

Vergaderjaar 2001–2002

28 030 (R 1701)

Goedkeuring van het op 9 december 1999 te New York totstandgekomen Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme (Trb. 2000, 12)

B

OORSPRONKELIJKE TEKST VAN DE MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS VOORGELEGD AAN DE RAAD VAN STATE EN VOOR ZOVER NADIEN GEWIJZIGD

1. De tweede alinea van onderdeel 1.1. luidde:

De impuls om bestaande internationale verdragen ter bestrijding van onderscheiden vormen van terrorisme uit te breiden met een Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme – hierna te noemen (onderhavige) Verdrag – vindt zijn oorzaak in het groeiende besef dat het voor een effectieve aanpak van terrorisme noodzakelijk is te voorzien in een internationaal instrument dat gericht is op de bestrijding van financiering van terrorisme. Van een dergelijk instrument kan een belangrijke preventieve uitwerking uitgaan.

2. De voorlaatste zinnen van de derde alinea van onderdeel 1.1. luiden:

Het Verdrag is thans door ongeveer 30 staten ondertekend. Inmiddels hebben drie landen een akte van bekrachtiging gedeponeerd.

3. Onderdeel 3 luidde:

3. Verklaring bij de artikelen 7 en 10

In de memorie van toelichting bij het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen is aangekondigd dat de regering voornemens is bij de bekrachtiging van dat verdrag een verklaring af te leggen omtrent de

toepassing van de bepalingen inzake de vestiging en uitoefening van rechtsmacht. De regering is voornemens eenzelfde verklaring af te leggen bij de bekrachtiging van het onderhavige Verdrag.

Daartoe diene het volgende.

De vestiging van universele rechtsmacht in artikel 7, vierde lid, over de in het onderhavige Verdrag omschreven feiten vraagt nog bijzondere aandacht in dit algemene gedeelte van deze memorie, omdat deze vorm van jurisdictie bij de goedkeuring van enkele eerdere verdragen veel aandacht heeft gekregen. In dit artikellid is bepaald dat de lidstaat de maatregelen neemt die nodig zijn om rechtsmacht te vestigen in de gevallen waarin de vermoedelijke dader zich op zijn grondgebied bevindt en hij deze persoon niet uitlevert aan een andere lidstaat die zijn rechtsmacht heeft gevestigd in overeenstemming met artikel 7. Dit is een vorm van zogenoemde secundaire jurisdictie.

Het Koninkrijk heeft bij wetten tot goedkeuring van enige verdragen een voorbehoud gemaakt ten aanzien van de verplichting tot het vestigen van (een beperkte) universele rechtsmacht. Dit voorbehoud is gemaakt bij het Verdrag inzake de voorkoming en bestraffing van misdrijven tegen internationaal beschermde personen met inbegrip van diplomaten, het Verdrag tegen het nemen van

gijzelaars, het Verdrag inzake de fysieke beveiliging van kernmateriaal en het Protocol tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van vaste platforms op het continentale plat. Dit voorbehoud is uitvoerig toegelicht in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot goedkeuring van het Verdrag inzake fysieke beveiliging van kernmateriaal (Kamerstukken II 1983/84, 18 435 (R1259), nr. 3, blz. 6) en in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot goedkeuring van het Verdrag inzake de voorkoming en bestraffing van misdrijven tegen internationaal beschermde personen, met inbegrip van diplomaten (Kamerstukken II 1983/84, 18 437 (R 1260), nr. 3, blz. 6).

Het maken van een voorbehoud berust op het standpunt dat met de vestiging van universele jurisdictie terughoudendheid moet worden betracht en dat daarvan alleen kan worden afgeweken als het internationale karakter van de door een verdrag bestreken gedragingen hiertoe aanleiding geeft. Jurisdictie-aanspraken 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 jurisdictie is dat meer staten over hetzelfde feit op grond van verschillende rechtsmacht-beginselen jurisdictie kunnen uitoefenen. Het gevolg hiervan is dat

het betrokken individu aan meervoudige vervolging en berechting kan worden onderworpen, terwijl het doel van het internationaal strafrecht er juist op is gericht jurisdictiegeschillen te voorkomen. Gelet op die bezwaren is ten aanzien van de voornoemde verdragen bepaald dat het Koninkrijk slechts is gebonden aan de verplichting tot het uitoefenen van (een beperkte) universele jurisdictie voor de gevallen dat het van een verdragspartij een verzoek om uitlevering heeft ontvangen en het dit verzoek heeft afgewezen. Op deze wijze wordt het doel van deze verdragen, namelijk dat daders niet aan vervolging kunnen ontkomen door naar het grondgebied van een andere verdragspartij te vluchten, bewerkstelligd, terwijl tevens de kansen op jurisdictiegeschillen aanzienlijk worden beperkt.

Bij de wetgeving tot goedkeuring van het Verdrag tot bestrijding van het wederrechtelijk in zijn macht brengen van luchtvaartuigen en het Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen, gericht tegen de veiligheid van de burgerluchtvaart, en laatstelijk bij het Verdrag tot bestrijding van wederechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van de zeevaart is geen voorbehoud gemaakt (Kamerstukken II 1989/90, 21 625 (R 1394), nr. 3, blz. 3). Zoals hiervoor is opgemerkt kan 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 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 ontbreken van prioritaire rechtsmacht-aanspraken in gevallen waarin dergelijke aanslagen op volle zee plaatsvinden en de massaliteit en daardoor multinationaliteit van de slachtoffers.

Mede gelet hierop is ook aan een aantal scheepvaart- en luchtvaartdelicten op grond van artikel 4 van het Wetboek van Strafrecht een ongeclausuleerde universele werking toegekend.

De regering is als gezegd voornemens om gelet op het gemengde karakter van het verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen – de terroristische bomaanslag is gericht op niet bewegende en bewegende objecten met een publiek karakter – bij de bekrachtiging ervan een verklaring af te leggen met betrekking tot de vestiging en uitoefening van rechtsmacht. De overwegingen die hebben geleid tot het voornemen bij de bekrachtiging van dat verdrag een dergelijke verklaring af te leggen gelden in versterkte mate voor het onderhavige verdrag. Het Verdrag ziet immers op de financiering van een groot aantal verschillende daden van terrorisme, deels strafbaar gesteld in bestaande verdragen en deels ter aanvulling daarop in het Verdrag zelf strafbaar gesteld. Daarbij komt dat in sommige verdragen als gezegd een voorbehoud is gemaakt. Wij hebben gezocht naar een voorziening die algemene gelding kan hebben. Wij menen dat een verklaring daartoe kan dienen. Deze verklaring houdt in dat het Koninkrijk de verplichting, neergelegd in artikel 7 en artikel 10, eerste lid, van de staten die partij zijn bij het Verdrag, om rechtsmacht te vestigen en uit te oefenen ten aanzien van de in het Verdrag omschreven strafbare feiten die zijn gepleegd op hun grondgebied, aan boord van een onder hun vlag varend schip of van een bij hen geregistreerd vliegtuig of door een eigen onderdaan aldus verstaat dat deze verplichting impliceert dat deze staten behoren te trachten de uitlevering te bewerkstelligen van een verdachte van deze feiten, indien deze persoon is aangetroffen op het grondgebied van een andere staat die partij is bij het Verdrag. De verklaring houdt voorts in dat het Koninkrijk artikel 10, eerste lid, 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.

Op deze wijze draagt ons land uit dat staten met primaire jurisdictie-aanspraken hun verantwoordelijkheid moeten nemen en zich moeten inspannen om tot vervolging over te gaan, en voorts dat het opportuniteitsbeginsel ook geldt bij de toepassing van artikel 10, eerste lid.

De tekst van de verklaring is als bijlage gevoegd bij deze memorie.

4. Onderdeel 4 ontbrak en onderdeel 5 was genummerd 4.

5. In het oorspronkelijk onderdeel 4 ontbrak de tweede volzin.

6. De toelichting op artikel 7 luidde: Deze bepaling behelst een klassieke jurisdictiebepaling. De formulering ervan sluit nauw aan bij hetgeen reeds in eerdere verdragen is bepaald. Enerzijds bestaat er ingevolge het eerste lid een plicht om rechtsmacht te vestigen op basis van het territorialiteitsbeginsel (grondgebied van de staat; schip dat vaart onder de vlag van de staat; luchtvaartuig, ingeschreven overeenkomstig de wetgeving van de staat) en het nationaliteitsbeginsel (onderdaan). Anderzijds voorziet het tweede lid in een facultatieve ruimere jurisdictie. Het in onderdeel c van dit artikellid genoemde geval, namelijk als het feit wordt gepleegd in een poging die staat te dwingen tot het verrichten of het zich onthouden van een handeling, is strafbaar gesteld in artikel 95a van het Wetboek van Strafrecht. Artikel 4, onderdeel 1°, van dit wetboek vestigt hierover extraterritoriale rechtsmacht. Voorgesteld wordt om voor het overige van de mogelijkheid tot het vestigen van facultatieve jurisdictie, zoals uit het wetsvoorstel tot uitvoering van dit Verdrag blijkt, geen gebruik te maken. De doelstelling van het onderhavige verdrag is, zoals uit het algemeen gedeelte van deze memorie is opgemerkt, te voorkomen dat de daders van feiten uit het Verdrag aan strafvervolging kunnen ontsnappen door te ontvluchten naar het grondgebied van één van de verdragsluitende staten. Deze doelstelling kan worden bereikt, indien de verdragsluitende staten hun jurisdictie over de feiten uit het Verdrag vestigen overeenkomstig de beginselen van het eerste en vierde lid. Een verdergaande uitbreiding van jurisdictieaanspraken levert aan deze doelstelling geen bijdrage, maar leidt eerder bij gebrek aan prioriteitstelling tussen de verschillende jurisdictie-aanspraken tot positieve jurisdictieconflicten.

Het vierde lid bepaalt dat de verdragsluitende partijen de maatregelen nemen die nodig zijn om rechtsmacht te vestigen met betrekking tot de in het Verdrag

vermelde feiten in de gevallen dat de vermoedelijke dader zich op hun grondgebied bevindt en zij hem niet aan een andere (meer betrokken) staat uitleveren (zogenoemde secundaire jurisdictie). In het algemeen gedeelte van deze memorie is reeds ingegaan op de overwegingen om ten aanzien van deze verplichting bij de bekrachtiging van het Verdrag een verklaring af te leggen.

7. De bijlage bij de memorie van toelichting luidde:

De regering is voornemens bij de bekrachtiging van het onderhavige verdrag de volgende verklaring, betrekking hebbend op artikel 7 en artikel 10, eerste lid, van het verdrag af te leggen voor het Koninkrijk der Nederlanden:

It is the understanding of the Kingdom of the Netherlands that the obligation, contained in Article 7 and Article 10, paragraph 1, for States Parties to establish and exercise jurisdiction with regard to offences envisaged in Article 2 which are committed within their territory, on board a vessel flying their flag or an aircraft which is registered under their laws or by their nationals, implies that States Parties should seek to obtain the extradition of a person alleged to have committed such an offence if he is found in the territory of another State Party.

The Kingdom of the Netherlands further understands Article 10, paragraph 1, to include the right of the competent judicial authorities to decide not to prosecute a person alleged to have committed such an offence, if, in the opinion of the competent judicial authorities, grave considerations of procedural law indicate that effective prosecution will be impossible.

Nederlandse vertaling:

Naar de opvatting van het Koninkrijk der Nederlanden betekent de verplichting, vervat in artikel 7 en in artikel 10, eerste lid, van Staten die Partij zijn hun rechtsmacht te vestigen en uit te oefenen ten aanzien van in artikel 2 omschreven strafbare feiten die worden gepleegd binnen hun grondgebied, aan boord van een schip dat vaart onder hun vlag of van een luchtvaartuig dat overeenkomstig hun wetgeving is ingeschreven, of die worden gepleegd door hun onder-

danen, dat Staten die Partij zijn behoren te trachten de uitlevering te bewerkstelligen van een persoon waarvan wordt vermoed dat deze een dergelijk strafbaar feit heeft gepleegd, indien deze wordt aangetroffen op het grondgebied van een andere Staat die Partij is.

Het Koninkrijk der Nederlanden begrijpt onder artikel 10, eerste lid, voorts het recht van de bevoegde gerechtelijke autoriteiten te besluiten een persoon waarvan wordt vermoed dat hij een dergelijk strafbaar feit heeft gepleegd niet te vervolgen, indien, naar het oordeel van de bevoegde gerechtelijke autoriteiten uit zwaarwegende procesrechtelijke overwegingen blijkt dat effectieve vervolging onmogelijk zal zijn.