

Vergaderjaar 2001–2002

**28 028**

## **Uitvoering 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 1994 te New York totstandgekomen Verdrag inzake de veiligheid van VN-personeel en geassocieerd personeel (Trb. 1996, 62)**

**Nr. 4**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 30 oktober 2001

De vaste commissie voor Justitie<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

#### **1. Inleiding**

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Deze leden vragen of de in artikel 2, eerste lid van het Verdrag geformuleerde motieven voldoende in de Nederlandse strafbepalingen teruggevonden worden of is dat niet noodzakelijk? Wat betekent in dit verband de zinsnede «Voor zover kan worden overzien» (par. 1.4)?

De leden van de VVD-fractie hebben met instemming kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel.

De regering geeft na een uitgebreide belangenafweging te kennen geen voorstander te zijn van afzonderlijke strafbaarstelling van terroristische bomaanslagen. Daarbij wordt uiteengezet dat de strafrechtelijke middelen om iets tegen dergelijke aanslagen te doen ruim voorhanden zijn. Een uitvoerige lijst van strafartikelen passeert de revue. Het ziet er echter naar uit dat niet op de strafmaat is gelet. Zo is opzettelijke en wederrechtelijke vernieling met slechts twee jaar strafbaar gesteld (artikel 350 lid 1 Wetboek van Strafrecht). Dit maximum kan in geval van arglist of levensgevaar weliswaar met een derde worden verhoogd (artikel 354 Wetboek van Strafrecht). Evenmin is voorlopige hechtenis in zo'n geval mogelijk, tenzij geen vaste woon- of verblijfplaats van de verdachte kan worden vastgesteld. Geen terrorist zal zich daardoor laten afschrikken indien hij aanslagen zou willen plegen. Slechts artikel 157 Wetboek van Strafrecht (opzettelijke veroorzaking van een ontploffing) is hiervoor adequaat. In hoeverre ziet de regering in de gegeven omstandigheden aanleiding een aparte strafbaarstelling in EU-verband te bepleiten, zo vragen deze leden. Voorts is in artikel 2 van het Verdrag onder andere het afleveren van springstof strafbaar gesteld. De regering is van mening dat deze handeling kan worden aangemerkt als het strafbaar voorbereiden van een aanslag. Maar is het louter afleveren van springstof altijd aan te merken

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Swildens-Rozendaal (PvdA), voorzitter, Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Zijlstra (PvdA), Apostolou (PvdA), Middel (PvdA), Van Heemst (PvdA), Dittrich (D66), Rabbae (GroenLinks), Van Oven (PvdA), Kamp (VVD), ondervoorzitter, Rouvoet (ChristenUnie), O. P. G. Vos (VVD), Passtoors (VVD), Van Wijmen (CDA), De Wit (SP), Ross-van Dorp (CDA), Niederer (VVD), Nicolai (VVD), Halsema (GroenLinks), Weekers (VVD), Van der Staaij (SGP), Wijn (CDA) en Vacature (PvdA).

Plv. leden: Wagenaar (PvdA), Balkenende (CDA), C. Cörüz (CDA), Van Vliet (D66), Duijkers (PvdA), Kuijper (PvdA), Albayrak (PvdA), Barth (PvdA), Hoekema (D66), Karimi (GroenLinks), Santi (PvdA), Luchtenveld (VVD), Slob (ChristenUnie), Van den Doel (VVD), Rijpstra (VVD), Rietkerk (CDA), Marijnissen (SP), Buijs (CDA), Van Baalen (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), Vacature (GroenLinks), De Vries (VVD), Van Walsem (D66), De Pater-van der Meer (CDA) en Arib (PvdA).

als voorbereidingshandeling voor een terroristische aanslag? Is het bovendien altijd te bewijzen, dat het afleveren was bedoeld voor een bepaalde aanslag, zeker indien de aanslag verijdeld is? Is het kortom niet raadzaam om het afleveren van springstof toch apart strafbaar te stellen, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De leden van de CDA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel 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 totstandgekomen Verdrag inzake de veiligheid van VN-personeel en geassocieerd personeel. Deze leden zijn ingenomen met het feit dat de uitvoeringswetgeving tegelijkertijd met de goedkeuringswet aan het parlement is aangeboden, om daarmee bij inwerkingtreding meteen de mogelijkheid te hebben op basis van de Uitleveringswet en het Wetboek van Strafrecht over te gaan tot strafvervolgning dan wel uitlevering van verdachte personen. Alhoewel de leden van de CDA-fractie bij de uitvoering van het onderhavige Verdrag minder problemen zien met de gekozen systematiek dan bij de uitvoering van het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme, menen zij dat het toch geen kwaad zou kunnen indien er ook voor gekozen zou worden om de strafbaarstelling van terroristische bomaanslagen als zodanig op te nemen in het Wetboek van Strafrecht. Het zou naar de mening van de leden van de CDA-fractie de duidelijkheid ten goede zijn gekomen om in één strafbepaling te komen tot afzonderlijke strafbaarstelling van het plegen van terroristische bomaanslagen. Het specifieke karakter en de ernst van het plegen van terroristische bomaanslagen zou dit naar de mening van deze leden rechtvaardigen. De leden van de CDA-fractie achten de noodzaak hiertoe, mede vanwege de wijzigingen van artikelen 157 en 158 Wetboek van Strafrecht minder urgent dan het geval is bij de strafbaarstelling van financiering van terrorisme, temeer daar in het Wetboek van Strafrecht het opzettelijk teweegbrengen van een ontploffing strafbaar is. De behoefte tot een afzonderlijke strafbaarstelling van terroristische bomaanslagen zou naar hun mening overigens minder worden indien terrorisme als zodanig opgenomen zou worden in het Wetboek van Strafrecht. De leden van de CDA-fractie willen graag een reactie van de regering ontvangen op hun opvatting dat strafbaarstelling van uitsluitend het plegen van terroristische bomaanslagen onvoldoende is in het kader van de bestrijding van terrorisme. Naar de mening van deze leden zou het lid zijn van een terroristische organisatie (die eventueel terroristische bomaanslagen zal plegen) en het beramen van terroristische bomaanslagen strafbaar gesteld moeten worden. De leden van de CDA-fractie zouden voorts met het oog op het Europees aanhoudingsbevel willen vernemen of na totstandkoming van een Europees aanhoudingsbevel het plegen van een terroristische bomaanslag onderdeel wordt van strafbaarstelling van terroristische delicten in het algemeen of dat het plegen van een terroristische bomaanslag afzonderlijk strafbaar gesteld wordt.

Met betrekking tot de strafbaarstelling willen de leden van de CDA-fractie voorts vernemen hoe de Nederlandse strafmaat zich verhoudt tot de strafmaat in de overige verdragsstaten. Deze leden willen daarnaast vernemen hoe de strafbaarstelling van terroristische bomaanslagen in de Nederlandse strafwetgeving zich verhoudt tot de strafbaarstelling hiervan in andere EU lidstaten?

Ook vernemen de leden van de CDA-fractie graag hoe het sluitstuk van uitlevering geregeld is. Levert Nederland ook uit aan verdragsstaten die de doodstraf kennen? Is er een categorie verdachten van terroristische delicten die Nederland niet zal uitleveren, zoals in het verleden wel is gebeurd bij leden van de ETA?

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Deze leden zijn verheugd over het feit dat er in internationaal verband daadkrachtig wordt opgetreden om internationaal terrorisme te bestrijden. Deze leden onderkennen het belang van de veiligheid van VN-personeel. Zij betreuren het dat personeel van zelfstandig opererende intergouvernementele of non-gouvernementele organisaties buiten het bereik van het Verdrag vallen. In eerdere schriftelijke gedachtewisselingen is dit punt reeds aan de orde geweest. Is de regering van mening, dat gezien de internationale situatie, er thans mogelijkheden zijn om de reikwijdte van het Verdrag uit te breiden of op een zelfde wijze de veiligheid van personeel van zelfstandig opererende intergouvernementele of non-gouvernementele organisaties te garanderen, zo vragen deze leden. Deze leden wensen te vernemen hoe beoordeeld wordt of er sprake is van een rechtshulpverzoek ten behoeve van een onderzoek naar strafbare feiten van politieke aard of daarmee verband houdende feiten. Welke maatstaven worden daarvoor aangelegd, zo vragen deze leden. Tenslotte hebben de leden van de D66-fractie nog de volgende opmerkingen van meer algemene aard over de veiligheid van personeel. Wanneer de internationale gemeenschap zich mengt in de problematiek van een instabiele regio en personeel naar een dergelijk gebied zendt, dient zij ook de veiligheid van het namens haar ingezette personeel te garanderen. De vraag dient zich aan hoe de internationale gemeenschap op gevaarlijke crises reageert. Hoe beoordeelt de internationale gemeenschap of er sprake is van een onverantwoorde situatie voor haar personeel in het crisisgebied? Wanneer wordt ertoe overgegaan personeel terug te trekken? Welke minimummaatstaven worden daarbij gehanteerd? Hoe wordt de veiligheid van lokaal personeel gegarandeerd, zo vragen deze leden. Bovengenoemde vragen zijn mede van belang gezien de huidige internationale situatie; hoe reageert de internationale gemeenschap indien de situatie politiek, militair of anderszins gevaarlijk wordt door krachten in de binnenlandse gemeenschap en hoe treedt de internationale gemeenschap op wanneer zij er zelf toe overgaat actief op te treden in het crisisgebied door middel van bijvoorbeeld militaire acties, zo vragen deze leden. Gezien het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat de leden van de fractie van D66 zich kunnen vinden in onderhavig wetsvoorstel. Graag ontvangen deze leden een nadere toelichting van de regering op de door hen gestelde vragen.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben met grote belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel dat voorziet in de uitvoering van twee VN-verdragen. Bestrijding van terrorisme heeft grote prioriteit na de tragische gebeurtenissen van 11 september 2001. Deze leden benadrukken het belang van daadkracht bij deze internationaal georiënteerde vormen van criminaliteit. Dat mag evenwel niet ten koste gaan van de aan verdachten van deze delicten toekomstige rechtsstatelijke waarborgen. Tevens dient naar de mening van deze leden te worden voorkomen dat Nederland door de gegeven verdragsverplichtingen na te leven, bijdraagt aan de opsporing en vervolging van verdachten van politieke delicten.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig voorstel. Zij hebben dienaangaande enkele vragen. Deze leden verzoeken de regering de toegevoegde waarde van het hebben van een aparte verklaring tegen terrorisme toe te lichten, daar de genoemde activiteiten sowieso illegaal zijn. Deze leden willen van de regering weten of ieder land dat het Verdrag niet heeft ondertekend niet hoeft uit te leveren, en of deze situatie niet tot grotere verschillen in het beleid van landen zal leiden.

De leden van de SGP-fractie kunnen zich vinden in de wijze waarop de regering uitvoering wenst te geven aan de beide verdragen. Zij constateren aan de hand van de memorie van toelichting dat de Nederlandse wetgeving reeds in overwegende mate voorziet in de uitvoering van de verplichtingen van de verdragen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel tot uitvoering van het Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen en het Verdrag inzake veiligheid VN-personeel van de financiering van terrorisme. Onder verwijzing naar hun inbreng bij het wetsvoorstel tot goedkeuring van het verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen zelf, stellen zij bij het onderhavige wetsvoorstel een aantal vragen. In de toelichting op het onderhavige wetsvoorstel wordt verondersteld dat handelingen die met terroristische bomaanslagen samenhangen, feitelijk al strafbaar zijn gesteld via de omschrijving van een groot aantal afzonderlijke delicten in het Wetboek van Strafrecht. In het bijzonder is afgezien van een aparte strafbaarstelling van een terroristische bomaanslag. In hoeverre moet dit worden gezien tegen de achtergrond van verdere standpuntbepalingen over de strafbaarstelling van terrorisme, c.q. lidmaatschap van een terreurorganisatie als afzonderlijk delict als zodanig?

Dit standpunt van de regering heeft tot gevolg dat slechts een beperkte wijziging van het Wetboek van Strafrecht is voorzien. Het komt deze leden voor dat terreurdaden, voor zover zij al niet samenhangen met generieke misdrijven als doodslag, vooral samenhangen met de delicten die strafbaar zijn gesteld in titel VII Wetboek van Strafrecht. Van de delicten uit titel VII stelt de regering slechts een wijziging voor van de artikelen 157 en 158, hetgeen zal samenhangen met het feit dat slechts deze artikelen inhoudelijk samenhangen met bomaanslagen. Niettemin kunnen zij zich voorstellen dat deze wetswijziging tevens wordt aangegrepen om te bezien of ook in een flink aantal van de overige artikelen van deze titel het bestanddeel «of gevaar voor zwaar lichamelijk letsel» wordt ingevoegd, evenals dat in artikel 158 het geval is. Is de regering bereid dit te overwegen? De leden van de fractie van de ChristenUnie denken daarbij in het bijzonder aan bepalingen als artikel 173a, hetgeen in het licht van de anthrax-aanslagen hoogst actueel is.

Voorts vragen deze leden naar de achtergrond van het feit dat de strafbedreiging op de verschillende delicten uit titel VII uiteenloopt. Indien het in de lucht, water of bodem brengen van een stof (artikel 173a) de dood tot gevolg heeft, wordt maximaal 15 jaar hechtenis opgelegd, evenals bij de delicten als omschreven in 165bis, 161 sexies, 162, 162a en 172. De inhoudelijk vergelijkbare (alle delicten kunnen de dood tot gevolg hebben) artikelen 157, 161 quater, 164, 166, 168, 170 en 174 kennen een maximale straf van 20 jaar. Ligt gelijktrekking over de hele linie tot 20 jaar niet zeer voor de hand, zo vragen deze leden.

Tenslotte vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie of het Wetboek van Strafrecht thans voldoende voorziet in de strafbaarstelling van de verspreiding van «terreurhandleidingen» in druk of via internet.

## **2. Uitbreiding van de rechtsmacht**

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom voor wat betreft de rechtsmachtvoorschriften voortvloeiend uit art. 10 vierde lid van het Verdrag inzake de veiligheid van het VN-personeel een beperktere mogelijkheid gekozen wordt dan voor de uitwerking van art. 6, vierde lid van het bomterrorismeverdrag? Zo verschillend van aard zijn beide verdragen toch niet, zo vragen deze leden.

Artikel 10, lid 4 van het Verdrag inzake de veiligheid van VNen geassocieerd personeel verplicht rechtsmacht te vestigen voor de gevallen dat een verdachte zich op het grondgebied van een verdragsluitende partij bevindt en deze partij die verdachte niet uitlevert. De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering dit nader toe te lichten. Wanneer staat vast dat die partij niet uitlevert? In hoeverre moet eerst onderhandeld worden? Wat dient er te gebeuren indien de partij beweert dat de verdachte niet in haar handen is, terwijl er reden is om daaraan te twijfelen? Wat kan er gebeuren indien Nederland gevraagd wordt Nederlanders uit te leveren aan landen waarin, in vergelijking tot Nederland, op lichtvaardige wijze tot een verdenking wordt besloten?

De leden van de CDA-fractie hadden reeds bij de goedkeuringswet hun instemming uitgesproken voor de uitbreiding van de Nederlandse jurisdictie voor het geval de vermoedelijke dader van een van de feiten van het Verdrag zich in Nederland bevindt. Zij kunnen dan ook instemmen met de vestiging van universele rechtsmacht.

Deze leden kunnen tenslotte eveneens instemmen met de vestiging van rechtsmacht indien het strafbare feit is gericht tegen een eigen onderdaan, ook wanneer de terroristische handeling is gericht tegen een Nederlandse onderdaan buiten het grondgebied van Nederland.

In het onderhavige wetsvoorstel worden drie uitvoeringsaspecten besproken. Met name de uitbreiding van de rechtsmacht is een belangrijk onderwerp, zo menen de leden van de D66-fractie. De regering geeft aan dat Nederland in beginsel terughoudend is ten aanzien van het vestigen van extraterritoriale rechtsmacht. Echter, de regering wenst een uitzondering te maken in het kader van het Verdrag inzake de veiligheid van VN- en geassocieerd personeel en in het kader van het Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen door het passief nationaliteitsbeginsel in te voeren. Acht de regering het gewenst om in andere situaties het passief nationaliteitsbeginsel eveneens van toepassing te laten verklaren, zo vragen deze leden.

De leden van de SP-fractie wensen van de regering te vernemen of Nederland de jurisdictie van een derde Staat in bepaalde gevallen (c.q. wanneer volgens Nederlandse normen de straf buitenproportioneel zou zijn) mag weigeren te erkennen, dan wel dat Nederland mag weigeren een vermeend terrorist te vervolgen bij verschil van inzicht over het al dan niet terroristisch zijn van het betreffende individu.

Deze leden van de SGP-fractie stellen de vraag of nader toegelicht kan worden waarom op het punt van het vestigen van rechtsmacht onderscheid wordt gemaakt tussen het Verdrag inzake de veiligheid van VN- en geassocieerd personeel en het Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen. In hoeverre vormt «de aard van de misdrijven» (p. 6) een verklaring voor dit onderscheid, zo vragen deze leden.

### **3. Uitlevering**

De leden van de D66-fractie zijn verheugd over de mogelijkheid om het Verdrag als grondslag ten behoeve van uitlevering in verband met terroristische aanslagen te laten gelden. Zijn er nog andere wijzigingen te verwachten van artikel 51a Uitleveringswet in het kader van de internationale aanpak van terrorisme, zo vragen deze leden.

De leden van de SP-fractie wensen van de regering te vernemen of Nederland in bepaalde gevallen uitlevering kan weigeren (c.q. wanneer volgens Nederlandse normen de straf buitenproportioneel zou zijn).

#### **4. Artikelsgewijze toelichting**

##### *Artikel I, onderdeel C*

De leden van GroenLinks vragen of de voorgestelde toevoeging van het strafverzwarende element «of gevaar voor zwaar lichamelijk letsel» in de artikelen 157 aanhef onder 2 en 158 aanhef onder 2 Wetboek van Strafrecht tot gevolg heeft dat deze strafverzwaring ook gaat gelden voor feiten die niet onder de werkingssfeer van het Verdrag vallen. Feitelijk zou dat tot gevolg hebben dat de reikwijdte van deze delictomschrijvingen wordt vergroot.

##### *Artikel III*

In de internationale rechtspleging, neergelegd in uitleveringsverdragen, is algemeen aanvaard dat staten de personen die verdacht worden van politieke delicten niet uitleveren. Een dergelijke bepaling is vastgelegd in artikel 11 Uitleveringswet. Artikel 11 lid 3 Uitleveringswet maakt daarop een uitzondering en het is de bedoeling van het onderhavige wetsvoorstel daaraan uitvoering van het Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen toe te voegen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de depolitiseringsclausules in het Verdrag inzake bestrijding terroristische bomaanslagen in combinatie met de ruime definitiebepalingen van artikel 1 van het Verdrag niet indruisen tegen de door de Hoge Raad gehanteerde predominantieer bij de bepaling of er sprake is van 'klassieke' absolute politieke delicten (HR 8 mei 1978, NJ 1978, 314). De predominantieer komt er op neer dat bij de beantwoording van de vraag of sprake is van een politiek delict moet worden bepaald of de verdachte in redelijkheid heeft kunnen oordelen of de feiten, afzonderlijk dan wel in samenhang met de begane delicten, tot enig direct op het politieke einddoel betrokken resultaat kon leiden. Hoewel toepassing van (zinloos) geweld de honorering van een beroep op het politieke karakter van delicten klein maakt, zouden de leden van GroenLinks-fractie graag de vraag beantwoord zien of voor terroristische bomaanslagen, gepleegd tegen overheidsfunctionarissen, met als doel het staatsgezag van een buitenlandse mogendheid te ondermijnen, uitzondering behoeven.

De voorzitter van de commissie,  
Swildens-Rozendaal

De griffier van de commissie,  
Pe