

Vergaderjaar 2002–2003

28 463

Wijziging en aanvulling van het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met terroristische misdrijven (Wet terroristische misdrijven)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 17 december 2002

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag. Het verheugt mij dat de leden van de meeste fracties positief stonden tegenover het wetsvoorstel. Graag maak ik van de gelegenheid gebruik, op de in het verslag gemaakte opmerkingen te reageren en de gestelde vragen te beantwoorden.

Inleiding

Het verheugt mij dat de leden van de CDA-fractie zich ingenomen betoogden met de keuze, terroristische misdrijven te omschrijven door aan te knopen bij het terroristisch oogmerk. Naar aanleiding van het desbetreffende verzoek van deze leden kan worden meegedeeld dat bij de evaluatie van de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden een belangrijke plaats is ingeruimd voor de ervaringen die in de praktijk met deze wet zijn opgedaan. Bezien zal worden of deze ervaringen aanleiding geven om met voorstellen tot aanpassing te komen.

Ook verheugt het mij dat de leden van de VVD-fractie het streven van de regering om de aanpak van terrorisme te intensiveren, van harte ondersteunen. Zij vroegen zich af hoe de keuze voor een «royale» implementatie moet worden verstaan. Zij wilden weten of bedoeld is dat boven op de verplichting uit het kaderbesluit extra bepalingen zijn opgenomen ter bestrijding van het terrorisme, of dat bedoeld is dat binnen de ruimte van het kaderbesluit voor een zeer ruime interpretatie is gekozen. Indien dat laatste het geval is, wilden zij weten waarom dan niet voor een maximale implementatie is gekozen. Graag beantwoord ik deze vraag als volgt. Het kaderbesluit verplicht de lidstaten er in artikel 1 toe, nader omschreven gedragingen die «overeenkomstig nationaal recht als strafbare feiten zijn gekwalificeerd» als terroristische misdrijven aan te merken indien zij zijn gepleegd met, kort gezegd, een terroristisch oogmerk. Het kaderbesluit knoopt daarmee aan bij omschrijvingen naar nationaal recht. Deze verplichting zou eng kunnen worden geïmplementeerd, door in het nationale recht slechts zoveel misdrijven te selecteren als strikt noodzakelijk in verband met de implementatie. Die benadering is in het wetsvoorstel niet gekozen, omdat op die wijze tal van misdrijven die op dezelfde gedragingen zien, en die zeer wel met een terroristisch oogmerk kunnen worden begaan, buiten beschouwing zouden blijven. Bij wijze van voor-

beeld kan worden aangestipt dat niet alleen de terroristische moord (artikel 289 Sr), maar ook de terroristische aanslag op het leven van het staatshoofd (artikel 92 Sr) in artikel 83 onder 1o Sr als een terroristisch misdrijf is aangemerkt.

De leden van de PvdA-fractie vroegen in dit verband, hoe de uitleg en invulling van het kaderbesluit in andere Europese landen plaatsvindt. Op dit moment bestaat geen inzicht in de wijze waarop andere lidstaten het kaderbesluit zullen uitvoeren. Inzake de vraag van de aan het woord zijnde leden of, indien er grote verschillen zijn tussen de Europese landen, dit tot problemen kan leiden, bijvoorbeeld omdat een bepaald land aantrekkelijker wordt voor terroristen, kan vooropgesteld worden dat alle lidstaten verplicht zijn het kaderbesluit te implementeren voor uiterlijk 31 december 2002. De lidstaten dienen ingevolge artikel 11 van het kaderbesluit van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding (Publicatieblad L 164/3) uiterlijk op die dag de tekst van de bepalingen waarmee de verplichtingen die dit kaderbesluit hen oplegt worden omgezet in hun nationale recht, mede te delen aan het secretariaat-generaal van de Raad en de Commissie. Op basis van een naar aanleiding van deze mededelingen opgesteld verslag en van een verslag van de Commissie, controleert de Raad uiterlijk op 31 december 2003 of de lidstaten de maatregelen hebben genomen die noodzakelijk zijn om aan dit kaderbesluit te voldoen. Het Kaderbesluit beoogt nu juist, de bestaande verschillen in wetgeving te verminderen door het onderling aanpassen van regelgeving ten aanzien van de omschrijving van terroristische misdrijven en de bijbehorende sancties. Aangetekend zij daarbij nog dat terroristische misdrijven, zoals ook het kaderbesluit illustreert, in het algemeen zeer ernstig van aard zijn. De desbetreffende gedragingen zullen daarom gewoonlijk ook thans reeds strafbaar zijn gesteld en zullen gewoonlijk ook thans reeds tot rechtshulp aanleiding kunnen geven.

De leden van de GroenLinks-fractie gaven aan dat zij twijfelden over de effectiviteit van het onderhavige wetsvoorstel, nu het aansluit bij reeds bestaande misdrijven. Zij onderschreven de wens van de Raad van State om een bredere discussie te voeren over de betekenis van het strafrecht voor de bestrijding van terrorisme, en verzochten de regering hierop in te gaan. De aan het woord zijnde leden stipten daarbij terecht de korte tijd aan die de regering heeft voor de implementatie van het kaderbesluit dat aan dit wetsvoorstel ten grondslag ligt. Daar komt bij dat het wetsvoorstel slechts strekt tot aanpassing van het materiële strafrecht, en slechts beoogt de ernst van terroristische misdrijven, ter uitvoering van het EU-kaderbesluit, beter in de toepasselijke wettelijke strafmaxima tot uitdrukking te brengen. Tenslotte zij opgemerkt dat vragen rond de betekenis van het strafrecht voor de bestrijding van terrorisme niet principieel anders liggen dan vragen rond de betekenis van het strafrecht bij andere vormen van ernstige criminaliteit.

De leden van de SGP-fractie stelden een vraag die eveneens de betekenis van het strafrecht voor de bestrijding van terrorisme raakt: zij vroegen zich af wat voor de regering bij dit type ongewone criminaliteit de voornaamste functie van het strafrecht is. Inderdaad speelt de vergelding, zoals deze leden veronderstelden, daarbij een belangrijke rol. Het materiële strafrecht dient te verzekeren dat, in het geval daadwerkelijk een terroristisch misdrijf wordt berecht, een passende straf kan worden opgelegd. Ook andere strafrechtelijke doelstellingen spelen evenwel een rol. Met de aan het woord zijnde leden mag niet worden verondersteld dat de voorgestelde verhoging van de strafmaat, geïsoleerd beschouwd, alle potentiële daders bij voorbaat van terroristische activiteiten zal kunnen afhouden. Het zelfmoordterrorisme, waar de Raad van State aan refereert in een stelling waar deze leden een reactie op vroegen, vormt daarvan een illustratie. Daarmee is echter niet gezegd dat de voorgestelde strafmaatverhoging, als onderdeel van een verscherpte maatschappelijke afkeuring van terrorisme en een verhoogde alertheid voor activiteiten die daarmee

verband houden, elk generaal-preventief effect zou ontberen. Strafbarestelling van terroristische misdrijven, waaronder begrepen de poging en voorbereiding daartoe, is tenslotte van belang vanwege de speciaal-preventieve functie van het strafrecht en strafprocesrecht: voltooiing van het concrete misdrijf alsmede herhaling kunnen door preventief ingrijpen op basis van strafvorderlijke bevoegdheden alsmede door oplegging van strafsancities worden voorkomen.

