

Vergaderjaar 2001–2002

**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)**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **Algemeen deel**

##### **1. Inleiding**

1.1. De totstandkoming van een reeks van internationale verdragen tot bestrijding van diverse vormen van terrorisme en het toetreden van een groot aantal staten tot die verdragen leveren een belangrijke bijdrage aan de bestrijding van internationaal terrorisme. Daarmee maakt de internationale gemeenschap duidelijk dat het haar ernst is met terrorismebestrijding. Het verplicht de staten die partij zijn, tot strafrechtelijk optreden en samenwerking. Aan het internationaal terrorisme wordt een signaal afgegeven dat terroristen niet veilig zijn in die staten, omdat zij kunnen rekenen op hetzij vervolging hetzij uitlevering door die staten. Effectieve bestrijding van internationaal terrorisme is slechts mogelijk, indien staten daadwerkelijk bereid zijn daders van terroristische daden strafrechtelijk aan te pakken en daartoe samen te werken.

De impuls om het internationale instrumentarium uit te breiden met een Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen – hierna te noemen (onderhavige) Verdrag – vindt mede zijn oorzaak in het plegen van ernstige daden van bomterreur, zoals de bomaanslag op het World Trade Center in New York in 1993. De noodzaak om te komen tot dit Verdrag wordt nog eens onomstotelijk en meedogenloos bevestigd door de drie terroristische aanslagen zonder weerga op 11 september 2001 op het World Trade Center en op het Pentagon en het verongelukken van het vierde geaapte luchtvaartuig in de Verenigde Staten.

Het Verdrag is een uitvloeisel van de Verklaring inzake maatregelen tot uitbanning van internationaal terrorisme, bijlage bij resolutie 49/60 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (VN) van 9 december 1994, en resolutie 51/210 van de Algemene Vergadering van 17 december 1996 met als bijlage de Aanvullende Verklaring bij de Verklaring van 1994. Ingevolge paragraaf 9 van de laatstgenoemde resolutie zal een ad hoc-comité worden gevormd dat tot taak heeft om ter aanvulling van bestaande internationale instrumenten een verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen te ontwerpen.

De aanzet voor het Verdrag is gegeven door de Groep van zeven grote geïndustrialiseerde landen (G7) en de Russische Federatie. De onderhandelingen zijn vlot verlopen. Het Verdrag is na twee onderhandelingsronden van het ad hoc-comité in 1997 totstandgekomen. Uit de snelle totstandkoming kan de conclusie worden getrokken dat een groot aantal lidstaten van de VN doordrongen is van de noodzaak en de urgentie van een internationale aanpak van bomterrorisme. Het is voor het Koninkrijk ondertekend op 12 maart 1998.

Het Verdrag is thans door 58 staten ondertekend. Inmiddels hebben 28 landen een akte van bekrachtiging gedeponneerd. Het Verdrag is op 23 mei 2001 in werking getreden.

1.2. Het onderhavige Verdrag zet een lange reeks van sectorale verdragen en protocollen op het terrein van de bestrijding van internationaal terrorisme voort. Het gaat om de navolgende verdragen.

- 1) het op 14 september 1963 te Tokyo totstandgekomen Verdrag inzake strafbare feiten en bepaalde andere handelingen begaan aan boord van luchtvaartuigen, Trb. 1964, 186;
- 2) het op 16 december 1970 te Den Haag totstandgekomen Verdrag tot bestrijding van het wederrechtelijk in zijn macht brengen van luchtvaartuigen, Trb. 1971, 50;
- 3) het op 23 september 1971 te Montreal totstandgekomen Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen, gericht tegen de veiligheid van de burgerluchtvaart, Trb. 1971, 218;
- 4) het op 14 december 1973 te New York totstandgekomen Verdrag inzake de voorkoming en bestraffing van misdrijven tegen internationaal beschermde personen, met inbegrip van diplomaten, Trb. 1981, 69;
- 5) het op 17 december 1979 te New York totstandgekomen Internationaal Verdrag tegen het nemen van gijzelaars, Trb. 1981, 53;
- 6) het op 3 maart 1980 te Wenen/New York totstandgekomen Verdrag inzake fysieke beveiliging van kernmateriaal, Trb. 1981, 7;
- 7) het op 24 februari 1988 te Montreal totstandgekomen Protocol tot bestrijding van wederrechtelijke daden van geweld op luchthavens voor de internationale burgerluchtvaart, Trb. 1988, 88, bij het op 23 september 1971 te Montreal totstandgekomen Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen, gericht tegen de veiligheid van de burgerluchtvaart;
- 8) het op 10 maart 1988 te Rome totstandgekomen Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van de zeevaart, Trb. 1989, 17;
- 9) het op 10 maart 1988 te Rome totstandgekomen Protocol tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van vaste platforms op het continentale plat, Trb. 1989, 18;
- 10) Het op 1 maart 1991 te Montreal totstandgekomen Verdrag inzake het merken van kneedspringstoffen ten behoeve van de opsporing ervan, Trb. 1992, 80.

Het Koninkrijk is bij al deze verdragen partij en de wetgeving tot uitvoering van deze verdragen is tot stand gekomen.

1.3. Na de totstandkoming van het onderhavige Verdrag heeft het ad hoc-comité zich krachtens de reeds genoemde resolutie 51/210 van de Algemene Vergadering in 1998 vervolgens gebogen over een verdrag inzake de bestrijding van nucleair terrorisme. Dit verdrag is in eerste instantie ontworpen door de Russische Federatie. De onderhandelingen zijn voltooid op één punt na. De vraag of, en zo ja, in hoeverre onrechtmatige acties van militairen die niet zijn onderworpen aan internationaal humanitair recht en andere bepalingen van internationaal recht, onder de werking van het verdrag dienen te vallen, is nog niet tot tevredenheid van de onderhandelende partijen beantwoord. Het streven is erop gericht om de onderhandelingen in 2001 af te ronden. Voor de tekst van het verdrag

inzake de bestrijding van nucleair terrorisme heeft het Verdrag model gestaan. Aanvankelijk was het dan ook de bedoeling om de goedkeurings- en uitvoeringswetgeving van beide verdragen gelijktijdig in procedure te brengen. Nu de onderhandelingen over het verdrag inzake de bestrijding van nucleair terrorisme stagneren, is hiervan afgezien.

Ingevolge resolutie 53/108 van de Algemene Vergadering van 8 december 1998 is besloten het ad hoc-comité eerst te belasten met het ontwerpen van een verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme, alvorens het zich ingevolge resolutie 51/210 zal zetten aan de voorbereiding van een alomvattend instrument tot bestrijding van internationaal terrorisme.

Op de grondslag van een door Frankrijk vervaardigd ontwerp verdrag is in 1999 hierover onderhandeld. Evenals bij het onderhavige Verdrag zijn de onderhandelingen vlot verlopen en is het verdrag reeds op 9 december 1999 totstandgekomen. Het is op 10 januari 2000 – de eerste dag waarop het openstond voor ondertekening – voor het Koninkrijk ondertekend. De voorbereiding van de goedkeurings- en uitvoeringswetgeving is vervolgens ter hand genomen.

Het ad hoc-comité heeft zich in het najaar van 2000 gezet aan de voorbereiding van een alomvattend internationaal verdrag inzake terrorisme-bestrijding ter aanvulling op de reeds tot stand gekomen sectorale verdragen. Daartoe heeft India een voorstel ter tafel gebracht. De verwachting is dat de onderhandelingen over een algemeen anti-terrorismeverdrag niet vlot zullen verlopen. Het animo voor een nieuw globaal instrument is niet alom aanwezig. Het zal niet eenvoudig zijn om de onderlinge verhouding tussen een alomvattend verdrag en de sectorale verdragen, waarbij verschillende staten partij zijn, op een bevredigende wijze te regelen. Bovendien komt bij de onderhandelingen over een dergelijk verdrag het wezen van de terroristische daad in zijn algemeenheid – anders dan bij de sectorale verdragen waarin de strafbaar te stellen gedragingen als commune delicten zijn gedefinieerd – pregnant in beeld en zijn definities daarvan niet te vermijden.

## **2. De inhoud van het Verdrag**

Het onderhavige Verdrag heeft met de hiervoor genoemde verdragen gemeen dat het de verdragsluitende staten verplicht een aantal feiten of groepen van feiten strafbaar te stellen in hun nationale wetgeving, ten aanzien van deze feiten uiteenlopende vormen van rechtsmacht te vestigen, met inbegrip van universele jurisdictie, en vervolging of uitlevering mogelijk te maken. De structuur van het Verdrag komt goeddeels overeen met deze verdragen. In het bijzonder hebben het Internationaal Verdrag tegen het nemen van gijzelaars en het Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van de zeevaart model gestaan.

Het Verdrag bevat een definitie van een aantal kernbegrippen zoals de middelen waarmee de aanslag wordt gepleegd en het object van de aanslag (artikel 1). Het bevat verder een omschrijving van de strafbaar te stellen terroristische bomaanslagen (artikel 2). Over deze feiten dienen de verdragspartijen rechtsmacht te vestigen op grond van de in artikel 6 omschreven jurisdictiebeginselen.

Van die verplicht (en facultatief) gevestigde rechtsmacht dient een verdragspartij, zodra een vermoedelijke dader op haar grondgebied wordt aangetroffen, ook daadwerkelijk gebruik te maken, tenzij zij deze aan een andere staat uitlevert (artikel 8). Artikel 9 verzekert dat tussen verdragspartijen terzake van de door het Verdrag bestreken delicten uitlevering kan plaatsvinden. Artikel 10 verplicht tot een zo ruim mogelijke rechtshulp in

strafzaken. De gedachte die aan het geschetste systeem ten grondslag ligt, is dat een persoon die wordt verdacht van een in het Verdrag omschreven feit, zich niet aan strafvervolging kan onttrekken door naar het grondgebied van een van de verdragsstaten te vluchten.

In artikel 11 is een zogenoemde depolitiseringsclausule neergelegd: de in artikel 2 omschreven delicten kunnen ten behoeve van uitlevering of wederzijdse rechtshulp niet worden aangemerkt als een politiek delict. Daartegenover staat dat er geen verplichting tot uitlevering of het verlenen van rechtshulp bestaat, als er ernstige redenen zijn om aan te nemen dat een verzoek daartoe is gedaan met de bedoeling om een persoon te vervolgen of te bestraffen op grond van zijn ras, godsdienst, nationaliteit, etnische afkomst of politieke overtuiging. Wij zullen in paragraaf 4 nog nader ingaan op deze clausule.

Het Verdrag tast niet de rechten, verplichtingen en verantwoordelijkheden aan van staten en personen die voortvloeien uit het internationale recht, in het bijzonder het Handvest van de VN en het internationaal humanitair recht (artikel 19, eerste lid).

Het Verdrag is niet van toepassing op handelingen van strijdkrachten tijdens een gewapend conflict als gedefinieerd in en onderworpen aan het internationaal humanitair recht en is ook niet van toepassing op handelingen die zijn ondernomen door de strijdkrachten van een staat bij de uitoefening van hun officiële taken, voor zover onderworpen aan andere bepalingen van internationaal recht (artikel 19, tweede lid). Deze bepaling is de uitkomst van lange en intensieve onderhandelingen en beoogt tegevoel te komen aan enerzijds staten die van oordeel zijn dat het verdrag nimmer van toepassing kan zijn op handelingen van militairen, en anderzijds staten die menen dat onrechtmatige bomaanslagen die niet worden bestreken door regels van internationaal recht, onder de werking van het Verdrag dienen te vallen. Nederland heeft zich actief ingezet om een bevredigend compromis te bereiken.

De uitonderhandelde tekst van het Verdrag is een «package deal», waarin de verschillende onderdelen (definities, delictsoomschrijving, toepasselijkheid, jurisdictie, uitlevering/vervolging, justitiële samenwerking, depolitisering en slotbepalingen) tot elkaar staan in een soort evenwicht.

Met de totstandkoming van het Verdrag is opnieuw een stap voorwaarts gezet in de bestrijding van terrorisme, nu bomterrorisme, zo nauwkeurig mogelijk gedefinieerd in termen van commune strafbepalingen, in een mondiaal instrument wordt gedepolitiseerd en onderworpen aan het principe «uitleveren of vervolgen» (aut dedere aut iudicare). Bovendien is het mogelijk gebleken een tekst op te stellen zonder het begrip terrorisme of terroristische daad nader te definiëren.

### **3. Rechtsmacht**

De vestiging van universele rechtsmacht in artikel 6, 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 6. 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 inter-

nationaal 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 (R 1259), 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 berustte op het standpunt dat met de vestiging van universele jurisdictie terughoudendheid moet worden betracht en dat daarvan alleen kan worden afgeweken als de ernst en het internationale karakter van de door een verdrag bestreken gedragingen hiertoe aanleiding geven. 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 rechtsmachtbeginselen 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. Daarnaast kan het vergaren van voldoende bewijs voor een succesvolle vervolging in het land zonder primaire jurisdictie moeizaam zijn. 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 wederrechtelijke 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 rechtsmachtaanspraken 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, met dien verstande dat ingevolge artikel 4, onderdeel 7°, onderdeel b, Sr. ten aanzien van kaping de eis is gesteld dat de plaats van opstijgen of die van de feitelijke landing van een luchtvaartuig is gelegen buiten het grondgebied van de staat waar het luchtvaartuig is ingeschreven.

Uit de hierboven geschetste (recente) geschiedenis inzake de goedkeurings- en uitvoeringswetgeving ten aanzien van verdragen ter bestrijding van terrorisme blijkt dat er naar het inzicht van de wetgever beoordelingsruimte bestaat ten aanzien van de wijze waarop uitvoering en toepassing moeten worden gegeven aan een verdragsbepaling die verplicht tot het vestigen van secundaire universele rechtsmacht. Naar ons oordeel bestaat die ruimte ook thans nog ten aanzien van artikel 6, vierde lid, van het onderhavige Verdrag.

Wij hebben, mede in het licht van de beleidslijnen die ten aanzien van voornoemde verdragen zijn gehanteerd, bezien of het wenselijk is om bij de goedkeuring van het onderhavige Verdrag wederom een voorbehoud te maken en daaruit voortvloeiend te kiezen voor een beperkte secundaire universele rechtsmacht, dan wel geen voorbehoud te maken en te kiezen voor een onbeperkte secundaire universele rechtsmacht.

Daarbij hebben wij acht geslagen op de aard en het doel van het Verdrag. Het Verdrag betreft terroristische bomaanslagen. Het Verdrag heeft een gemengd karakter. Het betreft aanslagen tegen vaste en bewegende objecten. Vaste objecten zijn een staats- en regeringsvoorziening, een infrastructurele voorziening en een openbare plaats als bedoeld in artikel 1, eerste, tweede en vijfde lid, van het Verdrag. Bewegende objecten kunnen vallen onder de definitie van een openbaar vervoerssysteem als bedoeld in artikel 1, zesde lid, van het Verdrag.

Wij hebben ook acht geslagen op de internationale rechtsontwikkeling. Wij hebben kunnen vaststellen dat het grensoverschrijdende karakter van bepaalde ernstige misdrijven, de toenemende ernst ervan of het effect daarvan in de internationale verhoudingen, het nodig maakt het territorialiteitsbeginsel als uitgangspunt voor de verdeling van rechtsmacht te relativeren en in bepaalde opzichten aan te vullen met het beschermingsbeginsel en het universaliteitsbeginsel.

Bij de beantwoording van de vraag of in dezen gekozen moet worden voor beperkte of onbeperkte secundaire universele rechtsmacht gaat het mede om een afweging van enerzijds het belang dat een verdachte van een misdrijf dat valt onder het Verdrag niet kan ontkomen aan vervolging en berechting en anderzijds het belang dat voorkomen wordt dat een verdragsstaat zonder primaire jurisdictie een vergaarbak wordt van personen die niet worden vervolgd en berecht door een verdragsstaat die daartoe op grond van een primaire jurisdictieaanspraak als eerste geroepen is.

In het licht van de recente terroristische aanslagen in de Verenigde Staten kan die belangenafweging slechts naar één kant uitgaan, en is voor terughoudendheid ten aanzien van het vestigen van secundaire universele jurisdictie geen plaats meer. Het gaat er nu om dat er geen vrijhavens worden geschapen waarin personen die verdacht zijn van het plegen van terroristische bomaanslagen, een veilig heenkomen zoeken en kunnen vinden.

Daarom is in het voorstel van wet tot uitvoering van het onderhavige Verdrag bepaald dat Nederland ongeclausuleerde secundaire universele rechtsmacht heeft ten aanzien van onder het Verdrag vallende misdrijven, wanneer de verdachte van deze misdrijven op ons grondgebied wordt aangetroffen (en Nederland hem niet uitlevert aan een verdragsstaat met primaire jurisdictie).

In artikel 6, tweede lid, onderdeel a, van het Verdrag wordt de mogelijkheid geboden om rechtsmacht te vestigen, wanneer de aanslag is gepleegd tegen een Nederlandse onderdaan (zogenoemd passief nationaliteitsbeginsel). Deze vorm van rechtsmacht is ook voorgesteld ten aanzien van misdrijven die vallen onder het Verdrag inzake de veiligheid van VN-personeel en geassocieerd personeel. Wij stellen voor om van deze mogelijkheid gebruik te maken. Dan zal er ook rechtsmacht zijn, wanneer de terroristische aanslag buiten Nederland is gepleegd tegen een

Nederlandse onderdaan. Daarmee wordt recht gedaan aan de positie van Nederlanders die in den vreemde het slachtoffer zijn geworden van een terroristische bomaanslag.

#### **4. Verklaring**

Wij stellen voor om bij de bekrachtiging van het Verdrag een verklaring af te leggen omtrent de toepassing van artikel 8, eerste lid. Deze verklaring houdt in – evenals de verklaring die de regering voornemens is af te leggen bij de goedkeuring van het Verdrag inzake de veiligheid van VN-personeel en geassocieerd personeel – dat Nederland artikel 8, 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.

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

#### **5. Depolitiseringsclausule**

In artikel 11 is als gezegd bepaald dat een verzoek om uitlevering of wederzijdse rechtshulp op basis van een van de in artikel 2 omschreven terroristische bomaanslagen niet mag worden geweigerd, met als enige reden dat het een politiek delict, een met een politiek delict samenhangend delict of een delict ingegeven door politieke motieven betreft. Achterliggende gedachte is dat de daden, strafbaar gesteld in artikel 2, zo ernstig zijn dat zij niet kunnen worden gerechtvaardigd door politieke motieven van welke aard dan ook. Deze gedachte is ook verwoord in artikel 5. Het gaat immers in artikel 2 om een aanslag met een springstof of een ander dodelijk instrument met de bedoeling om de dood of ernstig lichamelijk letsel te veroorzaken of om grootschalige vernieling aan te richten die leidt of kan leiden tot grote economische schade.

Van artikel 11 gaat het signaal uit dat bomterrorisme geen rechtvaardiging kan vinden in de omstandigheid dat het delict een politiek karakter heeft en dat een beroep op dit karakter van de terroristische aanslag niet de uitlevering of het verlenen van wederzijdse rechtshulp in de weg staat. De nauwkeurige en niet te ruime omschrijving van de in artikel 2 strafbaar te stellen bomaanslagen hangt samen met de depolitiseringsclausule. Een goede balans tussen de delictsomschrijving en de depolitisering maakt mogelijk dat landen die een grondwettelijk verbod hebben voor de uitlevering voor politieke delicten, het verdrag niettemin zonder voorbehoud zullen kunnen aanvaarden.

Artikel 11 hangt samen met artikel 12. Daarin is bepaald dat er geen verplichting tot uitlevering of het verlenen van rechtshulp bestaat indien de aangezochte staat ernstige reden heeft om aan te nemen dat het verzoek is gedaan om de persoon te vervolgen of te bestraffen op grond van zijn ras, godsdienst, nationaliteit, etnische afkomst of politieke overtuiging, of dat inwilliging van het verzoek de positie van betrokkene om een van deze redenen ongunstig zou kunnen beïnvloeden.

Beide bepalingen waarborgen een evenwicht in de bescherming van gerechtvaardigde belangen: het belang dat de dader van een terroristische bomaanslag zich niet aan vervolging en berechting kan onttrekken op de enkele grond dat zijn daad een politieke connotatie heeft en het belang dat een persoon niet bloot wordt gesteld aan vervolging op grond van oneigenlijke motieven.

