

Goedkeuring van het op 22 oktober 2015 te Riga tot stand gekomen Aanvullend Protocol bij het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme (Trb. 2016, 180)

MEMORIE VAN TOELICHTING

A. ALGEMEEN

1. Het Verdrag uit 2005 en het Aanvullend Protocol uit 2015

Op 16 mei 2005 is te Warschau het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme tot stand gekomen (Trb. 2006, 34, hierna: 'het Verdrag'). Het Verdrag is tot stand gekomen in reactie op de terroristische aanslagen in de Verenigde Staten van Amerika van 11 september 2001 en beoogt de inspanningen van de lidstaten van de Raad van Europa met betrekking tot het voorkomen van terrorisme te bevorderen. Het Verdrag tracht dit doel op twee manieren te bereiken. Ten eerste verplicht het Verdrag de verdragspartijen in hun nationale recht een aantal gedragingen strafbaar te stellen die kunnen leiden tot terroristische misdrijven, zoals het publiekelijk uitlokken van het plegen van een terroristisch misdrijf en het werven of trainen voor terrorisme. Ten tweede beoogt het Verdrag de internationale (strafrechtelijke) samenwerking op het gebied van terrorismepreventie te versterken. Het Verdrag was begin 2019 van kracht voor 41 partijen, waaronder de Europese Unie. Het Verdrag is in werking getreden voor zowel het Europese als het Caribische deel van Nederland, ook is het Verdrag voor Aruba in werking getreden.

Op 24 september 2014 heeft de VN-Veiligheidsraad, handelend onder hoofdstuk VII van het VN-Handvest, unaniem resolutie 2178 aangenomen. In deze bindende resolutie adresseert de Veiligheidsraad de toegenomen terroristische dreiging die uitgaat van individuen die naar het buitenland afreizen om aldaar terroristische misdrijven te plegen (*'foreign terrorist fighters'*). De resolutie verplicht de VN-lidstaten om in hun nationale recht een aantal gedragingen strafbaar te stellen die verband houden met *foreign terrorist fighters* en roept hen daarnaast op om op het gebied van terrorismebestrijding intensiever samen te werken.

In november 2014 werd deze bindende resolutie van de VN-Veiligheidsraad binnen het kader van de Raad van Europa besproken door het Comité van Experts op het gebied van Terrorismen (het *Committee of Experts on Terrorism*, hierna: 'het Codexter'). Het Codexter heeft naar aanleiding van deze bespreking voorgesteld om aan de voor het strafrecht relevante onderdelen van resolutie 2178 gevolg te geven door het Verdrag uit te breiden met een Aanvullend Protocol. Op 10 april 2015 heeft het Codexter vervolgens het ontwerp voor dit Aanvullend Protocol afgerond en samen met de bijbehorende toelichting ter goedkeuring aangeboden aan het Comité van Ministers van de Raad van Europa.¹ Het Aanvullend Protocol is daarna op 19 mei 2015 door het Comité van Ministers aangenomen en op 22 oktober 2015 definitief tot stand gekomen (Trb. 2016, 180, hierna: 'het Aanvullend Protocol'). Begin april 2019 was het Aanvullend Protocol door 41 staten ondertekend en voor 16 staten in werking getreden.

Het doel van het Aanvullend Protocol is om de inspanningen van de verdragspartijen bij het voorkomen van terrorisme te ondersteunen door de bepalingen van het Verdrag aan te vullen. In het Aanvullend Protocol wordt dezelfde benadering gevolgd als in het Verdrag: de verplichting tot strafbaarstelling van bepaalde gedragingen in het nationale recht van de verdragspartijen wordt gecombineerd met bepalingen gericht op het faciliteren van de internationale samenwerking. De kern van het Aanvullend Protocol wordt gevormd door de artikelen 2 tot en met 6, waarin de verdragspartijen de verplichting op zich nemen om een aantal gedragingen die verband houden met *foreign terrorist fighters* strafbaar te stellen

¹ De toelichting bij het Aanvullend Protocol (hierna: het *'Explanatory report'*) kan worden geraadpleegd op de website van de Raad van Europa (<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/217>).

2. Een ieder verbindende bepalingen

Naar het oordeel van de regering bevat het Aanvullend Protocol geen een ieder verbindende bepalingen in de zin van de artikelen 93 en 94 van de Grondwet, die binnen de Nederlandse rechtsorde aan natuurlijke personen of rechtspersonen rechten of bevoegdheden toekennen of plichten opleggen.

B. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1 – Doelstelling

Blijkens artikel 1 heeft het Aanvullend Protocol ten doel om het Verdrag aan te vullen, om zo de inspanningen van de verdragspartijen bij het voorkomen van terrorisme te ondersteunen. De kern van het Aanvullend Protocol wordt gevormd door de artikelen 2 t/m 6, die de verplichting bevatten om bepaalde gedragingen strafbaar te stellen. Eveneens is een bepaling opgenomen over de uitwisseling van informatie, om zo de internationale samenwerking te faciliteren (artikel 7 van het Aanvullend Protocol). Dit alles dient te geschieden met inachtneming van de verplichtingen uit hoofde van het internationale recht, waaronder in het bijzonder de verplichtingen op het gebied van de mensenrechten (artikel 8 van het Aanvullend Protocol) en de bepalingen van het Verdrag (artikel 9 van het Aanvullend Protocol).

Artikelen 2 tot en met 6

De artikelen 2 tot en met 6 verplichten de verdragspartijen om in hun nationale wetgeving bepaalde gedragingen strafbaar te stellen. Ingevolge artikel 8 van het Verdrag geldt voor alle krachtens de artikelen 2 tot en met 6 van het Aanvullend Protocol strafbaar te stellen gedragingen dat het niet noodzakelijk is dat een (ander) terroristisch misdrijf volgt. De strafbaar te stellen gedragingen hoeven niet per se als zelfstandige delicten strafbaar te worden gesteld, maar mogen in het nationale recht ook als voorbereidingshandelingen strafbaar worden gesteld.²

Voor wat betreft het Europese en het Caribische deel van Nederland, nopen deze artikelen niet tot het aannemen van uitvoeringswetgeving. De gedragingen die krachtens deze artikelen strafbaar moeten worden gesteld, zijn op dit moment al strafbaar gesteld in respectievelijk het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafrecht BES. De artikelen 2 tot en met 6 van het Aanvullend protocol komen overeen met de artikelen 4, 8, 9, 10 en 11 uit Richtlijn (EU) 2017/541 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 inzake terrorismebestrijding en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad en tot wijziging van Besluit 2005/671/JBZ van de Raad (PbEU 2017, L 88).

Artikel 2 – Met een terroristisch oogmerk deelnemen aan een organisatie of groep

Dit artikel verplicht de verdragsstaten tot het strafbaar stellen van het met een terroristisch oogmerk deelnemen aan een organisatie of groep. Hieronder wordt verstaan het deelnemen aan de activiteiten van een organisatie of groep met als oogmerk het plegen of bijdragen aan het plegen van een of meer terroristische misdrijven door de organisatie of de groep.

Voor het Europese deel van Nederland geldt dat deze gedraging reeds strafbaar is gesteld in artikel 140a Sr. Voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: de BES) geldt dat deze gedraging reeds strafbaar is gesteld in artikel 146a Sr BES.

Artikel 3 – Krijgen van training voor terrorisme

Artikel 7 van het Verdrag verplicht tot het strafbaar stellen van het *verschaffen* van training voor terrorisme. Artikel 3 van het Aanvullend Protocol verplicht de verdragspartijen in aanvulling daarop tot het strafbaar stellen van het *krijgen* van training voor terrorisme. Volgens het eerste lid van

² Explanatory report, paragraaf 21.

artikel 3 van het Aanvullend Protocol wordt onder het krijgen van training verstaan het krijgen van instructie, met inbegrip van het verkrijgen van kennis of praktische vaardigheden, van een andere persoon voor het vervaardigen of gebruiken van explosieven, vuurwapens of andere wapens of schadelijke of gevaarlijke stoffen, of voor andere specifieke methoden of technieken, met als doel het plegen of bijdragen aan het plegen van een terroristisch misdrijf.

In het Europese deel van Nederland zijn deze gedragingen reeds strafbaar op grond van artikel 134a Sr. Voornoemde gedragingen vallen onder het zich opzettelijk "gelegenheid, middelen of inlichtingen" (trachten te) verschaffen, dan wel het zich "kennis of vaardigheden" verwerven. Het Aanvullend Protocol verplicht niet tot het strafbaar stellen van het doen van zelfstudie, maar laat de verdragsstaten vrij dit in nationale wetgeving wel strafbaar te stellen. In het Europese deel van Nederland is ook het doen van zelfstudie strafbaar op grond van artikel 134a Sr (zie Kamerstukken II 2008/09, 31 386, nr. 8, blz. 4 en HR 31 mei 2016, ECLI:NL:HR:2016:1011. Zie eveneens overweging 11 bij voornoemde EU-richtlijn 2017/541 inzake terrorismebestrijding). Voor de BES geldt dat de genoemde gedragingen reeds strafbaar zijn gesteld in artikel 140a Sr BES.

Artikel 4 – Reizen naar het buitenland met terroristisch oogmerk

Artikel 4 verplicht de verdragspartijen tot het strafbaar stellen van het reizen naar het buitenland met een terroristisch oogmerk. Deze bepaling strekt ter uitvoering van paragraaf 6, onder a, van resolutie 2178 (2014) van de VN-Veiligheidsraad. Bij het reizen naar het buitenland met een terroristisch oogmerk gaat het om het reizen naar een Staat, niet zijnde de Staat van nationaliteit of verblijf van de reiziger, met als oogmerk het plegen of bijdragen aan het plegen van of deelnemen aan een terroristisch misdrijf, of het geven of krijgen van training voor terrorisme.

De strafbaarstelling dient betrekking te hebben op alle individuen die vanaf het eigen grondgebied van de verdragspartij met een terroristisch oogmerk afreizen naar een Staat die niet hun Staat van nationaliteit of verblijf is. Ten aanzien van de eigen onderdanen van de verdragspartij, is het geografische startpunt van de reis irrelevant en dient de strafbaarstelling betrekking te hebben op alle reizen die deze onderdanen met een terroristisch oogmerk ondernemen naar een andere Staat dan hun Staat van nationaliteit of verblijf. Krachtens het derde lid dient eveneens de poging tot reizen naar het buitenland met terroristisch oogmerk strafbaar te worden gesteld.

Voornoemde gedragingen zijn in het Europese deel van Nederland strafbaar op grond van de artikelen 46, 96, tweede lid, 134a en 140a Sr. In artikel 45 Sr is "poging tot misdrijf" algemeen strafbaar gesteld. Voor de BES geldt dat de genoemde gedragingen strafbaar zijn op grond van de artikelen 48a, 102, onderdeel 2, 140a en 146a Sr BES. Daarnaast is in artikel 47 Sr BES "poging tot misdrijf" eveneens algemeen strafbaar gesteld.

Artikel 5 – Financiering van reizen naar het buitenland met terroristisch oogmerk

Artikel 5 verplicht de verdragspartijen tot het strafbaar stellen van de financiering van reizen naar het buitenland met terroristisch oogmerk. Deze bepaling strekt ter uitvoering van paragraaf 6, onder b, van resolutie 2178 (2014) van de VN-Veiligheidsraad. Op grond van het eerste lid gaat het bij het financieren van reizen naar het buitenland met een terroristisch oogmerk om het verschaffen of verzamelen, ongeacht met welke middelen, direct of indirect, van fondsen die een persoon volledig of gedeeltelijk in staat stellen om met een terroristisch oogmerk naar het buitenland te reizen, zoals omschreven in artikel 4, eerste lid, van het Aanvullend Protocol, in de wetenschap dat de fondsen daarvoor volledig of gedeeltelijk bestemd zijn.

Voor het Europese deel van Nederland geldt dat de genoemde handelingen alle vallen onder artikel 421 Sr. Voor de BES geldt dat de genoemde handelingen strafbaar zijn op grond van de artikelen 48a, tweede lid, 146a, derde lid en 435e Sr BES.

Artikel 6 – Organiseren of anderszins faciliteren van reizen naar het buitenland met terroristisch oogmerk

Artikel 6 verplicht de verdragspartijen tot het strafbaar stellen van het organiseren of anderszins faciliteren van reizen naar het buitenland met terroristisch oogmerk. Deze bepaling strekt ter uitvoering van paragraaf 6, onder c, van resolutie 2178 (2014) van de VN-Veiligheidsraad. Bij het organiseren van een reis kan worden gedacht aan het kopen van de tickets of het plannen van de reisroute.³ Bij het faciliteren van een reis kan het bijvoorbeeld gaan om het assisteren van de reizigers bij het illegaal oversteken van de grens.⁴ Net als bij de financiering van reizen naar het buitenland met een terroristisch oogmerk, is het ook bij het organiseren of anderszins faciliteren van dergelijke reizen vereist dat de dader wist dat de aldus verleende bijstand een terroristisch oogmerk had.

Voor het Europese deel van Nederland geldt dat voornoemde gedragingen strafbaar zijn op grond van de artikelen 46, 96, tweede lid, en 134a Sr. Voor de BES geldt dat de genoemde gedragingen strafbaar zijn op grond van de artikelen 48a, 102, onderdeel 2 en artikel 140a Sr BES.

Artikel 7 – Uitwisseling van informatie

Artikel 7 draagt beoogt de internationale samenwerking op het gebied van het voorkomen van terrorisme te faciliteren. In het artikel wordt bepaald dat de verdragspartijen de maatregelen nemen die nodig kunnen zijn om de tijdige uitwisseling tussen de partijen van beschikbare relevante informatie over personen die overeenkomstig artikel 4 naar het buitenland reizen met een terroristisch oogmerk te versterken. De verdragspartijen dienen daartoe een contactpunt aan te wijzen dat 24 uur per dag, 7 dagen per week bereikbaar is. Op grond van het tweede lid van artikel 7 mogen de verdragspartijen hiervoor ook een reeds bestaand contactpunt aanwijzen.

Voor wat betreft het Europese deel van Nederland is het bestaande Landelijk Internationaal Rechtshulp Centrum (LIRC) van de Politie ondertussen reeds als contactpunt bij de Raad van Europa aangemeld.

Met betrekking tot de wettelijke grondslag voor de gegevensuitwisseling wordt opgemerkt dat in het Europese deel van Nederland een onderscheid bestaat tussen justitiële gegevens, strafvorderlijke gegevens en politiegegevens. Voor elk van deze gegevens bestaan wettelijke grondslagen voor de internationale uitwisseling van die gegevens. Deze zijn opgenomen in de Wet en het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg en Bjsjg) en de Wet en het Besluit politiegegevens (Wpg en Bpg). Recent is de Europese Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging geïmplementeerd (Richtlijn 2016/680 van 27 april 2016, Pb EU L 119/89). Overeenkomstig deze richtlijn zijn in voornoemde wetgeving aparte juridische grondslagen voor gegevensverstrekking aan EU-lidstaten en aparte grondslagen voor verstrekking aan zogenoemde "derde landen" opgenomen.

Artikel 8 – Voorwaarden en waarborgen

Artikel 8 benadrukt dat het Aanvullend Protocol dient te worden toegepast met inachtneming van de verplichtingen uit hoofde van het internationale recht, waaronder in het bijzonder de verplichtingen op het gebied van de mensenrechten. De bepaling komt overeen met artikel 12 van het Verdrag, met dien verstande dat in artikel 8 van het Aanvullend Protocol ook een expliciete verwijzing is opgenomen naar het recht op vrijheid van verplaatsing, dat onder andere is neergelegd in artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM en artikel 12 van het IVBPR.

Artikel 9 – Verhouding tussen dit Protocol en het Verdrag

In artikel 9 wordt de verhouding tussen het Aanvullend Protocol en het Verdrag nader uitgewerkt. Het artikel bepaalt dat de in het Aanvullend Protocol gebruikte woorden en uitdrukkingen moeten worden uitgelegd in de zin van het Verdrag en dat alle bepalingen van het Verdrag – met uitzondering van artikel 9 van het Verdrag – van overeenkomstige toepassing zijn tussen de

³ Explanatory report, paragraaf 60.

⁴ Explanatory report, paragraaf 60.

partijen bij het Aanvullend Protocol. Een aantal bepalingen van het Verdrag dat van overeenkomstige toepassing wordt verklaard, vergt uitvoeringswetgeving.

Zo volgt uit de overeenkomstige toepassing van artikel 14 van het Verdrag dat de verdragspartijen ten aanzien van de strafbare gedragingen uit het Aanvullend Protocol in een aantal verschillende situaties rechtsmacht moeten vestigen. In de eerste plaats moet rechtsmacht kunnen worden uitgeoefend op grond van het territorialiteitsbeginsel en het vlagbeginsel. Voor het Europese deel van Nederland en de BES geldt dat dit reeds voortvloeit uit de artikelen 2 en 3 van het Wetboek van Strafrecht respectievelijk de artikelen 2 en 3 van het Wetboek van Strafrecht BES. Daarnaast moet rechtsmacht kunnen worden uitgeoefend indien het strafbare feit is gepleegd door een onderdaan, ook als op het desbetreffende strafbare feit geen straf is gesteld in het land waar het is begaan (geen vereiste van dubbele strafbaarheid). Met het oog op die laatste situatie dient, voor wat betreft het Europese deel van Nederland, het Besluit internationale verplichtingen extraterritoriale rechtsmacht te worden aangevuld. En ter uitvoering van diezelfde verplichting moet voor de strafbare feiten waarop het Aanvullend protocol betrekking heeft in het Wetboek van Strafrecht BES worden voorzien in een gelijklopende rechtsmachtsgrondslag op basis van het actief personaliteitsbeginsel.

Voorts volgt uit de overeenkomstige toepassing van artikel 19 van het Verdrag dat de verdragsstaten uitlevering mogelijk moeten maken voor de in het Aanvullend Protocol bedoelde strafbaar te stellen gedragingen. Daartoe moeten de misdrijven die uitvoering geven aan de strafbaarstellingsverplichtingen van het Aanvullend Protocol worden opgenomen in de artikelen 11 en 51a van de Overleveringswet en artikel 5.3.16 van het Wetboek van Strafvordering.

De hierboven bedoelde wetswijzigingen zijn opgenomen in het wetsvoorstel tot wijziging van de Uitleveringswet, het Wetboek van Strafrecht BES en het Wetboek van Strafvordering ter uitvoering van het Aanvullend Protocol bij het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme.

Artikelen 10 tot en met 14 – Slotbepalingen

Ingevolge het tweede lid van artikel 10 kan het Aanvullend Protocol uitsluitend worden bekrachtigd, aanvaard of goedgekeurd na of tegelijkertijd met de bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring van het Verdrag. Voor Curaçao en Sint Maarten ligt het voor de hand dat het Verdrag en het Aanvullend Protocol gelijktijdig zullen worden aanvaard.

Voor het overige bevatten de slotbepalingen louter standaardbepalingen die geen nadere toelichting behoeven.

Koninkrijkspositie

Het Verdrag is bij rijkswet van 4 maart 2010 goedgekeurd voor het gehele koninkrijk (Stb. 2010, 120). Voor het Europese deel van Nederland is het Verdrag op 1 november 2010 in werking getreden (Trb. 2010, 244) en voor Aruba op 1 mei 2015 (Trb. 2015, 55). Het Verdrag zal eveneens voor Curaçao en Sint Maarten worden bekrachtigd, nadat er in die landen in de benodigde uitvoeringswetgeving zal zijn voorzien.

De regeringen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten hebben aangegeven medegelding van het Aanvullend Protocol wenselijk te achten en de goedkeuring wordt daarom thans voor het gehele Koninkrijk gevraagd. Het Aanvullend Protocol zal voor de verschillende landen binnen het Koninkrijk worden bekrachtigd, nadat er in de benodigde uitvoeringswetgeving is voorzien.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

De Minister van Buitenlandse Zaken,

BIJLAGE

Implementatietabel voor het Europese en het Caribische deel van Nederland

Aanvullend Protocol	Bestaande Nederlandse wetgeving	Bestaande BES-wetgeving
Artikel 2 (met een terroristisch oogmerk deelnemen aan een organisatie of groep)	Artikel 140a Sr	Artikel 146a Sr BES
Artikel 3 (krijgen van training voor terrorisme)	Artikel 134a Sr	Artikel 140a Sr BES
Artikel 4 (reizen naar het buitenland met een terroristisch oogmerk)	Artikel 46, artikel 96 lid 2, artikel 134a en artikel 140a Sr	Artikel 48a, artikel 102 onderdeel 2, artikel 140a en artikel 146a Sr BES
Artikel 4 lid 3 (poging tot reizen naar het buitenland met een terroristisch oogmerk)	Artikel 45 Sr	Artikel 47 Sr BES
Artikel 5 (financiering van reizen naar het buitenland met een terroristisch oogmerk)	Artikel 421 Sr	Artikel 48a lid 2, artikel 146a lid 3 en artikel 435e Sr BES
Artikel 6 (organiseren of anderszins faciliteren van reizen naar het buitenland met een terroristisch oogmerk)	Artikel 46, artikel 96 lid 2 en artikel 134a Sr	Artikel 48a, artikel 102 onderdeel 2 en artikel 140a Sr BES
Artikel 7 lid 1 (uitwisseling van informatie)	Artikelen 16, 16a, 39ga en 42a Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens Hoofdstuk 3, Afdeling 2, par. 5 en par. 6 Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens Artikelen 15a, 17a en 36e Wet politiegegevens Paragraaf 5 Besluit politiegegevens	Artikel 36e Wet politiegegevens Paragraaf 6a Besluit politiegegevens Artikel 13 Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag BES Artikel 8 Regeling justitiële documentatie en verklaringen omtrent

		het gedrag BES
Artikel 9 (Verhouding tussen het Aanvullend Protocol en het Verdrag) ⁵	<p>Artikelen 2, 3, 6 en 8b, eerste lid, Sr</p> <p>Artikel 5.3.16 Sv</p> <p>Artikelen 11 en 51a Uitleveringswet</p> <p>Artikelen I en III van het wetsvoorstel tot wijziging van de Uitleveringswet, het Wetboek van Strafrecht BES en het Wetboek van Strafvordering ter uitvoering van het Aanvullend Protocol bij het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme</p> <p>Daarnaast zal artikel 3 van het Besluit internationale verplichtingen extraterritoriale rechtsmacht worden aangepast.</p>	<p>Artikelen 2 t/m 4a Sr BES</p> <p>Artikelen 11 en 51a Uitleveringswet</p> <p>Artikelen I en II van het wetsvoorstel tot wijziging van de Uitleveringswet, het Wetboek van Strafrecht BES en het Wetboek van Strafvordering ter uitvoering van het Aanvullend Protocol bij het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme</p>

⁵ Enkele bepalingen uit het Verdrag nopen tot aanvullende uitvoeringswetgeving voor het Aanvullend Protocol. Op deze aanvullende uitvoeringswetgeving is in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 9 van het Aanvullend Protocol nader ingegaan.