

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)**
- 28 029 (R 1700)** **Goedkeuring van het op 15 december 1997 te New York totstandgekomen Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen (Trb. 1998, 84)**
- 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)**
- 28 031** **Uitvoering van het op 9 december 1999 te New York totstandgekomen Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme (Trb. 2000, 12)**

Nr. 13

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 november 2001

Overeenkomstig mijn toezegging, gedaan tijdens het wetgevingsoverleg van 19 november jl. inzake het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen, het voorstel van wet tot uitvoering van dit Verdrag en het Verdrag inzake de veiligheid van VN-personeel en geassocieerd personeel en de voorstellen van (rijks)wet tot goedkeuring en uitvoering van het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme, kan ik u, wat betreft de onderdelen 4 en 5 mede namens mijn ambtgenoot van Buitenlandse Zaken, het volgende meedelen.

1. Amendement Van Middelkoop c.s. (nr. 7)

Het amendement onder nr. 7 stelt voor in een groot aantal gemeengevaarlijke misdrijven in te voegen «of gevaar voor zwaar lichamenlijk letsel».

Aan dit amendement zitten nogal wat haken en ogen. In de eerste plaats is het de vraag of aan specifieke vermelding van het gevaar voor zwaar lichamenlijk letsel als voorgesteld onder D, in al deze bepalingen behoefte bestaat. Niet alleen zal in dat geval veelal tevens levensgevaar rijzen, ook kunnen de strafbaarstellingen van mishandeling en het culpoos toebrengen van zwaar lichamenlijk letsel dikwijls worden toegepast. Als gezegd is van een lacune in de praktijk niet gebleken. Indien al de behoefte zou bestaan aan toevoeging van dit gevaar, rijst de vraag hoe het in de onderhavige bepalingen verwerkt dient te worden. Het amendement kiest in dat opzicht niet consequent dezelfde weg als het wetsvoorstel. In het wetsvoorstel wordt het gevaar voor zwaar lichamenlijk letsel ingevoegd in de artikelen 157, onderdeel 2°, en 158, onderdeel 2°, naast het levensgevaar. Het amendement kiest in artikel 161bis voor onderdeel 4°, het geval waarin iemands dood gevolgd moet zijn. Daar komt invoeging onnodig en inconsistent voor. Hetzelfde geldt voor de invoeging in artikel 161quater, onderdeel 2°, artikel 161quinquies, onderdeel 2°, artikel 161sexies, onderdeel 4°, artikel 168, onderdeel 2°, artikel 170, onderdeel 3°, artikel 172, onderdeel 2°, artikel 173, onderdeel 2°, artikel 173a, onderdeel 2°, en artikel 173b, onderdeel 2°. De vraag is verder, hoe het gevaar voor zwaar lichamenlijk letsel zich tot andere gevaren verhoudt die al in de onderhavige artikelen zijn opgenomen. Het gevaar voor de openbare gezondheid (artikel 161quater, artikel 161quinquies, artikel 173, artikel 173a en 173b), alsmede het gevaar voor een ander (artikel 172) zullen toch dikwijls in concreto daarin bestaan dat een ander zwaar lichamenlijk letsel kan oplopen. Daarbij kan nog verwezen worden naar artikel 82 Sr, ingevolge welk artikel onder zwaar lichamenlijk letsel mede begrepen wordt ziekte die geen uitzicht op volkomen genezing overlaat. De voorgestelde toevoeging aan deze artikelen komt daarom overbodig voor, en kan onnodige verarring creëren.

Ook de invoeging van het zwaar lichamenlijk letsel in een aantal artikelen als voorgesteld onder E, F en G is problematisch. Aldaar wordt het geval waarin zwaar lichamenlijk letsel is gevolgd wettelijk gelijkgesteld aan het geval waarin de dood gevolgd is. Dat nu voert veel te ver, ook in het licht van andere bepalingen in het Wetboek van Strafrecht. Doodslag en moord kennen andere strafmaxima dan zware mishandeling, al dan niet met voorbedachte rade gepleegd. En ook bij de culpose delicten wordt onderscheid gemaakt, zo volgt uit de artikelen 307 en 308 Sr. Opmerkelijk en systematisch niet goed te verklaren is dat niet alleen het intreden van een fataal gevolg, maar ook het intreden van zwaar lichamenlijk letsel ingevolge artikel 164, tweede lid, artikel 166, onderdeel 3° alsmede artikel 174, tweede lid, tot oplegging van levenslange gevangenisstraf zou kunnen leiden. In de eerste plaats kent het opzettelijk toebrengen van zwaar lichamenlijk letsel een veel lichtere straf. In de tweede plaats spoort het amendement niet goed met de terughoudendheid die in het Wetboek van Strafrecht betracht wordt met het bedreigen van levenslange gevangenisstraf. Daarbij rijst de vraag waarom, indien al tot invoeging van dit strafverzwarende gevolg wordt overgegaan, dat dan alleen in de onder E aangegeven culpose artikelen en de onder F en G opgenomen artikelen zou moeten gebeuren (en niet bij artikel 157, 161bis Sr etc.). In de toelichting bij het amendement wordt dit niet beargumenteerd, terwijl ook deze beperking op het eerste gezicht inconsistent voorkomt. Gelet op het voorgaande ontraad ik het amendement.

2. Amendement Van Oven

In dit amendement wordt voorgesteld om aan artikel 552k Wetboek van Strafvordering (Sv.) een lid toe te voegen, luidende: Als verdrag in de zin van lid 1 van dit artikel wordt in ieder geval beschouwd het Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen. Het amendement strekt ertoe zeker te stellen dat voornoemd verdrag geldt als verdrag op basis waarvan rechtshulp met toepassing van dwangmiddelen als bedoeld in artikel 552o Sv. kan worden verleend.

Naar aanleiding daarvan merk ik het volgende op. Ingevolge artikel 552k, eerste lid, wordt aan een verzoek om rechtshulp zoveel mogelijk het verlangde gevolg gegeven, voor zover het verzoek is gegrond op een verdrag. Ingevolge artikel 552n, derde lid, Sv. geschiedt de overlegging van een voor inwilliging vatbaar verzoek om rechtshulp, strekkende tot uitoefening van bepaalde dwangmiddelen, bij schriftelijke vordering waarin wordt omschreven welke dwangmiddelen van de rechter-commissaris worden verlangd. Ingevolge artikel 552o Sv. heeft deze vordering, voor zover gedaan met het oog op voldoening aan een voor inwilliging vatbaar en op een verdrag gegrond verzoek, dezelfde rechtsgevolgen als een vordering tot het instellen van een gerechtelijk vooronderzoek Artikel 552k, eerste lid, ziet op verzoeken die zijn gegrond op verdragen. Het begrip verdrag is door de wetgever niet gespecificeerd. Sinds de opneming in 1967 van het artikel in het Wetboek van Strafvordering wordt onder verdrag begrepen: rechtshulpverdragen en andere verdragen, welke rechtshulpbepalingen bevatten. Voorbeelden van die tweede categorie verdragen zijn de bekende VN-drugsverdragen, de reeds bestaande categorale terrorismeverdragen, etc. Na bekrachtiging zal ook het Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen, wegens het bepaalde in artikel 10, tot die tweede categorie behoren. Toevoeging van een lid aan artikel 552k Sv. als voorgesteld zal niet zozeer tot verheldering leiden maar in de rechtspraak veeleer tot verwarring aanleiding geven. Het nieuwe lid zou dan bevestigen dat het onderhavige verdrag onder de werkingssfeer van het eerste lid valt, maar zou tegelijkertijd de vraag oproepen wat ten aanzien van andere niet genoemde verdragen geldt.

Uit het voorgaande blijkt dat de huidige tekst van artikel 552k Sv. afdoende verzekert, dat aan verzoeken om rechtshulp, gebaseerd op artikel 10 van het onderhavige verdrag kan worden voldaan, ook indien zulks de toepassing van dwangmiddelen vergt. De voorgestane wijziging van artikel 552k is zelfs onwenselijk, omdat het afbreuk doet aan de rechtszekerheid die thans geldt ten aanzien van alle verdragen die rechtshulpbepalingen bevatten.

Ik ontraad derhalve het amendement.

3. Motie Niederer c.s. inzake toezicht van het Centraal Bureau Fondsenwerving op financiering van terrorisme

Wat betreft de motie inzake het toezicht op de fondsenwerving in Nederland door het Centraal Bureau Fondsenwerving ter voorkoming van de financiering van terrorisme, merk ik het volgende op.

Op de extra plenary van de Financial Action Taskforce (FATF), op 29 en 30 oktober jl. in Washington, is besloten het mandaat betreffende de werkzaamheden van de FATF uit te breiden met de bestrijding van financiering van terrorisme. Om financiering van terrorisme te bestrijden heeft de FATF voorts acht speciale, bindende aanbevelingen gedaan. Een van deze aanbevelingen ziet op de kwetsbaarheid van non-profit organisaties voor de financiering van terrorisme: lidstaten van de FATF worden opgeroepen -waar nodig- maatregelen te treffen om misbruik van de non-profit organisaties door terroristen te voorkomen. Om uitvoering te geven aan deze aanbeveling zal in Nederland in breed verband moeten worden bezien in

hoeverre mogelijkheden bestaan tot het misbruik van non-profit instellingen door terroristen en welke maatregelen in dit verband moeten worden getroffen. De regering stelt voor de uitvoering van voornoemde motie te betrekken bij de implementatie van de FATF-aanbeveling en de Kamer zo spoedig mogelijk van haar bevindingen en de daaruit te trekken conclusies op de hoogte te stellen.

4. Motie Van Oven c.s. inzake opnemng van terroristische misdrijven in het Statuut voor het Internationale Strafhof

Op grond van het Statuut voor het Internationale Strafhof mogen voorstellen voor wijziging van het Statuut pas zeven jaar na de inwerkingtreding van het Statuut worden besproken. De motie vraagt de regering het Statuut op dit punt open te breken. Het probleem hierbij is dat dit al is geprobeerd, en wel door Turkije, tijdens de bijeenkomst van de PrepCom die eind september – begin oktober in New York plaatsvond. Maar zelfs toen, zo kort na de aanslagen van 11 september, ontbrak iedere steun voor dit voorstel. Geen enkel land steunde Turkije. Daarvoor waren drie redenen.

Ten eerste wordt dit verboden door het Statuut. Alles dient er nu op gericht te zijn het Statuut volgend jaar in werking te laten treden.

Ten tweede was men zich ten volle bewust van het reële gevaar dat het Statuut dan op diverse andere punten óók zou kunnen worden opengebroken. Pogingen hiertoe zijn al bij eerdere bijeenkomsten van de PrepCom ondernomen.

Ten derde voorziet het Statuut ook nu al in de mogelijkheid dat zeer ernstige vormen van terrorisme – zoals de aanslagen van 11 september – tot de rechtsmacht van het Strafhof behoren, omdat zij kunnen worden gezien als misdrijven tegen de menselijkheid.

Vanzelfsprekend wil Nederland zich, zodra dat volgens het Statuut ook kan, inspannen om het misdrijf terrorisme onder de rechtsmacht van het Strafhof te brengen. Maar Nederland is nu uit alle macht bezig zich voor te bereiden op de komst van het Strafhof. Het dient daartoe ook in internationaal overleg een constructieve en geloofwaardige rol te spelen. Daarbij past niet het indienen van voorstellen die al eerder uitgebreid aan de orde zijn geweest en waarvoor geen enkele steun bestond. Nederland zou hiermee in een moeilijke positie worden gebracht, juist op een moment dat het zich een degelijk gastland moet betonen. Ik wil u daarom met klem ontraden de motie aan te nemen.

5. Relatie tussen terrorisme en strijd voor zelfbeschikking

Naar aanleiding van vragen van mevrouw Halsema over dit punt breng ik het volgende naar voren.

Het uitgangspunt van de regering was, conform het oorspronkelijke Indiase voorstel, om in het ontwerp voor een alomvattend antiterrorismeverdrag het tweede lid van artikel 19 van het Verdrag ter bestrijding van terroristische bomaanslagen te kopiëren. De situatie zou dan als volgt zijn. Handelingen van strijdkrachten in het kader van een gewapend conflict vallen buiten het verdrag, omdat daarop het internationaal humanitair recht van toepassing is. Het is onnodig en onwenselijk daarop een tweede rechtsregime van toepassing te verklaren. Overtredingen van het internationaal humanitair recht dienen niet als terrorisme, maar als oorlogsmisdrijf vervolgd te worden.

Handelingen van strijdkrachten in de uitoefening van officiële functies, voor zover deze handelingen beheerst worden door andere regels van internationaal recht, vallen eveneens buiten het verdrag. Hoewel de tekst dit niet met zoveel woorden zegt, mag worden aangenomen dat het hier gaat om handelingen in vredetijd, aangezien handelingen in oorlogstijd al apart worden genoemd. Ook hier geldt: er is al een internationaal

rechtsregime van toepassing, bijvoorbeeld het Handvest van de Verenigde Naties, en dus is het niet nodig een tweede regime toe te voegen.

Artikel 19 van het Verdrag ter bestrijding van terroristische bomaanslagen zegt niets over het doel van de activiteiten. Het doel kan dus heel goed zijn het bereiken van zelfbeschikking, bijvoorbeeld door gewapende strijd. De vraag naar de toepasselijkheid van het verdrag wordt niet beantwoord aan de hand van het doel, doch alleen aan de hand van de feitelijke situatie. Als de situatie zodanig is dat het humanitair oorlogsrecht van toepassing is, is het verdrag dat niet. Als daarentegen het humanitair oorlogsrecht niet geldt, geldt het verdrag wel. Van belang is dat geen gaten vallen en niemand gelegitimeerd is om ongecontroleerd handelingen te verrichten als bedoeld in het verdrag. Dit geldt dus ook voor personen die zich als vrijheidsstrijders beschouwen.

In de onderhandelingen in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties hebben de lidstaten van de Organisatie van de Islamitische Conferentie duidelijk gemaakt dat zij willen voorkomen dat strijders voor zelfbeschikking ooit als terroristen worden aangemerkt, ongeacht de vraag of een ander rechtsregime op hun activiteiten van toepassing is. Dit acht de regering niet acceptabel. Hoe legitiem een doel ook mag zijn, niemand verdient *carte blanche*. Anders gezegd: het doel heiligt niet alle middelen. Deze mening werd in de onderhandelingen overigens vertolkt door alle deelnemende landen die geen lid van de Organisatie van de Islamitische Conferentie zijn.

Als compromis kan de regering, evenals de overige lidstaten van de Europese Unie, leven met een bepaling – bij voorkeur in de preambule van het verdrag – waarin wordt gesteld dat het verdrag geen afbreuk doet aan het beginsel van zelfbeschikking, als bedoeld in artikel 1 van het Handvest van de Verenigde Naties. Ook een toevoeging van het woord «volkeren» aan de bepaling die overeenkomt met het eerste lid van het huidige artikel 19 van het Verdrag ter bestrijding van terroristische bomaanslagen, acht de regering acceptabel. Het met zoveel woorden uitzonderen van vrijheidsstrijd is echter een brug te ver. Het zou inderdaad betekenen dat degenen die zich als vrijheidsstrijders beschouwen, buiten situaties van gewapend conflict *carte blanche* zouden krijgen en ongelimiteerd hun gang zouden kunnen gaan, iets wat bijvoorbeeld onder het humanitair oorlogsrecht niet is toegestaan.

Wat betreft de situatie in de Palestijnse Gebieden merk ik ten slotte op dat het standpunt van de Europese Unie terzake luidt dat de Vierde Geneefse Conventie betreffende de bescherming van burgers in oorlogstijd van toepassing is. Mijn ambtgenoot van Buitenlandse Zaken heeft kort geleden de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken verzocht over deze aangelegenheid te adviseren.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals