

Aan de Voorzitter van de  
Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Binnenhof 4  
Den Haag

Directie Politieke Zaken  
Eenheid Terrorisme en Nieuwe  
Dreigingen  
Postbus 20061  
2500 EB Den Haag

*Datum:* 1 februari 2007

*Kenmerk:* DPZ/TND-020/2007

*Betreft:* Reactie van de regering op AIV-advies No. 49  
Terrorismebestrijding in mondiaal en Europees  
Perspectief

Met verwijzing naar het AIV-advies nr. 49 'Terrorismebestrijding in Europees en internationaal perspectief' bied ik u de reactie van de regering aan.

## 1. Algemeen

Ik heb de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) op 15 juli 2005 een oordeel gevraagd met betrekking tot het onderwerp terrorismebestrijding in Europees en internationaal perspectief, waarbij onder meer aandacht wordt gevraagd voor mensenrechtengerelateerde aspecten. Zo is onder andere het oordeel en advies van de AIV gevraagd inzake (de effectiviteit van) de genomen maatregelen ter bestrijding van internationaal terrorisme, de factoren die aan het ontstaan van (internationaal) terrorisme kunnen bijdragen en het internationale en Europees beleid dat gericht is op het wegnemen van deze factoren. Ook is het advies van de AIV gevraagd inzake mogelijke verbeteringen in het internationale mensenrechtenacquis en de wijze waarop Nederland hieraan een wezenlijke bijdrage kan leveren, de toepasbaarheid van mensenrechtenverdragen en internationaal humanitair recht in de strijd tegen terrorisme, de mogelijke opschorting van bepaalde rechten en de vraag hoe overheden dienen om te gaan met via derden verkregen informatie en met de uitlevering van personen die van terrorisme worden verdacht.

De AIV heeft al eerder zijn advies inzake het folterverbod uitgebracht [\[1\]](#), waarop de regering op 20 februari jl. heeft gereageerd (Kamerstukken II, 30 300V, nr. 107).

Hieronder wordt achtereenvolgens ingegaan op de bevindingen van de AIV over de voedingsbodem van het actuele terrorisme, het stelsel van de VN, de EU en relevante regionale organisaties en terrorismebestrijding in het licht van de handhaving van de rechten van de mens. Tenslotte wordt stilgestaan bij de algemene conclusies en aanbevelingen van de AIV.

## 2. Briefadvies

De Adviesraad is van mening dat terrorisme beschouwd dient te worden als een handelwijze die voor verschillende doeleinden in het verleden en heden is ingezet, maar heeft zich in dit advies beperkt tot het 'actueel terrorisme', zoals dat zich sinds de aanslagen van 11 september 2001 heeft gemanifesteerd. De Adviesraad wijst op het belang om continu een reële inschatting te maken van de dreiging en bij de inzet van mensen en middelen een afweging van prioriteiten te maken, daarbij in het oog houdende dat absolute bescherming onhaalbaar is.

De AIV concludeert dat een algemene, internationaalrechtelijk aanvaarde definitie van 'terrorisme' nog steeds zeer wenselijk is, maar dat zolang die niet bestaat, er gewerkt zou moeten worden aan een nadere omschrijving van wat onder terrorisme verstaan dient te worden. De AIV plaatst terrorismebestrijding in het bredere perspectief van '*human security*', waarbij de aanpak niet gescheiden kan worden van de aanpak van andere gevaren en bedreigingen als armoede, ongelijkheid, mensenrechtenschendingen, ziekten, genocide en misdrijven tegen de menselijkheid.

De AIV onderkent de noodzaak voor een integrale aanpak; deze vereist internationale samenwerking en vormt derhalve terecht een onderwerp van het buitenlands beleid.

De regering onderschrijft deze integrale aanpak. Zij is van mening dat de aanpak van terrorisme niet uitsluitend met repressieve maatregelen kan plaatsvinden, maar dat het van belang is de onderliggende factoren van terrorisme aan te pakken. Een dergelijke aanpak kan vanzelfsprekend niet uitsluitend op nationaal terrein worden gevoerd. Het actuele terrorisme kenmerkt zich immers door transnationale verbanden; terroristen werken, in de meest letterlijke zin, grensoverschrijdend. Alleen door internationale samenwerking te bevorderen kan op termijn de strijd tegen het terrorisme succesvol worden gevoerd.

### 2.1 Voedingsbodem van het actuele terrorisme

Het bredere perspectief van waaruit de AIV het actuele terrorisme beoordeelt blijkt onder meer uit de factoren die bijdragen aan terrorisme die de AIV heeft geïdentificeerd: instabiele staten, isolatie, conflicten, de cultuurhistorische context, en marginalisatie van minderheden.

De AIV beschrijft deze factoren met een belangrijke *caveat*: aan de identificatie van deze factoren kunnen niet zomaar beleidsconclusies gekoppeld worden. De AIV concludeert vervolgens dat terrorisme een wereldwijde verantwoordelijkheid is en dus om een mondiale aanpak vraagt, zowel om het gedachtegoed te bestrijden als om probleemgebieden of -landen aan te kunnen pakken. Daarbij spelen diverse ingestelde dialogen een belangrijke rol. In de visie van de AIV is het dan wel van belang dat deze niet beperkt blijven tot overheden maar dat maatschappelijke actoren worden betrokken.

De AIV adviseert op internationaal niveau meer druk uit te oefenen op regeringen in het Midden-Oosten om mensenrechten na te leven. Westerse landen dienen daarbij duidelijk te maken dat zij op komen voor universele waarden en niet met twee maten meten. Mensenrechtenschendingen door Westerse landen moeten daarom krachtig worden bestreden, aldus de Adviesraad.

De AIV adviseert conflictpreventie, conflictbeslechting en wederopbouw na conflict onderdeel te laten uitmaken van terrorismebestrijding, aangezien niet alleen het persoonlijk ervaren geweld maar ook de perceptie van een onrechtvaardige behandeling van verwante groepen de kans op terrorisme vergroot. In het bijzonder het Israëliësch-Palestijns conflict verdient aandacht, hoewel het zeker niet uitsluitend aan de wortel van het actuele terrorisme ligt.

De AIV onderstreept bovendien het belang van het bevorderen van de weerbaarheid tegen radicalisering, in alle landen. Daartoe zou moeten worden ingezet op inzichtelijk maken van financiële geldstromen naar radicale organisaties, onafhankelijke journalistiek en wetenschappelijk onderzoek, verspreiding van informatie over internationale normen, bevorderen van vertaling van hervormingsgerichte werken uit moslimlanden, bevorderen van internationale contacten en het beschikbaar stellen van beurzen voor studenten uit moslimlanden.

De visie die de regering in de kamerbrief met de reactie om de motie-Van der Laan (Kamerstukken II, 30 800V, nr. 5) heeft uiteengezet over de factoren die bijdragen aan terrorisme, komt grotendeels overeen met hetgeen de AIV beschrijft. In de genoemde brief is met name ingegaan op de vraag hoe politieke en maatschappelijke marginalisering en uitsluiting, het vijandbeeld ten aanzien van het Westen, de perceptie van dubbele standaarden en het misbruik van godsdienst voor terroristische doeleinden, lokale en regionale conflicten en de sociaal-economische situatie in gebieden met een zwakke of falende overheid factoren zijn die kunnen bijdragen aan terrorisme. De regering ziet, in aanvulling hierop, ook de situatie in bepaalde risicolanden als mogelijke factor. Deze risicolanden kenmerken zich weliswaar door stabiele regimes, maar zij kunnen door hun gedragingen bevolkingsgroepen van zich vervreemden en daarmee tot wanhoop en radicalisering drijven.

De factor marginalisatie speelt een grote rol bij radicalisering en de opkomst van *homegrown* terrorisme en is onderwerp geweest van diverse eerdere notities, zoals de nota uit 2004 van de AIVD "van Dawa tot Jihad" (Kamerstukken II, 29 754, nr. 4), de kabinetsnotitie uit 2005 "radicalisme en radicalisering" (Kamerstukken II, 29 754, nr. 26), de notitie "Weerbaarheid tegen radicalisering van moslimjongeren" van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie uit 2005 (Kamerstukken II,

29 800 VI, nr. 117) en de notitie “De gewelddadige jihad in Nederland” van de AIVD uit 2006 (Kamerstukken II, 29 754, nr. 69).

De regering deelt de visie van de AIV dat dergelijke factoren niet gezien kunnen worden als oorzaak voor terrorisme, maar dat zij wel bijdragen aan het totstandkomen van terrorisme. Tevens onderschrijft de regering dat het van belang is deze factoren te onderkennen en te analyseren maar dat deze in geen enkel geval een rechtvaardiging voor terrorisme vormen.

Bij het doen van aanbevelingen voor beleidsconsequenties houdt de AIV terecht een slag om de arm, om te voorkomen dat de indruk ontstaat dat met beleid alle factoren weggenomen kunnen worden. Ook de regering waarschuwt hiervoor: er is sprake van steeds een verschillend palet van factoren dat bijdraagt aan terrorisme in een bepaalde situatie. Omdat de analyse van en het onderzoek naar deze factoren niet op enig moment afgerond zullen zijn, zullen ook in het beleid aanpassingen noodzakelijk blijven. De regering zal permanent alert blijven op nieuwe ontwikkelingen en – rekening houdend met Nederlandse middelen en mogelijkheden – het beleid dus blijven afstemmen op specifieke behoeften per situatie en relevante nieuwe ontwikkelingen en inzichten. Daarbij dient te worden beseft dat volledige beleidscoherentie bij de aanpak van het terrorisme een lastig te realiseren doelstelling is, omdat van (internationale) beleidsinitiatieven verschillende, op korte en middellange termijn soms tegengestelde effecten kunnen uitgaan.

In de Kamerbrief inzake de factoren die bijdragen aan terrorisme is de regering uitgebreid ingegaan op het beleid voor de aanpak van die factoren. Daarbij stelt de regering een evenwichtige en integrale benadering voorop. Voor de regering staat vanzelfsprekend respect voor mensenrechten centraal, zowel omdat terrorisme bestreden moet worden om de rechtsstaat te beschermen, als dat diezelfde rechtsstaat en de fundamentele waarden waarop deze gestoeld is leidend zijn bij de bestrijding van terrorisme. De regering kiest er nadrukkelijk voor de inzet in breder internationaal verband te trekken, juist omdat terrorisme een wereldwijd probleem is.

De regering kiest voor een aantal opties die ook de AIV voorstelt: investeren in democratisering in het Midden-Oosten, investeren in diverse dialogen tussen landen, culturen en religies, activiteiten die erop gericht zijn het vijandbeeld ten aanzien van het Westen weg te nemen en activiteiten die erop gericht zijn te voorkomen dat religie en/of ideologieën misbruikt kunnen worden voor terroristische doeleinden.

Nederland hecht grote waarde aan de bevordering van internationale vrede en stabiliteit en heeft daarin altijd geïnvesteerd, onder andere door activiteiten op het gebied van conflictpreventie en – beslechting. Via de versterking en bevordering van de internationale veiligheidsarchitectuur kan de Nederlandse inzet worden versterkt. Gezien de aard en de omvang van de internationale terroristische dreiging en de bedreiging van de nagestreefde vrede en stabiliteit die daarvan uitgaat, is een voortdurende en intensieve Nederlandse inzet gerechtvaardigd. De terroristische dreiging zal in de komende periode daarom ook mede bepalend zijn voor de Nederlandse agenda op dat gebied.

## 2.2 de Verenigde Naties

De AIV besteedt in hoofdstuk 3 “Het Wereldwijde stelsel: de VN” aandacht aan de rol van respectievelijk de Secretaris-Generaal van de VN (SGVN), de Veiligheidsraad (VR), de Algemene Vergadering van de VN (AVVN) en de gespecialiseerde organisaties en fondsen en programma’s bij de bestrijding van terrorisme. De AIV richt zich met name op de belangrijke rol die de VR de afgelopen jaren binnen het VN-systeem heeft gespeeld.

### *Global Strategy on Countering Terrorism*

Sinds de verschijning van onderhavig AIV-advies heeft de AVVN, in opvolging van het SGVN rapport “Uniting against Terrorism”, de “*Global Strategy on Countering Terrorism*” met consensus aangenomen (6 september 2006). De Regering is verheugd dat de AVVN met de aanvaarding van de Strategie op de voorgrond is getreden en met een sterk politiek signaal nieuw momentum heeft gegeven aan de bestrijding van terrorisme. De AVVN heeft niet alleen haar essentiële rol als normstellend orgaan herbevestigd maar draagt door de brede benadering van de strategie en de praktische voorstellen daarin opgenomen eveneens bij aan effectiviteit, legaliteit en legitimiteit van de maatregelen ter bestrijding van terrorisme genomen binnen het VN-systeem.

De strategie identificeert concrete maatregelen om:

- de condities die bijdragen aan de verspreiding van terrorisme te adresseren;

- terrorisme te voorkomen en te bestrijden;
- capaciteit van staten te vergroten en de rol van de VN op dit gebied te versterken;
- het respect voor mensenrechten en de *rule of law* als fundamentele basis in de strijd tegen terrorisme te verzekeren. Bovendien brengt de strategie de relevante AVVN en VR resoluties in herinnering en roept zij op tot ratificatie en implementatie van de relevante verdragen en protocollen.

De strategie zal jaarlijks besproken worden in de AVVN op basis van een rapport van de SGVN betreffende de implementatie van de strategie. Op deze wijze wordt ook de SGVN gedwongen een nadrukkelijker rol te spelen in het faciliteren van een incrementele benadering zoals ook bepleit door de AIV. Twee jaar na aanneming van de strategie zal een evaluatie plaatsvinden.

#### *Rol van VN-suborganen*

De Regering acht de vier specialistische suborganen van de VR van groot belang. De Regering is met de AIV van mening dat het 1373 Counter Terrorism Committee (CTC) specifiek van belang is door de verstrekkende verplichtingen die resolutie 1373 aan Staten heeft opgelegd.

De regering ondersteunt het werk van de door de SGVN ingestelde Counter Terrorism Implementation Task Force (CTITF) door financiering uit het Programma Ondersteuning Buitenlands Beleid (POBB). De nadruk hierbij ligt op de vergroting van de coherentie van de activiteiten binnen het VN-systeem. De Regering is voorstander van institutionalisering van de CTITF en zal hierop, tezamen met EU-lidstaten, opnieuw aandringen bij de nieuwe SGVN Ban Ki-moon.

De regering onderschrijft de toegevoegde waarde van de diverse VN-organisaties bij het verlenen van technische assistentie in het kader van de bestrijding van terrorisme. Deze activiteiten zijn met name van belang omdat VN-lidstaten kunnen worden geholpen om te komen tot ratificatie en implementatie van de inmiddels 16 totstandgekomen conventies en protocollen die gerelateerd zijn aan de bestrijding van terrorisme.

De Regering steunt deze activiteiten vanuit het POBB en richt zich vooral op de door de EU geïdentificeerde prioriteitslanden en op Afrika gezien respectievelijk de dreiging die van deze landen uitgaat en de capaciteitsproblemen die in de regio bestaan.

#### *Alomvattende Conventie inzake Terrorisme*

Bij de beschrijving van de ontwikkelingen in de VN mag de "Comprehensive Convention on International Terrorism" (CCIT) niet onvermeld blijven. Hoewel vooruitgang in de onderhandelingen tot op heden beperkt is gebleken door een gebrek aan overeenstemming over de definitie van terrorisme blijft de regering zich samen met EU-partners sterk blijven maken voor totstandkoming van de CCIT. Het pijnpunt blijft echter dat de staten van de OIC hier een uitzondering willen blijven maken voor alle daden die in hun ogen in de strijd tegen vreemde bezetting (lees: de Palestijnse gebieden) plaatsvinden.

#### *Normstelling*

De regering acht de goede en uitgebreide normstelling binnen de VN, het groeiende aantal staten dat partij is bij de verscheidene verdragen en protocollen en het toenemende aantal staten dat zich aan zijn verplichtingen houdt een positieve ontwikkeling in de strijd tegen het terrorisme.

De regering deelt de mening van de AIV dat het niet zinvol is om bij de herziening van het statuut voor het Internationaal Strafhof in 2009 te streven naar opname van terrorisme als een van de delicten. De bestaande delictomschrijvingen in het Statuut bieden voldoende ruimte voor vervolging van terroristische misdrijven.

Net als de AIV hecht de regering grote waarde aan de verplichte rapportages aan het CTC om inzicht te verkrijgen in de naleving door Staten. De Regering erkent de aanwezigheid van rapportagemoeheid bij Staten en ondersteunt derhalve de initiatieven van voormalig CTC voorzitter Denemarken om tot herziening van het rapportage regime te komen door een 'tailor-made-benadering' te ontwikkelen en rapportage procedures te stroomlijnen. De Regering kwalificeert de inhoudelijke naleving van normen als het belangrijkste.

De regering verwelkomt de opmerking van de AIV dat bij de verfijning van criteria ook aansluiting kan worden gezocht bij de normen die de laatste jaren zijn opgesteld door de functionele organisaties.

Om dit doel te bevorderen heeft Nederland in juni 2006 in samenwerking met een NGO genaamd de "Global Center on terrorism" de "Counter-Terrorism Compliance Conference" georganiseerd, waarbij vertegenwoordigers van de functionele organisaties "best practices" en de mogelijkheid van standaardisering binnen het VN-systeem in kaart hebben gebracht. De AIV merkt terecht op dat, om dergelijke normen rechtstreeks bindend te maken voor alle VN-lidstaten, wel specifieke besluitvorming van de VR vereist is. Dit blijkt in de praktijk geen gemakkelijke taak omdat de bevoegdheid van de VR bij dergelijke algemeen-verbindend-verklaringen in het geding kan zijn. Desalniettemin streeft de regering naar verdere standaardisering van de normen binnen het VN-systeem.

De regering erkent de aanwezigheid van capaciteitsproblemen en het gebrek aan politieke wil bij Staten. De regering levert zowel bilateraal als in het kader van de VN en de EU technisch assistentie aan Staten. In VN-kader is het CTC een belangrijk coördinatiepunt voor het leveren van technische bijstand. Daarnaast ondersteunt de regering verscheidene gespecialiseerde VN-organisaties. Het voorstel van de AIV om aansluiting te zoeken bij bestaande programma's van bijvoorbeeld het UNDP wordt verwelkomd. Hierbij geldt wel de aanname dat de armoede- en contextanalyse het uitgangspunt blijft van UNDP's interventies. Hoewel armoede op zichzelf geen factor is die bijdraagt aan het ontstaan van terrorisme, is de regering van mening dat de sociaal-economische situatie kansen biedt aan radicale organisaties, met name daar waar sprake is van een zwakke overheid, falende staten of regio's, waar de staat niet voldoende in staat is elementaire diensten aan te bieden (zie ook Motie-Van der Laan 30 800 V). De regering moedigt het CTC aan om, met behulp van de mensenrechtenexpert in het Counter Terrorism Executive Directorate (CTED), mensenrechten te integreren in de overige beleidsterreinen. Daarbij zal mede aandacht worden gegeven aan verbetering van kwaliteit van bestuur en de rule of law. Ook de multilaterale inzet die kan leiden tot verbetering van de bestuurssituatie in zwakke en falende staten of regio's, zal door Nederland blijvend geagendeerd en bevorderd worden.

#### *Legaliteit en legitimiteit*

De regering deelt de zorgen van de AIV wat betreft de bescherming van individuele personen/verdachten tegen gevolgen van de concrete maatregelen van de VR. Wereldleiders hebben tijdens de VN Top 2005 opgeroepen eerlijke en transparante procedures te garanderen i.v.m. de *listing* en *delisting* van individuen en entiteiten op sanctielijsten. Bovendien is opgeroepen tot de mogelijkheid humanitaire vrijstellingen te geven. Het 1267-committee heeft in het licht van VR Resolutie 1617 en de aanbevelingen van rapporten van het "Analytical Support and Sanctions Monitoring Team" een geconsolideerde lijst en richtlijnen opgesteld. Sinds de verschijning van het AIV rapport is VR resolutie 1730 over een herziene procedure om individuen van sanctielijsten te verwijderen op 19 december 2006 unaniem aangenomen. Kern van het voorstel is de instelling van een focal-point bij het VN-secretariaat, waar individuen een verzoek kunnen indienen om te worden verwijderd van een sanctielijst. Betrokkenheid en steun van minimaal een lid van een sanctiecomité nodig is voor behandeling van het verzoek. Ook de totstandkoming van VN resolutie 1735 is in dit verband van belang. Deze resolutie breidt de verplichtingen voor lidstaten uit door introductie van de *statement of case* en de notificatie aan betrokkenen. De Regering ziet deze resoluties dan ook als belangrijke eerste stappen, waarmee ook de mogelijkheden voor *delisting* worden verbeterd.. De regering is met de AIV van mening dat het van het grootste belang is dat de VR in de uitvoering van haar taken de internationaal aanvaarde mensenrechtenstandaarden en het internationale humanitaire recht naleeft.

De AIV stelt dat als de VR, die in concrete gevallen over zijn eigen bevoegdheden beslist, meer beleidsruimte claimt en invult (bijvoorbeeld ten koste van de AVVN), het evenwicht tussen de 6 hoofdorganen doorbroken kan worden. De Regering is het in algemene zin eens met de analyse van de AIV. Op het terrein van terrorismebestrijding heeft de AVVN door de aanname van de Strategie, waarin gerefereerd wordt aan alle relevante VR resoluties, haar bevoegdheid uitgeoefend, waardoor het door de AIV geschetste risico momenteel niet urgent lijkt.

#### *Samenhang en architectuur*

De regering onderschrijft de samenvattende conclusie van de AIV waarin gesteld wordt dat de samenhang en architectuur van internationale organisaties en instellingen deel kan uitmaken van het instrumentarium voor de effectieve bestrijding van terrorisme. Het streven van de SGVN om de coherentie en coördinatie van de verschillende organen en secretariaatsonderdelen te vergroten wordt eveneens door de regering ondersteund. De regering is bovendien met de AIV van mening dat

het in gang zetten van een proces om te komen tot een nieuwe organisatie binnen of buiten de VN met een mandaat voor terrorismebestrijding niet wenselijk is.

## 2.3 EU en overige relevante regionale organisaties

### 2.3.1 EU

De AIV constateert dat de rol van de EU op het terrein van de terrorismebestrijding vooral beleidsstrategisch en kaderscheppend van aard is. Het meten van de effectiviteit van het optreden van de EU is echter lastig. De samenwerking tussen EU-partners schiet volgens de AIV tekort door een gebrek aan onderling vertrouwen, hetgeen bijv. het functioneren van Europol nadelig beïnvloedt. Ook de uitvoering van besluiten blijft achter bij de voornemens. EU-maatregelen dienen zo slagvaardig mogelijk te worden voorbereid.

#### *Verbetering besluitvorming, samenhang en structuur van het beleid*

De AIV signaleert een groot aantal structuren voor overleg, beleid en uitvoering ("crowded policy space"). Verbetering van deze situatie dient plaats te vinden door bijstelling van de wijze van besluitvorming en niet zozeer door het instellen van nieuwe instituties. De rol van de coördinator terrorismebestrijding wordt gewaardeerd en de AIV betoont zich voorstander van versterking van diens positie.

De regering onderschrijft de visie van de AIV dat noodzakelijke verbetering van de besluitvorming niet zal kunnen worden gerealiseerd door het instellen van nieuwe instituties. De effectiviteit van de besluitvorming dient te worden verbeterd. De AIV memoreert in dit verband het voorstel van de Europese Commissie tot overheveling van onderwerpen uit de Derde Pijler naar de Eerste Pijler. De huidige besluitvorming is nu over de diverse pijlers verdeeld. In de Eerste Pijler zouden de Commissie en het Europees Parlement meer bevoegdheden hebben. De AIV wenst op dit punt echter nog niet vooruit te lopen op zijn advies "Europa een prioriteit!". Dit advies is in november 2006 verschenen. De nieuwe regering zal na haar aantreden met een kabinetsreactie op het advies komen. De regering wil in dit verband daarom volstaan met een verwijzing naar de onder Fins voorzitterschap gevoerde discussie over besluitvorming op JBZ-terrein en het mogelijke gebruik van de passerelle in de Derde Pijler. Nederland heeft zich bereid verklaard de mogelijkheden van verbetering van het besluitvormingsproces en de invoering van de "communautaire methode" te bestuderen<sup>ii</sup>[2]. Gedifferentieerde toepassing van de passerelle moet daarbij zorgvuldig worden gezien in het licht van de concrete voorzieningen in het Grondwettelijk Verdrag. Overigens is bij de besprekingen in de EU gebleken dat de opvattingen van de lidstaten over de wenselijkheid van de toepassing van de passerelle zeer uiteenlopen.

T.a.v. de aanbeveling van de AIV de doelmatigheid van de rol van Europol nader in overweging te nemen, verwijst de Regering naar de JBZ-Raad van december 2006, waarin conclusies over de versterking van Europol zijn aangenomen. Onder Duits voorzitterschap zal hieraan met voorrang worden gewerkt.

De regering onderschrijft de wens van de AIV tot versterking van de rol van de coördinator terrorismebestrijding. De verantwoordingsplicht van de coördinator aan de Raad en het EP vormt echter een institutionele kwestie en zal daarom ook in dat licht moeten worden gezien.

De regering is tevens van mening dat vanwege de raakvlakken van het terrorismebeleid met het GBVB, de instrumenten uit de Tweede Pijler van belang blijven om dat beleid effectief te kunnen vormgeven. Bilaterale samenwerking met derde landen blijft immers van groot belang om de strijd tegen het internationaal terrorisme te kunnen vormgeven. Gezamenlijk optreden van de EU is tot dusver redelijk succesvol gebleken. De dialoog is onder andere gevoerd in het kader van EUROMED en met regionale organisaties als ASEAN en GCC. Verder heeft de EU met diverse landen bilaterale partnerschapsakkoorden afgesloten. Nederland ondersteunt dergelijke initiatieven, ook al omdat in de partnerschapsakkoorden anti-terrorismeclausules kunnen worden opgenomen, waarmee de betrokkenheid en activiteiten van de derde landen bij de bestrijding van het terrorisme wordt versterkt. Ook kunnen de instrumenten en structuren onder het EVDB een bijdrage leveren aan de bestrijding van terrorisme, zowel waar het gaat om preventie en bescherming als respons na grootschalige aanslagen.<sup>iii</sup>[3]

Wat betreft de EU-activiteiten wil de regering tenslotte ook graag verwijzen naar het verband van de activiteiten met de werkzaamheden in de Eerste Pijler. De bewaking van de EU-buitengrenzen vormt een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid en voorkomen moet worden dat potentiële terroristen het EU-grondgebied betreden. In dit kader zijn door de EU een aantal activiteiten opgezet, waaronder de ontwikkeling van het nieuwe Schengen Informatiesysteem (SISII) en het EU Visum Informatiesysteem (VIS). Beide systemen tonen de relatie aan tussen de eerste en derde pijlerinstrumenten. Nederland maakt zich in de onderhandelingen binnen de EU sterk voor een doelmatig en proportioneel gebruik van de gegevens voor de strijd tegen het terrorisme. Voor het VIS vereist dit bijvoorbeeld een specifiek rechtsinstrument in de derde pijler, waarover momenteel nog wordt onderhandeld. Dit heeft ook een vertaling naar de nationale situatie, die geresulteerd hebben in een nationaal plan van aanpak grenscontroles [iv\[4\]](#), mede gebaseerd op aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer in het rapport "Gebruik van grenscontroles bij terrorismebestrijding" [v\[5\]](#).

#### *Rechtsbeginselen en legitimiteit*

De AIV wijst op de mogelijk grote reikwijdte en gebrek aan precisie van het Kaderbesluit voor de bestrijding van terrorisme. Het gebruik van het Europees Arrestatiebevel biedt naar het oordeel van de AIV te veel ruimte voor de vervaging van vereisten van specificiteit en rechtszekerheid die in het strafrecht zouden moeten gelden. De rechtsbescherming t.a.v. sancties van financiële aard moeten volgens de AIV op mogelijke aanvullende voorzieningen worden bezien. Het gebruik van specifieke, in het leven geroepen bevoegdheden voor terrorismebestrijding moet worden geëvalueerd, zodat wordt voorkomen deze voor andere doeleinden worden ingezet of van kracht blijven nadat de dreiging is weggevallen.

De regering neemt kennis van de observaties van de AIV t.a.v. het Kaderbesluit inzake terrorismebestrijding en het Europees Arrestatiebevel (EAB) maar verbindt hieraan geen consequenties. Beide instrumenten zijn omgezet in nationale voorschriften waarbij op het punt van de rechtswaARBorgen in geen enkel opzicht is afgeweken van bestaande patronen. Deze kaders beogen voor zowel het strafrecht, als de strafvordering telkens realisering van het legaliteitsbeginsel zeker te stellen. Daarnaast wijst de regering op artikel 1, tweede lid, van het Kaderbesluit inzake terrorismebestrijding. Daarin is bepaald dat het besluit niet tot gevolg kan hebben dat de verplichting tot eerbiediging van de grondrechten en van de fundamentele rechtsbeginselen, zoals die zijn neergelegd in artikel 6 EVRM, wordt aangetast. De interpretatie van het Kaderbesluit in de lidstaten zal aan de basis liggen van de uitvoering van dit voorschrift (vgl. HvJ EG 16 juni 2005, C-105/03, *Pupino*).

In EU-verband is de afgelopen maanden hard gewerkt aan de rechtsbescherming bij financiële maatregelen in terrorismezaken. Op 12 december 2006 constateerde het Gerecht in Eerste Aanleg van de EU (zaak MKO vs Raad) dat de procedures voor plaatsing van organisaties en personen op de EU-terrorismlijst een aantal verbeteringen behoeften. Met actieve inbreng van Nederland is gewerkt aan de verbetering van de onderbouwing van de voordracht voor plaatsing en het informeren van de getroffen organisaties, groepen of personen over de plaatsing op of de verwijdering van de EU-lijst, alsmede de mogelijkheden voor betrokkenen om hun standpunt tegen een plaatsing op de EU-lijst kenbaar te maken bij de Raad. De notificatie en verbeterde motivering dient ertoe getroffen in staat te stellen zich op adequate wijze te verweren, aangezien zij beter op de hoogte zijn van hetgeen hen ten laste wordt gelegd. Deze verbeteringen betreffen eveneens de procedures voor de halfjaarlijkse herziening van de lijst, waarvoor Nederland zich ook heeft ingezet. De regering verwijst hiervoor naar de brief d.d. 10 januari 2007 van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Eerste Kamer, waarin nader wordt ingegaan op de doorgevoerde wijzigingen in de procedures. [vi\[6\]](#)

T.a.v. de door de AIV bepleite effectieve toetsing van de criteria van noodzakelijkheid en proportionaliteit in het kader van de bescherming van persoonsgegevens, wijst de regering op het voorstel van de Europese Commissie inzake regelgeving voor de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van de voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten en de tenuitvoerlegging van straffen. Deze regels zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op Richtlijn 95/46, die van toepassing is in de Eerste Pijler.

De AIV pleit voor meer transparantie en periodieke evaluatie van instrumenten, waarmee zou moeten worden voorkomen dat bevoegdheden ter bestrijding van terrorisme worden ingezet voor andere doeleinden of die blijven bestaan nadat de dreiging is weggenomen. De regering wijst er op, dat

maatregelen ter bestrijding van terrorisme net als andere EU-regelgeving voorwerp dient te zijn van evaluatie. Dit moet ook worden geplaatst in het licht van de wens te komen tot betere regelgeving. De regering verwijst hiervoor graag naar de kabinetsreactie op het Werkprogramma 2007 van de Europese Commissie, waarin uitgebreid op dit punt is ingegaan.<sup>vii</sup><sup>[7]</sup> De regering kan zich niet vinden in de nadruk die de AIV legt op het tijdelijke karakter van maatregelen ter bestrijding van terrorisme. Deze lijkt ingegeven door de verwachting dat de terroristische dreiging van voorbijgaande aard is, waarvoor helaas gezien de gebeurtenissen van de afgelopen jaren geen reden is.

### 2.3.2 Regionale organisaties: Raad van Europa OVSE en NAVO

#### *Raad van Europa*

De AIV relateert het belang van de Raad van Europa (RvE) in belangrijke mate aan de plaats van het EVRM en de daarmee samenhangende jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Te wijzen valt ook op de totstandkoming van de Guidelines on human rights and the fight against terrorism, die op 11 juli 2002 zijn aangenomen door het Comité van Ministers van de RvE. Voorts is op 16 mei 2005 het RvE Verdrag ter voorkoming van terrorisme totstandgekomen. De AIV wijst erop dat behoedzaam zou te werk zou moeten worden gegaan bij het concipiëren van wetgeving ter uitvoering van dit verdrag, daar deze snel tot aantasting van de vrijheid van meningsuiting zou leiden. Voor zover thans kan worden voorzien, is echter geen wetgeving nodig om uitvoering te geven aan het verdrag, daar de strafbaar te stellen gedragingen reeds onder de reikwijdte van het Wetboek van Strafrecht vallen.

#### OVSE

Met de AIV is de regering van mening dat de rol van de OVSE vooral ligt in de context van preventie, conflictvoorkoming en vermindering van tegenstellingen. Bovendien beschikt de organisatie over veel expertise. De suggestie van de Adviesraad om de OVSE bij de vervulling van haar taak zich meer te laten richten op afzonderlijke staten die zich aan het VN-mensenrechtenacquis hebben verbonden, door deze te ondersteunen bij het implementeren van wetgeving op het terrein van terrorismebestrijding, lijkt de regering nuttig.

#### NAVO

De AIV ziet de NAVO vooral als een nuttig, transatlantisch overlegforum en een kanaal voor het uitwisselen van inlichtingen. De NAVO is in staat tot krachtig militair optreden door de ervaring van de organisatie en de beschikbare capaciteit. De regering deelt deze visie en wenst dit vooral ook te plaatsen in de context van conflictpreventie, -beslechting en wederopbouw als belangrijke activiteiten bij het tegengaan van voedingsbodems voor terrorisme. Juist op die terreinen speelt de NAVO al een rol en kan het ook in toekomstige situaties nuttige diensten verrichten.

De AIV merkt op dat grote aandacht voor de bescherming van eigen troepen tegen terroristische aanvallen een oneigenlijk thema van terrorismebestrijding is, omdat dergelijke bescherming niet vanuit terrorismebestrijding gelegitimeerd hoeft te worden. De regering wenst hier echter een kanttekening bij te plaatsen. De NAVO-programma's brengen inzichten voort die niet alleen worden gebruikt bij de bescherming van eigen troepen, maar ook bij de bescherming van uitvoerders van opbouwwerkzaamheden. Vaak wordt de lokale bevolking nauw betrokken bij wederopbouw, waarbij bescherming tegen terroristische aanslagen een belangrijke randvoorwaarde is. Bovendien kunnen verkregen inzichten van nut zijn bij een terroristische dreiging in Nederland. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan geïmproviseerde explosieven of een dreiging met CBRN middelen.

### 2.4 Terrorismebestrijding en mensenrechten

De AIV stelt dat anti-terrorisemaatregelen altijd verenigbaar dienen te zijn met het internationale recht en uiteraard specifiek de mensenrechten, het vluchtelingenrecht en het internationaal humanitair recht.

De Regering onderschrijft deze stellingname van de AIV en is van mening dat het bestaande mensenrechteninstrumentarium een stevig raamwerk biedt waarbinnen terroristische dreigingen en handelingen adequaat kunnen worden bestreden. Nederland zal, ook internationaal niveau, blijven herhalen dat de strijd tegen het terrorisme gevoerd moet worden binnen de kaders van het internationale recht.



### *Interim-advies folterverbod*

De AIV gaat nader in op de ontwikkelingen inzake het folterverbod sinds de publicatie van het AIV interim-advies over dit onderwerp op 2 december 2005. Zoals aangegeven in haar reactie op 20 februari 2006 verwelkomt de regering het interim-advies. Deze zienswijze is onverminderd van kracht en de regering deelt nog steeds de aanhoudende zorg van de Adviesraad over de handhaving van het folterverbod.

De Adviesraad stelt dat aan informatie die mogelijkwerwijs via foltermethoden door buitenlandse instanties is verkregen, geen rechtsgevolgen mogen worden verbonden in of buiten rechte. De regering onderstreept dit standpunt, zoals reeds in de reactie op het interim-advies is aangegeven.

Wat betreft het beginsel van non-refoulement verwijst de regering naar haar reactie op het interim-advies over het folterverbod van 20 februari jl. De regering benadrukt dat 'extraordinary renditions', ofwel het zonder enige justitiële tussenkomst en rechtelijke procedures oppakken en wegvoeren van verdachten naar veelal onbekende bestemmingen, onder alle omstandigheden onaanvaardbaar zijn.

### *Mensenrechten versus Internationaal Humanitair Recht en mogelijke versterking van het mensenrechtenacquis*

Net als de AIV hecht de Regering grote waarde aan de inzet van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, de verdragscomités van de Verenigde Naties en uiteraard de VN-Speciale Rapporteurs, in het bijzonder de Speciale Rapporteur inzake de bevordering en bescherming van de rechten van de mens bij de bestrijding van terrorisme. Nederland zal het functioneren van relevante internationale organisaties en mechanismen op gebied van mensenrechten als ook de mogelijkheden van speciale procedures om effectief en daadkrachtig te opereren blijven bevorderen. Wederzijdse afstemming en nauw overleg in VN-, EU- en RvE-verband op het raakvlak van mensenrechten en anti-terrorisme zijn hierbij essentieel om zowel veiligheid van de burger als respect voor de mensenrechten te garanderen.

Ten overvloede benadrukt de regering dat iedereen in situaties van gewapend conflict recht heeft op een humane behandeling als voorgeschreven in artikel 3 van de Geneefse Conventies en in artikel 75 van het Eerste Additionele Protocol. Aan dit belangrijke uitgangspunt mag geen afbreuk worden gedaan.

Met de AIV is de regering bovendien van mening dat staten gehouden zijn mensenrechtenverdragen na te leven ten opzichte van personen die zich buiten hun grondgebied bevinden, maar binnen hun jurisdictie. Volgens jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en de inzichten van het VN-Mensenrechten comité kan van extraterritoriale jurisdictie sprake zijn, indien een Staat in een buiten de eigen landsgrenzen gelegen gebied 'effective control of an area' of 'actual authority' uitoefent.

Anders dan de AIV meent de regering overigens dat niet vaststaat dat tijdens vredes- en andere militaire operaties of in situaties van een gewapend conflict altijd sprake zal zijn van genoemde extraterritoriale werking van mensenrechtenverdragen. De regering wijst er in dit verband op dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in de Bankovic-zaak (12 december 2001, appl. no. 52207/99) grenzen heeft gesteld aan het extraterritoriale effect van het EVRM. De vraag of sprake zal zijn van extraterritoriale werking van het verdrag zal naar de mening van de regering afhangen van de concrete omstandigheden van het geval. Dit neemt echter niet weg dat de regering, bij de besluitvorming omtrent deelname aan de NAVO-missie in Afghanistan, uitdrukkelijk heeft aangegeven zich aan de internationaal aanvaarde mensenrechtennormen gebonden te achten.

### **3. Conclusie**

De regering spreekt haar waardering uit voor het advies van de AIV en heeft met instemming kennisgenomen van de bevindingen van de Adviesraad op de meeste deelonderwerpen. De regering ziet in het advies een aanmoediging om verder te gaan met de integrale benadering van het anti-terrorismebeleid, waarbij het buitenlands beleid een belangrijke rol speelt. Hoewel de effectiviteit zich niet op korte termijn laat meten en het verband met getroffen maatregelen niet altijd vaststaat, is de regering van mening dat zij op punten als de bestrijding van voedingsbodems en het gebruik van multilaterale fora als de VN en de EU, verder dient te gaan op de ingeslagen weg. Versterking van de internationale samenwerking, de internationale veiligheidsarchitectuur, conflicthantering in al zijn

aspecten, bevordering van goed bestuur en *rule of law* vormen in combinatie uiteindelijk de enige kans om het fenomeen van het internationale terrorisme op termijn het hoofd te kunnen bieden. De regering onderschrijft daarbij het sterke belang dat de AIV hecht aan de eerbiediging van de mensenrechten en het internationaal humanitaire recht bij het contraterrorismebeleid en zal deze beginselen internationaal actief blijven bevorderen. De bescherming van deze beginselen is niet alleen elementair om in (inter)nationaal verband draagvlak te kunnen (blijven) vinden voor de noodzakelijke maatregelen, maar is tevens onderdeel van de bestrijding van de factoren die bijdragen aan terrorisme.

Wat betreft de concrete plannen voor het beleid is het zaak om de in gang gezette activiteiten ook in het nieuwe kabinet voort te zetten. Ingezet zal worden op de integrale benadering van het probleem, waarbij een goed evenwicht in de internationale activiteiten zal worden gevonden tussen preventieve en repressieve maatregelen. Daarbij staan de regering de volgende activiteiten voor:

1. onderliggende factoren voor terrorisme: Nederland zal zich blijven inzetten op het versterken van de wereldwijde dialoog tussen culturen en religies, steunverlening aan initiatieven binnen de VN zoals de *Alliance of Civilizations*. In bilateraal en multilateraal verband zullen activiteiten op het gebied van conflictpreventie, -beslechting wederopbouw, zoals in Afghanistan, worden gesteund. Ook steun aan verbetering van kwaliteit van bestuur en de *rule of law* in relevante landen zijn van belang. Hetzelfde geldt voor inzet die kan leiden tot verbetering van de bestuursituatie in zwakke en falende staten of regio's. Gezien het belang van de terroristische dreiging voor internationale vrede en veiligheid zal in de komende periode de dreiging daarom mede bepalend zijn voor de Nederlandse agenda op de genoemde gebieden.
2. juridische normstelling: Nederland zal zich blijven inzetten voor totstandkoming van een Alomvattende VN-Conventie inzake Terrorisme (CCIT). De opstelling zal echter, gegeven de moeizame onderhandelingen, realistisch moeten zijn en zal de verdere praktische internationale samenwerking niet mogen beletten. Nederland zal zich ook sterk blijven maken voor verdere verbetering van de rechtsbescherming bij de aanpak van financiering van terrorisme. De recente verbeteringen in het sanctieregime in VN- en EU-verband vormen een belangrijke aanzet. Nederland zal doorgaan met het financieel ondersteunen van projecten die tot doel hebben de praktijk in andere landen meer in lijn te brengen met de internationale normen;
3. samenhang en architectuur: Nederland zal blijven werken aan de versterking van de beleidsmatige en operationele samenwerking tussen landen. In VN-verband zal actief steun worden gegeven aan de implementatie van de aangenomen Strategie. VN-organisaties zullen, waar mogelijk, worden ondersteund bij hun activiteiten. Waar nodig zal ons land inzetten op wijzigingen. Of en in hoeverre ook het besluitvormingsmechanisme binnen de EU dient te worden aangepast, zal het volgende kabinet, mede in het licht van het nog uit te bidden advies van de AIV terzake, beoordelen. Nederland zal in ieder geval blijven bijdragen aan horizontale coördinatie om de maatregelen in de diverse pijlers in overeenstemming te laten zijn/blijven en een zo strak mogelijk uitvoering van het EU-actieplan terrorismebestrijding. De nadruk zal worden gelegd op tenuitvoerlegging van gemaakte afspraken en niet zozeer op nieuwe maatregelen;
4. rechtsbeginselen en legitimiteit: Nederland zal zich in internationaal kader sterk blijven maken voor effectieve en slagvaardige antiterrorisme maatregelen. Regelmatige evaluatie van die maatregelen is belangrijk en kan bijvoorbeeld worden bereikt door de *peer evaluations* in de EU, als de rapportages van de *VN-monitoringscomités*;
5. mensenrechten: De regering zal zich blijven inzetten voor het naleven van de mensenrechten en het internationaal humanitair recht in de strijd tegen het internationaal terrorisme, waaronder de onverkorte handhaving van het absolute folterverbod. In VN-verband zullen resoluties e.d. terzake worden ondersteund, in EU-verband en bilateraal zullen daarnaast individuele landen worden aangesproken, als individuen in de betreffende landen mogelijk onderworpen worden aan foltering of andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing. Bestaande en nieuwe operationele instrumenten in het antiterrorismebeleid zullen worden beoordeeld op hun verenigbaarheid met het mensenrechtenacquis. Bijzondere aandacht zal uitgaan naar de bescherming van persoonsgegevens. Bij de onderhandelingen voor de uitwisseling van gegevens ter bestrijding van het terrorisme in het kader van Schengen (SISII en VIS), heeft Nederland bijzondere aandacht voor dit aspect en ook in de onderhandelingen met derde landen als de

VS zal hierop de nadruk blijven liggen. Verdere versterking van het mensenrechtenacquis zal worden nagestreefd door krachtiger normhandhaving en –naleving.

De Minister van Buitenlandse Zaken,

Dr. B.R. Bot

- 
- [i1](#) Briefadvies nr. 11' Terrorismebestrijding in Europees en internationaal perspectief; interim-advies over het folterverbod'.  
[ii2](#) Zie Kamerstukken II 30303, nr. 20 "Kabinetsanalyse Europese bezinningsperiode" en Kamerstukken II 2006-2007, 22112, nr. 464: BNC-fiche Mededeling inzake de uitvoering van het Haags Programma; kabinetsnotitie van de ministers van Justitie, voor Vreemdelingenzaken en Integratie, van Binnenlandse Zaken en van Buitenlandse Zaken over toepassing van de passerellebepalingen in artikel 42 EU-verdrag en artikel 67(2) EG-verdrag van 22 november 2006.  
[iii3](#) Zie Conceptueel kader inzake de EVDB-dimensie van bestrijding van terrorisme, inclusief preventieve aspecten, EC 14897/04 van 18 november 2004.  
[iv4](#) Kamerstukken II, 2005–2006, 30 315, nr. 3.  
[5](#) Kamerstukken II, 2005–2006, 30 315, nr. 2.  
[v6](#) Kamerstukken I, 2006-2007, 28.764, F.

[vii7](#) Zie ook Antwoord op de Motie Van der Laan/Van Baalen Kamerstuk 22112, nr. 405.