Ik betreur het dat de leden van de SP-fractie met teleurstelling hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel, omdat het niets zou toevoegen aan het huidige wettelijke arsenaal ter bestrijding van dit soort daden. Zij wilden weten wat precies de ratio is van het kaderbesluit. Die ratio kan worden afgeleid uit de considerans. Daarin wordt vastgesteld dat terrorisme een van de ernstigste schendingen is van de beginselen waar de EU op is gegrondvest (overweging 2). Actie van de EU wordt noodzakelijk geacht omdat de doelstellingen op het terrein van de omschrijving van terroristische misdrijven en de doeltreffendheid van de vervolging daarvan unilateraal niet voldoende kunnen worden verwezenlijkt (overwegingen 6, 7, 9). De ratio is derhalve het vergroten van de effectiviteit van de terrorismebestrijding binnen de EU.

De aan het woord zijnde leden wilden voorts weten waarom niet is gekozen voor een algemene definitie van terroristische misdrijven. De reden daarvoor is, dat terroristische misdrijven zich in heel verschillende vormen kunnen voordoen, die ook in strafwaardigheid uiteenlopen. Zij wilden vervolgens weten of er een kans is dat in de ene lidstaat een delict wel als terroristisch misdrijf wordt gekwalificeerd en in een andere lidstaat niet. Vooropgesteld kan daarbij worden, dat het kaderbesluit met zich meebrengt dat de daarin omschreven gedragingen, indien begaan met een terroristisch oogmerk, in elke lidstaat in ieder geval als terroristisch misdrijf strafbaar dienen te zijn gesteld. Denkbaar is in beginsel echter, dat lidstaten ook andere gedragingen al dan niet onder specifieke omstandigheden als terroristisch misdrijf strafbaar stellen.

De leden van de SP-fractie vroegen voorts naar de procedurele gevolgen van de voorgestelde wetgeving. Zij wilden weten of een uitputtend overzicht kan worden verschaft met betrekking tot de uitbreiding van dwangmiddelen in het algemeen en die van de uitbreiding van de aftapmogelijkheden van communicatiegegevens in het bijzonder. Voor de toepasselijkheid van dwangmiddelen is met name de mogelijkheid tot toepassing van voorlopige hechtenis relevant. Die mogelijkheid bestaat bij misdrijven «waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van vier jaren of meer is gesteld» (artikel 67 Sv). Indien van een dergelijk misdrijf sprake is, wordt niet alleen toepassing van voorlopige hechtenis mogelijk, maar – al dan niet onder nadere voorwaarden- ook toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden in titel IVA, titel V en titel VA van het eerste boek van het Wetboek van Strafvordering. Daaronder ressorteren ook bevoegdheden tot het opnemen van telecommunicatie en vertrouwelijke communicatie. Verder kan een bevel tot afname van celmateriaal ten behoeve van een DNA-onderzoek worden gegeven (artikel 151b Sv), en zijn de bevoegdheden tot inbeslagneming, uitlevering en doorzoeking opgenomen in de artikelen 96, 96a, 96b, 96c, 97 en 100 Sv van toepassing. Bij terroristische misdrijven gaat het evenwel om misdrijven waarop thans gewoonlijk reeds meer dan vier jaar gevangenisstraf is gesteld. Op de in artikel 83, onder 1o, Sr omschreven misdrijven staat levenslange gevangenisstraf of tijdelijke van ten hoogste twintig jaar, behoudens voorzover het de samenspanning betreft: daarop staat een maximale gevangenisstraf van tien jaar (artikelen 96 en 122 Sr). Op de misdrijven die ingevolge artikel 83, onder 2o, Sr worden genoemd staat eveneens een strafmaximum van vier jaar gevangenisstraf of meer, met uitzondering van de misdrijven van artikel 117a, artikel 161bis, onderdeel 1o, alsmede artikel 161sexies, onderdeel 1o, Sr. Ook op de misdrijven genoemd in artikel 83, onderdeel 3o, Sr, staat een dergelijk straf-

maximum, met uitzondering van de bedreiging, strafbaar gesteld in artikel 285, eerste lid, Sr.

Een zeker belang voor de mogelijkheid tot toepassing van strafprocessuele bevoegdheden is voorts de grens van acht jaar: de bevoegdheid tot het opnemen van vertrouwelijke communicatie met een technisch hulpmiddel stelt de mogelijkheid om te bevelen dat ter uitvoering van een dergelijk bevel zonder toestemming een woning wordt betreden, daarvan afhankelijk (artikel 126l, tweede lid, Sv). Op de meeste terroristische misdrijven is echter thans reeds een maximale gevangenisstraf van acht jaar of meer gesteld; ook in dit opzicht is de betekenis van het wetsvoorstel beperkt. Ik hoop met het voorgaande overzicht aan het inzicht van de leden van de SP-fractie in de procedurele gevolgen van het wetsvoorstel te hebben bijgedragen.

In dit verband wilden de aan het woord zijnde leden ook weten, hoe lang gegevens, verkregen door het aftappen van communicatiemogelijkheden mogen worden bewaard, en of een vernietigingsplicht bestaat. Regels daaromtrent zijn gesteld in de artikelen 126cc en 126dd Sv. Kern is, dat de officier van justitie de processen-verbaal en andere voorwerpen waaraan gegevens kunnen worden ontleend die zijn verkregen door het opnemen van vertrouwelijke communicatie of het onderzoek van telecommunicatie, voorzover zij niet bij de processtukken zijn gevoegd, bewaart zolang de zaak niet geëindigd is. Twee maanden nadat de zaak geëindigd is, doet de officier van justitie deze processen-verbaal en andere voorwerpen vernietigen. Met een zaak die geëindigd is, wordt daarbij gelijkgesteld een voorbereidend onderzoek dat naar redelijke verwachting niet tot een zaak zal leiden. De officier van justitie kan onder omstandigheden evenwel bepalen dat de gegevens in een ander strafrechtelijk onderzoek mogen worden gebruikt, dan wel worden opgeslagen in het register zware criminaliteit. In dat geval worden de gegevens pas vernietigd als het andere onderzoek is geëindigd dan wel de Wet politieregisters daartoe verplicht. De leden van de SP-fractie wilden ook weten wie er inzage heeft in de gegevens, verkregen door het aftappen van communicatiemogelijkheden. Het antwoord op deze vraag is afhankelijk van de strafprocessuele hoedanigheid van de processen-verbaal of andere voorwerpen waaraan deze gegevens kunnen worden ontleend. Als het om een processtuk gaat, is in de artikelen 30–33 Sv het inzagerecht van de verdachte en diens advocaat geregeld. Uit artikel 51d Sv vloeit voort dat aan de benadeelde partij op haar verzoek toestemming wordt verleend kennis te nemen van de processtukken waarbij zij belang heeft, tenzij bijzondere, in het tweede lid opgesomde belangen zwaarder wegen. In de Wet politieregisters is neergelegd, wie de gegevens, opgenomen in het register zware criminaliteit mag raadplegen.

Tenslotte wilden de aan het woord zijnde leden weten, of de aftapinstallaties geïjkt zijn. Van ijking kan in deze moeilijk gesproken worden, nu met de desbetreffende apparatuur geen metingen worden verricht. Verzekerd is, dat de gebruikte «technische hulpmiddelen» de communicatie correct opnemen. De aftapinstallaties zijn zodanig ingericht dat voldaan kan worden aan de wettelijke vereisten inzake het bewaren en vernietigen van, alsmede de toegang tot gegevens.

Met de leden van de fractie van de ChristenUnie ziet de regering het wetsvoorstel als een onderdeel van een efficiënte en effectieve bestrijding van terrorisme. Graag ga ik in het navolgende op de door deze leden gestelde vragen in.

De leden van de fractie van de SGP stelden de vraag op grond van welke overwegingen gekozen is voor een «royale» implementatie van het kaderbesluit. Een eerste reden die daaraan ten grondslag ligt, is het besef dat een effectieve bestrijding van terrorisme slechts in internationaal verband mogelijk is. Daarbij past, dat een rechtsinstrument dat deze internationale samenwerking beoogt te bevorderen, niet zuinig maar royaal in het Nederlandse strafrecht wordt geïmplementeerd. Maar ook de consistentie

van het Nederlandse strafrecht is met deze benadering gediend. Het zou, om een eerder gegeven voorbeeld aan te halen, merkwaardig zijn wanneer (poging tot) moord een terroristisch delict zou kunnen zijn, maar de aanslag op het leven van het staatshoofd niet.

Het terroristisch oogmerk

De leden van de fractie van de VVD wilden weten of de regering met het opnemen van het oogmerkvereiste heeft bedoeld uit te drukken dat een specifieke vorm van opzet vereist is om tot een bewezenverklaring te kunnen komen. Deze vraag kan bevestigend worden beantwoord: het terroristisch oogmerk, waarvan de formulering met die in het kaderbesluit samenhangt, kan worden opgevat als een strafverzwarende omstandigheid bestaand in een bijkomend oogmerk. Daarmee is tevens een antwoord gegeven op de vraag van de aan het woord zijnde leden, waarom niet gekozen is voor een gangbaar opzetvereiste. Aan de opzetvereisten die de verschillende misdrijven stellen, wordt niet afgedaan; van een terroristisch misdrijf en het bijbehorende zwaardere strafmaximum is evenwel slechts sprake als het terroristisch oogmerk wordt bewezen. De leden van de VVD-fractie wilden weten of deze systematiek tot gevolg zal hebben dat in de praktijk het commune delict subsidiair ten laste wordt gelegd. Dat kan onder omstandigheden inderdaad in de rede liggen. De aan het woord zijnde leden vroegen tenslotte om, mede met behulp van een aantal voorbeelden, aan te geven in welke gevallen het terroristisch oogmerk moet worden geacht aanwezig te zijn en in welke gevallen niet, en zo de grens helder te schetsen. Vooropgesteld moet in dit verband worden dat de omschrijving van het terroristisch oogmerk gebaseerd is op die van het oogmerk omschreven in artikel 1 van het kaderbesluit. Daarmee is gegeven dat niet alleen de nationale wetgever richting kan geven aan de interpretatie van dit bestanddeel. In concrete strafzaken kan, indien rechtsvragen rijzen die daar aanleiding toe geven, een prejudiciële vraag worden gesteld aan het Hof van Justitie. Dat kan, bij de beantwoording van een dergelijke vraag, richting geven aan de interpretatie en daarbij een uniforme uitleg in de lidstaten bevorderen. Interpretatie van het terroristisch oogmerk zal, tegen deze achtergrond, mede in het licht van de redactie en ratio van het kaderbesluit dienen plaats te vinden. Die redactie van het oogmerk wijst er daarbij op dat het misdrijf daadwerkelijk het doel moet hebben een bevolking ernstig vrees aan te jagen (etc.). Het begrip oogmerk wijst in die richting, maar ook de idee van terrorisme. Aanslagen, brandstichtingen, bedreigingen etc. waarbij de dader zich er wel rekenschap van heeft gegeven dat deze de bevolking ernstig vrees aanjagen, maar dit doel niet beoogd heeft, zouden er zo bezien buiten vallen. Te denken valt aan een reeks van brandstichtingen door een pyromaan. De considerans bij het kaderbesluit stelt voorts buiten twijfel dat geen bepaling zo kan worden uitgelegd dat het een beperking of belemmering ten doel zou hebben van fundamentele vrijheden (overweging 10). Ook dat gegeven kan bij de interpretatie worden betrokken. De leden van de fractie van de VVD vroegen in dit verband ook nog om een nadere toelichting van de stelling dat strafbare feiten gepleegd door actiegroepen niet kunnen worden aangemerkt als terroristisch. Deze stellingname kan gelezen worden tegen de achtergrond van het voorgaande. Het misdrijf moet daadwerkelijk tot doel hebben, dat de bevolking of een deel der bevolking van een land ernstige vrees wordt aangejaagd (etc.). Bij actiegroepen zal daar, ook als zij de grenzen van de strafwet overschrijden, niet snel geen sprake van zijn, al kan tevens worden vastgesteld dat actiegroepen geenszins als zodanig van toepassing van de wet zijn uitgesloten. In gevallen waarin sprake is van geweld tegen personen met als oogmerk hen een zodanige vrees aan te jagen dat zij van een verdere uitvoering van hun professie afzien, behoeft nog geen sprake te zijn van een terroristisch misdrijf in de zin van het kaderbesluit. Daarvan kan eerst

sprake zijn, als het terroristisch oogmerk aanwezig is. Indien uitsluitend een groep beroepsgeenoten vrees aangejaagd wordt, behoeft dat nog niet aan de orde te zijn. De formulering «de bevolking of een deel der bevolking van een land» is een concretisering van de term «een bevolking» die voorkomt in artikel 1 van het kaderbesluit. Dat kaderbesluit heeft niet het oog op een gering deel van de bevolking van een land, hoe ernstig en strafwaardig het door de VVD-leden beschreven gedrag ook kan worden geacht. De omstandigheid dat strafbaar gedrag ontwrichtend werkt voor een specifieke beroepsgroep, kan blijkens de redactie van het kaderbesluit en het daarop gebaseerde wetsvoorstel eerst tot een terroristisch misdrijf leiden als het oogmerk bestaat om door het misdrijf de economische basisstructuren van een land te ontwrichten.

De leden van de SP-fractie vroegen in hoeverre het terroristisch oogmerk te breed kan worden geïnterpreteerd. Zij wilden weten of in de voorgestelde wetgeving sociaal protest, als zijnde het wederrechtelijk in zijn macht brengen van infrastructurele voorzieningen om de sociale of economische structuren op ernstige wijze te veranderen, onder terrorisme valt. Ook wilden zij weten of de voorgestelde definitie het mogelijk maakt om een bezetting van openbare plaatsen of bedrijven in het kader van een demonstratieve actie als terrorisme te bestempelen. Tenslotte wilden zij weten of een staking van werknemers die werkzaam zijn in de stroom- en watervoorzieningsbedrijven onder de gedraging ex artikel 1 sub h Kaderbesluit valt. Bij het antwoord op deze vragen kan vooropgesteld worden dat, wil van een terroristisch misdrijf sprake zijn, niet alleen een terroristisch oogmerk aanwezig dient te zijn, maar dat ook de andere bestanddelen van een terroristisch misdrijf aanwezig dienen te zijn. In de door de aan het woord zijnde leden genoemde voorbeelden is, naar het voorkomt, aan deze voorwaarden niet voldaan. Sociaal protest is in het Wetboek van Strafrecht als zodanig niet strafbaar gesteld. Een bezetting van openbare plaatsen of bedrijven kan tot strafbaarheid leiden op grond van artikel 138 Sr; dat misdrijf kan zich blijkens het voorgestelde artikel 83 Sr niet in de vorm van een terroristisch misdrijf voordoen. Het gestelde in artikel 1 onder h van het kaderbesluit is geïmplementeerd via de artikelen 161, 161bis, alsmede 172 Sr. Een staking is in deze artikelen niet strafbaar gesteld: het gaat om het opzettelijk vernielen van zaken (artikelen 161, 161bis Sr) dan wel opzettelijk belemmeren van de toevoer van drinkwater waarvan gevaar of zelfs levensgevaar te duchten is.

De leden van de ChristenUnie meenden dat bij actiegroepen sprake zou kunnen zijn van een glijdende schaal. Zij verwezen naar de anti-Israël-demonstratie in Amsterdam, en meenden dat de algehele toonzetting en sfeer daar dusdanig was, dat van een terroristisch oogmerk sprake was. Zij wilden weten of, indien tijdens deze demonstratie misdrijven zijn gepleegd, die onder het bereik van dit wetsvoorstel vallen, het begrip terroristisch oogmerk naar de mening van de regering aanwezig is. Vooropgesteld kan hierbij worden, dat niet gemakkelijk voorstelbaar is dat de misdrijven die onder het bereik van het wetsvoorstel vallen dat ter uitvoering van het kaderbesluit dient (moord, brandstichting), in het kader van een demonstratie worden begaan. En als dat al het geval zou zijn, is niet gemakkelijk voorstelbaar dat daarbij een terroristisch oogmerk aanwezig is. Cruciaal is, dat het misdrijf met een terroristisch oogmerk begaan moet zijn. Dat de demonstratie bij gelegenheid waarvan het misdrijf begaan is een sterk omstreden politiek oogmerk heeft, is daarvoor slechts van beperkt belang. Een voorbeeld kan dit illustreren. Als, bij gelegenheid van een demonstratie, een mishandeling plaatsvindt, is dat zeer strafwaardig. Alleen in het geval een zware mishandeling wordt gepleegd met een terroristisch oogmerk, kan ingevolge artikel 304a evenwel van een terroristisch misdrijf sprake zijn. Voorts kunnen alleen bedreigingen met een terroristisch misdrijf, een misdrijf derhalve dat met een terroristisch oogmerk wordt begaan, ertoe leiden dat de delictsomschrijving van artikel 285, derde lid, Sr vervuld wordt.

De aan het woord zijnde leden refereerden ook aan de bedreigingen in de richting van Ayaan Hirsi Ali, alsmede de fatwa in de richting van Salman Rushdie. Zij vroegen zich af of deze bedreigingen na aanvaarding van het wetsvoorstel meer betreffen dan de enkele bedreiging van een individu. Vastgesteld kan worden dat een bedreiging met enig misdrijf tegen het leven gericht ingevolge artikel 285 Sr met maximaal twee jaar gevangenisstraf wordt bedreigd. Van een bedreiging met een terroristisch misdrijf is eerst sprake als het misdrijf waarmee gedreigd wordt zou plaatsvinden met het oogmerk een deel van de bevolking van een land ernstige vrees aan te jagen. Daarvan zal bijvoorbeeld sprake kunnen zijn als gedreigd wordt met vergiftiging van drinkwater die tot doel zou hebben een overheid te dwingen iets te doen of niet te doen. Als het misdrijf waarmee gedreigd wordt een misdrijf tegen een enkele persoon behelst, zal het terroristisch oogmerk niet snel bewezen kunnen worden, omdat van een dergelijk misdrijf niet snel gezegd zal kunnen worden dat een deel van de bevolking daardoor ernstige vrees wordt aangejaagd. Een uitzondering is vooral voorstelbaar bij personen die onderdeel uitmaken van de regering of de Staten-Generaal, omdat in dat geval het oogmerk om een overheid te dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden in beeld kan komen. De definitiebepaling van artikel 83a Sr gaf de leden van de fractie van de ChristenUnie tenslotte aanleiding tot de vraag waarom bedrijven en instellingen, anders dan een internationale organisatie, niet onder de definitiebepaling vallen. Vooropgesteld kan daarbij worden, dat ook misdrijven tegen bedrijven en instellingen zeer wel van terroristische aard kunnen zijn. Aanslagen bij bedrijven en instellingen kunnen immers beogen en tot gevolg hebben, dat de bevolking van een land ernstige vrees wordt aangejaagd. Van een terroristisch misdrijf is echter, volgens het kaderbesluit, niet reeds dan sprake als het beoogt de economische of sociale structuren van een bedrijf of instelling te vernietigen. Hoe ernstig ook een dergelijk misdrijf is, de kwalificatie «terroristisch» voert in dit verband te ver. Daarvoor is kenmerkend dat de fundamentele structuren van een land of internationale organisatie, zoals de Europese Unie, bedreigd worden. Het gaat, bij terroristische misdrijven, om misdrijven die de gehele samenleving en de internationale rechtsorde bedreigen; dat keert in de formulering van het oogmerk terug. De leden van de SGP-fractie vroegen waarop de stelling is gebaseerd dat actiegroepen ter bevordering van de door hen nagestreefde doelen geen zeer ernstige misdrijven plegen. Voorts vroegen zij hoe bij voorbaat gesteld kan worden dat bedoelde groepen niet door het aanjagen van vrees zullen pogen de publieke opinie te mobiliseren. Graag verwijs ik deze leden naar de antwoorden die in het voorgaande zijn gegeven op vragen van de leden van de fracties van VVD, SP en ChristenUnie. Vastgesteld is daarbij dat actiegroepen geenszins *als zodanig* van toepassing van de onderhavige wet zijn uitgesloten. Als de toelichting bij de aan het woord zijnde leden deze indruk heeft gewekt, dan hecht ik eraan deze hierbij weg te nemen. Tegelijk kan evenwel, refererend aan de vermelde antwoorden, worden vastgesteld dat een concrete casus waarin een actiegroep zich aan een terroristisch misdrijf schuldig maakt moeilijk denkbaar is.

Misdrijven met terroristisch oogmerk

Inleiding

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de regering met het terroristisch oogmerk een extra subjectief bestanddeel of een objectief bestanddeel op het oog heeft. Uit de bewoordingen van het kaderbesluit en het wetsvoorstel volgt, dat het om een extra subjectief bestanddeel gaat. Zij meenden dat objectivering leidt tot minder bewijsvereisten en dus tot een ruimere aansprakelijkstelling. Dienaangaande zij opgemerkt dat de omstandigheid

dat het terroristisch oogmerk een subjectief bestanddeel is, er niet aan in de weg staat dat het bewijs in veel gevallen uit objectieve omstandigheden kan worden afgeleid. Een bomaanslag gericht tegen een overheidsgebouw of infrastructureel werk, bijvoorbeeld, zal gewoonlijk zozeer als kennelijk doel hebben dat de bevolking van een land ernstige vrees wordt aangejaagd, dat verklaringen van verdachten daaromtrent voor het bewijs zeker niet doorslaggevend zijn. Dat aan het bewijs van het oogmerk enige eisen worden gesteld, spoort tenslotte met de omstandigheid dat dat bewijs een forse verhoging van de maximale wettelijke strafbedreiging met zich meebrengt.

De aan het woord zijnde leden wilden voorts weten of er nog verschil bestaat in de wijze waarop het oogmerk in het voorgestelde artikel 140a Sr is opgenomen en de wijze waarop het aan de overige misdrijven is toegevoegd. Tussen de delictsomschrijving van artikel 140a, eerste lid, Sr en die van de meeste andere terroristische misdrijven bestaat inderdaad in die zin verschil, dat het terroristisch oogmerk niet in artikel 140a, eerste lid, Sr is opgenomen. Bewezen behoeft slechts te worden dat is deelgenomen aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van terroristische misdrijven. De organisatie dient derhalve het plegen van misdrijven ten doel te hebben die met een terroristisch oogmerk worden begaan. Aangetekend kan worden dat de deelneming aan een dergelijke organisatie ook moeilijk aan een dergelijk oogmerk kan worden gebonden: deze strafbaarstelling ziet op tal van gedragingen ten dienste van een terroristische organisatie die, op zichzelf beschouwd, niet tot ernstige vrees bij de bevolking aanleiding behoeven te geven.

De leden van de PvdA-fractie vroegen tenslotte op welke bestanddelen het terroristisch oogmerk betrekking heeft. Het oogmerk kan worden gekarakteriseerd als een bijkomend oogmerk. Het heeft betrekking op de in artikel 83a Sr genoemde omstandigheden in die zin, dat voor bewijs en kwalificatie als terroristisch misdrijf vereist is dat het oogmerk in één van de varianten die in dat artikel genoemd worden bewezen kan worden.

De leden van de fractie van GroenLinks zagen als een van de doelstellingen van het wetsvoorstel, dat het tegemoet wil komen aan problemen die rechters kunnen ondervinden bij de behandeling van strafzaken waarin terroristische delicten ten laste zijn gelegd. Zij vroegen om een reactie op de stelling dat het voorgestelde artikel 83 Sr voorziet in een strafverhoging en niet in een handvat voor de rechterlijke macht om terroristische misdrijven beter te vervolgen, en verwezen daarbij naar de reactie van de NVvR. Vooropgesteld kan daarbij worden dat het wetsvoorstel strekt ter implementatie van het kaderbesluit inzake terrorismebestrijding. Daarmee is de reikwijdte en strekking van dit wetsvoorstel gegeven: aanscherping van het materiële strafrecht, opdat het beter tot uitdrukking brengt dat terroristische misdrijven tot de ernstigste misdrijven behoren. Het wetsvoorstel maakt deel uit van een breder pakket maatregelen, waaronder die van wetgevende aard, voortvloeiend uit het actieplan Terrorismebestrijding en Veiligheid van 5 oktober 2001, dat ertoe strekt de mogelijkheden om terrorisme te bestrijden te verbeteren.

De leden van de SP-fractie vroegen de regering hoe zij artikel 1, tweede lid, van het kaderbesluit beoordeelt. Zij wilden weten of er een aantal fundamentele rechten van burgers onder druk komt te staan, althans wordt ingeperkt door de voorgestelde wetgeving. Dit is naar het oordeel van de regering niet het geval. Het wetsvoorstel bestaat in de kern daarin, dat op gedrag dat reeds strafbaar is gesteld, hogere straffen worden gesteld. Artikel 1, tweede lid, Kaderbesluit is tot stand gekomen naar aanleiding van intensieve gedachteswisselingen in Brussel over de reikwijdte van het Kaderbesluit. Bij het nader omschrijven van terroristische misdrijven en in het bijzonder het terroristische oogmerk kwam ook het optreden van (actie)groeperingen die een bepaald maatschappelijk doel willen verwezenlijken aan de orde. Alle lidstaten waren het erover eens

dat dergelijk optreden in beginsel niet als terroristisch kan worden aangemerkt. Mede in dit licht werd het wenselijk geacht, teneinde mogelijk misverstand hieromtrent te voorkomen, de genoemde bepaling in het Kaderbesluit op te nemen. Dit betekent derhalve niet dat het Kaderbesluit de fundamentele rechten van burgers onder druk zou zetten of zou inperken. De misdrijven opgenomen in het Kaderbesluit en neergelegd in het onderhavige wetsvoorstel zijn zonder meer als zeer ernstige misdrijven aan te merken, die ongeacht welk motief of welke dader, vervolgd en bestraft moet kunnen worden.

De aan het woord zijnde leden vroegen de regering ook, in te gaan op de strafbaarheid van mondelinge steunverlening aan een organisatie, die later als terroristisch wordt bestempeld. Zij informeerden in dat verband naar de kans dat een persoon die mondeling steun verleent aan een groep mensen die een openbaar gebouw bezetten met het oogmerk om een overheid te dwingen iets te doen dan wel de fundamentele sociale structuren te ontwrichten, ten laste kan worden gelegd dat hij steun verleent aan een organisatie met een terroristisch oogmerk. Vooropgesteld kan daarbij worden, dat het in het voorgestelde artikel 140a Sr gaat om deelneming aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van terroristische misdrijven. Het bezetten van een gebouw is niet een misdrijf dat ingevolge artikel 83 Sr als terroristisch kan worden aangemerkt. Artikel 139 Sr, dat in dit verband het meest in de rede ligt, valt niet onder dat artikel. Daar komt bij dat het mondeling steun verlenen als door deze leden omschreven niet als deelneming in de zin van artikel 140a Sr kan worden aangemerkt. De aan het woord zijnde leden vroegen in dit verband ook, waarom de gedraging van deze persoon wel of niet onder de delictomschrijving van artikel 170 Sr viel, en stelden dezelfde vraag ten aanzien van artikel 176a juncto de artikelen 160, 161, 161bis en 161quater Sr. Van belang is in dat verband in de eerste plaats dat een bezetting, ook als deze met enige vernielingen gepaard gaat, nog geen «gemeen gevaar voor goederen» oplevert. Van de gedragingen in de artikelen 160, 161 en 161quater Sr omschreven, is moeilijk voorstelbaar dat zij zich in het verband van een bezetting zullen voordoen. Een bezetting van een electriciteitscentrale (vgl. artikel 161bis Sr) is in beginsel denkbaar; van een misdrijf kan echter eerst sprake zijn bij vernielingen etc., als de stroomlevering daadwerkelijk wordt verhinderd of bemoeilijkt. De leden van de ChristenUnie konden zich, in verband met afpersing en bedreiging, voorstellen dat het oogmerk om zich of een ander wederrechtelijk te bevoordelen, in verband staat met de financiering van een daad van terrorisme. Zij wilden weten of het niet voor de hand ligt om een bepaling met een dergelijke strekking op te nemen, zodat ook afpersing of bedreiging met dit doel strafbaar wordt gesteld. Aan de wens van de aan het woord zijnde leden wordt, naar het voorkomt, door het wetsvoorstel reeds voldaan. In artikel 317, derde lid, wordt verwezen naar artikel 312, tweede en derde lid, Sr; dit wetsvoorstel wil in dat tweede lid een op terrorisme toegesneden strafverhogingsgrond invoeren. Bedreiging met het oogmerk om zich of een ander wederrechtelijk te bevoordelen constitueert de facto afpersing; een afzonderlijke voorziening voor bedreiging ten dienste van financiering van terrorisme komt dan ook niet noodzakelijk voor.

Artikel 83, onderdeel 1o, Sr (ernstige misdrijven)

De leden van de VVD-fractie vroegen, wat de praktische betekenis is van het voorgestelde artikel 83, onderdeel 1o, Sr; zij wilden weten wat het aanmerken als terroristisch nog toevoegt als reeds de maximale straf kan worden geëist. Daarbij suggereerden zij nog dat op deze wijze zou kunnen worden uitgedrukt dat het in de rede ligt om bij de strafoplegging dichter tegen het maximum aan te zitten dan bij commune delicten het geval is. Graag beantwoord ik deze vraag als volgt. In de eerste plaats verplicht het

Kaderbesluit tot het aanwijzen van deze delicten als terroristische misdrijven, indien zij met een terroristisch oogmerk zijn gepleegd. Het betreft hier dus de nakoming van een volkenrechtelijke verplichting. Maar ook in praktische zin heeft deze bepaling zijn nut. Bijvoorbeeld in verband met de rechtsmachtbepaling (artikel 4 Sr). Daarin wordt de rechtsmacht ten aanzien van terroristische misdrijven uitgebreid. Zouden nu de misdrijven in artikel 83, onderdeel 1° Sr. niet als zodanig zijn opgenomen, dan zou de rechtsmachttuitbreiding daarop geen betrekking hebben. Dat is niet alleen onwenselijk, maar in dat geval zou Nederland ook niet volledig hebben voldaan aan de verplichtingen tot het vestigen van rechtsmacht die voortvloeien uit het Kaderbesluit. Ook de strafbaarstelling van artikel 140a Sr is in dit verband van belang: daarin wordt deelneming aan een organisatie die het plegen van terroristische misdrijven tot oogmerk heeft, strafbaar gesteld. Tenslotte kan de aanwezigheid van een terroristisch oogmerk ook van belang zijn voor de daadwerkelijk opgelegde straf, zoals deze leden terecht opmerkten.

Artikel 83, onderdeel 2o, Sr (wettelijke strafverhogingsgronden)

De leden van de CDA-fractie vroegen, waarom in de voorgestelde toevoeging aan artikel 385a Sr alleen de «vrachtwagen» wordt genoemd; voorts wilden zij weten of met de niet nader gedefinieerde term «gevaarlijke lading» het legaliteitsbeginsel niet onnodig geweld wordt aangedaan. Vooropgesteld kan daarbij worden dat de term «transportmiddel voor het vervoer van groepen personen of goederen», die in het kaderbesluit wordt gehanteerd, in het wetsvoorstel wordt geconcretiseerd in «autobus, een trein of ander middel van openbaar vervoer dan wel een vrachtwagen met een gevaarlijke lading». De term «transportmiddel» is namelijk niet precies genoeg, nu daar bijvoorbeeld ook fietsen, bromfietsen en auto's onder vallen, die niet voor het vervoer van groepen personen bedoeld zijn. De term «vrachtwagen» is, als verzamelterm voor transportmiddelen die voor goederen bestemd zijn, voldoende concreet. Hetzelfde geldt voor de term «gevaarlijke lading», die duidt op een lading die, door zijn inherente eigenschappen, geschikt is om gevaar voor een groep personen in het leven te roepen. In dit verband kan er nog aan worden gerefereerd dat de term «gevaar» in veel delictomschrijvingen van het Wetboek van Strafrecht voorkomt.

De leden van de VVD-fractie gaven aan het sterk antidemocratische karakter van de gedragingen van terroristen, gekoppeld aan het gebruik van ernstige geweldsmiddelen, als een wezenskenmerk van terrorisme te zien. Zij vroegen de regering hieromtrent een standpunt te formuleren, en daar andersoortige politieke misdrijven bij te betrekken. Voor de regering is de omstandigheid dat een in artikel 83 Sr omschreven misdrijf met een terroristisch oogmerk wordt begaan, doorslaggevend. Het antidemocratische vormt binnen dat oogmerk inderdaad een belangrijk element, gesproken wordt van het «dwingen» van een overheid. Of een terroristisch misdrijf in een concreet geval als een politiek misdrijf dient te worden aangemerkt, is vooral van belang voor zover daar op het terrein van de strafrechtelijke samenwerking juridische consequenties aan verbonden kunnen of moeten worden. Graag verwijs ik in dit verband nog naar het antwoord, in het navolgende gegeven op een vraag van de leden van de fracties van CDA en PvdA naar het verband tussen politieke en terroristische misdrijven.

Ook de leden van de PvdA-fractie informeerden naar het voorgestelde bestanddeel «vrachtwagen met een gevaarlijke lading», in relatie tot het legaliteitsbeginsel. Graag verwijs ik deze leden naar het antwoord, gegeven op een vergelijkbare vraag van leden van de CDA-fractie. Zij gaven voorts aan, in verband met het lex certa-beginsel bedenkingen te hebben met betrekking tot de uitleg van het «terroristisch oogmerk» in situaties waarin bijvoorbeeld strafbare feiten zijn gepleegd tijdens demon-

straties en dergelijke, of strafbare feiten zijn gepleegd door actiegroepen. Vooropgesteld kan worden dat de omschrijving van het terroristisch oogmerk uit het kaderbesluit voortvloeit. De omschrijving komt, in het perspectief van het legaliteitsbeginsel, voldoende concreet voor.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen, waarom in het voorgestelde artikel 161 Sr de vernieling van gas- of waterleidingen of rioleringen is opgenomen. De reden is gelegen in het kaderbesluit. Dat noemt in artikel 1 als strafbaar te stellen gedraging «het veroorzaken van grootschalige vernieling van (...) infrastructurele voorzieningen». Voorts vroegen deze leden zich af of door het ontbreken van het begrip «wederrechtelijk» strafbaarheid kan ontstaan voor grondwerkers die per ongeluk een leiding of rioleringsbuis vernielen. Dat is niet het geval, reeds omdat artikel 161 Sr eist dat het vernielen (etc.) «opzettelijk» is gebeurd. Ook deze leden vroegen tenslotte een reactie op de door de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak geuite bezwaren tegen het begrip «vrachtwagen met een gevaarlijke lading», en vroegen zich af of hier het lex-certabeginsel in het gedrang komt. Graag verwijs ik deze leden naar het antwoord, gegeven op een vergelijkbare vraag van leden van de CDA-fractie.

De leden van de ChristenUnie stelden aan de orde dat de strafbedreiging op de verschillende delicten uit Titel VII uiteenloopt, en refereerden daarbij aan een eerdere stellingname van deze leden. Zij drongen aan op gelijktrekking van de strafbedreigingen van vergelijkbare misdrijven over de hele linie tot twintig jaar, en vroegen of de regering hier bij de behandeling van dit wetsvoorstel toe wil overgaan. Naar hun mening zou de samenhang tussen het voorgestelde artikel 83, eerste lid, Sr en het voorgestelde artikel 176a Sr daardoor eenvoudiger worden. Vooropgesteld kan worden, dat dit wetsvoorstel in een aanmerkelijke verhoging van de strafbedreiging voor terroristische misdrijven voorziet. Uit oogpunt van adequate strafbedreiging is een verdere aanpassing dan ook niet noodzakelijk. Dat geldt met name voor de misdrijven die door de fractie van de ChristenUnie worden genoemd, welke met een maximale vrijheidsstraf van vijftien jaren worden bedreigd. Ingevolge het voorgestelde artikel 176a Sr wordt deze straf verhoogd tot levenslange gevangenisstraf of tijdelijke van ten hoogste twintig jaren als het misdrijf wordt begaan met een terroristisch oogmerk. De door de aan het woord zijnde leden bepleite gelijkschakeling is bij deze misdrijven bereikt, op het hoogste niveau. Voorts zou een aanpassing als door deze leden voorgesteld niet van invloed zijn op de samenhang tussen het voorgestelde artikel 83, eerste lid, en het voorgestelde artikel 176a Sr. Ook na een aanpassing als door deze leden voorgesteld zal zich, naar het voorkomt zelfs in meer gevallen, de situatie voordoen dat een delictsomschrijving verschillende varianten kent, waarvan op de zwaarste levenslange gevangenisstraf is gesteld. Een aanpassing van strafmaxima tenslotte die geen relatie met terrorismebestrijding heeft, gaat het bestek van dit wetsvoorstel, dat de implementatie van het kaderbesluit tot doel heeft, te buiten.

Artikel 83, onderdeel 3°, Sr (specifieke terroristische misdrijven)

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen de regering of zij ermee kan instemmen dat doodslag gepleegd met een terroristisch oogmerk in veel gevallen zal kunnen worden geschaard onder artikel 289 Sr. Dat is inderdaad het geval: als het terroristisch oogmerk kan worden vastgesteld, zal veelal ook van voorbedachte raad sprake zijn. Het kaderbesluit noemt in artikel 1 echter elke aanslag op het leven van een persoon die de dood ten gevolge kan hebben; het is ook niet uitgesloten dat de voorbedachte raad in een enkel geval niet zal kunnen worden vastgesteld.

Deelneming aan een terroristische organisatie

De leden van de VVD-fractie vroegen of het voorliggend wetsvoorstel het bedrijven van terrorisme als zodanig strafbaar stelt. Daarbij dachten zij aan het complex van gedragingen dat in terroristische organisaties wordt gepleegd, vanaf fondsen- en ledenwerving tot aan het daadwerkelijk plegen van geweldsdelicten. Meer specifiek wilden zij weten of drugs-smokkel door een terroristische organisatie een zwaardere strafbedreiging kent. Zij vroegen zich in verband met de bewijzeisen die bij artikel 140 Sr gesteld worden af of het voorgestelde artikel 140a voldoende kracht geeft om terrorisme als zodanig te kunnen vervolgen.

Het voorliggend wetsvoorstel stelt, in aansluiting bij en ter implementatie van het kaderbesluit, een aantal gedragingen als terroristische misdrijven strafbaar. Met de selectie van misdrijven, en de formulering van het terroristisch oogmerk, is beoogd, zoals ook uit de naam van het kaderbesluit blijkt, aan de bestrijding van terrorisme bij te dragen. Een strafbaarstelling van terrorisme als zodanig is te onbepaald, het kaderbesluit maakt duidelijk dat daar tal van gedragingen onder vallen die in strafwaardigheid aanmerkelijk kunnen verschillen. Concrete gedragingen kunnen derhalve als terroristisch misdrijf worden vervolgd als zij onder een in dit wetsvoorstel opgenomen strafbaarstelling kunnen worden gerubriceerd. Ten aanzien van fondsen- en ledenwerving ten behoeve van terroristische organisaties kan worden vastgesteld dat deze gedragingen als «deelneming» aan dergelijke organisaties kan worden beschouwd. Verwezen zij in dit verband nog naar de Nota van Wijziging bij dit wetsvoorstel, waar zulks ook in verband met deze vraag van de aan het woord zijnde leden expliciet in is vastgelegd. Ook drugssmokkel kan, voorzover de smokkel gericht is op de verwerving van gelden ten behoeve van een terroristische organisatie, onder artikel 140a Sr worden gebracht. Op drugssmokkel zijn ook los van eventuele verbanden met terroristische organisaties evenwel reeds zware straffen gesteld. Artikel 140a Sr, zoals verduidelijkt bij Nota van Wijziging, en bezien in samenhang met de in andere artikelen omschreven terroristische misdrijven, biedt naar het oordeel van de regering dan ook voldoende mogelijkheden om terroristische organisaties te bestrijden.

Voorts stelden de aan het woord zijnde leden nog een vraag over de vervolgbaarheid van de zogenaamde politieke takken van terroristische groeperingen. Zij wilden weten of de leden daarvan met een redelijke kans op succes vervolgd kunnen worden op basis van de hier geïntroduceerde bepaling. Van belang is in dat verband, of het lidmaatschap van een aan een terroristische organisatie gelieerde politieke groepering als deelneming aan die terroristische organisatie kan worden beschouwd. De beantwoording van die vraag is van tal van factoren van feitelijke aard afhankelijk, zoals de mate waarin de doelen van de terroristische organisatie en de politieke groepering samenlopen, en de mate waarin de organisaties daadwerkelijk met elkaar versmolten zijn. Mede aan de hand van dergelijke factoren kan worden bepaald of de bijdrage van de betrokkene als deelneming aan de terroristische organisatie kan worden aangemerkt. Tenslotte wilden de leden van de VVD-fractie weten hoe het zit met de vervolging in Nederland van elders verboden organisaties die bijvoorbeeld op de Europese zwarte lijst zijn geplaatst. In antwoord op deze vraag kan ik deze leden mededelen dat het enkele feit van verbodenverklaring in het buitenland danwel de vermelding op de EU-lijst van terroristische organisaties op zichzelf onvoldoende aanknopingspunt vormt voor de vervolging van deze organisaties in Nederland. Dit neemt overigens niet weg dat uit hoofde van de Sanctiewet in samenhang met de WED in ieder geval wel telkens elke handeling, strekkende tot financiële ondersteuning van op de EU-lijst geplaatste organisaties strafbaar is. Voor de toepassing van het commune strafrecht brengt vermelding op de lijst daarbij verhoogde waakzaamheid van de Nederlandse inlichtingen-

veiligheids- en opsporingsdiensten met zich mee. Dat is thans ook de feitelijke situatie. Verder kan ik de leden van de fractie van de VVD berichten dat zich tot op heden evenmin een geval heeft voorgedaan waarin op basis van aanvullende, belastende gegevens besloten is tot vervolging van een organisatie die elders is verboden of op de EU-lijst staat vermeld.

Rechtsmacht

De leden van de fracties van het CDA en de PvdA vroegen een nadere beschouwing op de verhouding tussen terroristische misdrijven als bedoeld in het onderhavige wetsvoorstel en politieke delicten als bedoeld in het uitleveringsrecht. In het uitleveringsrecht zoals neergelegd in diverse bi- en multilaterale uitleveringsverdragen geldt in het algemeen dat voor politieke delicten niet mag worden uitgeleverd. Op deze algemene regel in het uitleveringsrecht is tot nu toe ten aanzien van terrorisme in een viertal verdragen een uitzondering gemaakt. Het betreft hier: het op 27 januari 1977 te Straatsburg tot stand gekomen Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme (Trb. 1977, 63), de op 27 september 1997 te Dublin tot stand gekomen Overeenkomst, opgesteld op rond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie betreffende uitlevering tussen de lidstaten van de Europese Unie (Trb. 1996, nr. 304), verder te noemen de EU-overeenkomst, het op 15 september 1997 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen (Trb 1998, 84) en het op 9 december 1999 te New York tot stand gekomen Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme (Trb. 2000, 12). Met uitzondering van de EU-overeenkomst bepalen de genoemde verdragen dat de daarin vermelde terroristische misdrijven in het kader van uitlevering niet meer als politiek delict mogen worden aangemerkt. Uitlevering voor die delicten kan dus niet meer worden geweigerd wegens het politieke karakter van de delicten. De EU-overeenkomst die algemene regels voor uitlevering bevat, bepaalt dat geen feit meer kan worden aangemerkt als politiek delict, maar laat de mogelijkheid daarop bepaalde uitzonderingen te maken. Voor de volledigheid wordt hieraan nog toegevoegd dat in het kaderbesluit inzake het Europees aanhoudingsbevel en de procedures voor overlevering tussen de lidstaten geen weigeringsgrond wegens het politieke karakter van het delict is opgenomen.

De vraag die vervolgens rijst is in hoeverre terroristische misdrijven als bedoeld in dit wetsvoorstel in het kader van een uitleveringsprocedure als politiek delict kunnen worden aangemerkt. Allereerst zal dus het toepasselijke verdrag in die mogelijkheid dienen te voorzien. Is dat het geval dan dient te worden vooropgesteld, dat de beoordeling of er sprake is van een politiek delict uitsluitend toekomt aan de autoriteiten van het land waaraan de uitlevering is verzocht. Met uitzondering van de zogeheten staatkundige delicten, in Nederland de artikelen 92 tot en met 107a van het Wetboek van Strafrecht, is daarbij niet de kwalificatie van het feit in het nationale recht van de aangezochte staat doorslaggevend voor de vraag of het een politiek delict betreft, doch de omstandigheden waaronder het feit is gepleegd. Uit de rechtspraak vloeit voort dat van een politiek delict sprake is indien het feit, gelet op de omstandigheden waaronder het is begaan, een overwegend politiek karakter heeft. Daarbij is van belang de vraag of de pleger in redelijkheid heeft kunnen oordelen dat de feiten afzonderlijk dan wel in onderlinge samenhang beschouwd tot enig direct op het politieke einddoel betrokken resultaat konden leiden. Waar rechtstreeks verband ontbreekt, kan niet gesproken worden van politieke feiten, hoe politiek de motieven van de daders ook waren (HR 8 mei 1978, NJ 1978, 314). De vraag in hoeverre er een overlap bestaat tussen terroristische misdrijven en politieke delicten is dus niet op voorhand in algemene zin te beantwoorden. Per geval zal moeten worden

bezien of in de concrete casus sprake is van een feit dat als politiek delict is aan te merken.

Financiële consequenties

De leden van de SP-fractie vroegen de regering of de mededeling dat de financiële consequenties van het onderhavige wetsvoorstel beperkt zullen blijven, de werkelijkheid niet enigszins simplificeert. Zij vroegen de regering een overzicht te geven van de verruiming van dwangmiddelen in combinatie met de financiële gevolgen. Een overzicht van de gevolgen van dit wetsvoorstel op het terrein van de dwangmiddelen is eerder in dit wetsvoorstel reeds gegeven naar aanleiding van een vraag van deze leden; graag verwijs ik hun daarnaar. De door hen gevraagde combinatie van dit overzicht met financiële gevolgen kan niet worden gegeven. Terroristische misdrijven zijn, binnen het strafrechtelijk bedrijf, uitzonderingen. Ook thans kunnen deze misdrijven worden vervolgd, en staan op de ernstiger vormen daarvan zware gevangenisstraffen. Te voorzien valt dan ook niet dat het onderhavige wetsvoorstel wijzigingen in de strafrechtspraktijk teweeg zal brengen met aanmerkelijke financiële consequenties.

Bijlage 1

De leden van de CDA-fractie vroegen nog aandacht voor de verschillende sancties tegen rechtspersonen die in artikel 8 van het kaderbesluit zijn opgesomd. In reactie daarop zou ik graag willen verduidelijken dat de artikelen 7 en 8 van het kaderbesluit standaardbepalingen zijn die in verscheidene EU-instrumenten te vinden zijn. Deze bepalingen verplichten lidstaten ertoe in ieder geval te voorzien in enigerlei vorm van aansprakelijkheid van rechtspersonen, ongeacht of deze op strafrechtelijke, civielrechtelijke dan wel administratiefrechtelijke leest is geschoeid. Achtergrond hiervan vormt het feit dat het merendeel van de lidstaten nog geen regeling inzake de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen kent. Teneinde deze landen toch te houden aan een regeling die dicht tegen strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen aan zit, is binnen de Europese Unie de tekst overeengekomen die ook in de artikelen 7 en 8 is vervat. De in het kaderbesluit genoemde sanctievoorbeelden behoeven derhalve niet van een puur strafrechtelijke aard te zijn; de vermelding vindt zijn achtergrond in het feit dat bij het ontbreken van de mogelijkheid tot het opleggen van strafrechtelijke sancties tegen rechtspersonen aan dergelijke alternatieven kan worden gedacht.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner