

## Extremisme en terrorisme

Deze notitie beoogt te verduidelijken wat onder extremisme dient te worden verstaan en waar extremisme overgaat in terrorisme. Daarmee voldoet de regering aan de toezegging gedaan tijdens het debat van 17 december 2002 over de notitie van de AIVD inzake rekrutering ten behoeve van de Jihad. Uiteengezet wordt ook op welke wijze de strafrechter in voorkomend geval extremistische uitlatingen beoordeelt.

Terrorisme is een zeer specifieke vorm van extremisme. Terrorismen doet zich in vele gedaanten voor, zo heeft het verleden laten zien. Er zijn grote verschillen in onder andere de aard van terroristische acties en de motieven van terroristen tussen bijvoorbeeld de treinkapingen van Molukkers in de tweede helft van de jaren zeventig en de aanslagen in New York van 11 september 2001. Omdat de laatste jaren vooral het islamisme de aandacht trekt wordt hieronder daarop kort ingegaan. Onder "islamisme" wordt verstaan het politiek-religieus streven om desnoods met uiterste middelen een samenleving te verwezenlijken die een zo zuiver mogelijke afspiegeling is van hetgeen men meent dat gesteld wordt in de oorspronkelijke bronnen van de islam. Bij deze vorm van extremisme worden extremistische uitlatingen niet geschuwd. Zij beoogt voorts door middel van geweld haar doel te realiseren. Reeds hier zij opgemerkt dat het gedachtegoed van en het handelen volgens het islamisme geenszins dat van het allergrootste deel van de islamitische gemeenschappen in Nederland representeren. In dit licht is het belang van de eigen weerbaarheid van de islamitische gemeenschappen, het zelf zoeken door deze gemeenschappen naar de dialoog met extreem-denkers, en het belang van integratie in Nederland groot, opdat het islamistisch extremisme hier geen vruchtbare voedingsbodem vindt. Op het integratieproces wordt daarom afzonderlijk ingegaan.

Voorts gaat deze notitie nader in op de aanpak van terroristische bewegingen met juridische middelen, de strafbaarstelling van rekrutering en op de (on)mogelijkheden van hetgeen met de motie Wilders (Kamerstukken II 2002/03, 27 925, nr. 76) wordt beoogd.

Uitdrukkelijk zij opgemerkt dat deze notitie geen indicaties biedt over de aard en omvang van bedreiging door terrorisme, zoals die wel naar voren komt in nota's en brieven van de AIVD.

## Extremisme

Bij extremen en extremisme gaat het om uitersten. Extremisme is tot het uiterste gaan, het drijven tot in de uiterste consequenties (zie Van Dale, Groot Woordenboek der Nederlandse Taal, 12<sup>e</sup> druk). Het uiterste wordt als uiterste beoordeeld ten opzichte van de westerse opvattingen over de democratische rechtsstaat en de waarden en normen die daarin wezenlijk zijn. Daartoe behoren grondrechten als de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van vereniging en vergadering. Ook de scheiding van kerk en staat maakt daarvan deel uit.

Een persoon, een organisatie of een netwerk kan zowel naar doel als naar te gebruiken middelen extremistisch zijn. Beiden behoeven niet samen te gaan.

Een ten opzichte van een democratische rechtsstaat uiterst doel is bijvoorbeeld geweest het vestigen van een staat naar communistische grondslagen; een uiterst doel is bijvoorbeeld ook het streven naar een islamitisch wereldkalifaat. Als de middelen om dat te bereiken geen uitersten zijn, bijvoorbeeld omdat men tracht deze doelen langs parlementaire weg te bereiken, dan dient in een democratische rechtsstaat met toelaatbare middelen, bijvoorbeeld het debat of geschrift, getracht te worden betrokkenen van de onwenselijkheid, onaantrekkelijkheid of wellicht verwerpelijkheid van het na te streven doel te overtuigen. Een goed functionerende democratische rechtsstaat beschikt over voldoende veerkracht om aan andersdenkenden, ook als radicaal anders wordt gedacht, dezelfde ruimte te geven als aan meer gelijkgezinden, opdat andersdenkenden en gelijkgezinden zich op gelijke voet te weer kunnen stellen tegen bepaalde na te streven doelen.

Zodra de middelen om welk doel dan ook te bereiken (uiterst of niet) de grenzen van het toelaatbare overschrijden, kan en zal in een democratische rechtsstaat worden opgetreden. Zo is het gebruiken van geweld, maar ook discriminatie ontoelaatbaar en daartegen wordt daarom opgetreden. Over wat voorts wel en wat niet meer toelaatbaar is, kunnen de opvattingen uiteenlopen. Deze opvattingen veranderen ook naar tijd en plaats. Vaak wordt teruggevallen op de in het strafrecht tot uitdrukking komende waarden en normen om de grenzen steeds weer af te tasten. Hieronder wordt in dit verband specifiek ingegaan op uitlatingen van discriminatoire aard en de grenzen die daarbij door de strafrechter getrokken worden om te beoordelen of over de schreef is gegaan.

### **Terrorisme**

Doel van een terrorist is door middel van het plegen van of het dreigen met geweld maatschappelijke veranderingen te bewerkstelligen of de politieke besluitvorming te beïnvloeden. In het voorstel voor een Wet terroristische misdrijven wordt in navolging van het kaderbesluit terrorismebestrijding onder terroristisch oogmerk verstaan het oogmerk om de bevolking van een land vrees aan te jagen, dan wel een overheid of internationale organisatie 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 (Kamerstukken II 2001/02, 28 463, nrs. 1-2, het voorgestelde artikel 83a Sr.). Tussen het politieke doel dat wordt nagestreefd en de slachtoffers van een terroristische activiteit behoeft geen directe relatie te bestaan. Ongebreideld geweld behoort tot de mogelijkheden. Een terrorist zaait welbewust in brede kring doodsangst. Het psychologisch effect van een terroristische activiteit reikt dan ook veel verder dan de kring van de directe slachtoffers.

Ten opzichte van extremisme is terrorisme een ontoelaatbaar middel om een doel te bereiken dat uitgaande van de bestaande maatschappelijke verhoudingen als uiterst gekwalificeerd kan worden. Een belangrijke motivatie voor terroristische activiteiten is nog altijd gelegen in onderdrukt nationalisme, separatisme, etnische tegenstellingen of het streven naar aansluiting bij een land dat als moederland wordt beschouwd. De motieven behoeven niet alleen in verband te staan met geografische aanspraken; het kan ook gaan om een reactie op sociaal-economische malaise en achterstelling of om het verwezenlijken van een ideologie.

Terrorisme onderscheidt zich van crimineel geweld doordat de terrorist een bepaald politiek doel nastreeft, terwijl de crimineel vaak uit is op eigen voordeel.

Ter gelegenheid van de zesde voortgangsrapportage terrorismebestrijding zal de regering een visie op terrorismebestrijding presenteren. Daarop wordt in deze notitie niet vooruitgelopen. Deze notitie komt tegemoet aan verschillende toezeggingen over de aanpak van terrorisme en over de verhouding extremisme-terrorisme. Terrorisme zet het dagelijks functioneren van de democratische rechtsstaat bewust onder druk. Bij de bestrijding ervan zal de regering evenwicht blijven nastreven tussen preventieve en repressieve maatregelen met instandhouding van fundamentele rechtswaarborgen, zoals thans in ons rechtssysteem zijn verankerd.

### **Islamisme**

De aanslagen in New York van 11 september 2001 hadden niet georganiseerd en uitgevoerd kunnen worden zonder financiële en organisatorische daadkracht van een politieke beweging, zoals in casu, die mensen mobiliseert en indoctrineert op basis van een alomvattend wereldbeeld en politieke uitgangspunten met als doel de realisering van een staat naar islamitisch recht. Het "islamistisch terrorisme" vormt in eerste aanleg een veiligheidsprobleem dat de democratische rechtsstaat diep raakt. Over de aard, omvang en ernst van het "islamistisch

terrorisme" en over de verhouding tussen het islamisme en de westerse wereld zijn veel vragen gerezen.

In de slotbeschouwing bij een nota uit maart 1998 van de AIVD, toen nog BVD, over de politieke Islam in Nederland werd nog gesteld (p. 20) "dat de politieke Islam in Nederland weliswaar vele verschijningsvormen kent, maar kwantitatief een bescheiden rol speelt binnen de totale islamitische gemeenschap. Er bestaat dan ook geen reden om aan te nemen dat de meer radicale varianten binnen afzienbare tijd aan kracht en invloed zullen winnen. Niettemin blijft voor de langere termijn het gevaar aanwezig dat zij garen zullen spinnen bij sociaal-economische malaise, marginalisering en uitsluiting van groepen moslimmigranten. Ideologische polarisering tussen moslims en de hun omringende samenleving zal dan het gevolg zijn, met alle schadelijke gevolgen van dien voor het integratieproces en het vreedzaam en democratisch samenleven van verschillende culturen."

Nog geen vijf jaar later schrijft dezelfde AIVD in de nota "Rekrutering in Nederland voor de jihad van incident naar trend" dat de radicaal islamitische stroming, een specifieke variant van de politieke islam, er in toenemende mate in slaagt de meer gematigde islamitische stromingen te overvleugelen. Dat doet zij met het uiterst consequente argument dat een goede moslim geen enkele concessie doet aan een geloofsbelijdenis en een samenlevingsconcept dat afwijkt van hetgeen in de koran en soenna is gesteld. De onderliggende doelstelling om de mondiale politieke, economische en culturele status-quo (zoals zij dat ziet) omver te werpen, vindt daarbij in een onrustbarende mate weerklank bij niet-westerse bevolkingsgroepen. Dit valt niet alleen waar te nemen in de islamitische wereld zelf maar ook onder een vooralsnog klein deel van de moslimgemeenschappen in het westen (p. 37). Rekrutering ten behoeve van de jihad in Nederland door mujahedeën is daarvan een verschijnsel. Een radicaal islamitische stroming krijgt ook in Nederland vaste voet aan de grond.

De AIVD merkt in laatstgenoemde nota op dat personen die gerekend kunnen worden tot deze radicaal islamitische stroming door middel van verbale provocatie, die fundamentele kritiek inhoudt op de westerse samenleving, een wig proberen te drijven tussen moslims en niet-moslims. Daarenboven beseffen zij dat de gewelddaden van radicale terroristische moslims vooroordelen onder de Nederlandse bevolking jegens alle moslims (kunnen) bevorderen. Ook onder de zeer grote groep niet-radicalen moslims in Nederland kan daardoor het gevoel van vervreemding van de Nederlandse samenleving groeien en neemt de kans toe dat zij ontvankelijk worden voor radicale denkbeelden. Benadrukt zij nog eens dat het gedachtegoed en handelen van radicale moslims geenszins representatief zijn voor dat van het allergrootste deel van de islamitische gemeenschappen in Nederland.

Het doel van het islamisme om voor westerse samenlevingen een islamitisch wereldkalifaat in de plaats te stellen vervult met zorg. De angst en onzekerheid die zijn voortgevloeid uit recente terroristische aanslagen op westerse samenlevingen, leiden tot tegenstellingen tussen niet-moslims en de in Nederland levende islamitische minderheden, aangezien zij soms ten onrechte op één lijn gesteld worden met het islamisme. Vandaar dat deze notitie, zoals al eerder is gedaan, blijft hameren op het belang van integratie zonder dat dit hoeft te betekenen dat de een ieder toekomstige vrijheid van godsdienst en levensovertuiging belemmerd wordt en op het belang van de eigen weerbaarheid van islamitische gemeenschappen zelf. De verschillende media kunnen in dit verband een belangrijke rol spelen, zowel door het signaleren en bespreken of bespreekbaar maken van verbale provocaties als door de nuance te zoeken die nodig is om te voorkomen dat bevolkingsgroepen worden gestigmatiseerd en in een bepaalde hoek gedrukt.

### **Internationalisering**

Extremisme en terrorisme kunnen lokaal gebonden zijn (Molukse onafhankelijkheidsstreven, het Baskische onafhankelijkheidsstreven, de Ierse kwestie), maar ook internationaal zijn (antifascisme als een vorm van extremisme, islamisme als een vorm van terrorisme). In het bijzonder de dreiging die uitgaat van het religieus geïnspireerde terrorisme baart zorg. Immers, de voorspelbaarheid van tijd en plaats van de acties van deze terroristen is minder groot. De transnationale netwerken en contacten van deze terroristen maken het mogelijk dat men op de meest onverwachte plaatsen kan toeslaan.

Voor Nederland heeft de AIVD in zijn nota "Terrorisme aan het begin van de 21e eeuw, dreigingsbeeld en positionering van de BVD" (april 2001) in het licht van dit internationale terrorisme vier risicofactoren onderscheiden (p. 31, 32): de geografische ligging van Nederland als knooppunt van internationale verbindingen, het gastheerschap van internationale gerechtshoven en toezicht houdende organen, de mogelijke import van gewelddadige conflicten door de grootschalige immigratiebewegingen (onderlinge tegenstellingen tussen bepaalde groepen worden hier voortgezet), en het eigen politiek-maatschappelijke en juridische klimaat. Wat deze laatste risicofactor betreft zij opgemerkt dat de vrijheid die geboden wordt aan politieke of religieuze opvattingen een groot en te koesteren goed is. Zij kan er evenwel toe leiden dat personen of groeperingen die in de ogen van andere landen een extremistisch of zelf terroristisch karakter hebben, zich juist hier vestigen en van hieruit steun bieden aan het moederland. Op de vraag, of en zo ja, hoe terroristische bewegingen aangepakt kunnen worden, wordt hieronder ingegaan.

Hoe groot de hierboven onderscheiden risicofactoren zijn, is niet duidelijk. Goede, zelfs strenge beveiliging is in het licht van de twee eerstgenoemde risico's nodig.

### Integratie

De aanslagen van 11 september 2001 hebben volgens Siddiqui (Utrecht 2001) twee wereldvisies tegenover elkaar gezet; de islamitische en de westerse. Het wantrouwen tegen de islam heeft een enorme impuls gekregen en heeft reeds ingrijpende gevolgen gehad voor de moslimminderheden in het Westen. Zie onder andere "Racisme in Nederland ; Jaar in Beeld 2001" van het Landelijk Bureau ter Bestrijding van Discriminatie, Rotterdam 2002, p. 8-14. Het LBR signaleert dat er minder begrip is voor de opvattingen ten aanzien van minderheidsposities door het huidige klimaat en het emotionele debat over integratie en migratie. Zie daarnaast het rapport "*Anti-islamic reactions in the EU after the terrorist act against the USA*", European Monitoring Center on Racism and Xenophobia, 2002. De beelden over moslims die in publieke debatten worden overgedragen bepalen voor een belangrijk deel de toon van het maatschappelijke en politieke debat.

De gematigde krachten in de Nederlandse samenleving, zowel onder moslims als onder niet-moslims zijn sterk. De overgrote meerderheid van de hier levende moslims heeft zich altijd een tegenstander getoond van geweld en onverdraagzaamheid. Ouders, imams, moskeeën islamitische organisaties en vele andere betrokkenen hebben een grote eigen verantwoordelijkheid als het aankomt op het zo vroeg mogelijk signaleren en tegengaan van radicalisering en rekrutering. Die krachten zijn dringend nodig om langs de weg van het integratieproces en langs de weg van het publieke debat (verdere) vervreemding tussen burgers tegen te gaan. Het integratiebeleid zal zich blijven inzetten op het faciliteren van het interactieproces tussen burgers. Participeren in en bijdragen aan de Nederlandse samenleving zijn van essentieel belang voor het volwaardig burgerschap.

Centraal is hierbij de ontwikkeling van de sociale cohesie tussen bevolkingsgroepen en de dialoog over waarden en normen met instandhouding van de grondwaarden van de Nederlandse samenleving. Drang tot inburgering en integratie is nodig en is ook gerechtvaardigd, mits het als consequentie van samenleven en van het op elkaar aangewezen zijn, wordt beschouwd. Men moet elkaar over en weer kunnen aanspreken op waarden en normen, maar

alleen omdat de ander erbij hoort en niet omdat de ander eerst onze manieren moet leren om erbij te mogen horen.

### **Beledigende en/of discriminerende uitlatingen**

In het licht van het bovenstaande is het van belang dat de Nederlandse strafrechter terughoudendheid aan de dag legt bij beantwoording van de vraag of een persoon zich in concreto heeft schuldig gemaakt aan strafbare discriminatie en daarbij de grenzen van het recht op vrijheid van meningsuiting en van godsdienst heeft overschreden. Daarbij zijn de aard van de uitlatingen, de onderlinge samenhang en de (religieuze, historische en maatschappelijke) context waarbinnen zij zijn gedaan, van groot belang.

In deze terughoudendheid komt tot uitdrukking dat, als het gaat om provocerende, grievende of anderszins ontoelaatbare uitlatingen primair langs de weg van het debat, zo nodig een hartig gesprek, of geschrift daarmee omgegaan kan en ook moet worden. Voorwaarde voor samenleven is niet dat een ieder het met de ander over alles eens is, maar dat op een vreedzame en constructieve wijze met fundamentele verschillen wordt omgegaan. Ieder debat houdt op wanneer de standpunten in geloofszekerheden gekleed gaan of wanneer men meent het moreel gelijk aan zijn kant te hebben. Verwezen zij voorts naar de brief van de toenmalige ministers voor grote steden- en integratiebeleid, van binnenlandse zaken en van justitie van 2 juli 2002 inzake bepaalde uitlatingen van imams, zoals bekend geworden tijdens NOVA-uitzendingen van 13 en 14 juni 2002 (Kamerstukken II 2001/02, 28 006, nr. 11).

Uitlatingen die vanwege een al dan niet vermeend beledigend of discriminerend karakter als ontoelaatbaar worden beschouwd, worden door de strafrechter mede beoordeeld in het licht van de in de Grondwet en internationale verdragen verankerde vrijheid van meningsuiting en van godsdienst en levensovertuiging. Uitgangspunt is dat een ieder het recht heeft zijn of haar religieuze overtuiging te belijden en zijn of haar mening te uiten. Deze rechten zijn van wezenlijk belang voor de ontwikkeling van de persoonlijke identiteit en instandhouding van onze democratische samenleving. Zij zijn neergelegd in onder andere artikel 6 van de Grondwet, artikel 9 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en artikel 18 van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR), respectievelijk artikel 7 Grondwet, artikel 10 EVRM en artikel 19 IVBPR. Zo heeft het Europese Hof voor de Rechten van de Mens ten aanzien van de vrijheid van meningsuiting herhaaldelijk aangegeven dat bescherming ook moet worden geboden aan ideeën «that offend, shock and disturb the State or any sector of the population. Such are the demands of that pluralism, tolerance and broadmindedness without there is no democratic society» (vaste jurisprudentie sinds EHRM, Handyside, uitspraak van 7 december 1976, Series A, nr.24, par. 49).

Beperkingen op deze grondrechten, zoals een strafrechtelijk te handhaven discriminatieverbod, zijn toegestaan, mits is voldaan aan een aantal voorwaarden. Zo bepalen artikel 6, eerste lid, Gw en artikel 7, eerste en derde lid, Gw dat ieder zijn verantwoordelijkheid volgens de wet behoudt. Ingevolge art. 9, tweede lid, EVRM en artikel 18, derde lid, IVBPR, moet een beperking op de vrijheid van godsdienst zijn voorzien bij wet en noodzakelijk zijn in een democratische samenleving in het belang van de openbare veiligheid, de openbare orde, gezondheid of goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Voor de beperking van de vrijheid van meningsuiting gelden ingevolge artikel 10, tweede lid, EVRM en artikel 19, derde lid, IVBPR, vergelijkbare criteria.

Cruciaal bij de beantwoording van de vraag of een veroordeling wegens een strafrechtelijk discriminatieverbod in het concrete geval een schending van artikel 10 EVRM oplevert, is vooral of de veroordeling «in een democratische samenleving noodzakelijk» kan worden geacht. Daarbij heeft de nationale rechter in het algemeen een zekere beoordelingsruimte, een «margin of appreciation». De rechtspraak van het EHRM inzake de vrijheid van meningsui-

ting is mede daardoor betrekkelijk casuïstisch van aard. De uitspraken die op veroordelingen ter zake van belediging zien, bieden echter wel een zeker handvat voor de beoordeling van de betekenis van de vrijheden van godsdienst en meningsuiting voor veroordelingen ter zake van discriminatie. Uit deze rechtspraak komt onder meer naar voren dat van groot belang is of de uitlating een bijdrage aan het publieke debat over een thema beoogt te zijn. In dat geval bestaat betrekkelijk weinig ruimte voor een strafrechtelijke veroordeling. De terughoudendheid van de Nederlandse (straf)rechter, hierboven gememoreerd, is ook in dit licht terecht.

#### **Aanpak van terroristische bewegingen met juridische middelen**

Zoals hierboven uiteengezet, kenmerkt terrorisme zich door het politieke doel dat wordt nagestreefd met behulp van geweld. Uiterste doelen worden met uiterste middelen nagestreefd.

Terroristische organisaties, netwerken of bewegingen is een ieder liever kwijt dan rijk. Vandaar dat gedacht wordt aan mogelijkheden om terroristische bewegingen te verbieden en het lidmaatschap van een dergelijke organisatie strafbaar te stellen. Het gaat dan om de aanpak van terroristische organisaties met juridische middelen. Dat is een specifieke manier, die uit een oogpunt van rechtsstatelijkheid zijn beperkingen kent, zoals hieronder zal worden aangeduid. Daarmee is niet gezegd dat er in het geheel geen mogelijkheden zijn om met juridische middelen - andere dan de bevoegdheden van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten - op te treden tegen terroristische organisaties of dat iedere aanpassing van het rechtssysteem ongewenst zou zijn. Mede gelet op de reeds tot stand gebrachte en voorgestelde aanpassingen van het rechtssysteem, zoals bijvoorbeeld blijkend uit de Wet terroristische misdrijven, speelt echter de vraag hoe het belang van een adequate bestrijding van terrorisme wordt afgewogen tegen fundamentele rechtswaARBorgen van de Nederlandse rechtsstaat.

In de motie Burlings (Kamerstukken II 2002/03, 28 600 V, nr. 28) wordt de regering andermaal opgeroepen de op de EU-lijst vermelde terroristische organisaties bij wet te verbieden en het lidmaatschap van terroristische organisaties strafbaar te stellen. Met een dergelijk verbod wordt kennelijk beoogd de aantrekkelijkheid van Nederland als vestigingsland voor deze organisaties, netwerken of bewegingen te verminderen, gelet op de vrijheid die hier aan politieke en religieuze opvattingen geboden wordt. Dit element maakt de spanning duidelijk tussen enerzijds de Nederlandse tolerantie ten opzichte van andersdenkenden, ook als dat radicaal andersdenkenden zijn (dus het doel dat zij nastreven extremistisch is), en anderzijds de dringende wens om hen die dit doel met geweld nastreven, te weren. Die dringende wens wordt gedeeld. Het gaat erom op een effectieve manier deze wens te vervullen. Meer in het bijzonder speelt de vraag wat onder het verbieden van terroristische organisaties, bewegingen of netwerken dient te worden verstaan, en welk effect een dergelijk verbod moet bewerkstelligen.

Voor zover het gaat om ingrijpen met juridische middelen, andere dan die de inlichtingen- en veiligheidsdiensten ter beschikking staan, worden de volgende uitgangspunten in acht genomen. In de eerste plaats is voor strafrechtelijk ingrijpen vereist dat daartoe voldoende grond aanwezig is, dat wil zeggen dat de beschikbare informatie voldoende "hard" en bruikbaar is. De concrete feiten en omstandigheden moeten het strafrechtelijk ingrijpen kunnen rechtvaardigen. Deze strafrechtelijke waardering van feiten en omstandigheden, waartoe het Wetboek van Strafvordering dwingt, geldt niet voor maatregelen die een voorlopig karakter dragen en geen onomkeerbaarheid in zich bergen. Een voorbeeld daarvan is bevrozing van tegoeden. Een dergelijke maatregel kan zeer effectief zijn, is uit zijn aard tijdelijk (hetgeen niet wegneemt dat een bevrozing lang kan duren) en kan ook weer teruggedraaid worden.

In de tweede plaats moeten juridische middelen effect kunnen sorteren. Aan verbodenverklaringen bijvoorbeeld die geen effect sorteren, bestaat geen behoefte. Blijkt vervolging van een organisatie niet mogelijk doordat bijvoorbeeld voldoende informatie ontbreekt omtrent het terroristisch oogmerk, dan kan strafrechtelijk optreden ter zake van meer reguliere criminele

delicten in de rede liggen, zoals bijvoorbeeld valsheid in geschrifte (artikel 225 WvSr.), (belasting)fraude, en het valselijk opmaken en vervalsen van reisdocumenten (artikel 231 WvSr.). De aard van de zaken waarom het hier gaat, brengt met zich mee dat opsporing en vervolging zullen plaatsvinden als daartoe voldoende grond is. Het zijn geen zaken die blijven liggen.

Gaat het om echt terroristische organisaties en zijn er voldoende feiten door de AIVD bijeengebracht om een ambtsbericht op te maken dat door het openbaar ministerie in het licht van de bijeengebrachte feiten getoetst wordt, voordat een opsporingsonderzoek gestart wordt, dan zal uiteraard de weg van bevrozing niet gevolgd worden, maar wordt direct de weg van het strafrecht ingeslagen.

Naar het oordeel van de regering dient een verbod van een terroristische organisatie erop gericht te zijn het functioneren van een zodanige organisatie feitelijk onmogelijk te maken. Het is de bedoeling dat die organisatie feitelijk wordt "stuk gemaakt". Daarom gaat het. Daartoe wordt aansluiting gezocht bij het feitelijke handelen van de organisatie. Een terroristische organisatie behoeft voor het recht *als zodanig* immers niet "grijpbaar" te zijn. Zij zal lang niet altijd rechtspersoonlijkheid bezitten; zij zal lang niet altijd officiële leden hebben, en lidmaatschapskaarten uitgeven. Het verbieden van de organisatie als zodanig heeft dan ook geen betekenis. Het is immers volstrekt onduidelijk wat verboden wordt. Zou een dergelijke verbodenverklaring al mogelijk zijn, dan leidt dat er niet toe dat de organisatie ophoudt te functioneren. De activiteiten worden voortgezet, bijvoorbeeld onder een andere naam of naamloos. De organisatie kan ook "ondergronds" gaan, zodat ieder zicht op het samenwerkingsverband verdwijnt.

In dit licht van het vorengaande zoekt de regering het verbieden van criminele en terroristische organisaties niet in een verbod van de organisatie of rechtspersoon zelf dan wel in de strafbaarstelling van het lidmaatschap daarvan, maar in het verbieden van de activiteiten van die organisatie door middel van een combinatie van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke maatregelen op grond van het Wetboek van Strafrecht, de Sanctiewet 1977 en de Wet economische delicten. Hetzelfde geldt voor de aanpak van organisaties die banden hebben met criminele en terroristische organisaties. De bestuursrechtelijke maatregel tot bevrozing van tegoeden is effectief. Gezien de variëteit aan WED-strafbaarstellingen die overtredingen van een bevrozingsmaatregel beogen te voorkomen, is de inzet van dit instrumentarium in veel gevallen een doeltreffende aanpak om in een vroegtijdig stadium op te treden. Een nadere uiteenzetting van deze maatregelen is in een bijlage bij deze notitie opgenomen. Deze uiteenzetting bouwt voort op de notitie van november 2002 (Kamerstukken II 2002/03, 28 666, nr. 1).

De regering is zich ervan bewust dat een bevrozing van tegoeden er niet toe leidt dat de desbetreffende organisatie niet meer bestaat. Zo zou bijvoorbeeld de website van een dergelijke organisatie nog steeds geraadpleegd kunnen worden. Dat neemt niet weg dat de organisatie het functioneren behoorlijk bemoeilijkt wordt. Een verbodenverklaring, zo dat al mogelijk zou zijn, voegt daaraan effectief niets toe. Daarmee wordt immers slechts de uiterlijke verschijningsvorm van de organisatie getroffen, maar niet de organisatie zelf.

### **Rekrutering ten behoeve van de Jihad**

De meest op rekrutering toegesneden bepaling in het Wetboek van Strafrecht is artikel 205. Daarin is het aanwerven voor vreemde krijgsmacht, zonder toestemming van de Koning, strafbaar gesteld. De maximale gevangenisstraf is een jaar. Onder vreemde krijgsmacht vallen ook strijdgroepen en milities. De AIVD vat de term "jihad" (islamistische strijd) op als het ontplooiën van geweldsactiviteiten tegen gepercipieerde vijanden van de islam ter verwezenlijking van een wereld die een zo zuiver mogelijke afspiegeling is van hetgeen men meent dat in de eerste bronnen van het islamitische geloof – de koran en de soenna – staat vermeld (p. 7,

Rekrutering in Nederland voor de jihad). In Noyon-Langemeijer-Remmelink wordt bij artikel 101 WvSr. het begrip "krijgsdienst" (suppl. 112, p. 68) omschreven als alle dienst die gewapender hand optreden in een oorlog meebrengt en daarnaast dienst bij elke organisatie die naar het recht van het betrokken land tot de krijgsmacht behoort. Omdat betwijfeld wordt of de "jihad" onder vreemde krijgsdienst kan worden begrepen, zal worden voorgesteld om naast vreemde krijgsdienst de gewapende strijd in artikel 205 WvSr. te noemen.

Onder "aanwerven" wordt verstaan het werven, waarbij een bepaalde verbintenis tot stand is gebracht. In de wetsgeschiedenis is daarbij aan een bepaalde tegenprestatie, zoals handgeld of andere voordelen gedacht (vgl. H.J. Smidt, Geschiedenis van het Wetboek van Strafrecht, deel II, p. 215). Bij de werving van rekruten voor de jihad kan van een dergelijke verbintenis niet gesproken worden. De regering is voornemens om de term "aanwerven" te wijzigen in "werven", zodat ook de rekrutering zonder dat er een dergelijke verbintenis is tot stand gekomen of zonder dat deze tot succes heeft geleid, onder dit artikel valt. Ten slotte zal de strafmaat van een jaar verhoogd worden tot vier jaar, mede met het oog op de mogelijke toepassing van dwangmiddelen en voorlopige hechtenis. Deze wijzigingen zullen in een nota van wijziging bij het voorstel voor een Wet terroristische misdrijven worden voorgesteld.

### **Aanpak van geldstromen**

Het verstrekken van gelden aan instanties in de samenleving, bijvoorbeeld gebedshuizen of scholen, zou zich kunnen richten op het overbrengen van een extremistisch gedachtegoed of handelen. Deze veronderstelling ligt mede aan de basis van de motie Wilders waarin de regering wordt verzocht de mogelijkheden te onderzoeken buitenlandse geldstromen uit militant fundamentalistische hoek te verbieden (Kamerstukken II, 2002/03, 27 925, nr. 76).

Er dient op te worden gewezen dat buitenlandse gelden voor gebedshuizen of scholen in de meeste gevallen niet gericht zullen zijn op of leiden tot negatieve beïnvloeding. Daarbij is de (financiële) invloed via buitenlandse geldstromen op van overheidswege bekostigde scholen - zo daarvan al sprake is - gering. In het rapport "De democratische rechtsorde en islamitisch onderwijs; buitenlandse inmenging en anti-intergratieve tendensen (februari 2002) heeft de AIVD er op gewezen dat dit het gevolg is van de financieel onafhankelijke positie waarin zich bijvoorbeeld scholen op islamitische grondslag bevinden als zij eenmaal erkend en daardoor bekostigd worden door de rijksoverheid.

Het is belangrijk op deze plaats vast te stellen dat niet de geldstroom, maar het eventuele handelen dat onder invloed van dergelijke financiering tot stand zou kunnen komen, in het concrete geval beoordeeld dient te worden. Zodra dit handelen de grenzen van het toelaatbare overschrijdt, ligt het in de lijn dat hiertegen in een democratische rechtsstaat wordt opgetreden. Per geval zal moeten worden bezien of en zo ja, welke de grond is voor een interventie (Kamerstukken II, 2002/03, kamervragen nr. 520, aanhangsel handelingen pp.1099-1101; antwoord van de minister van Buitenlandse Zaken op vragen van het lid Wilders).

Afgezien van de vraag wanneer interventie van de overheid noodzakelijk is, stuit overheids-optreden neerkomend op een volledig verbod op dergelijke geldstromen, op de grondrechtelijke vrijheden. Meer in het bijzonder geldt dat voor de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. Dit grondrecht waarborgt ook de inrichting van een gebedshuis/-geloofs-gemeenschap, waaronder ook de financiële inrichting van een gebedshuis moet worden begrepen. Bij scholen is dit in beginsel niet anders. De in ons land geldende vrijheid van onderwijs, is vooral te baseren op de voornoemde vrijheid van godsdienst en levensovertuiging.

Nochtans bestaan er in de praktijk wel mogelijkheden tot het verkrijgen van inzicht in en besteding van de geldstromen waar in de motie op wordt gedeut, alsmede op het voorkomen van ongewenste inhoudelijke invloed die daarmee zou kunnen worden verkregen.



Voor wat betreft het onderwijs is daarbij relevant dat scholen de wettelijke verplichting hebben in hun schoolplan het beleid te verwoorden ten aanzien van de aanvaarding van materiële bijdragen of geldelijke bijdrage van derden (zoals donaties). Dit geldt in ieder geval wanneer de school daarbij verplichtingen op zich neemt waarmee de leerlingen binnen de schooltijden worden geconfronteerd. Daarbij moet het schoolbestuur de vertegenwoordigers van de ouders en het personeel in de medezeggenschapsraad van de school betrekken bij het besluit over de aanvaarding en besteding van door derden ontvangen gelden. De inspectie van het onderwijs ziet er op toe dat deze wettelijke voorschriften worden nageleefd.

Naast deze wettelijke voorzieningen bestaat er in het primair en voortgezet onderwijs sinds 1997 een breed gedragen convenant over de wijze waarop scholen omgaan met gelden die middels sponsoring of donaties worden ontvangen. Dit convenant is onlangs geactualiseerd. Kern van het convenant is dat scholen transparantie betrachten bij de aanvaarding, werving en besteding van gelden van derden en dat hun handelen daarbij verenigbaar is met de pedagogische en onderwijskundige taak en doelstelling van de school. Vermeldenswaard is dat dit convenant onlangs ook is ondertekend door de overkoepelende organisatie van islamitische scholen voor primair en voortgezet onderwijs, de ISBO. Dit heeft onder andere tot gevolg dat bij integrale evaluatie van de naleving van dit convenant (voorzien in 2006) ook het onderwijs op islamitische grondslag wordt betrokken.

Ten slotte geldt in algemene zin dat buitenlandse geldstromen grotendeels binnen verplichte kaders verlopen. Dit geldt zowel voor het reguliere financiële stelsel, gedacht moet worden aan geldelijke overmakingen, als ook voor het aanbieden van andere financiële diensten als money transfers. Deze kaders worden gevormd door financiële toezichtswetgeving, de Sanctiewet 1977, de Wet op de economische delicten en de Wet melding ongebruikelijke transacties.

### **Samenvatting en conclusie**

Een persoon, een organisatie of een netwerk kan zowel naar doel als naar te gebruiken middelen extremistisch zijn. Beiden behoeven niet samen te gaan. Zolang met toelaatbare middelen wordt getracht een extremistisch doel te bereiken, dient in een democratische rechtsstaat met toelaatbare middelen getracht te worden betrokkenen van de onwenselijkheid, onaantrekkelijkheid of verwerpelijkheid van het na te streven doel te overtuigen.

Terrorisme is een zeer specifieke vorm van extremisme. Uiterste middelen worden dan gebruikt om een uiterst doel te bereiken. De terrorist streeft een bepaald politiek doel na, de crimineel is vaak uit op eigen gewin. Extremisme en terrorisme kunnen lokaal gebonden zijn, maar ook internationaal.

Een radicaal islamitische stroming krijgt ook in Nederland vaste voet aan de grond. De angst en onzekerheid die zijn voortgevloeid uit recente terroristische aanslagen op westerse samenlevingen, leiden tot tegenstellingen tussen niet-moslims en de in Nederland levende islamitische minderheden, aangezien zij soms ten onrechte op één lijn gesteld worden met het islamisme. Het belang van integratie en van de eigen weerbaarheid van islamitische gemeenschappen is dan ook groot. Centraal is hierbij de ontwikkeling van de sociale cohesie tussen bevolkingsgroepen en de dialoog over waarden en normen met instandhouding van de grondwaarden van de Nederlandse samenleving.

De Nederlandse strafrechter legt terughoudendheid aan de dag bij beantwoording van de vraag of een persoon zich in concreto heeft schuldig gemaakt aan strafbare discriminatie en daarbij de grenzen van het recht op vrijheid van meningsuiting en van godsdienst heeft overschreden. Daarbij zijn de aard van de uitlatingen, de onderlinge samenhang en de (religieuze, historische en maatschappelijke) context waarbinnen zij zijn gedaan, van groot belang.

Bij de aanpak van terroristische organisaties met juridische middelen, andere dan die de inlichtingen- en veiligheidsdiensten ter beschikking staan, worden de volgende uitgangspunten

in acht genomen. In de eerste plaats is voor strafrechtelijk ingrijpen vereist dat daartoe voldoende grond aanwezig is, dat wil zeggen dat de beschikbare informatie voldoende "hard" en bruikbaar is. De concrete feiten en omstandigheden moeten het strafrechtelijk ingrijpen kunnen rechtvaardigen. Deze strafrechtelijke waardering van feiten en omstandigheden, waartoe het Wetboek van Strafvordering dwingt, geldt niet voor maatregelen die een voorlopig karakter dragen en geen onomkeerbaarheid in zich bergen. Een voorbeeld daarvan is bevrozing van tegoeden. Een dergelijke maatregel kan zeer effectief zijn, is uit zijn aard tijdelijk (hetgeen niet wegneemt dat een bevrozing lang kan duren) en kan ook weer teruggedraaid worden.

In de tweede plaats moeten juridische middelen effect kunnen sorteren. Aan verbodenverklaringen bijvoorbeeld die geen effect sorteren, bestaat geen behoefte. Blijkt vervolging van een organisatie niet mogelijk doordat bijvoorbeeld voldoende informatie ontbreekt omtrent het terroristisch oogmerk, dan kan strafrechtelijk optreden ter zake van meer reguliere commune delicten in de rede liggen, zoals bijvoorbeeld valsheid in geschrifte (artikel 225 WvSr.), (belasting)fraude, en het valselijk opmaken en vervalsen van reisdocumenten (artikel 231 WvSr.). De aard van de zaken waarom het hier gaat, brengt met zich mee dat opsporing en vervolging zullen plaatsvinden als daartoe voldoende grond is. Het zijn geen zaken die blijven liggen.

Het verbieden van terroristische organisaties beoogt naar het oordeel van de regering niet meer of minder dan dat het een zodanige organisatie onmogelijk wordt gemaakt te functioneren. De organisatie wordt feitelijk "stuk gemaakt". Daartoe wordt aansluiting gezocht bij het feitelijke handelen van de organisatie. Een terroristische organisatie behoeft voor het recht *als zodanig* immers niet "grijpbaar" te zijn. Zij hoeft geen rechtspersoonlijkheid te bezitten, geen officiële leden te hebben, geen lidmaatschapskaarten uit te geven. Met een verbodenverklaring wordt slechts de uiterlijke verschijningsvorm van de organisatie getroffen, niet de organisatie zelf.

Artikel 205 van het Wetboek van Strafrecht (strafbaarstelling van rekrutering) wordt aan de eisen van deze tijd aangepast.

Niet het verbieden van geldstromen aan instanties als gebedshuizen en scholen dient aan de orde te zijn, maar het eventuele handelen dat onder invloed van dergelijke verstrekkingen van geld tot stand zou kunnen komen, dient beoordeeld te worden op toelaatbaarheid. Overheids-handelen neerkomend op een volledig verbod van geldstromen stuit af op grondrechtelijke vrijheden.

## **Bijlage 1 betreffende wettelijke maatregelen om terroristische organisaties te "verbieden"**

### ***Sanctiewet en WED***

Kort na 11 september 2001 heeft de VN Veiligheidsraad resolutie 1373 aangenomen. Deze verplicht onder meer tot het nemen van maatregelen tegen de financiering van terrorisme. Conform verplichtingen uit internationaal recht heeft de EU deze Resolutie omgezet in eigen wetgeving, te weten het Gemeenschappelijk Standpunt 931/2001 en de Verordening 2580/2001 van 27 december 2001. De Verordening heeft drie essentiële bepalingen:

- 1) Alle tegoeden, financiële activa en economische middelen van groepen/personen op de lijst worden bevroren (artikel 2, eerste lid, onderdeel a);
- 2) Zowel directe, als indirecte ter beschikkingstelling van tegoeden, financiële activa en economische middelen aan, of ten behoeve van, groepen / personen die op de lijst staan, is verboden (artikel 2, eerste lid, onderdeel b);
- 3) Het is verboden om willens en wetens deel te nemen aan activiteiten die ertoe strekken of tot gevolg hebben dat, direct of indirect, bovengenoemde bepalingen worden ontduikt (artikel 3, eerste lid).

De lijst met terroristische personen/organisaties waartegen financiële maatregelen moeten worden genomen, komt met unanimiteit tot stand in EU-kader. De Verordening heeft rechtstreekse werking in de 15 EU-lidstaten. Overtreding van de verbodsbepalingen uit de verordening is via artikel 2 van de Sanctiewet in samenhang met de Wet op de economische delicten strafbaar gesteld. Meer concreet: gedragingen strekkende tot financiële en economische ondersteuning van op de EU-lijst geplaatste organisaties is als economisch misdrijf strafbaar gesteld. Ten aanzien van elke vorm van financiële en economische ondersteuning kan derhalve strafrechtelijk worden opgetreden.

Voor alle duidelijkheid vermeld ik nog dat bovenstaand instrumentarium geen betrekking heeft op extremistische organisaties die niet ook terroristische organisaties zijn.

### ***Strafrechtelijke aanpak van criminele c.q. terroristische organisaties***

Uit de inventarisatie die is gemaakt in de notitie van november 2002 naar aanleiding van de motie Verhagen c.s. blijkt dat in het bijzonder het bestaande artikel 140 van het Wetboek van Strafrecht (strafbaarstelling deelneming aan een criminele organisatie) en het in het wetsvoorstel terroristische misdrijven voorgestelde artikel 140a van het Wetboek van Strafrecht (strafbaarstelling deelneming aan terroristische organisatie) het mogelijk maken om tegen elke feitelijke bijdrage aan een terroristische organisatie op te treden. Dit artikel 140 stelt namelijk strafbaar het *deelnemen aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van misdrijven*. Juist dit artikel is toegesneden op de aanpak van criminele en terroristische organisaties omdat de grootste bedreiging van dit soort organisaties in hun (internationale) samenwerkingsverband gelegen is en het oogmerk om structureel welk ernstig strafbare feit dan ook te begaan. Door de rechtspraak is aan de begrippen "deelneming" en het "oogmerk tot het plegen van misdrijven" een ruime uitleg gegeven.

Zo is het bijvoorbeeld niet nodig dat feitelijk wordt deelgenomen aan de misdrijven waarop het oogmerk van de organisatie is gericht. Voorts wordt bij het vormen van ondersteunende gedragingen, zoals het plannen, het verzamelen van informatie of het voeren van overleg, al snel "deelneming" aangenomen. Het oogmerk tot het plegen van misdrijven in het buitenland valt ook binnen de reikwijdte van de strafbepaling. Verder behoeft het plegen van strafbare feiten niet het hoofddoel van de organisatie te zijn, het kan evengoed het nevendoeel zijn. Het lidmaatschap van een terroristische organisatie, dat zich uit in concrete ondersteunende ge-

dragingen, is, gelet hierop, eveneens reeds strafbaar en dus verboden. Vanzelfsprekend dient het openbaar ministerie (OM) wel overeenkomstig de in het Wetboek van Strafvordering vastgelegde regels wettig en overtuigend bewijs aan de rechter te kunnen presenteren om tot een veroordeling ter zake van dit feit te kunnen komen.

In aanvulling op hetgeen in onderhavige notitie over het rekruteren ten behoeve van de jihad is opgemerkt, kan hierover nog het volgende worden vermeld. Wanneer "rekruteren" wordt gezien als het werven van personen met het doel om deze in te zetten voor een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van strafbare feiten (ook in het buitenland) dan kan artikel 140 van het Wetboek van Strafrecht, eventueel in samenhang met deelnemingsbepalingen, nu al toepassing vinden. Gedacht moet dan worden aan een terroristische organisatie die hier in Nederland op dat terrein actief is. Op 16 december jl. is aan de Tweede Kamer de nota van wijziging inzake het voorstel van Wet terroristische misdrijven gestuurd. Hierin wordt voorgesteld om aan artikel 140 Sr een lid toe te voegen en hierin te verduidelijken dat onder 'deelneming', zoals beschreven in het eerste lid, mede wordt begrepen het verlenen van geldelijke of andere stoffelijke steun aan, alsmede het werven van gelden of personen ten behoeve van, de daar omschreven organisatie. Deze bepaling wordt van overeenkomstige toepassing verklaard op het door het wetsvoorstel voorgestelde artikel 140a dat betrekking heeft op het deelnemen aan een terroristische organisaties.

#### *Civielrechtelijk instrumentarium*

Op grond van artikel 2:20 BW kan de rechter op verzoek van het OM een rechtspersoon verboden verklaren en ontbinden (ingeval de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde) of ontbinden (ingeval het doel in strijd is met de openbare orde). Van belang is dat artikel 2:20 BW alleen van toepassing is op rechtspersonen die naar Nederlands recht zijn opgericht. Ontbinden van een buitenlandse rechtspersoon is niet mogelijk. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat niet te snel mag worden aangenomen dat er sprake is van strijd met de openbare orde in de zin van artikel 2:20 BW. Er moet sprake zijn van handelingen die "een aantasting inhouden van de als wezenlijk ervaren beginselen van ons rechtsstelsel die, indien op grote schaal toegepast, ontwrichtend zouden blijken voor de samenleving." Meer in het algemeen volgt uit de jurisprudentie en de parlementaire geschiedenis dat artikel 2:20 BW terughoudend moet worden toegepast, met name wanneer het gaat om een politieke partij of wanneer de vrijheid van vereniging of meningsuiting in het geding is (zie ook mijn afzonderlijke notitie over extremisme). De rechtspraak biedt weinig voorbeelden van verbodenverklaring en ontbinding van rechtspersonen op grond van de openbare orde. Onder het huidige artikel 2:20 BW is het arrest van de Hoge Raad in de zaak NVP/CP'86 van belang. De Hoge Raad ging in die zaak over tot verbodenverklaring en ontbinding van de extreemrechtse organisatie. Omdat met de werkzaamheid van de NVP/CP'86 niet anders werd beoogd dan het oproepen van en aanzetten tot, dan wel het bevorderen van discriminatie, was er volgens de Hoge Raad sprake van strijd met de openbare orde als bedoeld in 2:20 BW.

## **Bijlage 2 betreffende wetgeving in andere landen over de aanpak van terroristische bewegingen**

### *Frankrijk*

De afgelopen dertig jaar is Frankrijk vele malen opgeschrikt door terreuraanslagen. In reactie daarop zijn niet alleen een groot aantal organisatorische anti-terreur maatregelen genomen, maar is ook de wetgeving op diverse punten aangescherpt. Voor wat betreft de aanpak van terroristische bewegingen kan op de volgende voorzieningen worden gewezen.

Net als vrijwel alle andere Europese landen kent het Frans Burgerlijk Wetboek (de Code Civil) een bepaling die ziet op de verboden rechtspersoon. Volgens deze bepaling is een vereniging nietig wanneer zij op een onwettige grond is opgericht, met een onwettig doel of in strijd met de goede zeden opereert of als doel heeft de integriteit van het land of de regering aan te tasten. Deze nietigverklaring kan worden uitgesproken door de rechtbank op vordering van de officier van justitie of een belanghebbende.

Wat de Franse strafwetgeving betreft kan in de eerste plaats de aandacht worden gevestigd op de commune delicten als 'participation à une association de malfaiteurs' (deelneming aan een criminele organisatie: strafmaximum van 10 jaar), 'atroupements' (vormen van openlijke geweldpleging) en 'groupes de combat' (deelneming aan een groep van personen, hiërarchisch georganiseerd, in bezit van of toegang hebbende tot wapens).

Eveneens betrekking hebbend op 'groupes de combat' is de wet uit 1936 die de mogelijkheid biedt om verenigingen of groepen te ontbinden in situaties die zien op aantasting van de integriteit van de Staat en de regeringsvorm. In de jaren '70 en '80 zijn aan deze regeling als ontbindingsgrond toegevoegd het aanzetten tot rassenhaat en het geval waarin sprake is van een groep die zich op Frans grondgebied bezighoudt met handelingen die beogen daden van terrorisme uit te lokken in Frankrijk of in het buitenland. De regeling houdt in dat de President dergelijke organisaties, op voorstel van de Minister van Binnenlandse Zaken en na voorlegging aan de ministerraad, kan ontbinden. Voortzetting van een ontbonden groep, openlijk of verhuuld, levert een maximum gevangenisstraf op van 7 jaren. Deelneming aan de voortzetting van een ontbonden groep kan worden bestraft met een maximumstraf van 3 jaar.

Bij strafbepalingen over terrorisme in de Code Pénal (art. 421-1 e.v.) zijn aangescherpt in 1996 en 2001 (Loi sur la sécurité quotidienne). In artikel 421-2 worden alle als terroristisch aan te merken misdrijven benoemd en in artikel 421-1 wordt met 20 jaar straf bedreigd deelneming aan een organisatie die als doel heeft het plegen van als terroristisch aangemerkte misdrijven. Gaat het om het ter beschikking stellen van geld, het werven of het geven van financieel advies met het doel of de wetenschap, dat gelden zullen worden aangewend voor het begaan van terroristische daden, dan kan ongeacht of deze daden ook daadwerkelijk hebben plaatsgevonden bestraffing met een maximumstraf van 10 jaar volgen ter zake van financiering van terrorisme. Deze laatste strafbaarstelling stamt uit november 2001.

Tot slot zij nog vermeld dat de bepalingen in het Franse strafrecht over sektes naar doel en inhoud toepasbaar zijn op militant-religieuze organisaties. Deze recente wetgeving is tot stand gekomen naar aanleiding van de dubbele massa-zelfmoord van leden van de Ordre du Temple Solaire. Vergelijkbaar met de bepaling uit de Code Civil, voorziet deze wetgeving erin dat een rechtspersoon die tot doel of effect heeft danwel profijt trekt uit de psychologische of fysieke onderwerping van personen bij de activiteiten die zij ontplooit, op vordering van de officier van justitie of een belanghebbende door de rechtbank kan worden ontbonden. Het voortzetten van een dergelijke rechtspersoon en haar activiteiten vormt een misdrijf op grond van artikel 434-43 van de Code Penal. Voor zover bekend is overigens nog geen gebruik gemaakt van deze bepalingen over sektes.

### *Verenigd Koninkrijk*

In het Verenigd Koninkrijk is het merendeel van de anti-terrorisme wetgeving neergelegd in de Terrorism Act 2000 en de Anti-Terrorism, Crime & Security Act 2001. De Anti-Terrorism, Crime & Security Act 2001 geldt als aanvulling op de Terrorism Act 2000 en is totstandgekomen na de aanvallen van 11 september 2001. Met deze wet wordt voortgebouwd op de bepalingen van de Terrorism Act 2000 op strafvorderlijk en strafrechtelijk gebied. Voorts worden de immigratie- en beveiligingsregels door de Anti-Terrorism, Crime & Security Act 2001 aangescherpt. De meest controversiële aanpassing daarvan betreft de mogelijkheid om zonder proces afgewezen asielzoekers gevangen te houden uit nationale veiligheidsoverwegingen. De Anti-Terrorism, Crime & Security Act 2001 kent tot slot uitgebreide bepalingen inzake de bevrozing, inbeslagneming en ontneming van gelden en eigendommen die verband houden met terroristen of terroristische organisaties ('terrorist property' en 'terrorist cash'). De Terrorism Act 2000 bevat vergaande bevoegdheden op strafvorderlijk gebied, bijvoorbeeld ter zake van het aanhouden van verdachten en het doorzoeken van woningen. Verder zijn enkele specifieke strafbare feiten opgenomen en geldt ingevolge deze wet een verlengde duur voor de preventieve hechtenis.

De Terrorism Act 2000 is voorts relevant voor de aanpak van terroristische bewegingen in het Verenigd Koninkrijk. In de artikelen 3 tot en met 13 van deze wet is een procedure neergelegd op grond waarvan door de Minister van Binnenlandse Zaken organisaties kunnen worden verboden. Artikel 3 regelt dat de Minister kan bevelen dat een organisatie op een lijst van 'proscribed organisations' wordt geplaatst indien hij van oordeel is dat de organisatie betrokken is bij terrorisme ('concerned in terrorism'). Daarvan is volgens de wet sprake wanneer de organisatie aan terroristische activiteiten deelneemt, deze daden heeft voorbereid of begaan, danwel terrorisme bevordert of anderszins betrokken is bij terrorisme (artikel 3, vijfde lid). Anders dan bijvoorbeeld in Nederland vindt verbodenverklaring niet plaats door middel van een rechterlijke uitspraak. Wel is de uitoefening van de bevoegdheid tot verbodenverklaring via de zogenaamde 'affirmative resolution procedure' onderworpen aan parlementair toezicht. De regeling voorziet ook in de nodige rechtsbescherming doordat een verzoek kan worden ingediend tot 'deproscription'. Wordt dit verzoek door de Minister niet ingewilligd, dan kan betrokkene daartegen bezwaar maken bij de 'Proscribed Organisations Appeal Commission'. Daarna staat beroep open bij de rechter (artikel 3, zesde lid).

Ten aanzien van de 'proscribed organisations' gelden drie specifieke strafbaarstellingen. In eerste plaats is volgens artikel 11 van de Terrorism Act 2000 iemand ter zake van 'membership' strafbaar wanneer hij bij een verboden organisatie hoort of beweert te horen. Betrokkene is niet strafbaar indien hij kan aantonen dat de organisatie nog niet verboden was op het moment waarop hij lid werd of meende lid te zijn en hij aan geen enkele activiteit van deze organisatie heeft deelgenomen nadat de verbodenverklaring een feit was. 'Membership' kan uiteindelijk bestraft worden met een gevangenisstraf van maximaal tien jaar.

De tweede strafbaarstelling die samenhangt met verboden verklaarde organisaties betreft 'support'. Strafbaar is degene die steun vraagt voor een 'proscribed organisation' anders dan door middel van (eveneens strafbaar gestelde) fondsverwerving. Iemand is schuldig aan deze vorm van het ondersteunen van een verboden verklaarde organisatie wanneer hij een bijeenkomst organiseert of bij het organiseren van een bijeenkomst behulpzaam is, wetende dat deze bijeenkomst bestemd is tot ondersteuning van de verboden organisatie, of strekt tot voortzetting van de werkzaamheid van deze organisatie dan wel geleid wordt door een (beweerdelijk) lid van een verboden organisatie. Bij veroordeling wegens dit feit kan eveneens een gevangenisstraf van ten hoogste tien jaar worden opgelegd. De laatste strafbaarstelling die verband houdt met verbodenverklaarde terroristische organisaties komt neer op een uniformverbod: een ieder die een kledingstuk of enig artikel draagt of toont op een wijze waarop of onder omstandigheden waaruit een redelijk vermoeden kan voortvloeien dat hij lid of sympathisant

('supporter') is van een verboden organisatie kan worden bestraft met een maximum gevangenisstraf van zes maanden.

### *Duitsland*

Het beeld van terrorisme in Duitsland wordt in grote mate bepaald door de moord- en bom-aanslagen in de periode 1970-1990, gepleegd door ultralinkse groeperingen waarvan de RAF de meest geruchtmakende was. Rechtsextremistische organisaties, waaronder neo-nazistische groepen, namen evenwel vanaf de jaren '80 ook enkele terroristische aanslagen voor hun rekening. Daarnaast is Duitsland de laatste dertig jaar ook getroffen door verschillende terroristische acties die internationaal getint waren.

De wetgeving die betrekking heeft op de bestrijding van terrorisme is in Duitsland verspreid over verschillende regelingen. Net als in Nederland ontbreekt een specifieke anti-terroriswettenwet en is de kernbepaling voor de aanpak van terroristische organisaties de strafbaarstelling inzake deelneming aan een terroristische organisatie, artikel 129a van het Strafgesetzbuch. In dit §129a StGB wordt het oprichten of deelnemen aan een organisatie die tot doel heeft het begaan van nader aangewezen terroristische misdrijven bedreigd met een gevangenisstraf van maximaal tien jaar gevangenisstraf. Kan deelneming als 'raddraaier' of 'zegsman' worden bezworen dan geldt als minimumstraf een gevangenisstraf van drie jaar. Voorts is in § 129a nog afzonderlijk strafbaar gesteld het ondersteunen van een terroristische organisatie of het werken voor een terroristische organisatie. De gevangenisstraf die wegens het begaan van een van deze gedragingen kan worden opgelegd, varieert van zes maanden tot vijf jaar. Tot slot wordt nog gewezen op § 129b dat op 30 augustus 2002 in het Strafgesetzbuch is ingevoegd. Dit artikel bepaalt dat de strafbaarstellingen betreffende criminele en terroristische organisaties (§ 129 en § 129a StGB) ook van toepassing zijn wanneer het gaat om organisaties in het buitenland.

De Duitse wetgeving maakt het eveneens mogelijk om via een bestuursrechtelijk verbod organisaties te verbieden en aldus terroristische organisaties aan te pakken. In artikel 9, tweede lid, van de Duitse Grondwet is vastgelegd dat verenigingen verboden kunnen worden verklaard wanneer doel of activiteiten van de organisatie strijdig zijn met de openbare orde of strafbare feiten opleveren. In de 'Vereinsgesetz' is deze bepaling verder nader uitgewerkt. Bepaald wordt in § 3 van die wet dat een vereniging pas als verboden 'behandeld' mag worden wanneer bij beschikking van een 'Verbotsbehörde' is vastgesteld dat sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 9, tweede lid, van de Grondwet. De 'Verbotsbehörde' is in veel gevallen de Minister van Binnenlandse Zaken die bij het nemen van zijn besluit tot verbodenverklaring onderworpen is aan de voorschriften van de 'Verwaltungsverfahrensgesetz', een wet die procedureregels bevat voor administratieve organisaties. Aan een besluit tot verbodenverklaring kan blijkens § 4 van de 'Vereinsgesetz' informatie van binnenlandse veiligheidsdiensten ten grondslag liggen.

De 'Terrorismusbekämpfungsgesetz' uit 2002 heeft de 'Vereinsgesetz' verder aangevuld met een regeling die betrekking heeft op het verbieden van buitenlandse verenigingen/organisaties (§ 14). De criteria op grond waarvan tot verbodenverklaring van buitenlandse verenigingen kan worden overgegaan zijn ruimer dan de criteria zoals die gelden voor het verbieden van binnenlandse verenigingen. Reden daarvan is gelegen in het feit dat de Duitse grondwet het recht op vrijheid van vereniging alleen als grondrecht erkent voor zijn eigen onderdanen. Tot slot kan nog de aandacht worden gevestigd op het in § 9 van de wet neergelegde 'Kennzeichenverbot'. Dit voorschrift verbiedt het gebruik van kenmerken van een verboden organisatie. Overtreding van dit verbod kan worden bestraft met een vrijheidsstraf van een jaar. Voortzetting van de werkzaamheid van een verbodenverklarde vereniging is strafbaar gesteld in het Strafgesetzbuch (§ 85 StGB).