

Vergaderjaar 2009–2010

27 925

Bestrijding internationaal terrorisme

Nr. 369

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 november 2009

Het is van belang om in de discussie over internationaal recht en terrorisme vooruitgang te boeken, ook al zijn de vorming en ontwikkeling van het internationale recht een zaak van lange adem. Om die reden is het nodig over de horizon te kijken en – voortbouwend op hetgeen in de achterliggende periode in beweging is gezet, is afgerond of binnenkort wordt afgerond – vervolgstappen te voorzien die zullen kunnen bijdragen aan verdere versterking van de kaders waarbinnen terrorisme bestreden kan worden. Graag schets ik u mede namens de Minister en de Staatssecretaris van Justitie, de ontwikkelingen die lopen op dit terrein, en de richting van het regeringsbeleid ter bevordering van de bestrijding van het terrorisme in internationaal verband.

De bestrijding van terrorisme en van de straffeloosheid van hen die zich aan terrorisme schuldig maken, neemt een belangrijke plaats in in het buitenlands beleid van de regering. De bestrijding van terrorisme dient mede te worden gezien als deel van de strijd voor de bescherming van de rechten van de mens; tegelijk moet de bestrijding van terrorisme in overeenstemming met de rechten van de mens zijn en dus plaatsvinden binnen de regels en context van het internationale recht. Vrijhavens voor terroristen zijn niet acceptabel, en berechting en bestraffing zijn een noodzakelijk onderdeel van stappen die internationaal gezet moeten worden om terrorisme uit te bannen. Effectieve bestrijding van terrorisme ondersteunt de democratische rechtsstaat, en past binnen de bevordering van het recht op bescherming van de burgers in de rechtsstaat. Bestrijding van terrorisme is aldus een onderdeel van de inspanningen ter bevordering van de naleving, bescherming en bevordering van de naleving van mensenrechten.

Voor de aanpak van terrorisme is een adequate strafbaarstelling van alle vormen van terrorisme een eerste vereiste. Staten dienen deze in hun eigen wetgeving op te nemen. Aldus kunnen staten hun verantwoordelijkheid nemen en verzekeren dat daders van terroristische misdrijven worden vervolgd en berecht. Naast een effectieve nationale bestrijding

van terrorisme is internationale strafrechtelijke aansprakelijkheid een onmisbaar element in de versterking van de naleving van het internationale recht. Indien staten hun verantwoordelijkheid in dezen niet nemen en niet bereid of in staat zijn tot vervolging en berechting van daders van terrorisme, is straffeloosheid het gevolg. Dit is niet acceptabel, mede omdat door internationale straffeloosheid het vertrouwen in de internationale rechtsorde wordt ondermijnd, hetgeen bovendien een weerslag kan hebben op het vertrouwen in de nationale rechtsorde. Internationale strafrechtelijke aansprakelijkheid voor internationale misdrijven waaronder daden van terrorisme is een cruciale bouwsteen voor een goed functionerende internationale rechtsorde. Die overweging is een belangrijke grondslag voor het regeringsbeleid. In dat verband zij overigens ook verwezen naar mijn initiatieven op het terrein van de vervolging van piraterij waarover elders onlangs gerapporteerd is.¹

Internationale regelgeving

Er is reeds sprake van een veelheid aan mondiale en regionale instrumenten op het terrein van de bestrijding van het terrorisme. Deze verplichten tot strafbaarstelling, tot vestiging van ruime jurisdictie, tot strafrechtelijke samenwerking en tot uitlevering wanneer geen rechtsmacht wordt uitgeoefend. Het Koninkrijk is partij bij deze verdragen die ook alle geïmplementeerd zijn in de Nederlandse rechtsorde. Het is van het allergrootste belang dat deze verdragen door zo veel mogelijk landen worden geratificeerd en volledig worden geïmplementeerd. Voor een effectieve internationale bestrijding van terrorisme is universaliteit van wezenlijk belang. Daden van terrorisme dienen overal ter wereld op een vergelijkbaar niveau te worden aangepakt. Nederland bepleit in internationaal verband het belang daarvan en zal dat blijven doen.

De internationale regelgeving ten aanzien van de bestrijding van terrorisme behoeft echter nog vervolmaking. Nog onlangs berichtte ik u over de stand van zaken met betrekking tot het Alomvattend Terrorismeverdrag, waarin tot mijn spijt onvoldoende voortgang wordt geboekt.²

Alle bestaande verdragen gaan uit van vervolging binnen het nationale strafrecht van een betrokken staat, en zijn gebaseerd op het uitgangspunt *aut dedere aut judicare*, dat wil zeggen dat een staat waarin een verdachte wordt aangetroffen hetzij zelf dient te vervolgen, hetzij dient uit te leveren ter fine van vervolging.

Mijns inziens is het naast deze, in essentie nationale, opdracht terrorisme te vervolgen ook noodzakelijk aanvullend internationale strafrechtelijke rechtsmacht te vestigen. Gezien het belang van strafrechtelijke aansprakelijkheid als element in een goed functionerend internationaal systeem is met het oog op de komende vergadering van de statenpartijen bij het Internationale Strafhof (ISH) door Nederland voorgesteld het misdrijf terrorisme op te nemen in het ISH Statuut. Dit voorstel is door Nederland op verschillende plaatsen gecirculeerd ten einde steun te verwerven. Helaas is er tot dusverre nog te weinig steun voor dit voorstel, maar Nederland blijft zich ervoor inspannen andere Staten te overtuigen van het belang van een dergelijke toevoeging.

Tijdens de bijeenkomst van de Assemblee van Verdragspartijen later deze maand in Den Haag zal dit voorstel aan de orde komen; het is de Nederlandse inzet dat het daarna besproken zal worden tijdens de in artikel 123 van het Statuut genoemde herzieningsconferentie die vanaf 31 mei 2010 te Kampala, Oeganda plaats zal vinden.³

¹ Brief van 16 november 2009, 29 521 nr. 123.

² Brief van 7 september 2009, 26 150 nr. 78.

³ Brief van 9 november 2009, 28 498 nr. 20.

Overige initiatieven op het terrein van de bestrijding van terrorisme

Naast het streven een zo breed mogelijke aanpak van het misdrijf terrorisme te verzekeren, zijn er door de regering verschillende andere initiatieven ontplooid om de volkenrechtelijke kaders voor de bestrijding van het terrorisme verder te versterken. Het is zinvol deze initiatieven in onderlinge samenhang te presenteren.

Het Oud Poelgeest proces

Op dit moment bevindt het zogeheten Oud Poelgeest proces, waarover ik uw Kamer eerder informeerde, zich in de laatste, afrondende en concluderende fase¹. Een van de essentiële vragen die aan de orde komt is of, en zo ja, op welke wijze een aanpassing van het internationale recht noodzakelijk is om te komen tot een betere aanpak van terrorisme, binnen de bestaande voor Nederland belangrijke kaders van de rechten van de mens. De resultaten, in de vorm van aanbevelingen ten behoeve van internationale beleidsmakers, zullen tijdens een internationale conferentie in het voorjaar van 2010 worden gepresenteerd. Het eindrapport zal naar verwachting door Nederland ook internationaal in brede kring kunnen worden verspreid en zal zoals toegezegd tijdens het AO mensenrechten in juni jl. worden toegezonden aan het parlement.

Ik overweeg nu reeds te voorzien in de organisatie van een vervolg op het Oud Poelgeest proces teneinde de conclusies snel te kunnen operationaliseren en op voorhand te voorkomen dat de aanbevelingen onvoldoende opvolging en aandacht krijgen. Een Commissie van Wijzen bestaande uit onafhankelijke (inter-)nationale juridische experts lijkt de geëigende manier om de Oud Poelgeest bevindingen uit te werken tot concrete, zo mogelijk operationele en tekstuele voorstellen voor versterking van het internationale recht met betrekking tot de bestrijding van (de straffeloosheid van) terrorisme. Deze Commissie zou kunnen adviseren op welke wijze Nederland de noodzakelijke versterking van het internationale recht het effectiefst kan entameren.

Verwijdering van vreemdelingen

In overleg met de bewindslieden van Justitie zal worden onderzocht op welke wijze de mogelijkheden voor het verwijderen uit Nederland van betrokkenen bij terroristische activiteiten zullen kunnen worden verbeterd. Het gaat hier om vreemdelingen die niet zonder meer uitgezet kunnen worden in verband met vrees voor vervolging of onmenselijke behandeling, doch wier aanwezigheid in Nederland onwenselijk moet worden geacht.

Dit onderwerp is reeds ter hand genomen, zoals mag blijken uit onder andere het wetsvoorstel tot ontneming van dubbele nationaliteit bij terroristische misdrijven² en in het verlengde daarvan het onlangs afgeronde WODC-onderzoek «Toepassing en aanscherping van de glijdende schaal naar de uitzetting van criminele vreemdelingen» naar aanleiding waarvan uw Kamer bij brief van 30 oktober 2009 geïnformeerd is over de mede daarop gebaseerde nieuwe maatregelen, onder meer een aanpassing van de zogenaamde glijdende schaal voor zeer ernstige delicten³.

Verbetering van de rechtsbescherming bij terrorisme-sancties

Sinds enige tijd is Nederland betrokken bij een initiatief om in de Verenigde Naties te komen tot een verbetering van de rechtsbescherming voor personen die op grond van VN financiële sanctie regimes op een lijst geplaatst worden.⁴ De regering is van oordeel dat deze zogenoemde

¹ Brieven van 25 juni 2007, 27 925 nr. 255; en 15 april 2008, 31 263 nr. 10.

² Kamerstukken 31 813.

³ Kamerstukken 19 637, nr 1306.

⁴ Brief aan de Eerste Kamer van 1 mei 2009, 28 764, P.

«listings» een belangrijk middel kunnen zijn in de aanpak van terrorisme, maar dat zij dienen te voldoen aan algemeen aanvaarde eisen ten aanzien van de rechtsbescherming van betrokkenen.

De procedures die thans van toepassing zijn, zijn laatstelijk aangepast in Resolutie 1822 van de Veiligheidsraad. Deze resolutie is van kracht tot eind van dit jaar. Onderhandelingen zijn inmiddels begonnen over een nieuwe resolutie. Nederland maakt zich daarbij in samenwerking met een groep van gelijkgezinde landen sterk voor de instelling van een panel van onafhankelijke en onpartijdige experts die VN-sanctiecomités kunnen adviseren, met name bij verzoeken tot delisting. Dit zal de individuele rechtsbescherming verbeteren, waardoor de sancties een bruikbaar instrument zullen kunnen blijven. Verbetering van de VN-procedures is essentieel voor de legitimiteit en effectiviteit van financiële sancties als instrument in de strijd tegen terrorisme.

Terrorisme instituut

Ten slotte verwijs ik ook graag naar het onlangs aangekondigde oprichting in Nederland van een internationaal anti-terrorisme instituut. De oprichting van dit instituut vloeit als bekend voort uit de motie Çörüz c.s. van 17 april 2008, en recent is een uitwerking van de opzet van het instituut uw Kamer toegegaan. Het instituut zal zich nadrukkelijk bezighouden met onderwerpen zoals het verband tussen terrorismebestrijding en mensenrechten, en strafbaarstelling van terrorisme. Ik hoop in de toekomst van de denkracht van dit instituut gebruik te kunnen maken bij de verdere ontwikkeling van mijn beleid het internationale recht ter bestrijding van het terrorisme verder te versterken.

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