



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Beyond the shadow of a doubt

The prosecution of terrorism financing in European courts

Anwar, T.

Publication date

2022

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Anwar, T. (2022). *Beyond the shadow of a doubt: The prosecution of terrorism financing in European courts*.

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

SUMMARY

Twenty years after the 9/11 attacks, international efforts to monitor, prevent, investigate, and prosecute terrorist activities remains an important security focus of many countries in Europe. In this so-called war on terror, policies to control and disrupt the financial sources of terrorist organizations is considered a key aspect of combatting terrorist organizations (Warde, 2007; De Goede, 2012). Increased attention to monitor and disrupt financial support for terrorist organizations and individuals has resulted in new legal responsibilities for financial institutions, security actors, but also for legal institutions such as domestic courts. To prevent and deter support for terrorist activities, EU countries are obliged by law to criminalize and prosecute those who engage in financing terrorist organizations and/or individuals. Financing terrorism as defined under international law is a broad offence, criminalizing a range of activities (fundraising, donating, transferring) that provide financial support. Furthermore, the money does not need to be sent as part of a planned attack, nor is the eventual use of the money relevant for a conviction. Rather, the law describes that it is prohibited to transfer money if one knows, or should have known, that the money could be used for terrorist purposes. This has resulted in a variety of defendants finding themselves in front of the court including terrorist sympathizers as well as parents, spouses, and other “unusual suspects”. What counts as terrorism financing, especially in complex cases is not self-evident but the outcome of fierce debates on new materials that are presented for the court, and judges deliberating on admissible expertise, definitions of terrorism, and even contestations about the fundamental purpose of the law. This complexity requires a focus on how knowledge on these materials and definitions is produced in practice.

Adopting a practice-approach, I ask: “How is knowledge on the scope and definition of terrorism financing produced through legal practice during terrorism financing court cases?” In this research I argue that the novel and pre-emptive character of the law, and the contested definition of terrorism and terrorist acts, requires a specific attention to how prosecuting terrorism financing is done in practice. Paying attention to legal practices in addition to studying legal texts or jurisprudence, can provide a deeper and more detailed understanding on the scope and definitions of terrorism financing. What counts as terrorism financing, is often not straight-forward but the outcome of fierce debates on new materials that are presented for the court, judges deliberating on admissible expertise, definitions of terrorism, and even contestations about the fundamental purpose of the law. To understand this outcome, this research investigates the interactions that take place in the court room, where knowledge on definitions is produced, challenged or routinized. In particular this thesis examines four knowledge-practices through four questions: 1) How do temporalities sort legal-political possibilities of violence in terrorism financing court cases? 2) How does the court interpret novel

technologies that enter the proceedings as evidentiary objects? 3) How is terrorism expertise brought and examined before the court in terrorism financing cases? 4) How does the court differentiate between knowledge claims that testify to criminal intent? Using qualitative research methods such as observing daily practices during court cases, analysing legal documents, and interviewing professionals, I investigate how these four practices together produce the knowledge necessary to define the scope and meaning of terrorism financing in court cases. The empirical data was collected in the period 2017-2019 in five European countries.

The first sub-question examines how terrorist violence is defined during terrorism financing court cases, considering the pre-emptive formulation of the law. In Chapter 3, I argue that the pre-emptive and anticipatory logics behind security measures on terrorism financing does not overrule legal principles, but produces new ways of sorting time. In this chapter I illustrate how these temporal practices construct specific definitions of terrorist violence to criminalize and prosecute the funding of activities that have not occurred yet. I conclude that the definition of terrorist violence allows for a broad and loose connection with financial transactions from Europe to the Middle East, resulting in a low bar for convictions. The chapter connects to the post-colonial and feminist literature in socio-legal studies and IR on time, allowing for studying practices of temporality as inherently connected to power relations and epistemological claims. Chapter 4 continues the analysis on pre-emptive legislation in the court room, by questioning the interpretation and legal debates around new evidence that is presented during terrorism financing trials. While prosecuting terrorist activities, especially events that occurred extra-territorial, the court increasingly relies on social media activities for information or evidence. This chapter examines the implications of these new technologies that come before the court, and analyses how legal practices fold time and meaning into these technological objects. The chapter reflects on the particular offline and online dynamics that the court is presented with through these new forms of evidence. I illustrate how these folding practices, like the sorting of time described in Chapter 3, produce definitions of violence and what constitutes a terrorist offence.

In Chapter 5, I examine the role of experts and expertise in terrorism financing court cases. This chapter builds on the debates in International Relations describing terrorism expertise as a highly politicized and contested field with its own politics of knowledge. In this chapter I study empirically how expertise is mobilized for the court. I ask what forms of knowledge are accepted and dismissed, which legal practices are involved in this process, and how the court navigates this complex process. This chapter illustrates that legal format often drives complex and nuanced terrorism expertise into simplistic and sanitized forms of knowledge, that fit into the legal trajectory. Chapter 6 builds further on this question of knowledge and expertise, but shifts the analysis from experts

to ordinary citizens. This chapter examines how the court evaluates terrorist intent in countering terrorism financing, particularly focusing on the evaluation of defendant's knowledge on whether the money could be used for terrorism financing. In other words, this broad formulation of the law creates a responsibility to know, calculate and suspect terrorist risks for ordinary citizens. This chapter empirically studies how this responsibility to know is defined in the court rooms, and how citizens resist the inscription of terrorist intent into their actions.

Based on these four practices, this thesis draws three important conclusions. First, the empirical studies show the complexity of criminalizing and prosecuting financial transactions under the current legislation. In various courts, the interpretation of expert knowledge, evidence, terrorist groups and their activities, and the reasons of sending money are fiercely debated. The chapters illustrate that many cases are not straight-forward terrorist offenders, but a variety of citizens whose dossiers challenge fundamental boundaries of the law. Nevertheless, as a result of the urge to criminalize and convict terrorism financing in a very broad sense, narrow definitions of terrorist violence and interpretations of financial support are adopted by courts across Europe. The assumption that everyone who travelled to Syria or Iraq is complicit to terrorist activities, and that all form of financial support contributes to terrorist goals, results in a high number of convictions, even in the absence of a clear terrorist ideology. A side note to this conclusion: after 2020 the Dutch courts seem to have taken a more critical stand against terrorism financing cases leading to more in-depth judgments.

Second, in midst of this complexity, my approach to study materials and practices illuminates how legal decisions and knowledge are done in practice. My analysis illustrates the full trajectory of multiple stories, complex political debates, security expertise, and other practices that co-constitute terrorism financing court proceedings. Showing this richness and complexity peels open legal proceedings as object of research, and provides a deeper understanding of how the scope and definition of terrorism financing are negotiated in courts. Third, the analysis emphasizes the transnational context of counter-terrorism measures in general, and terrorism financing in particular. The chapters in this thesis illustrate that the terrorism financing offence can best be understood as a transnational and interdisciplinary practice that connects legal, security, and financial knowledge. This indicates that legal practices such as classifying evidence are inherently intertwined with practices of international security and politics, such as classifying armed groups, blacklisting, and regulating the return of foreign fighters. Convictions are therefore more than domestic legal decisions, but they are important contributions to, and in turn are shaped by, transnational practices of countering terrorism. Therefore, counter-terrorism financing trials cannot only be understood as domestic legal efforts, but should be considered in their interdisciplinary

and international context.

Aside the empirical conclusions, the thesis furthermore contributes to the academic literature and to broader societal debates. The conceptual ambition of this thesis is to bring together debates from International Relations, in particular literature from Critical Security Studies, and Socio-Legal Studies. In this thesis I propose that only an interdisciplinary approach will allow us to understand the legal dilemmas and practices that define and shape the contours of terrorism financing law terrorism financing. The thesis illustrates how prosecuting counter-terrorism financing cases can better be understood as a hybrid practice, connecting both legal and security knowledge. Rather than emphasizing the incompatibilities between pre-emptive security and traditional standards of international law, this thesis moves beyond binary assumptions. By paying empirical attention to how security materials and knowledge become legal and vice versa, this research shows that a hybridization of both legal and security knowledge is necessary for bringing court cases to a successful conclusion. This is relevant for counter-terrorism studies, but extends to other security practices such as cybersecurity, border practices, and migration politics.

Finally, this thesis discusses the societal and political stakes of prosecuting terrorism financing. Despite the challenges of terrorism trials, a more thorough debate on the multiplicity and complexity of the various groups, their alliances over time, and the fluid nature of the war, can help courts in contributing to a more nuanced understanding of terrorism and terrorism financing. This would allow for more refined knowledge that goes beyond generalizing conclusions that entire geographies are violent and dominated by terrorist groups, or that all forms of material support results in terrorist violence, benefitting both legal and security professionals working in the field of counter-terrorism. Furthermore, especially for parents, spouses and friends navigating complex war zones and legal obligations, the societal consequences of being prosecuted for their transactions are grave. As mentioned in the chapters, financial exclusion, criminal records, increased surveillance, and monitoring are consequences of a guilty verdict. An acknowledgement of the heavy responsibility that this law places on citizens, might open routes for what the law intends to do: preventing violence.

SAMENVATTING

Twintig jaar na de aanslagen op het World Trade Center op elf september 2001, gaat de strijd tegen terrorisme onverminderd door. Landen in Europa blijven gefocust op internationale maatregelen om terroristische dreiging en activiteiten te monitoren, voorkomen, onderzoeken en vervolgen. In deze “War on Terror” heeft de strijd tegen de financiering van terroristische groepen een centrale plek. De plicht om financiële steun voor terrorisme te monitoren en te voorkomen, zorgt voor nieuwe verantwoordelijkheden voor financiële instituties, veiligheidsactoren, maar ook voor rechtbanken. Om financiering van terrorisme te voorkomen zijn landen in de EU verplicht om financiële transacties naar terroristische organisaties en individuen strafbaar te stellen, en de financierders te vervolgen. Onder EU wetgeving worden landen aangemoedigd om financiering terrorisme te definiëren als een brede strafbaarheidsstelling die ziet op diverse handelingen zoals fondsenwerving, donaties, en het overmaken van geld. Het bedrag hoeft niet onderdeel te zijn van een geplande activiteit, noch is het juridisch relevant waar het geld uiteindelijk voor gebruikt wordt. De wet stelt dat het strafbaar is geld te sturen in de wetenschap of wanneer er een aanmerkelijke kans is dat het geld gebruikt zou kunnen worden voor terroristische doeleinden. Dit heeft gezorgd voor een bijzondere mix van verdachten, van doorgeharde sympathisanten tot bezorgde ouders die geld hebben overgemaakt naar hun uitgereisde kinderen. In het licht van deze brede strafbaarheidsstelling, en de preventieve focus om handelingen te vervolgen nog voor er een aanslag heeft plaatsgevonden, leidt de opsporing en vervolging van terrorisme financiering tot nieuwe dilemma’s en vraagstukken. In dit proefschrift onderzoek ik hoe precies de kennis wordt geproduceerd om invulling te geven aan de strafbaarheidsstelling van terrorisme financiering, en bespreek ik sommige van deze dilemma’s.

De onderzoeksvraag die centraal staat in deze dissertatie is: “Hoe wordt de kennis over de reikwijdte en definitie van terrorisme financiering geproduceerd in de praktijk?” Ik beargumenteer dat het nieuwe en preventieve karakter van de wet, samen met de onstabiele definitie van terrorisme, een speciale aandacht vraagt voor de dagelijkse praktijk van het vervolgen van terrorisme financiering. Deze aandacht voor de praktijk, in combinatie met meer traditioneel onderzoek naar juridische teksten en jurisprudentie, geeft een dieper antwoord op de centrale vraag van dit onderzoek. Veroordelingen zijn in deze context niet altijd vanzelfsprekend, maar de uitkomst van felle discussies over nieuwe vormen van bewijs, de toelaatbaarheid van expertise, de definitie van terrorisme, en zelfs fundamentele meningsverschillen over de interpretatie van de wet. Om deze complexiteit te begrijpen, focus ik op de praktijken in de rechtbank, waar deze discussies worden gevoerd en de contouren van het recht worden gevormd. Specifiek richt ik mij op vier praktijken die samen een goed beeld kunnen geven hoe

terrorisme financiering wordt vervolgd en veroordeeld. Deze zijn het 1) definiëren van terroristisch geweld, 2) interpreteren van bewijs uit social media, 3) beoordelen van terrorisme deskundigheid, 4) vaststellen van voorwaardelijk opzet. Om deze vier handelingen te onderzoeken, gebruik ik kwalitatieve onderzoeksmethoden zoals het observeren van zittingen in de rechtbank, het analyseren van juridische teksten en het interviewen van betrokken professionals. Ik onderzoek hoe de vier onderzoeksvragen samen antwoord geven op de vraag hoe kennis wordt gevormd die betekenis geeft aan de strafbaarheidsstelling van terrorisme financiering.

De eerste onderzoeksvraag be vraagt hoe terrorisme wordt gedefinieerd tijdens rechtszaken rondom terrorisme financiering, specifiek kijkend naar de preventieve invulling die wordt gegeven aan de wet. In hoofdstuk 3 beargumenteer ik dat het preventieve karakter van veiligheidsmaatregelen rondom terrorisme financiering kan worden herkend door het criminaliseren van voorbereidingshandelingen en handelingen die gelinkt worden aan terroristische dreiging, in plaats van vastgesteld geweld. Ik laat zien dat deze preventieve focus niet per se onverenigbaar is met het juridische kader, maar dat terrorismebestrijding een nieuwe temporaliteit produceert waarbij het mogelijk wordt gemaakt om dreigingen en voorbereidende handelingen preventief strafbaar te stellen voordat deze handelingen zich manifesteren in terroristisch geweld. Ik illustreer door middel van de empirie dat deze manier van definiëren een brede en generaliserende interpretatie (re-)produceert over financiële transacties van Europa naar bepaalde gebieden in het Midden-Oosten. Deze interpretatie leidt tot veroordelingen, waarbij weinig ruimte is voor de persoonlijke en unieke verhalen achter de transacties. Theoretisch sluit het artikel aan bij de groeiende interdisciplinaire debatten in Internationale Betrekkingen en sociaaljuridisch onderzoek, en neemt het temporaliteit als een conceptueel focuspunt om te ontvouwen hoe recht en politiek samen komen.

In hoofdstuk vier bouw ik voor op deze analyse over het preventieve karakter van terrorisme financiering wetgeving, maar verschuif ik de empirische analyse naar de interpretatie van bewijs. Deze tweede onderzoeksvraag richt zich specifiek op het begrijpen van de dagelijkse praktijk rondom het presenteren en interpreteren van bewijs uit WhatsApp gesprekken in de rechtbank. Vanwege de beperkte mogelijkheden om een opsporingsonderzoek in Syrië of Irak uit te voeren, zijn politie en het OM vaak afhankelijk van informatie uit berichten op social media om een beter beeld te krijgen over de relatie tussen de verzender en de ontvanger van het geld. In dit hoofdstuk onderzoek ik hoe deze social media berichten worden ingebracht en besproken tijdens een rechtszaak, en hoe betekenis wordt gegeven aan de inhoud en potentiële context van de berichten. Vergelijkbaar met de conclusies uit hoofdstuk 3, constateer ik dat er een risico is op het trekken van een brede en generaliserende conclusie over de

intentie waarmee geld wordt overgemaakt. Deze praktijk versterkt een hele ruime interpretatie van wat kan dienen als bewijs voor terrorisme financiering, en heeft als risico dat belangrijke (offline) contextualisering buiten beschouwing wordt gelaten.

De derde onderzoeksvraag richt zich op de behandeling van expertise en het horen van terrorisme deskundigen tijdens de rechtszaken. Voortbouwend op de debatten binnen Internationale Betrekkingen over de onstabiele definitie van terrorisme, en de verscheidenheid van expertise over het thema, onderzoek ik welke experts worden uitgenodigd, wat voor kennis wordt gezien als relevant, en welke expertise wordt betwist. Door twee empirische case studies analyseer ik hoe de kennis en expertise over een zeer complexe situatie, onder andere activiteiten en status van terroristische organisaties zoals IS, uiteindelijk in eenduidig en overtuigend bewijs moet worden gevat. In dit hoofdstuk laat ik zien hoe moeilijk het is om de nuance en complexiteit van terrorisme deskundigen over te brengen in rechtszaken, in het bijzonder tijdens terrorisme financieringszaken. Ook in dit hoofdstuk voer ik het theoretische argument dat een interdisciplinaire aanpak, waarbij oog is voor de verbondenheid van politiek en recht, ons een beter beeld kan geven hoe politieke deskundigheid relevant wordt in juridische contexten.

In het laatste hoofdstuk focus ik specifiek op de interpretatie van het “voorwaardelijk opzet” in terrorisme financiering wetgeving. Zoals eerder beschreven is het niet noodzakelijk om een terroristische ideologie aan te hangen om veroordeeld te worden voor terrorisme financiering. Het aanvaarden van de aanmerkelijke kans dat geld gebruikt kan worden voor terroristische doeleinden is voldoende voor een veroordeling, wat betekent dat burgers een grote verantwoordelijkheid hebben om de veiligheidsrisico's van hun transacties zelf in te schatten. In dit hoofdstuk onderzoek ik zaken waarbij verdachten overduidelijk handelden uit persoonlijke en emotionele overwegingen, om te onderzoeken hoe invulling wordt gegeven aan het voorwaardelijk opzet. Ik laat zien hoe verdachten vaak heel bewust de moeilijke context navigeren wanneer ze geld overmaken, en hun eigen mechanismen hebben om te voorkomen dat hun transacties worden gebruikt voor terroristische doeleinden. Het hoofdstuk concludeert dat door de ruime opzet van de strafbaarheidsstelling, de rechtbank moeilijk deze kennis en handelingen van de verdachte op waarde kan schatten, waardoor de interpretatie van het voorwaardelijke opzet teveel wordt gedomineerd door verdenkingen en speculaties, en te weinig door wat verdachten concreet motiveerde om geld over te maken.

Op basis van deze vier sub-vragen, die ieder een specifiek onderdeel van de dagelijkse praktijk van rechtszaken onder de loep neemt, presenteert dit onderzoek drie conclusies. Als eerste wijst het empirische materiaal op de ontzettend complexe materie

waarmee rechtbanken worden geconfronteerd tijdens terrorisme financieringszaken. De interpretaties van wat terrorisme is, de samenstelling van gewapende groepen en hun activiteiten, de redenen waarom mensen geld sturen naar Syrië of Irak, en wat deze transactie potentieel kan betekenen zijn allemaal onderwerpen van debat. Mijn onderzoek laat zien dat niet alle verdachten van terrorisme financieringszaken geradicaliseerde sympathisanten zijn, maar dat er een diverse groep burgers onderdeel is geworden van deze wetgeving. Dit leidt tot de voorgenoemde fundamentele debatten in de rechtszaal, waarbij de kaders van de wet worden gevormd. De empirische data laat zien dat in de periode 2017-2019 een hele brede en generaliserende aanpak leidt tot veel veroordelingen, zelfs in complexe zaken. Hierbij domineerde het beeld dat iedereen die geld overmaakt naar een uitreiziger in Syrië zich schuldig maakt aan financiering terrorisme, en dat alle vormen van steun bijdragen aan de gewapende strijd. Een kleine kanttekening moet hierbij wel worden geplaatst: na 2020 zien we een kritischere houding van de rechtbanken in Nederland, waarbij zaken wel meer worden uitgediept om tot een genuanceerdere conclusie te komen. Ten tweede, mijn aanpak om te onderzoeken hoe deze nieuwe wetgeving vorm krijgt in de praktijk, geeft meer diepte en nuance aan de inzichten van het onderzoek. Juist vanwege de complexiteit van de zaken en de nieuwe situatie is het belangrijk om verder te kijken dan de juridische teksten, en om de dagelijkse praktijk te observeren. Dit laat niet alleen zien wat uiteindelijk wordt begrepen onder terrorisme financiering, maar hoe deze betekenis tot stand komt. Ten derde, dit onderzoek laat het transnationale en interdisciplinaire karakter van antiterrorisme wetgeving zien. De hoofdstukken in dit proefschrift illustreren hoe terrorisme financieringszaken een combinatie vereisen van deskundigheid en kennis op het gebied van recht, veiligheid, financiële misdrijven, en geopolitiek. Het interpreteren van bewijs en het horen van experts over bijvoorbeeld gewapende groepen, sanctielijsten en foreign fighters, overstijgt zowel disciplinaire en nationale grenzen. De ontwikkelingen in dit rechtsgebied moeten daarom ook worden gezien in hun transnationale context: rechterlijke uitspraken hebben effect op internationaal veiligheidsbeleid en vice versa.

Naast deze empirische conclusies, maakt dit onderzoek ook een bijdrage aan de theoretische debatten in de wetenschap. Een van de ambities van het onderzoek is om connecties te voeden tussen Internationale Betrekkingen en Sociaaljuridisch onderzoek. Niet alleen empirisch is deze interdisciplinaire kijk essentieel, maar ook conceptueel kunnen onderwerpen als preventie en deskundigheid alleen goed begrepen worden in een interdisciplinaire context. Door naar de dagelijkse praktijk te kijken van handelingen, argumenten, processen en materialen die uiteindelijk betekenis geven aan terrorisme financiering, begrijpen we dat het opsporen en vervolgen van terrorisme financiering een hybride praktijk is waarbij het recht en veiligheid samen komen. Conceptueel gezien gaat dit onderzoek daarom voorbij dominante ideeën over het recht als apolitiek,

of als een juridische belemmering voor vergaande veiligheidspraktijken. In tegendeel, terrorisme financiering, maar eigenlijk terrorisme wetgeving in het algemeen, kan beter begrepen worden als een hybride en nieuwe vorm van kennisproductie waarbij recht en politiek samenkomen.

Ten slotte is het belangrijk om de maatschappelijke relevantie van het onderzoek te benadrukken. Ondanks de uitdagingen blijft het belangrijk, zelfs essentieel, om een diepgaand debat te blijven voeren over de manier waarop de wet en rechtspraak omgaan met gewapende terroristische groepen, hun samenstelling, en de onvoorspelbaarheid van gewapende conflicten. Dit voorkomt een tunnelvisie over terrorisme en generaliserende uitspraken over het Midden-Oosten als een inherent gewelddadige plek. Daarnaast vraagt deze brede strafbaarheidsstelling een continue reflectie over wie er verdacht en veroordeeld worden voor terrorisme financiering. Met name verdachten zonder sympathieën voor terroristisch gedachtegoed, zoals ouders en vrienden, ervaren enorme maatschappelijke gevolgen van hun transactie, van sociaal stigma tot uitsluiting van de financiële sector. Deze wet plaatst een grote juridische verantwoordelijkheid op individuele burgers, die bij overtreding streng worden gestraft. Belangrijk blijft dat niet uit het oog wordt verloren waar de wet uiteindelijk voor dient: het voorkomen van geweld.