

## Holdijk

behartigen. Deze zorgvuldigheid betekent dat de notaris een zwaarwegende zorgplicht heeft ter zake van hetgeen nodig is voor het intreden van de rechtsgevolgen welke door partijen zijn beoogd. Dit houdt onder meer in dat hij vóór het passeren van de leveringsakte onderzoek doet naar de beschikkingsbevoegdheid van de verkoper en naar de gegevens die voor de rechtstoestand van de onroerende zaak van belang zijn.

Bij zijn onderzoeksplicht wordt de notaris steeds meer geconfronteerd met publiekrechtelijke beperkingen, om de eenvoudige reden dat de overheid meer en meer regulerend optreedt ten aanzien van de rechtstoestand van onroerende zaken. Op hem rusten krachtens enkele bijzondere wetten reeds bijzondere plichten. Gezien echter de manco's van het wetsvoorstel, die ik eerder in mijn bijdrage signaleerde, ga ik ervan uit dat zijn onderzoeksplicht niet zó vergaat dat hij moet nagaan of een in werking getreden beperkingenbesluit onherroepelijk is geworden. Is dat een juiste aanname? De bedenktijd van drie dagen voor de koper, waarop ik thans niet opnieuw zal ingaan, is dermate kort dat er nauwelijks sprake zal kunnen zijn van een serieus onderzoek, zeker wanneer dat onderzoek zich ook moet uitstrekken tot de vraag of tegen een beperkingenbesluit nog beroep openstaat of is ingesteld. Ik vind het een buitengewoon ongelukkige regeling.

Voorzitter. Met deze laatste opmerking rond ik mijn bijdrage af met de wens dat wij op onze vragen een zo nauwkeurig mogelijk antwoord mogen ontvangen van de regering.

De beraadslaging wordt geschorst.

De **voorzitter**: De beraadslaging wordt morgenmiddag direct na de lunchpauze hervat.

De vergadering wordt een enkele minuut geschorst.

---

Aan de orde is de behandeling van:  
- **het wetsvoorstel Wijziging en aanvulling van het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met terroristische misdrijven (Wet terroristische misdrijven) (28463).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Witteveen** (PvdA): Voorzitter. De Wet terroristische misdrijven maakt onderdeel uit van de Europese aanpak van de strijd tegen het internationale terrorisme van Al Qa'ida en aanverwante organisaties. Er ging een Europees kaderbesluit aan vooraf. De allereerste vraag over deze wet is dan ook een algemeen politieke vraag. Hoe is het eigenlijk gesteld met de effectiviteit van die Europese aanpak? Bij de Tweede Kamerbehandeling van het wetsvoorstel is de PvdA-fractie daar indertijd uitvoerig op ingegaan om vervolgens ritueel gerustgesteld te worden: er wordt aan gewerkt.

Dat was voor de verschrikkelijke aanslag in Madrid. Toen werd duidelijk dat het voornaamste waar het aan schort, de samenwerking is tussen de inlichtingendiensten, de politieorganisaties en de justitiële organen in de lidstaten van de Europese Unie. Sindsdien is er een antiterrorisme-tsaar aangewezen in de persoon van Gijs de Vries, iemand in wie wij veel vertrouwen hebben. Uit krantenberichten wordt echter duidelijk dat zijn werkzaamheden vooral een bureaucratisch karakter zullen dragen. Er wordt aan gewerkt! Toch nog niet een erg geruststellende gedachte.

Kan de minister ons inzicht geven in de concrete vorderingen die geboekt zijn met de samenwerking tussen de betrokken organisaties in een hopelijk meer gecoördineerde strijd tegen het terrorisme? Deze week nog moesten wij via de Italiaanse media vernemen dat blijkens een telefoongesprek van degene die geacht wordt de aanslag in Madrid te hebben georganiseerd, er een Nederlandse cel van Al Qa'ida actief zou kunnen worden. Vervolgens bleek dat noch minister Remkes noch de AIVD hiervan op de hoogte waren. Het zoveelste incident.

Ik stel deze vraag vooraan in mijn betoog, omdat niemand mag verwachten dat de Wet terroristische misdrijven op zichzelf bij de bestrijding van het terrorisme veel zal uithalen. Zeker, er komen vervolgingsmogelijkheden bij en die kunnen onder omstandigheden nuttig zijn, maar zonder een goede organisatie die terrorisme kan voorkomen, is dat nut heel beperkt.

Misdrijven die met een terroristische oogmerk worden begaan, worden zwaarder bestraft. Maar het is niet te verwachten dat hiervan een afschrikkende werking zal uitgaan op overtuigde daders. Ik citeer een deskundige in de kolommen van NRC Handelsblad van 20 maart 2004: "Van de nu op stapel staande wetgeving op terroristische misdrijven zijn geen wonderen te verwachten. Het verdubbelen van de strafmaat voor misdrijven die 'met een terroristisch oogmerk' worden gepleegd, zal de 21ste-eeuwse terrorist bepaald niet afschrikken. De strafmaat voor samenspanning zal evenmin veel effect hebben." De deskundige die ik hier aanhaal, is VVD-senator Rosenthal van wie ik, na deze wijze relativering, geen erg enthousiaste steun voor het wetsvoorstel verwacht.

De regering verdedigt de wet met aanmerkelijk meer geestdrift. De regering kiest voor een royale implementatie van het kaderbesluit, "niet alleen naar de letter maar ook naar de ratio". Dat doe je natuurlijk alleen als je denkt dat daar iets bij te winnen valt. Die voortvarendheid heeft helaas geleid tot een onduidelijke terminologie bij de omschrijving van wat een terroristisch oogmerk eigenlijk is. Werd in het kaderbesluit gesproken over het vrees aanjagen van de bevolking, de wetgever preciseert dit tot de bevolking of een deel van de bevolking. Dat klinkt preciezer maar het scheidt juist onduidelijkheden. Wanneer is er sprake van een deel van de bevolking?

In de Tweede Kamer ontstond prompt een discussie over de vraag of vreesaanjagende activiteiten van dierenrechtenactivisten ook als terroristische misdrijven mogen worden bestraft. Er werd op dit punt zelfs een motie aangenomen die die vraag bevestigend beantwoordt. Dat leidde natuurlijk erg af van de hoofdzaak, de bestrijding van het internationale terrorisme. Ik heb er de Handelingen op nagelezen en ik heb mij verbaasd over het gemak waarmee dierenrechtenactivisten en Al Qa'ida-strijders aan elkaar gelijk werden gesteld. Het was alsof sommige Kamerleden in hun haast om af te rekenen met dierenrechtenactivisten, die over de schreef gaan en dan uiteraard al onder het commune strafrecht vallen, het unieke karakter van het internationale terrorisme totaal uit het oog

## Witteveen

waren verloren. Ze waren misschien meer bezig met de nasleep van de moord op Pim Fortuyn dan met de dreiging van Al Qa'ida. Wat door de formulering "deel van de bevolking" onduidelijk wordt, is hoe groot dat deel van de bevolking eigenlijk moet zijn. Kennelijk vallen beroepsgroepen onder die term, maar welke categorieën nog meer? Vandaar onze vraag aan de minister: Als het aanjagen van vrees gericht is op enkele personen of zelfs op een bepaald individu, is er dan naar de letter genomen niet ook al sprake van intimidatie van een deel van de bevolking? Kan de minister aangeven waar de grens ligt? De ratio van het opnemen van een verwijzing naar de bevolking moet gelegen zijn in de internationale verdragen van de VN waarin terrorisme wordt gerelateerd aan het met opzet veroorzaken van vrees onder heel grote groepen mensen, zoals bevolkingsgroepen. Is het dan niet een brug te ver om ook kleinschaliger activiteiten ± beroepsgroepen, individuen ± onder de noemer van het terrorisme te brengen als daarbij geen sprake is van het terroriseren van de bevolking? In zijn antwoord stelt de minister alleen dat het de bedoeling is geweest, het misverstand weg te nemen dat het vrees aanjagen van de bevolking uitsluitend op de gehele bevolking van het land slaat. Ik ben blij dat dat misverstand uit de wereld is, maar daarmee is natuurlijk nog niet duidelijk geworden hoe omvangrijk dat "deel van de bevolking" moet zijn. Is een door een terroristische organisatie gepleegde moordaanslag op een bepaald individu per definitie een misdrijf met een terroristisch oogmerk of is het een gewoon misdrijf? De concretisering van de definitie roept dus nieuwe vragen op waarvan de wetgever de beantwoording maar doorschuift naar de rechter. Mijn fractie had de term "bevolking" uit het Kaderbesluit geprefereerd, omdat die term bij implicatie ook het vrees aanjagen van delen van de bevolking of zelfs het geweld tegen individuen omvat voor zover daardoor ± en dat is een wezenlijke toevoeging ± tevens de gehele bevolking wordt geterroriseerd.

### Voorzitter: Schuurman

De heer **Witteveen** (PvdA): Dit gesteggel over een definitie is natuurlijk typisch juristerij, maar het

gaat wel ergens over: de wetgever behoort een zo groot mogelijke zekerheid te scheppen over het bereik van strafwetten. Zowel de veiligheid als de vrijheid is daarmee gediend. Het gevolg van de definitie is immers dat als een gewoon misdrijf, dat dus al strafbaar gesteld is, het keurmerk "terroristisch" krijgt, een aanmerkelijke strafverzwaring aan de orde is. Die moet te rechtvaardigen zijn. In een vrije samenleving wordt dan meer gelet op de daden dan op de intenties van de daders. Maakt het voor de straf die iemand die een bomaanslag pleegt en daarbij mensen doodt werkelijk veel uit of hij dat doet uit pervers liefdesverdriet, uit nihilisme, uit haat tegen de samenleving in het algemeen of uit ideologische motieven? Ik zeg niet dat wij bij uiteenlopende motieven geen onderscheid kunnen of mogen maken in strafwaardigheid. De rechter wordt geacht naar alle omstandigheden en motivaties te kijken bij het bepalen van de strafmaat, hetgeen terecht is. Ik meen echter dat bij de strafbaarstelling altijd de nadruk op de daden moet liggen, meer dan op de overwegingen of impulsen die daarachter schuil gaan. Dat liberale uitgangspunt mag dan uit de mode zijn, het komt mij toch waardevol voor. Bovendien is het wetstechnisch aanmerkelijk eenvoudiger om strafbare gedragingen te omschrijven dan gevaarlijke overwegingen, motieven of oogmerken.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer heeft de PvdA-fractie het wetsvoorstel gesteund, hetgeen de PvdA-fractie in de Eerste Kamer ook zal doen, maar afstand genomen van een onderdeel van het wetsvoorstel: de samenspanningsbepaling. De PvdA-fractie in de Eerste Kamer neemt daar ook afstand van. Procedureel is het wetstraject wat deze bepaling betreft wonderlijk gelopen. De regering heeft de bepaald ingrijpende wijziging van het wetsvoorstel bij nota van wijziging ingebracht en geweigerd, tegen de wens van een aanzienlijk deel van de Kamer in, om advies te vragen aan de Raad van State. Omdat aan de samenspanningsbepaling principiële problemen kleven, is dit buitengewoon ongelukkig. De Tweede Kamer was bij haar afwijzingen niet op de hoogte van eventuele bedenkingen inzake de samenspanningsbepaling

bij het hoogste adviescollege van de regering en dus ook het hoogste adviescollege van de wetgever in formele zin waar de regering deel van uitmaakt. Het debat in het parlement is op dit onderdeel dus niet adequaat voorbereid. De introductie van de samenspanningsbepaling is van een dusdanige zwaarte dat het ook een zelfstandig wetsvoorstel had gerechtvaardigd. Nu is dit belangrijke onderwerp in de mêlee van andersoortige overwegingen ondergesneeuwd. Is de regering het met de PvdA-fractie eens dat het een ongeschreven regel is dat inhoudelijke wijzigingsvoorstellen die bij nota van wijziging door de regering worden ingediend aan de Raad van State worden voorgelegd? Wat heeft de regering tot deze van de regel afwijkende handelwijze bewogen?

Samenspanning is in het Nederlandse strafrecht tot op heden alleen strafbaar gesteld als het gaat om misdrijven tegen de staat omdat het strafbaar stellen van samenspanning, van gedachten die mensen in een gesprek met elkaar hebben geuit, niet het strafbaar stellen van gedrag is maar van gedachten. Een liberale overheid respecteert die grens van individuele autonomie. Zodra die gesprekken, gedachten enz. zich concretiseren en een begin van uitvoering van het misdrijf te constateren is, wordt overigens wel strafrechtelijk opgetreden; dat vereist de beveiliging van de maatschappij. Dit consequente liberale uitgangspunt wil de PvdA-fractie niet verlaten, ook niet als het om terroristische misdrijven gaat. Wij zijn van mening dat door het strafbaar stellen van de voorbereidingshandelingen er al voldoende aangrijpingspunten zijn voor politie en openbaar ministerie om dreigende aanslagen de kop in te drukken en de plannenmakers te vervolgen. In zijn antwoord op onze vragen op dit punt zegt de minister dat de strafbaarstelling van samenspanning niet op gedachten slaat maar op overeenkomsten tot de ernstigste terroristische misdrijven. Een "overt act", zoals in de "common law"-landen vereist is, is daarvoor niet nodig, al merkt de minister terecht op dat soms het bereiken van de overeenkomst tussen de samenspanners daar als een overt act wordt aangemerkt. Op dit punt zou ik graag enige verduidelijking krijgen. Als de gedachte-

## Witteveen

wisseling tussen de potentiële samenzweerders zover is voortgeschreden dat er bepaalbare plannen en afspraken gemaakt worden en ook duidelijk wordt dat het niet gaat om haatdragende uitingen in het algemeen maar om concrete, gerichte voornemens tot misdrijven, dan spreekt de minister van een overeenkomst en die valt dan onder de strafbare samenspanning. Ik zou menen dat op dat moment al de voorbereidingshandelingen beginnen en er dus op basis van het strafbaar stellen van voorbereidingshandelingen kan worden ingegrepen. Wat bedoelt de minister precies met zijn begrip "overeenkomst" en kan dat iets anders zijn dan het bepaalbare begin van de voorbereidingshandelingen voor het misdrijf?

Ik wil verder graag van de minister weten wat nu precies de toegevoegde waarde is van het hebben van een samenspanningsbepaling naast de voorbereidingsbepaling voor politie en openbaar ministerie in hun optreden tegen het internationale terrorisme. Ik citeer nu wat de minister daarover zegt: "Toegevoegde waarde (...) in de gevallen waarin nog geen voorwerpen (etc.) zijn aangeschaft om het terroristisch misdrijf mee te plegen, doch wel een overeenkomst is aangegaan en eventueel zelfs daden zijn verricht tot uitvoering daarvan. Te denken valt aan duiklessen, genomen ter voorbereiding op de aanslag op een boot, of aan het stelselmatig observeren van een persoon in verband met een voorgenomen moordaanslag." In deze passage is er weer dat begrip "overeenkomst", een die zelfs wordt "aangegaan", wat een erg juridische klank heeft. Er wordt gesproken over daden ter uitvoering. Wat mij betreft, vallen deze voorbeelden allemaal al onder de voorbereidingshandelingen en kan er al tegen worden opgetreden.

Ik geef toe dat deze discussie alweer klinkt als juristerij, maar met recht en reden. Want als de minister niet duidelijk kan maken wat samenspanning toevoegt aan voorbereidingshandelingen, wat een overeenkomst onderscheidt van het uiten van gedachten en gevoelens, kunnen wij de te respecteren grens tussen het private domein en het publieke domein niet juridisch omschrijven. En als wij dat niet kunnen, moeten wij er maar op vertrouwen dat politiemensen en officieren van justitie verstandig

zullen omspringen met de vage bevoegdheden die hun zijn toegekend. De minister en een aantal Kamerleden spreken zich daarover ook in precies die zin uit: het zal in de praktijk allemaal zo'n vaart niet lopen en de autoriteiten zullen echt wel onderscheid weten te maken tussen mensen die het niet werkelijk menen en mensen die uiting geven aan boosheid of frustratie. Vaak zal dat vertrouwen in deze functionarissen ook volkomen terecht zijn. Door bevoegdheden onduidelijk te omschrijven doen wij ons werk als wetgever echter niet goed. Wij overvragen bovendien mensen in de praktijk als zij ook nog aanvullend wetgeverswerk moeten doen. Het moet dus beter.

Samenspanning betreft ideeën, plannen, woorden; er is nog geen begin van uitvoering. De woorden kunnen grootspraak zijn, de ideeën zullen wellicht niet worden uitgevoerd, de plannen kunnen uitgekretten blijken; het is mogelijk dat men tot inkeer komt of dat intern debat in de groep in kwestie tot het principiële afwijzen van geweld leidt. Zodra er concrete aanwijzingen zijn dat de dreiging serieus genomen moet worden, kan daarentegen van het begin van de voorbereidingsfase gesproken worden en is strafrechtelijk optreden wenselijk en mogelijk. De PvdA-fractie moet met teleurstelling vaststellen dat deze lijn van argumentatie kennelijk weinig indruk gemaakt heeft in de Tweede-Kamerbehandeling en dat de amendementen op dit onderdeel alleen de steun kregen van de linkse oppositie; dat zijn dus kennelijk de laatste liberalen in de huidige politieke verhoudingen.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Een groot aantal van de argumenten die de heer Witteveen noemt met betrekking tot "samenspanning" in dit wetsvoorstel, is evenzeer van toepassing op de wettelijke bepalingen waarin "samenspanning" al strafbaar is gesteld. Zou "samenspanning" daar volgens hem eigenlijk uit het Wetboek van Strafrecht moeten worden geschrapt?

De heer **Witteveen** (PvdA): Het gaat om een beperkte categorie misdrijven die zijn gericht tegen onder andere het Koninklijk Huis en de Staat in het algemeen. Het gaat om misdrijven die in de praktijk

buitengewoon zelden voorkomen; er zijn niet voortdurend samenspanningen tegen leden van het Koninklijk Huis aan de orde. Het lijkt mij wenselijk dat wij het tot deze heel bijzondere categorie beperken, waarbij het gaat om personen die in hun privé-leven ook een publiek persoon zijn. De toevoeging "terroristisch oogmerk" maakt dat zo'n beetje elk misdrijf, mits met terroristisch oogmerk begaan, hieronder valt en dus ook de samenspanning. Dan zouden wij bezig zijn met een enorme uitbreiding in plaats van met iets heel kleins.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Hoewel ik een deel van de kritiek van de heer Witteveen goed kan volgen en bij de schriftelijke voorbereiding zelfs tot de mijne heb gemaakt, zijn wij er in die voorbereiding in geslaagd om tot een behoorlijke afbakening te komen. Verder zegt de heer Witteveen dat het bij bijvoorbeeld samenspanning om een aanslag te plegen op het Koninklijk Huis om heel specifieke, beperkte zaken gaat. Als men echter tijdens een bijeenkomst van het Republikeins Genootschap iets te frivool wordt, dan zou men ook al komen in de sfeer van de huidige wettelijke bepalingen inzake het samenspannen tot een aanslag tegen het Koninklijk Huis. Dat kan tot de conclusie leiden dat sprake is van samenspanning, en wel een samenspanning waarvan de heer Witteveen vreest dat zij te snel tot een reactie van politie en justitie aanleiding geeft. Mij lijkt het dat dit argument zich juist tegen zijn pleidooi keert.

De heer **Witteveen** (PvdA): Ik vind dat de heer Van de Beeten een sterk betoog houdt. Hij wil namelijk bekijken of de regels inzake samenspanning tot de andere misdrijven tegen de Staat eigenlijk wel van deze tijd zijn. Hoewel de geschiedenis mij niet helemaal voor de geest staat, zijn die regels volgens mij in de negentiende eeuw ingevoerd. Misschien moeten wij ze eens heroverwegen en moeten wij bekijken of het niet consequenter zou zijn om ze op dat punt ook weg te houden.

Anders dan de heer Van de Beeten ben ik door de schriftelijke gedachte-wisseling nog in het geheel niet tot de duidelijkheid geraakt die wenselijk is. Ik hoop dat de minister van

## Witteveen

Justitie onze vragen zeer serieus zal beantwoorden. Wij hebben dat nodig voor het bepalen van ons standpunt. Wij wachten met meer dan gewone belangstelling de antwoorden van de regering af.

□

De heer **Rosenthal** (VVD): Mijnheer de voorzitter. "Dat kan bij ons niet gebeuren." Wij zetten daarbij vervolgens een vraagteken. "Dat kan bij ons niet gebeuren?" Wij praten over terreur. Sinds de aanslagen van 11 maart in Madrid weten wij dat ook ons continent niet gevrijwaard is van terrorisme en in het bijzonder catastrofaal terrorisme. Dat slaat op terroristen die erop uit zijn om zo veel mogelijk angst te zaaien en de samenleving te ontwrichten door zo veel mogelijk onschuldige slachtoffers te maken. Helaas zijn wij de tijd voorbij dat via op zichzelf ook al volkomen verwerpelijk terrorisme werd geprobeerd maximaal effect te sorteren door gijzelaars te maken die dan nog de kans hadden het er levend af te brengen. Anno 2004 hebben wij helaas te maken met nietsontziende, boosaardige mensen, die werkelijk nergens voor terugdeinzen.

De heer **Kox** (SP): De magische data van 11 september en 11 maart worden steeds genoemd. Iedereen weet wat op die dagen voor verschrikkelijke dingen zijn gebeurd. Maar als je naar de kille statistieken kijkt, dan zie je dat wij in de jaren zeventig en tachtig verhoudingsgewijs meer terrorisme hadden dan nu. De heer Rosenthal nuanceert dat nu door te zeggen dat sprake was van gijzelingen, waarvan je het levend kon afbrengen. Maar in veel gevallen bracht je het er niet levend van af. Dat kun je in Duitsland, Ierland en Spanje gaan vragen. Is er werkelijk iets kwalitatiefs veranderd, waardoor wij nu een wet nodig hebben die wij toen niet hadden? Gezien de cijfers moet je zeggen dat wij die wet toen al hadden moeten hebben. Het feit dat wij hem toen niet hadden en dat wij toch overleefd zijn gebleven, kan er ook een bewijs van zijn dat wij hem nu eigenlijk ook niet zo hard nodig hebben.

De heer **Rosenthal** (VVD): Ik heb het gehad over wat onder terreurexperts "het nieuwe terrorisme" heet en daarbinnen het "catastrofaal

terrorisme". Ik heb voldoende duidelijk gemaakt dat wij volgens degenen die ervoor hebben doorgeleerd en die de informatie analyseren, inderdaad een nieuwe fase zijn ingegaan met heel andere vormen van terreur. Het wetsvoorstel heeft daarop betrekking. In een recente bron zijn dit soort catastrofaal terreurdaden bij elkaar opgeteld. Daaruit blijkt een uitermate verontrustend beeld, dwars door de hele wereld heen, met inbegrip van bijvoorbeeld Azië. Wij mogen absoluut niet uitsluiten dat die zaken zich ook op ons continent zullen voordoen, niet alleen in Madrid, maar ook op andere plekken. Er is ook geen enkele reden om aan te nemen dat ons land per se buiten schot zou blijven. Het verhaal dat wij bijvoorbeeld te onbelangrijk zouden zijn om als doelwit voor het nieuwe terrorisme te dienen, is kortzichtig en riskant. Het is des te riskanter omdat in ons land bij dit soort dreigingen toch al vaak het, op zichzelf mooie, idee overheerst dat de medemens het goed met ons voor heeft. Ons land staat op dit vlak internationaal ± vraag het de experts maar na ± bekend als naïef. Dat moet veranderen.

De VVD-fractie vindt het op zich van belang dat de regering het kaderbesluit van de EU ruim interpreteert en niet wegloopt voor de dwingende noodzaak terroristische misdrijven expliciet als delictscategorie in de wet op te nemen. Te lang heeft het openbaar ministerie kunstgrepen via de toepassing van allerlei andere strafrechtelijke bepalingen moeten hanteren om terrorisme te kunnen vervolgen. Wij hebben nu met dit wetsvoorstel een tekst in handen die nadrukkelijk spreekt van terroristische misdrijven. Natuurlijk, wij komen daarbij helaas nog niet verder dan misdrijven begaan met een terroristisch oogmerk. Die formulering mogen wij niet als een optimale formulering beschouwen. Wij vinden dat het begrip "terreur" binnen die beperkingen, met inbegrip van het catastrofaal en NBC-terrorisme, adequaat is omschreven: het oogmerk om angst aan te jagen en de samenleving of delen daarvan te ontwrichten.

Toch levert dit wetsvoorstel inzake terroristische misdrijven niet meer op dan een bescheiden bijdrage aan de middelen waarmee de regering het terrorisme wil bestrijden. Ik

bedien collega Witteveen met de woorden "bescheiden bijdrage" op zijn wenken. Buruma en Muller hebben daarover in het NJB en tijdens de hoorzitting van de Tweede Kamer in december vorig jaar behartigenswaardige opmerkingen gemaakt. Ik citeer hen: in plaats van wettelijke aanpassingen zijn organisatorische aanpassingen veel belangrijker. Zij zullen het er overigens ook mee eens zijn ± en zij hebben het er ook over ± dat wettelijke aanpassingen met betrekking tot de benutting van AIVD-gegevens in het strafrechtelijke traject zeker meer gewicht in de schaal zouden kunnen leggen dan het wetsvoorstel waarover wij het nu hebben.

Gaan wij door met het Wetsvoorstel terroristische misdrijven dan is de kern van de reserves die Buruma, Muller en mijn fractie hebben, gelegen in het feit dat de aanjagers en plegers van het nieuwe terrorisme zich weinig gelegen zullen laten liggen aan het feit dat de strafmaat voor misdrijven begaan met een terroristisch oogmerk hoger uitvalt dan voor diezelfde misdrijven waarbij dat oogmerk afwezig is. Wie zich verplaatst in de gedachtewereld van Al Qa'ida-terroristen en andere terroristen zal niet te hoge verwachtingen hebben van de doeltreffendheid van dit wetsvoorstel. Het is juist daarom dat de VVD-fractie de minister ook nu weer om een duidelijke reactie moet vragen op een aantal punten die in eerste instantie schriftelijk zijn gewisseld. Wij willen de minister in dit plenaire debat nog eens uitnodigen duidelijk te maken hoe hij de strafrechtelijke middelen die in deze conceptwettekst worden voorgesteld, denkt te kunnen gebruiken om ± wij drukken het huiselijk uit ± het de nieuwe terroristen echt zo moeilijk mogelijk te maken, hen echt voor te zijn en hen echt duidelijk te maken dat zij aan de Nederlandse overheid en bevolking een geduchte tegenstander hebben.

Ik onderscheid drie vraagpunten. Wij hebben de minister gevraagd waarom hij bedreiging met een terroristisch misdrijf ± artikel 85, derde lid, Wetboek van Strafrecht ± wil straffen met een gevangenisstraf die aanzienlijk lager ligt dan die voor het begaan van een terroristisch misdrijf. Dreiging met een misdrijf met terroristisch oogmerk heeft immers vaak minstens zo'n

## Rosenthal

ontwrichtend effect als het begaan ervan. De minister bewandelt op dit punt in de schriftelijke voorbereiding de bekende weg. Hij wijst op de strafwaardigheid van de daadwerkelijke schade die aan personen en goederen wordt toegebracht bij een doorgevoerde terroristische aanslag. Hij vergelijkt de verhouding tussen dreiging met en het begaan van terroristische misdrijven met de verhoudingen tussen het dreigen met misdrijven en het begaan ervan in het algemeen. In het laatste ligt volgens ons nu juist de crux. De essentie van terrorisme is immers het aanjagen van vrees, dat zegt ook de definitie, en het daardoor bewerkstelligen van maatschappelijke ontwrichting. Dat is een heel andere situatie dan bij misdrijven, waarbij het aanjagen van angst hooguit een soort van onbedoeld neveneffect van het misdrijf zelf is. Bij terreur gaat het hier niet om een bijzaak, maar om de hoofdzaak. Vandaar dat wij het verschil in bestraffing tussen de dreiging met een terroristisch misdrijf en het begaan ervan te groot vinden. Wij weten dat wij hiermee een fundamenteel aspect van ons strafrechtelijk systeem ter discussie stellen. Maar bij een verschijnsel als terrorisme, in het bijzonder het nieuwe terrorisme, kunnen we daar niet omheen. Zonder meteen op dit vlak een expliciete oplossing te hebben, willen wij toch van de minister op dit punt een stevige reactie hebben.

De heer **Witteveen** (PvdA): Welk fundamenteel aspect van het strafrechtelijk systeem bedoelt u?

De heer **Rosenthal** (VVD): Ik volg de lijn die in uw betoog zat, maar toen ging het over intenties. Ik heb het over het punt dat we in het strafrecht in het algemeen dreiging om iets te doen minder strafwaardig vinden dan het begaan van het feit.

Wij hebben de minister gevraagd of dit wetsvoorstel is toegesneden op wat als een typisch kenmerk van het nieuwe terrorisme wordt genoemd, terrorisme dat plaatsheeft vanuit of in naam van losse terroristische netwerken. Wij hebben in dit verband twijfel geuit over artikel 140 Strafrecht, en de jurisprudentie over deelneming aan organisaties, en dus ook over artikel 140a Strafrecht, als basis voor het bestrijden van deelneming aan dit

soort losse netwerken. In een scherp onderzoek van de RandCorporation gaat dit niet voor niets over "the networking of terror". De minister verwijst van zijn kant naar het arrest van de Hoge Raad, waarin het gaat om samenwerkingsverbanden. Dat arrest biedt volgens hem ruimte. Wij zijn er vanuit de VVD-fractie nog niet zo zeker van. Het arrest van de Hoge Raad komt ten eerste uit een totaal andere context dan die waar wij het nu over hebben, namelijk de georganiseerde misdaad in de klassieke zin van het woord.

Bovendien ziet het op verenigingen die een strakke financiële administratie en notulen bijhouden. Dat zie ik het losse netwerk van Al Qa'ida nog niet doen! Het is net als met de organisaties die trouwens als terroristische organisaties op de bekende lijst van verboden organisaties terechtkomen. Als je op die manier werkt, is het alleen maar wachten op een wijze van samenwerking door terroristen die zich onttrekt aan de werking van dat arrest van de Hoge Raad, over min of meer gestructureerde samenwerkingsverbanden. Anders gezegd: wij zijn er niet gerust op dat de minister met het arrest van de Hoge Raad in de hand daadwerkelijk die losse samenwerkingsverbanden zoals Al Qa'ida zal kunnen bestrijden.

Het volgende vraagpunt gaat over de aanscherping van de screening van personeel dat werkzaam is bij kwetsbare organisaties en instellingen, en bij vitale objecten. Wij stelden hierover een vraag, omdat wij ongerust zijn over de naïviteit die juist in ons land heerst, juist ten aanzien van het personeel en vaak subcontractors op allerlei plaatsen die kwetsbaar zijn voor terreurdreiging en aanslagen. De minister heeft op dit punt geen wetsvoorstel in voorbereiding, en hij verwijst naar de veiligheidsonderzoeken van de AIVD ten aanzien van vertrouwensfuncties, en naar de verklaring omtrent het gedrag voor andere functies. Blijft voor ons de vraag, hoe de relatie ligt tussen de vertrouwensfuncties op titel van artikel 3 van de Wet veiligheidsonderzoeken, en de functies die we in het kader van de identificatie van vitale objecten tegenkomen. Wat de zwaardere strekking betreft die de verklaring omtrent het gedrag sinds 1 april 2004 heeft, wil de minister ons op zijn minst toezeggen dat hij de koppeling die hij nu legt tussen dit instrument

en het voorkomen en bestrijden van terroristische misdrijven expliciet aan onder meer werkgevers zal voorhouden. Tot nu toe richt de aandacht zich namelijk vooral op de risico's voor fraude, en op andere traditionele vormen van criminaliteit, en veel minder op terrorisme. Terwijl de minister het heeft over voldoende mogelijkheden tot screening, zouden wij hier graag toegezegd krijgen dat de minister niet de mogelijkheden tot screening centraal stelt, maar werkgevers expliciet wijst op de dwingende noodzaak, alert te zijn op de risico's die de internationale terreur, vaak geheel onverwachts en op tot dan toe onverdachte plaatsen, met zich brengt, zeker werkgevers die werkzaamheden verrichten in de sfeer van kwetsbare instellingen en vitale objecten. Wij hopen op een geruststellende beantwoording van de kant van de minister.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Mijnheer de voorzitter. Nog geen tiental jaren geleden zouden we ons niet hebben kunnen voorstellen dat ook wij gedwongen zouden kunnen worden om vergaande maatregelen te nemen om ons te verweren tegen terroristische aanslagen. Toen meenden we ons nog te kunnen beperken tot maatregelen tegen gijzelingen en vliegtuigkapingen, vooral vanuit een oogpunt van solidariteit met de internationale gemeenschap, niet zozeer omdat we onszelf zo bedreigd voelden. Na de afschuwelijke aanslagen van 11 september 2001 (New York) en 11 maart 2004 (Madrid) is dat veranderd. Er is met name een enorme schaalvergroting van het verschijnsel terrorisme aan de dag getreden. Aan de definitie van terrorisme werden een aantal dimensies toegevoegd. Aan een definiëring van het moderne terrorisme zal ik mij overigens niet wagen. Een Amerikaanse studie, getiteld "Political Terrorism" etaleert meer dan 100 verschillende omschrijvingen, aangeleverd door academici. Wat wel duidelijk is geworden, is dat deze aanslagen zich richtten tegen de Westerse samenlevingen als zodanig. Men spreekt wel van politiek-religieus geïnspireerd terrorisme.

Een ander element dat min of meer kenmerkend is geworden voor het moderne terrorisme, is het

## Holdijk

zelfdodend karakter, hetgeen de bestrijding ervan extra bemoeilijkt en de bestraffing ervan onmogelijk maakt.

Waar we ons van bewust zijn geworden, is dat er geen enkele reden is om Nederland uitgesloten te achten van de risico's die de westerse wereld bedreigen. Nederland kent een open samenleving en is als dichtbevolkt land interessant voor terroristen die aanslagen met veel slachtoffers willen plegen.

Het voorliggende wetsvoorstel is gericht op bestrijding van het terrorisme langs strafrechtelijke weg, en zulks in overeenstemming met het Europese kaderbesluit ter zake. Voor iedereen is echter duidelijk dat bestrijding enkel langs de weg van het strafrecht niet toereikend is. Er heeft zich een discussie ontsponnen over de vraag of bestrijding van het terrorisme niet gepaard zou moeten gaan met een onderzoek naar de oorzaken, waarbij als voornaamste wordt genoemd de diep gewortelde haat tegen het Westen. Wat is de visie van de regering op dit punt? Ziet zij iets in het betrekken van moslims bij de voorkoming en bestrijding van terrorisme?

Preventie geniet bij terrorisme uiteraard prioriteit. Dan gaat het om zichtbare en onzichtbare beveiliging. Het is echter onmogelijk alle mogelijke doelen afdoende te beveiligen. Verschrikkelijke rampen en aanslagen leiden bij politici vaak tot dezelfde, voorspelbare reactie. Men geeft te kennen geschokt te zijn én men lanceert nieuwe plannen om zoets in de toekomst te voorkomen. Daarbij voegen zich de media die de burger van indringende informatie voorzien, maar die tegelijkertijd ook het wereldbeeld van de burger kunnen vertekenen. Spectaculaire beelden hebben een enorme emotionele impact, die wraak- en angstgevoelens genereren. Angst in zodanige mate dat de nuchterheid verloren gaat bij de burger, gevoegd bij de suggestie dat de te nemen nieuwe maatregelen veiligheid zullen garanderen, kan een adequate weerbaarheid in de weg staan. Afstemming op de ontstane dreigings situatie is een vanzelfsprekendheid, maar nieuwe, internationaal geldende maatregelen en vooral nieuwe instituties plegen veel tijd te vragen voordat ze operationeel zijn. We zullen, hoe dan ook, waken voor de illusie dat de overheid elk risico

kan uitsluiten. Zulks zou ten koste kunnen gaan van de waakzaamheid van de burgers.

