

Vergaderjaar 2019–2020

35 381 (R2143)

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)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 21 augustus 2020

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid. Ik verheug mij in het feit dat de leden van de VVD-fractie de doelstellingen van het Aanvullend Protocol bij het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme (hierna: het Aanvullend Protocol) onderschrijven en maatregelen verwelkomen die effectief bijdragen aan het voorkomen van terrorisme. Graag beantwoord ik de door deze leden gestelde vragen, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken.

1. Internationale anti-terrorismeregelgeving

De leden van de VVD-fractie constateren dat in de afgelopen jaren veel internationale regelgeving tot stand is gekomen die tot doel heeft om terrorisme te voorkomen en te bestrijden. Deze leden geven aan graag een actueel overzicht te ontvangen van internationale verdragen en regelgeving die zien op de bestrijding en voorkoming van terrorisme.

Graag bied ik het door deze leden gevraagde overzicht. Zowel in VN-verband als in het verband van de Raad van Europa en de EU zijn verschillende instrumenten tot stand gebracht die zijn gericht op de bestrijding van terrorisme.

De eerste internationale terrorismeregelgeving ontstond aan het begin van de jaren '70 van de vorige eeuw. Het ging om een aantal internationale verdragen dat zich richt op specifieke verschijningsvormen van terrorisme, waaronder vliegtuigkapingen, incidenten aan boord van vliegtuigen en gijzelingen. Gewezen wordt op de VN-verdragen die worden vermeld in de bijlage bij het op 16 mei 2005 te Riga tot stand gekomen Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme (Trb. 2006, 34, hierna: het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme). Deze regelgeving kwam mede tot stand naar aanleiding van een aantal mondiale terroristische incidenten, waaronder die op de Olympische Zomerspelen van 1972 in München. Hoewel de

term «terrorisme» in deze verdragen niet voorkomt, zien deze verdragen wel overduidelijk op daden van terrorisme.

Naast de verdragen die zich richten op specifieke verschijningsvormen van terrorisme, kwam in de jaren '70-'90 van de vorige eeuw ook meer algemene internationale terrorismeregeling tot stand, zoals het op 27 januari 1977 te Straatsburg tot stand gekomen Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme (Trb. 1977, 63). Dit verdrag, dat in het kader van de Raad van Europa is opgesteld, richt zich hoofdzakelijk op het bevorderen van de uitlevering van verdachten van terroristische misdrijven tussen de verdragsstaten. Hiertoe behoren zowel de misdrijven uit de eerdergenoemde VN-verdragen alsook strafbare feiten gepleegd met gebruikmaking van bommen en vuurwapens.

Ook in VN-verband bestond het streven om te komen tot meer algemene instrumenten ter bestrijding van terrorisme. Dit streven resulteerde eind jaren '90 in de totstandkoming van twee belangrijke VN-verdragen. Het gaat in de eerste plaats om het op 15 december 1997 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen (Trb. 1998, 84), dat mede tot stand is gekomen naar aanleiding van de bomaanslag die in 1993 werd gepleegd op het World Trade Center in New York. Dit verdrag heeft tot doel het gebruik van bommen en explosieven in, op of tegen openbare plaatsen of faciliteiten te bestrijden. Het verdrag verplicht de verdragsstaten om verschillende handelingen met betrekking tot terroristische bomaanslagen strafbaar te stellen in het nationale recht. Daarnaast stelt ook dit verdrag aanvullende regels op het gebied van rechtsmacht, uitlevering en internationale samenwerking. Het tweede verdrag betreft het op 9 december 1999 te New York tot stand gekomen Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme (Trb. 2000, 12). Dit verdrag verplicht verdragsstaten om de financiering van terrorisme strafbaar te stellen in het nationale recht. Het verdrag is opgesteld tegen de achtergrond van het gegroeide besef dat voor een effectieve aanpak van terrorisme daadkrachtiger moet kunnen worden opgetreden tegen voorbereidingshandelingen met betrekking tot terroristische gedragingen. Ook in dit verdrag zijn aanvullende regels opgenomen op het gebied van rechtsmacht, uitlevering en internationale samenwerking.

Het bewustzijn van de dreiging van terrorisme en de noodzaak tot internationale samenwerking ter voorkoming en bestrijding van terrorisme zijn sterk toegenomen na de terroristische aanslagen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten van Amerika. Deze gebeurtenissen vormden de aanleiding voor een aantal nieuwe internationale instrumenten, waarin ook aandacht is voor de specifieke dreiging die uitgaat van terroristische netwerken. Zo worden staten in VN-resolutie 1373 (2001)¹ opgeroepen de hiervoor genoemde VN-verdragen te implementeren.

Binnen de Europese Unie kwam op 13 juni 2002 het kaderbesluit 2002/475 tot stand.² Het doel van dit kaderbesluit was om het materiële strafrecht van de lidstaten te harmoniseren om terrorisme beter te kunnen bestrijden. Het kaderbesluit verplichtte EU-lidstaten om verschillende gedragingen die verband houden met terrorisme in het nationale recht strafbaar te stellen. Daartoe behoorden tevens verschillende gedragingen met betrekking tot terroristische groeperingen. Daarnaast bevatte dit

¹ Resolutie 1373 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (28 september 2001), *UN Doc S/RES/1373* (2001).

² Kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding (PbEG 2002, L 164).

kaderbesluit een verplichting om terroristische misdrijven als een aparte categorie strafbare feiten aan te merken. Het gaat daarbij om een aantal zware misdrijven die zijn gepleegd met een terroristisch oogmerk. Ook bevatte dit kaderbesluit een aantal aanvullende regels, onder meer op het gebied van rechtsmacht, sancties en de bescherming van en bijstand aan slachtoffers.

De aanslagen die na 11 september 2001 in Europa plaatsvonden in Madrid (11 maart 2004) en Londen (7 juli 2005) en de opgedane kennis over werkwijzen van terroristische netwerken, liggen mede ten grondslag aan twee latere instrumenten, waarin in het bijzonder aandacht uitgaat naar het tegengaan van de verspreiding van jihadistisch gedachtegoed en trainingskampen, waarvan inmiddels was gebleken dat veel aanslagplegers daaraan deel hadden genomen. Het gaat allereerst om het eerder genoemde Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme. Dit verdrag – dat de grondslag vormt voor het Aanvullend Protocol dat thans ter goedkeuring aan Uw Kamer is voorgelegd – legt in navolging van het VN-Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme een grote nadruk op voorbereidingshandelingen voor terroristische misdrijven. Het verdrag verplicht de verdragsstaten om een aantal van deze voorbereidingshandelingen in het nationale recht strafbaar te stellen, waaronder het publiekelijk uitlokken van het plegen van een terroristisch misdrijf en het werven of trainen voor terrorisme. In de tweede plaats gaat het om een EU-kaderbesluit uit 2008, waarmee het eerder genoemde EU-kaderbesluit 2002/475 werd aangevuld met soortgelijke bepalingen.³

Mede naar aanleiding van de burgeroorlog in Syrië en de grote groepen Europese jongeren die naar Syrië en Irak afreizen om daar deel te nemen aan de strijd, groeit in de jaren die daarop volgen het besef van het gevaar dat uitgaat van «foreign terrorist fighters». Dit besef resulteert in VN-resolutie 2178 (2014), die VN-lidstaten oproept tot het strafbaar stellen van, kort gezegd, het (pogen te) reizen naar een andere staat dan de staat van verblijf om daar terroristische daden te plegen, evenals de financiering van dergelijke reizen.⁴ Deze resolutie ligt mede ten grondslag aan het Aanvullend protocol dat thans ter goedkeuring aan Uw Kamer is voorgelegd. Ook in de EU-richtlijn inzake terrorismebestrijding uit 2017 – die de eerder genoemde kaderbesluiten vervangt – zijn strafbaarstellingen opgenomen die mede gericht zijn op de aanpak van «foreign terrorist fighters».⁵ Het gaat daarbij in de kern om dezelfde gedragingen als die in het Aanvullend Protocol worden omschreven, zoals het deelnemen aan een terroristische organisatie, het geven of ontvangen van training voor terrorisme en het uitreizen naar andere landen om terroristische misdrijven te plegen.

2. Ratificatie België en het Verenigd Koninkrijk

De leden van de VVD-fractie constateren dat niet alle lidstaten van de Raad van Europa het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme uit 2005 en het Aanvullend Protocol uit 2015 hebben geratificeerd. De aan het woord zijnde leden vragen waarom België en het Verenigd Koninkrijk het Verdrag nog niet hebben geratificeerd en of deze landen voornemens zijn het Verdrag en het Aanvullend Protocol te

³ Kaderbesluit 2008/919/JBZ van de Raad van 28 november 2008 tot wijziging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ inzake terrorismebestrijding (PbEG 2008, L 330).

⁴ Resolutie 2178 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (24 september 2014), *UN Doc S/RES/2178* (2014).

⁵ 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).

ratificeren. Ook vragen deze leden of het niet-ratificeren van deze landen gevolgen heeft voor de uitwisseling van informatie met deze landen ter voorkoming van terrorisme. Graag beantwoord ik deze vragen als volgt.

België is thans bezig met de goedkeuringsprocedure voor zowel bovengenoemd verdrag als het Aanvullend Protocol. Het verdrag moet eerst door de gewesten worden goedgekeurd alvorens tot ratificatie kan worden overgegaan. Deze goedkeuringsprocedure loopt op dit moment nog, het is nog niet bekend wanneer deze procedure zal zijn afgerond.

Het Verenigd Koninkrijk heeft aangegeven niet voornemens te zijn om het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme en het Aanvullend Protocol te ratificeren. Dit houdt onder andere verband met het feit dat de Europese Unie sinds 1 oktober 2018 partij is bij zowel het Verdrag als het Aanvullend Protocol. Het Verenigd Koninkrijk stelt in dit verband dat het niet in het nationale belang is om zich te binden aan instrumenten die verband houden met de bevoegdheid van de Europese Unie op het gebied van contraterrorisme. Het Verenigd Koninkrijk acht het in dit verband ook onwenselijk dat het Hof van Justitie van de Europese Unie jurisdictie zou uitoefenen over kwesties van nationale veiligheid.

Sinds 1 februari 2020 is het Verenigd Koninkrijk geen lid meer van de Europese Unie. Op grond van het tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk gesloten terugtrekkingsakkoord blijft een aantal bestaande regelingen op het gebied van de strafrechtelijke samenwerking van toepassing in en op het Verenigd Koninkrijk tijdens de overgangsperiode die duurt tot en met 31 december 2020. Tijdens de overgangsperiode onderhandelen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk over het toekomstige partnerschap. Daartoe behoort ook de toekomstige samenwerking op het gebied van veiligheid, inclusief samenwerking in het kader van terrorismebestrijding. Op dit moment kan nog niet met zekerheid worden gezegd hoe de relatie met het Verenigd Koninkrijk er op dit punt uit komt te zien. Ook is nog niet bekend of het Verenigd Koninkrijk na de overgangsperiode wel voornemens zal zijn om het Verdrag en het Aanvullend Protocol te ratificeren. Tot slot merk ik op dat – los van de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie – het Verenigd Koninkrijk wel gebonden blijft aan andere internationale regelgeving op het gebied van terrorisme, waaronder de eerdergenoemde verdragen en de verschillende resoluties die binnen de Verenigde Naties tot stand zijn gekomen.

Met betrekking tot de mogelijkheden tot het uitwisselen van informatie merk ik het volgende op. Het feit dat België en het Verenigd Koninkrijk het Verdrag en het Aanvullend Protocol nog niet hebben geratificeerd, heeft geen gevolgen voor de uitwisseling van informatie met deze landen. Zowel Europees recht (richtlijn 2016/680/JBZ⁶ en kaderbesluit 2006/960/JBZ⁷) als bestaande internationale verdragen bieden grondslagen voor de uitwisseling van informatie met deze landen ter voorkoming en bestrijding van terrorisme.

⁶ Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad (PbEU 2016, L 119).

⁷ Kaderbesluit 2006/960/JBZ van de Raad van 18 december 2006 betreffende de vereenvoudiging van de uitwisseling van informatie en inlichtingen tussen rechtshandavingsautoriteiten van de lidstaten van de Europese Unie (PbEG 2006, L 386).

3. Contactpunt informatie-uitwisseling

De leden van de VVD-fractie merken op dat het Landelijk Internationaal Rechtshulpcentrum van de politie (hierna: LIRC) is aangemeld als contactpunt bij de Raad van Europa. In antwoord op de vraag om toelichting op deze keuze voor het LIRC verduidelijk ik graag dat het LIRC is aangewezen vanwege de centrale rol die het LIRC in Nederland inneemt ten aanzien van de internationale uitwisseling van politiegegevens. Het LIRC is namelijk het knooppunt van verschillende informatiekkanalen en verantwoordelijk voor het beheer van de vijf politieke communicatiekanalen voor informatie-uitwisseling met het buitenland (Europol, Interpol, SIRENE, Nederlandse Liaison Officers in het buitenland en Foreign Liaison Officers geaccrediteerd voor Nederland). Daarnaast is van belang dat het LIRC reeds als contactpunt is aangewezen voor verschillende onderdelen van het Verdrag van Prüm die zien op gegevensuitwisseling met het oog op terrorismebestrijding.⁸ Het voorgaande maakt dat het LIRC het meest geschikt is om als contactpunt in de zin van artikel 7 van het Aanvullend Protocol te fungeren.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

⁸ Het op 27 mei 2005 te Prüm tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk België, de Bondsrepubliek Duitsland, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Oostenrijk inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van het terrorisme, de grensoverschrijdende criminaliteit en de illegale migratie (Trb. 2005 197, Trb. 2008, 74 en Trb. 2008, 188).