

Vergaderjaar 2007–2008

31 422 (R 1853)

Goedkeuring van het op 16 mei 2005 te Warschau totstandgekomen Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme (Trb. 2006, 34)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen

1.1. Totstandkoming van het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme (hierna het Verdrag)

Na de terroristische aanslagen in de Verenigde Staten van Amerika van 11 september 2001 is binnen de Raad van Europa, evenals in andere internationale organisaties, uitgebreid geïnventariseerd hoe de organisatie adequaat zou kunnen reageren. In dat verband heeft het Comité van Ministers van de Raad op 8 november 2001 besloten een aantal maatregelen te nemen, waaronder de oprichting van een Multidisciplinaire Groep inzake internationaal optreden tegen Terrorismen (GMT). Een van de belangrijkste taken van de GMT was het onderzoeken van de mogelijkheden voor de actualisering van binnen de Raad van Europa bestaande internationale instrumenten tegen terrorisme, in het bijzonder van het op 27 januari 1977 te Straatsburg totstandgekomen Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme (Trb. 1977, 63; hierna het Verdrag uit 1977). De werkzaamheden van de GMT hebben geresulteerd in het op 15 mei 2003 te Straatsburg totstandgekomen Protocol tot wijziging van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme (Trb. 2003, 133; hierna het Protocol). Het Protocol wijzigt het Verdrag uit 1977 op een aantal onderdelen, zoals de uitbreiding van de depolitiseringsclausule, de openstelling van het Verdrag uit 1977 voor staten die geen lid zijn van of waarnemer zijn bij de Raad van Europa, de beperking van de mogelijkheid tot het maken van voorbehouden, de uitbreiding van de taak van het Europees Comité voor Strafrechtelijke Vraagstukken en de instelling van een afzonderlijk follow-up comité voor het Verdrag uit 1977. Het Protocol is goedgekeurd bij Rijkswet van 1 december 2005, Stb. 640. Het Protocol zal eerst in werking treden, als alle staten die partij zijn bij het Europees Verdrag ter bestrijding van terrorisme het Protocol hebben geratificeerd. Gedurende de discussies van de GMT over de voorbereiding van het Protocol is de vraag over het ontwerpen van een veelomvattend verdrag over terrorisme herhaaldelijk aan de orde gekomen. Echter, vanwege de beperkte taakstelling van het GMT is hierover geen formeel standpunt ingenomen. In juni 2003 besloot het Comité van Ministers om terug te keren naar de discussie over het ontwerpen van een veelomvattend verdrag over terrorisme. Op de vijftiendwintigste conferentie van de Europese ministers van

Justitie in oktober 2003 hebben de ministers het Comité van Experts op Terrorisme (Codexter), als opvolger van de GMT, verzocht om een oordeel te geven over de toegevoegde waarde van een veelomvattend verdrag van de Raad van Europa over terrorisme. Hoewel het Codexter aanvankelijk geen consensus kon bereiken over de vraag of een veelomvattend verdrag van de Raad van Europa over terrorisme in het licht van de bestaande Europese- en internationale anti-terrorisme instrumenten een aanzienlijk toegevoegde waarde zou hebben, bestond overeenstemming over het feit dat instrumenten met een beperkte reikwijdte die betrekking hebben op het voorkomen van terrorisme en hiaten in het internationaal recht en de praktijk wegnemen, een toegevoegde waarde zouden hebben. Zo werd onderkend dat bij terrorisme preventie belangrijker is dan opsporing, en voorts dat afgezien van het op 9 december 1999 te New York totstandgekomen Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme (Trb. 2000, 12) geen concrete internationale instrumenten aanwezig zijn die zich richten op het voorstadium van terrorisme. Het Comité van Ministers heeft kennis genomen van de conclusies van het Codexter en opdracht gegeven om deze verder uit te werken.

In dit kader is door het T.M.C. Asser Instituut onderzoek gedaan naar de nationale wettelijke regelingen van en ervaringen met opruiing en apologie in de lidstaten en waarnemende staten. De uitkomsten van deze studie zijn besproken in de «werkgroep apologie» van het Codexter. Zo concludeerde het onderzoek dat het merendeel van de lidstaten geen specifieke strafbaarstelling kent ten aanzien van apologie en opruiing van terrorisme, en derhalve de vraag gesteld moet worden in hoeverre er een noodzaak bestaat om deze specifieke gedragingen strafbaar te stellen. Verder concludeerde het onderzoek dat zeer zorgvuldig moet worden omgegaan met het eventueel strafbaar stellen van apologie, aangezien dit op gespannen voet staat met de bescherming van het recht op de (fundamentele) vrijheid van meningsuiting.

Op de achtste bijeenkomst van de Codexter in februari 2005 werd het ontwerp van het Verdrag en de daarbij behorende toelichting afgerond en vervolgens ter goedkeuring aangeboden aan het Comité van Ministers.

Op 3 mei 2005 heeft het Comité van Ministers het Verdrag aangenomen en aan de lidstaten van de Raad van Europa, de Europese Gemeenschap en overige staten die partij kunnen worden ter ondertekening aangeboden.

Het Toelichtend Rapport bij het Verdrag kan worden geraadpleegd op internet: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/196.htm>

1.2. Materieelrechtelijke aspecten in internationaal verband

Het doel van het Verdrag is het bevorderen van de inspanningen van lidstaten van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme en van de negatieve gevolgen ervan op het volledig genot van mensenrechten, in het bijzonder het recht op leven, door zowel het nemen van maatregelen op nationaal niveau als door internationale samenwerking, met zorgvuldige inachtneming van bestaande toepasselijke multilaterale of bilaterale verdragen of overeenkomsten tussen de partijen. Het Verdrag beoogt dit doel te bereiken door enerzijds het strafbaar stellen van bepaalde gedragingen die kunnen leiden tot het begaan van terroristische misdrijven, zoals het publiekelijk uitlokken van het plegen van een terroristisch misdrijf en het werven en trainen voor terrorisme, en anderzijds door het versterken van de samenwerking op het gebied van preventie, zowel nationaal in de context van het definiëren van nationaal preventiebeleid als internationaal door middel van het treffen van een aantal maatregelen. Deze zien op het aanvullen van en, indien noodzakelijk, het aanpassen van bestaande uitleveringen wederzijdse rechtshulparrangementen tussen lidstaten en in het voorzien van aanvullende maatregelen, zoals spontane informatievervalsing, samen met verplichtingen aangaande rechts-

handhaving, zoals de aansprakelijkheid van rechtspersonen in aanvulling op individuele aansprakelijkheid en de verplichting tot het instellen van vervolging als uitlevering is geweigerd.

De preambule en de tekst van het Verdrag bevatten in relatie tot (inter)nationale samenwerking en de introductie van nieuwe strafrechtelijke gedragingen, meerdere bepalingen over de bescherming van mensenrechten en fundamentele vrijheden, zonder voorbij te gaan aan de situatie van de slachtoffers. Dit is een belangrijk onderdeel van het Verdrag, vanwege het feit dat het betrekking heeft op zaken die op het grensvlak liggen van het rechtsmatig uitoefenen van (fundamentele) vrijheden, zoals de vrijheid van meningsuiting, vereniging en godsdienst, en het strafbare gedrag. Zo wordt in de preambule opgemerkt dat in de strijd tegen het terrorisme, de rechtsstaat en democratische waarden, mensenrechten en fundamentele vrijheden, alsmede andere bepalingen van internationaal recht, dienen te worden geëerbiedigd, en voorts dat het verdrag niet beoogt gevestigde beginselen en vrijheden aan te tasten. Hiernaast is in artikel 12 van het Verdrag bepaald dat de vaststelling en toepassing van de geïntroduceerde strafbaarstellingen plaatsvinden met inachtneming van de verplichtingen op het gebied van mensenrechten die voortvloeien uit het op 4 november 1950 te Rome totstandgekomen Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (Trb. 1951, 154; hierna het EVRM), met in het bijzonder het recht op vrijheid van meningsuiting, vrijheid van vereniging en godsdienst, en het op 16 december 1966 te New York totstandgekomen Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (Trb. 1969, 99; hierna het BUPO-Verdrag). Verder bevat het Verdrag een bepaling over de bescherming en compensatie van en steun aan slachtoffers van terrorisme. Het Verdrag maakt duidelijk dat de na te leven mensenrechten niet alleen betrekking hebben op de rechten van degene die verdachte zijn van een terroristisch misdrijf, maar ook op de rechten van (mogelijke) slachtoffers van dergelijke misdrijven. Het Verdrag definieert in aanvulling op bestaande verdragen tegen terrorisme geen nieuwe terroristische misdrijven, maar verwijst in dit verband naar tien in de bijlage opgesomde verdragen inzake de bestrijding van terrorisme: voor de toepassing van het Verdrag wordt onder het begrip terroristisch misdrijf verstaan elk van de in die verdragen omschreven strafbare feiten. Het Verdrag verplicht daarentegen tot strafbaarstelling van een drietal gedragingen die kunnen leiden tot terroristische misdrijven zoals omschreven in deze verdragen. Deze strafbepalingen zijn de kernbepalingen van het onderhavige Verdrag. De drie strafbare feiten zijn: het publiekelijk uitlokken van het plegen van een terroristisch misdrijf (artikel 5), werving voor terrorisme (artikel 6) en training voor terrorisme (artikel 7). Zij zijn verbonden met een bepaling over toekomstige strafbare feiten (artikel 9) die voorziet in de strafbaarstelling van medeplichtigheid bij het begaan van de drie voornoemde gedragingen en van poging tot het plegen van een strafbaar feit als neergelegd in de artikelen 6 en 7. Een van de kenmerken van de bij dit Verdrag geïntroduceerde strafbare feiten is dat zij niet vereisen dat een terroristisch misdrijf daadwerkelijk wordt gepleegd. Dit is expliciet neergelegd in artikel 8 van het Verdrag en is gebaseerd op een gelijklopende bepaling van het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme. Hieruit volgt dat de plaats waar een dergelijk strafbaar feit zou worden gepleegd evenmin relevant is voor het vaststellen van deze feiten zoals neergelegd in de artikelen 7 tot en met 9 van het Verdrag. Wel is vereist dat de strafbare feiten wederrechtelijk en opzettelijk zijn gepleegd.

Het Verdrag bouwt ten aanzien van internationale samenwerking verder op de laatste ontwikkelingen die tot uitdrukking zijn gekomen in verdragen als het Protocol, het op 8 november 2001 te Straatsburg totstandgekomen Tweede Aanvullende Protocol bij het Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken (Trb. 2002, 30) en het

op 15 november 2000 te New York totstandgekomen Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (Trb. 2001, 68).

Met betrekking tot uitlevering en wederzijdse rechtshulp wijzigt het Verdrag reeds bestaande verdragen van de lidstaten van de Raad van Europa, waaronder het op 13 december 1957 te Parijs totstandgekomen Europees Verdrag betreffende uitlevering (Trb. 1969, 9), het op 20 april 1957 te Straatsburg totstandgekomen Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken (Trb. 1965, 10), het op 27 januari 1977 te Straatsburg totstandgekomen Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme (Trb. 1977, 63), en de bij deze verdragen behorende protocollen, door uitlevering mogelijk te maken voor de in het onderhavige verdrag strafbaar gestelde gedragingen en door het verplicht stellen van het verschaffen van wederzijdse rechtshulp aangaande deze gedragingen. Tegelijkertijd is in dit verband in artikel 21 gewaarborgd dat dit verdrag geen afbreuk doet aan belangrijke traditionele weigeringsgronden voor uitlevering en wederzijdse rechtshulp. Hierbij kan worden gedacht aan weigering van uitlevering wanneer een persoon zal worden onderworpen aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen, of de doodstraf, en voorts aan weigering van een verzoek om uitlevering of wederzijdse rechtshulp wanneer een persoon zal worden vervolgd op grond van zijn ras, godsdienst, nationaliteit, etnische afkomst of politieke overtuiging, of dat inwilliging van het verzoek de positie van de verdachte om een van deze redenen ongunstig zou kunnen beïnvloeden. Wanneer de partij waar de vermoedelijke dader zich bevindt besluit om niet over te gaan tot uitlevering, is zij verplicht de zaak over te dragen aan haar bevoegde autoriteiten.

De verplichtingen van partijen welke voortvloeien uit dit verdrag zijn nauw verbonden met de bijzondere houding omtrent wederzijds vertrouwen tussen gelijkgezinde staten, welke is gebaseerd op de collectieve erkenning van de rechtsstaat en de bescherming van mensenrechten. In dit licht werd het noodzakelijk geacht om, ondanks het feit dat terrorisme een mondiaal probleem is, de groep van partijen te beperken tot de lidstaten en waarnemers van de Raad van Europa en de Europese Gemeenschap. Dit laat onverlet dat het Comité van Ministers vrij staat om andere staten uit te nodigen om partij te worden bij het onderhavige verdrag.

1.3. Materieelrechtelijke aspecten in nationaal verband

De door onderhavige verdrag voorgeschreven strafbare gedragingen zijn, met uitzondering van artikel 7 aangaande training voor terrorisme, reeds strafbaar gesteld in nationaal recht.

Aan de verplichting tot strafbaarstelling van training voor terrorisme en de overige uit het Verdrag voortvloeiende verplichtingen wordt uitvoering gegeven in het wetsvoorstel partiële wijziging Wetboek van Strafrecht, Wetboek van Strafvordering en enkele aanverwante wetten. In dat wetsvoorstel wordt voorzien in de strafrechtelijke aansprakelijkheid wegens het deelnemen én het meewerken aan training voor terrorisme in alle daarvoor in aanmerking komende gevallen, en wordt voorgesteld een nieuw artikel 134a in het Wetboek van Strafrecht op te nemen. Daarin wordt strafbaar gesteld het zich of een ander opzettelijk gelegenheid, middelen of inlichtingen tot het plegen van een terroristisch misdrijf of een misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking daarvan verschaffen of trachten te verschaffen, dan wel zich kennis of vaardigheden daartoe verwerven of een ander bijbrengen. Het voorgestelde artikel 134a Sr verwijst naar de terroristische misdrijven zoals genoemd in artikel 83 Sr én de misdrijven ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroris-

tisch misdrijf als genoemd in de nieuw voorgestelde definitiebepaling van artikel 83b Sr.

2. Koninkrijkspositie

De Regering van de Nederlandse Antillen heeft aangegeven medegelding van het Verdrag voor haar land zeer wenselijk te achten. De bestrijding van terrorisme staat hoog op de politieke agenda van de Nederlandse Antillen. Sinds 11 september 2001 is terrorisme een voor eenieder zichtbare vorm van bedreiging voor de maatschappij geworden. Het is niet ondenkbaar dat een terroristische aanslag zou worden beraamd voor één van de Antilliaanse eilanden. De aanwezigheid van haveninstallaties, olieraffinaderijen en olie-overslagcapaciteiten, hotels en cruisterminals met voornamelijk Amerikaanse cruiseschepen kunnen de eilanden kwetsbaar maken. Voor de uitvoering van het Verdrag is wetgeving noodzakelijk. In februari 2007 is een concept voor een nieuw Wetboek van Strafrecht aan de Minister van Justitie van de Nederlandse Antillen aangeboden. Er wordt naar gestreefd dit wetboek nog vóór de staatkundige herstructurering van de Nederlandse Antillen in werking te laten treden. De bepalingen die de strafbaarstelling van terrorisme, van de financiering van terrorisme en van daarmee samenhangende strafbare feiten regelen, zijn echter, gezien de urgentie, uit het concept voor een nieuw Wetboek van Strafrecht gehaald, om bij wijze van noodmaatregel als separate landsverordening door de Staten te worden goedgekeurd.

De Regering van Aruba heeft eveneens aangegeven medegelding van het Verdrag voor haar land wenselijk te achten. De Regering van Aruba hecht groot belang aan de bestrijding in nationaal en internationaal verband van het terrorisme. Door tot het Verdrag toe te treden wordt voor Aruba een breder kader geschapen waarbinnen op nationaal niveau maatregelen ter voorkoming en bestrijding van het terrorisme kunnen worden uitgewerkt. Aan de strafrechtelijk meest relevante artikelen van het Verdrag, de artikelen 5 tot en met 11, wordt voor zover hierin niet reeds is voorzien in het huidige Wetboek van Strafrecht, voorzien in het concept voor een nieuw Wetboek van Strafrecht. Verwacht wordt dat dit concept voor de zomer van 2008 aan de Staten van Aruba zal worden aangeboden. Na inwerking-treding van het nieuwe Wetboek van Strafrecht kan de gelding van het Verdrag tot Aruba worden uitgebreid.

De goedkeuring wordt voor het gehele Koninkrijk gevraagd. Het Verdrag zal voor de verschillende landen binnen het Koninkrijk worden bekrachtigd nadat in de benodigde uitvoeringswetgeving is voorzien. Overeenkomstig artikel 18 van het op 23 mei 1969 te Wenen tot stand gekomen Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht (Trb. 1972, 51) dienen de landen binnen het Koninkrijk zich overigens ook vóór de bekrachtiging te onthouden van handelingen die indruisen tegen voorwerp en doel van het Verdrag.

3. Voorbehoud, depolitiseringsclausule

Bij de ratificatie van het Verdrag uit 1977 is een voorbehoud gemaakt ten aanzien van de uit het Verdrag voortvloeiende uitleveringsverplichting. Achtergrond daarbij was de overtuiging van de regering dat niet-uitlevering wegens het politieke karakter van delicten in belangrijke mate de functie heeft, te voorkomen dat staten zich behoeven in te laten met gebeurtenissen die zich tijdens omstandigheden van algemene politieke onlusten binnen een andere staat hebben voorgedaan (Kamerstukken II 1979/80, 15 971 (R 1132), nr. 3, p. 11). Dit voorbehoud is gehandhaafd bij de ratificatie van het Protocol. Hierbij werd als aanvullende reden voor het handhaven van het voorbehoud genoemd dat de groep van staten die bij het gewijzigde Verdrag partij kunnen worden aanzienlijk wordt uitgebreid ten opzichte van het Verdrag uit 1977. Omdat niet voorspelbaar is welke

derde staten in de toekomst wellicht zullen toetreden, kan al evenmin worden overzien welke bijzondere interne omstandigheden zich daar nog zouden kunnen voordoen. Door nu het voorbehoud te handhaven kan worden verzekerd dat in zeer uitzonderlijke gevallen waarin de rechter in onafhankelijkheid meent dat de gevraagde uitlevering een politiek delict betreft, toch de gevraagde uitlevering kan worden geweigerd. Van een verplichting tot weigeren zal uiteraard geen sprake zijn (Kamerstukken II 2004/05, 30 102 (R 1787), nr. 3, p. 3).

Voorgesteld wordt om deze bestendige gedragslijn ook ten aanzien van het Verdrag te volgen, en ook nu te voorzien in de mogelijkheid om de gevraagde uitlevering te weigeren. De reikwijdte van het te maken voorbehoud moet om redenen van volkenrechtelijke aard beperkt blijven. Zo kent het op 15 december 1997 te New York totstandgekomen Verdrag ter voorkoming van terroristische bomaanslagen (Trb. 1998, 84) en het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme zelf ook een depolitiseringsclausule maar staan deze verdragen, anders dan het onderhavige Verdrag, niet toe dat daarbij een voorbehoud wordt gemaakt. De onder deze verdragen vallende strafbare feiten moeten dus van de werkingssfeer van het hier te maken voorbehoud worden uitgesloten.

Verder zij er hier nog op gewezen dat, zoals dat ook reeds het geval is bij het Verdrag uit 1977 en het Protocol, het maken van een voorbehoud wederkerige werking heeft. Een verdragspartij die krachtens artikel 20, tweede lid, van het Verdrag een voorbehoud heeft gemaakt, kan geen aanspraak maken op toepassing van de in het eerste lid neergelegde depolitiseringsclausule door een andere partij; zij kan slechts, indien haar voorbehoud gedeeltelijk of voorwaardelijk is, op de toepassing van dit artikel aanspraak maken voor zover zij dit zelf heeft aanvaard.

Tot slot wijst de regering er nog op dat de hierbedoelde voorbehouden niet van toepassing zullen zijn tussen de lidstaten van de Europese Unie, nu tussen hen immers het regime van de overlevering ingevolge het Europees Aanhoudingsbevel geldt.

Ingevolge artikel 20, vijfde lid, van het Verdrag zal een voorbehoud slechts drie jaar van kracht blijven, maar kan het steeds weer voor een periode van drie jaar verlengd worden. Evenals bij de ratificatie van het Verdrag uit 1977 en het Protocol wordt ook hier voorgesteld het voorbehoud voor onbepaalde tijd goed te keuren. Indien gewenst, is de regering van het Koninkrijk uiteraard bereid om, tegen de tijd dat de heroverweging van het voorbehoud aan de orde komt, de parlementen van het Koninkrijk terzake te informeren. Gelet op het voorgaande wordt voorgesteld zulks te doen in de vorm van een mededeling over het voornemen tot handhaving van het voorbehoud. Overigens wordt erop gewezen dat de Koninkrijks-regering niet de bevoegdheid heeft zelfstandig, dat wil zeggen zonder instemming van de parlementen van het Koninkrijk, het voorbehoud te wijzigen, inclusief het door enkel stilzwijgen te laten vervallen ervan, omdat dit in elk geval zou noodzaken tot wijziging van de onderhavige goedkeuringswetswet.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1 (Begripsbepalingen)

Deze bepaling stelt vast, wat in de context van het onderhavige verdrag moet worden verstaan onder terroristische misdrijven. Evenmin als in het Protocol en bijvoorbeeld het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme is hier getracht een zelfstandige, algemene definitie te geven van wat onder een terroristisch misdrijf moet worden verstaan. In plaats daarvan is, net als in het Protocol uit 2003, gebruik gemaakt van de oorspronkelijk voor het Europees terrorismeverdrag van

1977 ontwikkelde methode: verwijzing naar de misdrijven die vallen onder de in VN-verband als antiterrorismeverdragen beschouwde instrumenten. Het onderhavige verdrag en, zodra het Protocol in werking is getreden, het gewijzigde Europees terrorismeverdrag zien op dezelfde terroristische misdrijven. Het verschil is dat in het gewijzigde Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme de lijst van verdragen te vinden is in artikel 1, eerste lid, terwijl zij in het geval van het onderhavige verdrag is opgenomen in een bijlage.

In het tweede lid wordt aan staten de mogelijkheid geboden om door middel van een verklaring te bewerkstelligen dat het onderhavige verdrag voor hen geen toepassing heeft op terroristische misdrijven zoals bepaald in VN-verdragen waarbij zij (nog) geen partij zijn. Dit lid is gebaseerd op precedenten zoals bijvoorbeeld te vinden in artikel 2, tweede lid, van het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme. De buitentoepassingverklaring vervalt zodra zij de depositaris van het Verdrag in kennis hebben gesteld van de inwerkingtreding voor hen van het desbetreffende VN-verdrag. Het Koninkrijk der Nederlanden is voor Nederland en Aruba partij bij alle in de bijlage genoemde verdragen. De genoemde verdragen gelden nog niet allemaal voor de Nederlandse Antillen, maar de verwachting is dat dit bij de inwerkingtreding voor de Nederlandse Antillen van het onderhavige verdrag wel het geval zal zijn.

