
Vergaderjaar 2002–2003

28 666

Strafrechtelijke bestrijding van terroristische organisaties

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 november 2002

Naar aanleiding van de toezegging van de Minister-President gedaan tijdens de onlangs gehouden Algemene Politieke Beschouwingen inzake de aangehouden motie Verhagen (Kamerstuk, 28 600, nr. 15) zend ik u hierbij de notitie inzake een verbod op terroristische organisaties.

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

Notitie inzake de strafrechtelijke bestrijding van terroristische organisaties

1 Inleiding

Tijdens de algemene politieke beschouwingen op 18 en 19 september 2002 is in verband met een motie van het kamerlid Verhagen c.s. (Kamers-
tuk, 28 600, nr. 15) een notitie toegezegd over het verbieden van de op de
EU-lijst vermelde terroristische organisaties en het strafbaar stellen van
het lidmaatschap van deze organisaties. Met deze notitie wordt uitvoering
gegeven aan deze toezegging.

Voor een goed begrip van de beleidscontext – de strafrechtelijke bestrij-
ding van terroristische organisaties – wordt in deze notitie eveneens
aandacht besteed aan de bestaande mogelijkheden van het strafrecht bij
de bestrijding van terroristische organisaties.

Hieronder zal in de eerste plaats worden ingegaan op de voor de aanpak
van terroristische organisaties meest relevante commune strafbepalingen
(paragraaf 2.1). Vervolgens wordt de regelgeving inzake de bevrozing van
tegoeden (paragraaf 2.2) besproken, waarbij reeds wordt gewerkt met de
EU-lijst van terroristische organisaties. Daarna volgt in paragraaf 3 een
beschouwing over het verbieden van terroristische organisaties en het
strafbaar stellen van het lidmaatschap, onderwerp van de motie Verhagen
c.s. De notitie wordt afgesloten met een conclusie.

2 Huidig strafrechtelijk instrumentarium

2.1 Wetboek van Strafrecht

Bekend is dat terroristische organisaties zich ter verwezenlijking van hun
ideologische motieven aan een veelheid van bijzonder ernstige strafbare
feiten schuldig maken. Het gaat dan om misdrijven tegen de veiligheid
van de staat, om misdrijven tegen het leven, maar ook bijvoorbeeld om
strafbare feiten waarbij de verwoesting van infrastructurele werken
centraal staat.

Door het thans bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal aanhangige
wetsvoorstel tot wijziging en aanvulling van het Wetboek van Strafrecht
en enige andere wetten in verband met terroristische misdrijven (zie:
Kamerstuk, 28 463, nrs. 1–3; hierna ook: wetsvoorstel terroristische
misdrijven) worden deze strafbare feiten aangeduid als een terroristisch
misdrijf voor zover deze feiten met een nader gedefinieerd terroristisch
oogmerk zijn begaan. Beoogd wordt daarmee in de strafwet de bijzondere
en te onderscheiden ernst van deze vorm van criminaliteit tot uitdrukking
te brengen, hetgeen tegelijkertijd een grondslag biedt voor zwaardere
bestrafing.

De reeds totstandgekomen wetgeving betreffende de goedkeuring en
uitvoering van het Verdrag inzake de bestrijding van terroristische
bomaanslagen en het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de finan-
ciering van terrorisme mag hier ook niet onvermeld blijven (wetten van
20 december 2001, Stb. 2001, 673, respectievelijk 675). Een in dit verband
belangrijke wetswijziging betreft de aanpassing van artikel 46 van het
Wetboek van Strafrecht. Artikel 46 van het Wetboek van Strafrecht stelt –
vereenvoudigd weergegeven – strafbaar de voorbereiding van ernstige
misdrijven. De wetswijziging heeft geresulteerd in uitbreiding van de
strafrechtelijke aansprakelijkheid betreffende de voorbereiding van
ernstige misdrijven. Daarmee is zeker gesteld dat het financieren van
terrorisme in Nederland in al zijn uitingsvormen strafbaar is gesteld.
Overigens is voorts gebleken dat ook meer reguliere commune delicten in
stelling kunnen worden gebracht, zoals bijvoorbeeld valsheid in geschrifte

(artikel 225 van het Wetboek van Strafrecht) en het valselijk opmaken en vervalsen van reisdocumenten (artikel 231 van het Wetboek van Strafrecht).

Waar het gaat om de bestrijding van terroristische organisaties komt in het bijzonder ook artikel 140, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht in beeld. Dit artikel stelt strafbaar het deelnemen aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van misdrijven. In de rechtspraak is aan de begrippen «deelneming» en het «oogmerk tot het plegen van misdrijven» een ruime uitleg gegeven. Zo behoeft het plegen van misdrijven niet het hoofddoel van de organisatie te zijn, maar kan dit ook het naaste doel zijn. Ook het oogmerk tot het plegen van misdrijven in het buitenland valt binnen het bereik van de strafbepaling. Voorts wordt bij vormen van ondersteunende gedragingen, zoals het plannen, het verzamelen van informatie of het voeren van overleg, al snel «deelneming» aangenomen. Het strafmaximum van artikel 140, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht, (zes jaar) maakt tot slot de toepassing van een ruim arsenaal aan opsporingsmethoden mogelijk.

Op deze plaats dient voorts de aandacht te worden gevestigd op het al eerdergenoemde wetsvoorstel terroristische misdrijven dat uitvoering geeft aan het kaderbesluit van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding (PbEG L164/3). Een belangrijk element van dit wetsvoorstel is de strafbaarstelling die ziet op deelneming aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van terroristische misdrijven. Deze strafbaarstelling is opgenomen in een nieuw artikel 140a. Bij de omschrijving van dit misdrijf is voortgebouwd op de eerdergenoemde strafbaarstelling van artikel 140 van het Wetboek van Strafrecht. Daarmee is gegeven dat het voorgestelde misdrijf een ruime reikwijdte zal hebben. Elk gestructureerd samenwerkingsverband is een organisatie in de zin van dit artikel en aan die structuur worden geen hoge eisen gesteld. Voor deelneming is – analoog aan artikel 140 van het Wetboek van Strafrecht – voldoende dat de betrokkene behoort tot dit samenwerkingsverband en gedragingen ondersteunt die verband houden met de verwezenlijking van het terroristische oogmerk. Gewezen wordt hier tot slot op artikel 140, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht. Daarin is het deelnemen aan de voortzetting van een verboden rechtspersoon strafbaar gesteld. Aanknopingspunt daarbij is de uitspraak van een civiele rechter dat de werkzaamheid van de rechtspersoon in strijd is met de openbare orde (artikel 2:20 BW). Veelal zal de informatie die het OM aanbrengt ter onderbouwing van de stelling dat de werkzaamheid van de rechtspersoon in strijd is met de openbare orde van dien aard zijn dat zij tevens een verdenking van de bij deze rechtspersoon betrokken personen ter zake van het misdrijf van artikel 140, eerste lid, rechtvaardigt. Om in casu directe dreiging van een terroristische organisatie ongedaan te maken ligt in dat geval optreden (primair) op basis van artikel 140, eerste lid, in de rede.

Uit het vorenstaande kan worden afgeleid dat in de Nederlandse strafwetgeving de strafbaarstelling inzake het deelnemen aan een criminele organisatie (artikel 140, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht) het meest is toegesneden op de aanpak van terroristische organisaties. Uit de rechtspraak kan worden afgeleid dat ten aanzien van artikel 140 van het Wetboek van Strafrecht bewijstechnisch geen hoge eisen gelden. Hierdoor is ook het plannen, het verzamelen van informatie of het voeren van overleg ten behoeve van een terroristische organisatie reeds strafbaar. Met het wetsvoorstel terroristische misdrijven wordt de mogelijkheid geschapen om zwaardere straffen op te leggen indien deelgenomen wordt aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van terroristische misdrijven.

Binnen zowel de Europese Unie als de Verenigde Naties wordt met het oog op o.a. de bestrijding van het financieren van terrorisme gewerkt met lijsten van terroristen en terroristische organisaties. Voor deze notitie is van belang de lijst die is gekoppeld aan het gemeenschappelijk standpunt 931/2001 van 27/12/2002 (Pb L344), alsmede aan verordening (EG) nr. 2580/2001 van de Raad van de Europese Unie van 27 december 2001 inzake specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen het terrorisme (PbEG L344). Op grond van laatstgenoemde verordening is Nederland verplicht alle tegoeden van de op de EU-lijst geplaatste personen en organisaties te bevrozen. Voorts is het verboden om tegoeden, financiële activa of economische middelen ter beschikking te stellen aan personen/entiteiten op de lijst; het is bovendien verboden om willens en wetens deel te nemen aan activiteiten deel te nemen aan activiteiten die ertoe strekken of tot gevolg hebben dat, direct of indirect, de financiële sancties worden ontdoken.

De verordening verplicht de lidstaten verder ervoor te zorgen dat ten aanzien van de overtreding van deze verboden voorzien wordt in de mogelijkheid tot het opleggen van sancties. In Nederland is deze verplichting in de Sanctiewet 1977 en de Wet op de economische delicten geïmplementeerd. Beide wetten zijn daartoe door de wet van 16 mei 2002 tot 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 sanctie-maatregelen (Stb. 270) gewijzigd. Door deze wetwijzigingen en daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen zijn gedragingen strekkende tot financiële of economische ondersteuning van op de EU-lijst geplaatste organisaties als economisch delict strafbaar gesteld. Ten aanzien van elke vorm van financiële en economische ondersteuning kan derhalve strafrechtelijk worden opgetreden.

Daarmee wordt voor de desbetreffende organisaties de facto elk maatschappelijk functioneren onmogelijk gemaakt.

3 Een aanvullend verbod of een aanvullende strafbaarstelling?

3.1 strekking motie

De tijdens de algemene politieke beschouwingen ingediende motie van het kamerlid Verhagen betreft het bij de wet verbieden van de op de EU-lijst vermelde terroristische organisaties en het strafbaar stellen van het lidmaatschap van deze terroristische organisaties. Nadere bezinning op de wijze van uitvoering van de motie leidt tot de vraag vanuit welk gezichtspunt naar het doel van de motie gekeken moet worden. Wettelijke verboden kunnen op verschillende wijzen worden vormgegeven. Voor een overzicht van wettelijke regelingen in ons omringende landen wordt verwezen naar de bijlage bij deze notitie.

Juist tegen de achtergrond van de strijd tegen terroristische organisaties lijkt de motie te zijn ingegeven door de wens om elke bijdrage aan een op de EU-lijst vermelde terroristische organisatie binnen de reikwijdte van de strafwet te brengen. Een belangrijke indicatie die wijst in de richting van deze uitleg is het verband dat in de motie wordt gelegd tussen het verbod van terroristische organisaties die op de EU-lijst vermeld staan en strafbaarstelling van het lidmaatschap van die terroristische organisaties.

In het navolgende wordt derhalve gezien of, en zo, ja in hoeverre nadere wettelijke maatregelen noodzakelijk zijn om elke bijdrage aan een op de EU-lijst vermelde terroristische organisatie strafbaar te stellen. Voor een goed begrip van de afweging van de belangen die ten grondslag heeft gelegen aan de keuze voor de wijze waarop aan de motie uitvoering wordt

gegeven, zal hierna eerst ingegaan worden op de status van de EU-lijst van terroristische organisaties.

3.2 status van de EU-lijst van terroristische organisaties

Besluitvorming inzake de vermelding van organisaties op de EU-lijst vindt plaats in het zgn. clearing house: een ad hoc forum van de Raad waarin met unanimitéit wordt besloten. Daaraan nemen de nationale vertegenwoordigers van de ministeries van Buitenlandse Zaken deel en namens enkele lidstaten de nationale vertegenwoordigers van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. In het clearing house onderzoeken lidstaten of een persoon of organisatie betrokken is bij terroristische activiteiten. De informatie die ten grondslag ligt aan plaatsing op de EU-lijst behoeft niet noodzakelijkerwijs afkomstig te zijn van een rechterlijke instantie; ook gegevens uit de inlichtingen- of opsporings sfeer die niet in de vorm van een rechterlijk vonnis als bewezen zijn verklaard, kunnen reden zijn om een organisatie op de lijst te plaatsen. Deze mogelijkheid is opengelaten om het preventieve aspect van de bevrozingsmaatregelen zo effectief mogelijk te laten zijn. Buiten het bestek van de bevrozingsregelgeving kan het feit van vermelding op de EU-lijst voor de opsporingsautoriteiten een belangrijke indicatie opleveren voor het vermoeden dat een organisatie zich schuldig maakt aan strafbare feiten.

3.3 uitvoering van de motie Verhagen

Uitgaande van de hierboven vermelde gedachte achter de motie kunnen verschillende benaderingen worden gekozen om aan de motie tegemoet te komen. Daarbij ligt het in de rede aansluiting te zoeken bij de in het eerdergenoemde wetsvoorstel terroristische misdrijven opgenomen strafbaarstelling inzake deelneming aan een terroristische organisatie, het voorgestelde artikel 140a Sr.

Een min of meer rechtstreekse benadering zou inhouden dat aan de EU-lijst van terroristische organisaties op wettelijk niveau een declaratoire betekenis wordt toegekend. Dit kan worden gerealiseerd door te bepalen dat deelneming aan een op de lijst geplaatste organisatie verboden is.

Een bezwaar tegen deze benadering vloeit evenwel voort uit de status van de EU-lijst: de op de EU-lijsten geplaatste organisaties worden bij wet bestempeld als terroristische organisaties zonder dat de rechter op basis van de beschikbare informatie een oordeel heeft geveld over de eventuele betrokkenheid van deze organisatie bij terroristische activiteiten. Een dergelijke strafbaarstelling zou derhalve inhouden dat iemand strafbaar kan zijn wegens deelneming aan een organisatie waarvan (nog) niet in rechte vaststaat dat deze het oogmerk heeft tot het plegen van strafbare feiten.

Het is bovendien de vraag of «het feit van verboden zijn» een adequaat aanknopingspunt vormt vanuit het perspectief van de handhaving. Een organisatie is immers niets meer dan een samenwerkingsverband dat het verrichten van bepaalde activiteiten tot doel heeft. Het verbieden van een organisatie heeft dan ook niet automatisch tot gevolg dat de activiteiten die onder haar vlag plaatsvinden tot een halt worden gebracht, terwijl het daar toch de facto wel om te doen is. Veeleer lijkt dan ook aannemelijk dat de benadering van een wettelijk verbod op de inlichtingen- en opsporingspraktijk meer negatieve, dan positieve invloed zal uitoefenen. Wettelijk verboden organisaties zullen ondergronds gaan met als risico dat elk zicht erop verloren gaat. Door onder een andere naam activiteiten voort te zetten kan verder op eenvoudige wijze aan strafrechtelijke aansprakelijkheid ter zake van het overtreden van het verbod worden ontkomen.

Tegelijkertijd brengt de constatering van voornoemd nadelig effect van het bij naam verbieden van terroristische organisaties met zich mee dat een afzonderlijke strafbaarstelling van het lidmaatschap van een derge-

lijke organisatie eveneens weinig zinvol is. Lidmaatschap in de zin die daaraan bij verenigingen wordt gehecht, zal bij terroristische organisaties in de eerste plaats een unicum zijn: lidmaatschapskaarten zullen zelden worden verstrekt. Wordt onder strafbaarstelling van het lidmaatschap meer feitelijk begrepen dat geringe bijdragen aan die organisaties tot strafbaarheid moeten kunnen leiden, dan nog lijkt als aanknopingspunt de bij naam verboden organisatie weinig zinvol. Ook hier ligt het in de rede dat het samenwerkingsverband onder een andere naam en zonodig ondergronds zijn activiteiten zal voortzetten.

Het vorenstaande neemt overigens zeker niet weg dat de strafwet duidelijk tot uitdrukking moet brengen dat elke bijdrage aan een terroristische organisatie strafwaardig is. Als vertrekpunt om dit doel na te streven lijkt bij nadere beschouwing evenwel niet vermelding van een organisatie op de EU-lijst het eerst in aanmerking te komen, maar veeleer het begrip «deelneming» dat in het voorgestelde artikel 140a van het Wetboek van Strafrecht voorkomt. Hiervoor is reeds aangegeven dat dit begrip ruim geïnterpreteerd wordt. Onder de gebruikte bewoordingen vallen een groot aantal zeer verschillende ondersteuningsgedragingen. Daarmee zal de facto elke bijdrage aan een terroristische organisatie strafbaar zijn gesteld, zonder dat enige beperking aan de aard van de organisatie (bijvoorbeeld de naamgeving of een bepaalde rechtsvorm) wordt gesteld.

Gelet echter op het grote belang dat aan artikel 140a van het Wetboek van Strafrecht moet worden gehecht met het oog op een adequate terrorismebestrijding, alsmede ter uitvoering van de meergenoemde motie Verhagen, is het wenselijk dat op het niveau van de wet de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor bijdragen aan om het even welke terroristische organisaties dan ook scherper wordt gemarkeerd. Deze explicitering kan worden bereikt door het begrip «deelneming» in artikel 140a van het Wetboek nader te verduidelijken door te bepalen dat daaronder mede wordt verstaan het verlenen van geldelijke of andere stoffelijke steun. Een daartoe strekkende nota van wijziging bij het wetsvoorstel terroristische misdrijven wordt thans voorbereid.

4 Conclusie

In onderhavige notitie zijn de bestaande mogelijkheden besproken om met behulp van het strafrecht op te treden tegen terroristische organisaties.

Uit deze inventarisatie blijkt dat in het bijzonder het bestaande artikel 140 van het Wetboek van Strafrecht en het door het wetsvoorstel terroristische misdrijven voorgestelde artikel 140a van het Wetboek van Strafrecht het mogelijk maken om tegen elke bijdrage aan een terroristische organisatie op te treden. Het lidmaatschap van een terroristische organisatie, dat zich uit in concrete ondersteunende gedragingen, is daarmee eveneens reeds strafbaar.

Verdere aanvullingen op de bestaande wettelijke voorschriften waarvan de werking is gekoppeld aan de EU-lijst in de zin van een verbod op de organisaties die vermeld staan op de EU-lijst alsmede het strafbaar stellen van het lidmaatschap ervan zullen eerder afbreuk doen aan de mogelijkheden tot daadwerkelijke voorkoming en opsporing van terroristische activiteiten dan dat zij daaraan een bijdrage leveren.

Recht wordt gedaan aan de motie Verhagen door het wegnemen van onduidelijkheid over de reikwijdte van de wet waar het gaat om de strafbaarheid van welke bijdrage aan een terroristische organisatie dan ook. Daaraan wordt tegemoet gekomen door op korte termijn een nota van wijziging in te dienen bij het wetsvoorstel terroristische misdrijven waarbij een nadere aanduiding zal worden gegeven omtrent het bereik van het begrip «deelneming» in artikel 140a van het Wetboek van Strafrecht.

Uit informatie verstrekt door de Nederlandse ambassades tekent zich een beeld van de wettelijke mogelijkheden om terroristische activiteiten tegen te gaan af dat niet bijzonder afwijkt van de situatie in Nederland. Het gaat om een bestuursrechtelijke/civielrechtelijke mogelijkheid, gericht op ontbinding van de rechtspersoon/vereniging bij werkzaamheden of doelstellingen in strijd met de openbare orde en om strafrechtelijke mogelijkheden, gericht op de aanpak van samenwerkingsverbanden die het plegen van misdrijven tot oogmerk hebben. Verder wordt duidelijk dat indien er een mogelijkheid bestaat een organisatie te verbieden hier zeer spaarzaam gebruik van wordt gemaakt. Dit heeft vooral te maken met het feit dat het vaak om hele ingewikkelde procedures gaat en dat zeer terughoudend wordt omgegaan met de inperking van het in alle landen bestaande grondrecht waarin de vrijheid van vereniging en vergadering is vastgelegd.

– Frankrijk

De regering kan op grond van de wet een organisatie die door zijn doelstellingen of activiteiten een gevaar oplevert voor de openbare orde of veiligheid ontbonden verklaren. Het betreft hier een administratief-rechtelijke bevoegdheid.

Het lidmaatschap van een dergelijke ontbonden organisatie is feitelijk onmogelijk en daardoor niet strafbaar. Deelname aan de activiteiten van een organisatie kan wel een strafbaar feit opleveren als die organisatie het plegen van strafbare feiten als oogmerk heeft.

– Spanje

Het Spaanse rechtsstelsel kent verschillende wegen om bepaalde organisaties verboden te verklaren.

De Spaanse Grondwet bepaalt dat organisaties die een doelstelling hebben of middelen gebruiken die als misdadig zijn aangemerkt op grond van het Wetboek van Strafrecht strafbaar zijn. Dit artikel kan echter niet direct van toepassing worden verklaard door de rechter maar wordt wel meegewogen bij een beslissing in een strafrechtelijke of civiele procedure (evenals overigens het grondrecht op vereniging en vergadering).

Een organisatie kan op grond van het Wetboek van Strafrecht verboden worden verklaard indien deze een gewelddadige of racistische doelstelling heeft of zich bedient van gewelddadige middelen om een legale doelstelling te bereiken.

Sinds juni 2002 is in Spanje een wet van kracht die het mogelijk maakt een politieke partij die de democratische grondbeginselen schendt te ontbinden

– Duitsland

Duitsland kan terroristische organisaties op twee manieren aanpakken: direct via een bestuursrechtelijk verbod op basis van de Grondwet en de Wet op de vereniging en indirect door strafvervolgning van leden van dergelijke organisaties. Grond voor verbodenverklaring ontstaat wanneer doel of activiteiten van de organisatie strijdig zijn met de openbare orde of strafbare feiten opleveren.

Deelname aan een criminele of terroristische organisatie, ongeacht of de organisatie verboden is, levert een strafbaar feit op.