

De leden van de CDA-fractie zagen op zich wel een goede inhoudelijke aanleiding in de gebeurtenissen van 11 september voor deze beleidswijziging. Het heeft er immers alle schijn van, dat de organisatie die zich achter deze aanslagen bevindt, zich moeilijk met één of enkele personen, respectievelijk één of enkele staten, laat vereenzelvigen en zich juist kenmerkt door een grote mate van complexiteit, zowel in juridische entiteit als in grensoverschrijdende verbindingen. Dat is niet bij alle terroristische aanslagen het geval. Wel is sinds 1989 heel goed zichtbaar geworden, dat ook ogenschijnlijk louter lokaal of regionaal opererende terroristische groeperingen veel internationale verbindingen hadden, internationaal samenwerkten en ook op allerlei plaatsen in de wereld werden getraind en vanuit allerlei plaatsen in de wereld van middelen werden voorzien. In de visie van de CDA-leden rechtvaardigen dit historische materiaal en de actuele informatie over de organisatie van Osama Bin-Laden op zich in afdoende mate de door de regering voorgestelde beleidswijziging. Op grond daarvan konden zij die ook onderschrijven. Dat neemt niet weg, dat een belangrijk, door de regering ook voor het in het verleden gevoerde beleid gehanteerd argument, nog steeds actueel blijft, namelijk dat van het risico van rechtsmachtgeschillen. De leden van de CDA-fractie vroegen dan ook hoe de regering het ontstaan van dergelijke geschillen en ook de oplossing ervan beoordeelt.

De leden van de **VVD**-fractie merkten op dat de onderhavige wetsvoorstellen alle expliciet betrekking hebben op terrorisme en terroristische handelingen, maar dat een expliciete referentie aan terrorisme en terroristische handelingen in de nationale wet- en regelgeving ontbreekt. Zij verzochten de regering inzicht te verschaffen in de verhouding tussen de in de wetsvoorstellen opgenomen bepalingen en de bepalingen die tot nog toe in de nationale opsporings- en vervolgingspraktijk centraal staan bij het voorkomen en bestrijden van terrorisme.

De leden behorende tot de **PvdA**-fractie hadden op zich begrip voor het feit dat de regering de goedkeuring van het Verdrag van 1997 inzake terroristische bomaanslagen zelfs na de WTC-bomaanslagen van 1993 heeft opgehouden in de hoop deze te kunnen combineren met een soortgelijk verdrag inzake nucleair terrorisme, hetwelk helaas nog niet tot stand is gekomen. Zij vroegen zich echter af waarom de regering pas na 11 september 2001 de situatie plotseling zo veel urgenter is gaan beschouwen, nu de aanslagen in New York van 1993 reeds duidelijk wezen op het gevaar van dit soort bomaanslagen, en intussen elders in de wereld soortgelijke bomaanslagen door dezelfde terroristische organisatie zijn gepleegd, onder meer in Nairobi.

Definitie van terrorisme

De leden behorende tot de **PvdA**-fractie vroegen de regering een vergelijking te willen maken tussen de summiere definitie opgenomen in het Verdrag van 1999 [Kamerstuk 28 030 (R1701)] inzake financiering van terrorisme en de veel meer uitvoerige definitie opgenomen in het Kaderbesluit van 7 december 2001, vastgesteld op grond van art. 34, lid 2 van het EU-Verdrag. In beide definities staat voorop het oogmerk de bevolking te intimideren met daden van grof geweld (met name doodslag of ernstig lichamelijk letsel), voorts het oogmerk met deze daden overheden te verplichten bepaalde handelingen te doen of na te laten. In het Kaderbesluit wordt daaraan toegevoegd het oogmerk om de politieke, constitutionele of economische structuren van een land door middel van bepaalde handelingen ernstig te ontregelen of te vernietigen.

Het kwam deze leden voor dat het traditionele begrip «terrorisme van de daad», zoals vooral ontwikkeld in anarchistische kringen in de tweede helft van de negentiende eeuw, inderdaad de definitie dekt die in het Verdrag van 1999 wordt gegeven, maar dat het Kaderbesluit daaraan een dimensie toevoegt. Het ontregelen of vernietigen van de structuren van de samenleving van een tegenstander is, zeker sinds 1939, binnen bepaalde grenzen een in het oorlogsrecht aanvaarde doelstelling in een oorlog tussen staten, c.q. tussen een volkenrechtelijke organisatie en een staat. Zij wordt nu ook zonder een formele oorlogssituatie (hoewel de V.S. deze een «war on terrorism» noemt) toegepast in Afghanistan tussen een groep van staten en een niet-statelijke terroristische organisatie en tegen het regime dat aan die organisatie onderdak bood. Hoe verklaart de regering dat deze oneigenlijke extra dimensie thans in het Kaderbesluit onder het begrip «terrorisme» is gebracht? Is het de bedoeling dat deze extra dimensie ook zal worden toegevoegd aan toekomstige VN-verdragen tegen terrorisme, en zo ja, hoe kan dan worden voorkomen dat deze delictomschrijving zal botsen met de omschrijving van toegestane handelingen in het oorlogsrecht?

Voorts vroegen deze leden of het massaal executeren van tegenstanders, zoals in Srebrenica is geschied door Servische troepen, zulks om de Bosnische bevolking te intimideren, ook onder de delictomschrijving van terrorisme valt als thans in art. 2, lid 2 van het Verdrag van 1999 gegeven.

Inhoud wetsvoorstellen

Moeite hadden de leden van de **CDA**-fractie met de interpretatieve verklaring bij artikel 10 lid 1 van het Verdrag van 9 december 1999 [Kamerstuk 28 030 (R1701)], respectievelijk bij artikel 8 lid 1 van het Verdrag van 15 december 1997 (Kamerstuk 28 028) . De Raad van State heeft in een – in de visie van de CDA-leden juiste – analyse van de beide verdragen in relatie tot artikel 19 aanhef, en onder c van het Verdrag van Wenen inzake het Verdragenrecht van 1969 opgemerkt, dat de beide artikelen waar Nederland een interpretatieve verklaring bij wil afleggen, zich niet lenen voor een voorbehoud. Weliswaar spitst de Raad van State dit dan vervolgens toe op artikel 7 vierde lid van het Verdrag van 9 december 1999, respectievelijk artikel 6 vierde lid van het Verdrag van 15 december 1997, maar in de visie van de leden van de CDA-fractie gaat de analyse evenzeer op met betrekking tot het tweede gedeelte van de interpretatieve verklaring, het deel dat is blijven staan nadat de regering aan het bezwaar van de Raad van State tegemoet is gekomen. In dat tweede deel verklaart Nederland, dat het onder de desbetreffende bepaling uit het verdrag ook begrijpt het besluit van bevoegde gerechtelijke autoriteiten om een persoon waarvan wordt vermoed dat hij een strafbaar feit heeft gepleegd in de zin van deze verdragen niet te vervolgen, indien, naar het oordeel van de bevoegde gerechtelijke autoriteiten uit zwaarwegende procesrechtelijke overwegingen blijkt dat effectieve vervolging onmogelijk zal zijn. Uit het nader rapport blijkt, dat de regering hiermee tot uitdrukking wil brengen, dat Nederland het opportuniteitsbeginsel kent en niet het legaliteitsbeginsel.

Deze interpretatieve verklaring klemt temeer, omdat de formulering van artikel 8 lid 1 van het Verdrag van 12 december 1997, resp. artikel 10 lid 1 van het Verdrag van 9 december 1999, sterk gelijkt op de bepaling in de laatste versie van artikel 4 lid 7 van het Kaderbesluit inzake het Europese arrestatiebevel, waartegen de Nederlandse minister van Justitie zich heeft verzet in de onderhandelingen met zijn collega's van Justitie en Binnenlandse Zaken op 6 en 7 december 2001. In artikel 4 werd de mogelijkheid geopend uitvoering van het arrestatiebevel te weigeren, indien de bevoegde autoriteit zich ertoe verbindt het feit dat ten grondslag ligt aan

het Europees arrestatiebevel te vervolgen (zie zittingsdocument SN 4698/01 NL, pag. 6). Een argument voor het verzet tegen deze bepaling in dat Kaderbesluit was gelegen in de wens om het Nederlandse opportuniteitsbeginsel overeind te houden. Daarom werd ook tegen de tekst zelf bezwaar gemaakt, terwijl thans met betrekking tot deze twee verdragen volstaan wordt met een interpretatieve verklaring. Het begrip «vervolgen» heeft toch in de beide verdragen geen andere betekenis dan in het kaderbesluit, zo vroegen deze leden.

Voorts rees voor deze leden de vraag op grond waarvan de regering meent, dat geen strijd ontstaat met artikel 19 van het Weens Verdrag inzake het Verdragenrecht. Kan de regering aan de hand van een analyse van de tekst, eventueel door ook een vergelijking te maken met andere verdragsteksten die een gelijkkluidende bepaling bevatten, respectievelijk aan de hand van de travaux préparatoire duidelijk maken, dat de interpretatieve verklaring geen voorbehoud is in de zin van artikel 19 van het Weens Verdrag inzake het Verdragenrecht, respectievelijk dat dit verdrag de Nederlandse regering de ruimte biedt om de interpretatieve verklaring te maken die zij wil afleggen?

De af te leggen verklaring gaf de leden van de CDA-fractie nog aanleiding tot enkele andere vragen. In de nota naar aanleiding van het verslag bij de Goedkeuringswet voor het Verdrag van 9 december 1999 lazen zij, dat er onder omstandigheden zelfs geen enkele daad van vervolging zal worden verricht. Voorts lazen zij daarin, dat er in feite in de verklaring twee criteria liggen opgesloten, namelijk eerst het criterium van de zwaarwichtige redenen en vervolgens het criterium van de effectieve vervolging. De letterlijke tekst van de verklaring veronderstelt echter, dat er slechts één criterium is en wel dat van de onmogelijkheid van effectieve vervolging. Dat argument mag ook alleen worden gehanteerd, indien er zwaarwegende procesrechtelijke overwegingen zijn die tot die conclusie leiden. Die procesrechtelijke overwegingen vormen dus in zekere zin een inperking op het criterium. De leden van de CDA-fractie vroegen of zij dit juist zagen.

In de tweede plaats vroegen zij de minister om een nadere toelichting met betrekking tot het punt van de effectieve vervolging. In de genoemde nota naar aanleiding van het verslag wordt deze namelijk omschreven als een vervolging die binnen de grenzen van de redelijke termijn uitzicht kan bieden op berechting en veroordeling. Wat verstaat de regering onder «de» redelijke termijn? In dit verband verwezen de leden hier aan het woord naar de wettelijke verjaringstermijnen met betrekking tot het vervolgingsrecht, zoals voortvloeiend uit artikel 70 Wetboek van Strafrecht. Voorts vroegen zij de regering wat deze dan verstaat onder de zwaarwichtige redenen. De leden van de CDA-fractie dachten hierbij aan de situatie dat een verdachte elders voor andere feiten bijvoorbeeld een levenslange gevangenisstraf uitzit. Zou de regering voorbeelden kunnen geven van andere situaties waarin zich zo'n zwaarwegende reden voordoet?

Artikel 9 van het Verdrag van 15 december 1997, respectievelijk artikel 11 van het Verdrag van 9 december 1999 gaf nog aanleiding tot een vraag van de leden van de CDA-fractie in relatie tot artikel 2 Uitleveringswet. Zagen de leden hier aan het woord het goed, dat lid 1 van de genoemde verdragsbepalingen in ieder geval, maar ook lid 2 van die bepalingen in feite een verdragsgrond scheppen in de zin van artikel 2 van de Nederlandse Uitleveringswet?

Bij de Uitvoeringswet betreffende het Verdrag van 9 december 1999 (Kamerstuk 28 031) vroegen de leden van de CDA-fractie nog aandacht voor het volgende. Blijkens de memorie van toelichting en de nota naar

aanleiding van het verslag hanteert de minister van Justitie als nastrevenswaardig strafmaximum voor strafbare feiten in het kader van financiering van terrorisme een gevangenisstraf van acht jaar. De vraag is of dit ook door hem wordt nagestreefd met betrekking tot witwassen, indien dat plaatsvindt in het kader van de financiering van terrorisme en hoe met de recent tot stand gekomen Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en enkele andere wetten in verband met de strafbaarstelling van het witwassen van opbrengsten van misdrijven (Kamerstuk 27 159) dat strafmaximum bereikt zou moeten worden.

De leden behorende tot de **PvdA**-fractie konden zich vinden in het standpunt van de regering dat een zelfstandige bepaling die financiering van terroristische activiteiten strafbaar stelt niet nodig is, omdat deze financiering kan worden gebracht onder het bereik van een reeks van bestaande misdrijven omschreven in het Nederlandse strafrecht, door deze handelingen te kwalificeren als voorbereiding, medeplegen, uitlokken of medeplichtigheid aan die misdrijven. Bij vervolging en berechting kan dan rekening worden gehouden met het specifieke karakter en de ernst van de financiering van terrorisme, als omschreven in het Verdrag. Begrepen deze leden het goed dat de Uitvoeringswet daarom alleen van belang is om voor delicten op grond van het Verdrag in art.4 Wetboek van Strafrecht gepleegd buiten Nederland jurisdictie te vestigen, zoals deze op grond van volkenrechtelijke bepalingen reeds bestaat voor delicten als misdaden tegen de menselijkheid en genocide?

Voorts vroegen deze leden in hoeverre de verplichting voor het OM in het gegeven geval het oogmerk van terrorisme te bewijzen de bewijslast voor het OM onnodig verzwaart. Immers, is het delict, bij voorbeeld een bomaanslag, buiten Nederland gepleegd, dan kan een verdachte op grond van het Verdrag alleen worden vervolgd voor financiering daarvan als – behalve de medeschuld aan de bomaanslag als zodanig – ook bewezen wordt dat de verdachte daarbij een terroristisch oogmerk had. Het komt deze leden voor dat dit bewijs veelal moeilijk kan worden geleverd, ook al kan op zich wel worden bewezen dat de verdachte de bomaanslag heeft gefinancierd. Kan de verdachte dan toch op grond van dat feit alleen in Nederland worden vervolgd, zonder dat een terroristisch oogmerk bewezen kan worden? Zo niet, heeft de regering voornemens om dit probleem door wettelijke maatregelen op te lossen?

Diversen

Wil de regering, zo vroegen de leden behorende tot de PvdA-fractie tot besluit, de Kamer informeren over de voortgang bereikt in de jongste Algemene Vergadering van de VN inzake de opstelling van een algemeen anti-terrorisme verdrag.

Vertrouwende, dat deze vragen tijdig zullen worden beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over het onderhavige wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De voorzitter van de commissie,
Van de Beeten

De griffier van de commissie,
Eliane Janssen