

Vergaderjaar 2009–2010

30 164

Wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven

H

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE, MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 augustus 2010

Met deze brief doe ik gestand aan mijn toezegging zoals gedaan in het overleg met uw Kamer d.d. 7 november 2006 over de wet verruiming mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven inzake de te hanteren definitie van het begrip terrorisme.

Aanleiding voor deze toezegging was de constatering van het Lid Van de Beeten (CDA) dat de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst AIVD voor zijn werkzaamheden een definitie van het begrip «terrorisme» hanteert, die inhoudelijk afwijkt van de definitie die in het Wetboek van Strafrecht wordt gehanteerd.

Ik heb deze vraag destijds opgenomen met mijn toenmalige ambtgenote voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, onder wier verantwoordelijkheid de AIVD werkzaam is. Omdat met een zekere regelmaat in debatten en wetenschappelijke discussies de vraag opduikt hoe terrorisme gedefinieerd moet worden, hebben wij tevens van de gelegenheid gebruik gemaakt te werken aan een vernieuwde werkdefinitie, die door bij terrorismebestrijding betrokken organisaties en diensten – waaronder de AIVD en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding – gebruikt kan worden. Dit heeft geleid tot een nieuwe definitie die recentelijk met de Tweede Kamer is gedeeld in de elfde voortgangsrapportage terrorismebestrijding.¹

Dit neemt echter niet weg dat er verschil blijft zitten in de werkdefinitie van terrorisme en de definitie van terroristisch oogmerk zoals deze in artikel 83a Sr is geformuleerd. Hieronder zet ik een en ander voor u uiteen.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, Elfde voortgangsrapportage terrorismebestrijding, Kamerstuk 29 754 nr. 172 (15 december 2009).

Werkdefinitie in relatie tot internationale besluiten

In Nederland werd door de bij terrorismebestrijding betrokken diensten vanaf 2001 een werkdefinitie gehanteerd die in belangrijke mate richtinggevend was voor hun inzet. Sinds de formulering van deze definitie zijn in nieuwe wetgeving en internationale besluiten omschrijvingen vastgesteld van een terroristisch oogmerk en als terroristisch aan te merken misdaden, echter zonder dat het definitieprobleem zelf kon worden opgelost.

Tegen deze achtergrond hebben wij de vigerende terrorismedefinitie nog eens tegen het licht gehouden en met betrokken samenwerkingspartners in het nationale contraterrorismeveld besproken. Dit heeft geleid tot enkele aanpassingen van de oude tekst en daarmee tot de formulering van een nieuwe werkdefinitie, die inmiddels door alle bij het dossier betrokken overheidsdiensten gehanteerd wordt. Daarbij moet worden aangetekend dat deze definitie niet kan worden gebruikt ter vervanging van de wettelijke criteria waaraan de inzet van concrete maatregelen worden getoetst (Wiv 2002, Wsv).

Werkdefinitie terrorisme vs. terroristisch oogmerk 83a Sr

De werkdefinitie van de bij terrorismebestrijding betrokken organisaties en diensten is in lijn met hetgeen in de wet en internationale verdragen en afspraken gesteld wordt over terroristische misdrijven, maar kan niet in juridische zin worden aangewend. Zij is bondig en in niet-juridische taal geformuleerd voor gebruik in de praktijk door de bij terrorismebestrijding betrokken diensten en andere overheidsonderdelen en voor communicatie over het verschijnsel terrorisme met politiek en samenleving. Hiertoe volstaat deze definitie.

Het belang van een terrorismedefinitie

Voor een moderne rechtsstaat als Nederland is het van groot belang een heldere definitie te hebben van het verschijnsel terrorisme, die algemeen wordt aanvaard en gebruikt door de verschillende bij contraterrorisme betrokken diensten en partijen. Een dergelijke definitie is temeer van belang, omdat daarmee helder afgebakend kan worden met welk doel beleidsmaatregelen worden getroffen en welke acties en fenomenen het stempel «terroristisch» krijgen en welke niet. Dit is bovendien noodzakelijk vanwege de uit een dergelijke etikettering voortvloeiende implicaties in de sfeer van bijvoorbeeld discussies over het beleid inzake bevrozingslijsten, uitsluitingsgronden voor verzekeringen, signaleringen, opname in de CT-Infobox en proportionele inzet van inlichtingenmiddelen.

Terrorisme is een zeer ernstig fenomeen, omdat het de fundamenten van een staat en samenleving aantast. Daarom mag de staat waar nodig terrorisme met de zwaarste middelen bestrijden. Om redenen van proportionaliteit moet echter voorkomen worden dat onder terrorisme ook andere op zichzelf ernstig te nemen verschijnselen als straatgeweld of ernstige ordeverstoringen worden begrepen. Terrorisme kenmerkt zich primair door de achterliggende motieven en de ernst en aard van het gepleegde geweld. Terroristen zijn niet primair uit op eigen gewin, persoonlijke wraak of sensatie, noch handelen zij uit een opwelling. Het zijn de politieke of politiek-religieuze motieven die een activiteit tot terrorisme bestempelen, in combinatie met de gewelddadigheid ervan en de daardoor veroorzaakte politieke en maatschappelijke effecten op de democratische rechtsorde en staatsveiligheid.

De talrijke wetenschappelijke definities van terrorisme, die het getal van honderd inmiddels ver overschrijden, zijn voor het contraterrorisme beperkt van nut. Zij zijn doorgaans te historisch, filosofisch of wetenschappelijk van aard om in de praktijk gebruikt te kunnen worden. Bovendien sluiten zij onvoldoende aan bij de in Nederland inmiddels gangbare terminologie en omschrijvingen in de wetgeving.

Bij de thans voorgelegde definitie is uitgegaan van:

- De tot voor kort door AIVD en NCTb gehanteerde definitie, die luidde: *«het plegen van of dreigen met op mensenlevens gericht geweld, dan wel het toebrengen van ernstige maatschappijontwrichtende zaakschade, met als doel maatschappelijke veranderingen te bewerkstelligen of politieke besluitvoering te beïnvloeden.»*
- Het EU-kaderbesluit inzake terrorismebestrijding van 13 juni 2002, dat verplicht tot strafbaarstelling van een aantal nader omschreven ernstige, strafbare gedragingen:
 - die opzettelijk worden begaan;
 - en een land of een internationale organisatie ernstig kunnen schaden; en die
 - worden gepleegd met het oogmerk de bevolking te intimideren en de politieke, economische en sociale structuren van het land op ernstige wijze te veranderen of te vernietigen.
- De Veiligheidsraad van de Verenigde Naties heeft in Resolutie 1566 de volgende definitie gegeven: *«criminal acts, including against civilians, committed with the intent to cause death or serious bodily injury, or taking of hostages, with the purpose to provoke a state of terror in the general public or in a group of persons or particular persons, intimidate a population or compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act.»*
- De Wet terroristische misdrijven die het EU-kaderbesluit inzake terrorismebestrijding heeft geïmplementeerd in het Wetboek van Strafrecht, geeft in artikel 83a Sr overeenkomstig de Europese regels geen definitie van terrorisme, maar alleen een definitie van een terroristisch oogmerk. Daaronder wordt verstaan *«het oogmerk om de bevolking of een deel der bevolking van een land ernstige vrees aan te jagen, dan wel een overheid of internationale organisatie wederrechtelijk te dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden, dan wel de fundamentele politieke, constitutionele, economische of sociale structuren van een land of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen.»*

Het samenbrengen van de elementen uit genoemde definities heeft geleid tot de volgende definitie van terrorisme:

«Terrorisme is het uit ideologische motieven dreigen met, voorbereiden of plegen van op mensen gericht ernstig geweld, dan wel daden gericht op het aanrichten van maatschappijontwrichtende zaakschade, met als doel maatschappelijke veranderingen te bewerkstelligen, de bevolking ernstige vrees aan te jagen of politieke besluitvorming te beïnvloeden.»

Toelichting op de nieuwe definitie

Als impliciet uitgangspunt is genomen dat de definitie betrekking heeft op een situatie in een democratische rechtsstaat. Door ideologische motieven voorop te stellen wordt een van de twee onderscheidende criteria die terrorisme onderscheiden van «gewone» criminaliteit benadrukt. Bovendien kunnen daardoor andere (bijvoorbeeld louter criminele) motieven om de politiek of samenleving tot iets te dwingen worden buitengesloten. Met de formulering «op mensen gericht ernstig geweld» worden ook gewelddaden geïncorporeerd die uiteindelijk geen mensen-

levens blijken te kosten, maar wel (doelbewust of willens en wetens ingecalculeerd) leiden tot zwaar lichamelijk letsel of het in gevaar brengen van mensenlevens. Het «vrees aanjagen» wordt in het EU-kaderbesluit als een afzonderlijk doel van terroristen genoemd. Hoewel dit feitelijk veelal een middel is om een achterliggend doel te bereiken, is er daarom toch voor gekozen het onder de doeleinden van terroristen te plaatsen.

De minister van Justitie,
minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
E. M. H. Hirsch Ballin