

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 juli 2008

Graag voldoe ik aan uw verzoek in uw brief van 8 januari 2008 om u nader te informeren over de buitenlands politieke aspecten van het internationaal terrorisme. Ik zal daarbij het op 15 april 2008 aan mij verzonden verslag betrekken van het werkbezoek van een delegatie van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken aan Washington en Guantánamo Bay dat van 22 tot en met 26 oktober 2007 plaatsvond (Kamerstuk 31 414, nr. 1).

Stand van zaken internationaal terrorisme

De strijd tegen het internationaal terrorisme heeft voor het kabinet prioriteit in het buitenlands beleid. Nationale en internationale veiligheid zijn direct met elkaar verbonden; onze veiligheid in Nederland is in belangrijke mate afhankelijk van de inspanningen die op het internationale vlak worden ondernomen om het terrorisme te bestrijden. Recente ontwikkelingen laten duidelijk zien dat in de strijd tegen het terrorisme nog aanzienlijke inspanningen moeten blijven worden gedaan. De belangrijkste dreiging is onverminderd afkomstig van islamistische terroristische groeperingen waaronder Al Qa'ida. De val van het Taliban-regime in Afghanistan heeft de kracht van Al Qa'ida na 2001 onmiskenbaar doen afnemen. Geconstateerd moet echter worden dat de organisatie het afgelopen jaar zich enigszins heeft kunnen herstellen. Van een volledige revival is zeker geen sprake, maar in het grensgebied van Afghanistan en Pakistan is de invloed van de organisatie helaas weer toegenomen. Ook lijkt de invloed van de organisatie op andere transnationale, internationaal georiënteerde en lokale terroristische netwerken, vooral ideologisch, te zijn toegenomen. Met name in de regio Noord-Afrika/Sahel is de dreiging toegenomen. De aansluiting van de *Groupe Salafiste pour la Prédication et le Combat* (GSPC) bij Al Qa'ida heeft geleid tot het ontstaan van *Al Qa'ida in de Maghreb* (AQIM). AQIM heeft de afgelopen tijd de aandacht op zich gevestigd met enkele bloedige aanslagen. Organisaties als AQIM beschikken ook over netwerkcontacten in landen in West-Europa en recente arrestaties in Oostenrijk en Duitsland tonen aan dat zij ook een potentiële dreig-

ging vormen voor Nederland. Waar de voornaamste dreiging in West-Europa de afgelopen jaren vooral afkomstig leek van zgn. *home grown terroristische netwerken*, moet de dreiging van transnationale netwerken zeer serieus blijven genomen.

Uitgangspunten voor de buitenlandse politieke aanpak van het internationaal terrorisme

De regering acht samenwerking van de internationale gemeenschap bij de bestrijding van het internationaal terrorisme van essentieel belang. De aanpak moet zich naar haar mening richten op een brede en integrale aanpak van het fenomeen: aandacht voor zowel de preventieve als repressieve aspecten van het beleid. Bij de preventieve aanpak gaat het vooral om het wegnemen van onderliggende factoren die bijdragen aan geweldadige radicalisering, extremisme en terrorisme. Versterking van de internationale veiligheidsarchitectuur, conflicthantering in al zijn aspecten, bevordering van goed bestuur en rule of law, respect voor de mensenrechten en eerbiediging van het internationale humanitair recht vormen belangrijke elementen. In de meer repressieve sfeer is de versterking van het wettelijk kader tegen terrorisme van belang en zijn de strafbaarstelling van terroristische misdrijven, alsook de aanpak van financiering van terrorisme en verbeterde informatie-uitwisseling tussen justitiële en politieke diensten van landen belangrijke factoren om succesvol te kunnen zijn in de strijd tegen het terrorisme.

De regering staat voor bevordering van de internationale samenwerking in bilateraal én multilateraal verband. De EU en de VN vormen belangrijke internationale fora waarlangs de samenwerking verder vorm krijgt. Waar nodig verleent Nederland ook steun aan individuele landen zoals Marokko, Algerije en Indonesië. Ik ga op deze aspecten hieronder nader in.

Mensenrechten en terrorisme

Bij de bestrijding van het terrorisme staat de eerbiediging voor de mensenrechten voorop. De uitgangspunten van dit beleid zijn ook uiteengezet in de Mensenrechtenstrategie «Naar een menswaardig bestaan.»¹ Nederland draagt in internationaal verband en in bilaterale contacten actief uit dat met het bestrijden van terrorisme het recht op bescherming wordt gerealiseerd en de democratische rechtsstaat wordt beschermd. Het bevorderen en beschermen van mensenrechten dient integraal deel uit te maken van iedere effectieve antiterrorisme strategie. Enerzijds omdat een mogelijk mensenrechtendeficiet een factor kan zijn die bijdraagt aan de keuze voor geweld als politiek drukmiddel en anderzijds omdat, zoals Nederland in internationale contacten uitdraagt, terrorismebestrijding altijd in overeenstemming met de rechten van de mens moet plaatsvinden. Nederland draagt ook bij aan het vergroten van de capaciteit van landen om, met het respect voor mensenrechten en werkend aan versterking van de rechtsstaat, de strijd tegen het terrorisme aan te gaan.

In EU- en VN-kader worden diverse activiteiten ondersteund die dit beleid verder vorm moeten geven. Voor wat betreft de EU vormen bevordering van mensenrechten en democratie en de bestrijding van het internationale terrorisme centrale thema's in het externe beleid. De EU hanteert onder andere clausules die systematisch worden ingebracht in bijvoorbeeld partnerschapsovereenkomsten met derde landen die onder meer betrekking hebben op mensenrechten en goed bestuur en op bestrijding van terrorisme. Ook in de relatie met geassocieerde landen wordt aan deze thema's bijzondere aandacht besteed. Daarnaast beschikt de EU over diverse programma's die in samenhang kunnen worden ingezet op het terrein van bevordering van democratie, goed bestuur en mensenrechten

¹ Ministerie van Buitenlandse Zaken, «Naar een menswaardig bestaan», een mensenrechtenstrategie voor het buitenlands beleid, 5 november 2007, Kamerstuk 31 263, nr. 1

en de strijd tegen het internationale terrorisme, zoals bijvoorbeeld het stabiliteitsinstrument.

Ook in VN-verband is de aandacht voor het onderwerp mensenrechten bij de terrorismebestrijding duidelijk toegenomen. In september 2006 nam de AVVN de Wereldwijde VN-Strategie tegen Terrorismen aan, waarin een duidelijke verwijzing naar dit aspect is verwoord. Nederland ondersteunt enkele activiteiten van de *Counter-Terrorism Implementation Task Force* (CTITF) onder meer op het deelonderwerp mensenrechten.

Terrorisme en normstelling

Een bijzonder aspect rond terrorismebestrijding en de mensenrechten wordt gevormd door de normstelling. Zoals bekend wordt in VN-kader al jaren onderhandeld over een alomvattend antiterrorismeverdrag, met als knelpunt een definitie van terrorisme. De onderhandelingen over dit verdrag liggen op dit moment stil. Het voornaamste knelpunt blijft het ontbreken van overeenstemming over de definitie van terrorisme.

De regering is van mening dat verdachten van terroristische misdrijven voor het Internationaal Strafhof gebracht kunnen worden, indien hun daden zo ernstig zijn dat ze kwalificeren als een van de misdaden waarvoor het Strafhof rechtsmacht heeft. In het bijzonder is het mogelijk, naar het oordeel van de regering, dat de in het Statuut opgenomen misdrijven tegen de menselijkheid zó worden geïnterpreteerd dat bepaalde terroristische misdrijven hier onder vallen. De inzet van de regering is erop gericht dat het Strafhof in 2010, als het Statuut van Rome wordt geëvalueerd, van deze rechtsmacht gebruik maakt. Daarenboven zal de regering er zich in de onderhandelingen over de definitie van terrorisme voor blijven inzetten dat deze zodanig wordt geformuleerd dat een optimale kans bestaat dat desbetreffende misdrijven volgens het Strafhof binnen zijn rechtsmacht vallen.

Guantánamo Bay

Gelet op het belang van het respect voor de mensenrechten in de strijd tegen het internationale terrorisme, deelt de regering de bijzondere belangstelling van de Kamer voor de problematiek van de detentie op Guantánamo Bay. De vaste Commissie heeft zich tijdens het werkbezoek tot in detail in deze materie verdiept. Een aantal bevindingen van de delegatie werd reeds direct na terugkeer in Uw Kamer besproken tijdens de behandeling van de begroting Buitenlandse Zaken voor het jaar 2008.

De visie van de Nederlandse regering op de juridische grondslag van de detentie op Guantánamo Bay is bekend. Nederland vindt de rechtsbasis niet overtuigend en heeft dit ook bij herhaling, zowel in bilateraal als multilateraal verband duidelijk gemaakt. Het internationale humanitaire recht is slechts in een beperkt aantal gevallen van toepassing als sprake is van terrorisme. De Minister-President en ikzelf hebben deze bezwaren ook nogmaals geuit tijdens onze gesprekken met President Bush en mijn ambtsgenoot Rice in Washington op 5 en 6 juni jl.. De manier waarop de Verenigde Staten bepaalde elementen uit de Geneefse Conventie naar analogie hebben toegepast acht de regering juridisch niet juist. De wijze waarop regels zijn gesteld voor de situatie in Guantánamo Bay, heeft geleid tot een uitzichtloze situatie waarin onduidelijk is wat de internationaalrechtelijke grondslag voor detentie is, en elementaire eisen van *due process* niet worden nageleefd.

Tegelijkertijd is er ook in de Verenigde Staten zelf een levendige discussie over de juridische grondslag maar ook over de effectiviteit van de gekozen

maatregelen. Het verslag geeft terecht een weerslag van dat interne Amerikaanse debat. Mede als gevolg van rechterlijke uitspraken in de VS is de afgelopen jaren al het nodige gewijzigd. In dit verband is vooral de uitspraak van het Amerikaanse Hooggerechtshof in de zaak *Boumediene et al. V Bush* op 12 juni jl. van belang. In deze zaak heeft het Hooggerechts-hof bepaald dat gevangenen op Guantánamo Bay de rechtmatigheid van hun vrijheidsbeneming kunnen laten beoordelen door een Amerikaanse rechter. In deze uitspraak heeft het Hooggerechtshof drie uitgangspunten geformuleerd om te kunnen komen tot een zinvolle beoordeling van een *habeas*-beroep:

- de gevangene moet de gelegenheid krijgen om te laten zien dat hij ten onrechte wordt vastgehouden;
- de *habeas*-rechter moet de bevoegdheid hebben om de gevangene in vrijheid te stellen;
- de gevangene moet de gelegenheid krijgen om fouten te laten herstellen, het bewijsmateriaal dat tegen hem is ingebracht te beoordelen en te komen met eigen bewijs.

Deze ontwikkelingen acht de regering positief, ook al heeft dit nog niet geleid tot een praktische oplossing van de situatie in Guantánamo Bay en voor de gedetineerden aldaar.

Folterverbod en extraordinary rendition

Een ontwikkeling die door de regering met specifieke zorgen wordt gevolgd, vormt de discussie rond het gebruik van bepaalde methoden om informatie te verkrijgen over mogelijke betrokkenheid bij terroristische activiteiten. Nederland is van mening dat het folterverbod absoluut is en dat derhalve geen derogaties kunnen worden geaccepteerd. Over het aspect van de *extraordinary renditions* heeft de regering regelmatig met de Kamer van gedachten gewisseld. De regering acht deze onder alle omstandigheden onaanvaardbaar.

Ondersteuning van initiatieven

De regering acht het van belang om, ter bescherming van mensenrechten bij de bestrijding van terrorisme, de dialoog binnen de internationale gemeenschap te bevorderen. Doel van de Nederlandse inzet is om, samen met internationale partners, naar oplossingen te zoeken voor zowel juridische als beleidsmatige problemen. Het feit dat Nederland en Europese partners met de Verenigde Staten van mening verschillen over de juridische onderbouwing van de aanpak van terroristen (bijvoorbeeld het Amerikaanse «Guantánamo scenario») betekent niet dat er eenduidige antwoorden bestaan voor de vragen die voortvloeien uit het moderne terrorisme. Om verder te komen dan een uitwisseling van bestaande standpunten, steunt de Nederlandse regering ondermeer initiatieven, waarbij academici, vertegenwoordigers van NGO's en andere betrokken elkaar stimuleren om op positief-kritische wijze na te denken over deze problematiek en te komen met concrete beleidsaanbevelingen of suggesties voor rechtsontwikkeling. Gezien de complexiteit van het vraagstuk, en het belang van het waarborgen van de bescherming die geboden wordt door de rechten van de mens en het internationaal humanitair recht acht ik het van belang dat een eventuele ontwikkeling gebaseerd zal zijn op een grondige analyse.

Recentelijk ben ik in dit kader akkoord gegaan met ondersteuning uit het Mensenrechtenfonds van een projectvoorstel voor een vervolg van de bijeenkomst over mensenrechten en terrorisme vorig jaar in kasteel Oud Poelgeest¹. Het project richt zich op drie onderwerpen:

1. verbeteren van de internationale samenwerking in het kader van het

¹ Zie Brief aan de Tweede Kamer d.d. 25 juni 2007 betreffende het eindverslag van de internationale deskundigenbijeenkomst inzake mensenrechten en contraterrorisme, Kamerstuk 27 925, nr. 255

- strafrecht ten behoeve van de strijd tegen het terrorisme en voorkomen van buitenwettelijke praktijken;
2. mogelijke toepassing van het recht op zelfverdediging als respons tegen terroristische dreigingen/aanslagen door non-statelijke actoren;
 3. de relatie tussen mensenrechten en internationaal humanitair recht in het kader van de strijd tegen het internationaal terrorisme.

In het kader van dit project zullen tot begin 2010 diverse internationale expertbijeenkomsten in Nederland plaatsvinden, die naar verwachting zullen uitmonden in concrete aanbevelingen voor internationale beleidsmakers over dit thema.

De aanpak van radicalisering en rekrutering

De regering hecht veel waarde aan de aanpak van de onderliggende factoren die bijdragen aan gewelddadige radicalisering, extremisme en terrorisme. Het is van belang dat de huidige generatie terroristen wordt bestreden, maar het is zeker zo belangrijk om te voorkomen dat een nieuwe generatie terroristen wordt «opgeleid» onder invloed van radicaliseringsprocessen. De aanpak van dergelijke radicaliseringsprocessen geschiedt in nationaal en internationaal verband. Op nationaal terrein is vooral het Actieplan Polarisation en Radicalisering, onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van belang, maar de regering ziet ook een duidelijkenoodzaak tot inzet van het buitenlands beleid bij de aanpak van dergelijke processen.

Uw Kamer heeft al eerder aandacht gevraagd voor de mogelijke inzet van buitenlands beleid bij de aanpak van voedingsbodems voor radicalisering. Over die onderliggende oorzaken is de afgelopen jaren zeer veel geschreven. De in het antwoord op de motie van der Laan c.s. geformuleerde uitgangspunten door mijn voorganger doen ook nu nog opgeld en vormen de basis van de inzet van het huidige kabinet.¹ Het beleid richt zich op een aantal elementen:

- bevordering van de dialoog der culturen;
- stimuleren van hervormingen in Islamitische/Arabische landen;
- wegnemen van de negatieve perceptie van het Westen in de Islamitische/Arabische wereld, onder meer door gebruikmaking van Publieksdiplomatie;
- bevordering van de mensenrechten (zoals hierboven beschreven).

De regering stelt hiervoor ook financiële middelen ter beschikking. Bij de besteding van deze middelen wordt aansluiting gezocht bij activiteiten die in het kader van het OS-beleid een breder bereik hebben: bevorderen van goed bestuur, rule of law, conflictpreventie en -beheersing en versterking van de justitiële capaciteit zijn enkele voorbeelden. Zo heeft de regering programma's van UNODC om het wettelijk kader in de strijd tegen het terrorisme in derde landen te versterken, financieel ondersteund.

De aanpak van financiering van terrorisme

Een belangrijk onderwerp in het kader van terrorismebestrijding vormt de aanpak van financiering van terrorisme. Rond de tragische gebeurtenissen van 11 september 2001 heeft de internationale gemeenschap gewerkt aan een internationaal wettelijk kader om te komen tot een effectieve aanpak van terrorismefinanciering. Deze aanpak heeft een preventief karakter en is erop gericht om nieuwe aanslagen te voorkomen.

¹ Zie antwoord op de Motie van der Laan, Kamerstuk 30 800 V Nr. 5, Vergaderjaar 2006–2007, 27 september 2006.

De belangrijkste instrumenten in VN-kader worden gevormd door VN Resolutie 1267, gericht tegen strijders van de Taliban en Al Qa'ida en VN Resolutie 1373 inzake de bestrijding van het terrorisme. Eind september

2001 werden in EU-kader twee rechtsinstrumenten aangenomen, t.w. Gemeenschappelijk Standpunt 930/2001 en 931/2001. Op grond van deze rechtsinstrumenten werden groeperingen en personen op lijsten geplaatst vanwege hun betrokkenheid bij (de financiering van) mogelijke terroristische activiteiten.

Bovengenoemde instrumenten zijn niet onomstreden omdat zij op gespannen voet kunnen staan met fundamentele beginselen van rechtsbescherming van geliste personen en entiteiten die op de lijst worden opgenomen. In EU-verband heeft het Gerecht van Eerste Aanleg in meerdere uitspraken inmiddels bepaald dat de nodige rechtswaarborgen verbonden moeten zijn aan de plaatsing op de lijst door de EU. De Raad heeft de bezwaren van het Gerecht serieus genomen en is inmiddels gekomen met een reeks aanpassingen, op grond waarvan de rechtsbescherming van personen en entiteiten op de lijst inmiddels is verbeterd. Deze aanpassingen zien onder andere op het recht te worden gehoord en het recht op de hoogte te worden gesteld van de gronden van de plaatsing. Nederland heeft deze verbeteringen actief bepleit.

De situatie rond de VN-instrumenten is zo mogelijk nog gecompliceerder. Vanwege de suprematie van het VN-recht, meer in het bijzonder de resoluties die op basis van Hoofdstuk VII van het Handvest van de VN worden genomen, bestaat geen mogelijkheid om plaatsing op de lijst in rechte aan te vechten. Met de inwerkingtreding van het zogenaamde *focal point* bij de Veiligheidsraad (VN Resolutie 1730) zijn inmiddels wel verbeteringen aangebracht, in de zin dat getroffen personen hun bezwaren thans kenbaar kunnen maken aan de Veiligheidsraad. Nederland is, met een aantal gelijkgezinden, echter van mening dat deze aanpassingen nog niet ver genoeg gaan en dat verdere verbetering van de rechtsbescherming in VN-kader moet worden nagestreefd. De «gelijkgezinden» werken aan een voorstel dat voorziet in de oprichting van een *review panel*. Dit panel zou een onverbindend advies aan de Veiligheidsraad over de rechtmatigheid van de plaatsing op een sanctielijst kunnen uitbrengen.

De regering zal zich de komende tijd actief blijven inzetten voor verdere verbetering van de rechtsbescherming.

De situatie in specifieke landen en regio's

De regering heeft met interesse kennisgenomen van de bevindingen van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken t.a.v. de situatie in enkele specifieke landen. De regering kan zich in hoofdlijnen vinden in deze bevindingen maar plaatst graag enkele opmerkingen bij de observaties t.a.v. Afghanistan en Pakistan.

Hoewel onvergelijkbaar met de periode voor de val van de Taliban, zorgen extremisten voor instabiliteit in **Afghanistan**. De terroristische activiteiten en gedeeltelijke «Talibanisering» in het Afgaans-Pakistaanse grensgebied heeft ook invloed op de veiligheids situatie van Afghanistan. Inspanning op het gebied van veiligheid moet hand in hand gaan met wederopbouwactiviteiten en het verbeteren van bestuur om (potentiële) terroristen de wind uit de zeilen te nemen. Dit vereist inspanningen op het terrein van *defense* (defensie), *diplomacy* (diplomatie) en *development* (ontwikkelingssamenwerking): de 3D-benadering die Nederland, de VN en de NAVO voorstaan en uitvoeren. Elementair voor succes in Afghanistan zal zijn dat extremisten worden geïsoleerd van hun (potentiële) achterban, dat vaart wordt gezet achter de wederopbouw van het land en dat ondersteuning van de activiteiten vanuit Pakistan wordt teruggedrongen.

Dit laatste vraagt om een duidelijke benadering van **Pakistan**. De situatie in dat land na de verkiezingen is diffuus. De situatie in de *North Western Frontier Provinces* (NWFP) en *Federally Administered Tribal Areas* (FATA) lijkt zich te wijzigen. De NWFP-regering heeft recentelijk onderhandelingen ingezet met stammen en militante groepen. Een eerste overeenkomst is tot stand gekomen met de TNSM, een militante islamistische organisatie. Ook is een overeenkomst gesloten met de grootste terroristische organisatie TTP (Tehrik-e Taliban Pakistan) van Baitullah Mehsod die mogelijk betrokken zou zijn geweest bij de moord op Benazir Bhutto. De aanpak van de regering lijkt de steun te krijgen van grote delen van de Pakistaanse bevolking, maar stuit ook op twijfel bij media en experts. De regering zou zich te toegevend opstellen en onderhandelen vanuit een positie van zwakte. De vrees bestaat dat daarmee opnieuw een safe haven voor terroristen wordt toegestaan in de tribale gebieden. De Nederlandse regering schaart zich achter deze zorgen maar blijft zich inzetten voor versterking van de democratie in Pakistan. Ook op het terrein van onderwijs kunnen programma's ertoe bijdragen dat de invloed van radicale madrassa's wordt teruggedrongen.

Een andere regio van aandacht vormt **Noord-Afrika/Maghreb**. Zoals hierboven vermeld is de potentiële terroristische dreiging in die regio een bron van zorg voor de regering. Met de totstandkoming van AQIM is een toegenomen dreiging waargenomen, die mogelijk naar Europa kan uitstralen. Juist vanwege de regionale onderlinge verbanden tussen landen acht de regering het van belang dat met landen als **Marokko** en **Algerije** nauw wordt samengewerkt teneinde het terrorisme in die regio en de invloed van AQIM terug te dringen. Met Marokko is afgelopen jaar de samenwerking geïntensiveerd. Nederland verleent technische assistentie aan het land. De samenwerking richt zich met name op de aanpak van radicalisering via het internet en in gevangenis, de aanpak van financiering van terrorisme, documentfraude en detectie van explosieven. Nederland is met Algerije in gesprek om te komen tot een soortgelijk samenwerkingsverband.

Ten slotte zij de samenwerking met **Indonesië** gememoreerd. Nederland heeft de afgelopen jaren activiteiten van het *Jakarta Center for Law Enforcement Cooperation* (JCLEC) financieel ondersteund en ook o.a. bijgedragen aan een project op het terrein van luchthavenbeveiliging. Het land heeft, in vergelijking met andere islamitische landen, inmiddels relatief goede ervaringen opgedaan met deradicalisering van Indonesische radicalen. Juist de combinatie van zorgvuldige opname van groeperingen in democratische processen met stringente repressieve maatregelen en verbeteringen op het verschillende relevante gebieden van overheids-optreden hebben in Indonesië geleid tot een afname van de dreiging. Lessen die getrokken kunnen worden uit deze ervaringen kunnen van nut zijn bij het inspireren en ontwikkelen van verdere activiteiten in Indonesië en elders om te komen tot deradicalisering van (potentiële) terroristen.

Antiterrorisme instituut

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van de Motie van het lid Çörüz c.s. waarin de regering wordt verzocht met voorstellen te komen voor een in Nederland te vestigen antiterrorisme-instituut¹. Zoals ik de Kamer toezegde zal de regering nader onderzoek verrichten om een en ander te realiseren. Ik hoop u hierover binnen enkele maanden nader te kunnen berichten.

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen

¹ Motie Çörüz c.s. d.d. 17 april 2008, Kenmerk 31 263, nr. 14.