

Vergaderjaar 2005–2006

30 102 (R 1787)

Goedkeuring en uitvoering van het op 15 mei 2003 te Straatsburg tot stand gekomen Protocol tot wijziging van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme (Trb. 2003, 133)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 3 oktober 2005

Inleidende opmerkingen

Mede namens de minister van Buitenlandse Zaken dank ik de vaste commissie van Justitie voor haar verslag inzake dit wetsvoorstel, waarvan zij met interesse hebben kennisgenomen. Op de in het verslag opgenomen vragen ga ik graag nader in, waarbij ik in gevallen waar dat zinvol lijkt met elkaar samenhangende vragen of punten gezamenlijk zal behandelen.

Wetsvoorstel

(1/19) Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fracties van CDA en D66 naar gevallen waarin de relevantie van het Verdrag daadwerkelijk is gebleken, merk ik het volgende op. Nederland heeft het Verdrag nooit in relatie tot uitleveringsverzoeken toegepast omdat het sinds de inwerkingtreding van het Verdrag niet meer is voorgekomen dat de uitleveringsrechter van oordeel was dat een uitleveringsverzoek een politiek delict betrof. Wel is een enkele maal rechtshulp geweigerd met een beroep op het politieke karakter van het desbetreffende delict. Ik wijs er evenwel op dat de relevantie van de depolitisering verder strekt dan de frequentie waarmee het in praktijk wordt toegepast; er gaat ook een belangrijk signaal naar de internationale gemeenschap van uit, een signaal dat er onder andere toe heeft geleid dat sinds de totstandkoming van dit Verdrag in 1977 ook in alle nieuwe VN-verdragen inzake terroristische misdrijven een depolitiseringsclausule is opgenomen.

(2) Over het eventueel toenemen van de praktische relevantie van het Verdrag na inwerkingtreding van het Protocol, waarnaar de leden van de CDA-fractie ook vragen, kan ik vanzelfsprekend geen zekerheid bieden. Ik kan slechts aangeven dat, nu het gewijzigde Verdrag betrekking zal hebben op een grotere groep strafbare feiten, en eveneens op een mogelijk grotere groep staten dan het huidige Verdrag, de praktische relevantie ervan groter zou kunnen worden. (3) Deze leden vragen verder, hoe de in het Protocol opgenomen beperking van de verplichting tot uitleveren in gevallen waarin de doodstraf dreigt, zich verhoudt tot hetgeen nu reeds in artikel 8 van de Uitleveringswet is opgenomen. Het antwoord luidt dat,

juist als gevolg van de opnemings in het Verdrag van deze beperking, Nederland in de toekomst ook in situaties die onder dit Verdrag vallen, artikel 8 van de Uitleveringswet kan blijven toepassen.

(4) Voorts vragen deze leden in hoeverre het voorgestelde voorbehoud uiting geeft aan het vertrouwen in de rechtssystemen van de partners van het Verdrag. In dat verband wijs ik erop dat het maken van een voorbehoud hier niet moet worden gezien als een uiting van twijfel aan het vertrouwen in de rechtssystemen van de verdragspartners op dit moment. Dat vertrouwen blijkt bijvoorbeeld al uit het feit dat met de Verdragspartners uitleveringsrelaties bestaan. Het voorgestelde voorbehoud is in de eerste plaats een voortzetting van het oorspronkelijke, mede op aandringen van de Tweede Kamer destijds aangescherpte voorbehoud. Daarbij speelt nu ook mee dat de groep van staten die bij het gewijzigde Verdrag partij zal worden aanzienlijk breder is dan in 1977 het geval was ten aanzien van het oorspronkelijke Verdrag, terwijl het gewijzigde Verdrag daarnaast wordt opengesteld voor staten die geen lid van of waarnemer bij de Raad van Europa zijn.

(5) In theorie is het inderdaad mogelijk, zoals deze leden veronderstellen, dat andere landen zich achter het Nederlandse voorbehoud zullen verschuilen, nu elk voorbehoud (net als onder het huidige Verdrag) wederkerige werking heeft. In praktijk zal hiervan naar mijn verwachting geen sprake zijn. Immers, een Staat die bij dit Verdrag partij is heeft, wanneer hij een beroep op een dergelijk voorbehoud doet, op grond van het Verdrag dan de tenminste even zware verplichting om de zaak aan zijn eigen vervolgingsautoriteiten voor te leggen.

(6/10) De leden van de CDA-fractie vragen tevens, welke andere partners bij het Verdrag een zelfde soort voorbehoud hebben gemaakt en of dit ruimere voorbehouden zijn. Bij het huidige Verdrag hebben in totaal 16 Partijen een voorbehoud gemaakt dat, hoewel steeds anders geformuleerd, inhoudelijk vergelijkbaar is met het door Nederland gemaakte. Het betreft Azerbeidjan, België, Kroatië, Cyprus, Estland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, IJsland, Italië, Malta, San Marino, Servië en Montenegro, Zweden, Zwitserland en Macedonië. Inclusief Nederland betreft dat derhalve 10 EU-lidstaten. Van de staten die bij het Verdrag een voorbehoud maakten hebben tot op 22 september 2005 slechts Kroatië, Cyprus en Estland ook het Protocol geratificeerd, alledrie zonder hun voorbehoud te hernieuwen. Griekenland, dat het Protocol nog niet ratificeerde, heeft het Protocol ondertekend onder verwijzing naar de mogelijkheid een hernieuwd voorbehoud te maken.

(7) Is er zicht op welke derde landen in de nabije toekomst toe zullen treden als partner bij het Verdrag en welke criteria hiervoor gelden, zo vragen deze leden. Toetreding tot het gewijzigde Verdrag zal, naast leden van de Raad van Europa, ook voor waarnemers bij de Raad van Europa mogelijk worden. Momenteel zijn dat de VS, Canada, Mexico en Japan; vooralsnog heeft geen van hen aangegeven ook daadwerkelijk van plan te zijn tot het gewijzigde Verdrag toe te treden. Staten die lid noch waarnemer bij de Raad van Europa zijn, kunnen slechts toetreden op uitnodiging van het Comité van Ministers; ook in het licht van het feit dat het Protocol waarschijnlijk niet op korte termijn in werking zal treden, valt vooralsnog niets te zeggen over welke landen daarvoor eventueel in aanmerking zouden kunnen komen.

(8) Toetreding tot het EVRM door niet-lidstaten van de Raad van Europa, die partij worden bij het gewijzigde Verdrag, is niet aan de orde. Hoewel de «export» van EVRM-normen op zichzelf slechts kan worden toegejuicht, biedt het EVRM, naast normstelling, ook een inmiddels beproefd

toezichtsmechanisme. Dat mechanisme staat reeds onder grote druk – zie het thans bij de Tweede Kamer aanhangige voorstel tot goedkeuring van Protocol nr. 14 bij het EVRM (Kamerstukken II, 2004/05, 30 089 (R 1788)) – en zou dat nog meer komen te staan als niet-Europese staten zouden toetreden, zulks nog los van het feit dat daarvoor eerst (opnieuw) EVRM-wijziging nodig zou zijn. Overigens is een dergelijke toetreding ook niet nodig. Het is immers goed mogelijk om aan de in artikel 4 gestelde waarborgen te voldoen zonder bij het EVRM partij te zijn.

(9 DW) Dezelfde leden vragen verder wat er, in het licht van het feit dat een voorbehoud niet van toepassing is bij overlevering tussen lidstaten van de Europese Unie, gebeurt als een persoon ten aanzien van een strafbaar feit van politieke aard wordt overgeleverd aan een lidstaat van de Europese Unie dat geen voorbehoud heeft gemaakt bij het Europees Verdrag ter bestrijding van terrorisme. Naar aanleiding van deze vraag wijs ik erop dat deze situatie is voorzien in artikel 28, vierde lid, van het op 13 juni 2002 door de Raad van Europese Unie vastgestelde kaderbesluit betreffende het Europees Aanhoudingsbevel (2002/548/JBZ). Dat artikel bepaalt dat een op basis van een Europees aanhoudingsbevel overgeleverde persoon niet mag worden verdergeleverd aan een derde staat zonder de uitdrukkelijke instemming van de oorspronkelijke Staat van overlevering.

(11) De leden van de VVD-fractie vragen wat de rechtsgevolgen zullen zijn van het stilzwijgend laten verlopen van de termijn van drie jaren voor het voortbestaan van het gemaakte voorbehoud. Hierover kan ik het volgende zeggen. Ingevolge het bepaalde in het Protocol zal een gemaakt voorbehoud na drie jaar komen te vervallen, tenzij het in overeenstemming met het bepaalde in het Protocol wordt hernieuwd. Met het oog daarop wordt voorgesteld een voorbehoud voor onbepaalde termijn goed te keuren, zodat de regering het voorbehoud elke drie jaar kan verlengen zonder dat daarvoor steeds een wettelijke procedure vereist is. Die zal slechts vereist zijn wanneer regering dan wel parlement van mening is dat het voorbehoud niet weer zou moeten worden vernieuwd. Mocht het voorbehoud komen te vervallen doordat de regering onbedoeld verzuimt het tijdig en op de juiste wijze te verlengen, dan zal, ook gelet op artikel 94 van de Grondwet, het voorbehoud ingevolge het gewijzigde Verdrag komen te vervallen. Overigens wijs ik erop dat, teneinde een dergelijke situatie te voorkomen, ook artikel 16, zesde lid, van het gewijzigde Verdrag zelf een verplichting bevat voor de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa om een jaar van tevoren te waarschuwen voor het aanstaande aflopen van het voorbehoud.

(12) De leden van de fractie van de SP vragen, of de regering Greenpeace als een mogelijk terroristische organisatie beschouwt dan wel of zij het gebruik van de terreurwetten tegen demonstranten een onwenselijke mogelijkheid vindt. Naar aanleiding van deze vraag wijs ik erop dat de depolitiseringsclausule geen betrekking heeft op het kwalificeren van organisaties of groepen mensen als terroristische organisatie. De depolitiseringsclausule ziet op de vraag of een verzoek om uitlevering of rechtshulp wegens een bepaald, in het Verdrag en Protocol als daarvoor relevant aangemerkt misdrijf, mag worden geweigerd met een beroep op het politieke karakter van dat misdrijf. Het gaat in dit verband derhalve niet over de vraag of bepaalde organisaties of personen als terroristisch moeten worden aangemerkt, maar of organisaties en personen zich schuldig maken aan door het Verdrag en het Protocol als terroristisch aangemerkte misdrijven.

(13) Deze leden zijn voorts huiverig voor de mogelijkheid die de depolitiseringsclausule geeft aan overheden om bepaalde groepen, zoals demon-

stranten, als terrorist aan te wijzen en te vervolgen, geven aan ook geen staatsterrorisme te willen ondersteunen, en vragen welke positie de regering in dezen inneemt. Net als de leden van de SP-fractie ben ik van mening dat staatsterrorisme geen steun verdient. Voor het overige wijs ik er, ook in aanvulling op mijn reactie op hun vorige vraag op dat, waar het gaat om in een dergelijke situatie gedane uitleveringsverzoeken wegens politieke delicten, of verzoeken die gericht zijn op het mogelijk maken van vervolgingen wegens discriminatoire redenen, juist artikel 4 van het Protocol en het voorgestelde voorbehoud de mogelijkheid bieden om de gevraagde uitlevering te weigeren.

(14) In verband met de nieuwe mogelijkheid dat ook niet-leden van de Raad van Europa kunnen deelnemen aan dit verdrag, veronderstellen deze leden verder dat daarbij vooral gedacht moet worden aan landen die worden gezien als «thuislanden» van terroristen. Zoals ik hierboven al aangegeven heb, is daarbij in de eerste plaats gedacht aan staten die waarnemer bij de Raad van Europa zijn, en in de tweede plaats aan Staten die door het Comité van Ministers zouden worden uitgenodigd toe te treden tot het Verdrag. De vraag of de Staten in kwestie moeten worden gezien als «thuislanden» van terroristen speelt daarbij geen rol, en lijkt ook in het licht van het feit dat in beginsel elke Staat een thuisland van een terrorist kan zijn van minder belang.

(15/16) Deze leden willen voorts weten hoe rechtszekerheid te garanderen is wanneer de afweging van andere staten om bepaalde groeperingen tot terrorist te verklaren, zal verschillen van de afweging die het Koninkrijk zal maken. Naar aanleiding hiervan wijs ik erop dat, zoals ik hierboven ook al heb aangegeven, aanknopingspunt bij de depolitisering in de zin van dit Verdrag en Protocol niet is, of een bepaalde groepering als terroristisch moet worden beschouwd, maar of een bepaalde gedraging valt onder de terroristische misdrijven waarop Verdrag en Protocol van toepassing zijn. Nu die gedragingen in de VN-verdragen waaraan wordt gerefereerd voldoende helder zijn omschreven, is naar de regering meent de rechtszekerheid niet in het geding. Mocht er desondanks reden zijn om aan te nemen dat een bepaalde persoon alleen wordt opgeëist om redenen van politieke aard of wegens een politiek delict, dan kunnen het bepaalde in artikel 4 en het voorgestelde voorbehoud uitkomst bieden.

(17) De door deze leden genoemde vrees, dat politiek onwenselijke groepen in dit verband tot terrorist worden bestempeld, deelt de regering, gelet ook op het hierboven al uiteengezette, niet.

(18) Op verzoek van deze leden ga ik graag nader in op de verhouding tussen het instandhouden van voorbehouden enerzijds en de effectiviteit van de mogelijkheden tot samenwerking anderzijds. Hoewel inderdaad het maken van een voorbehoud kan worden gezien als een afbreuk aan de samenwerkingsmogelijkheden, betekent het maken van een voorbehoud, en zelfs het in een concreet geval doen van een beroep daarop, niet dat daarmee ook het uiteindelijke doel van het Verdrag buiten bereik raakt. Dat doel is immers, met onderlinge afspraken te voorkomen dat plegers van terroristische misdrijven straffeloos blijven doordat zij met succes hun toevlucht zoeken in «veilige havens». Nu op grond van artikel 7 van het gewijzigde Verdrag een Staat die Partij is, wanneer hij de uitlevering van een terrorismeverdachte weigert, de zaak ter vervolging aan zijn nationale autoriteiten moeten voorleggen, is van straffeloosheid geen sprake.

(20) Deze leden vragen ook of bij de herziening van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme een clause is opgenomen die het gebruik van inlichtingen verkregen door marteling door de aangesloten staten verbiedt, en zo neen, waarom niet. Ik kan hen meedelen dat een dergelijke

clause niet is opgenomen, omdat de taak van de werkgroep die het Protocol heeft voorbereid, beperkt was tot het met behoud van zijn oorspronkelijke karakter van instrument van depolitiseren actualiseren van het Verdrag van 1977, en daarnaast het gewijzigde Verdrag open te stellen voor toetreding door derde Staten. Een clause zoals door deze leden bedoeld is daarbij niet aan de orde geweest. Overigens is een vergelijkbare clause wel opgenomen in de Richtlijnen inzake mensenrechten en de strijd tegen terrorisme van 11 juli 2002, waar Richtlijn IV expliciet benadrukt dat marteling ook in het verband van terrorismebestrijding absoluut verboden is.

(21) Op het verzoek van deze leden, een impressie te geven van de inventarisatie van manieren waarop de Raad van Europa aan terrorismebestrijding kan bijdragen, voldoe ik graag, al moet ik dat doen zonder volledig te willen zijn. Sinds de totstandkoming van het Protocol tot wijziging van het Verdrag van 1977 heeft de Raad van Europa een tweetal andere verdragen totstandgebracht (ter preventie van terrorisme resp. ter modernisering van het Witwasverdrag in verband met de financiering van terrorisme, beide vastgesteld op 16 mei 2005), alsmede een Aanbeveling op het gebied van bijzondere opsporingstechnieken, een Aanbeveling inzake de bescherming van getuigen en spijtoptanten, en één inzake fraude met identiteitsdocumenten. Naast de hierboven al genoemde Richtlijnen inzake mensenrechten en de strijd tegen terrorisme werden op 2 maart 2005 ook nog Richtlijnen ter bescherming van de rechten van slachtoffers van terrorisme aangenomen. Tot slot is vermeldenswaard dat ten behoeve van de praktijk wordt gewerkt aan overzichten per land van de wetgeving en organisatie ten behoeve van de terrorismebestrijding.

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