

Vergaderjaar 2007–2008

31 422 (R1853)

Goedkeuring van het op 16 mei 2005 te Warschau totstandgekomen Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme (Trb. 2006, 34)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 3 juni 2008

De vaste commissie voor Justitie,¹ belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

ALGEMEEN

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij onderschrijven ten volle de doelstelling van het Verdrag, alsook de beoogde maatregelen om die doelstelling te realiseren.

Naar de mening van deze leden brengen de in het Verdrag geformuleerde bepalingen op evenwichtige wijze de bestrijding van terrorisme en de bescherming van mensenrechten en fundamentele vrijheden met elkaar in balans. In dit verband wijzen zij op de «waarborg- en beschermingsartikelen» 12 en 13 van het Verdrag.

De leden van de CDA-fractie hebben enkele vragen en opmerkingen over het wetsvoorstel.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel, deze leden hebben daarover enkele vragen.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel en hebben hierover nog enige opmerkingen en vragen.

1.1 Totstandkoming van het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme

De leden van de CDA-fractie vragen waarom nu pas dit wetsvoorstel wordt ingediend ter goedkeuring van een verdrag dat drie jaar geleden is aangenomen. Hoeveel en welke Europese Unie lidstaten en andere staten hebben inmiddels het Protocol tot wijziging van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme van 1977 geratificeerd?

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), De Wit (SP), Van der Staaij (SGP), Kamp (VVD), Arib (PvdA), ondervoorzitter, De Pater-van der Meer (CDA), voorzitter, Çörüz (CDA), Joldersma (CDA), Gerkens (SP), Van Velzen (SP), Azough (GL), Timmer (PvdA), Griffith (VVD), Aasted-Madsen-van Stiphout (CDA), Teeven (VVD), Verdonk (Verdonk), De Roon (PVV), Pechtold (D66), Heerts (PvdA), Thieme (PvdD), Kuiken (PvdA), Leijten (SP), Bouwmeester (PvdA), Van Toorenburg (CDA) en Anker (CU).

Plv. leden: Uitslag (CDA), Langkamp (SP), Van der Vlies (SGP), Weekers (VVD), Smeets (PvdA), Schinkelshoek (CDA), Jager (CDA), Jonker (CDA), Roemer (SP), Vacature (algemeen), Halsema (GL), Dijsselbloem (PvdA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), De Vries (CDA), Van Miltenburg (VVD), Zijlstra (VVD), Fritsma (PVV), Koşer Kaya (D66), Gill'ard (PvdA), Ouwehand (PvdD), Spekman (PvdA), Vacature (algemeen), Bouchibti (PvdA), Van Haersma Buma (CDA) en Slob (CU).

In de memorie van toelichting (hierna: memorie) wordt verwezen naar diverse verdragen inzake de bestrijding van terrorisme. De leden van de CDA-fractie constateren dat er op dit gebied inmiddels veel internationale regelgeving bestaat, in de vorm van verdragen, protocollen, richtlijnen, kaderbesluiten. Naar de mening van deze leden gaat dit verscheidenheid aan regelgeving ten koste van het algehele overzicht. Deze leden ontvangen graag een overzicht van al deze regelgeving.

De leden van de SP-fractie delen de conclusie van het T. M. C. Asser Instituut dat zeer zorgvuldig moet worden omgegaan met het eventueel strafbaar stellen van apologie, aangezien dit op gespannen voet staat met de bescherming van het recht op de (fundamentele) vrijheid van meningsuiting.

Zij merken op dat het strafbaar stellen van apologie is van de Codexter-agenda verdwenen omdat het draagvlak voor strafbaarstelling van apologie in de rechtspraak niet groot is. Verder is het lastig om een eventuele strafbaarstelling zodanig vorm te geven dat deze voldoende precies is voor zowel de rechtsgenoten als voor de rechtspraak; voldoet aan de eisen van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM), voldoet aan het legaliteitsvereiste en ook nog relevante toegevoegde waarde heeft. Deelt de regering deze mening en wordt deze conclusie volledig door de regering onderschreven?

1.2 Materieelrechtelijk aspecten in internationaal verband

De leden van de SP-fractie merken op dat de kern van het Verdrag is de verplichting om een drietal gedragingen strafbaar te stellen die zich voordoen in het voorstadium van terrorisme, te weten: het publiekelijk uitlokken van het plegen van een terroristisch misdrijf (artikel 5), werving voor terrorisme (artikel 6) en training voor terrorisme (artikel 7). Ook medeplichtigheid en pogingen met betrekking tot deze gedragingen worden strafbaar gesteld.

Bij de effectiviteit van deze strafbaarstelling plaatsen deze leden grote vraagtekens. De delictomschrijving zijn vaag en voor meerdere uitleg vatbaar. Daarnaast is nog vereist dat de strafbare feiten wederrechtelijk en opzettelijk zijn gepleegd. Denkt de regering de in het Verdrag opgenomen nieuwe strafbaarstellingen effectief te kunnen handhaven en waarop baseert de regering haar mening?

De leden van de SP-fractie vragen welke landen tot het Verdrag kunnen toetreden, anders dan de lidstaten die gebonden zijn aan het EVRM, en welke maatstaf daarbij zal worden gehanteerd? Deelt de regering de mening van de leden dat het ongewenst is dat landen tot het verdrag kunnen toetreden wanneer er twijfel bestaat over het door die landen eerbiedigen van de rechtsstaat en democratische waarden, mensenrechten en fundamentele vrijheden, alsmede andere bepalingen van internationaal recht?

Dit Verdrag maakt uitlevering mogelijk voor de in het onderhavige Verdrag strafbaar gestelde gedragingen en stelt het verschaffen van wederzijdse rechtshulp aangaande deze gedragingen verplicht. Krijgt de regering een eigen bevoegdheid bij het toetsen van een verzoek om uitlevering of wederzijdse rechtshulp? Acht de regering het mogelijk dat een uitleveringsverzoek zal worden gehonoreerd aan een land dat bij herhaling is veroordeeld door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) wegens schending van mensenrechten? Hoe ver reikt het wederzijds interstatelijk vertrouwen? De leden van de SP-fractie achten het ongewenst dat de mogelijkheden tot uitlevering worden uitgebreid voordat de resultaten van de evaluatie van het Europees aanhoudingsbevel bekend zijn en met de Kamer zijn besproken.

De leden van de SP-fractie ondersteunen het voorstel om slachtoffers van een terroristische aanslag te beschermen en te ondersteunen. Strekt deze

bescherming en ondersteuning zich ook uit tot schade die het gevolg is van de nieuwe strafbaarstellingen in de artikelen 5, 6 en 7 van het Verdrag? Voorts vragen de leden door wie de bescherming en ondersteuning dient te worden geboden? Is dit de staat waar de terroristische aanslag plaats vindt of is hierbij de nationaliteit van het slachtoffer leidend?

1.3 Materieelrechtelijke aspecten in nationaal verband

Begrijpen de leden van de PvdA-fractie het goed dat Nederland grotendeels al aan de verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag voldoet? Staan er bepalingen in het Verdrag – anders dan het opnemen van bepalingen wegens het deelnemen aan en het meewerken aan training voor terrorisme – die nopen tot aanpassing van Nederlandse wetgeving? Zo ja, welke bepalingen betreft dit?

2. Koninkrijkspositie

De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie dat met tot de Koninkrijkspositie de regering van de Nederlandse Antillen medegelding van het Verdrag voor haar land zeer wenselijk acht en dat daartoe wetgeving noodzakelijk is. De leden van de CDA-fractie vragen of in dit verband het streven om het nieuwe Wetboek van Strafrecht van de Nederlandse Antillen nog vóór de staatkundige herstructurering van de Nederlandse Antillen in werking te laten treden op schema ligt. Ook vragen zij naar de stand van zaken betreffende de verwachting dat een concept voor een nieuw Wetboek van Strafrecht voor Aruba voor de zomer van 2008 aan de Staten van Aruba zal worden aangeboden.

In de memorie wordt aangegeven dat het Koninkrijk der Nederlanden voor Nederland en Aruba partij is bij alle in de bijlage genoemde verdragen, maar dat de genoemde verdragen nog niet allemaal gelden voor de Nederlandse Antillen. Waarom, zo vragen de leden van de CDA-fractie, is dat nog niet het geval? Wordt er nog steeds vanuit gegaan dat dit bij de inwerkingtreding voor de Nederlandse Antillen van het onderhavig Verdrag wel het geval zal zijn?

3. Voorbehoud, depolitiseringsclausule

De leden van de PvdA-fractie delen de mening van de regering dat het Verdrag geen afbreuk mag doen aan de bekende weigeringsgronden voor uitlevering aan andere staten. De leden ondersteunen dan ook dat het voorbehoud ten aanzien van de verplichting tot uitlevering voor dit Verdrag gehandhaafd blijft. Vooral de ongewisheid over welke derde landen in de toekomst tot de Raad van Europa zullen toetreden is daarbij van betekenis.

ARTIKELGEWIJS

Artikel 3

Met betrekking tot artikel 3 van het Verdrag vragen de leden van de CDA-fractie hoe de oproep tot het stimuleren van de interreligieuze en interculturele dialoog in de Europese praktijk gestalte gaat krijgen.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat bij het nemen van preventieve maatregelen tegen terrorisme er op basis van artikel 3 van het Verdrag de geldende mensenrechtelijke verplichtingen (EVRM en Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna:BUPO) in acht moeten worden genomen. In hoeverre zou het zonder die bepaling moge-

lijk zijn geweest om geen rekening te houden met het EVRM en BUPO? Mogen lidstaten van de Raad van Europa maatregelen nemen die in strijd zijn met het EVRM? Wat is de toegevoegde waarde van deze bepaling voor die lidstaten of voor andere staten?

Heeft de bepaling uit het derde lid van artikel 3 van het Verdrag, waarin partijen worden opgeroepen tot het stimuleren van de interreligieuze en interculturele dialoog met als doel het bevorderen van tolerantie en voorkomen van spanningen, gevolgen voor de Nederlandse praktijk? Zo ja, welke gevolgen? Zo nee, waarom niet?

Artikel 4

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de regering vorm geeft aan de internationale samenwerking bij preventie.

Artikel 5

De leden van de CDA-fractie merken op dat voor de strafbaarheid van de drie in artikel 5 genoemde gedragingen geldt dat zij opzettelijk en wederrechtelijk worden gepleegd, waarbij het bestanddeel van de wederrechtelijkheid dient te worden geïnterpreteerd naar de nationale maatstaven van de staat in kwestie. Partijen hebben een zekere ruimte bij de definiëring van de strafrechtelijke gedraging en de implementatie daarvan. Kan dit, zo vragen de leden van de CDA-fractie, niet leiden tot rechtsongelijkheid, in verband waarmee procedures bij de Europese gerechtelijke instanties als het EHRM kunnen zijn te verwachten?

Gegeven de nadere toelichting op de voorwaarden die aan de toepassing van artikel 5 verbonden zijn verbonden, vragen de leden van de CDA-fractie of het in de praktijk niet lastig zal zijn om daadwerkelijk vast te stellen of er sprake is van «publiekelijk uitlokken» van het plegen van een terroristisch misdrijf?

In artikel 5 gaat het om boodschappen «aan het publiek». Dit houdt in dat privé communicatie buiten het bereik van de bepaling valt. De leden van de CDA-fractie vragen op welke wijze privé communicatie waarin wordt aangezet tot het plegen van een terroristisch misdrijf kan leiden tot strafrechtelijke vervolging.

Artikel 12

De leden van de CDA-fractie vragen wat de aanleiding was voor de bij de delegaties tijdens de onderhandelingen bestaande verontrusting over de mogelijkheid dat de strafbepalingen in de artikelen 5, 6, 7 en 9 zich mogelijk zouden lenen voor misbruik tegen de op zich rechtmatige uitoefening van mensenrechten.

Artikel 20

Waarom, zo vragen de leden van de CDA-fractie, is in artikel 20, vijfde lid, van het Verdrag bepaald dat een voorbehoud met betrekking tot de toepassing van het eerste lid van dit artikel drie jaar geldig is? Waarom is gekozen voor een termijn van drie jaar?

Artikel 22

Met betrekking tot artikel 22 vragen de leden van de CDA-fractie in welke mate van informatieverstrekking op eigen initiatief gebruik wordt gemaakt.

In de toelichting op dit artikel staat dat verdragspartijen bevoegd zijn elkaar uit eigen beweging informatie te verstrekken die verkregen is in het kader van een strafrechtelijk onderzoek, waarvan zij vinden dat de autoriti-

teiten van een ander land daarvan op de hoogte dienen te zijn. Waarom is dit een facultatieve bepaling en niet een verplichting, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Artikel 23

Welke landen hebben het Verdrag inmiddels geratificeerd, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De voorzitter van de commissie,
De Pater-van der Meer

Adjunct-griffier van de commissie,
Elagab