Artikel 2 (Doelstelling)

Dit artikel geeft in algemene bewoordingen aan wat het doel van het Verdrag is: het bevorderen van inspanningen van staten ter voorkoming van het plegen van terroristische misdrijven en het beperken van de negatieve gevolgen van dergelijke misdrijven voor het volledige genot van mensenrechten, met in het bijzonder het recht op leven. Daartoe dienen nationale maatregelen te worden genomen en dient internationaal te worden samengewerkt, met inachtneming van bestaande relevante verdragen en overeenkomsten tussen partijen.

Artikel 3 (Nationaal preventiebeleid)

Het voorkomen van terrorisme op nationaal niveau en van de nadelige gevolgen ervan zijn nader uitgewerkt in dit artikel. Het somt een aantal voorbeelden op van beleidsterreinen waarop passende maatregelen moeten worden genomen. De opsomming van beleidsterreinen in het eerste lid (onderwijs, cultuur, informatie, media en publieksvoorlichting) is niet limitatief bedoeld, en de staten zullen zelf moeten beoordelen of, en in hoeverre, bepaalde soorten maatregelen in de nationale situatie passend zijn. Méér verplichtend is evenwel het tweede gedeelte van het eerste lid, waarin erop wordt gewezen dat bij het nemen van preventieve maatregelen steeds de voor de desbetreffende staat geldende mensenrechtelijke verplichtingen in acht moeten worden genomen. In dat verband verwijst de tekst nadrukkelijk naar het EVRM en, voor staten die geen lid van de Raad van Europa zijn en toch willen toetreden, naar het BUPO-Verdrag.

Het tweede lid draagt de partijen bij het verdrag op de onderlinge samenwerking bij de preventie van terroristische misdrijven en hun nadelige gevolgen waar nodig te verbeteren en verder te ontwikkelen. Daarbij dienen zij in elk geval een aantal met name genoemde vormen van samenwerking te betrekken, te weten uitwisseling van informatie, verbetering van de fysieke bescherming van personen en faciliteiten, en verbetering van trainings- en coördinatieplannen voor civiele noodsituaties. Het derde lid roept partijen op tot het stimuleren van de interreligieuze en interculturele dialoog teneinde de tolerantie te bevorderen en mogelijk spanningen die zouden kunnen bijdragen aan het plegen van terroris-

tische misdrijven te voorkomen. Bij de dialoog dient ook het maatschappelijk middenveld te worden betrokken.

Het vierde lid voegt hieraan toe dat partijen zich dienen in te spannen om het publieke bewustzijn van terrorisme, de factoren die daaraan kunnen bijdragen en de daarvan uitgaande dreiging te bevorderen, en in het verlengde daarvan waar relevant ook te overwegen het publiek te betrekken bij het voorkomen van terroristische misdrijven en de in dit Verdrag zelf geregelde misdrijven.

Het Nederlandse preventiebeleid aangaande antiterrorisme gaat uit van een brede benadering. Dat houdt in dat het beleid zich richt op het verhinderen van radicalisering en polarisatie, het voorkomen dat daadwerkelijk aanslagen worden gepleegd, het treffen van de noodzakelijke bewakings- en beveiligingsmaatregelen en het goed voorbereid zijn indien ondanks alle voorzorgsmaatregelen toch een aanslag plaatsvindt. Op al deze gebieden zijn de afgelopen jaren veel maatregelen genomen en is nieuw (preventie)beleid in gang gezet. Zo is een actieplan polarisatie en radicalisering opgesteld, is een nieuw stelsel bewaken en beveiligen ingevoerd en zijn procedures ontwikkeld voor crisisbeheersing na een terroristische aanslag. Daarnaast heeft de campagne «Nederland tegen terrorisme» bijgedragen aan de bewustwording en alertheid van de Nederlandse bevolking.

Artikel 4 (Internationale samenwerking bij preventie)

In aanvulling op het in artikel 3 neergelegde nationale preventiebeleid bepaalt artikel 4 dat partijen elkaar zo veel mogelijk zullen helpen en ondersteunen ter vergroting van het vermogen om terroristische misdrijven te voorkomen. Deze internationale samenwerking bij preventie vertaalt zich onder andere door het uitwisselen van informatie en ervaringen («best practices»), alsmede gezamenlijke trainingen en andere preventieve activiteiten.

Artikel 5 (Publiekelijk uitlokken van het plegen van een terroristisch misdrijf)

Artikel 5 vormt samen met de artikelen 6 en 7 de kernbepalingen van het Verdrag. De drie artikelen tezamen beogen terroristische misdrijven te voorkomen door het strafbaar stellen van verwerpelijke gedragingen die hieraan veelal voorafgaan. De strafbare feiten dienen niet te worden aangemerkt als terroristische misdrijven in de zin van artikel 1, maar als ernstige misdrijven die gekoppeld zijn aan terroristische misdrijven vanwege de potentie die zij hebben om uit te monden in een terroristisch misdrijf. Het is derhalve niet vereist dat er een daadwerkelijk terroristisch misdrijf wordt gepleegd, hetgeen expliciet is neergelegd in artikel 8. Hieruit vloeit voort dat de plaats waar het eventueel daaropvolgende terroristisch misdrijf wordt gepleegd evenmin relevant is, ook al zou het terroristisch misdrijf plaats vinden in een staat die geen partij is bij het onderhavig verdrag.

Verder geldt voor de strafbaarheid van de drie genoemde gedragingen dat zij opzettelijk en wederrechtelijk worden gepleegd. Het bestanddeel van de wederrechtelijkheid dient te worden geïnterpreteerd naar de nationale maatstaven van de staat in kwestie, en geeft partijen derhalve de mogelijkheid om toepassing van de strafbaarstelling op niet-wederrechtelijk geachte verspreidingen te voorkomen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan verspreidingen door de nieuwsmedia of door rechtshandhavingdiensten ten behoeve van de opsporing.

Artikel 5 zelf bevat een strafbaarstelling van het publiekelijk uitlokken van het plegen van een terroristisch misdrijf, en is het resultaat van discussies

die de Codexter-werkgroep «apologie» wijdde aan het ook in het algemene deel van deze toelichting al genoemde Asser-onderzoek naar strafbaarstellingen van apologie van en opruiing tot terrorisme. Tijdens die discussies bleek dat maar weinig staten over strafbaarstellingen op dat gebied beschikten, hetgeen mede gelegen is in het feit dat de relevante VN-verdragen in dit verband niet voorzien in strafbaarstelling. Tegelijkertijd bleek dat de gedachte breed gedeeld werd dat dergelijke strafbaarstellingen konden bijdragen aan de voorkoming van terroristische misdrijven, hetgeen bij deze misdrijven zo belangrijk is. Wel moet hierbij worden aangetekend dat voor strafbaarstelling van opruiing tot terrorisme veel meer steun bestond dan voor strafbaarstelling van apologie als zodanig; die gedraging was in de ogen van een meerderheid van de delegaties te vaag om tot strafbaarstelling te leiden, en waarbij vooral werd gevreesd voor een ongewenste strafrechtelijke beperking van fundamentele rechten, zoals de vrijheid van meningsuiting. Tegen deze achtergrond is de strafbaarstelling van apologie van de Codexter-agenda verdwenen. In dit verband kan melding worden gemaakt van het aanvankelijke voorname van het vorige kabinet om verheerlijking van de meest ernstige misdrijven, zoals misdrijven tegen de menselijkheid en de meest ernstige terroristische misdrijven, die leidt of kan leiden tot ernstige verstoring van de openbare orde, strafbaar te stellen. Achterliggende gedachte was dat daarop betrekking hebbende wetgeving een instrument zou kunnen zijn om bewuste provocatie van publieke gevoelens te keren, en een bijdrage zou kunnen leveren aan verbetering van het maatschappelijk klimaat en gezondmaking van het publieke debat. Mede op basis van adviezen die over een conceptwetsvoorstel zijn uitgebracht, is besloten aan dit voorname geen verdere uitvoering te geven. Uit de adviezen is gebleken dat het draagvlak voor strafbaarstelling van «apologie» in de rechtspraak niet groot is en dat het lastig is eventuele strafbaarstelling zodanig vorm te geven dat deze voldoende precies is zowel voor de rechtsgenoten als voor de rechtspraak, EVRM-proof is, voldoet aan het legaliteitsvereiste en ook nog relevante toegevoegde waarde heeft.

Het eerste lid van artikel 5 geeft aan wat in het kader van dit Verdrag moet worden verstaan onder opruiing tot terrorisme of, zoals het hier wordt genoemd: «het publiekelijk uitlokken van het plegen van een terroristisch misdrijf». Hieronder valt «de verspreiding, of het op andere wijze beschikbaar maken, van een boodschap aan het publiek met het oogmerk aan te zetten tot het plegen van een terroristisch misdrijf, wanneer een dergelijke gedraging, ongeacht of terroristische misdrijven al dan niet rechtstreeks worden bepleit, het gevaar oplevert dat een of meer van dergelijke misdrijven zouden kunnen worden gepleegd.» Ingevolge het tweede lid dient elke partij bij dit verdrag de maatregelen te nemen die nodig zijn om het publiekelijk uitlokken van het plegen van een terroristisch misdrijf, zoals omschreven in het eerste lid, wanneer dit wederrechtelijk en opzettelijk geschiedt, als strafbaar feit aan te merken volgens haar nationale recht.

Artikel 5 is een algemene bepaling en vereist van partijen dat zij het publiekelijk uitlokken van het plegen van een terroristisch misdrijf strafbaar stellen. Of dit op directe of indirecte wijze gebeurt is niet relevant voor de toepassing van deze bepaling. Partijen hebben een zekere ruimte bij de definiëring van de strafrechtelijke gedraging en de implementatie daarvan. Wel is voor de toepassing van deze bepaling vereist dat aan twee voorwaarden is voldaan, te weten:

- 1) er is sprake van een speciale bedoeling die gericht is op het plegen van een terroristisch misdrijf, welke (de publieke uitlokking) voorts aangemerkt kan worden als zijnde wederrechtelijk en opzettelijk;
- 2) de gedraging levert het gevaar op dat een of meer van dergelijke terroristische misdrijven zouden kunnen worden gepleegd.

Bij de beoordeling of een dergelijk gevaar is veroorzaakt, dient gekeken te

worden naar de aard en context van de boodschap en gedraging, de persoon die verantwoordelijk is voor de gedraging en de adressanten van de boodschap, overeenkomstig de jurisprudentie van het Europese Hof van de Rechten van de Mens (EHRM). Verder dienen de betekenis en de geloofwaardigheid van het gevaar in ogenschouw genomen te worden wanneer deze bepaling wordt toegepast overeenkomstig de vereisten van het nationale recht.

De term «verspreiding» doelt op de actieve verspreiding van een boodschap die aanzet tot het plegen van een terroristisch misdrijf, terwijl «het beschikbaar maken» doelt op het verschaffen van een boodschap op een wijze die makkelijk toegankelijk is voor het publiek, zoals het plaatsen op internet of het maken of bijeenbrengen van hyperlinks.

De zinsnede «aan het publiek» maakt duidelijk dat privé communicatie buiten het bereik valt van de bepaling. Teneinde de boodschap beschikbaar te maken voor het publiek kan een grote hoeveelheid aan middelen en technieken worden aangewend. Bijvoorbeeld op schrift gestelde publicaties, toespraken op platen die toegankelijk zijn voor anderen, het gebruik van massamedia of elektronische faciliteiten, waaronder in het bijzonder internet, welke voorziet in het verspreiden van boodschappen via e-mail, chatrooms, nieuwsgroepen en discussiefora. Voor verdere uitleg van bovenstaande begrippen zal aansluiting worden gezocht bij de jurisprudentie van het EHRM.

Artikel 5 van het Verdrag behoeft geen implementatie; de strafbaarstelling van het publiekelijk uitlokken van het plegen van een terroristisch misdrijf, waaronder het indirect bepleiten ervan, kan reeds worden gevonden in de artikelen 131 en 132 van het Wetboek van Strafrecht.

Artikel 6 (Werving voor terrorisme)

Deze bepaling verplicht partijen tot het strafbaarstellen van het werven voor terrorisme. Hieronder moet worden verstaan het aansporen van andere personen om individueel of als onderdeel van een groep of organisatie, een terroristisch misdrijf te plegen, of daaraan deel te nemen of bij te dragen. Het werven kan geschieden op alle plaatsen (openbaar of besloten) en langs alle denkbare wegen: schriftelijk, mondeling, internet of andere media. Voor de voltooiing van het misdrijf is niet vereist dat de benaderde persoon daadwerkelijk de bereidheid ontwikkelt of toont om terroristische misdrijven te plegen of tot een terroristische groep of organisatie toe te treden. Voldoende is, dat de pleger een ander persoon heeft benaderd en duidelijk heeft gemaakt waarvoor hij hem beoogt te interesseren.

Hoewel de werving raakvlakken vertoont met de opruiing bedoeld in artikel 5, zijn de verschillen duidelijk. De opruiing is veelal gericht zijn op een in beginsel onbepaald publiek, terwijl de werving doorgaans veel concreter is: zij richt zich tot concrete personen of groepen van personen, en vindt plaats met het oog op concrete daden, zoals het toetreden tot een groep of het plegen van aanslagen.

De verplichting tot strafbaarstelling voor werving van terrorisme, zoals neergelegd in artikel 6 van het Verdrag, noopt evenmin tot uitvoeringswetgeving. Het werven voor het plegen van terroristische daden is bij de Wet terroristische misdrijven expliciet strafbaar gesteld. Daartoe werd voorzien in een verruiming van artikel 205 van het Wetboek van Strafrecht. Het bestaande «aanwerven» voor vreemde krijgsmacht werd vervangen door «het werven». Daarmee is ook het werven waarbij geen verbintenis tot stand komt onder de strafwet gebracht; het werven dat zonder resultaat bleef. Door de vermelding van «gewapende strijd» naast «vreemde krijgsmacht» staat nu ondubbelzinnig vast dat elk werven strafbaar is, ook als niet duidelijk is of de geworvene zijn bijdrage aan deze

strijd in een georganiseerd verband zal willen leveren, hetgeen de krijgsmacht veronderstelt. Verder geldt dat voor de strafrechtelijke aansprakelijkheid ter zake van artikel 205 van het Wetboek van Strafrecht slechts van belang is dat vastgesteld wordt dat sprake is van het werven voor een strijd die «zich kenmerkt door de toepassing van ernstig geweld als voornaamste methode om ongeacht welk (geo)politiek, religieus en/of ideologisch doel te bereiken» (Kamerstukken II 2003/04, 28 463, nr. 10, p. 12). Gaat het om rekruteringsactiviteiten die plaatsvinden binnen het verband van een terroristische organisatie, dan kan dergelijk handelen overigens ook strafbaar zijn op grond van artikel 140a van het Wetboek van Strafrecht. Uit dat artikel volgt dat onder strafbaar deelnemen aan een terroristische organisatie mede wordt begrepen «het werven van gelden of personen ten behoeve van de daar omschreven organisatie».

Artikel 7 (Training voor terrorisme)

Artikel 7 ziet op het verschaffen van training voor terrorisme. Het artikel verplicht partijen tot strafbaarstelling van het verschaffen of overdragen van kennis en vaardigheden met als doel het plegen van of bijdragen aan het plegen van een terroristisch misdrijf. Het gaat daarbij om kennisoverdracht inzake methoden en technieken die geschikt zijn voor terroristische doeleinden, zoals het maken en gebruik van explosieven, vuurwapens en schadelijke of gevaarlijke stoffen. In de visie van het Codexter gaat het daarbij om gedragingen die nauw verwant zijn aan de gedragingen zoals strafbaargesteld in het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme. Waar laatstgenoemd verdrag betrekking heeft op het faciliteren van terrorisme door het verschaffen van financiële middelen, heeft artikel 7 betrekking op het faciliteren van terrorisme door het verschaffen van kennis en vaardigheden.

Voor toepasselijkheid van onderhavige strafbaarstelling is noodzakelijk, dat de trainer weet dat de vaardigheden zijn bedoeld voor het plegen van of bijdragen aan terroristische misdrijven. Daarnaast zal de verstrekking ook opzettelijk en wederrechtelijk moeten zijn, zodat duidelijk is dat een rechtmatige training in deze materie, bijvoorbeeld op een schietschool, niet onder de reikwijdte valt.

Implementatie van onderhavig artikel zal plaatsvinden in het wetsvoorstel partiële wijziging Wetboek van Strafrecht, Wetboek van Strafvordering en enkele aanverwante wetten. In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om een nieuw artikel 134a in het Wetboek van Strafrecht op te nemen, waarin wordt voorzien in de strafrechtelijke aansprakelijkheid wegens het deelnemen én het meewerken aan training voor terrorisme in alle daarvoor in aanmerking komende gevallen. Daarin wordt strafbaar gesteld het zich of een ander opzettelijk gelegenheid, middelen of inlichtingen tot het plegen van een terroristisch misdrijf of een misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking daarvan verschaffen of trachten te verschaffen, dan wel zich kennis of vaardigheden daartoe verwerven of een ander bijbrengen. Het voorgestelde artikel 134a Sr verwijst naar de terroristische misdrijven zoals genoemd in artikel 83 Sr én de misdrijven ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf als genoemd in de nieuw voorgestelde definitiebepaling van artikel 83b Sr. Verder wordt verwezen naar de toelichting op de voorgestelde strafbepaling in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel.

Artikel 8 (Irrelevantie van het plegen van een terroristisch misdrijf)

Dit artikel bepaalt dat voor strafbaarheid van de gedragingen opgenomen in de artikelen 5 tot en met 7 niet vereist is, dat uiteindelijk een terroristisch misdrijf wordt gepleegd. De delicten opruiing, werving en training

zijn met andere woorden al voltooid zodra personen respectievelijk worden opgeruid, met het oog op terrorisme worden benaderd of met dat doel worden getraind. Ook in dit opzicht zijn de misdrijven van onderhavig verdrag vergelijkbaar met die van het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme (zie met name artikel 2, derde lid, van dat verdrag), waarbij het enkel verschaffen van financiële middelen met het oogmerk een terroristische groep te ondersteunen reeds strafbaar is zonder dat de groep het geld voor terroristische doeleinden heeft aangewend.

Het feit dat voor strafbaarheid van de gedraging geen terroristisch misdrijf behoeft te volgen, brengt met zich mee dat voor de strafbaarheid en rechtsmacht niet relevant is waar een eventueel specifiek beoogd terroristisch misdrijf plaatsvindt: op het grondgebied van de partij waar het misdrijf uit artikel 5, 6 of 7 wordt gepleegd, dan wel op het grondgebied van een andere staat, of die nu partij is of niet.

Artikel 9 (Bijkomende strafbare feiten)

Zoals ook in andere strafrechtelijke verdragen met betrekking tot terrorisme gebruikelijk kent ook dit verdrag, in artikel 9, een aantal uitbreidingen van de strafrechtelijke aansprakelijkheid, met name voor diverse deelnemingsvormen (eerste lid) en poging (tweede lid). Ook voor deze bijkomende strafrechtelijke gedragingen geldt dat deze opzettelijk moeten zijn gepleegd. De hier opgenomen tekst is gebaseerd op het bepaalde in artikel 2, tweede en derde lid, van het Verdrag ter voorkoming van terroristische bomaanslagen, en artikel 2, vierde en vijfde lid, van het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme. Waar het eerste lid betrekking heeft op alle drie de misdrijven uit de artikelen 5 tot en met 7, heeft het tweede lid slechts betrekking op de misdrijven uit artikel 6 en 7, omdat strafwaardige poging tot opruiing volgens het redigerend comité conceptueel moeilijk is vorm te geven.

Wat de implementatie van artikel 9 van het Verdrag betreft, dient te worden gewezen op de strafbaarstelling van «poging» (artikel 45), «voorbereiding» (artikel 46), «doen plegen, uitlokken en medeplegen» (artikel 47), «medeplichtigheid» (artikel 48) en «deelneming aan misdadige of verboden organisatie» (artikel 140) en «deelneming aan terroristische organisatie» (artikel 140a).

Artikel 10 (Aansprakelijkheid van rechtspersonen)

Op grond van artikel 10 dienen partijen bij het Verdrag ervoor te zorgen, dat naast natuurlijke personen ook rechtspersonen aansprakelijk kunnen zijn voor de gedragingen uit het Verdrag. De daarvoor gekozen bewoordingen zijn gebaseerd op die in artikel 10 van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad, dat voor Nederland op 25 juni 2004 en voor Aruba op 18 januari 2007 in werking is getreden. Staten kunnen bij de implementatie van de aansprakelijkheid van rechtspersonen aansluiten bij hun eigen juridische tradities en beginselen, en de te creëren aansprakelijkheid behoeft niet per se strafrechtelijk van aard te zijn. Evenals bij het genoemde VN-verdrag kunnen civielrechtelijke en administratiefrechtelijke aansprakelijkheid ook voldoen, indien deze doeltreffend, evenredig en afschrikkend is. Evenals het geval is bij artikel 51 van het Wetboek van Strafrecht, dat in dezen reeds volstaat als implementatie, bepaalt het derde lid van het onderhavige artikel dat het aannemen van aansprakelijkheid van een rechtspersoon niet betekent dat er geen sprake meer kan zijn van individuele (strafrechtelijke) aansprakelijkheid, bijvoorbeeld van leidinggevers binnen die rechtspersoon.

Artikel 11 (Sancties en maatregelen)

Artikel 11 schrijft voor dat staten die partij zijn bij het verdrag, ervoor moeten zorgen, dat op de misdrijven krachtens dit verdrag straffen worden gesteld die voldoende doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. Het tweede lid voegt daaraan toe dat bij de strafoplegging in een concreet geval, voor zover het nationale recht van de vervolgende staat dat toestaat, zoveel mogelijk rekening moet worden gehouden met eventueel eerdere veroordelingen, ook wanneer die in andere staten zijn uitgesproken.

Het derde lid houdt verband met artikel 10 in zoverre dat het betrekking heeft op rechtspersonen wier aansprakelijkheid in overeenstemming met artikel 10 is vastgesteld en waarop eveneens doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties van toepassing zijn. Dergelijke sancties kunnen van strafrechtelijke, civielrechtelijke of bestuursrechtelijke aard zijn. Onderhavig artikel verplicht partijen ertoe om de mogelijkheid te scheppen geldelijke sancties toe te passen op rechtspersonen.

Artikel 12 (Voorwaarden en waarborgen)

Dit artikel is opgenomen omdat delegaties tijdens de onderhandelingen verontrust waren dat de strafbepalingen in de artikelen 5, 6, 7 en 9 niet alleen nuttige aanvullingen op het voor de preventie van terrorisme beschikbare juridische instrumentarium zouden kunnen vormen, maar zich mogelijk ook zouden kunnen lenen voor misbruik tegen de op zich rechtmatige uitoefening van mensenrechten. Het fungeert daarom als een sleutelbepaling in het Verdrag, door in het eerste lid uitdrukkelijk aan te geven dat partijen bij de vaststelling, uitvoering en praktische toepassing van de strafbaarstellingen steeds ook gebonden zijn en blijven aan hun mensenrechtelijke verplichtingen. Omdat ook staten die geen lid zijn van de Raad van Europa, en voor wie het EVRM derhalve niet geldt, partij bij dit verdrag kunnen worden, is voor het niveau van de te waarborgen mensenrechtelijke verplichtingen niet alleen verwezen naar het EVRM, maar ook naar het BUPO-Verdrag van de VN, alsmede meer in het algemeen naar andere internationale verplichtingen.

Het tweede lid voegt daaraan enkele aanvullende waarborgen toe, die in hoofdzaak ontleend zijn aan de jurisprudentie van het EHRM. Het bepaalt dat de vaststelling, uitvoering en praktische toepassing van de strafbaarstellingen evenredig moeten zijn met de ermee nagestreefde doelen en de daarmee gemoeide noodzaak voor een democratische samenleving. Ook geeft het aan dat willekeur, discriminatie en racisme daarbij geen rol mogen spelen.

Artikel 13 (Bescherming, schadeloosstelling en steun voor slachtoffers van terrorisme)

In dit artikel komt tot uiting dat het verdrag, naast de preventie van terrorisme als zodanig, ook tot doel heeft te voorkomen dat slachtoffers van terrorisme meer schade en andere nadelige gevolgen ondervinden dan in een concrete situatie onvermijdelijk is. Partijen verplichten zich daarom, op vergelijkbare wijze als in artikel 2 van het op 24 november 1983 te Straatsburg totstandgekomen Europees Verdrag inzake de schadeloosstelling van slachtoffers van geweldsmisdrijven (Trb 1984, 2), de slachtoffers van een terroristische aanslag op hun grondgebied te beschermen en te ondersteunen. Daarmee wordt ook invulling gegeven aan het feit dat de positie van slachtoffers door de 25e conferentie van Europese Ministers van Justitie in oktober 2003 als prioriteit op de agenda is geplaatst, terwijl inhoudelijk verder wordt aangesloten bij het hieromtrent bepaalde in de richtlijnen van de Raad van Europa voor mensenrechten en terroristenbestrijding, de Richtlijnen voor de bescherming van slachtoffers van terro-

risme, VN-veiligheidsraadsresolutie 1566 (2004) van 8 oktober 2004, en artikel 8, vierde lid, van het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme.

Ingevolge deze bepaling kunnen de maatregelen onder andere leiden tot financiële ondersteuning van directe slachtoffers en hun familieleden, en verder worden uitgewerkt in nationale regelingen en desgewenst wetgeving. In Nederland voorziet hierin met name het Schadefonds geweldsmisdrijven.

Artikel 14 (Rechtsmacht)

Deze bepaling behelst een klassieke jurisdictiebepaling. De formulering is gebaseerd op vergelijkbare bepalingen in de meeste internationale VN-verdragen tegen terrorisme, alsmede het op 23 november 2001 te Boedapest totstandgekomen Verdrag inzake de bestrijding van strafbare feiten verbonden met elektronische netwerken (Trb. 2002, 18; hierna Cybercrimeverdrag).

Het eerste en het derde lid betreffen de rechtsmacht die partijen verplicht dienen te vestigen. Het eerste lid verplicht tot het vestigen van territoriale rechtsmacht (inclusief het vlagbeginsel) en rechtsmacht ten aanzien van Nederlandse daders. Implementatie van dit artikellid kan worden gevonden in de artikelen 2 (territorialiteitsbeginsel), 3 (vlagbeginsel) en 5, eerste 1, onderdeel 2 (actief personaliteitsbeginsel) van het Wetboek van Strafrecht.

Het derde lid bepaalt dat partijen verplicht zijn ervoor te zorgen dat zij rechtsmacht hebben wanneer de verdachte van een misdrijf als genoemd in het Verdrag zich op hun grondgebied bevindt en zij deze persoon niet uitleveren; deze rechtsmachtsbepaling vloeit voort uit het principe «aut dedere, aut judicare» (uitleveren of vervolgen) zoals dat is neergelegd in artikel 18. Implementatie van dit artikellid vindt plaats bij het reeds eerder genoemde wetsvoorstel partiële wijziging Wetboek van Strafrecht, Wetboek van Strafvordering en enkele aanverwante wetten; in het tweede lid van artikel 552hh van het Wetboek van Strafvordering wordt onderhavig verdrag toegevoegd aan de lijst van verdragen. Hierdoor wordt een ontoelaatbaarverklaring of een weigering van een verzoek om uitlevering van een zich in Nederland bevindend persoon die is verdacht van of is veroordeeld wegens een in het Verdrag omschreven strafbaar feit, aangemerkt als een ingewilligd verzoek tot strafvervolgning. Alsdan is er jurisdictie op grond van artikel 4a van het Wetboek van Strafrecht.

In het tweede lid zijn vormen van optionele rechtsmacht opgenomen, de rechtsmacht die partijen in aanvulling op de verplichte rechtsmacht nog zouden willen (en mogen) vestigen. Het is gebaseerd op vergelijkbare bepalingen in de meest recente VN-terrorismeverdragen, zoals artikel 6, tweede lid, van het Verdrag ter voorkoming van terroristische bomaanslagen, en artikel 7, tweede lid, van het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme. Zo bepaalt het tweede lid, onder a, van het Verdrag dat rechtsmacht gevestigd kan worden voor het geval de in het Verdrag vervatte strafbare feiten gericht zijn tegen een Nederlander (passief nationaliteitsbeginsel). Voorgesteld wordt om van de in het tweede lid neergelegde mogelijkheid tot het vestigen van facultatieve jurisdictie 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 strafvervolgning 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 derde lid.

Het vijfde lid is gebaseerd op artikel 22, tweede lid, van het Cybercrime-verdrag dat bepaalt dat partijen in geval van een positief rechtsmacht-conflict overleg moeten plegen om tezamen vast te stellen waar een eventuele vervolging het beste kan plaatsvinden.

Artikel 15 (Onderzoeksverplichting)

Ook dit artikel gaat terug op precedentes in de verdragen inzake terroristische bomaanslagen (artikel 7) en inzake de financiering van terrorisme (artikel 9). 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 16 (Niet-toepasselijkheid van het Verdrag) Artikel 16 bepaalt dat het Verdrag niet van toepassing is indien het strafbare feit geen enkel transnationaal element heeft. Dat is het geval, wanneer het strafbare feit binnen één staat is gepleegd, de dader een onderdaan van die staat is en zich in die staat bevindt, en andere staten geen rechtsmacht op grond van artikel 14, eerste of tweede lid, over het feit hebben. De niet-toepasselijkheid van het Verdrag behoeft overigens niet te belemmeren dat in voorkomende gevallen een andere staat nog wel rechtshulp verleent en met het oog daarop artikel 17 en/ of 20 tot en met 22 toepast.

Artikel 17 (Internationale samenwerking in strafzaken)

Deze bepaling verplicht tot het verlenen van de ruimst mogelijke mate van rechtshulp met betrekking tot de misdrijven waarop het Verdrag van toepassing is. Zij kunnen daarbij gebruikmaken van de tussen hen op basis van rechtshulpverdragen al geldende procedures, dan wel – wanneer die er niet zijn – van regelingen overeenkomstig hun nationale recht.

Artikel 18 (Uitleveren of vervolgen)

Het in artikel 18 opgenomen beginsel «aut dedere, aut judicare» (uitleveren dan wel berechten) is een standaardbepaling in terrorismeverdragen.

Bezit de staat jurisdictie en wordt een vermoedelijke dader niet uitgeleverd, dan verplicht dit artikel de desbetreffende staat de betrokken persoon onverwijld 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 19 (Uitlevering)

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.

Omdat Nederland gebruik wil maken van de in het tweede opgenomen mogelijkheid om in situaties waarin geen specifiek uitleveringsverdrag bestaat met een andere partij het onderhavige verdrag als uitleveringsverdrag te beschouwen, zal een verwijzing naar dit verdrag moeten worden toegevoegd aan artikel 51a, tweede lid, van de Uitleveringswet.

Artikel 20 (Uitsluiting van de politieke uitzonderingsclausule)

Dit artikel bepaalt dat een verzoek om uitlevering of wederzijdse rechtshulp op basis van een van de in artikel 5 tot en met 7 en 9 omschreven misdrijven 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.

De hier in het eerste lid opgenomen bewoordingen zijn ontleend aan de recente VN-verdragen, en werden ook al gebruikt in het Protocol. Evenals in het Protocol is het ook hier wenselijk gevonden om de mogelijkheid te creëren dat partijen juist bij die depolitisering een voorbehoud ten aanzien van uitlevering maken. Naast de redenen die daarvoor destijds ten aanzien van het Protocol bestonden, speelde in dit geval nadrukkelijk ook de gevoelige aard mee van de strafbare feiten waarop dit verdrag betrekking heeft (zie algemene toelichting onder 3, voorbehoud, depolitiseringsclausule). Het gaat immers om feiten die op het grensvlak liggen van de rechtmatige uitoefening van fundamentele vrijheden uit het EVRM, met name de vrijheid van meningsuiting, vereniging en vergadering, godsdienst. Nu deze vrijheden bij uitstek ook in het politieke discours van belang zijn, zouden de strafbaarstellingen van onderhavig verdrag in theorie voor politieke delicten kunnen worden misbruikt, hetgeen te allen tijde voorkomen moet worden.

Artikel 21 (Non-discriminatieclausule)

Artikel 21 bepaalt 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. Dit artikel en de artikelen 17 tot en met 20 waarborgen een evenwicht in de bescherming van gerechtvaardigde belangen: enerzijds het belang dat een dader van een strafbaar feit als bedoeld in onderhavig verdrag zich niet aan vervolging en berechting kan onttrekken en anderzijds het belang dat een persoon niet bloot wordt gesteld aan vervolging op grond van oneigenlijke motieven.

Artikel 22 (Informatieverstrekking op eigen initiatief) Deze bepaling is ontleend aan artikel 10 van het op 8 november 1990 te Straatsburg totstandgekomen Verdrag inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven (Trb. 1990, 172). Een soortgelijke bepaling komt eveneens voor in het Cybercrimeverdrag, het Tweede Aanvullende Protocol bij het Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken en het op 27 januari 1999 te Straatsburg totstandgekomen Verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie (Trb. 2000, 130), waardoor de toepassingsmogelijkheden van deze bevoegdheid verder worden verbreed. Verdragspartijen zijn bevoegd elkaar uit eigen beweging informatie te verstrekken die verkregen is in het kader van een strafrechtelijk onderzoek, waarvan zij vinden dat de autoriteiten van een ander land daarvan op de hoogte

dienen te zijn. Dit kan leiden tot het starten van een opsporingsonderzoek in de andere staat of tot het doen van een rechtshulpverzoek, maar het kan ook juist tot het tegendeel leiden, namelijk dat de geïnformeerde staat afziet van (verdere) stappen in de wetenschap dat de informerende staat reeds actie onderneemt of heeft ondernomen. Uiteraard mag de informatieverstrekking afhankelijk worden gemaakt van een geheimhoudingsplicht of specifieke gebruiksvoorwaarden. De ontvangende staat is hieraan gebonden. Indien wetgeving of andere factoren aan de zijde van de ontvangende partij naleving van die verplichtingen zouden verhinderen, dient dit te worden gemeld. De verstrekkende partij heeft dan de mogelijkheid de voorwaarden aan te passen of, na afweging van de nadelige gevolgen van het niet verstrekken tegen de nadelen van het niet nakomen van de beperkingen, alsnog te verstrekken.

Artikel 23 (Ondertekening en inwerkingtreding)

Het eerste lid bepaalt dat ondertekening van het Verdrag openstaat voor de leden van de Raad van Europa alsmede door staten die geen lid zijn van de Raad maar wel hebben bijgedragen aan de totstandkoming van onderhavig verdrag. Dit zijn het Vaticaan, Canada, Japan, de Verenigde Staten van Amerika en Mexico. Andere staten die tot het Verdrag wensen toe te treden, zullen de weg van artikel 24 dienen te volgen. Het derde lid bepaalt dat het Verdrag in werking treedt op de eerste dag van de maand die volgt na het verstrijken van een periode van drie maanden na het tijdstip waarop zes ondertekenaars het Verdrag hebben geratificeerd, aanvaard of goedgekeurd volgens de procedure van het tweede lid. Van deze zes ondertekenaars dienen ten minste vier lid van de Raad van Europa te zijn. Inmiddels is aan deze voorwaarde voldaan; het Verdrag is met ingang van 1 juni 2007 in werking getreden.

Artikel 24 (Toetreding tot het Verdrag)

Artikel 24 regelt in het eerste lid de toetreding van nieuwe verdragspartijen na de inwerkingtreding van het Verdrag. Het Comité van Ministers is bevoegd tot het uitnodigen van partijen om toe te treden. Hiermee wordt bedoeld op niet-lidstaten van de Raad van Europa. Voor toetreding is een meerderheidsbesluit nodig van het Comité van Ministers zoals beschreven in het Statuut van de Raad van Europa, én een unaniem besluit van de vertegenwoordigers van de verdragspartijen die in het Comité van Ministers vertegenwoordigd zijn.

Artikel 27 en 28 (Wijzigingen van het Verdrag en Herziening van de Bijlage)

Het doorvoeren van wijzigingen in het Verdrag is geregeld in de artikelen 27 en 28. Deze artikelen zijn gebaseerd op een vergelijkbare bepaling in het Protocol welke ontworpen is om het doorvoeren van mogelijk toekomstige wijzigingen in het verdrag en de bijlage te vergemakkelijken. Artikel 27 heeft betrekking op een vereenvoudigde procedure tot wijziging van het Verdrag, exclusief de bijlage. Wijzigingen van het Verdrag zullen hier te lande parlementaire goedkeuring behoeven. Artikel 28 introduceert een nieuwe vereenvoudigde wijzigingsprocedure teneinde de lijst met verdragen in de bijlage te actualiseren. De bijlage vormt een integrerend onderdeel van het Verdrag en is aan te merken als zijnde van uitvoerende aard. Verdragen tot wijziging van de bijlage behoeven, op grond van artikel 7, onderdeel f, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, geen parlementaire goedkeuring, tenzij de Staten-Generaal zich thans het recht tot goedkeuring terzake voorbehouden.

Artikel 29 (Beslechting van geschillen)

Artikel 29 bepaalt dat een geschil tussen partijen over de uitlegging of toepassing van het Verdrag opgelost dient te worden door middel van onderhandelingen of andere vreedzame wijze naar hun keuze, zoals de voorlegging aan een scheidsgerecht of aan het Internationaal Gerechtshof voor zover dit is overeengekomen.

Artikel 30 (Vergadering van de Partijen)

Dit artikel nodigt de verdragspartijen uit, periodiek te vergaderen teneinde voorstellen te doen en adviezen te geven die de doeltreffende werking en toepassing van het verdrag vereenvoudigen of verbeteren, en voorts de uitwisseling van informatie over belangrijke juridische, beleidsmatige of technologische ontwikkelingen te vergemakkelijken. De verdragspartijen worden hierbij ondersteund door het secretariaat van de Raad van Europa.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen