoorzieningen	170 Sr (gebouw)
– vervoersystemen of infrastructurele voorzieningen	161 Sr (werken voor waterkering, waterlozing, gas- of waterleiding, riolering) 162 Sr (werken voor het openbaar verkeer of luchtverkeer, land- of waterwegen) 162a (luchtvaartuig, voorziening) 164 Sr (spoorverkeer) 166 Sr (een voor de veiligheid van scheepvaart of luchtvaart gesteld teken) 168 Sr (een vaartuig of luchtvaartuig), 161bis Sr (electriciteitswerken), 161sexies Sr (geautomatiseerde werken)
– infrastructurele voorzieningen	170 Sr (installatie ter zee)
– informaticasystemen	170 Sr (voor het publiek toegankelijke plaatsen)
– vast platform op het continentale plat	170 Sr (gebouw)
– openbare plaatsen,	385a Sr
– niet voor het publiek toegankelijke terreinen	
– kapen van een luchtvaartuig, vaartuig of ander transportmiddel voor het vervoer van groepen van personen of goederen	
– vervaardigen, bezit, verwerven, vervoer, leveren of gebruik van	
– vuurwapens	55 WWM
– springstoffen	33a Wet explosieven voor civiel gebruik
– kernwapens	79 en 80 Kernenergiewet, 161 quater Sr
– biologische en chemische wapens	6, vierde lid, WED jo.
Uitvoeringswet verdrag chemische wapens en	idem
Uitvoeringswet verdrag biologische wapens	
alsmede het verrichten van onderzoek (naar) en het ontwikkelen van biologische en chemische wapens	
– het laten ontsnappen van gevaarlijke stoffen of het veroorzaken van brand, overstroming of ontploffing, waardoor mensenlevens in gevaar worden gebracht	artikelen 157, 161 quater en 173a Sr
– verstoren of onderbreken van de toevoer van water, electriciteit of een andere essentiële natuurlijke hulpbron, waardoor mensenlevens in gevaar worden gebracht	artikelen 161, 161bis, 172 Sr
– het bedreigen met een van de onder a) tot en met h) bedoelde gedragingen ³	artikelen 95, 95a, 121, 123, 124, 285, derde lid, Sr
– rechten en fundamentele beginselen	geen aanpassing nodig. ⁴
Artikel 2	
– leiding geven aan terroristische groep	artikel 140a, tweede lid, Sr
– deelneming aan terroristische groep	artikel 140a, eerste lid, Sr
Artikel 3	
– gekwalificeerde diefstal	artikelen 311, eerste lid, onderdeel 6°, 312, tweede lid, onderdeel 5° Sr
– valsheid in geschrift	artikel 225, derde lid, Sr
– afpersing	artikel 317, derde lid, Sr (bestaand) jo het aangepaste artikel 312 Sr.
Artikel 4	
– uitlokking	artikelen 46a, 47 Sr (bestaand) ⁵
– medeplichtigheid	artikel 48 Sr (bestaand)

Kaderbesluit	Wetsartikel
– poging	artikel 45 Sr (bestaand)
Artikel 5	
– uitlevering mogelijk	artikelen 5, 6 Uw (bestaand)
– hogere straf	artikelen 10, derde lid, 114a, 120a, 130a, 176a, 282b, 285, derde lid, 288a, 304a, 415a Sr, 55, vijfde lid, WWM, 6, vierde lid, WED, 33a Wet explosieven voor civiel gebruik, 79 Kernenergiewet
– straf deelneming terroristische groep	artikel 140a, eerste lid, Sr
– straf leidinggeven terroristische groep	artikel 140a, tweede lid, Sr
Artikel 6	
– strafvermindering	Gratiewet (bestaand)
Artikel 7	
– aansprakelijkheid rechtspersonen	artikel 51 Sr ⁶ (bestaand)
Artikel 8	
– geldboetes rechtspersoon	artikelen 23, 51 Sr (bestaand)
– andere sancties	civiele en bestuursrechtelijke maatregelen (bestaand)
Artikel 9	
– rechtsmacht territoir	artikel 2 Sr (bestaand)
– rechtsmacht schip, luchtvaartuig	artikel 3 Sr (bestaand)
– rechtsmacht Nederlands onderdaan/ingezetene	artikel 5 en 5a Sr
– rechtsmacht t.a.v. Nederlandse rechtspersoon	artikel 5 en 5a Sr ⁷
– rechtsmacht t.a.v. feit tegen Nederland etc.	artikel 4, onderdeel 15° en 16° Sr
– vestiging rechtsmacht bij weigering uitlevering	artikel 4a, tweede lid, Sr
– rechtsmacht t.a.v. 140a, uitlokking	artikelen 140a, 47 Sr
Artikel 10	
– geen aangifte of klacht vereist	geen aanpassing nodig ⁸
– maatregelen voor bijstand aan slachtoffer	geen aanpassing nodig ⁹
Artikel 11	
– implementatietermijn	geen aanpassing nodig

¹ Kernbepaling zijn de artikelen 288a en 289 Sr, in samenhang met de bestaande artikelen 45 en 46 Sr. De andere bepalingen stellen de aanslag op het leven van bijzondere personen strafbaar.

² De onderhavige verplichting wordt hoofdzakelijk geïmplementeerd door de artikelen 302 en 303 Sr. Bij de overige artikelen gaat het om feitelijke aanranding van bijzondere personen die zeer wel een terroristisch karakter kan hebben.

³ De kernbepaling is artikel 285, derde lid, Sr, waar heel in het algemeen de bedreiging met een terroristisch misdrijf strafbaar wordt gesteld. De andere opgenomen misdrijven betreffen in de eerste plaats het door geweld of bedreiging met geweld dwingen van regeringsraad, raad van ministers dan wel Eerste of Tweede Kamer (de artikelen 95, 95a en 121 Sr). Deze misdrijven zijn met levenslange gevangenisstraf bedreigd. Ook de misdrijven van de artikelen 123 en 124, die op het door geweld of bedreiging met geweld dwingen bij lagere overheden zien, zijn opgenomen. Aanwijzing als terroristisch misdrijf ligt ook gelet op de aard van deze delicten, die welhaast per definitie op het dwingen van overheden en op politieke en constitutionele verhoudingen zien, voor de hand.

⁴ Strikt genomen is deze bepaling overbodig, nu een kaderbesluit niet kan afdoen aan de verplichtingen voortvloeiend uit artikel 6 EU-Verdrag. De bepaling is opgenomen teneinde tot uitdrukking te brengen dat strafbare feiten gepleegd in het verband van een – al dan niet uit de hand gelopen – actie of demonstratie niet als terroristische misdrijven zijn aan te merken.

⁵ Het kaderbesluit verplicht tot strafbaarstelling van «uitlokking» en «medeplichtigheid», zonder deze nader te omschrijven. In de artikelen 47 en 48 Sr zijn deze deelnemingsfiguren aldus geconcretiseerd dat uitlokkingsmiddelen zijn gespecificeerd, en dat medeplichtigheid wordt onderscheiden in voorbereidende en gelijktijdige medeplichtigheid. Deze concretisering is in overeenstemming met de verplichtingen van het kaderbesluit, dat geen uniforme, weinig concrete strafbaarstelling van deelnemingsfiguren zonder nadere specificatie nastreeft, maar dat buiten twijfel wenst te stellen dat de nationale regeling van daderschap en deelneming in ieder geval voor zover het om uitlokking en medeplichtigheid gaat ook bij terroristische misdrijven van toepassing is.

⁶ Daderschap van de rechtspersoon is door de Hoge Raad in een reeks van arresten op grond van verschillende argumenten aangenomen. Uit die rechtspraak volgt dat zowel het tekortschieten van leidinggevend binnen de rechtspersoon als de omstandigheid dat het strafbare feit de rechtspersoon voordeel brengt relevant zijn (vgl. o.a. HR 1 juli 1981, NJ 1982, 80, m.nt. ThWvV; HR 27 januari 1948, NJ 1948, 197 m.nt. WP). Sinds HR 23 februari 1993, NJ 1993, 605 m.nt. 'tH kan verdedigd worden dat uiteindelijk doorslaggevend is of de gedraging moet gelden

als een gedraging die de rechtspersoon kan worden toegerekend; daarvan is sprake als de voorwaarden welke in artikel 8 kaderbesluit gesteld worden vervuld zijn.

⁷ Uit de jurisprudentie van de Hoge Raad kan worden afgeleid dat een Nederlandse rechtspersoon als een «Nederlander» in de zin van artikel 5 Sr wordt aangemerkt: vgl. HR 18 oktober 1988, NJ 1989, 496. Op dezelfde wijze zal, bij toepassing van het voorgestelde artikel 5a Sr, een in Nederland gevestigde buitenlandse rechtspersoon als «ingezetene» kunnen worden aangemerkt. Indien deze rechtspersoon een strafbaar feit pleegt bestaat derhalve rechtsmacht, onafhankelijk van de vraag of de rechtspersoon voordeel heeft genoten.

⁸ De wet kent bij de terroristische misdrijven geen klachtvereiste.

⁹ Deze bepaling van het kaderbesluit ziet niet zozeer op wetgeving, als wel op concrete bijstand aan familie van het slachtoffer. De bestaande praktijk en regelgeving inzake slachtofferzorg waarborgen dat deze bijstand ook bij een terroristisch misdrijf zal worden verleend.

Artikel 1	
A	
Artikel 4	
Onderdeel 1	geen directe implementatie; vgl. Nader rapport
Onderdeel 2	implementatie artikel 9
B	
Artikel 4a	implementatie artikel 9
C	
Artikel 10	implementatie artikel 5
D	
Artikelen 83 ¹ en 83a	implementatie artikel 1
E, F, G	
Artikelen 114, 120a, 130a	implementatie artikel 5
H	
Artikel 140a	implementatie artikel 2, 5
I, J, K, L, M, N, O	
Artikelen 161, 168, 170, 172, 173a	implementatie artikel 1
Artikelen 169, 171, 173, 173b	geen implementatie
P	
Artikel 176a	implementatie artikel 5
Q	
Artikel 225	implementatie artikel 3
R	
Artikel 282b	implementatie artikel 1, 5
S	
Artikel 285	implementatie artikel 1, 5
T	
Artikel 288a	implementatie artikel 1, 5
U	
Artikel 304a	implementatie artikel 5
V, W	
Artikel 311, 312	implementatie artikel 3
X	
Artikel 385a	implementatie artikel 1
Y	
Artikel 415a	implementatie artikel 5
Artikel II	
Artikel 55 WWM	implementatie artikel 1, 5
Artikel III	
Artikel 33a Wet explosieven voor civiel gebruik	implementatie artikel 1, 5
Artikel IV	
Artikel 79 Kernenergiewet	implementatie artikel 1, 5
Artikel V	
Artikel 6 Wet op de economische delicten	implementatie artikel 1, 5
Artikel VI	
Artikel 5a Sr	implementatie artikel 9

¹ Van enkele misdrijven vloeit de kwalificatie als terroristisch misdrijf minder rechtstreeks uit het kaderbesluit voort; zij zijn in bijlage 1 niet genoemd. Dat geldt voor de artikelen 93, 94, 96, 117b, 122, 140a, 159, 160, 174, 385b, 385c en 385d Sr. De redenen waarom deze misdrijven als terroristisch misdrijf zijn aangewezen zijn in hoofdzaak de volgende. Ten aanzien van de artikelen 93, 94 en 96 Sr geldt dat zij deel uitmaken van een groep misdrijven waarvan andere (de artikelen 92, 95 en 95a Sr) wel als rechtstreekse implementatie van het kaderbesluit kunnen gelden. Het gaat daarbij om Misdrijven tegen de veiligheid van de Staat die zeer wel een terroristisch karakter kunnen hebben, en om die reden bijvoorbeeld ook genoemd zijn in artikel 4 onderdeel 13o en 14o Sr. Ten aanzien van artikel 96 Sr geldt tenslotte dat het voor de hand ligt deze strafbaarstelling van gedragingen in de voorfase op dezelfde wijze te kwalificeren als de voorbereide delicten. Voor artikel 122 geldt hetzelfde argument. Terzake van artikel 117b Sr geldt (evenals overigens voor artikel 117a) dat het rechtstreeks uit een terrorismeverdrag voortvloeit. Kwalificatie als terroristisch misdrijf ligt dan in de rede. Ook de artikelen 385a-385d vloeien uit een terrorismeverdrag voort (het Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van de burgerluchtvaart). De artikelen 159 en 160 bevatten opzettelijke gedragingen met een gemeengevaarlijk karakter die

zeer dicht tegen artikel 157 Sr aanliggen. Bij een royale implementatie van de verplichtingen van het EU-kaderbesluit tot het strafbaarstellen van het veroorzaken van branden en overstromingen ligt aanwijzing als terroristisch misdrijf in de rede. Artikel 174, eerste lid, Sr stelt onder meer strafbaar het verkopen van waren, wetende dat zij voor het leven schadelijk zijn, en dit schadelijk karakter verzwijgende. Dat is een gedraging die welhaast een aanslag op het leven impliceert en die uit dien hoofde als implementatie van het kaderbesluit zou kunnen worden beschouwd. Bij de opname van deze gemeengevaarlijke delicten heeft tenslotte meegespeeld dat het in de rede ligt gemeengevaarlijke delicten die zich uit hun aard zeer wel in terroristische vorm kunnen voordoen over één kam te scheren.