

Vergaderjaar 2001–2002

**28 031**

## **Uitvoering van het op 9 december 1999 te New York totstandgekomen Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme (Trb. 2000, 12)**

**Nr. 5**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 12 november 2001

De regering is de vaste commissie voor Justitie erkentelijk voor de voortvarendheid die zij heeft betracht bij het uitbrengen van het verslag inzake het onderhavige wetsvoorstel en de drie verslagen inzake de andere wetsvoorstellen met betrekking tot bestrijding van terrorisme. Daarmee brengt de vaste commissie tot uitdrukking dat ook zij het van groot belang acht dat het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme (hierna te noemen: Verdrag) en het Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen op korte termijn worden bekrachtigd en de daartoe strekkende wetsvoorstellen nog dit jaar tot wet worden verheven. Daarmee wordt eendrachtig uitgedrukt dat de totstandkoming van internationale verdragen ter bestrijding van terrorisme een belangrijke bijdrage kan leveren aan de bestrijding daarvan. De urgentie van de totstandkoming van deze verdragen wordt onomstotelijk onderstreept door de afschuwelijke aanslagen in de VS op 11 september 2001.

Los van het onderhavige wetsvoorstel zal op korte termijn, mede in verband met het kaderbesluit inzake terrorismebestrijding, een ander wetsvoorstel worden ingediend, waarin het Nederlandse materiële strafrecht naar hedendaagse inzichten aanpassing krijgt met het oog op terroristische misdrijven. In het licht daarvan, en met het oog op het belang van een voortvarende behandeling, beperkt het onderhavige wetsvoorstel zich tot de vraag welke aanpassingen met het oog op de aanvaarding van het Verdrag noodzakelijk zijn.

De vragen, opmerkingen en beschouwingen over en naar aanleiding van het wetsvoorstel geven de regering gelegenheid om de strekking en inhoud van het wetsvoorstel en het Verdrag te verduidelijken. Waar zulks mij zinvol voorkomt, zal ik vragen van de onderscheiden fracties over hetzelfde punt of met elkaar samenhangende punten gezamenlijk beantwoorden.

### **1. Inleiding**

Een aantal fracties stelde vragen die betrekking hadden op de keuze in het wetsvoorstel geen afzonderlijke strafbaarstelling van financiering van terrorisme op te nemen. Zo refereerden de leden van de PvdA-fractie aan de twijfel van de Raad van State dienaangaande, en vroegen welke misdrijven, in de opzet van het wetsvoorstel, niet onder de werking van

artikel 46 Wetboek van Strafrecht (Sr) vallen. De leden van de fractie van het CDA meenden dat het de duidelijkheid ten goede zou komen als in één strafbepaling tot strafbaarstelling van de financiering van terroristische aanslagen was gekomen. De leden van de VVD-fractie gaven aan, vooralsnog niet overtuigd te zijn dat het Nederlandse straf(proces)recht voldoende mogelijkheden biedt om effectief op te kunnen treden tegen de financiering van terrorisme zoals omschreven in artikel 2 van het Verdrag. Zij vroegen de regering, haar motivering voor deze keuze nog eens nader toe te lichten. Tenslotte gaven de leden van de fractie van de ChristenUnie aan, er vooralsnog niet van overtuigd te zijn dat afzonderlijke strafbaarstelling van de financiering van terrorisme in het verlengde van strafbaarstelling van het lidmaatschap van een terroristische organisatie als zodanig geen nuttige toevoeging zou vormen ten opzichte van het bestaande strafrechtelijk instrumentarium, en vroegen een nadere toelichting op dit punt.

Graag ga ik naar aanleiding van de daaromtrent gestelde vragen in op de wijze waarop het geldende Nederlands strafrecht in de strafbaarstelling van financiering van terrorisme voorziet. Uitgangspunt daarbij is de strafbaarstellingverplichting van artikel 2 van het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme. Het eerste lid verplicht ertoe strafbaar te stellen de persoon die met enig middel, rechtstreeks of onrechtstreeks, wederrechtelijk en opzettelijk fondsen verstrekt of vergaart met de bedoeling die te gebruiken of met de wetenschap dat die, geheel of gedeeltelijk, gebruikt zullen worden ter uitvoering van de onder a en b omschreven misdrijven. Bij de onder b omschreven misdrijven staat centraal dat het gaat om een «gedraging/handeling bedoeld om de dood van of ernstig lichamelijk letsel te veroorzaken bij een burger, of een ander persoon». Dergelijke gedragingen/handelingen vallen naar Nederlands recht onder de omschrijving van moord, doodslag dan wel zware mishandeling. Elk van deze strafbare feiten kent naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van acht jaar of hoger. Dat impliceert dat de strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen in artikel 46 Sr van toepassing is. De onder artikel 2, onderdeel a, omschreven misdrijven betreffen de misdrijven die zijn opgenomen in een aantal in een bijlage bij het Verdrag vermelde verdragen. Ook bij deze misdrijven is gedacht aan strafbaarstellingen waarbij de dood en/of zwaar lichamelijk letsel beoogd zijn; dat blijkt uit het gebruik van het woord «andere» onder b. In die gevallen kent het desbetreffende misdrijf eveneens een wettelijk strafmaximum van acht jaar of meer. Indien deze kennelijke bedoeling van het Verdrag doorslaggevend wordt geacht, dan kan reeds op deze grond worden aangenomen dat de strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen een toereikende implementatie behelst van hetgeen het Verdrag strafbaar gesteld beoogt te zien.

Indien meer de nadruk wordt gelegd op de letterlijke tekst van het gestelde in alleen artikel 2, eerste lid, onderdeel a, van het Verdrag, kunnen ook strafbaarstellingverplichtingen welke zien op terroristische misdrijven die niet de dood en/of zwaar lichamelijk letsel beogen, in beginsel relevant zijn. Nagegaan dient dan te worden, of zich de reële mogelijkheid kan voordoen dat uitsluitend beoogd zou worden misdrijven te financieren welke onder een in de verdragen omschreven strafbaarstellingverplichting vallen doch een lager strafmaximum kennen. Niet aannemelijk is, dat van een dergelijke reële mogelijkheid sprake is. Graag licht ik dat nader toe.

Zoals in het nader rapport is aangegeven, staat op de meeste en de belangrijkste misdrijven welke de verplichtingen tot strafbaarstelling uitvoeren die in de opgesomde verdragen zijn opgenomen, een maximale gevangenisstraf van acht jaar of hoger. En voorzover op deze misdrijven een lagere gevangenisstraf is gesteld, zal strafbare voorbereiding van deze misdrijven in veel gevallen tevens de voorbereiding impliceren van een misdrijf waarop een maximale gevangenisstraf van acht jaar of hoger

is gesteld. Graag licht ik dat toe aan de hand van de artikelen 161, 161bis, 161sexies en 385c Sr. Artikel 161 bedreigt het vernielen, onbruikbaar maken of beschadigen van enig werk dienende tot waterkering of waterlozing, indien daarvan gevaar voor overstroming te duchten is, met een gevangenisstraf van zes jaar. De beschadiging van een werk dienend tot waterkering zal gewoonlijk niet worden voorbereid met het oogmerk het gevaar voor overstroming slechts «te duchten» te laten zijn, maar de overstroming te realiseren. In dat geval is artikel 157 Sr van toepassing, en daarmee een strafmaximum van twaalf jaren. Artikel 161bis Sr betreft het vernielen of beschadigen van een electriciteitswerk, het veroorzaken van stoornis in de gang of de werking dan wel het verijdelen van een ten opzichte van dat werk genomen veiligheidsmaatregel. Indien daarvan levensgevaar voor een ander te duchten is, wordt zulks bedreigd met een maximale gevangenisstraf van negen jaar. De mogelijkheid dat de aanslag een dergelijk gevaar in het leven zal roepen zal, als dit gevaar al niet beoogd is, tijdens de voorbereiding zo reëel aanwezig zijn dat de voorbereiding strafbaar is. Voor artikel 161sexies geldt, mutatis mutandis, hetzelfde. Ook voor artikel 385c Sr geldt, dat het doorgeven van onjuiste inlichtingen de reële mogelijkheid in het leven roept dat niet enkel een gevaar wordt gecreëerd, maar dat dit zich ook verwezenlijkt. Verder verplichten de in de bijlage opgenomen verdragen op een aantal punten tot strafbaarstelling van bedreiging. Die worden door de artikelen 284 en 285 Sr uitgevoerd. Kenmerkend aan de bedreiging *sec* is evenwel dat van daadwerkelijke uitvoering van het misdrijf geen sprake is. Dat impliceert, dat ook geen kosten worden gemaakt ten behoeve van de uitvoering dan wel de voorbereiding van dat misdrijf. De bedreiging als zodanig is geen activiteit waaraan grote kosten verbonden zijn. Slechts op een enkel punt zou wellicht twijfel kunnen rijzen of in voldoende mate in de strafbaarstelling van financiering van terrorisme is voorzien. De regering meent, de verschillende strafbaarstellingen in dit verband nogmaals in ogenschouw nemend, dat enkele beperkte aanpassingen van delictomschrijvingen en strafmaxima aanbeveling verdienen, teneinde via de strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen een volledige implementatie van de verdragsverplichtingen te bereiken. De eerste aanpassing betreft de misdrijven tegen een internationaal beschermd persoon. Ingevolge artikel 117 staat op de aanslag op zo'n persoon een gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaar. Indien de aanslag de dood ten gevolge heeft, kan levenslange gevangenisstraf worden opgelegd. Hij die opzettelijk geweld pleegt tegen de beschermde goederen van een internationaal beschermd persoon wordt, indien daardoor gevaar voor de veiligheid of de vrijheid van die persoon te duchten is, evenwel gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zeven jaar. Voorgesteld wordt, dit wettelijk strafmaximum met een jaar te verhogen. De mogelijkheid dat de voorbereiding van een aanslag alleen als voorbereiding van geweld tegen goederen kan worden beschouwd, en niet tevens als de voorbereiding van een aanslag op het leven, is bij nader inzien wellicht niet zo denkbeeldig dat strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen daartoe achterwege kan blijven. Ook in artikel 172 Sr wordt een beperkte wijziging voorgesteld. Het tweede lid bedreigt maximaal zes maanden gevangenisstraf tegen, kort gezegd, het vernielen of beschadigen van een voor de openbare drinkwatervoorziening bestemd werk, indien daardoor verhindering of bemoeilijking van de openbare drinkwatervoorziening te duchten is. Net als bij artikel 161 Sr geldt, dat een terroristische aanslag op de drinkwatervoorziening niet zal worden voorbereid teneinde de bemoeilijking van de drinkwatervoorziening «te duchten» te laten zijn, maar teneinde dit gevaar te realiseren. Indien dit gevaar zich realiseert, zal zulks onder omstandigheden als een poging tot zware mishandeling of levensberoving kunnen worden aangemerkt, dat behoeft evenwel niet steeds het geval te zijn. Daarom wordt voorgesteld, te voorzien in een aanvulling van het eerste lid van artikel 172 Sr, opdat buiten

twijfel wordt gesteld dat ook het in het leven roepen van gevaar in verband met de drinkwatervoorziening op andere wijze dan aldaar thans is aangegeven tot toepasselijkheid van het aldaar bedreigde strafmaximum van twaalf jaar leidt.

Bij nota van wijziging is in de omschreven voorstellen tot aanpassing voorzien.

Met het voorgaande is gegeven, dat de strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen een adequate invulling geeft aan de verplichting, de financiering van terroristische misdrijven strafbaar te stellen. Wie fondsen verstrekt of vergaart voor een terroristisch misdrijf heeft «voorwerpen, stoffen, gelden of andere betaalmiddelen» bestemd voor dat misdrijf voorhanden. De regering acht het, de bepaling van artikel 46 Sr mede naar aanleiding van de gestelde vragen opnieuw in ogenschouw nemend, evenwel wenselijk op twee betrekkelijk ondergeschikte onderdelen tot verduidelijking dan wel aanpassing van deze bepaling te komen.

Dat betreft in de eerste plaats het begrip «voorwerpen». Dit begrip komt ook elders in het Wetboek van Strafrecht voor. Zo worden in artikel 33a Sr «voorwerpen» omschreven die «vatbaar voor verbeurdverklaring» zijn. In verband daarmee wordt het begrip «voorwerpen» in het vierde lid ook nader omschreven: «Onder voorwerpen worden verstaan alle zaken en vermogensrechten.» Deze omschrijving dekt die van het begrip «fondsen» in artikel 1 van het Verdrag. Wenselijk is, buiten twijfel te stellen dat de interpretatie van voorwerpen van artikel 33a, vierde lid, Sr, die ook onstoffelijke vermogensbestanddelen omvat, ook bij artikel 46 Sr de geldende is. In verband daarmee kan de vermelding van «gelden of andere betaalmiddelen» in artikel 46 Sr verdwijnen.

Voorts meent de regering dat de in artikel 46 Sr opgenomen beperking dat de middelen tot het «in vereniging begaan» van het voorbereide misdrijf bestemd dienen te zijn, niet behouden dient te blijven. De leden van de VVD-fractie vestigden in het verslag de aandacht op deze beperking. Zij wilden weten of het Verdrag ook een dergelijke beperking kent, en informeerden op welke wijze een financier in Nederland strafrechtelijk kan worden vervolgd indien geen sprake is van «in vereniging begaan». Het Verdrag kent deze beperking inderdaad niet. Voorts behoeft bij financiering van een door een enkeling te plegen misdrijf niet per definitie sprake te zijn van deelneming aan een criminele organisatie. Denkbaar is dat door één persoon geld ingezameld wordt om een terroristische aanslag door een huurmoordenaar te laten uitvoeren. De regering heeft in de door de leden van de VVD-fractie gestelde vraag dan ook reden gezien op het onderhavige onderdeel een wijziging van artikel 46 Sr voor te stellen. Aangetekend zij daarbij nog dat het schrappen van de eis van het «in vereniging begaan» ook overigens een verbetering oplevert, omdat onvoldoende duidelijk is waarom voorbereiding van een door een enkeling uit te voeren misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van acht jaar is gesteld als zozeer minder strafwaardig aangemerkt zou dienen te worden, dat toepassing van artikel 46 Sr is uitgesloten.

Een aantal fracties heeft, als aangegeven, geïnformeerd waarom niet gekozen is voor een afzonderlijke strafbaarstelling van de financiering van terrorisme. De leden van de CDA-fractie gaven daarbij aan dat de omstandigheid dat daardoor overlap met reeds bestaande misdrijven zoals zaaksbeschadiging en doodslag zou ontstaan, naar hun oordeel geen reden was daarvan af te zien, gelet op het specifieke karakter en de ernst van de financiering van terrorisme. De signaalwerking van een dergelijke bepaling zou opwegen tegen mogelijke samenloop van generieke en specifieke strafbepalingen. Daarbij wijzen zij erop dat de regering ook bij deelneming aan een criminele organisatie ondanks mogelijke samenloop gekozen heeft voor een afzonderlijke strafbaarstelling. Graag ga ik daarop in.

Een eerste belangrijke overweging om geen afzonderlijke strafbaarstelling voor te stellen is daarin gelegen, dat de strafwaardigheid van de financiering slechts verband houdt met de te financieren misdrijven. Het verstrekken en vergaren van fondsen als zodanig is niet strafwaardig, het wordt strafwaardig door het doel van deze gedraging. Daaraan wordt uitdrukking gegeven door de financiering niet afzonderlijk strafbaar te stellen, maar gekoppeld aan het beoogde misdrijf.

Daarmee verband houdt een tweede overweging. De strafwaardigheid van financiering houdt niet alleen slechts verband met de te financieren misdrijven, maar varieert daar ook mee. De leden van de CDA-fractie gaven als voorbeelden van te financieren misdrijven onder andere zaaksbeschadiging en doodslag. Op het eerste staat een maximale gevangenisstraf van twee jaar, op het tweede een maximale gevangenisstraf van vijftien jaar. De strafwaardigheid van financiering van deze misdrijven, die daarin gelegen is dat zij de kans dat deze delicten gepleegd worden bevordert, varieert in dezelfde mate. Koppeling van strafbaarheid en strafmaximum van financiering aan het beoogde misdrijf spoort ook daarmee. Ook een derde overweging houdt met de eerste verband. Een algemeen strafrechtelijk uitgangspunt is, dat een gedraging in de voorfase van het beoogde misdrijf als strafwaardiger gezien wordt, naarmate zij de realisatie daarvan dichterbij brengt. De artikelen 45 en 46 Sr geven daar uitdrukking aan, doordat bij de poging de op het misdrijf gestelde maximumstraf met een derde vermindert, en bij de voorbereiding met de helft. In een strafbaarstelling van financiering als zodanig zou dit strafrechtelijk uitgangspunt in veel minder sterke mate kunnen worden verdisconteerd.

In het licht van het voorgaande is het de vraag of van een afzonderlijke strafbaarstelling van financiering van terrorisme het meest wenselijke signaal zou uitgaan. Dat die financiering strafbaar en bij terrorisme zeer strafwaardig is, staat buiten discussie. Dat signaal is niet nodig. Het signaal dat alle financiering van terrorisme, welke misdrijven ook beoogd worden, en in welke mate deze ook bevorderd zouden zijn, even strafwaardig zou zijn, zou een minder gelukkig signaal zijn. Daarbij rijst de vraag welk strafmaximum op dergelijk gedrag passend zou zijn. De bestaande strafrechtelijke voorzieningen impliceren dat op de financiering van een terroristisch misdrijf die als het medeplegen of uitlokken daarvan kan worden aangemerkt, levenslange gevangenisstraf kan staan. Juist de samenloop tussen een afzonderlijke strafbaarstelling en de meer algemene strafrechtelijke voorzieningen in de artikelen 45-48 Sr kan het signaal dat de wet inzake de strafwaardigheid van financiering geeft, onduidelijk maken. De afzonderlijke strafbaarstelling van deelneming aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van terroristische misdrijven, zal daarentegen niet tot onduidelijkheid aanleiding geven. Het voornemen bestaat, deze strafbaarstelling vorm te geven als een *lex specialis* ten opzichte van het huidige artikel 140 Sr, door met een zwaardere straf te bedreigen indien het oogmerk gericht is op het plegen van terroristische misdrijven. Van samenloop met de bepaling van artikel 140 Sr kan bij een verhouding *specialis-generalis* geen sprake zijn. Op de voorgestelde wijze kan eenduidig kenbaar worden gemaakt dat het deelnemen aan een terroristische organisatie nog aanmerkelijk strafwaardiger is dan het deelnemen aan een andere criminele organisatie.

Bij de voorgaande overwegingen komen nog de volgende. Zoals in het voorgaande is aangegeven, blijkt uit artikel 46 Sr dat de voorbereiding van een misdrijf waarop een wettelijke gevangenisstraf van acht jaar of meer is gesteld, ook door financiering, reeds strafbaar is. Een afzonderlijke strafbaarstelling van financiering in de voorbereidingsfase zou derhalve, noodzakelijkerwijs, slechts van belang kunnen zijn voor misdrijven die met een lagere maximale gevangenisstraf bedreigd worden. De vraag is, welke misdrijven dat zouden dienen te zijn, in aanmerking genomen dat, gelet op het voorgaande, implementatie van het Verdrag niet tot een

dergelijke strafbaarstelling dwingt. Elke selectie zou willekeurig zijn, en de vraag oproepen waarom andere misdrijven (met een hoger of identiek strafmaximum) niet zijn aangewezen. Een categorale aanwijzing van misdrijven, al dan niet met een bepaald strafmaximum, zou in het kader van de implementatie van het onderhavige verdrag in ieder geval niet in de rede liggen.

Een afzonderlijke strafbaarstelling van de financiering van terroristische misdrijven zou bij misdrijven waarop een lagere wettelijke strafbedreiging dan acht jaar staat ook een andere vraag oproepen. De strafwaardigheid van financiering ligt, als gezegd, daarin dat zij toekomstige strafbare feiten bevordert. Een afzonderlijke strafbaarstelling van financiering roept de vraag op waarom andere voorbereidingshandelingen die het misdrijf wellicht in veel rechtstreekse zin bevorderen, niet strafbaar zijn. Het vergaren van gelden zou strafbaar zijn, het daarmee verwerven van ruimten of vervoermiddelen die tot het begaan van het misdrijf bestemd zijn, andere voorbereidingshandelingen die in artikel 46 Sr genoemd worden en die veel dichterbij de realisatie van het misdrijf of een poging daartoe kunnen liggen, niet. Dat zou, in het licht van de in het voorgaande genoemde uitgangspunten inzake strafrechtelijke aansprakelijkheid, ongegrond en inconsistent zijn.

Een laatste overweging tenslotte betreft de omstandigheid dat de strafbaarstellingverplichting die het onderhavige verdrag kent niet op zichzelf staat. De internationalisering van het strafrecht brengt met zich mee dat op tal van onderwerpen strafbaarstellingverplichtingen worden aangegaan die elkaar soms ten dele ook overlappen. De bijlage bij het onderhavige verdrag illustreert die grote verscheidenheid aan strafbaarstellingverplichtingen op het terrein van het terrorisme. Indien elke nieuwe strafbaarstellingverplichting wordt geïmplementeerd met nieuwe strafbaarstellingen, zouden de systematiek, consistentie en toegankelijkheid van het materiële strafrecht gevaar lopen. De wenselijkheid van een toegankelijk materieel strafrecht, dat eenduidige signalen afgeeft inzake de strafwaardigheid van misdrijven pleit er daarom sterk voor, bij de implementatie van verdragen voort te bouwen op het bestaande, en niet zonder noodzaak dublures te creëren.

Ik hoop met het voorgaande te hebben uiteengezet waarom niet gekozen is voor een afzonderlijke strafbaarstelling; tevens hoop ik te hebben aangetoond dat het geldende strafrecht op adequate wijze in strafbaarheid van de financiering van terrorisme voorziet.

De leden van de VVD-fractie gaven aan, van oordeel te zijn dat een terroristische aanslag zo goed als zeker te kwalificeren zal zijn onder een van de door de regering opgesomde strafbare feiten. Zij vroegen of de regering artikel 174 Sr aan deze lijst wilde toevoegen. Met de aan het woord zijnde leden ben ik van mening dat dit artikel, dat een maximale gevangenisstraf van vijftien jaren kent, bij de bestrijding van terrorisme eveneens een rol kan spelen. De reden waarom het niet in de opsomming is opgenomen is slechts daarin gelegen, dat het onderhavige misdrijf niet rechtstreeks samenhangt met de strafbaarstellingverplichtingen waar het onderhavige verdrag op doelt.

Vervolgens gingen de aan het woord zijnde leden in op de verhouding tussen financiering van terrorisme en strafbare voorbereiding. Op die vragen is in het voorgaande reeds ingegaan; daar zij in dit verband naar verwezen. De leden van de VVD-fractie veronderstelden terecht dat artikel 2, derde lid, van het Verdrag ertoe verplicht de financier ook strafbaar te stellen in het geval de door hem geworven fondsen voor een terroristische aanslag daar uiteindelijk niet voor worden aangewend. Zij noemden het geval waarin de financier de geworven fondsen aan een legaal doel besteedt of de terroristische aanslag niet plaats vindt, en wilden weten op welke wijze een financier in die situatie in Nederland strafrechtelijk kan worden vervolgd, met name gelet op het bepaalde in

artikel 46b Sr. Uitgangspunt is, dat de strafbaarstellingen van voorbereiding en poging tot uitlokking (de artikelen 46 en 46a Sr) ook in die gevallen van toepassing zijn. Uitgezonderd is inderdaad het geval van de vrijwillige terugtred, dat wil zeggen het geval waarin het misdrijf niet is gevolgd tengevolge van omstandigheden die van de wil van de dader afhankelijk zijn. Deze uitzondering, die door de Hoge Raad zeer beperkt wordt uitgelegd, kan net als andere uit de algemene strafrechtsdogmatiek voortvloeiende beperkingen van de strafbaarheid, zoals strafuitsluitingsgronden, als een impliciete beperking van de uit artikel 2 van het Verdrag voortvloeiende verplichting worden beschouwd.

Behalve de strafbaarstellingen van voorbereiding en poging tot uitlokking kan ook die inzake deelneming aan een criminele organisatie worden toegepast (artikel 140 Sr). Ingevolge artikel 140 Sr wordt deelneming aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van misdrijven gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren. Van dergelijke deelneming is sprake als de deelnemer een aandeel heeft in dan wel ondersteunt gedragingen die strekken tot of rechtstreeks verband houden met de verwezenlijking van het oogmerk van de organisatie. Ook financiering kan een dergelijke ondersteuning vormen. Bij de strafbaarstelling van artikel 140 Sr mist artikel 46b Sr toepassing. De aan het woord zijnde leden noemden met name het geval waarin een financier in Nederland fondsen werft ten behoeve van een moordaanslag maar uiteindelijk – zonder dat de financier dit weet – een ander misdrijf wordt gepleegd. In dat geval kan elk van de drie genoemde mogelijkheden tot aansprakelijkstelling in beginsel worden toepast. Van vrijwillige terugtred door de financier is namelijk geen sprake, als degene voor wie het geld is ingezameld uiteindelijk een ander misdrijf pleegt.

Ook wilden de leden van de fractie van de VVD weten of het wenselijk is, dat een generieke delictsomschrijving voor het misdrijf terroristische aanslag wordt ingevoerd, en refereerden aan artikel 2, eerste lid, van het Verdrag. Vooropgesteld kan worden dat terroristische aanslagen in doel en uitvoering zozeer kunnen verschillen, dat onderbrenging in één delictsomschrijving, zo al mogelijk, minder wenselijk is. In het verband van het onderhavige wetsvoorstel zij voorts opgemerkt dat het Verdrag, dat in artikel 2, eerste lid, naar zeer diverse en reeds geïmplementeerde verplichtingen tot strafbaarstelling verwijst, niet tot invoering van een dergelijk misdrijf noopt. Wel meent de regering, dat los van de implementatie van het onderhavige verdrag aanpassingen van het materiële strafrecht met het oog op terroristische aanslagen wenselijk zijn, onder andere behelzende de invoering van een strafbaarstelling inzake deelneming aan een terroristische organisatie. Daartoe strekt, als gezegd, een op korte termijn in te dienen wetsvoorstel.

De aan het woord zijnde leden meenden terecht dat artikel 2, vierde lid, van het Verdrag tot strafbaarstelling van de poging tot het financieren van een terroristische aanslag noopt. In het Nederlandse strafrecht wordt deze verplichting ingevuld, doordat voor de strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen niet van belang is, of daadwerkelijk in substantiële mate gelden verstrekt of vergaard zijn voor terroristische misdrijven. Ook indien slechts enkele vermogensbestanddelen daartoe vergaard zijn, is de strafbaarstelling van artikel 46 Sr van toepassing. Toepassing van de strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen is, zo ligt daarin besloten, ook mogelijk als de aanslag uiteindelijk niet plaatsvindt, tenzij dit niet plaatsvinden uitsluitend het gevolg is van omstandigheden die van de wil van de dader afhankelijk zijn.

De leden van de VVD-fractie wilden voorts weten op welke wijze een financier in die situatie strafrechtelijk kan worden vervolgd. Aangegeven is reeds, dat de strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen mogelijkheden biedt. Zoals eerder gesteld kan voorts de strafbaarstelling van artikel 140 Sr veelal worden toegepast. Dat de financiering van een voorgenomen terroristische aanslag niet bij afzonderlijke delictsomschrijving

strafbaar is gesteld, betekent, zo kan naar aanleiding van de volgende vraag van deze leden worden geantwoord, derhalve niet dat geen strafbaarheid intreedt. In het geval waarin een financier staakt met het werven van fondsen voor een aanslag en op dat moment nog niets is ondernomen ter uitvoering van die aanslag, kan van strafbare voorbereiding van die aanslag wel degelijk sprake zijn.

Tenslotte wensten deze leden te vernemen op welke wijze het Nederlandse strafrecht en/of burgerlijk recht erin voorziet dat fondsen die zijn vergaard ter financiering van terroristische aanslagen, in beslag worden genomen en verbeurd worden verklaard. Verbeurdverklaring van deze fondsen is mogelijk ingevolge artikel 33a Sr. De ter financiering van terroristische misdrijven vergaarde gelden zijn aan te merken als voorwerpen met behulp van welke het strafbare feit (in casu de strafbare voorbereiding of deelneming aan een criminele organisatie) is begaan.

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom er niet voor gekozen is om terrorisme als zodanig op te nemen in het Wetboek van Strafrecht. De redenen waarom niet voor één strafbaarstelling van terrorisme is gekozen zijn voor een groot deel dezelfde als de redenen waarom niet gekozen is voor een afzonderlijke strafbaarstelling van financiering van terrorisme. Onder terrorisme vallen zeer verschillende strafbare gedragingen. Daarbij laat het begrip zich lastig begrenzen. Daarom wordt er, zoals het zich thans laat aanzien, ook in het ontwerp kaderbesluit inzake terrorismebestrijding niet voor gekozen een definitie van terrorisme op te nemen. Het voornemen bestaat, ernstige misdrijven aan te wijzen die, indien zij met een terroristisch oogmerk worden begaan, als een terroristisch misdrijf worden aangemerkt en met een hogere straf bedreigd. Die constructie zal ook in het op korte termijn in te dienen wetsvoorstel in verband met terroristische misdrijven worden gevolgd. Aan de wens van de aan het woord zijnde leden, en leden van andere fracties, tot afzonderlijke strafbaarstelling van terrorisme wordt aldus op die wijze invulling gegeven. Met deze leden is de regering van mening dat het specifieke karakter en de ernst van terroristische misdrijven, waaronder begrepen de voorbereiding daarvan door financiering, specifieke en zwaardere strafbaarstellingen rechtvaardigen.

Op de vragen en opmerkingen van de aan het woord zijnde leden in verband met de mogelijkheid van een afzonderlijke strafbaarstelling van financiering van terrorisme is in het voorgaande reeds ingegaan; graag verwijs ik daarnaar. Zij plaatsten in dat verband nog vraagtekens bij de gekozen constructie in verband met bewijsproblemen indien slechts één persoon optreedt als financier van terroristische aanslagen, en refereren in dit verband aan het advies van de Raad van State en de strafbaarstelling van deelneming aan een criminele organisatie. Zij wezen erop dat terroristische aanslagen weliswaar meestal in georganiseerd verband plaatsvinden, maar dat financiering wel degelijk afzonderlijk of zonder dat men lid is van een criminele organisatie kan plaatsvinden.

Ter voorkoming van misverstanden zij vooropgesteld, dat toepassing van artikel 140 Sr tot de mogelijkheden kan behoren en in de rede kan liggen indien slechts één van de deelnemers zich op de financiering van de criminele activiteiten toelegt. De gedachte achter de onderhavige strafbaarstelling is immers juist dat een aantal verbonden personen die met een onderlinge taakverdeling misdrijven nastreeft, een grote bedreiging voor de samenleving vormt. Vervolgens kan evenwel, met de aan het woord zijnde leden, worden vastgesteld dat niet buiten twijfel kan worden gesteld dat elke vorm van financiering van terrorisme als in het Verdrag omschreven als deelneming aan een criminele organisatie kan worden omschreven. De implementatie van de verdragsverplichtingen vindt dan ook niet louter door de strafbaarstelling van artikel 140 Sr plaats, maar tevens door die van de strafbare voorbereidingshandelingen, welke in het voorgaande is besproken en waarin enkele aanpassingen zijn voorgesteld



teneinde buiten twijfel te stellen dat de gezamenlijke reikwijdte van de verschillende onderdelen van het Nederlandse strafrecht een toereikende implementatie van de verdragsverplichtingen oplevert.

De leden van de CDA-fractie meenden dat de formulering van artikel 2 van het Verdrag, waarbij financiering van bepaalde daden van terrorisme strafbaar wordt gesteld, terwijl deze daden zelf nog niet strafbaar zijn gesteld in verdragen, vraagt om een afzonderlijke strafbaarstelling. De tekst van het Verdrag is, zo menen zij, zo gekozen als zij is gekozen om zeker te stellen dat er geen lacunes ontstaan bij de bestrijding van de financiering van terrorisme. Daarom is het naar hun mening zaak om zeker te stellen dat er in de Nederlandse strafwetgeving geen lacunes ontstaan. Juist omdat het Verdrag erop gericht is, zeker te stellen dat daders niet aan vervolging kunnen ontkomen door naar het grondgebied van een andere verdragspartij te vluchten, is het naar hun mening noodzakelijk een afzonderlijke strafbaarstelling op te nemen.

Vooropgesteld zij dat de formulering van artikel 2 van het Verdrag niet tot een afzonderlijke strafbaarstelling noopt. Net als de in de bijlage opgenoemde verdragen bevat het Verdrag in dit artikel, zoals gebruikelijk, een strafbaarstellingsverplichting die ook door bestaande artikelen mag worden ingevuld. Dat kan ook worden afgeleid uit artikel 4, eerste lid, van het Verdrag. Daarin wordt aan staten die Partij zijn bij het Verdrag de verplichting opgelegd om «de maatregelen die nodig zijn» te nemen om «de in artikel 2 omschreven strafbare feiten strafbaar te stellen in hun nationale wetgeving». Maatregelen die onnodig zijn, omdat de verplichting tot strafbaarstelling reeds wordt nagekomen, behoeven niet te worden genomen. In het voorgaande is aangegeven dat en waarom er naar de mening van de regering bij de voorgestelde wijze van implementatie niet van lacunes sprake is.

Voorts vragen de leden van de CDA-fractie op welke wijze in de gekozen constructie ook de strafbaarheid van voorbereidende activiteiten gewaarborgd is. Graag verwijs ik hen voor een antwoord op deze vraag naar hetgeen in het voorgaande is gezegd in verband met de strafbaarheid van voorbereidingshandelingen, en in verband met de vraag van de leden van de VVD-fractie over de strafbaarheid van poging.

Tenslotte wilden de aan het woord zijnde leden graag vernemen hoe de Nederlandse strafmaat zich verhoudt tot die in de overige verdragsstaten. Binnen de termijn die beschikbaar is in het licht van de ook door de aan het woord zijnde leden gewenste spoedige afhandeling van dit wetsvoorstel, kan een volledig antwoord op deze vraag tot mijn spijt niet worden gegeven. Een overzicht van de huidige Nederlandse strafmaxima zou bovendien beperkte waarde hebben, nu thans een wetsvoorstel wordt voorbereid dat beoogt de strafmaxima op ernstige misdrijven met terroristisch oogmerk te verhogen.

De leden van de fractie van D66 vroegen naar de strafbaarheid van het doen van giften aan een liefdadigheidsinstelling die fungeert als dekmantel voor een terroristische organisatie.

Onder omstandigheden kan het doen van bedoelde giften vallen onder artikel 2 van het Verdrag en onder artikel 46 Sr. Daarvoor is nodig dat de schenker wetenschap heeft dat zijn gift gebruikt zal worden ter uitvoering van daden van terrorisme, d.w.z. – naar Nederlands recht – dat zijn gift bestemd is tot (in vereniging) begaan van een misdrijf dat is bedreigd met een maximum gevangenisstraf van tenminste acht jaar.

Deze leden vroegen naar de betekenis van de zinsnede «voor zover kan worden overzien». Deze is een uiting van behoedzaamheid en beoogt niet te suggereren dat denkbaar is dat onder omstandigheden geen strafvervolging mogelijk is, omdat de daad naar Nederlands recht niet strafbaar zou zijn.

Ten slotte vroegen deze leden naar de strafbaarheid van de dreiging met Bio- of chemoterrorisme.

Het opzettelijk plegen van bio- en chemoterrorisme kunnen vallen onder de artikelen 161quater, 172 en 173a Sr. De dreiging daarmee kan vallen onder artikel 286 Sr., dat bedreiging strafbaar stelt.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen naar de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de financiële wereld, in het bijzonder ten aanzien van het aannemen van medeplichtigheid.

Het wetsvoorstel heeft geen bijzondere gevolgen voor de financiële wereld, bij voorbeeld voor notarissen die te maken hebben met bankgeheim of beroepsgeheim. Hun positie zal niet anders zijn dan wanneer zij op enigerlei wijze in verband worden gebracht met andere strafbare feiten. Dat betekent dat volgens de bestaande strafvorderlijke regels rekening zal worden gehouden met voor deze personen of instelling geldende geheimhoudingsbepalingen.

## **2. Uitbreiding van de jurisdictie**

De leden van de fractie van het CDA konden instemmen met de voorgestelde uitbreiding van de rechtsmacht.

## **3. Uitlevering**

De leden van de PvdA-fractie signaleerden terecht een misslag in de toelichting op artikel 51a van de Uitleveringswet. Het woord «bomaanslag» is daar ten onrechte terecht gekomen.

De leden van de CDA-fractie stelden enige vragen over de regeling van het sluitstuk van de uitlevering.

Nederland zal niet overgaan tot uitlevering van een verdachte aan een andere staat waar de doodstraf geldt, als niet afdoende is verzekerd dat de doodstraf niet zal worden ten uitvoer gelegd. Daarover bestaat geen misverstand en kan geen misverstand bestaan. Er bestaat geen categorie van verdachten waarvan op voorhand vaststaat dat deze niet zullen worden uitgeleverd. Nederland beoordeelt in het concrete geval of de uitlevering toelaatbaar is. Daarbij wordt onder meer onderzocht of het uitleveringsverzoek niet berust op oneigenlijke gronden (artikel 15) en of het recht van de verdachte op een eerlijke behandeling is verzekerd (artikel 17).

De leden van de fractie van D66 vroegen aandacht voor het belang dat bij de uitlevering zeker wordt gesteld dat fundamentele mensenrechten worden geëerbiedigd.

Bij de onderhandelingen over het onderhavige verdrag en het daaraan voorafgaande Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen is rekening gehouden met het grote belang dat bij de toepassing van deze verdragen fundamentele mensenrechten worden gerespecteerd. De regering is met de commissie Meijers van oordeel dat eerbiediging van deze fundamentele rechten zeer belangrijk is.

Deze leden stelden voorts enige vragen over de toepassing van artikel 11, derde lid, van de Uitleveringswet.

Voor de implementatie van de depolitiseringsclausule in artikel 14 van het Verdrag is nodig dat artikel 11, derde lid, Uitleveringswet wordt aangevuld met de strafbare feiten, omschreven in het Verdrag. Dat biedt de grondslag voor uitoefening van de bevoegdheid om uitlevering toe te staan van daden van terrorisme van politieke aard.

Voor nadere informatie over het ontwerp kaderbesluit inzake het Europees aanhoudingsbevel en procedures van overlevering tussen de lidstaten moge ik verwijzen naar mijn brief van 25 oktober 2001 (Kamerstukken II 2001/02, 23 490, nr. 209).

Als gezegd zal Nederland in voorkomend geval steeds om garanties voor de niet tenuitvoerlegging van de doodstraf blijven vragen.

#### **4. Artikelsgewijs**

Naar aanleiding van de vragen van de fractie van GroenLinks over de toepasselijkheid van de depolitiseringsclausule op financiering van terrorisme merk ik nog het volgende op.

Ik ben van oordeel dat ook in het onderhavige Verdrag terecht de depolitiseringsclausule is opgenomen.

Het politieke karakter kan de terroristische aanslag noch de financiering daarvan legitimeren. De omstandigheid dat Nederland overgaat tot vervolging van een verdachte die een – onder het Verdrag vallende – daad van terrorisme heeft gepleegd in of gedurende een conflict tussen landen of tussen een land en een bevolkingsgroep, betekent niet dat Nederland partij kiest in een dergelijk conflict. Nederland voldoet aan zijn verdragsverplichtingen om strafrechtelijk optreden te verzekeren tegen daders van de financiering van terroristische aanslagen die vallen onder de reikwijdte van het Verdrag. Dat is rechtshandhaving waartoe het Verdrag verplicht.

De Minister van Justitie,  
A. H. Korthals