#### **6. Koninkrijkspositie**

De regeringen van de Nederlandse Antillen en van Aruba hebben laten weten dat zij medegelding van het Verdrag wensen. Gezien het mondiale politiek belang wordt medegelding van het Verdrag voor Aruba wenselijk

geacht. Immers het feit dat daden van terrorisme, door middel van springstoffen of andere dodelijke instrumenten, steeds vaker over de gehele wereld voorkomen en Aruba vanwege de geringe oppervlakte en afhankelijkheid van toerisme nogal kwetsbaar is, is het van belang om internationale verbanden aan te gaan om te komen tot doeltreffende en praktische maatregelen ter voorkoming van deze aanslagen, alsmede ter vervolging en bestraffing van de daders.

Deze medegelding betekent dat de Nederlandse Antillen en Aruba de noodzakelijke uitvoeringswetgeving zullen neerleggen in hun Wetboek van Strafrecht en enkele overige landsverordeningen.

### **Toelichting bij de artikelen van het Verdrag**

#### *Artikel 1*

Deze bepaling bevat definities van een aantal in het Verdrag, in het bijzonder in de delictomschrijving in artikel 2, gebruikte begrippen. Deze omschrijvingen bepalen in grote mate het toepassingsbereik van het Verdrag.

Het betreft allereerst de objecten waarop de bomaanslagen zijn gericht. Dit zijn doelen met een publiek karakter: een staats- of regeringsvoorziening (lid 1), een infrastructurele voorziening (lid 2), een openbare plaats (lid 5) en een openbaar vervoerssysteem (lid 6). Deze objecten zijn deels vast, deels bewegend.

In het derde lid worden de middelen gedefinieerd waarmee de aanslagen worden gepleegd. Het betreft een nadere omschrijving van springstof of een ander dodelijk instrument. Het gaat niet alleen om explosieven in de strikte zin van het woord, maar ook om wapens en instrumenten die ontworpen zijn of het vermogen hebben om dood, ernstig lichamelijk letsel of aanzienlijke materiële schade te veroorzaken door middel van het laten vrijkomen, de verspreiding of inwerking van giftige chemicaliën, biologische middelen of vergiften, of vergelijkbare substanties of straling of radioactief materiaal.

In het vierde lid is een definitie opgenomen van strijdkrachten van de staat. Deze definitie is van belang voor de regeling in artikel 19, tweede lid, van de al dan niet toepasselijkheid van het Verdrag op handelingen van militairen.

#### *Artikel 2*

Dit is de kernbepaling van het Verdrag. Het bevat de delictomschrijving. Deze is gedefinieerd in termen van een commune strafbepaling ter vermijding van de noodzaak het begrip terrorisme of terreur te definiëren. Terrorismen of terreur zijn te vage termen om te hanteren in het commune strafrecht. De term terreur komt wel voor in artikel 5. Het delict omschrijft de terroristische bomaanslag: het wederrechtelijk en opzettelijk afleveren, plaatsen, tot ontlading of ontploffing brengen van een springstof of ander dodelijk instrument op, bij of in de in artikel 1 omschreven objecten met de bedoeling (a) dood of ernstig lichamelijk letsel te veroorzaken of (b) grootschalige vernieling aan te richten van een dergelijk object waarbij de vernieling leidt of waarschijnlijk zal leiden tot grote economische schade. In het derde lid zijn enige vormen van deelneming neergelegd. Onderdeel c is ontleend aan de bepaling inzake samenspanning uit de op 27 september 1996 te Dublin totstandgekomen Overeenkomst opgesteld op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de uitlevering tussen de Lid-Staten van de Europese Unie.



### *Artikel 3*

Aangezien het Verdrag zich richt op de bestrijding van internationaal bomterrorisme, is in artikel 3 nog eens bepaald dat het, wanneer er geen enkel transnationaal element aanwezig is met betrekking tot een daad die overigens valt onder de delictomschrijving van artikel 2, het Verdrag niet van toepassing is, met uitzondering van het bepaalde in de artikelen 10 tot en met 15, die grotendeels zien op justitiële samenwerking. Nationale strafbaarstelling wordt hierdoor uiteraard niet uitgesloten.

### *Artikel 4*

In artikel 4 is de ook in andere terrorismeverdragen gebruikelijke verplichting voor staten opgenomen om de misdrijven die in artikel 2 zijn omschreven, strafbaar te stellen in hun nationale recht en, wat de bestrafing betreft, te beschouwen als ernstige misdrijven. In de uitvoeringswetgeving komen wij hierop nader terug.

### *Artikel 5*

Artikel 5 heeft eigenlijk geen zelfstandige betekenis, omdat ervan mag worden uitgegaan dat iedere bomaanslag in de zin van het Verdrag erop gericht zal zijn, terreur bij het publiek te zaaien. Deze bepaling is de uitkomst van een compromis, omdat een meerderheid van de staten er niet voor voelde deze term op te nemen in de delictomschrijving in artikel 2.

### *Artikel 6*

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 d 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. Als gezegd wordt voorgesteld om gebruik te maken van onderdeel a, waarin het passief nationaliteitsbeginsel is neergelegd. 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 prioriteitsstelling tussen de verschillende jurisdictieaanspraken 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).

#### *Artikel 7*

In deze bepaling zijn, wanneer de (vermoedelijke) dader zich op het grondgebied van een staat bevindt, zowel de verplichtingen van die staat neergelegd met betrekking tot het doen van onderzoek en het zekerstellen van de aanwezigheid van betrokkene met het oog op vervolging of uitlevering, als een aantal fundamentele rechten van degene ten aanzien van wie maatregelen worden getroffen. Bovendien heeft de desbetreffende staat de plicht andere staten die rechtsmacht hebben, in te lichten omtrent de detentie en mogelijke uitoefening van jurisdictie.

#### *Artikel 8*

Bezit de staat jurisdictie overeenkomstig artikel 6 en wordt een vermoedelijke dader niet uitgeleverd, dan verplicht artikel 8 de desbetreffende staat de betrokken persoon prompt aan de competente autoriteiten voor te geleiden ter fine van vervolging. Ook de mogelijkheid om eigen onderdanen uit te leveren met het oog op berechting elders, onder de voorwaarde dat betrokkene zijn/haar straf kan uitzitten in het eigen land, zoals naar Nederlands recht mogelijk is, is uitdrukkelijk vastgelegd.

#### *Artikel 9*

Misdrijven in de zin van het Verdrag worden geacht opgenomen te zijn in bestaande uitleveringsverdragen tussen Partijen bij het Verdrag. In nieuwe verdragen dienen ze te worden opgenomen. Aangezien Nederland slechts uitlevert op basis van een verdrag (artikel 2 Uitleveringswet) heeft het derde lid voor ons land geen betekenis. Dat geldt ook voor het vierde lid, dat is geschreven ten behoeve van staten die slechts kunnen uitleveren terzake van feiten die zijn begaan op het grondgebied van de verzoekende staat, of die uitlevering moeten weigeren voor feiten die op hun eigen grondgebied zijn begaan. Het vijfde lid bevat de fictie dat bepalingen in internationale wetgeving inzake uitlevering in de onderlinge betrekkingen tussen partijen zijn gewijzigd, voor zover zij niet verenigbaar zijn met het Verdrag.

#### *Artikel 10*

De bepaling verplicht tot de grootst mogelijke wederzijdse hulpverlening bij onderzoek, strafzaken en uitleveringsprocedures.

#### *Artikel 11*

Dit artikel is reeds toegelicht in het algemeen gedeelte. Het behelst een algehele depolitisering van terroristische bomaanslagen. Geen van de delicten, genoemd in artikel 2, zullen wat uitlevering of het verlenen van wederzijdse rechtsbijstand betreft worden beschouwd als een politiek delict of als een delict dat samenhangt met een politiek delict of als een delict dat voortkomt uit politieke motieven. Deze clausule versterkt de effectiviteit van het onderhavige Verdrag.

#### *Artikel 12*

De mogelijkheid wordt opengehouden om uitlevering of justitiële samenwerking te weigeren, wanneer er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat het verzoek om oneigenlijke redenen is gedaan en de verzoekende

staat strafrechtelijk wil optreden tegen een persoon vanwege zijn/haar ras, godsdienst, nationaliteit, etnische afkomst of politieke overtuiging.

#### *Artikel 13*

Deze bepaling behelst een gangbare regeling in rechtshulpverdragen. Wordt een persoon die gedetineerd is, overgeleverd aan de autoriteiten van een andere verdragspartij met het oog op het afleggen van een getuigenis, identificatie of het op een andere wijze verlenen van medewerking voor het vergaren van bewijs, dan kan dit alleen als aan een aantal voorwaarden is voldaan. Belangrijkste voorwaarde is de vrijwillig gegeven toestemming van de betrokken persoon. Behoudens toestemming van de staat van waaruit de persoon wordt overgeleverd, wordt die persoon niet vervolgd en in hechtenis genomen op het grondgebied van de staat waarnaar hij wordt overgebracht, voor enige daad of veroordeling van vóór de overlevering.

#### *Artikel 14*

De fundamentele rechten van de mens van een ieder die in hechtenis wordt genomen, of ten aanzien van wie enige maatregelen zijn genomen of procedures zijn aangespannen, dienen te worden beschermd.

#### *Artikel 15*

Partijen zijn verplicht samen te werken bij het voorkomen van terroristische aanslagen, in het bijzonder ook door het treffen van allerlei praktische en technische maatregelen teneinde voorbereidende handelingen voor deze aanslagen te voorkomen.

#### *Artikel 16*

De uitkomst van een procedure tegen een vermoedelijke dader dient te worden meegedeeld aan de secretaris-generaal van de VN, die deze informatie zal doorgeven aan de andere Partijen bij dit Verdrag.

#### *Artikelen 17 en 18*

Artikel 17 behelst een traditionele formule met betrekking tot soevereine gelijkheid, territoriale integriteit en non-interventie. Deze bepaling is op uitdrukkelijk verzoek van een aantal niet-westerse landen opgenomen. Artikel 18 zegt niet veel meer dan artikel 17, zij het dat nu niet wordt verwezen naar beginselen van internationaal recht, maar naar het nationale recht.

#### *Artikel 19*

In het eerste lid wordt vastgelegd dat niets in het Verdrag andere rechten, verplichtingen en verantwoordelijkheden aantast die voortvloeien uit het internationaal recht, in het bijzonder de doelstellingen en beginselen van het Handvest van de VN en het internationaal humanitair recht. In het tweede lid wordt een kwestie geregeld waar het ad hoc-comité niet uit is gekomen en die pas is opgelost in het zesde commissie die de besluitvorming over dit Verdrag door de Algemene Vergadering heeft voorbereid. In het algemeen gedeelte zijn wij reeds op dit gevoelige onderdeel van het Verdrag ingegaan. Het Verdrag is niet van toepassing op handelingen van strijdkrachten, verricht tijdens een gewapend conflict waarop het internationale humanitaire recht van toepassing is. Voorts zal het Verdrag niet van toepassing zijn op handelingen van militairen waarop ander internationaal recht van

toepassing is («inasmuch as they are governed by other rules of international law»). Met deze – uiterst moeizaam tot stand gekomen – compromistekst kunnen zowel staten leven die menen dat elk militair optreden buiten de werking van het Verdrag dient te vallen als staten die van oordeel zijn dat «vuile» militaire acties eronder moeten vallen. De term «inasmuch» is voor tweërlei uitleg vatbaar en als zodanig een goed voorbeeld van zogenoemde creatieve ambiguïteit: (1) in de betekenis van «to the extent that», dat de mogelijkheid van toepasselijkheid openlaat; (2) in de betekenis van «since/because» dat toepasselijkheid uitsluit. In de Nederlandse vertaling is gekozen voor de eerste betekenis: voor zover onderworpen aan andere bepalingen van internationaal recht.

De Minister van Justitie,  
A. H. Korthals

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
J. J. van Aartsen

De regering is voornemens bij de bekrachtiging van het onderhavige verdrag de volgende verklaring, betrekking hebbend op artikel 8, eerste lid, van het verdrag af te leggen voor het Koninkrijk der Nederlanden:

«The Kingdom of the Netherlands understands Article 8, 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:

Het Koninkrijk der Nederlanden begrijpt onder artikel 8, eerste lid, 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.