

Vergaderjaar 2019–2020

35 382

Wijziging van de Uitleveringswet, het Wetboek van Strafrecht BES en het Wetboek van Strafvordering ter uitvoering van het Aanvullend Protocol bij het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

Dit wetsvoorstel strekt tot uitvoering van het op 22 oktober 2015 te Riga tot stand gekomen Aanvullend Protocol bij het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme (Trb. 2016, 180; hierna: het Aanvullend Protocol). Dit verdrag is een aanvulling op het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme (Trb. 2006, 34; hierna: het Verdrag). Het Aanvullend Protocol voorziet in enkele aanvullingen ten opzichte van het Verdrag, die zich vooral richten op maatregelen om het gevaar te bestrijden van individuen die naar het buitenland reizen om daar terroristische misdrijven te plegen («*foreign terrorist fighters*»). De kern van het Aanvullend Protocol bestaat uit de verplichting voor de verdragsstaten om enkele specifieke gedragingen op het gebied van terrorisme strafbaar te stellen in hun nationale strafwetgeving.

Zoals in de memorie van toelichting bij het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het op 22 oktober 2015 te Riga tot stand gekomen Aanvullend Protocol bij het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme (Trb. 2016, 180) is genoemd, komen de in het Aanvullend Protocol opgenomen gedragingen (artikelen 2–6) overeen met soortgelijke gedragingen die zijn opgenomen in de in 2018 door Nederland geïmplementeerde Richtlijn (EU) 2017/541 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 inzake terrorismebestrijding en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad en tot wijziging van Besluit 2005/671/JBZ van de Raad (PbEU 2017, L 88). Het gaat hierbij om gedragingen die in het Nederlandse Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafrecht BES reeds strafbaar zijn gesteld. Hiervoor wordt verwezen naar de implementatietabel die als bijlage is opgenomen bij de eerdergenoemde memorie van toelichting.

Zoals eveneens in voornoemde memorie van toelichting is beschreven, is uitvoeringswetgeving nodig ter implementatie van artikel 9 van het Aanvullend Protocol. In dat artikel zijn verschillende bepalingen uit het Verdrag van overeenkomstige toepassing verklaard op het Aanvullend Protocol. Het gaat onder andere om bepalingen inzake rechtsmacht en

uitlevering. Omdat deze bepalingen van overeenkomstige toepassing zijn verklaard op de artikelen 2 tot en met 6 van het Aanvullend Protocol, moeten deze voorzieningen zich ook uitstrekken tot de gevallen waarin sprake is van de strafbare feiten, bedoeld in deze artikelen.

Dit wetsvoorstel voorziet met het oog op het voorgaande in wijziging van de Uitleveringswet, het Wetboek van Strafrecht BES en het Wetboek van Strafvordering. Daarnaast zal ter implementatie van het Aanvullend Protocol worden voorzien in een aanvulling van het Besluit internationale verplichtingen extraterritoriale rechtsmacht, zodat door Nederland op de door het Verdrag en het Protocol voorgeschreven wijze rechtsmacht kan worden uitgeoefend op basis van het actief personaliteitsbeginsel.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdeel A

In artikel 20 van het Verdrag is bepaald dat verdragsstaten uitlevering niet mogen weigeren met als enige reden dat sprake is van politieke delicten. Ter uitvoering van dit artikel is het Verdrag opgenomen in de lijst van artikel 11, derde lid, Uitleveringswet. Ingevolge artikel 9 van het Aanvullend Protocol is artikel 20 van het Verdrag ook van toepassing voor zover het gaat om de misdrijven waarop het Aanvullend Protocol betrekking heeft. Ter uitvoering hiervan voorziet artikel I, onderdeel A, erin dat ook de misdrijven die uitvoering geven aan de in het Aanvullend Protocol opgenomen strafbaarstellingsverplichtingen worden toegevoegd aan de lijst van artikel 11, derde lid.

Onderdeel B

Artikel 19 van het Verdrag verplicht de verdragsstaten onderling uitlevering mogelijk te maken ten aanzien van de in het Verdrag opgenomen strafbaarstellingen. Aan die verplichting is uitvoering gegeven door het Verdrag op te nemen in artikel 51a, tweede lid, van de Uitleveringswet. Nu ingevolge artikel 9 van het Aanvullend Protocol ook uitlevering mogelijk moet worden gemaakt ten aanzien van de misdrijven die uitvoering geven aan de in het Aanvullend Protocol opgenomen strafbaarstellingsverplichtingen voorziet artikel I, onderdeel B, erin dat het Aanvullend Protocol eveneens wordt opgenomen in artikel 51a, tweede lid, van de Uitleveringswet.

Artikel II

Artikel 14, eerste lid, onder c, van het Verdrag verplicht verdragsstaten tot het vestigen van rechtsmacht ten aanzien van de misdrijven waarop het Verdrag betrekking heeft, voor zover deze misdrijven zijn gepleegd door een eigen onderdaan. Aan de uitoefening van deze rechtsmacht mag niet de voorwaarde worden gesteld dat op het desbetreffende strafbare feit ook straf is gesteld in het land waar het begaan is (het vereiste van dubbele strafbaarheid). Op grond van artikel 9 van het Aanvullend Protocol geldt deze verplichting tot vestiging van rechtsmacht ook voor de strafbare feiten, genoemd in de artikelen 2 tot en met 6 van het Aanvullend Protocol.

Ter uitvoering van artikel 9 wordt voor Caribisch Nederland in de door artikel 14, eerste lid, onder c, van het Verdrag voorgeschreven mogelijkheid van de uitoefening van rechtsmacht voorzien door de in artikel II, onderdeel 10°, voorgestelde aanvulling van artikel 5 van het

Wetboek van Strafrecht BES. Daarmee wordt rechtsmacht gevestigd ten aanzien van ingezetenen van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba die zich buiten die openbare lichamen schuldig maken aan één van de strafbare feiten uit het Aanvullend Protocol. In deze rechtsmachtgrondslag op basis van het actief personaliteitsbeginsel zal voor het Europese deel van Nederland worden voorzien door een aanpassing van het Besluit internationale verplichtingen extraterritoriale rechtsmacht.

Blijkens de memorie van toelichting bij de goedkeuringswet van het Verdrag heeft de wetgever destijds gemeend dat artikel 14, eerste lid, onderdeel c, toereikend werd geïmplementeerd door artikel 5, eerste lid, onderdeel 2 (oud), van het Wetboek van Strafrecht (Kamerstukken II 2007/08, 31 422 (R 1853), nr. 3, p. 14). Genoemd artikel koppelde evenwel – net als zijn opvolger artikel 7, eerste lid, Sr – de mogelijkheid van de uitoefening van rechtsmacht ten aanzien van Nederlanders die een strafbaar feit plegen in het buitenland aan het vereiste van dubbele strafbaarheid. Bij nader inzien moet worden geconcludeerd dat artikel 14 van het Verdrag geen ruimte biedt voor het stellen van deze voorwaarde aan de uitoefening van rechtsmacht op basis van het actief personaliteitsbeginsel. Om deze reden zal de hiervoor aangekondigde wijziging van het Besluit internationale verplichtingen extraterritoriale rechtsmacht ook worden benut om deze omissie te herstellen. De uitoefening van rechtsmacht op basis van het actief personaliteitsbeginsel wordt daarmee mogelijk gemaakt voor de door het Verdrag bestreken misdrijven zonder dat daaraan de eis van dubbele strafbaarheid wordt gesteld.

In lijn met het voorgaande wordt voorgesteld ook de rechtsmachtsregeling in het Wetboek van Strafrecht BES aan te passen. Dit betekent dat de misdrijven die vallen onder de strafbaarstellingsverplichtingen van het Verdrag worden opgenomen in een afzonderlijk onderdeel van artikel 5 van het Wetboek van Strafrecht BES, waarin de voorwaarde van dubbele strafbaarheid niet wordt gesteld (zie het voorgestelde onderdeel 9° van artikel 5 van het Wetboek van Strafrecht BES).

Artikel III

Artikel 19, derde lid, van het Verdrag verplicht verdragsstaten rechtsmacht te vestigen voor de situatie waarin een verdachte van een misdrijf uit het Verdrag zich op het grondgebied van een verdragspartij bevindt en zij deze niet uitlevert. Deze bepaling geeft uitdrukking aan het beginsel «aut dedere, aut judicare» (uitleveren of zelf vervolgen). Ter uitvoering van deze bepaling is het Verdrag opgenomen in de lijst van artikel 5.3.16 van het Wetboek van Strafvordering. In dat artikel wordt bepaald dat een verzoek tot uitlevering van een persoon die zich op Nederlands grondgebied bevindt, wordt beschouwd als een ingewilligd verzoek tot strafvervolgning als dat verzoek afkomstig is van een verdragsstaat en de uitlevering is geweigerd.

Ter implementatie van artikel 9 van het Aanvullend Protocol, waaruit volgt dat artikel 19, derde lid, van het Verdrag eveneens van toepassing is indien sprake is van de misdrijven waarop het Aanvullend Protocol betrekking heeft, wordt in artikel III voorgesteld deze misdrijven, voor zover zij vallen onder de omschrijvingen van het Aanvullend Protocol, toe te voegen aan artikel 5.3.16, tweede en vierde lid, van het Wetboek van Strafvordering.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus