

## Voorzitter

Deze wetsvoorstellen worden zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

Aan de orde is de gezamenlijke behandeling van de wetsvoorstellen:

- **Uitvoering van het op 15 december 1997 te New York totstandgekomen Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen (Trb. 1998, 84) en het op 9 december 1994 te New York totstandgekomen Verdrag inzake de veiligheid van VN-personeel en geassocieerd personeel (Trb. 1996, 62) (28028);**

- **Goedkeuring van het op 15 december 1997 te New York totstandgekomen Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen (Trb. 1998, 84) (28029, R1700);**

- **Goedkeuring van het op 9 december 1999 te New York totstandgekomen Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme (Trb. 2000, 12) (28030, R1701);**

- **Uitvoering van het op 9 december 1999 te New York totstandgekomen Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme (Trb. 2000, 12) (28031).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Van de Beeten** (CDA): Mijnheer de voorzitter. Zelden zal een verdrag zolang op behandeling in deze Kamer hebben gewacht om vervolgens met zo'n hoge snelheid te worden behandeld! Dat was mede mogelijk door de snelheid waarmee de regering heeft gewerkt. Dit roept de vraag op of het acceleratievermogen dat de regering bij deze internationale verdragen aan de dag heeft gelegd, ook in de toekomst te verwachten is.

Nederland creëert met deze verdragen en de bijbehorende uitvoeringswetten een rechtsmacht voor gebieden, waarvoor die eerder niet bestond en op een wijze die tot nu toe in ons land niet is gebruikt bij andere internationale verdragen. Tot nu was de reden waarom er geen secundaire universele rechtsmacht werd geschapen of slechts in beperkte mate, dat men wilde voorkomen dat er geschillen met

andere staten zouden kunnen ontstaan over de vraag wie bepaalde feiten zou moeten vervolgen en wie bepaalde personen voor de rechter zou kunnen brengen. Dat was wijs beleid, gezien de ontwikkeling van de internationale rechtsorde.

De reden van deze regering om deze lijn nu los te laten, is gelegen in de gebeurtenissen van 11 september. In de memorie van antwoord valt te lezen: "Het gaat erom dat er geen vrijhavens worden geschapen waarin personen die verdacht zijn van het plegen van terroristische bomaanslagen of van de financiering van terrorisme, een veilig heenkomen kunnen zoeken en kunnen vinden." Ik denk echter dat de verdragen voor uitlevering en rechtshulp waarbij Nederland partij is, voldoende zouden moeten zijn om te voorkomen dat in Nederland een vrijhaven zou kunnen worden gevonden.

Het is al met al de al de vraag of de reden die de regering geeft, niet wat smal is. Verderop in de memorie van antwoord zegt de minister in antwoord op de vraag van mijn fractie of bij afwezigheid van de gebeurtenissen van 11 september dezelfde keus zou zijn gemaakt: "Het is niet zeker, maar wel denkbaar dat de regering zou zijn gebleven bij haar aanvankelijke keuze wanneer de aanslagen van 11 september 2001 niet zouden hebben plaatsgevonden." Ik kom op grond hiervan tot de conclusie dat de aanleiding om te komen tot een ander beleid voor het aanvaarden van rechtsmacht een juiste is, maar de redengeving niet.

Ik denk dat de redengeving te veel is opgehangen aan het incident, hoe ernstig ook, van 11 september en veel meer gezocht zou moeten worden in de aard van het terrorisme waarmee wij te maken hebben. Dat terrorisme hebben wij sinds 1989 beter leren kennen door alle informatie die toen bekend is geworden over de samenhang tussen ogenschijnlijk lokaal en regionaal opererende terroristische groeperingen, die vaak ook werden gesteund, opgeleid, getraind en gefinancierd door bepaalde staten.

De nu bekende feiten zijn een goede reden om onze beperkte secundaire universele rechtsmacht op te heffen voor terroristische activiteiten en de beperking weg te nemen. Dat is een goede argumentatie, waarmee tegelijkertijd wordt aangegeven dat wij dat op andere terreinen niet zullen doen en vast

zullen houden aan de eerder gekozen lijn. Kan de minister zich vinden in deze motivering van de beleidswijziging en in de conclusie dat het ook tot deze terreinen beperkt zou moeten blijven?

Er ontstaat ook een reëel probleem bij het voorkomen van rechtsmachtgeschillen dat de komende tijd een belangrijk onderwerp zal zijn bij de ontwikkeling van de internationale rechtsorde. Bij de behandeling van de goedkeuringswet inzake het statuut voor het Internationaal Strafhof heb ik aandacht gevraagd voor het gegeven dat er conflicten kunnen ontstaan tussen het Internationale Hof van Justitie en het Internationaal Strafhof over zaken die materieel dezelfde zijn, wanneer individuen via het Internationaal Strafhof worden vervolgd of zaken bij het Internationale Hof van Justitie aanhangig worden gemaakt.

Er is met andere woorden langzamerhand behoefte aan de ontwikkeling van internationaal conflictenrecht, zeker ook waar dat recht raakt aan de rechtsmacht van staten. Is de regering bereid om te onderzoeken of er reden is dat Nederland in samenspraak met de minister van Buitenlandse Zaken komt met initiatieven om het internationaal conflictenrecht te ontwikkelen? Nederland vervult als leverancier van de juridische hoofdstad van de wereld binnen de internationale verhoudingen immers een belangrijke rol.

□

De heer **Jurgens** (PvdA): Mijnheer de voorzitter. Wij spreken vanavond niet over snelrecht maar wel over snelwetgeving. Collega Van de Beeten wees er terecht op dat wij vanavond een verdrag behandelen dat uit 1997 stamt. De regering heeft uitgelegd waarom wij dat nu pas doen. Zij wees daarbij op de voorgenomen combinatie met het verdrag inzake nucleair terrorisme. Het is nu echter wel gebleken hoeveel sneller men kan werken als er zo'n schokkende gebeurtenis heeft plaatsgevonden. Hier is dan ook sprake van "government by catastrophe" en niet "government by the people".

Ik zal vanavond vooral spreken over de definitie van terrorisme. In het verdrag inzake terroristische bomaanslagen is terecht afgezien

## Jurgens

van een poging om het te definiëren omdat daarover nog een groot verschil van mening is. Het legt bovendien een extra bewijslast op aan het OM dat poogt te bewijzen dat iemand zich aan een terroristische wandaad schuldig heeft gemaakt. Bij financiering van terrorisme is dat een extra probleem. Het financieren van iets is op zichzelf geen wandaad, anders dan het plegen van een bomaanslag. Dat is volgens het commune strafrecht strafbaar. Als het met een terroristisch oogmerk gebeurt, is het hooguit een strafverzwarend element. Het maakt de bomaanslag op zichzelf geen ergere wandaad. Bij de financiering is dat niet het geval. Deze is een schuldeloze bezigheid en wordt pas strafbaar wanneer de financier het oogmerk heeft om daarmee terroristische wandaden te helpen ontstaan. De regering zegt: het gaat niet om wat de financier voor een oogmerk heeft, maar – memorie van antwoord, pagina 8 – dat “de daad ter uitvoering waarvan de financiering heeft plaatsgevonden met het terroristische oogmerk is gepleegd”. Het is zeer moeilijk vast te stellen of dat waar is. Artikel 2 van het verdrag zegt dat een persoon een strafbaar feit pleegt in de zin van het verdrag, indien deze persoon met enig middel fondsen verstrekt of vergaart met de bedoeling die te gebruiken of met de wetenschap dat die geheel of gedeeltelijk gebruikt zullen worden ter uitvoering van een aantal strafbare feiten, en voorts van andere handelingen die dood of ernstig letsel veroorzaken, wanneer het doel van die gedraging is “een bevolking te intimideren of een regering of een internationale organisatie te dwingen tot het verrichten of het zich onthouden van handelingen”. Dat laatste is een typische poging om terrorisme te omschrijven. In artikel 2, lid 1, sub B, van het verdrag staat dat de financier weten moet dat degene aan die hij dat geld verschaft of voor wie hij het vergaart van plan is een terroristische daad te verrichten. Ik begrijp het antwoord van de regering niet waarin staat dat het gaat om de daad ter uitvoering waarvan de financiering heeft plaatsgevonden. Ik denk dat ook de financier dit oogmerk moet hebben, maar is het oogmerk ten aanzien van de financiering niet een buitengewoon zware bewijslast? Kom je er zonder die extra bewijslast niet gemakkelijker uit? Als je kunt

aantonen dat het geld gebruikt is om ernstige misdrijven te plegen, dan hebben wij in het commune strafrecht voldoende middelen om daartegen op te treden. Wat schieten wij dus op met die extra omschrijving volgens de wet ter bestrijding van de financiering van terrorisme?

Twee weken geleden hebben wij uitvoerig het EU-kaderbesluit besproken dat ook over de terrorismebestrijding handelde. Ik begrijp overigens dat de minister op 6 en 7 december in Brussel op dat punt nog geen volledige overeenstemming heeft bereikt, want ik heb nog geen definitieve tekst gezien. In dat besluit is sprake van een derde element van terrorisme: het ondermijnen van de maatschappelijke, politieke en economische structuur van een land door het plegen van bepaalde handelingen. Dat wordt als derde element toegevoegd aan beide elementen uit het verdrag die ik net heb genoemd. Is het ondermijnen van de politieke en economische orde van een land niet in feite een oorlogshandeling? Als het om een oorlogshandeling gaat, valt het niet onder terroristische daden maar onder oorlogshandelingen. Wat schiet je ermee op om een dergelijk element toe te voegen als het woord “terrorisme” in de klassieke zin daarop nauwelijks van toepassing is. Wat Al-Qaeda in New York gedaan heeft, was dat om de bevolking te intimideren, was dat om de regering tot bepaalde handelingen te dwingen of was dat een oorlogshandeling, zij het niet door een staat maar door een organisatie? En wat is dan het verschil tussen beide zaken?

Mijn laatste punt is ook een typisch voorbeeld. Voorafgaande aan 1995 werden buiten Joego-Slavië fondsen bijeengebracht om de positie van de Serviërs in de Balkan te versterken en om de Serviërs geld te verschaffen voor de gevechten die in Servië tussen de verschillende etnische eenheden plaatsvonden. Als met dat geld op een zeker ogenblik in Srebrenica wapens bijeen zijn gebracht die ervoor gezorgd hebben dat 5000 mannen daar werden vermoord omdat zij moslims uit Bosnië waren, met de kennelijke bedoeling om de andere Bosniërs te intimideren, wat is dan de positie van die financier van de Serviërs? Zouden wij in de toekomst in een soortgelijk geval die mensen kunnen vervolgen als wij kunnen aantonen

dat het geld voor een dergelijke genocide is gebruikt? In het antwoord van de regering staat dat zij dan worden vervolgd op grond van het plegen van misdaden tegen de menselijkheid of het plegen van genocide. Maar dat helpt hier niet omdat het verdrag alleen strafbaar wil stellen de financiering van terrorisme. Je kunt dan niet verder komen als je niet kunt aangeven dat het terrorisme was, tenzij er een wet is die de financiering van genocide of van misdaden tegen de menselijkheid strafbaar stelt. Die wet ken ik echter niet. Ook op dit punt krijgt ik graag een nadere toelichting van de regering.

□

De heer **Rosenthal** (VVD): Mijnheer de voorzitter. Een van de grootste terreurexperts, de historicus Laqueur, schreef in 1999 in zijn boek *The new terrorism* over de bedreigingen die de westerse wereld, de wereld als geheel, te wachten zouden kunnen staan. Hij had het toen over een aantal zaken die dichterbij dreigen te komen. Terreur is van alle tijden. De Assassijnen, aan wie wij het woord “assassination” ontleen, waren terroristen pur sang. Zij werkten ook met zelfmoordcommando's. Zoals Laqueur en ook de senaatscommissie van de Verenigde Staten al in juli van dit jaar aangaven, staan wij voor een fase waarin wij ons rekenschap moeten geven van het feit dat terroristen vandaag de dag catastrofale activiteiten kunnen verrichten. Het gaat niet om mensen van zwakke wil, maar om mensen van de kwade wil. Dat de regering via de voorliggende wetsvoorstellen daartegen wat probeert te doen, is voor de VVD-fractie een prima zaak.

In de schriftelijke voorbereiding van deze wetsvoorstellen hebben wij een paar vragen gesteld over het feit dat het internationaal gezien buitengewoon hard gaat, maar dat we wachten op de correspondentie met de nationale strafrechtpleging en de strafwetten. Het doet ons dus genoeg om van de kant van de minister aangekaart te krijgen dat binnenkort een wetsvoorstel inzake bestrijding terroristische misdrijven naar de Raad van State gaat. Daar zaten wij echt op te wachten, wetende hoeveel moeite de justitiële autoriteiten tot nu toe hebben gehad met het gebruik van bepalingen in het Wetboek van Strafrecht om die

## Rosenthal

terroristische misdrijven inderdaad te kunnen aanpakken. De minister noemt in de memorie van antwoord een groot aantal strafrecht-bepalingen, waarvan wij tot nu toe gebruik moesten maken om op te treden tegen terroristische misdrijven. Nu wordt de zaak omgedraaid, wat wij een goede zaak vinden. Wij steunen de minister van harte in zijn idee om straks, als het wetsvoorstel terroristische misdrijven daadwerkelijk wet wordt, de voorbereiding en het begaan van terroristische misdrijven centraal te stellen.

Ik kom toe aan het punt van "activiteiten en oogmerken tot". De eerder geciteerde Laqueur merkt met een helaas vooruitziende blik al in 1999 op dat één van de cruciale oogmerken van terroristen naar de toekomst toe zou zijn, het aanjagen van angst en het intimideren van grote menigten, van bevolkingen, van regeringen, van landen. Ook de VVD-fractie vindt dat er niet aan kan worden ontkomen om daaraan aandacht te besteden, en in de wetteksten tot uitdrukking te brengen dat westerse democratieën niet wensen te wijken voor het oogmerk om angst aan te jagen.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Voor alle duidelijkheid verklaar ik, sprekend namens de fracties van SGP en ChristenUnie, vooraf dat onze fracties, evenals de fracties die een bijdrage aan het voorlopig verslag hebben geleverd, kunnen instemmen met de voorliggende wetsvoorstellen. Ook al zijn het niet de eerste terrorismeverdragen die wij hier behandelen, zowel de stroomversnelling waarin de behandeling van deze voorstellen na 11 september jongstleden is geraakt, als het feit dat dit waarschijnlijk niet de laatste voorstellen op dit vlak zullen zijn die ons worden voorgelegd, rechtvaardigen enige plenaire aandacht.

Er wordt wel gezegd dat wij ons sinds 11 september in een staat van oorlog tegen het terrorisme bevinden. Zowel in overdrachtelijke als in letterlijke zin is dat een feit. Het opzettelijk toegebrachte grootschalig kwaad rechtvaardigt die reactie. Maar los van de militaire middelen die in deze oorlog worden ingezet, verdienen zeker ook de juridische middelen aandacht. Immers, zelfs in de reële oorlogsvoering geldt

gelukkig niet meer het adagium "à la guerre comme à la guerre".

Juridische crisismaatregelen hebben nogal eens de neiging hun doel voorbij te schieten. In het algemeen gesproken, is het risico van paniecreacties altijd dat een aantal klassieke vrijheden, die men zorgvuldig heeft opgebouwd in democratische rechtsstaten, overboord wordt gezet. De balans tussen veiligheid en vrijheid is een delicate. Het is verre van mij om te stellen dat deze minister of dit kabinet daar bewust op uit is, maar de ervaring in het verleden, zo niet in ons land dan wel elders, heeft toch de nodige voorbeelden te zien gegeven van overheidsmaatregelen die inspeelden op angst bij de bevolking en die naderhand, tot verrassing van die eigen bevolking, een ongedachte en onomkeerbare vrijheidsbeperking bleken in te kunnen houden in omstandigheden die totaal niet meer corresponderen met de context waarin die maatregelen waren ontstaan.

Als de rechtsstaat wordt aangetaast, is het de kunst en de opgave hem niet ten onder te laten gaan. Het is op grond van die overweging dat onze fracties ervoor pleiten het hoofd koel te houden; om de nuchterheid, de terughoudendheid en de zorgvuldigheid niet te laten varen. Tussen haakjes, ik vermag in deze benadering niets bondgenoot-onvriendelijks te zien.

Naar aanleiding van de voorliggende maar méér nog van de aangekondigde, in voorbereiding zijnde wetsvoorstellen bekruipt ons de vraag of er niet een wildgroei aan maatregelen dreigt. Immers, er bestaan reeds veel internationale rechtsinstrumenten zowel van de Europese Unie als van andere internationale organisaties zoals de Verenigde Naties en de Raad van Europa, inzake terrorismebestrijding. Dat Nederland in het kader van de thans ter goedkeuring voorgelegde verdragen de terughoudendheid wil laten varen bij het vestigen van een ongeclausuleerde secundaire universele rechtsmacht ontmoet bij ons nog wel begrip, al kan men zich met de heer Van de Beeten afvragen of er voor Nederland in het bijzonder wel een noodzaak voor is. Daarbij gaat het er om dat er geen vrijhavens worden geschapen waarin personen die verdacht worden van het plegen van terroristische bomaanslagen of van financiering

van terrorisme een veilig heenkomen zoeken en kunnen vinden. Wij kunnen ons ook goed voorstellen, gezien het feit dat het bij terrorisme – gelukkig, zeg ik erbij – niet om allelaagse delicten gaat, dat aanscherping, verfijning en eventueel uitbreiding van bestaande nationale strafbepalingen aangewezen is. Maatregelen van deze strekking om terroristische voornemens in een zo vroeg mogelijk stadium te vrijdelen, bijvoorbeeld gericht op gegevensverzameling en -opslag, ontmoeten bij ons begrip. Twijfels en reserves krijgen bij ons echter voorlopig de overhand als het bijvoorbeeld gaat om harmonisatie van de definitie en de bestraffing van terrorisme in de Europese Unie. Het is voor ons zeer de vraag of er wel behoefte bestaat aan een Europese definitie van terrorisme. Vrijwel alle daden die men tot terrorisme kan bestempelen, zijn in alle lidstaten van de Europese Unie strafbaar. En de Europese definitie van het delict deelneming aan een criminele organisatie is al als uitvloeisel van het Verdrag van Amsterdam tot stand gekomen en daarvoor heeft de meest verstrekkende bepaling in Europa, de Nederlandse, model gestaan. Het is voor ons dus voorshands onduidelijk wat het nut van een overkoepelende definitie van terrorisme zou kunnen zijn. Het kaderbesluit dienaangaande zal, naar het zich laat aanzien, de lidstaten verplichten het terroristisch oogmerk als bestanddeel in de delictomschrijving op te nemen. Dit heeft tot gevolg dat bij een vervolging wegens een dergelijk terroristisch misdrijf de bewijslast voor het openbaar ministerie zwaarder zal zijn dan wanneer vervolgd zal worden wegens de communevariant van dat delict. Immers niet alleen de gedraging en het gevolg dienen te worden bewezen, maar ook dat de gedraging werd gepleegd met een terroristisch oogmerk. Dat laatste zal in veel gevallen niet eenvoudig te bewijzen zijn. De heer Jurgens heeft zo-even met name terzake van financiering van terrorisme de vraag opgeworpen of dit geen onnodige extra belasting zal betekenen. Duidelijk is voorts dat de definitie die de Europese Commissie hanteert beduidend ruimer is dan die van de Nederlandse Binnenlandse veiligheidsdienst. De BVD spreekt niet van terrorisme als er alleen maar van zaakschade sprake is. Ook ontregeling van het maatschappelijk verkeer

## Holdijk

valt volgens de BVD niet onder terrorisme. De BVD kiest bewust voor een smalle definitie, omdat zij vreest voor een overreactie van de autoriteiten die slechts tot verdere radicalisering zou kunnen leiden.

Voorzitter. Als ik eerder in deze bijdrage over wildgroei sprak, heb ik bijvoorbeeld ook gedacht aan maatregelen, zoals voorgesteld, gericht op het optreden tegen grootschalige ordeverstoringen. Deze hebben uiteraard alles van doen met de handhaving van de openbare orde, maar weinig met de bestrijding van terrorisme, lijkt mij. Is één van de kenmerken van terrorisme niet dat het zich zo veel mogelijk in het geheim afspeelt en niet in het openbaar?

De eerder ook door mij genoemde zorgvuldigheid brengt onzes inziens ook mee dat delicten zo veel mogelijk volgens de gebruikelijke processuele bepalingen worden afgehandeld en zo min mogelijk volgens procedureel uitzonderingsrecht. In dit verband heb ik ten slotte nog een vraag met betrekking tot de verklaring die de regering van het Koninkrijk voornemens is af te leggen bij de bekrachtiging van de beide thans voorgelegde verdragen. Volgens de memorie van antwoord houdt de verklaring géén beperking in van de verplichting die in artikel 8, eerste lid, van het Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen en in artikel 10, eerste lid, van het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme is neergelegd. Zou de minister nog eens toe kunnen lichten waarom de verklaring geen beperking maar slechts een nadere interpretatie van die bepalingen inhoudt?

Voorzitter. Als steeds zullen wij met belangstelling de reactie van de minister vernemen.

□

Minister **Korthals**: Mijnheer de voorzitter. Het is al genoeg gezegd, na 11 september jongstleden is de wereld ingrijpend veranderd. Dat geldt in zeer sterke mate voor het strafrecht, dat de bestrijding van het terrorisme beoogt. Dat is dan ook de reden waarom deze verdragen nu daadwerkelijk voorliggen. Ik ben de Eerste Kamer bijzonder erkentelijk voor het feit dat zij op zo'n korte termijn wil meewerken aan de

goedkeuring en uitvoering van deze verdragen.

Opgemerkt is of de regering voornemens is om überhaupt een grotere acceleratie bij de uitvoering van verdragen tot stand te brengen. Zeer binnenkort komt er een brief waarin mogelijkheden worden aangegeven om de implementatie sneller te laten verlopen. Ik wijs er echter wel op dat voor de implementatie van kaderbesluiten, verordeningen, verdragen en dergelijke, de regering ook afhankelijk is van andere factoren. Ik denk aan de advisering door de Raad van State – die tegenwoordig behoorlijk snel gaat –, aan de behandeling in de Tweede Kamer en last but not least aan de behandeling in de Eerste Kamer, waarover ik overigens geen enkele negatieve opmerking zou willen maken. Mijn ervaring is namelijk dat behandeling in de Eerste Kamer over het algemeen vrij snel gaat. Wij kunnen ons hier beter op de andere factoren richten.

De heer Van de Beeten stelt dat er bij sommige verdragen geen voorbehoud is gemaakt. De regeling van de secundaire universele rechtsmacht is daarbij dezelfde als nu is voorgesteld. De redengeving voor het huidige voorstel van onbeperkte secundaire universele rechtsmacht is niet alleen gelegen in het voorkomen van vrijhavens, maar het gaat natuurlijk ook om de aard van de betrokken misdrijven, zoals de heer Van de Beeten overigens zelf terecht heeft opgemerkt. Bij een latere gelegenheid – het is te vroeg om dat nu allemaal aan de orde te stellen – zal worden bezien of de thans voorgestelde ongeclausuleerde secundaire universele jurisdictie en ook jurisdictie bij terrorisme jegens eigen onderdanen ook zou moeten gelden bij oudere sectorale verdragen inzake terrorismebestrijding.

De heer Van de Beeten vroeg ook nog zeer nadrukkelijk of er geen taak is voor de Nederlandse regering met betrekking tot de ontwikkeling van het internationaal conflictenrecht. Hij vroeg of Nederland zich niet sterk zou moeten maken voor de ontwikkeling van dat internationaal conflictenrecht indien een zaak voor behandeling door meer dan één internationale rechtelijke instantie in aanmerking komt. Ik acht dit gevaar niet zo reëel en vanzelfsprekend als de heer Van de Beeten. Hij verwees in het bijzonder naar de respectieve-

lijke competenties van het Internationaal Gerechtshof en het Internationaal Strafhof. De competenties van die instanties zijn echter naar mijn oordeel geheel verschillend. Het Internationaal Gerechtshof beslist uitsluitend over conflicten tussen staten. Het Internationaal Strafhof beslist over de bestraffing van individuen. Het risico van conflicten acht ik wat dat betreft dan ook niet zo reëel op dit punt. Dat neemt niet weg dat ik best bereid ben om te gelegener tijd eens te kijken of er wel degelijk gevaren bestaan op het gebied van het internationaal conflictenrecht.

Ik zeg met name tegen de heer Holdijk dat in het kaderbesluit inzake terrorismebestrijding geen definitie is opgenomen van terrorisme, maar een omschrijving van het zogenoemde terroristische oogmerk. Dat oogmerk bevat de elementen van de omschrijving van de Verenigde Naties, dus een bevolking vrees aanjagen of een overheid of een internationale organisatie dwingen, iets te doen of na te laten, aangevuld met een derde element, dat luidt: het ernstig destabiliseren of vernietigen van de fundamentele politieke constitutionele economische of sociale structuren van een land of een internationale organisatie. Om ieder misverstand omtrent politieke actiegroepen te vermijden, zal in de preambule en in de Raadsverklaring worden vastgelegd dat het kaderbesluit inzake terrorismebestrijding geen betrekking heeft op activisten die bij een rechtmatige uitoefening van het recht op vrije meningsuiting en demonstratie eventueel misdrijven plegen. Hierbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan de antiglobalisten.

De heer Jurgens sprak over de financiering van terrorisme. Het gaat erom dat de financier wetenschap heeft dat de fondsen gebruikt zullen worden ter uitvoering van de misdrijven zoals omschreven in onderdeel b van artikel 2, eerste lid. Tenzij de financier zelf daden van terrorisme pleegt, zal hij als financier van door anderen gepleegde daden van terrorisme niet zelf het oogmerk behoeven te hebben als omschreven in onderdeel b. Het zal naar mijn inschatting wel meevallen met het bewijs van het oogmerk van terrorisme. Uit de aard van de daad zal veelal kunnen worden afgeleid of deze is gericht op het aanjagen van vrees, etc.

## Korthals

In het oorspronkelijk commissie-voorstel voor het kaderbesluit inzake terrorismebestrijding werd geen duidelijke aansluiting gezocht bij de omschrijving van het terroristisch oogmerk zoals deze binnen de Verenigde Naties wordt gebruikt. Als oogmerk werd geformuleerd het intimideren van een of meer landen, hun instellingen of bevolking en het op een ernstige wijze veranderen of vernietigen van de politieke, economische of sociale structuren van een land. Tijdens de onderhandelingen heeft Nederland zich er sterk voor gemaakt om ten aanzien van de omschrijving van het terroristisch oogmerk aan te sluiten bij de heldere terminologie die binnen de Verenigde Naties reeds wordt gehanteerd. De VN-elementen zijn uiteindelijk in het kaderbesluit opgenomen, maar besloten is wel het derde element te handhaven.

Nederland had op zichzelf geen behoefte aan dit derde element. Het was evenwel niet zo zinvol om hiertegen grote bezwaren te maken. Ik vermoed dat het in de strafrechtelijke praktijk niet erg moeilijk zal zijn om het bewijs van een of meer van deze elementen rond te krijgen.

Dat geeft aan dat zelfs een kaderbesluit zoals het besluit dat thans voorligt, niet altijd precies zo kan zijn als Nederland zich dat had voorgesteld. In de onderhandelingen die wij voeren, proberen wij het zoveel mogelijk in de Nederlandse richting te buigen en onze grenzen te stellen bij wat wij wel en niet zullen accepteren. Dat hebben wij heel duidelijk gedaan bij zowel het kaderbesluit als bij het Europees aanhoudingsbevel. Over het Europees aanhoudingsbevel ben ik zeer tevreden. Dankzij de inbreng van de beide Kamers ben ik erin gesteund om te krijgen wat ik wilde krijgen. Toch vind ik de opgenomen lijst van de 38 misdrijven nog redelijk lang.

De heer Jurgens vroeg wat het verschil is tussen het benoemen van bepaalde handelingen als terrorisme, als misdrijven tegen de menselijkheid of als oorlogsmisdrijven. Het verschil is niet altijd even duidelijk. Het is de vraag hoe belangrijk het onderscheid is. Duidelijk is dat het gaat om feiten die strafbaar gesteld moeten worden met zware bestraffingen. Er is zeker een bepaalde overlap tussen misdrijven tegen de menselijkheid en terroristische handelingen. Het oogmerk om angst

aan te jagen kan bij beide een rol spelen. Het verschil hangt dus af van de context waarbinnen de handelingen zijn gepleegd. Bij misdrijven tegen de menselijkheid wordt veeleer gedacht aan handelingen door overheden, bij terrorisme juist niet.

De heer Holdijk waarschuwde mij voorzichtig te zijn en niet direct met de maalstroom mee te gaan. Ik ben het geheel met hem eens. Het is van belang te allen tijde het hoofd koel te houden. Mijn ambtenaren en ik hebben het hoofd ook koel gehouden bij de onderhandelingen in Brussel over de twee kaderbesluiten. Wij zijn voornemens dat in de toekomst te blijven doen. Ik zeg tegen de heer Holdijk dat het in de praktijk zal meevallen om te bewijzen dat er sprake is van een terroristisch oogmerk.

Tot slot het volgende. In navolging van de vragen die ook door de CDA-fractie zijn gesteld in het verslag, heeft de heer Holdijk gevraagd naar de mogelijkheid en wenselijkheid van de bij de bekrachtiging van beide verdragen af te leggen verklaringen omtrent de toepassing van het opportuniteitsbeginsel.

Voor beide, identieke verklaringen heeft model gestaan de verklaring die de regering voornemens is, af te leggen bij de bekrachtiging van het Verdrag inzake de veiligheid van VN-personeel en geassocieerd personeel. De goedkeuringswetgeving inzake dat verdrag is inmiddels tot stand gekomen. Die verklaring betreft de toepassing van artikel 14 van dat verdrag. Dat artikel komt praktisch overeen met de artikelen 8, lid 1, en 10, lid 1, van de onderhavige verdragen. In deze verklaring wordt naar voren gebracht dat het recht bestaat om van vervolging af te zien, wanneer naar het oordeel van de bevoegde autoriteiten uit zwaarwegende overwegingen van procedurele aard blijkt dat effectieve vervolging niet mogelijk zou zijn. Bij bestrijding van terrorisme is vervolging uitgangspunt en niet-vervolging uitzondering. Zo'n vervolging moet overigens uiteraard zinvol zijn, of in de woorden van de verklaring: een effectieve vervolging moet ook mogelijk zijn. De overwegingen om niet tot strafvervolging over te gaan, moeten steeds zijn gelegen in het procesrecht. Van vervolging kan dus niet worden afgezien om politieke redenen. Met andere woorden, een

technisch sepot is onder omstandigheden mogelijk maar een beleidssepot echter niet.

De artikelen 8, lid 1, en 10, lid 1, van beide verdragen zijn zeer bekende verdragsteksten. Zij verwijzen uitdrukkelijk steeds naar vervolging overeenkomstig regels van het nationale procesrecht en houden de partijen voor dat de vervolgingsbeslissing op dezelfde wijze plaatsvindt als in het geval van elk ander strafbaar feit van ernstige aard. Dat betekent dat er ruimte is voor hantering van het opportuniteitsbeginsel. Met het oog op terrorismebestrijding houdt de verklaring een zekere clausulering in bij de toepassing van het opportuniteitsbeginsel. De verklaring geeft dus een nadere uitwerking van de wijze waarop Nederland zijn verplichtingen in dezen zal nakomen. Geen beperking van deze verklaringen dus, maar een uitleg daarvan in de lijn met het Nederlandse strafprocesrecht. Daarom levert de verklaring geen strijd op met artikel 19, aanhef, en hetgeen onder C staat in het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht. Die bepaling houdt in dat een voorbehoud bij een verdrag kan worden gemaakt, tenzij het niet verenigbaar is met het voorwerp of het doel van het verdrag.

Er is een verband gelegd met het hardnekkige verzet van Nederland tegen de aanvankelijke tekst van artikel 4, lid 7, van het Kaderbesluit Europees aanhoudingsbevel. Dat gebeurde overigens met steun van deze Kamer. Dat verband is er naar mijn oordeel niet. Artikel 4, lid 7, ging in zijn oorspronkelijke vorm over feiten op ons eigen grondgebied gepleegd, ten aanzien waarvan een vervolgingsverplichting zou ontstaan op het moment dat wij uitlevering zouden weigeren. Het principiële bezwaar daartegen was en is dat een dergelijke verplichting een inbreuk zou maken op de autonomie van het vervolgingsbeleid op het eigen grondgebied. Een niet onbelangrijk, bijkomend bezwaar was dat de verplichting tot vervolging ook zou bestaan voor feiten die in Nederland niet strafbaar zijn of niet strafwaardig worden geacht.

Het afleggen van de verklaring bij de onderhavige verdragen is mogelijk en wenselijk en ligt in lijn met een verklaring waarmee ook deze Kamer in het verleden akkoord is gegaan.

□

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn reactie, die overigens niet altijd even bevredigend was. Over de verhouding tussen het Internationaal Strafhof en het Internationaal Gerechtshof heeft hij gezegd dat er geen conflicten mogelijk zijn. Ik zal het voorbeeld geven dat ik ook gebruikt heb bij het debat over de goedkeuringswet voor het statuut van het Internationaal Strafhof, het begrip "genocide". Als er een statenklacht komt over het gedrag van een staat met betrekking tot het verschijnsel genocide, dan zal het Internationale Hof van Justitie in Den Haag daarover een uitspraak moeten doen. Als een individu dat zich aan feiten heeft schuldig gemaakt in het kader van het gedrag van die staat bij het Internationaal Strafhof wordt voorgeleid op klacht van genocide, heeft men materieel te maken met een vraagstuk waarover beide gerechten een uitspraak moeten doen. Dat voorbeeld zou nog aangevuld kunnen worden als het Internationaal Strafhof straks ook met betrekking tot het terrorisme rechtsmacht krijgt.

Minister **Korthals**: Ik dacht dat uw vraag was welk hof bevoegd zou zijn. U geeft zelf al aan dat daar geen probleem is.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Bij het conflictenrecht hebben wij ook te maken met het materiële recht dat aan de orde is. In dit geval hebben wij te maken met de vraag welk gerecht bevoegd is als het gaat om de rechtsmachtconflicten waarover gesproken wordt in de stukken bij deze goedkeuringswetten. De vraag is dan of de ene of de andere staat de rechtsmacht heeft. Dan spreekt men toch over conflictenrecht, publiek conflictenrecht of internationaal conflictenrecht. Mijn voorstel is om daar nog eens goed naar te kijken en om te bezien of Nederland op dat terrein geen initiatieven zou moeten ontplooiën.

De minister heeft gezegd dat nog eens gekeken zal worden naar andere verdragen waar Nederland een voorbehoud heeft gemaakt. Met betrekking tot de geclausuleerde secundaire universele rechtsmacht merk ik op dat uit mijn woorden niet mag worden afgeleid dat het bij al die andere verdragen ook veranderd

moet worden. Mijn insteek in eerste termijn was juist dat wij te maken hebben met het verschijnsel terrorisme. Dat is een zeer apart verschijnsel en daar moeten wij dat doen. Op andere terreinen moeten wij de lijn die de Nederlandse regering tot dusverre heeft gekozen handhaven en slechts uitzonderingen maken waar het echt noodzakelijk is.

Ik maak nog een laatste opmerking over het terroristische oogmerk en de wetenschap. Ik kan wat dat betreft de lijn van de minister steunen. Ik zie ook het verschil tussen terroristisch oogmerk met betrekking tot de basisdelicten en de wetenschap met betrekking tot de financiering. Ik ben wel benieuwd naar de manier waarop dat straks in het wetsvoorstel verwoord en omschreven zal worden. Ik denk aan de manier waarop het verhullen en verbergen bij het witwassen aanvankelijk is omschreven en toegelicht. Ik ben benieuwd welke formulering nu gekozen zal worden.

**Voorzitter: Schuurman**

□

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter. Ik geloof dat wij er niet helemaal uitkomen. Daarom acht ik het toch van belang om eens te achterhalen wat de meerwaarde is van een omschrijving van een aantal op zichzelf al verschrikkelijke daden die strafbaar zijn en ook strafbaar behoren te zijn en daarbij het oogmerk van terrorisme nadrukkelijk in de delictomschrijving op te nemen. In het Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme wordt een omschrijving gegeven van bepaalde handelingen, te weten het intimideren van een bevolking of het pogen de regering te dwingen tot een bepaalde handeling. Daarin wordt vervolgens een aantal misdrijven opgesomd die onder dat hoofd vallen. Gesteld dat je niet zou zeggen dat het noodzakelijk is om aan te geven dat het gebeurt om een bevolking te intimideren of om een regering te dwingen tot een bepaalde handeling. Is de gestelde daad dan minder erg of erger? Zijn er in het commune strafrecht niet voldoende mogelijkheden om de betrokken daders, gesteld dat wij die pakken, te straffen?

Het probleem is dat wij een façade oprichten. Het lijkt of wij een geweldige daad tegen het terrorisme

stellen, terwijl het erom gaat mensen te pakken die verschrikkelijke misdrijven plegen die onder het commune strafrecht al strafbaar zijn. Het is prima dat staten samenwerken om die mensen te pakken. Dat je een minimumstraf op dit soort misdaden stelt, is nauwelijks nodig want ik ken geen staat die op een massamoord, zoals op 11 september is gepleegd, niet de hoogst mogelijke straf stelt. Als wij echter een van de verdachten pakken van de misdrijven in New York en Washington, wat is dan de meerwaarde van bestraffing in het kader van dit verdrag?

Ik heb ook geen helder antwoord gekregen op mijn vraag naar de positie van financiers. Anders dan mensen die bommen leggen of vliegtuigen kapen, is financiering op zich schuldeloos. De officier van justitie moet kunnen aantonen dat de beheerder van een fonds zich ervan bewust was dat het de bedoeling was om het door hem beheerde geld te gebruiken voor een terroristische activiteit. Als het alleen maar afhankelijk wordt gesteld van de vraag of die terroristische daad feitelijk gebeurt, kan de financier niet voor die tijd worden gepakt. Het lijkt mij echter dat het de bedoeling van het verdrag is dat de financier kan worden gepakt omdat hij bezig is met het financieren van een terroristische activiteit.

Met de heer Rosenthal ben ik van mening dat het een goede zaak is dat de regering haar bijdrage wil leveren aan de bestrijding van het terrorisme. De vraag is echter wat de meerwaarde is van bestraffing in het kader van dit verdrag.

De heer **Van de Beeten** (CDA): De heer Jurgens zal het mij eens zijn dat het in feite om twee zaken gaat. In de eerste plaats is er het oogmerk van degene die het basisdelict wil plegen – het kapen van een vliegtuig, het leggen van een bom – en in de tweede plaats is er de positie van de financier. In het laatste geval kan niet gesproken worden van een terroristisch oogmerk. Het gaat dan om de bedoeling om iemand in staat te stellen dergelijke delicten te plegen.

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik meen dat op pagina 8 van de memorie van antwoord staat dat het uitsluitend gaat om het oogmerk van de uitvoerder en niet van de financier. Het lijkt mij niet dat iemand kan

## Jurgens

worden gestraft als hij denkt dat het door hem beheerde geld wordt gebruikt voor bijvoorbeeld het helpen van kinderen in de sloppenwijken, terwijl dat geld voor terroristische acties was bedoeld.

Voorzitter. Ten slotte vraag ik de minister of het EU-kaderbesluit van de JBZ-raad nu openbaar wordt gemaakt op grond van de op 4 december aangenomen motie.

□

De heer **Rosenthal** (VVD): Voorzitter. Het valt mij op dat veel collega's dit probleem van een andere kant benaderen dan de VVD-fractie. De heer Holdijk wil bijvoorbeeld de regering zoveel mogelijk houden aan de gewone delictomschrijvingen en ziet in de terreurbepalingen een soort van reservecapaciteit. De VVD-fractie ziet dat anders. Al voor de aanslagen van 11 september waren er voortekenen dat mensen van kwade wil proberen om groot onheil aan te richten. Dat betekent dat daarbinnen voor de regeringen, in casus de Nederlandse, een lijn moet liggen om daartegen te kunnen optreden en de gevolgen ervan zoveel mogelijk te mitigeren. Het oogmerk van intimidatie is onderdeel van een ontwikkeling die gaandeweg in de internationale terreur stelliger is gaan spelen.

De heer **Jurgens** (PvdA): Het gaat er niet om dat wij beleidsmatig gezien niet moeten proberen om zoveel mogelijk alles in het werk te stellen om deze vreselijke daden tegen te gaan. Waar de heer Holdijk en ook ik over spraken was of deze strafrechtelijke omschrijving wel noodzakelijk is of dat wij niet met het gewone commune strafrecht hetzelfde kunnen bereiken en onze energie beter kunnen steken in een behoorlijke samenwerking en een betere opsporing. Ik denk dus dat de VVD-fractie zich verkijkt op het nut van snorkerige delictomschrijvingen en het dus minder zoekt in het feitelijke opsporen.

De heer **Rosenthal** (VVD): Juist de formulering "snorkerige delictomschrijving" is nu precies het punt waar de VVD-fractie anders tegenaan kijkt, daarin overigens gevoed door allerlei internationale analyses van trends in het internationale terrorisme. Het gaat erom dat, zoals ik ook al in eerste termijn zei, zich in

het internationale terrorisme in toenemende mate een ontwikkeling voordoet, helaas, waarbij mensen met bepaalde bijna traditionele middelen proberen om grote delen van de bevolking, soms van landen of een democratische samenleving schrik aan te jagen en paniek te veroorzaken.

De heer **Jurgens** (PvdA): Daar gaat het inderdaad ook om en die analyse delen wij ook, maar vervolgens gaat het om de strafrechtelijke sanctie. De feitelijke daden wijken niet af van wat nu al strafbaar gesteld is. Het gaat om de meerwaarde van de delictomschrijving waarin het woord "terrorisme" voorkomt!

De heer **Rosenthal** (VVD): De feitelijke daden zitten niet zozeer in wat er fysiek wordt gedaan als wel in het oogmerk dat een veel verdergaande strekking heeft dan alleen die feitelijke daad. Daar gaat het in wezen toch om.

De heer **Jurgens** (PvdA): Het hebben van een oogmerk is in de meeste strafrechten niet strafbaar, tenzij men de daad pleegt. Je mag elk oogmerk hebben; pas als je een daad stelt, kan er sprake zijn van een strafbaar feit!

De heer **Rosenthal** (VVD): Toch speelt oogmerk vandaag de dag in veel strafrechtelijke delictomschrijvingen wel degelijk een niet geringe rol.

Mijnheer de voorzitter. In eerste termijn is de vraag opgeworpen waarom Nederland in deze zaak mee zou moeten gaan, waar wij immers toch niet zouden hoeven te verwachten dat Nederland het doelwit wordt van grootschalige terreuraanslagen. Mijn eerste reactie daarop is dat wij dat helaas nooit met zekerheid kunnen zeggen en mijn tweede, bijna rechtstheoretische opmerking daarover is dat dit de vraag oproept of dat argument op zichzelf al voldoende is om niet mee te gaan in een internationale benadering tegenover bepaalde zaken die de westerse samenlevingen in hun geheel kunnen treffen. Wij weten niet of Nederland wellicht niet direct doelwit zal zijn, maar bovendien is er dan nog de internationale kant die ons ertoe noopt om dergelijke zaken nationaal en internationaal rechtelijk in onze wetgeving te verdisconteren.

□

Minister **Korthals**: Voorzitter. De heer Van de Beeten kwam terug op het conflictenrecht. Zoals ik al zei, het is geen probleem om te bepalen of het Internationaal Strafhof of het Internationaal Hof aan zet is. In de praktijk is het in het algemeen ook wel duidelijk of een bepaald land of het Internationaal Strafhof het voortouw heeft, want in beginsel heeft het land de prioriteit en werkt het Internationaal Strafhof complementair. Dat neemt niet weg dat het de moeite waard is om te onderzoeken of zich conflicten voordoen. Ik zal daar ook daadwerkelijk naar kijken.

Ten aanzien van de voorbehouden het volgende. Nederland heeft ook ten aanzien van een aantal anti-terrorismeverdragen een voorbehoud gemaakt. De regering zal op korte termijn aangeven wat zij met die voorbehouden wil doen.

De heer Jurgens vroeg naar de meerwaarde van de bepaling inzake het oogmerk van terrorisme; hij vond dat wij eigenlijk alles al hebben en dus voor niets bezig zijn. Dat is niet het geval. Zo zullen de strafmaxima als het misdrijf is gepleegd met een terroristisch oogmerk, behoorlijk worden verhoogd. Daarin ligt de rechtvaardiging van het onderscheid tussen het gewone, commune delict en delicten met een terroristisch oogmerk.

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik heb niet in de uitvoeringswet gelezen dat er allerlei straffen op grond hiervan zullen worden verhoogd.

Minister **Korthals**: Nee, maar u zei ook dat dit geldt ten aanzien van het kaderbesluit terrorisme. Ik geef toe dat dit nog niet openbaar is, maar u kent de basisstukken.

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik sprak uitsluitend over het verdrag en het nut daarvan en stel vast dat in de uitvoeringswetgeving er geen wezenlijke verhoging van de strafmaxima wordt ingevoerd. Dat is ook niet nodig omdat op desbetreffende misdrijven in Nederland gelukkig al een behoorlijke straf staat.

Minister **Korthals**: Uw argumentatie geldt natuurlijk ook voor het oogmerk van terrorisme binnen het kaderbesluit terrorisme. Daar is dit wel het geval. Overigens zullen wij

## Korthals

het kaderbesluit zo snel mogelijk aan de Kamer doen toekomen, maar het Europees Parlement moet er inderdaad ook nog naar kijken om een advies te kunnen uitbrengen. De definitieve tekst zal daarna worden vastgesteld. Ik denk niet dat er veel aan zal veranderen, dus u kunt zich zonder veel problemen beroepen op het kaderbesluit waarover u nu beschikt.

In het interruptiedebat kwam eigenlijk al naar voren dat men bij financiering niet zelf een terroristisch oogmerk behoeft te hebben.

De heer **Jurgens** (PvdA): U moet mij maar vergeven, maar ik citeer alleen maar het verdrag, wat ik al eerder deed. Daarin staat namelijk dat een persoon een strafbaar feit in de zin van dit verdrag pleegt indien hij met enig middel fondsen verstrekt of vergaart met de bedoeling die te gebruiken of met de wetenschap dat die gebruikt zullen worden, ter uitvoering van – en dan wordt een aantal handelingen genoemd. Degene die fondsen vergaart of ze verstrekt, heeft dus een bedoeling. Tussen oogmerk en bedoeling zit volgens mij niet zo'n vreselijk groot verschil. In het verdrag wordt dit uitdrukkelijk gezegd, aangezien de officier moet aantonen dat een onschuldige organisatie die geld verzamelt voor sloppenwijken in Jalalabad, niet van plan was om daarmee terroristische bomaanslagen te financieren. Ik verwijs dus eigenlijk naar het overigens hoogwaardige debat tussen de heer Van de Beeten en mij.

De heer **Van de Beeten** (CDA): De heer Jurgens kan toch niet volhouden dat de financiering van een mislukte aanslag of een poging daartoe, niet in verband gebracht zou mogen worden met een terroristische daad?

De heer **Jurgens** (PvdA): Nee. Dat is de reden dat ik van mening ben dat de financier een oogmerk moet hebben, want ook als de aanslag niet doorgaat, kan hij het oogmerk hebben gehad om die te financieren en kan hij strafbaar zijn.

Minister **Korthals**: Voorzitter. Ik denk dat ik nog maar weinig aan deze discussie kan bijdragen. Ik sluit mij aan bij de woorden van de heer Van de Beeten.

De beraadslaging wordt gesloten.

De wetsvoorstellen worden zonder stemming aangenomen.

---

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen en enige andere wetten in verband met de invoering van een zelfstandigheidsverklaring en de uitsluiting van de Nationale ombudsman en de substituut-ombudsmannen van de verzekering voor de werknemersverzekeringen (27686).**

De beraadslaging wordt geopend.

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): Mijnheer de voorzitter. Het wetsvoorstel dat wij vandaag behandelen, zou een einde hebben moeten maken aan de nog steeds bestaande onhelderheid over de definitie van het ondernemersbegrip. Er is een eenduidige definitie nodig, die zowel in de belastingwetgeving als in de sociale verzekeringswetgeving kan worden toegepast. Hiermee wil men een harmonisatie bereiken van het ondernemersbegrip, opdat er duidelijkheid kan worden geboden aan zowel opdrachtgevers als zelfstandigen.

Uit de veelheid van commentaren uit het veld bleek dat het kabinet hierin niet is geslaagd. Het wetsvoorstel zou volgens bijvoorbeeld de Raad voor het zelfstandig ondernemerschap garant staan voor blijvende problemen. Inderdaad, er was aanvankelijk slechts sprake van duidelijkheid vooraf over het ondernemerschap in fiscale zin, de zelfstandigheid voor de sociale verzekeringswetten, alsmede de realisering van de eenloketgedachte. Met dat laatste wordt bedoeld op het beschikbaar komen van één loket voor de aanvrager van een fiscale beschikking voor ondernemerschap en voor de zelfstandigheidsverklaring voor de verzekeringswetten.

Hiervoor was de belastingdienst uitgekozen, die op basis van één set van criteria zou handelen. Bovendien was een gezamenlijk ontwikkeld aanvraagformulier tot stand gekomen. De overgebleven vragen moesten worden opgelost via toezeggingen en amendementen,

soms zeer ingrijpend van aard. Op een na aanvaarding in de Tweede Kamer door de CDA-fractie van de Eerste Kamer gevraagde reactie van de Raad voor het zelfstandig ondernemerschap luidde het antwoord: "Deze amendementen komen in belangrijke mate tegemoet aan de voorstellen die de RZO als tussenoplossing naar voren heeft gebracht. Hierbij heeft de RZO gepleit voor één beslisser, de belastingdienst, een eenduidige rechtsgang via de Hoge Raad en een eenduidige vastlegging van beslistermijnen in eerste en eventueel tweede instantie." Niettemin is er dus nog steeds sprake van een tussenoplossing en derhalve niet van een eindoplossing. Immers, dan alleen ontstaat er volledige rechtszekerheid zowel voor de opdrachtgevers als voor de zelfstandigen, die met deze tussenoplossing toch nog niet voldoende is gehonoreerd. Bovendien zijn er bij sommige aanvaarde amendementen nog gerechtvaardigde vragen te stellen, want de plenaire behandeling in de Tweede Kamer heeft zeker niet over de volle breedte en diepte helderheid gebracht.

Verder is er niet voor niets gepleit voor een eenduidige definitie van het ondernemersbegrip in de belastingwetgeving, dat wil zeggen een vastlegging in de huidige Wet IB 2001. Het doet de CDA-fractie evenwel deugd, dat door de latere inwerkingtreding van dit wetsvoorstel er in ieder geval geen vertraging is opgelopen. Niettemin betreuren deze leden het, dat de resterende aanbevelingen van de werkgroep HOZ eerst na evaluatie van de nu voorgestelde maatregelen in een volgende fase van het harmonisatieproces kunnen worden gerealiseerd. Kan de staatssecretaris op deze uitspraak toch nog eens een nadere toelichting geven?

Dan komen wij bij een tweetal vragen, waarvan de beantwoording bepalend is voor de verwachtingen rond de effectiviteit van het voorliggende wetsvoorstel. Dit zijn de positie van het Lisv in de gekozen oplossing alsmede de duidelijkheid rond de criteria voor de dienstbetrekking. Vooral deze laatste kwestie heeft een belangrijk onderdeel van de discussie tot dusverre uitgemaakt. De zelfstandigheidsverklaring vermindert de rechtsonzekerheid aanzienlijk – dus niet volledig – voor