Eerder stipte ik het politiek-religieus karakter van het moderne, internationale terrorisme aan. Voorkomen moet evenwel worden dat de indruk wordt gevestigd dat de strijd tegen dit terrorisme een strijd tegen de Islam is. De overheid moet daarom onzes inziens niet uit angst voor de islam overgaan tot het sluiten van moskeeën of het controleren van toespraken van imams, anders dan op basis van verdenking van overtreding van de geldende strafwet. Dit gezegd hebbend, zijn wij het eens met de regering dat er geen behoefte bestaat aan wijziging van het Burgerlijk Wetboek, die het mogelijk zou moeten maken dat kerkgenootschappen in de zin van dit wetboek zouden kunnen worden aangepakt. Het lijkt ons een duidelijke zaak dat de kern van de terrorismebestrijding in Nederland is gelegen in het verzamelen en analyseren van informatie ter voorkoming van terroristische aanslagen. Een manco in dit verband, zeker op Europees niveau, lijkt nog altijd te zijn de onvoldoende samenwerking tussen instanties die dit aangaat in de zin van het delen van informatie en het uitwisselen van gegevens. Meer dan aan nieuwe instituties bestaat onzes inziens behoefte aan het bevorderen van samenwerking op ambtelijk operationeel niveau, aan doorbreking van overdreven territoriumzucht en wantrouwen. Mag in dat opzicht een bijdrage worden verwacht van de Europese coördinator terreurbestrijding?

Met minister Remkes zien wij geen heil in het creëren van een Europees veiligheidsbureau. Maar wordt er wel gedacht aan een apart inlichtingenbureau? En welke taak acht de regering weggelegd voor Europol, waarvan gezegd wordt dat het inmiddels over 146.000 persoonsbestanden beschikt, waarvan bijna 100.000 die betrekking hebben op personen die verdacht worden van betrokkenheid bij islamitisch terrorisme? Kan hieruit een Europese databank groeien met gegevens van veroordeelden wegens terrorisme en van personen die van banden met terroristische groepen worden verdacht?

Wanneer wij de nadruk leggen op een Europese aanpak van de terrorismebestrijding, wil dat

geenszins zeggen dat wij bepleiten zondermeer een voorbeeld te nemen aan een aantal EU-staten, zoals Frankrijk en Engeland. De Franse onderzoeksrechter beschikt over het instrument van de "association de malfaiteurs" en er wordt een ruim gebruik gemaakt van de methode-Brugière, die inhoudt het arresteren van groepen, een voorarrest van 96 uur, vier dagen, zonder dat men te horen krijgt waarvan men precies wordt beschuldigd, en contact met een advocaat na 72 uur, drie dagen. Frankrijk is overigens op de vingers getikt voor het ruime gebruik van de methode-Brugière.

Het Verenigd Koninkrijk beschikt over een speciaal ingevoerde wet, die het mogelijk maakt verdachten met een buitenlands paspoort, zonder dat een aanklacht is geformuleerd, wanneer ze een bedreiging voor de nationale veiligheid vormen en van terrorisme worden verdacht, voor onbepaalde tijd vast te houden. Van de inmiddels 77 aangeklaagden werden er zeven veroordeeld. Er circuleert een voorstel in het Verenigd Koninkrijk om ook de rechten van Britse verdachten in te perken. Bovendien zou "overtuigend bewijs" niet langer nodig zijn in deze gevallen en zou de rechter alleen "waarschijnlijkheden" behoeven af te wegen. Indien onweersproken, gaan wij ervan uit dat de Nederlandse regering niet aan dit type ingrepen denkt, althans niet op dit ogenblik.

Bij brief van 31 maart heeft de regering de Tweede Kamer ingelicht over de stand van zaken met betrekking tot het Actieplan terrorismebestrijding en veiligheid en de nota Terrorismen en de bescherming van de samenleving. Wij maken hierover een enkele opmerking en stellen een enkele vraag.

Wat is de stand van zaken bij het nemen van maatregelen tegen buitenlandse fondsen van extremistische organisaties en hoe staat het met een verbod op organisaties die op de Europese terrorismelijst staan? Dezelfde vraag stellen wij naar aanleiding van het bericht dat de minister de mogelijkheden van inlichtingendiensten en politie wil verruimen om een groep van ongeveer 150 potentiële terroristen te observeren en de duur van voorlopige hechtenis bij verdenking van terrorisme wil verlengen. Verder zou het kabinet overwegen de grondslag voor verdenkingen van

## Holdijk

personen te verbreden en ontmoetingsplaatsen waar terreurdaden worden voorbereid, te sluiten, ook als dat moskeeën zijn.

Op Europees niveau zou door de Europese Commissie een ontwerpbesluit zijn gepresenteerd, inhoudend dat alle relevante informatie op het gebied van terrorisme beschikbaar zou moeten zijn bij Europol en Eurojust. Ook zouden eventueel gezamenlijke onderzoeksteams geformeerd kunnen worden en zouden rechtshulpverzoeken op het terrein van terrorisme met voorrang behandeld moeten worden. Zelfs zou gedacht worden aan een strafmaat-harmonisering bij deelneming aan een criminele organisatie. Ten slotte zou ook gedacht worden aan een elektronisch register voor personen en organisaties waartegen beperkende maatregelen, zoals het bevriezen van financiële tegoeden, gelden. Graag horen wij ook op dat punt de stand van zaken.

Met de bestrijding van terrorisme in Nederland via het strafrecht zijn wij tot nu toe niet bijzonder succesvol geweest, meen ik helaas te moeten zeggen. Alle terrorismeverdachten tot nu toe zijn door de rechter vrijgesproken. In dat licht bezien, is het een pluspunt dat de ministerraad op 30 april jongstleden akkoord is gegaan met een voorstel inzake de bruikbaarheid van AIVD-informatie in het strafproces.

In het kader van het voorliggend voorstel zou ik in de eerste plaats willen opmerken dat terreuraanslagen niet "lonend" mogen worden. Daarmee bedoelen wij dat van aanslagen een zodanige intimidatie uitgaat, dat burgers elementaire vrijheden, zoals de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van godsdienst en van vereniging, gedeeltelijk moeten inleveren. Daarmee zouden terroristen deels bereiken wat ze beogen. Ook met het inleveren van privacy ten behoeve van verdachten moeten we voorzichtig zijn en grenzen stellen. De minister heeft eerder terecht te kennen gegeven dat de redenering dat wie niets heeft gedaan, ook niets heeft te verbergen of te vrezen, te simpel is.

Zo blijft ook controle op opsporing en vervolging een vereiste in een rechtsstaat. Toetsing van de herkomst en de betrouwbaarheid van het bewijs blijft noodzakelijk. Voorkomen moet worden dat vervolging van vermeende terroristen

geheel buiten de normale procedure komt te staan. Daarom is het voor ons de vraag of het wel zo'n gelukkige gedachte is om een speciale antiterrorrechter in het leven te roepen, een gedachte die overigens niet van de regering afkomstig is. Daarom hebben onze fracties trouwens ook aanzienlijke reserves bij het uitbreiden van de samenspanning tot ernstige terroristische misdrijven.

De discussie die via de stukkenwisseling is gevoerd tussen onze fracties en de regering zal ik niet opnieuw aan de orde stellen. Ik kan mij in belangrijke mate aansluiten bij hetgeen de heer Witteveen in zijn bijdrage heeft opgemerkt.

### Voorzitter: Timmerman-Buck

De heer **Holdijk** (SGP): De kernvraag is onzes inziens of sinds de strafbaarheid van voorbereidingshandelingen in het Wetboek van Strafrecht is geïntroduceerd, dit middel nog noodzakelijk is. Uit onze inbreng in het voorlopig verslag is wel gebleken dat die vraag ons nog steeds niet loslaat. Dat betekent overigens niet dat onze fracties ten principale tegen de strafbaarheid van samenspanning zouden zijn. Ik zal hier desnoods in tweede termijn op terugkomen.

Wij zien uit naar een reactie van de minister op onze opmerkingen en vragen.

De heer **Kohnstamm** (D66): Voorzitter. Ik spreek mede namens de OSF over dit wetsvoorstel.

Het aan dit wetsvoorstel ten grondslag liggende Kaderbesluit terrorismebestrijding is ± niet in letterlijke zin te nemen overigens ± uiteindelijk in een vloek en een zucht totstandgekomen. Het debat over de vertaalslag die nodig was om dat kaderbesluit om te zetten in gedegen Hollandse nieuwe wetgeving, heeft daarom ± om met H.G. van der Wilt te spreken ± in zeker zin het karakter van een achterhoedegevecht. Mijn fractie heeft niettemin met grote belangstelling en intensief kennisgenomen van het over dit wetsvoorstel gevoerde schriftelijke en mondelinge debat. Het minste wat je daarvan kunt zeggen, is dat er daarbij noch door de Tweede Kamer noch door deze Kamer over één nacht ijs is gegaan.

Ik ga er in mijn korte inbreng bij dit plenaire debat van uit dat allen in deze zaal de bedoeling hebben om ervoor te zorgen dat terrorisme binnen de grenzen van de rechtsstaat zo effectief mogelijk bestreden kan en moet worden. Ik denk er bovendien goed aan te doen om met een aantal woordvoerders hier en aan de overzijde en met de Raad van State te herhalen dat niemand van het strafrecht als zodanig een al te grote bijdrage kan verwachten bij de bestrijding van terrorisme.

Opnieuw in de woorden van Van der Wilt: Ik ben mij ervan bewust dat Nederland bij de strijd tegen het internationale terrorisme niet kan ± ik voeg daar overigens zelf aan toe: noch wil ± achterblijven en dat het strafrecht als instrument kan en moet worden ingezet. Maar de rol van het strafrecht zal per definitie beperkt zijn, aangezien het strafrecht een reactief of zo men wil repressief instrument is. Wil men het strafrecht zodanig inrichten dat het kwaad voorkomt, dan overvraagt men een instrument dat althans in een democratische rechtsstaat hiervoor niet is toegerust. Einde citaat. Andere middelen van hoofdzakelijk operationele aard waarover wij het vandaag niet als zodanig hebben, zijn daarvoor de geschikte middelen.

Het is in de ogen van mijn fractie de taak van deze Kamer om nog eens naar het voorliggende wetsvoorstel te kijken en te beoordelen of dat voorstel tegen de achtergrond van het kaderbesluit in juridische zin ten minste door de beugel kan. Laat ik van mijn hart in tweeërlei zin geen moordkuil maken: mijn fractie meent enerzijds dat zulks het geval is, maar heeft anderzijds grote twijfel over de bij de nota van wijziging toegevoegde bepalingen, in het bijzonder de bepalingen die zien op het strafbaar stellen van de samenspanning tot terroristische misdrijven. Kort gezegd komt de twijfel voort uit de combinatie van twee zaken. Allereerst is er op basis van het kaderbesluit niet een voorstel gedaan om het begrip "terroristisch misdrijf" in strafrechtelijke zin te definiëren, deels omdat dat een bijna onbegonnen karwei lijkt en deels omdat het mogelijk tot sint-juttemis zou hebben geduurd als gepoogd zou zijn om over die definitie ook nog eens in Europees JBZ-verband overeenstemming te bereiken. Er is dus voor gekozen om bepaalde gedragingen die krachtens

## Kohnstamm

ons Wetboek van Strafrecht als strafbare feiten zijn gekwalificeerd, aan te merken als terroristische misdrijven indien de dader de feiten pleegt met een terroristisch oogmerk. Dat terroristische oogmerk is vervolgens als een strafverzwarende omstandigheid aangemerkt.

Hoewel over de gekozen wet-systematiek wel wat in te brengen zou zijn, laat ik dat nu na, omdat die systematiek bijna direct het gevolg is van het Kaderbesluit terrorismebestrijding, waarbij noch door mijn fractie noch door anderen in deze Kamer op daartoe geëigende momenten in het voorjaar 2002 een parlementair voorbehoud is gemaakt.

Dan kom ik bij de koppeling van het bovenstaande aan de strafbaarstelling van samenspanning. Het strafbaar stellen van samenspanning tot een gedraging begaan met een terroristisch oogmerk kan erop neerkomen dat ideeën en plannen als zodanig strafbare handelingen zijn, ook al is in de verste verte nog geen begin van concretisering daarvan vast te stellen. Hoezeer mijn fractie ook wenst dat er een sluitende aanpak tegen terrorisme gevonden wordt; dit deel van het voorstel maakt ons kopschuw. Komt het bereik van het strafrecht daardoor niet op gespannen voet te staan met de rechtstatelijke uitgangspunten, zo vraag ik aan de minister. Ik sluit mij voor het overige aan bij de woorden van de heer Witteveen over samenspanning.

Los van de inhoudelijke bezwaren die bij ons leven tegen dit deel van het voorstel, maak ik daartegen ook op procedurele gronden ernstig bezwaar. Terecht merkt de Raad van State op dat er sprake is van implementatie van EU-regelgeving en dat op grond van de aanwijzingen voor de regelgeving vermeden dient te worden dat extra nationaal beleid wordt meegenomen. Dat zou voor het wetgevingsproces en voor beide Kamers storend zijn, omdat alsdan puur nationale wensen in de afdwingbare houdgreep van Europese implementatie worden genomen. De minister zou het risico niet eens moeten willen lopen dat een Kamer Europese regelgeving weigert te aanvaarden, omdat hij en passant nationale wensen erin heeft opgenomen. Bovendien is deze handelswijze jegens de Eerste Kamer in mijn ogen helemaal onheus, nu wij ± anders overigens dan de

PvdA-fractie in de Tweede Kamer ± niet in de gelegenheid zijn om aantekening te vragen van het feit dat wij geacht willen worden tegen dit niet ten gevolge van Europese regelgeving verplichte deel van de wetgeving te hebben gestemd. Om dat te bewerkstelligen, moeten wij tegen het gehele wetsvoorstel stemmen en dan komen wij in lijnrechte strijd met op Nederland rustende Europese verplichtingen. Hoe ziet de minister deze vorm die ik enigszins schertsend culpose uitlokking van anti-Europese, misschien zelfs niet helemaal legaal, gedrag van sommige leden van deze Kamer?

De Raad van State voegt aan dat alles toe dat, als van de desbetreffende aanwijzing wordt afgeweken "teneinde de Nederlandse wetgeving in overeenstemming te brengen met het doel van het kaderbesluit in de strafwetgeving terroristische criminaliteit adequaat te regelen", daarover in de toelichting klare wijn moet worden geschonken. Ook daarvan is in casu geen sprake, omdat samenspanning pas bij de tweede nota van wijziging van het nationaal beleid gericht op bestrijding van internationaal terrorisme in het wetsvoorstel is ingevoegd. In de notitie waarin het voornemen bekend wordt gemaakt om samenspanning tot een terroristisch misdrijf afzonderlijk strafbaar te stellen, staat letterlijk "nadere analyse van het wettelijk instrumentarium heeft aan het licht gebracht dat door aanpassingen van de wet verdere verbeteringen zijn te bereiken in de mogelijkheden om terroristische activiteiten te frustreren en aan te pakken". Noch in dit citaat, noch in enige andere passage van de desbetreffende notitie kan ik zelfs maar een poging ontwaren om dit voorstel een Europees kaderbesluit-achtig tintje te geven.

Daar komt nog bij dat wij het, ondanks de redenering van de minister in de stukken, niet te billijken achten dat over die ingrijpende nota van wijziging niet alsnog advies is gevraagd aan de Raad van State. Daartoe bestaat immers de verplichting op basis van artikel 277 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, tenzij de wijzigingen worden aangebracht als gevolg van het oorspronkelijke advies van de Raad van State, dan wel indien dringende redenen zich tegen een nieuwe adviesaanvraag verzetten. In

de nota naar aanleiding van het nadere verslag heeft de minister bijna anderhalve pagina nodig om een redenering op te bouwen, waaruit zou moeten blijken dat de bij nota van wijziging aangebrachte verandering in het voorgestelde wetsvoorstel het gevolg zijn van het oorspronkelijke advies van de Raad van State. Nog los van het feit dat daarbij nogal opzichtig selectief wordt gewinkeld in de tekst van het advies van de Raad van State vallen twee dingen op.

In het nader rapport schrijft de minister in reactie op de beschouwing van de Raad van State, waaruit in de nota naar aanleiding van het nadere verslag wordt geciteerd, dat hij geen gevolg zal geven aan dat deel van het advies van de Raad van State. Hoe kan het dat de voorgestelde samenspanning een goed jaar later alsnog het gevolg is van de desbetreffende advisering van de Raad van State die immers niet werd opgevolgd? In de toelichting bij de nota van wijziging van 20 augustus 2003 is nergens ook zelfs maar een begin van een verwijzing te vinden naar het advies van de Raad van State van een dik jaar daarvoor. Er wordt slechts verwezen naar de notitie Terrorismen en de bescherming van de samenleving van 24 juni 2003. Wij kunnen vooralsnog niet anders zien dan dat hier echt sprake is van een storend bedrijfsongeluk en dat, enigszins prikkelend verwoord, de minister de indruk wekt dat hij in strijd met de aanwijzing voor de regelgeving en overigens ook in strijd met de feiten zoals deze uit het wetgevingstraject blijken, een nieuw element in het wetsvoorstel heeft aangebracht. Effectieve bestrijding van terrorisme is zonder enige twijfel noodzakelijk, maar moeten wij daartoe eerder afgesproken gedragsregels in de verhouding tussen de verschillende onderdelen van de wetgever op het spel zetten? Of zie ik echt gewoon iets over het hoofd?

Kort en goed, wij hebben er twijfels over of het verstandig is om de strafbaarstelling van samenspanning tot gedragingen met een terroristisch oogmerk in het Wetboek van Strafrecht op te nemen en wij hebben in ieder geval zwaarwegende procedurele bezwaren tegen opneming daarvan in het voorliggende wetsvoorstel, omdat wij daardoor op dit punt ten onrechte in de houdgreep van de Europese



## Kohnstamm

implementatieregels worden genomen, terwijl daarover advies had kunnen en moeten worden gevraagd aan de Raad van State. Wij zijn zeer benieuwd naar de reactie van de minister.

De heer **Rosenthal** (VVD): Ik stel aan de orde datgene wat eerder is gewisseld tussen de heer Van de Beeten en de heer Witteveen. Los van de procedurele kant leg ik inhoudelijk en substantieel de kwestie van de samenspanning tot catastrofaal terrorisme aan de heer Kohnstamm voor. Is hij het ermee eens dat wij waar het de samenspanningsbepalingen betreft, moeten praten over alles wat maar enigszins kan bijdragen aan het voorkomen daarvan? Als strafbaarstelling daartoe ook maar een heel kleine bijdrage levert, is de relatie tussen het middel en het doel op dit punt toch heel helder?

De heer **Kohnstamm** (D66): Dat is helder, maar even wat gechargeerd: ik zeg helemaal niet dat ik niet bereid ben om in die richting te denken. Voorbereidingshandelingen zijn inmiddels ook strafbaar gesteld. De redenering die hier al eerder de revue passeerde, acht ik voorlopig voldoende. Het grote probleem is dat bij de combinatie van de twee elementen, terroristisch oogmerk aan de ene kant en samenspanning aan de andere kant, een stap te ver wordt gezet. De polsstok van het strafrecht met zijn eigensoortige bijdrage aan de bestrijding van criminaliteit en terroristische misdrijven, is daartoe niet het juiste middel. Al met al vind ik dat het strafrecht voor zo'n soort bepaling niet toegerust had horen te worden.

De heer **Rosenthal** (VVD): Ligt er niet op z'n minst eenzelfde soort problematiek onder als bij het door mij genoemde feit dat in de systematiek van ons strafrecht dreiging met een bepaalde handeling minder strafwaardig wordt geacht dan het begaan van die handeling? Bij het nieuwe terrorisme, het catastrofale terrorisme moeten wij op z'n minst met elkander op zoek naar een systematiek die inderdaad strekt tot datgene waarom het hier gaat, namelijk misdrijven van een dermate omvattend en catastrofaal karakter dat de systematiek van het orthodoxe strafrecht zoals wij die

kennen misschien niet meer toereikend is.

De heer **Kohnstamm** (D66): Dat is denkbaar, maar tegelijkertijd wil ik daar de volgende redenering tegen inbrengen. Op het moment dat je in de sfeer van samenwerking, in de sfeer van informatievoorziening, in de operationele sfeer alles op alles zet en de regelgeving eraan aanpast, zodanig dat de informatievoorziening van de organen die zich met handhaving bezighouden optimaal is, zul je veel effectiever hetzelfde kunnen bereiken zonder doorkruising van de grenzen van het strafrecht. Ik zou dus alles op alles willen zetten om in ieder geval in mijn rechtstatelijk denken na te gaan in hoeverre je dat eerst en vooral kunt realiseren. Als dat niet tot de gewenste resultaten leidt, moet u zeker bij mij terugkomen. Voorlopig vind ik echter dat niet in strafrechtelijke instrumenten moet worden geïnvesteerd, zolang de operationele samenwerking niet optimaal is en de voorbereidingshandelingen die uit de samenspanning voortvloeien, niet in kaart gebracht kunnen worden. Overigens is wat ik nu zeg, in lijn met mijn bijdrage tijdens de begrotingsbehandeling van Justitie.

De heer **Rosenthal** (VVD): Er moet volgens mij sprake zijn van proportionaliteit van doel en middel: van het strafrechtelijke middel, inclusief de strafbaarheid van samenspanning, en hetgeen je wilt voorkomen.

De heer **Kohnstamm** (D66): Niet elk doel heiligt de middelen. Ik wil niet in ruwe termen speken over dit gecompliceerde vraagstuk, omdat ik begrijp dat iedereen in deze zaal wil dat alles binnen zijn opvattingen over de rechtstaat in het werk wordt gesteld om terroristische misdrijven door strafbaarstelling te voorkomen. De combinatie van samenspanning met het terroristische oogmerk is voor mijn fractie moeilijk aanvaardbaar, omdat die combinatie de grenzen van het strafrecht net te buiten gaat.

□

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Voorzitter. Ook mijn fractie wil met de minister een aantal kritische noten kraken. Die noten zijn zelfs zo kritisch dat ik ze nu al als onoverko-

melijke bezwaren tegen het wetsvoorstel moet aankondigen.

Om niet in herhaling te vallen sluit ik mij aan bij de procedurele bezwaren van de heer Kohnstamm tegen de strafbaarstelling van samenspanning tot terroristische misdrijven. Ik sluit mij verder aan bij al diegenen die hebben gezegd dat hierdoor het strafrecht wordt gemaakt tot een soort preventief instrument, terwijl het daar au fond nooit voor is bedoeld. Je zou volgens mij dan ook inderdaad eerst moeten bezien of het mogelijk is om door middel van beter inlichtingenwerk terroristische misdrijven en het samenspannen tot die misdrijven te voorkomen.

Ik heb mij geprobeerd voor te stellen hoe opsporingsambtenaren überhaupt kennis kunnen nemen van strafbare samenspanning. In theorie is het een mogelijkheid dat een lid van de groep van samenspanners de groep verlinkt. Zodra je echter samenspanning als zodanig strafbaar stelt, lok je natuurlijk wel minder verlinking uit door groepsgenoten. Degene die de groep verlinkt, wordt dan immers al snel zelf tot een voorwerp van strafrechtelijk onderzoek. Waarschijnlijk zal men dus eerder dan nu het geval is, afzien van het naar buiten brengen van gegevens over die groep.

Een andere mogelijkheid is infiltratie door de AIVD of een van haar buitenlandse "counterparts". Wanneer kwaadwillenden nog verkeren in de sfeer van de plannenmakerij ligt het immers niet voor de hand dat er al sprake is van een strafrechtelijke verdenking, waarvoor de inzet van strafvorderlijke dwangmiddelen is toegestaan. Daarmee komen wij al snel in een discussie terecht die eigenlijk nog moet worden gevoerd, namelijk de discussie over de vraag in hoeverre informatie van de AIVD of haar buitenlandse "counterparts" in een strafproces een rol mag spelen en de vraag welke rol dat dan zou moeten zijn.

De strafbaarstelling van samenspanning lijkt mij dan ook vooral zinvol te zijn op het moment dat je besluit om informatie van de AIVD als een belangrijk bewijs in de strafprocedure toe te laten. Of het zover moet komen, is in ieder geval voor mijn fractie nog helemaal geen uitgemaakte zaak.

Ik kom op de definitie van het terroristisch oogmerk. Het voorstel

## De Wolff

van het kabinet lijkt op twee punten af te wijken van de terrorisme-definitie in het kaderbesluit van 2002. Het begrip "bevolking" is vertaald naar "bevolking of een deel van de bevolking". Als gevolg hiervan en van het aannemen van de motie-Van Fessem op stuk nr. 26 ± hoezo "machtenscheiding" dacht ik bij het lezen van die motie; sommige leden van de Tweede Kamer kunnen wellicht beter een baantje zoeken bij het openbaar ministerie in plaats van zich met wetgeving bezig te houden ± lijkt in veel gevallen een ernstig misdrijf van de ene persoon tegen de andere al een terroristisch misdrijf te zijn als daarbij de andere persoon vrees is aangejaagd. Dat geldt voor nogal wat misdrijven uit de serie die in dit wetsvoorstel naar voren komt. Het lijkt mij absoluut niet in het belang van het doel dat met het kaderbesluit beoogd is om de definitie zo breed te maken dat eenvoudigweg sprake is van woordinflatie.

Begrippen zoals "oogmerk" en "opzet" komen in het strafrecht weliswaar vaker voor, maar het begrip "terroristisch oogmerk" is moeilijk te benaderen, los van de vraag of het misdrijf de gehele bevolking of een deel van de bevolking angst moet aanjagen. Collega Witteveen heeft een aantal voorbeelden opgesomd van motieven die mensen kunnen drijven om een bepaald delict te plegen, maar in de praktijk zal moeilijk te bepalen zijn of iemand uit wraak, uit baldadigheid, uit behoefte om aandacht te trekken voor een bepaalde zaak, in een vlaag van verstandsverbijstering of met een terroristisch oogmerk handelt. Enerzijds drijft het kabinet in het wetsvoorstel te ver af van het kaderbesluit en anderzijds haalt het dusdanig problemen op de hals dat ik voorzie dat menig strafzaak onder de nieuwe wet de mist ingaat, met alle publicitaire tamtam van dien.

Ik maak nog een aantal korte opmerkingen over aspecten van het wetsvoorstel die als ik het goed begrepen heb nog niet aan de orde zijn geweest. Artikel 140, lid 4, is in samenhang met artikel 140a, over het verlenen van geldelijke of andere stoffelijke steun aan een criminele of terroristische organisatie, dermate ruim geformuleerd dat strijd lijkt te kunnen ontstaan met het *lex certa*-beginsel. Wat is een terroristische organisatie? Wij hebben daar

geen lijst van, althans niet in het kader van het Wetboek van Strafrecht. Wat is trouwens een organisatie? Hoe kan iemand weten welke organisatie hij precies steunt met een donatie of met het ter beschikking stellen van bijvoorbeeld een kopieerapparaat of het uitlenen van een telefoon? Maken de leden van de steungroep Defend Sison ± de leider in ballingschap van de communistische partij van de Filippijnen en volgens de Verenigde Staten en sinds kort ook volgens de Europese Unie een terrorist ± zich straks schuldig aan overtreding van artikel 140 of artikel 140a? Of is steun aan ballingen op humanitaire gronden juist gerechtvaardigd? Opzet is niet vereist en zelfs wetenschap van het criminele c.q. terroristische karakter van de organisatie is niet vereist.

Mijn fractie heeft kritiek op de strafbaarstelling van het werven van personen voor criminele of terroristische organisaties. Ook hier geldt de vraag: wat is een terroristische organisatie? Wat is überhaupt een organisatie? Waar ligt de grens met een bevrijdingsbeweging? Tijdens de hoorzitting in 2003 in de Tweede Kamer is naar mijn mening overtuigend aan de orde geweest dat de delictomschrijving van opruiing in voorkomende gevallen voldoende dienstig kan zijn.

In de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk wordt nogal eens onder gevangenisbevolking geronseld voor gewapende strijd. Voor zover ik kan overzien, zijn dergelijke berichten over Nederlandse gevangenen nog niet naar buiten gekomen. Misschien komen die in de toekomst wel naar buiten. Mijn fractie maakt zich namelijk zorgen over de mogelijkheid dat onze detentie-inrichtingen een voedingsbodem worden voor acties die het daglicht niet kunnen velen. Langer straffen, soberder regimes, meerpersoonsgebruik en privatisering van de bewaking zijn factoren die daaraan kunnen bijdragen. Ik begreep uit de Staatscourant dat de minister onlangs is bevallen van zijn brief over vrijheidsstraffen. Het lijkt mij dat wij nader moeten spreken over de vraag of onze wijze van vrijheidsbenaming uiteindelijk geen monsters kan baren.

Ik realiseer mij dat de minister van mijn fractie vanavond over dit wetsvoorstel niet of nauwelijks

nieuwe argumentaties heeft gehoord. De zaak is in de Tweede Kamer uitvoerig van alle kanten belicht. Hoewel ik zeer benieuwd ben naar zijn reactie, neem ik aan dat ik niet in staat ben om hem ervan te overtuigen, dit wetsvoorstel maar in te trekken. Helaas ben ik waarschijnlijk ook niet in staat om de PvdA-fractie ervan te overtuigen om aan de andere kant van het risico te gaan staan en te zeggen: wij steunen het wetsvoorstel in dermate geringe mate dat wij vandaag een signaal afgeven en onze steun aan dit wetsvoorstel onthouden. Net zo min verwacht ik dat de minister mijn fractie ervan zal kunnen overtuigen, haar steun voor dit wetsvoorstel uit te spreken.

□

De heer **Kox** (SP): Voorzitter. Ik zat te kijken naar collega Witteveen toen hij zijn betoog aanving. Het was alsof de duivel ermee speelde. Toen hij als eerste in deze zaal het woord "terrorisme" liet vallen, zag ik in een ooghoek een lid van een religieus geïnspireerde beweging een materiaal dat in potentie messcherp en dodelijk is, gevuld met een substantie die mits in voldoende mate toegediend absoluut levensbedreigend is en mens, dier en materiaal kan wegspoelen, in de richting van een van de belangrijkste functionarissen van onze Staat, de voorzitter van de Eerste Kamer, werpen. Ik dacht ook te zien ± maar wellicht haalde ik mij dat idee in het hoofd ± dat de koning die achter de voorzitter van de Eerste Kamer stond, trok met zijn mondhoek en dat de woorden "ayez pitié de moi et de mon pauvre peuple" door zijn hoofd gingen en dat hij dacht: toch niet weer een terroristische aanslag. Daarbij dacht hij uiteraard aan de barbaarse terroristische aanslag op zijn verre voorvader.

Ik had, als ik een terrorisme-deskundige was mijnheer Rosenthal, dit allemaal zo kunnen zien. De gebeurtenissen voldeden hieraan. Misschien was het echter ook wel zo dat de heer Russell gewoon per ongeluk een glaasje water omstootte, dat de voorzitter daardoor per ongeluk een beetje nat werd en daardoor tijdelijk aan onze vergadering werd onttrokken. Ik wil maar zeggen: wees voorzichtig met iets te benoemen. Het maakt wel uit of wij collega Russell nu moeten arresteren

## Kox

en overleveren aan de Amerikanen zodat hij op het zonnige Guantánamo Bay kan gaan bivakkeren, of dat hij ermee wegstrekt door straks een glaasje wijn aan de voorzitter te presenteren om het weer goed te maken.

De **voorzitter**: Ik ben blij dat mijn welzijn u zo heeft beroerd.

De heer **Kox** (SP): Voorzitter. Ik schrok er zó van, maar ik zag het goed ging.

Tijdens de plenaire sessie van de Parlementaire Assemblee van de NAVO vorig jaar in Orlando, Florida, waar ik deze Kamer mocht vertegenwoordigen, sprak generaal John Gordon van de Home Security Council over de door de Amerikaanse regering genomen extra veiligheidsmaatregelen na 11 september 2001. Ik vroeg de generaal om een reactie op de door mij geconstateerde tegenstelling tussen het door de generaal benoemde abstracte doel van de oorlog tegen het terrorisme, de verdediging van "de idee van de vrijheid", en de concrete gevolgen daarvan voor de inwoners van bijvoorbeeld NAVO-landen, de beperking van hun vrijheid en burgerrechten en de discriminatie van bepaalde groepen burgers. Ik vroeg de generaal of er bij hem of zijn regering nooit enige twijfel was of bij de verdediging van de abstracte idee van de vrijheid grenzen werden overschreden waardoor de concrete vrijheden van burgers waren aangetast. De generaal keek zoals Amerikanen kunnen kijken en zei: nou, dat dacht ik niet. Wij zijn misschien hard, wij zijn misschien harder geworden, maar rechtvaardig waren wij en blijven wij. Maakt u zich vooral geen zorgen. En, zo zei hij: wie niks te verbergen heeft, hoeft zich niet in zijn positie aangetast te voelen door onze maatregelen. Ook daarbij keek hij mij aan met een gezicht van: stop toch met zeuren, wij zijn bezig met een oorlog tegen het terrorisme, kom hier niet mauwen over het vastbinden van onze handen; laten wij die uit de mouwen steken en samen het terrorisme te lijf gaan. Ik moet zeggen, er waren meer medestanders van de generaal dan van mij in dat debat.

Als je de Handelingen van de Tweede Kamer naleest, stuit je op een vergelijkbare manier van denken bij sommige Kamerleden aan de

overkant: niet moeilijk doen, terrorisme is heel erg en het is heel goed dat alles wat wij daartegen kunnen ondernemen, ook wordt ondernemen. Als je geen terrorist bent, heb je helemaal last van de aanscherping van het strafrecht. Geen gemuggenzift over precieze formuleringen van wetsartikelen; wij weten toch met zijn allen wel wat wij bedoelen en wij vertrouwen er toch allemaal op dat het gebeurt zoals wij het ons konden voorstellen. Geen juristerij. Aanpakken! De Wildersiaanse aanpak, zou ik zeggen. De aanpak van zijn politieke geestverwant Rosenthal is toch een stuk geciviliseerder, maar de jongen moet misschien nog het een en ander leren. Dat kan hij doen in de cursus bij de heer Rosenthal. Toen ik het allemaal zo las, dacht ik: was het maar zo eenvoudig. Natuurlijk willen wij allen weten wat terrorisme is. Wij zouden het allen erg verwerpelijk vinden als wij zouden weten waarover wij het eens waren. Natuurlijk zouden wij allemaal een effectief beleid steunen om alles wat terrorisme zou kunnen zijn en wat wij niet willen, aan te pakken, te voorkomen en zo nodig te bestraffen. Maar naar mijn mening ontslaat dat ons als medewetgever niet van onze plicht om zorgvuldig te zijn en kritisch te kijken naar wat in een wetsvoorstel wordt geformuleerd. Wij moeten bekijken of dat onder alle omstandigheden overeind zal kunnen blijven en of het niet tot ongewenste gevolgen zal leiden.

In de Tweede Kamer leek het er af te toe op dat degenen die voor het laatste pleitten, door anderen werden gezien als mensen die de strijd tegen het terrorisme niet zo serieus namen. Dat was volgens mij zeer ten onrechte. Alle volksvertegenwoordigers maken zich zorgen over het nieuwe terrorisme, zoals de heer Rosenthal het noemt, en wat je daartegen kunt doen. Het is namelijk erg ingewikkeld. Het bedreigt nogal veel mensen. De middelen om het te bestrijden liggen niet voor het oprapen.

Het wetsvoorstel maakte op mij de indruk alsof het was gemaakt om in ieder geval iets te doen. Baat het niet dan schaadt het niet. Dat is een volkse wijsheid, maar in dit soort gevallen gaat het eigenlijk niet op. Als je iets maakt wat niet effectief is, schaadt het namelijk wel. Het ondermijnt het vertrouwen van het volk in de rechtsstaat. Dat zijn

eigenlijk terroristische aanvallen op onze samenleving. Het vertrouwen in de rechtsstaat is nu juist wat wij wilden verdedigen in de strijd tegen het terrorisme.

Het klinkt stoer om een wet over terroristische misdrijven aan te nemen. Dan doen wij tenminste iets. Het wetsvoorstel is duidelijk een nasleep van 11 september. Nu moeten wij een wet hebben! Maar ik heb er al op gewezen dat er statistisch materieel te vinden is waarmee kan worden bewezen dat er in de zeventig en tachtig per saldo meer terrorisme was dan nu. Statistiek zijn natuurlijk een categorie leugens die je alle kanten op kunt buigen, maar dit punt moet je wel bekijken. Waarom hadden wij geen wet tegen het terrorisme toen wij onder meer de IRA, de ETA, de RAF en Palestijnse terroristische organisaties hadden? Toen hadden wij de wet blijkbaar niet nodig, omdat wij er toch tegen konden optreden. Waarom hebben wij hem nu dan wel nodig? Is het toch niet vooral stoer doen in plaats van effectief beleid voeren?

De heer **Rosenthal** (VVD): De heer Kox interrumpeerde mij tijdens mijn verhaal over het nieuw terrorisme en wat wij dan maar noemen het klassieke terrorisme. Het laatste strekte ertoe om zo veel mogelijk effect te sorteren door zo min mogelijk slachtoffers te maken. Ik noem bijvoorbeeld gijzelaars die na onderhandelingen toch weer levend werden teruggegeven aan de samenleving. Het klinkt mooi, maar het is natuurlijk uitermate verwerpelijk. Terrorismen is verwerpelijk. Wij moeten als postulaat hanteren dat het niet mag. Maar wij hebben het nu over het nieuwe terrorisme. Dat is terrorisme van een totaal andere aard dan het klassieke terrorisme. Door catastrofaal terrorisme wordt beoogd angst aan te jagen door zo veel mogelijk slachtoffers te maken, duizenden in één keer. Vandaar dat de statistieken waarop de heer Kox zich beroept, nu al van 1999 tot 2004 onheilspellende vormen aannemen. Ik verwijs nogmaals naar bijvoorbeeld de bijlage van NRC Handelsblad van een aantal weken geleden. Het gaat om grote getallen. Het zal toch niet waar zijn dat wij dat soort zaken zullen "bagatelliseren"?

De heer **Kox** (SP): Ik zie tsaar Alexander III zich in zijn kist

## Kox

omdraaien en zich bedenken dat het toch catastrofaal terrorisme was dat eind negentiende eeuw tegen hem werd uitgeoefend. In de jaren zeventig en tachtig werden in zuidelijk Afrika een heleboel mensen slachtoffer van huurlingen die door grote bedrijven waren ingehuurd. Ik noem Angola en Mozambique. Het doel was om zo veel mogelijk mensen dood te maken en te verminken, om een zo groot mogelijk terroristisch effect te hebben. Dat is nogal relatief. Ik ben het helemaal met de heer Rosenthal eens dat bagatelliseren het allerdomste is dat wij kunnen de doen. De dreiging is immers groot en de feitelijkheid is ook van dien aard dat wij ons daarover ernstige zorgen moeten maken. Het is de vraag hoe wij terrorisme effectief kunnen aanpakken. Ik geloof alleen niet dat dit met een wet kan. Het enige dat wij daarmee doen, is mensen dreigen dat wij ze eerder oppakken en vooral langer in de gevangenis zetten. Een expert als collega-Rosenthal moet ook weten dat je juist deze nieuwe terroristen niet bang kunt maken met een iets langere gevangenisstraf. De eeuwige roem die zij later hogerop krijgen, compenseert dat alles ruim voldoende.

Ik wil nog een paar vragen stellen aan de minister. Wij hebben het over terrorisme. Collega Rosenthal sprak over nieuw, catastrofaal terrorisme, maar er zijn natuurlijk nog tal van andere soorten terrorisme. Je hebt crimineel terrorisme waar terreur een middel is om tot zelfverrijking te komen. Dat is een ander soort terrorisme. Je hebt ideologische geïnspireerd terrorisme. Je hebt terrorisme dat op zich een redelijk doel, bijvoorbeeld de bevrijding van een land of de verwijdering van een abject regime nastreeft, met ongepermitterde middelen. Is het niet buitengewoon gevaarlijk om dit allemaal in één begrip in deze wet te vatten? Collega De Wolff verwees al naar een aantal organisaties die lange tijd min of meer gerespecteerd werden in Nederland, maar inmiddels door de Europese Unie als terroristische organisatie worden geïdentificeerd. Ik noem als voorbeeld de organisatie van Sison en de Raad van Verzet voor Iran die hier voor de deur handtekeningen ophaalde. Is het niet vreemd om dat allemaal op één hoop te gooien. Ik zou daar graag de mening van de minister over horen.

Ik zou ook graag van de minister willen weten wat hem ertoe heeft bewogen om de oorspronkelijke in het kaderbesluit gehanteerde term "de bevolking" uit te breiden met "of een deel van de bevolking". Kan hij nog eens precies aangeven wat hij onder "een deel van de bevolking" verstaat in verband met dit wetsvoorstel. Collega Witteveen heeft hierover ook het nodige gezegd en daar verwijs ik verder naar.

Wat is de reden om de strafmaat in artikel 205 zo fors te verhogen? Waarom was het werven van huurlingen voor gewapende strijd tegen erkende regeringen als die van Angola kennelijk minder ernstig dan het werven van mensen voor gewapende strijd tegen bijvoorbeeld de regering van Saudi-Arabië? Waarom moet de strafmaat zoveel hoger worden? Kan de minister mij nog eens uitleggen waarom de strafbare samenspanning in ons rechtsbestel wordt gewerkt, terwijl die echt voor een specifieke categorie was bedoeld? Het blijft akelig om de gedachten van mensen op de een of andere manier strafbaar te stellen. Ik denk dat de minister bij het aangaan van een overeenkomst niet denkt aan getekende, gestempelde en in drievoud ingevulde formulieren, maar aan gedachten en uitgesproken woorden. Wordt dan de grens tussen opvattingen en overeenkomst in de praktijk niet flinterdun?

Kan de minister mij zeggen waarom het werven van mensen die als financier van terroristische strijd optreden, niet strafbaar gesteld wordt in het kader van deze wet en wel het werven van mensen tot daadwerkelijke deelneming? Als daar een bepaalde logica achter zit, dan heb ik die niet kunnen ontdekken. Was er sprake van strafbaarheid geweest als er organisaties in Nederland waren geweest die begin 2003 mensen geworven hadden om, ter ondersteuning van de niet door de Veiligheidsraad gelegitimeerde Amerikaans-Britse aanval op Irak, via gewapende strijd het regime van Saddam Hoessein sneller ten val te brengen? Als ik het goed lees, dan zegt de minister: ja, als die gewapende strijd ook had bestaan uit het aanjagen van vrees aan de bevolking door aanslagen op de bevolking teneinde het regime te destabiliseren, dan had ik dat als terrorisme betiteld. Beschouwde de minister een Amerikaanse bom tijdens de

aanval op Irak op een woonwijk, school of ziekenhuis, tenminste voor een deel ook bestemd ter destabilisatie van het regime, ook als een terroristische daad?

Met de minister willen wij graag de juiste stappen zetten om terrorisme te bestrijden. Gezien de vele onzorgvuldigheden in dit veel te gehaast tot stand gekomen wetsvoorstel, vinden wij dat dit voorstel geen effectieve bijdrage levert aan die strijd. Zo'n voorstel is méér dan een brug te ver en kan dan ook niet rekenen op de steun van mijn partij. Ik ben ook erg benieuwd of collega Witteveen die hier zoveel wijze woorden sprak, straks het allerwijste woord zal spreken, namelijk: zulke slechte wetten nemen wij hier niet aan.

□

De heer **Van de Beeten** (CDA):  
Mevrouw de voorzitter. "In de relaties tussen het democratische seculiere westen en het despotische islamitische oosten is de duidelijke vraag 'wie zal wie vernietigen?' aan democratische zijde altijd verduisterd door overwegingen van bijkomstige aard. Toch hebben de islamitische fundamentalisten er nooit een geheim van gemaakt dat deze vraag in hun ogen de enige belangrijke vraag was; dat het hun bedoeling was ze te beslechten in het voordeel van het fundamentalistische kamp en dat geen enkele tussenoplossing en geen enkele overeenkomst deze uiteindelijke keuze van de geschiedenis zal kunnen beletten." Dit is afkomstig uit een boek van de Franse publicist Jean-François Revel dat in 1983 werd gepubliceerd onder de titel: "Waarom de democratieën sterven" (in het Frans: "Comment les démocraties finissent"). Waar ik sprak over het islamitisch fundamentalisme, had Revel het over het communisme.

Revel stelde dat door een onverklaarbare zwakte van de westerse democratische staten het communistische totalitarisme de staatsvorm van de hele wereld zou kunnen worden. Zes jaar later viel de Muur!

Is dat een relativisering van het probleem van het catastrofale terrorisme? Naar mijn smaak juist niet! Het terrorisme vormt twee dreigingen: een dreiging dat er slachtoffers kunnen vallen en een dreiging voor de democratische

## Van de Beeten

rechtstaat. De heer Holdijk sprak daar in zekere zin ook al over. Het is voortdurend de vraag, hoe ver wij gaan om terroristische aanslagen te voorkomen. Die vraag zal beslist aan de orde komen zodra er in Nederland een terroristische aanslag plaatsvindt.

Vorig jaar werd in Frankfurt een jongen van rijke ouders ontvoerd. Hij bleek ontvoerd te zijn door een jonge rechtenstudent die in het verleden weleens opgepast had bij deze familie. Hij werd gepakt voordat hij het losgeld had kunnen ontvangen. Op dat moment was er nog hoop het slachtoffer levend te kunnen terugvinden. De Polizeipräsident van Frankfurt heeft toen toestemming gegeven om de ontvoerder te bedreigen met fysiek geweld en heeft daarbij laten doorschemeren dat dit fysieke geweld ook zou mogen worden toegepast als de bedreiging zelf niet zou helpen. Dat heeft een zeer grondige discussie losgemaakt in de Bondsrepubliek over de vraag, hoever de staat in casu de politie mag gaan om een mensenleven te redden. Dat was naar mijn mening terecht en daar ging het nog maar om de ontvoering van één persoon. Wij moeten ons zeker mentaal voorbereiden op situaties waarbij de vraag aan de orde is, of wij door het ontlokken van informatie aan verdachten van mogelijke terroristische aanslagen ook informatie zouden kunnen krijgen om die aanslagen te voorkomen. Dat zal een belangrijke morele druk leggen op onze democratische rechtstaat.

Men kan zich afvragen of het strafrecht wel voldoende is. Die vraag is hier vandaag al een paar keer gesteld. Iedereen is ervan overtuigd dat het strafrecht niet het antwoord is om dit probleem op te lossen. Maar wat dan? Een alternatief is dat wij de oorlog verklaren aan het terrorisme. Dat betekent dat wij het probleem plaatsen buiten de rechtstaat, dat het een soort extern probleem wordt dat misschien voor deel op eigen bodem moet worden uitgevochten, zoals dat ook gebeurt als een vijand het land binnenvaalt. Daarbij spelen hooguit de conventies van Genève nog een rol. Willen wij dat als wij spreken over terrorismebestrijding? Ik denk dat alle fracties in deze Kamer dat niet willen! Er wordt ook gezegd dat wij ervoor moeten zorgen dat de inlichtingendiensten beter gaan samenwerken,

dat de informatie op de goede plek terecht komt en dat met behulp van die informatie terroristische aanslagen voorkomen kunnen worden. Iedereen zal het daarmee eens zijn. Ook dan hebben wij te maken met de vraag, of wij dat via de weg van het strafrecht doen of niet. Als we die informatie gebruiken, wat doen we daar dan mee? Dan sturen we de politie toch op pad om in actie te komen tegen potentiële terroristen, en dan hebben we het strafrecht toch weer nodig om daaraan een vervolg te geven? Natuurlijk, de politie kan een aanslag voorkomen door de zaak open te breken, zoals dat ook bij criminele aanslagen in het drugsmilieu al vele malen is gebeurd. Maar ook dan zijn we bezig met de rol die de overheid speelt binnen het nationale strafrecht, ook dan hebben we te maken met de vraag, hoe dat wordt ingepast in onze democratische rechtsstaat.

Om die reden ben ik er gelukkig mee dat we discussiëren over de vraag naar samenspanning binnen het strafrecht, zoals we dat hier nu kennen. Immers, als we dat niet doen, komen we automatisch voor de vraag te staan hoe we het dan willen aanpakken. Gaan we die oorlog dan voeren, gaan we inlichtingendiensten op pad sturen en de politie dingen laten doen zonder daarop controle te laten uitvoeren? Ik ben daarom van mening dat wij het probleem moeten blijven zien als een vraagstuk van criminaliteit. We moeten het probleem niet aanpakken zoals de Amerikanen dat hebben gedaan, door te zeggen: het is een oorlog tegen het terrorisme, en omdat het non-combattanten zijn die we hebben gearresteerd, zetten we ze vast in Guantanamo Bay, zonder enige rechterlijke controle, en zonder enig recht voor die verdachten. Ik denk dat dat principieel fout is en ik denk dat het goed is dat de Nederlandse regering daartegen bij herhaling in het geweer is gekomen.

Als we het als een criminaliteitsprobleem blijven zien, moeten we ons de vraag stellen hoe het zo ver kon komen. Dat heeft minder te maken met de oorzaken, in de zin dat men begrip zou willen hebben voor de oorzaken, als wel dat men wil begrijpen wat hier nu eigenlijk aan de hand is. Ook als je naar criminaliteitsbestrijding kijkt, probeer je te begrijpen wat mensen ertoe

aanzet om dat te doen, dan ga je zoeken naar criminogene factoren die van invloed kunnen zijn op de bestrijding en het voorkomen ervan. Bij de Rote Armee Fraction was het van belang om je af te vragen, wat daar aan de hand was, al was het maar om de sociale omgeving van de mensen die zich met die acties bezighielden in kaart te brengen, en daarop invloed uit te oefenen, om ook de mensen die klammheimliche Freude over de aanslag op de heer Bubach hadden, aan te spreken op hun morele houding.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Hoe word je verdachte van samenspanning? Voor zover ik het mij kan herinneren, is het voorbeeld van de Rote Armee Fraction slecht gekozen, want daar kwam de AIVD van de Bondsrepubliek ook van pas bij het "snuffelen" aan allerlei meelopers van de RAF. Hoe hou je een scheiding tussen inlichtingendiensten enerzijds en politiediensten anderzijds als het gaat om de strafrechtelijke aanpak van samenspanning?

De heer **Van de Beeten** (CDA): U slaat de spijker op de kop. Doordat we samenspanning blijven zien binnen het systeem van het strafrecht, zal dus ook elke informatie die wordt verzameld teneinde samenspanning te kunnen vervolgen, worden getoetst aan de vraag op welke wijze die informatie is verzameld, hoe betrouwbaar die informatie is, en hoe controleerbaar. Dat vraagstuk zal, zeker als hier straks een wetsvoorstel over de AIVD-informatie ligt, ten volle op tafel komen. De rechtsstatelijke beginselen die voortvloeien uit artikel 6 EVRM zullen daarop onverkort van toepassing moeten blijven. Dat is naar mijn smaak in de Bondsrepubliek niet anders geweest.

De strafrechtelijke waarborgen zijn voor ons van groot belang. Zij zorgen ervoor dat er geen corruptie van de Staat optreedt bij het te buiten gaan van het strafrechtelijk systeem, en bij het toekennen van grote bevoegdheden aan diensten die niet getoetst kunnen worden, omdat zij inlichtingen verzamelen op een wijze die nu eenmaal niet is gericht op strafrechtelijke toetsing in een procedure. Er zit ook een element van kwaliteitscontrole in, als het gaat om de toepassing van de strafrechtelijke controle. Wij hebben

## Van de Beeten

gezien dat op de informatie die is verkregen door de veiligheidsdiensten en die is gebruikt door de regering van onder andere de VS voor de besluitvorming over de oorlog tegen Irak, veel is aan te merken. Vaak blijkt deze het product te zijn van een concurrentiestrijd tussen inlichtingendiensten. Informatie is met andere woorden ook weleens het product van bureaucratisch-politieke processen, wat men niet kan toetsen als dat niet in een strafrechtelijk systeem wordt ingebracht, en er geen onafhankelijke rechter is die daarnaar kijkt. Met andere woorden, ook in dat opzicht vind ik juist het feit dat wij spanning op deze manier inpassen en gebruiken als onderdeel van een strafrechtelijke aanpak van het terrorisme, een waarborg voor een goede controle op de manier waarop ook inlichtingendiensten daarmee zullen omgaan.

Het strafrecht zal terroristische aanslagen niet kunnen voorkomen, maar wij zullen wel een grote inspanning moeten doen. De overheid is daartoe verplicht. Dat zullen wij vooral moeten doen met een veelheid aan praktische maatregelen en relatief kleine maatregelen, zoals wij vandaag vastleggen in deze wet. Een van de punten die de heer Rosenthal heeft genoemd, is de kwestie van de screening. Ik wil hem daarin bijvallen en de minister vragen daar nog eens goed naar te kijken. Ik moet naar aanleiding van het antwoord dat in de memorie van antwoord op het punt van bijvoorbeeld de verklaring omtrent het gedrag wordt gegeven, vaststellen dat als het gaat om de verklaring omtrent het gedrag wij alleen maar informatie hebben die voortkomt uit justitiële documentatie. Dan gaat het dus om strafbare feiten. Ik zou mij heel goed kunnen voorstellen dat er ook functies zijn in het bedrijfsleven, waarvan je op dezelfde wijze als bij veiligheidsonderzoeken voor publiekrechtelijke functies moet zeggen: het zou goed zijn als ook AIVD-informatie gebruikt kan worden om uiteindelijk een verklaring omtrent het gedrag af te geven. Ik realiseer mij dat men dan natuurlijk te maken heeft met de vraag in hoeverre die informatie dan getoetst kan worden. Dat is een vraagstuk dat wij dan ook zeker onder ogen moeten zien. Ik denk echter dat wij daarin niet verder hoeven te gaan, als het gaat om de

controle op die informatie, dan nu in de Wet veiligheidsonderzoeken het geval is. Ik wil de minister dat toch zeker aanbevelen.

Ik wil nog een enkele opmerking maken over het type debat dat wij over dit onderwerp voeren. Gelukkig hebben wij nog geen grote aanslag in dit land gehad, die tot grote beroering aanleiding heeft gegeven en die het parlement onder grote druk heeft gezet om tot wetgeving over te gaan, waarvan men vanuit een democratisch rechtstatelijk oogpunt zou moeten zeggen dat dat bedenkelijk is. Dat risico is echter wel steeds aanwezig. Wij moeten dan ook letten op de toon van het debat dat wij daarover voeren. Wij moeten verder niet doen alsof bijvoorbeeld het kabinet minder doet dan het zou kunnen of naïef zou zijn of tekort zou schieten. Ik wil erop wijzen dat een aantal zaken die in het eerder door collega Witteveen geciteerde artikel van de heer Rosenthal is opgesomd, al wetgeving is of in voorbereiding is. De heer Rosenthal zei in dat artikel dat wij het terroristen moeilijker kunnen maken door een algemene identificatieplicht ± collega Wagemakers zal daar straks van gaan zeggen dat hetgeen nu voorligt praktisch een wettelijke draagplicht is geworden ± preventief fouilleren op straat en in het openbaar vervoer en cameratoezicht. Ik vraag mij af of wij niet moeten vaststellen dat dat zaken zijn waar dit kabinet al druk mee bezig is geweest en nog is en dat dit kabinet dus bepaald niet tekort schiet.

Ik zeg dit omdat ik mij toch wel enige mate gestoord heb aan een bijdrage van de heer Van Aartsen tijdens de campagne voor de Europese verkiezingen. Hij heeft gewezen op de nieuwe dreigingen en heeft gezegd "dat er een kleine groep is die het op de vrijheid van de Westerse samenleving heeft voorzien, dat er radicale moslimstrijders zijn met een fundamentalistische uitleg van de islam ± dat is overigens een absolute minderheid onder moslims ± dat zij alles willen vernietigen waarvoor wij staan en dat zij het op onze manier van leven hebben voorzien. Klonk het niet na Madrid: u houdt van het leven, wij van de dood? De vraag", zo zegt de heer Van Aartsen, "is of onze veiligheidsstructuur is toegesneden op deze dreiging, of wij klaar zijn voor de nieuwe tijd of dat wij nog op onze spreekwoordelijke fietsjes de

Grebbergen zitten te verdedigen. Ik moet zeggen dat ik hierover niet optimistisch ben", zegt de heer Van Aartsen dan. Verder zegt hij, als hij het heeft over de islamitische liefdadigheidsstichting Al Haramain, "dat je je bijna afvraagt of wij soms ook een 'failed state' zijn, de 'polder of evil'." Verderop zegt de heer Van Aartsen: "Laat de heer Donner een voorbeeld nemen aan Duitsland, een voorbeeldige rechtstaat, waar overeenstemming is bereikt tussen de rood/groene coalitie en de oppositionele christen-democraten en waar nieuwe wetgeving optreden mogelijk gaat maken tegen geestige Brandstifter, ideologische pyromanen. Die kunnen na opruiend gedrag en onwettige handelingen worden aangepakt en bijvoorbeeld uitgezet."

Ik ben bepaald niet gelukkig niet een dergelijke toonzetting van het debat. In Duitsland heeft de heer Schily toen het ging om die geestige Brandstifter en het uitzetten daarvan ± hij werd bekritiseerd met onder andere de vraag of je die mensen dan naar een land moet sturen, waar ze zeker zullen worden vermoord ± gezegd: Wer den Tod liebt, kann ihm haben. Dat is een type debat dat wij hier zouden moeten vermijden. Ik kan vaststellen dat wij dat debat ook niet op deze manier voeren. Het zou wenselijk zijn als dat ook aan de overzijde zo zou worden beleefd.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

---

Aan de orde is de behandeling van:  
- **het wetsvoorstel Wijziging en aanvulling van de Wet op de identificatieplicht, het Wetboek van Strafrecht, de Algemene wet bestuursrecht, de Politiewet 1993 en enige andere wetten in verband met de invoering van een identificatieplicht van burgers ten opzichte van ambtenaren van politie aange-steld voor de uitvoering van de politietaak en van toezichthou-ders (Wet op de uitgebreide identificatieplicht) (29218).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

Mevrouw **Westerveld** (PvdA):  
Mevrouw de voorzitter. De timing