

Korte beschouwingen op de voorgestelde Richtlijn Terrorismebestrijding

Mr. J.H.J. Verbaan

1. Inleiding

In het kader van het thema van deze Landelijke Strafrechtdag, de invloed van de Europese Unie op het strafrecht, komt de Richtlijn Terrorismebestrijding in het onderhavige aan bod. Die Richtlijn, die mede naar aanleiding van de aanslagen van 13 november 2015 in Parijs is opgesteld, heeft tot doel de uitbreiding van het bestaande kader inzake de strafbaarstelling van strafbare feiten die samenhangen met terroristische activiteiten.¹ Het voorstel biedt de Europese Unie (door harmonisatie van het strafrecht van de lidstaten) meer handvatten om op te treden teneinde terroristische aanslagen te voorkomen. Hierbij kan gedacht worden aan het ingrijpen en optreden bij voorbereidende handelingen, die met terroristische aanslagen in verband staan, zoals het voor terroristische doeleinden trainen van personen, het reizen naar het buitenland voor terroristische doeleinden en de uitlokking van, medeplichtigheid aan en/of poging tot het plegen van een aanslag met terroristisch oogmerk. Het voorstel vormt een onderdeel van de Europese Veiligheidsagenda.²

2. Uitbreiding strafbaarstellingen

De nieuwe Richtlijn kent een aantal strafbaarstellingen van gedragingen, die met aanvaarding van de Richtlijn binnen de gehele Europese Unie van kracht zullen (moeten) zijn. Opgemerkt dient te worden dat het merendeel van de strafbaarstellingen in de Richtlijn reeds in het bestaande kaderbesluit terrorismebestrijding was opgenomen en derhalve al strafbaar was binnen de lidstaten van de Europese Unie.

Met de Richtlijn wordt een beperkt aantal nieuwe bepalingen toegevoegd en worden enige strafbaarstellingen uitgebreid.

Net als in het bestaande kaderbesluit³ moeten op grond van de Richtlijn het publiekelijk uitlokken van het plegen van een terroristisch strafbaar feit,⁴ het werven voor terrorisme,⁵ het geven van training voor terrorisme,⁶ gekwalificeerde diefstal en afpersing om een terroristisch strafbaar feit te plegen⁷ en het valselijk opmaken van administratieve documenten om een terroristisch strafbaar feit te plegen⁸, strafbaar zijn gesteld. Daar wordt de strafbaarstelling van het krijgen van training voor terrorisme,⁹ het reizen naar het buitenland voor terrorisme,¹⁰ het organiseren of anderszins faciliteren van reizen naar het buitenland voor terrorisme,¹¹ en het financieren van terrorisme¹² aan toegevoegd. Opgemerkt dient te worden dat laatstgenoemde strafbaarstellingen in grote lijnen overeenkomen met de strafbaarstellingen zoals opgenomen

¹ Onder meer het bestaande kaderbesluit terrorismebestrijding (2002/475/JBZ), zoals gewijzigd bij kaderbesluit 2008/919/JBZ.

² COM(2015) 185 final.

³ Ibid. 1

⁴ Artikel 5 voorgestelde Richtlijn inzake terrorismebestrijding, Brussel, 2 december 2015, COM(2015) 625 final, 2015/0281 (COD) (hierna: voorgestelde Richtlijn inzake terrorismebestrijding).

⁵ Artikel 6 voorgestelde Richtlijn inzake terrorismebestrijding.

⁶ Artikel 7 voorgestelde Richtlijn inzake terrorismebestrijding.

⁷ Artikel 12 en 13 voorgestelde Richtlijn inzake terrorismebestrijding.

⁸ Artikel 14 voorgestelde Richtlijn inzake terrorismebestrijding.

⁹ Artikel 8 voorgestelde Richtlijn inzake terrorismebestrijding.

¹⁰ Artikel 9 voorgestelde Richtlijn inzake terrorismebestrijding.

¹¹ Artikel 10 voorgestelde Richtlijn inzake terrorismebestrijding.

¹² Artikel 11 voorgestelde Richtlijn inzake terrorismebestrijding.

in het Aanvullend protocol Terrorisme van de Raad van Europa bij het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme.¹³

De Richtlijn bevat ook algemene bepalingen betreffende terroristische strafbare feiten, strafbare feiten in verband met een terroristisch groep en strafbare feiten in verband met terroristische activiteiten.¹⁴ In de vierde titel is opgenomen dat het voor de strafbaarstelling van de hiervoor genoemde misdrijven niet (meer) vereist is dat het terroristische misdrijf daadwerkelijk is gepleegd, zoals reeds neergelegd in artikel 3, derde lid, van het kaderbesluit (002/475/JBZ). Dat wordt bovendien in de Richtlijn uitgebreid door het vereiste dat een verband met een specifiek terroristisch misdrijf bestaat of voor zover dat het financieren van terrorisme of het reizen naar het buitenland of het organiseren of anderszins faciliteren van reizen naar het buitenland in het kader van terrorisme betreft, dat die gedragingen met specifieke strafbare feiten in verband met terroristische activiteiten kunnen worden gebracht, te laten vallen.¹⁵ Daarnaast moeten, net als in het kaderbesluit,¹⁶ medeplichtigheid, uitlokking en poging tot de strafbare feiten worden strafbaar gesteld, dienen de straffen zodanig te zijn dat het voor de lidstaten mogelijk wordt dat personen kunnen worden uitgeleverd, moeten de in de Richtlijn genoemde gedragingen met terroristisch oogmerk zwaarder worden gestraft dan de straf waarmee dezelfde gedragingen zonder terroristisch oogmerk gepleegd, wordt gesanctioneerd en wordt voor bepaalde gedragingen een ondergrens voor de strafmaat gesteld.¹⁷

De Richtlijn eist verder van de lidstaten dat rechtspersonen eveneens aansprakelijk kunnen worden gehouden voor de gedragingen, zoals in de Richtlijn omschreven, en dat de rechtspersonen ook daadwerkelijk kunnen worden gesanctioneerd.¹⁸ Bovendien dient elke lidstaat op een zelfde wijze als in het eerder genoemde kaderbesluit, rechtsmacht over de gedragingen te hebben dan wel te vestigen indien het misdrijf op het grondgebied is gepleegd dan wel aan boord van een (lucht)vaartuigen, geregistreerd in die lidstaat en andere specifiek opgesomde gevallen.¹⁹ De Richtlijn breidt dat uit door van Nederland te eisen dat het rechtsmacht vestigt over een ieder - ongeacht nationaliteit - die trainingen aan Nederlanders of ingezetenen van Nederland voor terrorisme geeft.

Een mogelijkheid tot verlaging van de straf ontstaat als de dader afstand neemt van de terroristische activiteiten dan wel de administratieve of justitiële autoriteiten informatie verstrekt die deze niet op andere wijze hadden kunnen verkrijgen en hen helpt om de gevolgen van het strafbare feit te voorkomen of te beperken dan wel andere daders te identificeren of hen voor het gerecht te brengen dan wel bewijs te vergaren, of te voorkomen dat de in de Richtlijn genoemde strafbare feiten worden gepleegd.²⁰

3. Meer aandacht voor slachtoffers

De Richtlijn beoogt daarnaast meer aandacht te geven aan slachtoffers van terroristische aanslagen. Met dat laatste wordt ook bedoeld op slachtoffers die uit een andere lidstaat komen

¹³ Aanvullend Protocol Terrorisme, 22 oktober 2015, CETS 217.

¹⁴ Titel IV voorgestelde Richtlijn inzake terrorismebestrijding.

¹⁵ Zo volgt uit artikel 15 van de voorgestelde Richtlijn inzake terrorismebestrijding.

¹⁶ Ibid. 1.

¹⁷ Artikel 17 van de voorgestelde Richtlijn inzake terrorismebestrijding.

¹⁸ Artikel 19 en 20 van de voorgestelde Richtlijn inzake terrorismebestrijding.

¹⁹ Artikel 21 van de voorgestelde Richtlijn inzake terrorismebestrijding.

²⁰ Artikel 18 van de voorgestelde Richtlijn inzake terrorismebestrijding.

dan de staat waar het incident of de aanslag zich heeft voorgedaan.²¹ De Richtlijn verplicht de lidstaten tot bescherming van de slachtoffers en verplicht hen tot het verlenen van bijstand aan de slachtoffers. Die bijstand moet vertrouwelijk, kosteloos en eenvoudig toegankelijk zijn voor alle slachtoffers van terrorisme en omvat zowel emotionele en psychologische ondersteuning als het verstrekken van advies en informatie over, kort gezegd, alle relevante aangelegenheden.²² Bovendien moeten lidstaten ervoor zorgen dat hun autoriteiten onderling samenwerken om te toegang tot de informatie voor slachtoffers uit een andere lidstaat te waarborgen.²³

4. Impact van de Richtlijn op de Nederlandse regelgeving

De Commissie beoogt met de Richtlijn Terrorismebestrijding het bestaande Kaderbesluit Terrorisme te vervangen.²⁴ De bepalingen die in het Kaderbesluit waren opgenomen, zijn reeds in de Nederlandse wetgeving opgenomen en in zoverre kan dan ook worden gezegd dat de Richtlijn geen wijzigingen eist van de bestaande Nederlandse regelgeving.

Naast de uit het Kaderbesluit Terrorisme overgenomen bepalingen bevat de Richtlijn nog enige andere bepalingen. Die bepalingen zijn in de voorgaande paragrafen besproken en toegelicht. Opgemerkt dient te worden dat veel van de in de Richtlijn opgenomen strafbaarstellingen ook zijn opgenomen in een Aanvullend protocol Terrorisme van de Raad van Europa bij het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme, waarmee uitvoering werd gegeven aan de VN-Resolutie.²⁵ Die aanvulling die in mei 2015 werd aangenomen en onder meer de strafbaarstelling vereiste van het met terroristisch oogmerk deelnemen aan een organisatie of groep, het krijgen van training voor terrorisme, het naar het buitenland reizen met terroristisch oogmerk of hiertoe een poging ondernemend, het verstrekken of verzamelen van middelen voor dergelijke reizen en het organiseren of vergemakkelijken van dat soort reizen, is door de Europese Unie op 22 oktober 2015 ondertekend.²⁶ Nederland heeft dat Aanvullende Protocol, zonder voorbehoud, zelf ondertekend op 1 maart 2016. Dat brengt mee dat, ook voor zover de Richtlijn gedragingen opsomt die reeds in het Aanvullende Protocol zijn opgenomen, de Richtlijn niet dwingt tot enige wijziging van de Nederlandse straf- en strafprocesrechtelijke bepalingen. In zoverre heeft de Richtlijn op nationaal vlak weinig consequenties.

Voor wat betreft de rechten van en verantwoordelijkheden naar slachtoffers dient de Nederlandse overheid op een zorgvuldige wijze om te springen met de slachtoffers uit zowel Nederland als andere lidstaten. Het begrip slachtoffer is in de Nederlandse regelgeving gedefinieerd in artikel 51a Sv.²⁷ In die bepaling en ook in de bepalingen in de Titel waarin de rechten en waarborgen voor de rechten van het slachtoffer worden uitgewerkt, wordt geen onderscheid gemaakt tussen slachtoffers van eigen bodem en slachtoffers uit een ander land (en dus ook andere lidstaat). De officier van justitie dient slachtoffers van alle nationaliteiten, op een correcte wijze te bejegenen en kennis te geven van de processtukken.²⁸ Met het oog op slachtoffers uit een andere lidstaat kan bovendien worden gewezen op artikel 51c Sv, waarin naast de mogelijkheid om zich te laten bijstaan door een advocaat ook de mogelijkheid tot

²¹ Zie Titel V : Bepalingen inzake de bescherming, ondersteuning en rechten van slachtoffers van terrorisme.

²² Artikel 22 van de voorgestelde Richtlijn inzake terrorismebestrijding.

²³ Artikel 23 van de voorgestelde Richtlijn inzake terrorismebestrijding.

²⁴ Zo volgt onder meer uit artikel 24 van de voorgestelde Richtlijn inzake terrorismebestrijding en de Preambule bij de Richtlijn.

²⁵ VN-Veiligheidsraad-Resolutie 2178 (2014).

²⁶ Zie het Aanvullend Protocol Terrorisme, 22 oktober 2015, CETS 217.

²⁷ De bepalingen omtrent het slachtoffer zijn neergelegd in Titel IIIa

²⁸ Zo volgt uit artikel 51a, tweede lid en artikel 51b WvSv.

bijstand van een tolk is opgenomen voor hen die de Nederlandse taal niet machtig zijn. De vereisten die voortvloeien uit de bepalingen van artikel 22 en 23 van de voorgestelde Richtlijn lijken daarmee grotendeels al te zijn geregeld in de nationale regelgeving. Bovendien kunnen de slachtoffers zich wenden tot slachtofferhulp Nederland, voor zover het gaat om de behoefte aan emotionele en psychologische steun.²⁹ Ook indien men de Nederlandse taal niet machtig is, kan in ieder geval in zekere mate in bijstand worden voorzien.³⁰

5. Discutabele bepalingen

Uit het bovenstaande volgt dat de voorgestelde Richtlijn op een aantal vlakken niet zal nopen tot majeure wijziging van Nederlandse wet- en regelgeving.³¹ Dat neemt niet weg dat de Richtlijn niet geheel vrij is van bepalingen waarover discussie bestaat. Een aantal bepalingen in de voorgestelde Richtlijn geeft nog wel voer tot discussie.

Gedacht kan worden aan de bepaling van artikel 9 van de concept Richtlijn. De bepaling beoogt, zoals hierboven vermeld, het opzettelijk reizen naar het buitenland met het doel bij te dragen aan het plegen van een terroristisch strafbaar feit, het deelnemen aan activiteiten van een terroristische groep of het geven of het krijgen van training voor terrorisme strafbaar te stellen. Binnen de Europese Unie wordt het vrij reizen door EU-burgers als een van de grote verworvenheden van die Unie beschouwd.³² Een strafbaarstelling van het reizen naar het buitenland met het oog op het ontplooiën van terroristische misdrijven, zou het recht op het vrije reizen binnen de Europese Unie op zichzelf niet in gevaar hoeven brengen. Dat neemt niet weg dat kanttekeningen kunnen worden geplaatst bij een dergelijke strafbaarstelling. Los van de vraag of de gedraging al dan niet strafwaardig moet worden geacht, gaat van de strafbaarstelling het signaal uit dat bepaalde individuen binnen onze samenleving stil moeten staan bij gedragingen waarvan dat normaal gesproken niet hoeft binnen de Europese Unie. Meer in het bijzonder het vrij reizen. Een van de verworvenheden van de Europese Unie is juist dat het passeren van een grens binnen de Unie geen vraag meer oproept. Met andere woorden strafbaarstelling van het reizen naar het andere land binnen de Unie zou, ondanks dat het hier het reizen met een terroristisch motief betreft, afbreuk doen aan de verworvenheden van de Unie: het vrije reizen. De voorgestelde bepaling is dan ook aangepast door aan het reizen naar een ander land, de zinsnede ‘buiten de Europese Unie, al dan niet met doorkruising van een andere Lidstaat’ toe te voegen.³³

Een ander problematisch aspect van de voorgestelde bepaling hing samen met de strafbaarstelling van de deelname aan de activiteiten van een terroristische groep. Immers hoeft het enkel deelnemen aan activiteiten van een terroristische groep niet te betekenen dat degene die daaraan deelneemt, ook de bedoeling heeft een bijdrage te leveren aan de strafbare feiten, die worden gepleegd door die groep dan wel daarin ondersteuning te bieden. De deelname op zichzelf hoeft daar immers ook niets over te zeggen. Voorgesteld is dan ook om onduidelijkheid te voorkomen en weg te nemen door de bepaling uit te breiden met de zinsnede ‘in de wetenschap dat die deelname bijdraagt aan de strafbare activiteiten van die groep’.

²⁹ Zo volgt uit onder meer uit artikel 6 en 7 Wet justitie-subsidies in samenhang met de Aanwijzing Rechtspersoon Slachtofferhulp Nederland, 5553583/08/6, 16 juli 2008.

³⁰ De website van Slachtofferhulp Nederland wordt al in meerdere talen aangeboden en contact is zowel in het Nederlands als Engels mogelijk: <https://www.slachtofferhulp.nl/Translate> (geraadpleegd op 17 mei 2016).

³¹ Zoals ook gesteld in de brief van de minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer, *Kamerstukken II* 2015/16, 22 112, nr. 2053.

³² Zie art. 45-54 VwEU.

³³ CEU, 3 maart 2016, 6655/16, art. 9.

Tot slot kan nog worden gewezen op de strafbaarstelling van de financiering van terrorisme.³⁴ Het inzamelen of verstrekken van middelen die op enigerlei wijze, onmiddellijk of middellijk, met het oogmerk of in de wetenschap dat deze bestemd zijn om geheel of gedeeltelijk bij te dragen aan de in de Richtlijn genoemde strafbare feiten, is in die bepaling strafbaar gesteld indien dat met opzet geschiedt. De strafbaarstelling in deze bepaling riep de vraag op of daarmee ook verlangd werd dat de verzamelde gelden ook daadwerkelijk zijn ingezet om die feiten genoemd in de Richtlijn, te financieren of daaraan bij te dragen. Die vraag lijkt in Nederland bevestigend te kunnen worden beantwoord. Doordat het leerstuk opzet in ons land kan worden ingevuld aan de hand van de criteria voor voorwaardelijk opzet, lijkt betrekkelijk snel te zijn voldaan aan de eis dat er sprake is van opzet. Met andere woorden om de opzet in rechte te kunnen bewijzen is niet vereist dat indien een persoon een financiële bijdrage levert hij op de hoogte is van de inzet van die bijdrage bij terroristische misdrijven. Voor de bewezenverklaring volstaat reeds dat de verdachte met zijn bijdrage de aanmerkelijke kans heeft aanvaard dat die bijdrage zal worden ingezet om bij te dragen aan terroristische misdrijven. Voor die landen waar echter een strengere invulling van de opzeteis geldt, zal daar echter minder snel bevestigend op kunnen worden geantwoord. In dat geval wordt immers een groter bewustzijn omtrent de aanwending van de bijdrage bij betrokkene te bestaan.

Het voorkomen van verwarring tussen lidstaten over de uitleg met betrekking tot de vraag wanneer sprake is van opzet op het financieren van terrorisme, lijkt ten grondslag te liggen aan de toevoeging van een tweede lid aan artikel 11 van het ontwerp. Dat lid bepaalt uitdrukkelijk dat niet vereist wordt dat de ingezamelde gelden ook daadwerkelijk, geheel of gedeeltelijk, zijn aangewend voor in de Richtlijn genoemde strafbare feiten.³⁵

6. Afronding

Het terrorisme is en blijft een voortdurende bron van dreiging. De Europese Unie probeert op die dreiging een adequate respons te zoeken. Het formuleren van die reactie is, gelet op de mate waarin die dreiging wordt gevoeld door de verschillende Lidstaten, niet eenvoudig. Nederland lijkt die dreiging al geruimere tijd serieus te nemen en loopt derhalve als het gaat om wetgeving met betrekking tot de bestrijding van het terrorisme al enige jaren in de voorhoede.

Dat brengt mee dat de voorstelde terrorisme Richtlijn weinig veranderingen in onze nationale wetgeving lijkt mee te brengen. Het belangrijkste voordeel van de Richtlijn lijkt voor ons land vooralsnog te zijn dat daarmee helderheid ontstaat over de strafbaarheid van bepaalde gedragingen in andere Lidstaten. Dat moet de onderlinge rechtshulp vereenvoudigen en levert daarmee indirect een belangrijke bijdrage aan de bestrijding van het (internationale) terrorisme.

Een concreet antwoord op de mate waarin de Richtlijn effect op onze wetgeving zal sorteren laat nog op zich wachten en kan pas worden gegeven op het moment dat de Richtlijn definitief zal worden vastgesteld. In de aansluitende bijdrage wordt door dr. J. Blomsma en mevr. mr. Ling Ket On een nadere uiteenzetting gegeven over het proces dat aan de totstandkoming van de onderhavige Richtlijn ten grondslag ligt en wordt ingegaan op de aanvaarding van de definitieve (bepalingen van) Richtlijn.

³⁴ Zie noot 10.

³⁵ CEU, 3 maart 2016, 6655/16, art. 11, tweede lid.