

Vergaderjaar 2003–2004

28 463

Wijziging en aanvulling van het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met terroristische misdrijven (Wet terroristische misdrijven)

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE¹

Vastgesteld 16 maart 2004

Het voorbereidend onderzoek van het wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De leden van de **CDA**-fractie hadden met belangstelling van het wetsvoorstel kennisgenomen. Het gaf hun aanleiding om in algemene zin stil te staan bij het vraagstuk van het terrorisme, de aanpak ervan en de rol van het strafrecht en de strafvordering daarin, alsmede bij de relatie met het thema «Europese strafrechtelijke ruimte». Voorts wilden zij in het bijzonder aandacht besteden aan de toepassing van enkele leerstukken uit het strafrecht. Voorafgaand stelden zij de positie van de Raad van State ten aanzien van de tweede nota van wijziging aan de orde.

De leden van de CDA-fractie waren niet overtuigd door de argumenten die in de nota naar aanleiding van het nader verslag door de regering zijn gegeven om geen nader advies van de Raad van State te vragen over de Tweede nota van wijziging.

In het Nader rapport heeft de regering het advies van de Raad om de aanpak van terrorisme in een breder kader te plaatsen afgewezen met het argument, dat van implementatie van een Kaderbesluit van de Europese Unie geen gebruik moet worden gemaakt om andere zaken dan geregeld in zo'n kaderbesluit in de wet op te nemen of te wijzigen. Vervolgens neemt de regering in de Tweede nota van wijziging in het wetsvoorstel op de sterk verruimde strafbaarheid van samenspanning en de strafbaarheid van werving voor gewapende strijd. Geen van beide elementen zijn in het kaderbesluit te vinden. Beide elementen zijn bovendien bepaald niet van ondergeschikt belang. Daar komt bij, dat een van de aangevoerde argumenten ronduit onjuist lijkt. Op pagina 2 van de nota naar aanleiding van het nader verslag (Kamerstuk 28 463, nr. 10) onderaan valt te lezen, dat de voorgestelde wijzigingen niet ingrijpend zijn, omdat niet wordt gebroken met het wettelijke systeem. Afgezien van het feit, dat dit ten aanzien van de samenspanning wel degelijk het geval is (uitbreiding tot buiten het gebied van de staatsveiligheid), achtten de leden hier aan het

¹ Samenstelling: Holdijk (SGP), Wagemakers (CDA), Rosenthal (VVD), Kohnstamm (D66), Witteveen (PvdA), De Wolff (GL), Van de Beeten (CDA) (*voorzitter*), Broekers-Knol (VVD), Kox (SP), Soutendijk-v. Appeldoorn (CDA) en Westerveld (PvdA).

woord het niet verdedigbaar, dat de grondwettelijke adviesrol van de Raad van State alleen aan de orde zou zijn, indien bij nota van wijziging een voorstel wordt gedaan dat breekt met het wettelijke systeem. Is de minister bereid alsnog een spoedadvies van de Raad te vragen?

Zoals ook al uiteengezet in de inbreng bij de behandeling van de Justitiebegroting 2004, achtten de leden van de CDA-fractie het van groot belang, dat uitvoering en verwerking in het beleid van praktijkervaring grote aandacht krijgt van de departementsleiding. In verband hiermee vroegen zij de regering om commentaar op de opmerkingen van de zijde van de door de Tweede Kamer geraadpleegde deskundigen. Zij doelden in het bijzonder op de opmerkingen van Prof. Y. Buruma over noodzakelijke organisatorische aanpassingen. Hij wees op de gewenste participatie van Nederland aan het Europese systeem van uniforme codering van informanten met een hoog risico. Ook noemde hij de onvoldoende scholing van politie-ambtenaren op het punt van wettelijke bevoegdheden, iets dat uit de opleiding geschrapt zou zijn. Prof E.R. Muller noemde onvoldoende uitwisseling van informatie tussen allerlei politiediensten onderling, alsmede tussen deze diensten, Openbaar Ministerie en inlichtingendiensten. Hij noemde de effectieve opsporing van terroristische activiteiten op sommige punten een kwalitatief probleem en leek het onderhavige wetsvoorstel te betitelen als symboolwetgeving.

De leden van de **PvdA**-fractie hadden met instemming, maar op enkele onderdelen ook met grote bezorgdheid kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij achtten het van groot belang krachtig en effectief op te treden tegen terroristische misdrijven. Een noodzakelijke voorwaarde daarvoor is dat de wetgever zo precies mogelijk omschrijft wat onder terroristische misdrijven wordt verstaan. Dit dient niet alleen de rechtszekerheid in het algemeen, maar is van eminent belang voor de zittende en staande magistratuur teneinde op te kunnen treden waar dat noodzakelijk is en dit achterwege te laten als optreden zijn doel voorbijschiet of niet-geïndiceerd is. Het leek de leden van de PvdA-fractie onwaarschijnlijk dat van de hogere straffen die het wetsvoorstel invoert, een preventieve werking zal uitgaan op werkelijk overtuigde daders, zodat slechts in repressief oogpunt de wet bijdraagt aan de strijd tegen terrorisme. Preventief leek deze leden een veel betere samenwerking tussen politie- en inlichtingendiensten in Europa van groter belang. De regering heeft gekozen voor een «royale implementatie» van het kaderbesluit, «niet alleen naar de letter maar ook naar de ratio» (memorie van toelichting, pag. 1). De leden van de PvdA-fractie vroegen zich echter af of deze royale aanpak niet veeleer tot ongewenste vaagheid in de terminologie leidt die onmogelijk het doel van het kaderbesluit kan zijn geweest.

De leden van de **VVD**-fractie hadden met positief gerichte belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij constateerden met tevredenheid dat de regering het Kaderbesluit van de EU ruim interpreteert. Deze leden stelden desondanks een aantal vragen.

De leden van de fractie van **GroenLinks** memoreerden dat tijdens de mondelinge behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer het misbruik van non-profitorganisaties aan de orde geweest. Onlangs werd bekend dat het toezicht op stichtingen in Nederland sterk te wensen overlaat. Kan de regering ingaan op de vraag hoe dit toezicht zal worden verbeterd, juist met het oog op het tegengaan van financiering van illegale en terroristische activiteiten? Ook heeft de regering tijdens de mondelinge behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer een notitie toegezegd over uitwisseling van informatie tussen de AIVD en de politie. Wanneer valt deze notitie te verwachten? Kan de regering uiteenzetten welke juridische, technische en feitelijke barrières er bestaan

voor uitwisseling van informatie tussen binnen- en buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten enerzijds en tussen binnen- en buitenlandse en supranationale politiediensten anderzijds?

De leden van de **SGP**-fractie alsmede de leden van de **CU**-fractie hadden met belangstelling, maar tevens met de nodige reserves van het wetsvoorstel kennis genomen. Deze leden konden zich vinden in de reikwijdte en strekking van het voorstel, die zij verstonden als de aanscherping van het materiële strafrecht om daarmee de ernst van terroristische misdrijven tot uitdrukking te brengen. Ook stemden zij in met het voorstel om geen zelfstandig misdrijf terrorisme te introduceren, maar om op gedrag dat reeds strafbaar is gesteld hogere maximumstraffen te bedreigen.

Met de aanpassing van artikel 205 Sr. hadden de leden van de SGP- en CU-fracties geen overwegende moeite. Met de Raad van State achtten deze leden in deze voorstellen de toegevoegde betekenis van het strafrecht bij de bestrijding van terroristische misdrijven gelegen. Grote vraagtekens plaatsten deze leden echter bij de in de Tweede nota van wijziging geïntroduceerde uitbreiding van de strafrechtelijke samenspanning. Zij betreurden het ook zeer dat op dit punt geen nader advies van de Raad van State is gevraagd. De daarvoor door de regering in de Nota naar aanleiding van het nader verslag aangevoerde argumentatie had hen niet kunnen overtuigen. Iedere uitbreiding van deze figuur vereist naar hun opvatting een zelfstandige motivering, welke zij tot dusver niet in de stukken hadden aangetroffen. Zij vroegen de regering de onderhavige uitbreiding alsnog van een zelfstandige argumentatie te voorzien en daarbij o.a. aandacht te schenken aan de vraag waarin naar haar opvatting de toegevoegde waarde van dit element van het wetsvoorstel schuilt.

Er is van verschillende kanten gezegd dat de strafmaatverhoging van terroristische misdrijven weinig effect zal hebben. Wat veel belangrijker is, is de constatering dat het middel strafrecht in zijn geheel niet werkt om terrorisme aan te pakken. Hoe oordeelt de minister daarover, zo vroegen de leden van de **SP**-fractie.

2. Inhoud wetsvoorstel

Is dit wetsvoorstel toegesneden op wat terrorisme-experts het «nieuwe terrorisme» noemen: terrorisme vanuit losse netwerken – «fuzzy networks»- meer dan vanuit echte organisaties, zo vroegen de leden van de **VVD**-fractie. Is artikel 140 Sr – en de daarop gebaseerde jurisprudentie over gestructureerde samenwerkingsverbanden – wel een degelijke grondslag voor artikel 140a over deelneming aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van terroristische misdrijven?

Terroristen zullen niet echt afgeschrikt worden door het vooruitzicht van een verhoging van de strafmaat, zo meenden deze leden. Hoe ziet de minister de doeltreffendheid van dit wetsvoorstel? Denkt de minister, dan wel de regering, nog aan andere wetsvoorstellen – bijvoorbeeld wat betreft de aanscherping van screeningprocedures voor personeel werkzaam bij kwetsbare publieke organisaties en vitale objecten? De leden van de **GroenLinks**-fractie vroegen vervolgens waarom de Vierde nota van wijziging niet mede heeft geleid tot toevoeging van het woord «wederrechtelijk» aan onderdeel A van het wetsvoorstel (het nieuwe vijftiende lid van art. 4 WvSr).

De leden van de fracties van **SGP** en **CU** verzochten de regering voorts in het kort maar scherp de kenmerkende verschillen tussen poging, voorbereiding en samenspanning uiteen te zetten. Verder stelden deze

leden nog enige vragen met betrekking tot de uitbreiding van de strafbaarheid van de samenspanning tot de in het voorstel genoemde artikelen, mede met het oog op het oogmerkvereiste voor de voltooiing van een terroristisch misdrijf.

De werving voor de gewapende strijd is strafbaar gemaakt onder art. 205 Sr, toetreden tot een vreemd leger zonder toestemming van de Koning, zo vervolgden de leden van de **SP**-fractie. De grenzen voor wat werven inhoudt, zijn sterk naar beneden geschroefd. Er is geen overeenkomst nodig, zodat er geen concrete aanmelding bij een terroristische organisatie hoeft te zijn om een strafbaar feit te begaan. Vindt de minister dat aanvaardbaar?

Samenspanning

De minister heeft bij verdediging van het voorstel de samenspanning tot terroristische misdrijven strafbaar te stellen, verwezen naar het begrip «conspiracy» in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, alsmede de «Verabredung» in de Bondsrepubliek, zo constateerden de leden van de **CDA**-fractie. Bestaan vergelijkbare figuren in andere lid-staten van de Europese Unie en zo ja, welke? Levert het incidenteel introduceren van strafbare samenspanning niet onnodige disharmonie op binnen de Europese Unie? Welke competentiegeschillen kunnen voortvloeien uit onderscheiden en uiteenlopende strafbaarstellingen van samenspanning tot het plegen van terroristische misdrijven? Is er een grondslag voor het Hof van Justitie daarin regelend op te treden, zowel bij uiteenlopende interpretaties als bij competentiegeschillen, nu het Kaderbesluit over samenspanning zwijgt? Is het niet zo, dat terroristische misdrijven in zodanige mate een grensoverschrijdend karakter hebben, dat juist de aanpak hiervan – mede gelet op de door deskundige gesignaleerde verbanden met internationale criminaliteit – op Europees niveau zou moeten plaatsvinden? Ziet de minister hier niet een belangrijk argument in zijn pleidooi voor een Europese strafrechtelijke ruimte?

Gelet op het feit dat kwalificatie van bestaande delicten tot terroristische misdaden vrijwel geen verruiming betekent van de mogelijkheden tot toepassing van bijzondere opsporingsmethoden of dwangmiddelen, is uitbreiding van het opsporingsarsenaal en daarmee verkrijging van de mogelijkheid tot voorkoming van misdaden alleen aan de orde bij strafbaarstelling van werving voor gewapende strijd en van samenspanning. Op het eerste wilden de leden van de CDA-fractie later nog in gaan. De uitbreiding van samenspanningsdelicten gaf aanleiding tot de volgende vragen. In welke mate heeft in het Verenigd Koninkrijk strafbare samenspanning geleid tot voorkoming van terroristische aanslagen? Was ten tijde van de RAF-acties «Verabredung» in de Bondsrepubliek reeds strafbaar en, zo ja, heeft opsporing daarvan geleid tot voorkoming van aanslagen? Indien deze vragen aldus beantwoord worden, dat van betekenisvolle voorkoming van misdaden niet gesproken kan worden, rijst de vraag of uitbreiding van samenspanningsdelicten niet tendeert naar symboolwetgeving, waarover ook Prof. Muller sprak in de hoorzitting van de Tweede Kamer.

De leden van de CDA-fractie hadden voorts de indruk, dat er onhelderheid bestaat over de begrippen motief, oogmerk, opzet en voorwaardelijke opzet. Met Mr Van der Wilt meenden zij, dat het begrip motief moet worden gereserveerd voor de inwendige drijfveer van de dader. Die drijfveer is voor de vraag of er sprake is van een strafbaar handelen of een strafbaar nalaten niet relevant. Ware dat anders, zou men de grens tussen daadstrafrecht en «Gesinnungsstrafrecht» overschrijden. Uiteraard laat het voorgaande onverlet, dat het motief wel en rol kan spelen in keuze van

de straf of maatregel en de strafmaat. Anders dan Mr Van der Wilt zien de leden van de CDA-fractie in het terroristisch oogmerk als gedefinieerd in dit wetsvoorstel geen introductie in een delictsomschrijving van het motief. Het terroristisch oogmerk is wel degelijk uitwendig gericht. Het heeft een verband met het motief, omdat het kennelijk – althans in de psyche van de dader – dienstbaar is aan dat motief. Dat verband maakt echter geen onderdeel uit van de delictsomschrijving en behoeft dus ook niet bewezen te worden. Dat neemt niet weg, dat het bestanddeel «terroristisch oogmerk» problematisch is, juist vanuit een bewijstechnisch oogpunt. De leden van de CDA-fractie meenden echter, dat dit problematische karakter niet verschilt van dat bij andere delictsomschrijvingen waarin een oogmerk voorkomt. In het algemeen zal hebben te gelden, dat het oogmerk moet kunnen worden afgeleid uit bewezen feiten en omstandigheden. Of – om het met Kaderbesluit te zeggen – uit de aard en de context van de daden, waarmee eveneens op een – bewezen – feitensubstraat wordt gedoeld.

Het kwam deze leden voor, dat zo bezien de enkele verklaring van een verdachte, dat deze met bijvoorbeeld een willekeurige moord een terroristisch oogmerk had, onvoldoende is om het oogmerk bewezen te achten. Die verklaring zal wel weer mee kunnen werken als bewijs van dat oogmerk, indien bijvoorbeeld het slachtoffer vanwege zijn functie geacht kan worden een doelwit te zijn van terrorisme of indien de verdachte lid blijkt te zijn van een terroristische organisatie en er meer van dergelijke willekeurige moorden of moordaanslagen zijn gepleegd door andere leden van die organisatie.

De leden van de CDA-fractie meenden, dat het voorgaande op zich overeenstemt met de antwoorden van de minister op vragen van de PvdA-fractie over het subjectieve karakter van het terroristische oogmerk in de Nota naar aanleiding van het verslag op pagina 5 onderaan en pagina 6 bovenaan. Kan de minister dit onderschrijven? Is de minister het eens met de stelling, dat het subjectieve karakter van het terroristische oogmerk zich niet laat verenigen met een soort «voorwaardelijk opzet» in die zin, dat de verdachte niet het verwijt gemaakt zal kunnen worden, dat deze had moeten begrijpen, dat het strafbare feit met een terroristisch oogmerk werd gepleegd? Zij wezen erop, dat dit met name een beperking met zich meebrengt voor de opsporing en vervolging van deelname aan een terroristische organisatie en verscheidene delicten. Een ander aspect betreft de stelling van onder ander Prof Muller, dat bij terrorisme steeds minder gesproken kan worden van een organisatie, maar veeleer van netwerken. Naar mate een dergelijk netwerk wordt opgezet op basis van het «need to know»-principe, zullen terroristen niet alleen moeilijker te traceren zijn, maar zal ook het bewijs van met name het terroristisch oogmerk er niet eenvoudiger op worden. Zou dit alles er op zich niet voor pleiten het terroristisch oogmerk een objectief karakter te geven?

Een en ander heeft ook consequenties voor de uitbreiding van het samenspanningsbegrip tot terroristische misdrijven. De samenspanning tot een aanslag met het oogmerk om de Koning van het leven te beroven, veronderstelt een overeenkomst die als het ware het oogmerk al in zich draagt. Hetzelfde geldt voor de samenspanning om bijvoorbeeld opzettelijk een minister te verhinderen aan een kabinetsberaad deel te nemen. De daartoe te maken afspraak impliceert de opzet. Dat leek de leden van de CDA-fractie echter niet het geval bij samenspanning tot ernstige misdrijven met een terroristisch oogmerk, zeker met de subjectieve invulling daarvan. In deze gevallen zal het oogmerk niet impliciet met de afspraak gegeven zijn. Dat blijkt ook wel uit het voorbeeld dat de minister zelf heeft gegeven, namelijk dat van de duikopleiding, waarna de samenspanning tot het plegen van een aanslag in de Rotterdamse haven

plaatsvindt. Wil samenspanning tot het plegen van terroristische misdrijven bewezen kunnen worden, zal het bewijs van de enkele afspraak die aanslag te plegen niet voldoende zijn en zullen ook bij een bekende verdachte – meer nog dan bij een voltooid delict, enige deelnemingsvorm of poging – bijkomende feiten en omstandigheden bewezen moeten worden om de afspraak te kunnen doen kwalificeren als een samenspanning tot een terroristisch misdrijf. Wel zal – evenals bij bewezenverklaring van een terroristisch misdrijf – de eigen verklaring van de verdachte dat de samenspanning inderdaad een terroristisch oogmerk had, kunnen meewerken aan de bewijsvoering. Dat zal met name het geval kunnen zijn, indien beide verdachten zulks verklaren; de verklaring van een van hen tegenover de ontkenning door de ander dwingt weer tot bewijs van feiten en omstandigheden waaruit een terroristisch oogmerk kan worden afgeleid. Bij ontkenkende verdachten wordt het bewijs echter extra problematisch als het terroristisch oogmerk moet worden bewezen in de subjectieve zin die hiervoor is besproken. Kan de minister deze zienswijze delen?

Veronderstellend, dat de minister de laatste vraag bevestigend zal beantwoorden, is vervolgens de vraag wanneer een redelijk vermoeden van schuld aan samenspanning zal bestaan en toepassing van dwangmiddelen aan de orde kan komen. Het redelijk vermoeden van schuld zal immers niet alleen betrekking kunnen hebben op de afspraak om bijvoorbeeld een schip op te blazen. Er is nog geen voltooid delict en op dat moment ook nog geen strafbare voorbereidingshandeling. De enkele afspraak is pas een strafbare samenspanning, indien het redelijke vermoeden zich ook uitstrekt tot het bestaan van een terroristisch oogmerk. Dat vereist dus kennis van andere feiten en omstandigheden dan de enkele afspraak. Uit deze redenering leidden de leden van de CDA-fractie af, dat opsporing van strafbare samenspanning in de praktijk alleen aan de orde kan komen in het kader van hetzij lopend inlichtingenwerk, hetzij lopend recherchewerk. Onderschrijft de minister deze conclusie?

Het onderwerp samenspanning gaf de leden hier aan het woord nog aanleiding tot een aantal afzonderlijke vragen. Hoe ligt het, indien een van de samenspanners een andere daad dan de ander of een ander subject, danwel object op het oog had; kan er dan sprake zijn van een overeenkomst? Hoe ligt het, indien een van de samenspanners enkel heeft ingestemd onder druk, al dan niet voorafgaand aan de totstandkoming van de afspraak uitgeoefend, resp. al dan niet blijkend uit woorden of concrete daden van de andere samenspanner? Kan een samenspanner toch veroordeeld worden, indien vast staat dat de andere samenspanner niet *compos mentis* was en eerstgenoemde dit wist?

De kwestie van de terugtred was de leden van de CDA-fractie niet duidelijk. Het ligt in de rede, dat het voltooide delict van samenspanning niet ongedaan gemaakt kan worden door terug te treden. Het ligt dan evenmin voor de hand, dat dit wel zou kunnen, doordat dezelfde partijen nader overeen komen om de gemaakte afspraak te annuleren. Dat laatste is met name ongewenst, omdat die nadere overeenkomst kan zijn ingegeven door inmiddels gebleken beletsels voor de uitvoering en niet door inzicht in het kwade van de afspraak. Hernieuwing na opheffing van die beletsels ligt dan immers voor de hand. Tegen deze achtergrond waren de leden van de CDA-fractie verbaasd te lezen in de Nota naar aanleiding van het nader verslag op pagina 33, dat de overeenkomst geen samenspanning oplevert, indien kort na het aangaan er ruchtbaarheid aan gegeven wordt, omdat de afspraak dan kennelijk niet in ernst is gemaakt. Dat betekent, dat de vraag of een delict voltooid is toch afhankelijk wordt gemaakt van latere gedragingen van de verdachten. Dat klemt temeer,

omdat – anders dan bijvoorbeeld bij diefstal van een voertuig dat later wordt achtergelaten wat altijd nog het delict joyriding oplevert – het gevolg van de latere gedraging van de verdachten is, dat er in het geheel geen strafbaar feit meer is. Bovendien roept de passage in de nota de vraag op of de ernst ontbreekt, indien slechts een van de samenspanners ruchtbaarheid geeft aan hun afspraak. En voorts: hoe groot en hoe open moet de kring van personen zijn om te spreken van ruchtbaarheid? Ware het niet beter vast te stellen, dat de ernst van de afspraak gemeten moet worden op het moment van de overeenkomst en mede aan de hand van uitsluitend de daaraan voorafgaande gebeurtenissen?

De leden van de **PvdA**-fractie maakten zich zorgen over de introductie van de samenspanningsbepaling. Samenspanning betreft ideeën, plannen, woorden; er is nog geen begin van uitvoering. De woorden kunnen grootspraak zijn, de ideeën zullen wellicht niet worden uitgevoerd, de plannen kunnen vage kreten blijken; het is mogelijk dat men tot inkeer komt of dat intern debat in de groep in kwestie tot het afwijzen van geweld leidt. Door ideeën strafbaar te stellen, wordt afstand genomen van het klassieke liberale uitgangspunt dat alleen (een begin van) gedrag strafbaar kan zijn. De Association Internationale de Droit Penal adviseert om bij het strafbaar stellen van samenspanning een «overt act», dus een constateerbare handeling, op te nemen. Waarom heeft de regering niet deze weg gevolgd? De aan het woord zijnde leden constateerden dat de verruimingen die zijn aangebracht wat betreft het terroristisch oogmerk, die als gevolg hebben dat er onzekerheid is over de grenzen van het delict, negatief doorwerken bij de opnemings van de samenspanningsbepaling en daar de onduidelijkheid ook doen toenemen (welke samenspanningsactiviteiten tot welke onduidelijk omschreven terroristische activiteiten zijn strafbaar?). Hoe denkt de minister duidelijkheid te kunnen verschaffen aan het Openbaar Ministerie over de gevallen waarin het vervolgen op basis van samenspanning zinvol mogelijk is? Zullen zich bij de samenspanning geen grote bewijsproblemen voordoen, juist vanwege het ontbreken van «overt acts» waaruit de samenspanning objectief kan blijken? Kan de minister medelen welke vormen van samenspannen vervolgd zullen worden die niet ook al onder de strafbaar gestelde voorbereidingshandelingen vallen?

Samenspanning van een groot aantal delicten is strafbaar gemaakt, aldus vervolgden de leden van de **SP**-fractie. Nu zijn het voorbereidingshandelingen en poging tot plegen van een strafbaar feit, die strafbaar zijn. Bij deze twee delicten is sprake van het bezit van concrete voorwerpen en eventueel een concrete activiteit om een misdrijf te begaan. Bij samenspanning ligt dat anders. Nadenken over een misdrijf is voldoende om een strafbaar feit te vormen. Op dat moment is het ook strafbaar. Betekent dat feitelijk niet het strafbaar stellen van plannen of zelfs gedachten? Wat vindt de minister van het idee om bij het misdrijf samenspanning een inkeerregeling te maken, waardoor iemand die afziet van plannen niet strafbaar is?

Betekent de voorgestelde uitbreiding naar de opvatting van de regering dat niet aan de bestaande dogmatiek, op welk terrein ook, wordt getornd, zo vroegen de leden van de fracties van **SGP** en **CU**. Blijft het uitgangspunt het gronddelict en wordt samenspanning als een onvolkomen delictsvorm gezien? Blijft het uitgangspunt dat de strafwaardigheid bestaat uit het gevaarzettende karakter? Zo ja, betekent dit dan dat uitdrukkelijk niet gekozen wordt voor een algemene strafbaarstelling van de samenspanning, omdat in dat geval intentie strafbaar zou worden gesteld? Betekent het evenmin een algemene subjectivering van de poging, omdat ook deze mogelijkheid de intentie in te sterke mate strafbaar zou stellen? Betekent zulks dat de huidige pogingsleer intact

blijft? Zo ja, brengt dit dan ook mee dat de strafbaarheid van samenspanning geen invloed mag hebben op de interpretatie van artikel 45 Sr., met name niet op een interpretatie in subjectieve richting? Zo ja, gelden de leerstukken en begripsbepalingen van de poging in beginsel ook voor samenspanning? Zo ja, houdt dit dan bij voorbeeld in dat een relatie moet kunnen worden gelegd tussen de gedraging van de verdachte en het gronddelict, en dat een onderscheid tussen een absoluut en een relatief deugdelijk middel kan worden gemaakt? Indien de voorgaande vragen stuk-voor-stuk in positieve zin zouden worden beantwoord, betekent dit dan dat een objectieve interpretatie van artikel 80 voor de hand ligt en dat daarom steeds een relatie tussen de samenspanningshandeling en het te plegen gronddelict moet kunnen worden gelegd? In welke mate moet van een samenspanningshandeling een onmiddellijk gevaarzettende situatie uitgaan, die nu niet met behulp van artikel 45 Sr of artikel 46 Sr. Kunnen worden bestreden? Met andere woorden, indien van een samenspanningshandeling geen direct gevaar uitgaat voor een te beschermen rechtsgoed, is dat gedrag dan straffeloos?

Deze leden gingen er van uit dat de samenspanningshandeling opzettelijk moet zijn geschied. Uitgaande van de hoofdregel wat betreft onder opzet moet worden begrepen, heeft dit dan tot gevolg dat het opzet van de gedachte moet zijn gericht op het in verenigd verband begaan van een terroristisch misdrijf, dus dat niet alleen de gedraging willens en wetens moet zijn verricht, maar tevens hetgeen daarmee wordt beoogd? Staat, indien de opzet-eis niet is beperkt tot het willens en wetens verrichten van een nader omschreven gedraging, maar tevens tot uitdrukking brengt dat deze handeling op een bepaald *doel* moet zijn gericht, niet de *reden* van de dader voor het verrichten van zijn gedraging centraal? Zo ja, betekent dit dan dat de beweegreden (het oogmerk) van de dader reeds aanwezig moet zijn op het moment dat de gedraging wordt verricht? Zal de officier van justitie, om de opzet te kunnen bewijzen, dan dus moeten aantonen dat deze beweegreden daadwerkelijk op het moment van handelen reeds aanwezig is geweest?

Opzet

De leden van de fracties van **SGP en CU** stelden vervolgens de vraag welke gradatie van opzet wordt vereist. Kan worden volstaan met voorwaardelijk opzet? Moet dit voorwaardelijk opzet zowel betrekking hebben op de gedraging zelf als op het plan van de dader om een terroristisch misdrijf te plegen op het moment waarop hij zijn gedraging verricht? Zo ja, leidt dit er dan wel of niet toe dat de tot strafbaarheid leidende opzet in feite bestaat uit oogmerk? Kan voor het bewijs van oogmerk worden volstaan met voorwaardelijke opzet? Is de bewijslast niet aanzienlijk zwaarder? Hoe wordt uitgesloten dat burgers die niets strafbaars in de zin hebben, onder de actieradius van artikel 80 kunnen vallen?

Terroristisch oogmerk

Een ander afbakeningsprobleem zagen de leden van de **CDA**-fractie ook op het punt van het begrip «een deel van de bevolking» en op het punt van werving voor «gewapende strijd». Daarover maakten zij de volgende opmerkingen en stelden een aantal vragen.

Enerzijds zich konden de leden hier aan het woord zich vinden in de argumenten om het Kaderbesluit aldus uit te leggen, dat ook vrees aanjagen aan een deel van de bevolking daaronder valt. Anderzijds menen zij, dat er steeds sprake zal zijn van een glijdende schaal, waarbij de niet direct getroffen of niet direct bedreigde burgers evenzeer vrees zal

zijn aangejaagd (vergelijk de discussie over het onveiligheidsgevoel van burgers). De vraag is echter hoe dit ligt bij actiegroepen als in het verleden RARA en thans sommige dierenrechtenorganisaties. Uit de beantwoording door de minister van vragen terzake kan worden afgeleid, dat bepaalde acties van deze groepen kunnen kwalificeren als terroristische misdrijven. Onder welke omstandigheden dat het geval is, wordt niet duidelijk uit de stukken. Hierbij speelt ongetwijfeld een rol, dat de meeste acties gericht zijn tegen de eigendommen van een beperkt aantal burgers of rechtspersonen en slechts zelden gemeen gevaar voor goederen of personen dreigt. Anderzijds zijn deze acties er wel degelijk op gericht om door verbale intimidatie, dreiging met geweld en geweldstoepassing de rechtsorde naar de hand van de actievoerders te zetten. Dit type intimiderende acties is er minstens indirect op gericht om de overheid te dwingen regels te stellen die de actievoerders wensen. De impliciete en soms expliciete redenering is: wilt u, overheid, dat wij onze niet te voorkomen acties nalaten, pas dan de wet aan. De vraag is of een dergelijk oogmerk terroristisch is of niet. De leden van de CDA-fractie hadden bovendien de indruk, dat acties die commune delicten opleveren als bestreken door art. 83 van het wetsvoorstel al spoedig als terroristische misdrijven kunnen worden aangemerkt, juist omdat deze actiegroepen hun doelen zo nadrukkelijk uitdragen. Samenspanning zal – zo is de indruk van de leden van de CDA-fractie – bij dit type daders dan ook eerder bewezen kunnen worden, dan bij het type terroristen waarop het Kaderbesluit ziet. Deelt de minister deze indruk?

De toepassing van het wetsvoorstel op bevrijdingsbewegingen en door deze ondernomen gewapende strijd, alsmede vormen van steun aan dergelijke bewegingen, is de leden van de CDA-fractie niet duidelijk geworden. Dat klemt temeer, omdat in het verleden de Nederlandse regering bijvoorbeeld mede-financieringsorganisaties in staat heeft gesteld humanitaire steun te verlenen aan bevrijdingsbewegingen of daarmee gelieerde organisaties die als zodanig kunnen kwalificeren als terroristische organisaties in de zin van dit wetsvoorstel. Het leidt tot een discussie die vergelijkbaar is met die over bijvoorbeeld steun aan het ANC ten tijde van het apartheidsbewind in Zuid-Afrika en het instellen van economische sancties tegen een dergelijk bewind. Wat te denken van de mogelijkheid dat de Irakese oppositie ten tijde van Saddam Hoessein financiële steun voor gewapende strijd zou hebben geworven in Nederland?

Het afbakeningsprobleem beperkt zich derhalve niet tot de werving voor de gewapende strijd. Een en ander klemt temeer, indien de Algemene Vergadering of de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties – al dan niet met toepassing van Hoofdstuk VII van het VN-Handvest – een regime heeft gekwalificeerd als een bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid, dan wel een regime heeft veroordeeld wegens de systematische en ernstige schending van fundamentele mensenrechten. Een variant is de situatie, dat bijvoorbeeld de NAVO-raad, het Europees Parlement of de Raad van Europa dergelijke kwalificaties heeft uitgesproken over een bepaald regime, maar deze internationale organisaties of hun lid-staten niet of nog niet willen of kunnen overgaan tot wapenderhand ingrijpen. Kan men dan in gemoede gewapende acties tegen een dergelijk bewind en de ondersteuning daarvan onder de werking brengen van artikel 83a jo 83 van dit wetsvoorstel? De leden van de CDA-fracties meenden, dat bepaalde daden nimmer te rechtvaardigen zijn met het doel een abject regime ten val te brengen, zoals vrees aanjagen van de bevolking middels aanslagen op de burgerbevolking teneinde een regime te destabiliseren. Andersoortige gewelddaden tegen met name het repressieve apparaat van zo'n regime zijn wellicht wel te billijken. De minister zou kunnen antwoorden, dat dit alles moeilijk in wetsteksten is te

vatten en verdachten zich kunnen beroepen op straf- of schulduitsluitingsgronden. Ook zou de minister kunnen verwijzen naar toepassing van het opportuniteitsbeginsel. Een dergelijk antwoord zouden de leden van de CDA-fractie echter weinig bevredigend achten uit een oogpunt van deugdelijk wetgeving.

Vervolgens stelden deze leden nog een aantal specifieke vragen. Wat is de positie van een persoon die deelneemt aan een organisatie die op enig moment ten tijde van diens lidmaatschap zich een terroristisch oogmerk aanmeet in de zin van het voorgestelde artikel 140a? Wat is diens positie, indien deze persoon er zelf geen weet van heeft, bijvoorbeeld omdat de leiding in het geheim de organisatie met dat oogmerk gebruikt? Hoe ligt dit bij de artikelen 170 tot en met 176a?

In de Wet explosieven voor civiel gebruik alsmede de Kernenergiewet wordt met het onderhavige wetsvoorstel het met het terroristisch oogmerk voor handen hebben van bepaalde stoffen of voorwerpen specifiek strafbaar gesteld. Bij de behandeling van het wetsvoorstel 27 159 inzake strafbaarstelling van witwassen van opbrengsten van misdrijven is door de toenmalige CDA-fractie gewezen op het problematische van met name schuld-witwassen in relatie tot het voorhanden hebben van opbrengsten. De twijfels van de leden hier aan het woord klemmen temeer wanneer het gaat om het bewijs van het terroristisch oogmerk bij het voorhanden hebben. Gaarne vernamen zij een reactie van de minister.

Op welke wijze is ontwrichting met een terroristisch oogmerk van elektronisch berichtenverkeer, elektronische handel en/of elektronisch betalingsverkeer middels virussen, spam of andere middelen door dit wetsvoorstel gedekt?

Het terroristisch oogmerk wordt in de wet omschreven als te zijn gericht op «de bevolking of een deel van de bevolking», zo vervolgden de leden van de **PvdA**-fractie. De toevoeging «een deel van de bevolking» betekent een verruiming ten opzichte van het Kaderbesluit dat alleen van «de bevolking» rept. Maar wat is precies een «deel» van de bevolking, waar liggen de grenzen? In de Tweede Kamer gaf de royale uitleg van de regering al aanleiding tot een van de hoofdzaak van internationaal terrorisme wegvoerende gedachtewisseling over de vreesaanjagende activiteiten van dierenrechtenactivisten die, naar de mening van een meerderheid in de Tweede Kamer, mogelijk ook onder het bereik van de wet vallen. Afgezien van deze casuïstiek, rijst de vraag of als een bepaalde beroepsgroep al onder de term «deel van de bevolking» valt (en dit dus voor alle beroepsgroepen zou moeten gelden), er niet nog andere onderverdelingen van de bevolking zijn die eveneens onder de wettelijke terminologie vallen. Als het «aanjagen van vrees» gericht is op enkele personen of zelfs op een bepaald individu, is dan naar de letter genomen niet ook al sprake van intimidatie van een «deel» van de bevolking? Kan de minister aangeven waar de grens ligt? De ratio van het opnemen van een verwijzing naar de bevolking was volgens de aan het woord zijnde leden gelegen in de internationale verdragen van de VN waarin terrorisme wordt gerelateerd aan het met opzet veroorzaken van vrees onder heel grote groepen mensen, zoals bevolkingsgroepen. Is het dan niet een brug te ver ook kleinschaliger activiteiten (beroepsgroepen, individuen) onder de noemer van het terrorisme te brengen als daarbij geen sprake is van het terroriseren van de bevolking?

Het gevolg van de «royale» implementatie was, volgens de leden van de PvdA-fractie, niet zozeer dat de ratio van het Kaderbesluit beter gediend is maar dat er onzekerheid ontstaat over wat er nu wel of niet onder het terroristische oogmerk valt. Onzekerheid omtrent de grenzen van

strafbaarstellingen leek hen in strijd met het toch nog steeds in Europa gehuldigde lex certa-beginsel. De ratio van het Kaderbesluit kan nooit zijn om rechtsonzekerheid te scheppen.

De leden van de **SP**-fractie vroegen allereerst of de definitie van het terroristisch oogmerk niet ten onrechte de ruimte laat om politieke partijen, vakbonden of politieke activisten als terroristen te beschouwen. Een specifiek onderdeel van de definitie is dat een «deel van de bevolking» ernstige vrees aan wordt gejaagd. Waar denkt de minister de grens te trekken?

De leden van de fracties van **SGP** en **CU** namen aan dat het bewijs van oogmerk uit twee onderdelen moet bestaan: in de eerste plaats moet worden aangetoond dat de dader een terroristisch misdrijf wil plegen, en voorts dat hij dit in verenigd verband wil doen. Is deze aanname juist?

Deelnemen aan een terroristische organisatie

De leden van de **SP**-fractie hadden twee bezwaren tegen artikel 140a. Ten eerst leert de ervaring dat deelnemen aan een criminele organisatie ten laste wordt gelegd niet zozeer omdat er sprake is van een organisatie. Regelmatig wordt art. 140 ten laste gelegd om «kleur en smaak» te geven aan de aanklacht en om de grenzen van strafwaardig gedrag te verkennen, zo stelt prof. Stolwijk in *Delikt en Delinkwent*. Belangrijk punt hierbij is dat bij terroristen nauwelijks enige organisatie bestaat. Lid zijn van een organisatie is nauwelijks aan te tonen. De vraag aan de minister is dan ook: wat accepteert hij als bewijs van deelneming of lidmaatschap? Ten tweede is het doel van het toegevoegde lid onduidelijk en kan alleen maar leiden tot de conclusie dat de regering heeft gewild juist ook onwetende deelnemers onder de wet te laten vallen. Het voorgestelde vierde lid bevat niet de eis van algemene wetenschap van de doelen van de organisatie en ook niet dat de dienst of steun een direct verband moet hebben met dit doel. Dat is voor de leden van de **SP**-fractie onacceptabel. Er kan dan immers geen sprake zijn van schuld, of denkt de minister daar anders over?

Bedreiging met een terroristisch misdrijf

De leden van de **VVD**-fractie vroegen de minister waarom hij «bedreiging met een terroristisch misdrijf» (artikel 285, derde lid, Sr) wil straffen met een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie, terwijl hij bij het begaan van een terroristisch misdrijf veel hogere straffen in het vooruitzicht stelt. De essentie van terrorisme is het aanjagen van vrees en het daardoor bewerkstelligen van maatschappelijke ontwrichting. Het dreigen met een terroristisch misdrijf zal in sommige omstandigheden toch het effect van het begaan ervan overtreffen.

Artikel 4

Tot slot vroegen de leden van de **CDA**-fractie de minister de volgende begrippen in het voorgestelde artikel 4 onder 15° Sr nader toelichten: «fundamentele structuren»; ernstig te ontwrichten'; en «te vernietigen» in relatie tot structuren en organisaties. Moeten onder «internationale organisaties» uitsluitend publiekrechtelijke organisaties worden verstaan? Is bijvoorbeeld de Europese Investeringsbank een dergelijke organisatie in de zin van deze wet?

Artikel 83

Kan de regering verduidelijken waarom art. 83, naast artikelen in het Wetboek van Strafrecht, alleen ziet op artikel 80, tweede lid, Kernenergiewet en niet op dergelijke artikelen in andere wetten gericht op vitale voorzieningen en infrastructures? Is op dit vlak aanpassing van artikel 80 e.v. voldoende, zo vroegen de leden van de **VVD**-fractie.

De voorzitter van de commissie,
Van de Beeten

De griffier van de commissie,
Janssen