

Vergaderjaar 2001–2002

28 251

Wijziging van de Sanctiewet 1977 met het oog op de implementatie van internationale verplichtingen gericht op de bestrijding van terrorisme en uitbreiding van het toezicht op de naleving van financiële sanctiemaatregelen

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 3 april 2002

Met belangstelling en erkentelijkheid voor de door de leden van de desbetreffende fracties betrachtte spoed hebben mijn ambtgenoot van Financiën en ik kennis genomen van de vragen die in het verslag zijn neergelegd. Mede namens mijn ambtgenoot van Financiën doe ik u de volgende reactie toekomen.

ALGEMEEN

Het stemt mij tot voldoening dat de leden van de fracties van de PvdA, D66 en ChristenUnie met zoveel woorden de strekking van het wetsvoorstel hebben onderschreven. De constatering dat de internationale regelgeving in het kader van de strijd tegen het terrorisme Nederland genoodzaakt heeft om maatregelen te nemen is onontkoombaar.

Op de vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie wat de voorgestelde wetswijziging toevoegt aan de mogelijkheden tot het treffen van «smart sanctions» luidt het antwoord dat het wetsvoorstel er niet toe strekt om het sanctiearsenaal uit te breiden. De huidige wet geeft voldoende ruimte voor de toepassing van alle sanctietypen. Het wetsvoorstel beoogt allereerst om de toepassingssfeer van dat sanctiearsenaal uit te breiden – door het vervallen van de beperking tot staten en gebieden – en biedt daarenboven een aangescherpt instrumentarium om toe te zien op de naleving van financiële sancties.

Toezicht op financiële sanctiemaatregelen

De leden van de D66-fractie vroegen zich af hoe het Europese beleid zich verhoudt tot de Nederlandse regelgeving met betrekking tot de strijd tegen de financiële voeding van het terrorisme. Opgemerkt moet worden dat de Sanctiewet 1977 een kaderwet is die tot doel heeft om uitvoering te geven aan internationale verplichtingen, aanbevelingen en afspraken op het terrein van de handhaving en het herstel van de internationale vrede en veiligheid en de bevordering van de internationale rechtsorde (zie artikel 2 van de Sanctiewet 1977). Deze wet biedt geen basis voor uitsluitend nationale maatregelen. De Sanctiewet 1977 vormt daarmee de

schakel tussen internationale verplichtingen die bijvoorbeeld voortvloeien uit VN-Veiligheidsraadresoluties en EU-Verordeningen, en de nationale uitvoering. Zo hebben EU-verordeningen waarin te goeden van terroristen worden bevroren rechtstreekse werking in Nederland. Op basis van de Sanctiewet 1977 wordt vervolgens de strafbaarstelling van deze EU-verordeningen geregeld. Het Europese beleid op dit gebied en de Nederlandse regelgeving zijn dan ook volledig consistent.

De D66-fractie vroeg zich af in hoeverre Nederlandse financiële instellingen thans reeds in staat zijn om zogenaamde *smart sanctions* uit te voeren. De inzet van gerichte financiële sanctiemaatregelen (ook wel *smart sanctions* genoemd) heeft in de afgelopen jaren een hoge vlucht genomen. Het gebruik van zogenaamde «zwarte lijsten» – waarin de door sancties te treffen personen en organisaties zijn aangeduid – biedt hiervoor een goed instrument, omdat deze helder aangeven op welke subjecten de sanctiemaatregelen van toepassing zijn. De keerzijde van de medaille is dat de gerichte financiële sanctiemaatregelen hogere eisen stellen aan de administratieve organisatie en de interne controle van de financiële instellingen. Op basis van de eerste ervaringen die de regering heeft met het uitvoeren van gerichte sanctiemaatregelen door financiële instellingen bestaat de indruk dat de meeste instellingen in hoge mate voldoen aan de gangbare eisen die gesteld moeten worden aan de administratieve organisatie en de interne controle. Een compleet beeld op dit punt is echter nog niet te geven, omdat de financiële toezichthouders thans nog geen expliciete verantwoordelijkheden of bevoegdheden kennen om de naleving van de sanctieregelgeving door de instellingen op een meer systematische wijze te beoordelen of af te dwingen. Onderhavig wetsvoorstel voorziet juist in deze behoefte.

Verder dient te worden opgemerkt dat de effectieve uitvoering van financiële sanctiemaatregelen staat of valt met de kwaliteit van de samengestelde zwarte lijsten. Zwarte lijsten die namen van personen en organisaties bevatten waarvan niet vast staat of de spellingswijze correct is of waar de omschrijvingen van personen en organisaties beperkt zijn tot alleen een naam – zonder geboortedatum of oprichtingsdatum, adreslocatie, paspoortnummer of andere identificerende kenmerken die bij financiële instellingen bekend zijn – bemoeilijken de uitvoering ten zeerste. De Nederlandse regering dringt er dan ook in VN- en EU-verband op aan dat lijsten die in internationaal verband worden vastgesteld voldoende specifiek zijn om door financiële instellingen effectief gehanteerd te kunnen worden in hun administratieve systemen.

De D66-fractie vroeg hoe de financiële toezichthouders staan tegenover de overdracht van bevoegdheden die aan de Minister van Financiën worden toegekend in onderhavig wetsvoorstel aan De Nederlandsche Bank, de Autoriteit Financiële Markten en de Pensioen- & Verzekeringskamer. Het wetsvoorstel is tot stand gekomen in overleg met de betrokken financiële toezichthouders, mede op basis van de uitkomsten van bilaterale gesprekken met vertegenwoordigers van de financiële toezichthouders over hun toekomstige rol bij het toezicht op de naleving van de Sanctiewet 1977. De beoogde overdracht van de aan de Minister van Financiën toegekende bevoegdheden aan de financiële toezichthouders wordt door de toezichthouders verwelkomd.

De D66-fractie vroeg wat de verhouding is tussen de ECD en de financiële toezichthouders. In het algemeen bestaat er geen rangorde tussen de ECD enerzijds en de financiële toezichthouders anderzijds. De ECD en de financiële toezichthouders voeren op voet van gelijkheid hun taken uit, maar kennen wel ieder een eigen rol. De financiële toezichthouders zullen zich met name richten op het zogenaamde *ex ante* toezicht, waarbij erop wordt toegezien dat de instellingen in staat zijn sanctieregels uit te voeren en dit

ook daadwerkelijk doen. De financiële toezichthouders richten zich hierbij op de in de wet omschreven financiële instellingen. Indien door een financiële toezichthouder een mogelijke overtreding van de sanctieregels wordt geconstateerd, kan de ECD een nader onderzoek instellen. De bevoegdheden van de ECD zijn ruimer dan die van de financiële toezichthouders. De ECD behoudt in de nieuwe opzet zijn huidige bevoegdheden. De ECD blijft dus als toezichthouder verantwoordelijk voor het onderzoek naar mogelijke overtredingen van de Sanctiewet 1977 in alle sectoren van de economie. De ECD behoudt dus ook het recht om bij financiële instellingen binnen te treden wanneer dat uit oogpunt van opsporing wenselijk is. Dit zal in de regel in overleg gebeuren met de betreffende financiële toezichthouder.

In antwoord op de vraag van de fractie van D66 in hoeverre er met dit voorstel nieuwe verplichtingen in het leven worden geroepen voor de financiële instellingen, merk ik op dat de verplichting tot uitvoering van sanctiemaatregelen niet zozeer door de Sanctiewet 1977 maar in eerste instantie door rechtstreeks werkende EU-verordeningen worden opgelegd. Nieuwe verplichtingen op grond van de Sanctiewet 1977 betreffen vooral rapportages aan de toezichthouders, die het toezicht op de naleving van deze verplichtingen mogelijk moeten maken. Concrete maatregelen die financiële instellingen naar aanleiding van dit wetsvoorstel moeten nemen liggen dan ook met name op het gebied van de administratieve organisatie die het rapporteren over de uitvoering van financiële sanctiemaatregelen mogelijk moet maken.

De zorg van de leden van de ChristenUnie dat, met het verscherpen van het toezicht op de financiële sector, er mogelijk een grotere kans is dat terroristische financiële activiteiten op een andere manier (buiten de financiële sector) worden vormgegeven deel ik slechts ten dele. Dat het huidige wetsvoorstel het gebruik van de financiële sector voor de financiering van terrorisme onaantrekkelijker maakt kan geen reden zijn voor het achterwege laten van versterking van het toezicht. Financiering is bovendien slechts één aspect in de hele keten van het uitvoeren van terroristische activiteiten. In de nota Integriteit Financiële Sector en Terrorismebestrijding (Kamerstuk 28 106 van 16 november 2001) is uitgebreid beschreven op welke manier de strijd tegen het terrorisme en de financiering ervan wordt aangepakt. Bij brief van het kabinet dd 5 oktober 2001¹ is bovendien aan de Tweede kamer het actieplan Terrorismebestrijding en veiligheid gepresenteerd

Administratieve lasten en budgettaire consequenties

De D66-fractie vroeg of de door de regering gemaakte schatting van de administratieve lasten in overleg met de financiële instellingen tot stand is gekomen. Zoals de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel aangeeft, kan een voorzichtige schatting van de totale administratieve lasten voor de financiële sector als gevolg van de rapportageverplichting en het aangescherpte toezicht, begroot worden op €447 000,- per jaar. Deze schatting is niet in overleg met de financiële instellingen tot stand gekomen, maar wel in nauw overleg met de financiële toezichthouders. Het betreft hier de extra kosten ten opzichte van de situatie waarin de sanctieregelgeving niet expliciet in het financiële toezicht wordt betrokken. Overigens doet dit cijfer geen recht aan de substantiële inspanning die door de financiële sector wordt verricht ter naleving van financiële sanctieregelgeving. Het grootste deel van de met de naleving van de sanctieregelgeving gepaard gaande kosten voor de financiële sector vloeit immers voort uit de internationale verplichtingen zelf.

¹ Kamerstukken II, 2001–2002, 27 925, nr. 10.

De D66-fractie heeft tevens een vraag gesteld over de budgettaire consequenties van het wetsvoorstel. De regering heeft niet overwogen om de kosten van het toezicht op de naleving van de Sanctiewet 1977 te verhalen op de financiële instellingen. Bedacht moet worden, dat de financiële instellingen door de inzet van het financiële sanctie-instrument in internationaal verband, reeds substantiële kosten voor hun rekening nemen. De keuze om af te zien van kostenverhaal op instellingen wordt mede ingegeven vanuit het oogpunt dat het gaat om een taak ten behoeve van de openbare orde en veiligheid dan wel ten behoeve van het algemeen belang. Het is niet juist de kosten van het aangescherpte toezicht geheel voor rekening van de financiële instellingen te laten komen. Deze keuze is bovendien in lijn met de opzet waarvoor binnen de Wet MOT/Wid gekozen is, en vormt een continuering van de huidige situatie. Het huidige toezicht op de naleving van de Sanctiewet 1977 (uitgevoerd door o.a. de ECD) wordt reeds bekostigd uit de algemene middelen. Zoals de Memorie van Toelichting aangeeft, zijn de budgettaire consequenties van dit wetsvoorstel overigens te verwaarlozen.

De fractie van D66 stelde tevens de vraag welke procedure gevolgd wordt bij een weigering van een instelling de gevraagde gegevens te verstrekken.

Voorop staat uiteraard dat instellingen verplicht zijn de krachtens de wet gevraagde inlichtingen te geven. Weigering levert een economisch delict op. In de praktijk zal de toezichthouder daarnaast gebruik kunnen maken van de procedure van afdeling 5.2, hoofdstuk 5, Algemene wet bestuursrecht (vgl. artikel 10, derde lid, van het voorstel). Op grond hiervan kan de toezichthouder zich toegang tot informatie verschaffen, woningen binnentreden en dergelijke. Voorts kan gedacht worden aan het opleggen van een last onder dwangsom (zie het voorgestelde artikel 10c, eerste lid). Ook hierop is de Algemene wet bestuursrecht van toepassing (artikelen 5:32, tweede tot en met vijfde lid, en 5:33 tot en met 5:35).

Strafmaat

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de gronden voor de verhoging van de strafmaxima. De verhoging van de strafmaat is ingegeven door gewijzigde inzichten omtrent de ernst van de overtreding, die onder omstandigheden niet van mindere orde is dan een overtreding van de In- en uitvoerwet ten aanzien van strategische goederen. Boetes moeten daarnaast voldoende hoog zijn om voor financiële rechtspersonen afdoende effectief te zijn. De verdrievoudiging van de strafmaat waar het gevangenisstraf betreft, is een uitvloeisel van de categorie-indeling van de Wet op de economische delicten, maar leidt in mijn ogen – gelet op de ernst van de misdrijven en de consequenties die de misdrijven kunnen hebben – allerm minst tot een bovenmatig strafmaximum. De uitbreiding van opsporingsmogelijkheden is daarvan het – niet onwelkome – gevolg.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel A

De vrees van de leden van de PvdA-fractie dat de voorgestelde toevoeging aan artikel 2 eerder misverstanden zal meebrengen dan voorkomen, deel ik niet. De toevoeging beoogt elke twijfel over de toepasselijkheid van de Sanctiewet 1977 bij de bestrijding van terrorisme in internationaal verband uit te sluiten, door deze doelstelling naast de bevordering van de internationale rechtsorde als een afzonderlijke toepassingsgrond te vermelden. Met de leden ben ik van oordeel dat de omstandigheid dat de internationale gemeenschap zich de zorg voor terrorismebestrijding

aantrekt de internationale rechtsorde aangaat, maar elke twijfel dienaangaande – bijvoorbeeld in het geval dat een terroristische entiteit een overwegend lokale actieradius heeft maar haar activiteiten een zodanige impact hebben dat op haar internationale sancties van toepassing zijn – moet en kan worden voorkomen.

Artikel B

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen wat er onder de begrippen «betalingsverkeer» en «financieel verkeer» begrepen moet worden. In het wetsvoorstel is er bewust voor gekozen om het begrip betalingsverkeer te vervangen voor het ruimere begrip financieel verkeer. Hiermee wil de regering tot uitdrukking brengen dat niet alleen het betalingsverkeer, maar ook transacties uit hoofde van bijvoorbeeld verzekeringen, pensioenen en effectenverkeer onder de reikwijdte van de Sanctiewet 1977 vallen. Deze verruiming van de aard van de transacties die door financiële sancties worden getroffen, vloeit logisch voort uit de opsomming waarvoor in EU-verordeningen en VN-resoluties is gekozen.

Artikel C

Op de vraag van de leden van de PvdA-fractie naar de verhouding tussen het voorgestelde artikel 4 en de internationaal gewaarborgde bescherming van vluchtelingen, merk ik op dat de toepassing van de op grond van artikel 4 geboden bevoegdheid zich dient te bewegen binnen het raamwerk van de op Nederland berustende internationale verplichtingen, waaronder het Vluchtelingenverdrag. Overigens biedt de Vreemdelingenwet ook nu al de mogelijkheid om personen waarvan blijkt dat zij een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid of de openbare orde de toegang tot Nederland te weigeren of uit te zetten. Het Vluchtelingenverdrag verzet zich daar niet tegen.

Artikel F

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen welke personen naast ambtenaren kunnen worden belast met het toezicht op de naleving van de wet. Ingevolge de Regeling toezichthoudende ambtenaren Sanctiewet 1977 zijn thans belast met het toezicht: de ambtenaren van de rijksbelastingdienst, bevoegd inzake de douane, de buitengewone opsporingsambtenaren van de Belastingdienst/ECD van het Ministerie van Financiën, de ambtenaren van de Algemene Inspectiedienst en de commandanten van de Nederlandse oorlogsschepen. Artikel 10 van de Sanctiewet 1977 bood en biedt – conform artikel 5:11 van de Algemene wet bestuursrecht – daarnaast de mogelijkheid om ook andere personen met het toezicht te belasten. Het wetsvoorstel brengt in zoverre geen wijzigingen mee. Tot dusverre is van deze mogelijkheid geen gebruik gemaakt. Evenmin bestaat het voornemen om daartoe over te gaan.

Artikel G

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de gevolgen van de introductie van de bestuurlijke boete in de Sanctiewet 1977. Het van de wetgeving inzake toezicht op financiële instellingen (bijvoorbeeld de Wet toezicht kredietwezen 1992) afkomstige instrument van de bestuurlijke boete wordt vooral ingevoerd als effectief sanctiemiddel ten behoeve van het toezicht op de naleving van de door de Minister van Financiën op grond van het voorgestelde artikel 10b gestelde eisen met betrekking tot de administratieve organisatie en de interne controle. De bestuurlijke boete is uitsluitend van toepassing op de in artikel 10 bedoelde instellingen (zoals banken, verzekeringsmaatschappijen en

beleggingsinstellingen). Artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) garandeert belangrijke rechten voor «degene tegen wie een strafvervolging wordt ingesteld», waaronder in dit verband ook moet worden verstaan degene aan wie een bestuurlijke boete wordt opgelegd. Met deze rechten is in het wetsvoorstel rekening gehouden door de relevante passages betreffende bestuurlijke boetes in de wetgeving met betrekking tot het reguliere financiële toezicht van overeenkomstige toepassing te verklaren (zie het voorgestelde artikel 10d). In die wetgeving zijn onder andere bepalingen over het zwijgrecht opgenomen. Artikel 6 EVRM staat niet in de weg dat de bevoegdheid tot het opleggen van geldboeten wordt toegekend aan zelfstandige bestuursorganen zoals De Nederlandsche Bank, de Pensioen- & Verzekeringskamer of de Autoriteit Financiële Markten, ook niet als deze bestuursorganen privaatrechtelijk zijn vormgegeven.

De leden van de PvdA-fractie en van de fracties van GroenLinks en ChristenUnie stelden enkele vragen over de waarborgen bij de verstrekking van gegevens of inlichtingen aan Nederlandse of buitenlandse overheidsinstanties. Krachtens artikel 10g van het wetsvoorstel mogen gegevens en inlichtingen omtrent afzonderlijke ondernemingen, instellingen of personen, niet gepubliceerd worden. Deze zijn geheim. Een uitzondering op deze hoofdregel vormt de verstrekking van gegevens of inlichtingen aan Nederlandse of buitenlandse overheidsinstanties, dan wel aan Nederlandse of buitenlandse van overheidswege aangewezen instanties die belast zijn met het toezicht op de naleving van regels op het gebied van het financiële verkeer.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State heeft de regering besloten om in de wetstekst zelf enkele waarborgen op te nemen die in acht moeten worden genomen bij de verstrekking van gegevens of inlichtingen aan bedoelde instanties. Hiervoor is in artikel 10h een aantal criteria geformuleerd, analoog aan de waarborgen voor gegevensuitwisseling zoals deze in de financiële toezichtwetten zijn geformuleerd. In concreto betekent dit, dat voorafgaande aan de verstrekking van de gegevens aan bedoelde instantie, getoetst moet worden of voldaan is aan de geformuleerde criteria. Hierbij zal ook rekening gehouden moeten worden met in andere landen geldende wetgeving, voorzover deze minder waarborgen kent ten aanzien van het gebruik en de vertrouwelijkheid van de informatie. Na verstrekking van gegevens aan buitenlandse instanties is het moeilijk om hier nog zeggenschap over uit te oefenen, hetgeen het belang onderstreept van een adequate toetsing vooraf. Verder ligt het in de rede dat in voorkomende gevallen afspraken worden gemaakt over het toegestane gebruik van de verstrekte gegevens. Dergelijke afspraken kunnen tevens voorkomen dat in het buitenland een mogelijk afwijkende interpretatie kan ontstaan van het doel waarvoor de gegevens gebruikt mogen worden.

Advies Raad van State en nader rapport

De leden van de PvdA-fractie, van de D66-fractie en van de fractie van GroenLinks stelden enkele vragen over de aansluiting tussen de Sanctiewet 1977 en de van toepassing zijnde Europese bepalingen, en wezen daarbij op de mogelijkheid om te verwijzen naar de definities van de desbetreffende verordening.

De Sanctiewet 1977 biedt afdoende mogelijkheden voor een adequate aansluiting tussen de van toepassing zijnde Europese regelingen en de ter uitvoering daarvan in nationaal verband te treffen sanctieregelingen. De wet reikt het instrumentarium voor die uitvoering aan, maar staat zelf niet in het teken van de uitvoering van een of enkele specifieke, in de wet met

name genoemde internationale regelingen. De wet voorziet erin dat specifieke internationale maatregelen op het niveau van ministeriële regeling worden verankerd. Een vermelding van concrete Europese verordeningen of VN-resoluties in de wet zelf zou meebrengen dat de wet frequent moet worden gewijzigd, alleen al om alle mutaties in het bestand van verordeningen en resoluties op te vangen: die internationale rechtsinstrumenten plagen immers frequent te worden gewijzigd of vervangen. Juist daarom biedt de wet de mogelijkheid om op flexibele wijze, bij ministeriële regeling, uitvoering te geven aan internationale sanctieregimes. In de op grond van de Sanctiewet 1977 tot stand te brengen ministeriële regelingen wordt immer voorzien in een naadloze aansluiting tussen de internationale regels en de nationale uitvoering, onder andere door het overnemen van of verwijzen naar de definities van het desbetreffende internationale rechtsinstrument.

De fracties van de PvdA, D66 en de ChristenUnie vroegen waarom het voorgestelde toezicht uit hoofde van de Sanctiewet 1977 zich niet mede uitstrekt tot ten onrechte niet geregistreerde instellingen. Ten onrechte niet geregistreerde instellingen zijn, net als alle andere (rechts)personen, gehouden de uit wetten en verdragen voortvloeiende verplichtingen, waaronder het bevrozen van terroristische tegoeden, na te komen. Op het niet nakomen van deze verplichtingen is het strafrecht van toepassing. De Economische Controle Dienst houdt hier toezicht op. Bij de vormgeving van het voorgestelde toezichtkader is ervoor gekozen om, in aanvulling daarop, voor wat de financiële instellingen betreft, aan te sluiten bij het reguliere bestuursrechtelijke toezichtkader zoals neergelegd in de bestaande financiële toezichtwetten (onder andere de Wet toezicht kredietwezen 1992 en de Wet toezicht beleggingsinstellingen). Reden hiervoor is vooral dat zodoende efficiënt gebruik kan worden gemaakt van een reeds bestaande toezichtstructuur. Er is echter geen reden om het bestuursrechtelijke toezicht uit hoofde van de Sanctiewet 1977 breder in te zetten dan het geval is bij het reguliere, financiële toezicht. In dat geval zou immers niet kunnen worden aangeknoopt bij bestaande bestuursrechtelijke toezichtsrelaties tussen financiële toezichthouders en de instellingen.

De leden van de fractie van GroenLinks stelden voorts de vraag in hoeverre de VS of de VN de EU kunnen dwingen tot het vaststellen dat bepaalde «personen, groepen en entiteiten betrokken zijn bij terroristische daden». Vooropgesteld zij dat de EU – net als haar lid-staten – gebonden is aan door de Veiligheidsraad van de VN vastgestelde resoluties. Als in dat kader is vastgesteld dat bepaalde «personen, groepen en entiteiten betrokken zijn bij terroristische daden» is dat voor de EU een gegeven. Aan een staat als de VS komt niet de bevoegdheid toe om derden-staten op een dergelijke wijze te binden.

De leden van de PvdA-fractie informeerden op welke wijze een adequate democratische controle is gewaarborgd. Vooropgesteld zij dat het onderhavige wetsvoorstel noodzakelijk is om de nationale strafbaarstelling te regelen van sanctieverordeningen van de EU die zich richten op «non-state actors» (onder meer Verordening 2580/2001/EG van 27 december 2001 die bevrozing van tegoeden regelt). Europese verordeningen zijn rechtstreeks toepasselijk in de nationale rechtsorde.

De genoemde Verordening heeft een drievoudige rechtsbasis in het EG-verdrag: de artikelen 60, 301 en 308. Doordat de verordening mede steunt op artikel 308 is deze voor advies voorgelegd aan het Europese Parlement. Het EP heeft een positief advies gegeven. Artikel 308 vereist bovendien unanimititeit. Derhalve is duidelijk dat alle vertegenwoordigers van de lidstaten in de Raad voor hebben gestemd en kunnen deze

bewindslieden in hun nationale parlement hierop worden aangesproken. Democratische controle is daarmee gewaarborgd.

Voorts vroegen de leden van de fractie van GroenLinks in hoeverre de gronden waarop «personen, groepen en entiteiten die betrokken zijn bij terroristische daden» geopenbaard kunnen worden. Voor «personen, groepen en entiteiten die betrokken zijn bij terroristische daden» zou door het ontbreken van openbare gronden verweer vrijwel niet mogelijk zijn.

Criteria voor plaatsing van personen, groepen en entiteiten op de openbare EU-lijst waarvoor Verordening 2580 geldt, zijn in artikel 1, lid 4 van het GS/2001/931 en in artikel 2, lid 3, van de verordening beschreven. In het GS is bepaald dat de lijst wordt opgesteld aan de hand van welbepaalde (o.m. vertrouwelijke) inlichtingen en/of dossierelementen die aantonen dat door een bevoegde instantie (waaronder de rechterlijke macht) een beslissing is genomen ten aanzien van de bedoelde personen, groepen of entiteiten. Hierbij kan het gaan om de inleiding van een onderzoek of een vervolging wegens een terroristische daad, poging tot het plegen van een dergelijke daad, of deelname aan of het vergemakkelijken van een dergelijke daad, op grond van bewijzen of serieuze en geloofwaardige aanwijzingen, dan wel om een veroordeling wegens dergelijke feiten.

Sommige van deze gegevens zijn openbaar (bijvoorbeeld een beslissing van de rechterlijke macht), andere niet (gegevens afkomstig van inlichtingendiensten). Openbaarmaking van alle eventuele gegevens zou het preventieve aspect van de maatregel ondergraven.

De gehanteerde definitie van terrorisme in het GS is identiek aan de formulering uit het Kaderbesluit Terrorismen dat door de JBZ-raad in december 2001 werd aangenomen (zie hierna).

Verweer van individuen die vallen onder de reikwijdte van Verordening 2580/2001/EG is mogelijk bij het Gerecht van Eerste Aanleg in Luxemburg. De vraag naar de aansprakelijkheid van de Europese gemeenschap voor eventuele onrechtmatige wetgeving dient primair te worden beantwoord op basis van bestaande jurisprudentie van het Hof van Justitie. Daarnaast wordt thans, gelet op het bijzondere karakter van deze materie, in raadsverband gesproken over de wenselijkheid van bijzondere compensatiemaatregelen.

Voorts vroegen de leden van de fractie van GroenLinks of de regering een resumé kan geven van de stand van zaken van de uiteenlopende terrorisme definities.

In december 2001 hebben de EU-lidstaten een politiek akkoord bereikt over een kaderbesluit inzake de bestrijding van terrorisme en over een kaderbesluit inzake het Europees Arrestatiebevel (EAB). Het kaderbesluit inzake de bestrijding van terrorisme bevat een strafrechtelijke definitie van terroristische misdrijven, alsmede afspraken over de strafmaat. De lidstaten dienen hun wetboek van strafrecht vóór het einde van 2002 aan te passen aan de bepalingen van het kaderbesluit. Voor Nederland betekent dit onder andere dat deelname aan een terroristische organisatie strafbaar wordt gesteld en voorts dat er ten aanzien van een aantal delicten een hogere minimum- cq maximumstraf wordt bepaald voor het geval deze gepleegd zijn met terroristisch oogmerk. Het kaderbesluit inzake het EAB vergemakkelijkt de overdracht van verdachten tussen de lidstaten voor een aantal ernstige delicten, waaronder terroristische misdrijven. Voor wat betreft de definitie van terroristisch misdrijven verwijst het EAB naar het kaderbesluit betreffende de bestrijding van terrorisme. Het EAB dient per 1 januari 2004 te worden toegepast.

De definitie van strafbare feiten van terroristische aard in voornoemd kaderbesluit bestaat uit twee delen: een omschrijving van het terroristisch oogmerk en een lijst met delicten, die, wanneer zij worden gepleegd met het terroristisch oogmerk, worden beschouwd als terroristische misdrijven. Er is sprake van een terroristisch oogmerk wanneer de dader de feiten pleegt met het doel:

1. een bevolking ernstig te intimideren, of
2. overheden dan wel een internationale organisatie op onrechtmatige wijze te verplichten een bepaalde handeling te verrichten of zich daarvan te onthouden, dan wel
3. de politieke, constitutionele, economische of sociale basisstructuren van een land of van een internationale organisatie ernstig te destabiliseren of te vernietigen.

De lijst met strafbare feiten die, wanneer gepleegd met terroristisch oogmerk, als terroristisch misdrijven worden beschouwd omvat:

- een aanslag op het leven van een persoon, met mogelijk een dodelijke afloop;
- ernstige schending van de fysieke integriteit van één persoon;
- ontvoering of gijzeling;
- het veroorzaken van vergaande verwoesting van overheids- en openbare voorzieningen, vervoerssystemen of infrastructurele voorzieningen, met inbegrip van informaticasystemen, een vast platform op het continentaal plat, openbare plaatsen of privéterreinen, met als mogelijk resultaat dat mensenlevens in gevaar worden gebracht of aanzienlijke economische schade wordt aangericht;
- het kapen van vlieg- en vaartuigen, van andere middelen van personen- of goederenvervoer; vervaardiging, bezit, verwerving, vervoer, levering of gebruik van vuurwapens, springstoffen, kernwapens, biologische en chemische wapens, alsook onderzoek en ontwikkeling met betrekking tot biologische en chemische wapens;
- het laten ontsnappen van gevaarlijke stoffen of het veroorzaken van branden, overstromingen of ontploffingen, met als gevolg dat mensenlevens in gevaar worden gebracht;
- het verstoren of onderbreken van de toevoer van water, stroom of andere essentiële natuurlijke hulpbronnen, met als gevolg dat mensenlevens in gevaar worden gebracht;
- het dreigen met een van de hierboven genoemde gedragingen.

In het licht van het voorgaande deel ik niet de vrees van de leden van de fractie van GroenLinks dat personen, groepen en entiteiten die zich op *legitieme* wijze verzetten, gezien worden als terroristische personen, organisaties of entiteiten.

De Europese Unie heeft op 27 december 2001 Verordening 2580/2001 «inzake specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen, groepen en entiteiten met het oog op de strijd tegen het terrorisme» vastgesteld, inclusief een bij die verordening behorend gemeenschappelijk standpunt (GS/2001/931/GBVB). Met de Verordening geeft de EU uitvoering aan de in VNVR-resolutie 1373 gestelde verplichting tot het nemen van maatregelen tegen de financiering van terroristische organisaties. Het GS bevat een eerste versie van de openbare lijst waarop namen van personen en organisaties staan die door de EU als terroristisch worden beschouwd. De Raad stelt de lijst met unanimité vast. Besluitvorming vindt autonoom plaats in een vertrouwelijk EU ad hoc gremium (geen dwang van de VN).

Verordening 2580/2001 regelt de bevrozing van tegoeden van personen, groepen en entiteiten vermeld op de lijst, voor zover het personen,

groepen en entiteiten betreft die voornamelijk buiten de EU actief zijn (zogenaamde «externe» terroristen). Dit is niet een strafrechtelijk, maar een administratief rechtelijke maatregel met een preventief karakter. Voor personen, groepen en entiteiten die ook op de lijst staan, maar voornamelijk binnen de EU actief zijn (zogenaamde «interne» terroristen, bijvoorbeeld ETA-leden) geldt dat lidstaten slechts verplicht zijn tot een «versterkte» justitiële en politieke samenwerking in de strijd tegen het terrorisme.

De tegoeden van «interne» terroristen kunnen niet via het EU-sanctie-instrumentarium worden bevroren omdat «interne» organisaties volgens de Juridische Dienst van de Raad per definitie niet onder reikwijdte van het GBVB vallen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen