

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)****B****ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 11 september 2001 en het nader rapport d.d. 1 oktober 2001, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 23 juli 2001, no. 01.003566, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot 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).*

*Het wetsvoorstel voorziet in wijziging van het Wetboek van Strafrecht (WvS), het Wetboek van Strafvordering (WvSv) en de Uitleveringswet, ter uitvoering van genoemde verdragen. Het voorstel van Rijkswet tot goedkeuring van het op 15 december 1997 te New York totstandgekomen Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen (Trb. 1998, 84) (hierna: Verdrag bomterrorisme) is aan de Raad van State van het Koninkrijk toegezonden.<sup>1</sup> Over het op 9 december 1994 te New York totstandgekomen Verdrag inzake de veiligheid van VN-personeel en geassocieerd personeel (Trb. 1996, 62) (hierna: Verdrag VN-personeel) heeft de Raad op 28 april 2000 advies uitgebracht.<sup>2</sup> Het Verdrag VN-personeel is vervolgens ter stilzwijgende goedkeuring aan beide Kamers der Staten-Generaal overgelegd, waarna 32 leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal verzocht hebben het voor uitdrukkelijke goedkeuring aan de Kamer voor te leggen. Het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het verdrag is thans aanhangig bij de Tweede Kamer. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in het bijzonder in de vestiging van rechtsmacht, waaronder universele rechtsmacht (ter uitvoering van het Verdrag bomterrorisme) en uitbreiding van de rechtsmacht op basis van het passief nationaliteitsbeginsel (ter uitvoering van het Verdrag VN-personeel). De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt daarbij enkele opmerkingen. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.*

Blijkens mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 23 juli 2001, nr. 01.003566, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde wetsvoorstel rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 11 september 2001, nr. WO3.01.0360/1, bied ik u hierbij aan.

<sup>1</sup> Zaak no. W03.01.0391/I/K.

<sup>2</sup> Zaak no. W02.00.0127/II/K.

1. In de opzet van het Verdrag bomterrorisme dient de verdachte van een in artikel 2 van het Verdrag bomterrorisme omschreven strafbare gedraging primair te worden berecht door een staat die rechtsmacht heeft over het feit, omdat er een bepaald aanknopingspunt is tussen die staat en de strafbare gedraging. Het gaat bijvoorbeeld om de plaats waar het strafbare feit werd gepleegd, de nationaliteit van de verdachte of de nationaliteit van de slachtoffers. Artikel 6, vierde lid, van het Verdrag bomterrorisme verplicht echter tevens om rechtsmacht te vestigen voor gevallen waarin de verdachte wordt aangetroffen op het grondgebied van een staat en die staat hem niet uitlevert aan een staat die primairrechtsmacht heeft. De staat die een verdachte op zijn grondgebied aantreft is overigens wel verplicht, de staten die primair rechtsmacht hebben ervan op de hoogte te stellen dat de verdachte is aangetroffen, zodat zij in staat zijn om een uitleveringsverzoek in te dienen.<sup>1</sup> Het wetsvoorstel voorziet erin dat Nederland rechtsmacht heeft indien de staat die primair rechtsmacht heeft, Nederland om uitlevering heeft verzocht en dit verzoek is afgewezen. Een niet gehonoreerd uitleveringsverzoek wordt beschouwd als een ingewilligd verzoek aan Nederland tot strafvervolgning.<sup>2</sup> Deze constructie heeft tot gevolg dat, als er door de staten die primair rechtsmacht hebben geen uitleveringsverzoek wordt ingediend, Nederland geen rechtsmacht krijgt. De verdachte gaat dan vrijuit. Gedacht kan worden aan de situatie waarin een staat met primaire rechtsmacht niet tot vervolging wenst over te gaan – bijvoorbeeld omdat die staat terrorisme «dekt» – of omdat een staat met primaire rechtsmacht er rekening mee houdt dat het verzoek niet zal worden gehonoreerd.

Naar het oordeel van de Raad wordt met de gevolgde constructie onvoldoende uitwerking gegeven aan de verdragsverplichtingen. Artikel 6, vierde lid, van het Verdrag bomterrorisme verplicht, zoals gezegd, tot het vestigen van rechtsmacht als Nederland de op zijn grondgebied aangetroffen verdachte niet uitlevert. Deze formulering dient naar het oordeel van de Raad aldus te worden geïnterpreteerd dat de staat ook rechtsmacht moet vestigen voor gevallen waarin niet wordt uitgeleverd omdat er geen uitleveringsverzoek is gedaan. Deze interpretatie sluit aan bij de doelstelling van het Verdrag bomterrorisme. Het Verdrag bomterrorisme heeft, zoals in de toelichting is aangegeven, tot doel te voorkomen dat terroristen zich aan strafvervolgning weten te onttrekken door naar het grondgebied van een andere verdragsstaat te vluchten.<sup>3</sup> De Raad adviseert daarom het wetsvoorstel in overeenstemming te brengen met de hiervoor verwoorde interpretatie van artikel 6, vierde lid, van het Verdrag bomterrorisme en de toelichting in verband hiermee eveneens aan te passen.

1. In het nader rapport bij het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen – na te noemen: het Verdrag – is uiteengezet dat het bij nader inzien mede in het licht van de recente aanslagen in de Verenigde Staten aanbeveling verdient om uitvoering te geven aan de in artikel 6, vierde lid, van het Verdrag neergelegde verplichting in de door de Raad aangegeven zin. Daartoe is de regeling van de rechtsmacht voor deze gevallen neergelegd in artikel 4 van het Wetboek van Strafrecht (Sr.) en niet langer in artikel 4a Sr. juncto artikel 552hh van het Wetboek van Strafvordering.

2. Het Verdrag bomterrorisme geeft Nederland de mogelijkheid om zijn rechtsmacht ten aanzien van terroristische bomaanslagen verder uit te breiden, bijvoorbeeld als het strafbare feit is gepleegd tegen een Nederlands onderdaan of tegen een in het buitenland gevestigde staats- of regeringsvoorziening (zoals diplomatieke vestigingen).<sup>4</sup> Van deze mogelijkheid wordt geen gebruik gemaakt, terwijl een toelichting daarop ontbreekt. In het onderhavige wetsvoorstel wordt tevens uitvoering gegeven aan het Verdrag VN-personeel. Ten aanzien van dat laatste verdrag wordt wel voorzien in rechtsmacht ten aanzien van delicten die tegen Nederlanders zijn gepleegd. Uit de toelichting blijkt dat daarvoor is gekozen, teneinde te kunnen voorzien in de mogelijkheid dat Nederland zelf tot vervolging overgaat van de persoon die verdacht wordt van het plegen van een misdrijf tegen één of meer Nederlanders op het grondgebied van een staat die niet partij is bij het Verdrag VN-personeel. Een dergelijke mogelijkheid zou eveneens een nuttige aanvulling zijn ten aanzien van de door het Verdrag bomterrorisme bestreken gedragingen.

<sup>1</sup> Artikel 7, zesde lid, van het Verdrag bomterrorisme.

<sup>2</sup> Artikel 552hh WvSv juncto artikel 4a WvS.

<sup>3</sup> Paragraaf 2 (De inhoud van het Verdrag bomterrorisme), tweede tekstblok.

<sup>4</sup> Artikel 6, tweede lid, van het Verdrag bomterrorisme.

*Gezien het voorgaande adviseert de Raad de in het Verdrag bomterrorisme geboden mogelijkheid rechtsmacht te vestigen op grond van het passief nationaliteitsbeginsel eveneens te benutten.*

2. De Raad beveelt aan gebruik te maken van de in artikel 6, tweede lid, onderdeel a, van het Verdrag geboden mogelijkheid om rechtsmacht te vestigen indien het strafbare feit is gepleegd tegen een eigen onderdaan (zogenoemd passief nationaliteitsbeginsel). Dit advies is overgenomen.

3. *In artikel 9 van het Verdrag VN-personeel worden de misdrijven omschreven waarop het Verdrag betrekking heeft. Het artikel noemt onder meer het opzettelijk plegen van «een moord op, een ontvoering van, of een aanslag gericht tegen de persoon of de vrijheid van een lid van VN-personeel of geassocieerd personeel».<sup>1</sup> Bij het voorstel tot goedkeuring van het Verdrag VN-personeel werd opgemerkt dat bij deze misdrijven de delictomschrijvingen horen van de artikelen 289 (moord), 282a (wederrechtelijke vrijheidsberoving) en 117 (aanslag op het leven of de vrijheid van een internationaal beschermd persoon) van het Wetboek van Strafrecht (WvS).<sup>2</sup> Het Verdrag VN-personeel voorziet in de mogelijkheid om voor deze misdrijven rechtsmacht te vestigen als het misdrijf is gepleegd tegen een onderdaan (het passief nationaliteitsbeginsel).<sup>3</sup> Het voorliggende wetsvoorstel strekt daartoe en breidt dan ook de Nederlandse rechtsmacht uit op basis van het passief nationaliteitsbeginsel voor onder meer artikel 117 WvS.<sup>4</sup> Voor de artikelen 289 en 282a gebeurt dit echter niet. Bedacht dient te worden dat de wettelijke maximumstraf van artikel 282a (15 jaar) hoger is dan die van artikel 117 (12 jaar). Dat betekent dat de rechter bij wederrechtelijke vrijheidsberoving in het buitenland van een Nederlands lid van VN-personeel of geassocieerd personeel gebonden is aan een lager strafmaximum dan wanneer het feit gepleegd wordt in Nederland. Gezien de zwaarte van deze delicten, ook indien zij in het buitenland worden begaan, en het belang daarvan uit het oogpunt van de Nederlandse rechtsorde, adviseert de Raad de uitbreiding van rechtsmacht ook te laten gelden voor de artikelen 289 en 282a WvS.*

3. De Raad adviseert om de rechtsmacht op basis van het passief nationaliteitsbeginsel inzake misdrijven die vallen onder het Verdrag inzake de veiligheid van VN-personeel en geassocieerd personeel tevens uit te breiden tot de artikelen 289 en 282a Sr. Reden hiervoor is gelegen in de verschillen in wettelijke strafmaxima die gelden voor de artikelen 117, 282a en 289 Sr. Dit advies is alleen ten aanzien van artikel 282a Sr. overgenomen. Hierdoor wordt voorkomen, zoals de Raad aangeeft, dat de rechter bij wederrechtelijke vrijheidsberoving in het buitenland van een Nederlands lid van VN-personeel of geassocieerd personeel gebonden is aan een lager strafmaximum (artikel 117) dan wanneer het feit gepleegd wordt in Nederland (artikel 282a). In het geval van moord (artikel 289 Sr.) is echter geen sprake van verschillende strafmaxima. Het tweede lid van artikel 117 bepaalt immers dat indien de aanslag op het leven de dood ten gevolge heeft of met voorbedachte rade is ondernomen, levenslange gevangenisstraf kan worden opgelegd. Dit strafmaximum is gelijk aan dat van artikel 289 Sr.

4. *Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.*

4. De eerste redactionele kanttekening van de Raad is niet overgenomen. Artikel 51a, tweede lid, vierde gedachtestreepje, van de Uitleveringswet ziet op misdrijven die vallen onder het Verdrag inzake de voorkoming en bestrafning van misdrijven tegen internationaal beschermde personen, met inbegrip van diplomaten. Nu dit onderdeel deels ziet op misdrijven die niet onder de reikwijdte van het Verdrag inzake de veiligheid van VN-personeel en geassocieerd personeel vallen, zoals een aanslag tegen de Koning en misdrijven tegen de koninklijke waardigheid, verdient het aanbeveling de misdrijven die onder laatstgenoemd verdrag vallen in een afzonderlijk onderdeel op te nemen.

<sup>1</sup> Artikel 9, eerste lid, aanhef en onderdeel a, van het Verdrag inzake de veiligheid van VN- en geassocieerd personeel.

<sup>2</sup> Kamerstukken 2000/01, 27 454, nr. 41 en nr. 1, blz. 6.

<sup>3</sup> Artikel 10, tweede lid, onderdeel b, van het Verdrag inzake de veiligheid van VN- en geassocieerd personeel.

<sup>4</sup> Artikel I van het wetsvoorstel (wijziging van artikel 4 WvS).

*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge u hierbij verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie,  
A. H. Korthals

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 11 september 2001, no. W03.01.0360/I, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.**

- Artikel III, onderdeel B, eerste gedachtestreepje laten vervallen en de materie combineren met artikel 51a, tweede lid, vierde gedachtestreepje.
- In artikel III, onderdeel B, tweede gedachtestreepje: artikel 288, 350a en 354 Sr. toevoegen (deze artikelen worden genoemd in de memorie van toelichting, paragraaf 1.3).