

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)

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 11 september 2001 en het nader rapport d.d. 1 oktober 2001, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 23 juli 2001, no. 01.003567, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot uitvoering van het op 9 december 1999 te New York totstandgekomen Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme (Trb. 2000, 12).

Het wetsvoorstel voorziet in wijziging van het Wetboek van Strafvordering (WvSv) en de Uitleveringswet, ter uitvoering van het op 9 december 1999 te New York totstandgekomen Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme (Trb.2000, 12); (hierna: het Verdrag). Het voorstel van Rijkswet tot goedkeuring van het Verdrag is aan de Raad van State van het Koninkrijk toegezonden², gelijktijdig met een voorstel van Rijkswet tot goedkeuring van het op 15 december 1997 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen³ en een voorstel van wet tot uitvoering van het Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen en het op 9 december 1994 totstandgekomen Verdrag inzake de veiligheid van VN- en geassocieerd personeel.⁴ Het voorstel van Rijkswet tot goedkeuring van het Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen en het wetsvoorstel tot uitvoering daarvan hebben model gestaan voor het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het Verdrag en het onderhavige wetsvoorstel. De voorstellen van (rijks)wet en de daarbijbehorende memories van toelichting komen, wat opzet en structuur betreft, dan ook grotendeels overeen. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in het bijzonder in de vestiging van beperkte universele rechtsmacht. De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt daarbij de volgende opmerkingen. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Zaak no. W03.01.0390/I/K, onder welk nummer de Raad gelijktijdig met dit advies een advies heeft vastgesteld.

³ Zaak no. W03.01.0391/I/K, onder welk nummer de Raad gelijktijdig met dit advies een advies heeft vastgesteld.

⁴ Zaak no. W03.01.0360/I, onder welk nummer de Raad gelijktijdig met dit advies een advies heeft vastgesteld.

Blijkens mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 23 juli 2001, nr. 01.003567, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde wetsvoorstel rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 11 september 2001, nr. W03.01.0362/1, bied ik u hierbij aan.

1. In de opzet van het Verdrag dient de verdachte van een in artikel 2 van het Verdrag omschreven strafbare gedraging (financiering van terrorisme) primair

te worden berecht door een staat die rechtsmacht heeft over het feit, omdat er een bepaald aanknopingspunt is tussen die staat en de strafbare gedraging. Het gaat bijvoorbeeld om de plaats waar het strafbare feit werd gepleegd, de nationaliteit van de verdachte of de nationaliteit van de slachtoffers. Artikel 7, vierde lid, van het Verdrag verplicht echter tevens om rechtsmacht te vestigen voor gevallen waarin de verdachte wordt aangetroffen op het grondgebied van een staat en die staat hem niet uitlevert aan een staat die primaire rechtsmacht heeft. De staat die een verdachte op zijn grondgebied aantreft is overigens wel verplicht, de staten die primair rechtsmacht hebben er van op de hoogte te stellen dat de verdachte is aangetroffen, zodat zij in staat zijn om een uitleveringsverzoek in te dienen.¹

Het wetsvoorstel voorziet erin dat Nederland rechtsmacht heeft indien de staat die primair rechtsmacht heeft, Nederland om uitlevering heeft verzocht en dit verzoek is afgewezen. Een niet gehonoreerd uitleveringsverzoek wordt beschouwd als een ingewilligd verzoek aan Nederland tot strafvervolging.² Deze constructie heeft tot gevolg dat, als er door de staten die primair rechtsmacht hebben geen uitleveringsverzoek wordt ingediend, Nederland geen rechtsmacht krijgt. De verdachte gaat dan vrijuit. Gedacht kan worden aan de situatie waarin een staat met primaire rechtsmacht niet tot vervolging wenst over te gaan – bijvoorbeeld omdat die staat terrorisme «dekt» of omdat een staat met primaire rechtsmacht er rekening mee houdt dat het verzoek niet zal worden gehonoreerd.

Naar het oordeel van de Raad wordt met de gevolgde constructie onvoldoende uitwerking gegeven aan de verdragsverplichtingen. Artikel 7, vierde lid, van het Verdrag verplicht, zoals gezegd, tot het vestigen van rechtsmacht als Nederland de op zijn grondgebied aangetroffen verdachte niet uitlevert. Deze formulering dient naar het oordeel van de Raad aldus te worden geïnterpreteerd dat de staat ook rechtsmacht moet vestigen voor gevallen waarin niet wordt uitgeleverd omdat er geen uitleveringsverzoek is gedaan. Deze interpretatie sluit aan bij de doelstelling van het Verdrag. Het Verdrag heeft, zoals in de toelichting is aangegeven, tot doel te voorkomen dat terroristen zich aan strafvervolging weten te onttrekken door naar het grondgebied van een andere verdragsstaat te vluchten.³

De Raad adviseert daarom het wetsvoorstel in overeenstemming te brengen met de hiervóór verwoorde interpretatie van artikel 7, vierde lid, van het Verdrag en de toelichting in verband hiermee eveneens aan te passen.

1. In het nader rapport bij het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme – hierna te noemen: het Verdrag – is uiteengezet dat het bij nader inzien mede in het licht van de recente aanslagen in de Verenigde Staten aanbeveling verdient om uitvoering te geven aan de in artikel 7, vierde lid, van het Verdrag neergelegde verplichting in de door de Raad aangegeven zin. Daartoe is de regeling van de rechtsmacht voor deze gevallen neergelegd in artikel 4 van het Wetboek van Strafrecht (Sr.) en niet langer in artikel 4a Sr. juncto artikel 552hh van het Wetboek van Strafvordering.

2. Het Verdrag geeft Nederland de mogelijkheid om zijn rechtsmacht ten aanzien van de door het Verdrag bestreken gedragingen verder uit te breiden, bijvoorbeeld als het strafbare feit is gepleegd tegen een Nederlands onderdaan of tegen een in het buitenland gevestigde staatsof regeringsvoorziening (zoals diplomatieke vestigingen).⁴ Van deze mogelijkheid wordt geen gebruik gemaakt, terwijl een toelichting daarop ontbreekt. In het wetsvoorstel tot uitvoering van het Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen en het op 9 december 1994 totstandgekomen Verdrag inzake de veiligheid van VN- en geassocieerd personeel⁵ wordt ten aanzien van dat laatste verdrag wel voorzien in rechtsmacht ten aanzien van delicten die tegen Nederlanders zijn gepleegd. Uit de toelichting bij dat wetsvoorstel blijkt dat daarvoor is gekozen, teneinde te kunnen voorzien in de mogelijkheid dat Nederland zelf tot vervolging overgaat van de persoon die verdacht wordt van het plegen van een misdrijf tegen één of meer Nederlanders op het grondgebied van een staat die geen verdragspartij is. Een dergelijke mogelijkheid zou eveneens een nuttige aanvulling zijn ten aanzien van de door het onderhavige Verdrag bestreken gedragingen.

¹ Artikel 9, zesde lid, van het Verdrag.

² Artikel 552hh WvSv juncto artikel 4a van het Wetboek van Strafrecht (WvS).

³ Paragraaf 2 (De inhoud van het Verdrag), tweede tekstblok.

⁴ Artikel 7, tweede lid, van het Verdrag.

⁵ Hierover heeft de Raad een advies vastgesteld, onder no. W03.01.0360/I, gelijktijdig met dit advies.

Gezien het voorgaande adviseert de Raad de in het Verdrag geboden mogelijkheid rechtsmacht te vestigen op grond van het passief nationaliteitsbeginsel eveneens te benutten.

2. De Raad beveelt aan gebruik te maken van de in artikel 7, tweede lid, onderdeel a, van het Verdrag geboden mogelijkheid om rechtsmacht te vestigen indien het strafbare feit is gericht tegen een eigen onderdaan (zogenoemd passief nationaliteitsbeginsel). Dit advies is overgenomen.

3. Het Verdrag verplicht tot het strafbaar stellen van – kort gezegd – financiering van terroristische aanslagen. Volgens de toelichting is afzonderlijke strafbaarstelling niet nodig.¹ Betoogd wordt dat het plegen van de in het Verdrag omschreven terroristische aanslagen op zichzelf al strafbaar is gesteld in het Wetboek van Strafrecht (WvS); de toelichting bevat een uitvoerige opsomming van de misdrijven die tezamen de terroristische aanslagen bestrijken. De financiering van deze misdrijven is vervolgens langs drie wegen strafbaar: doordat het voorbereiden van die misdrijven strafbaar is, doordat de financiering een vorm van deelneming aan het strafbare feit kan zijn, en doordat strafbaar is het deelnemen aan een criminele organisatie.² Naar het oordeel van de Raad is dit niet geheel juist. In de opsomming van misdrijven komen enkele delicten voor waarvan de voorbereiding niet strafbaar is, omdat de wettelijke maximumstraf minder is dan acht jaar. Dit betreft (onderdelen van) de artikelen 117b, 161, 161bis, 161sexies, 172, tweede lid, en 350 WvS. De tweede mogelijkheid – deelneming aan een strafbaar feit – is alleen hanteerbaar als het delict is gepleegd of als sprake is van strafbare poging; het Verdrag beoogt echter juist ook financiering in het voorbereidende stadium strafbaar te stellen. Het wetsvoorstel brengt mee dat in bepaalde gevallen alleen deelneming aan een criminele organisatie als mogelijkheid openstaat. Het is de vraag of er aan dit delict niet bewijsproblemen vastzitten, bijvoorbeeld in gevallen waarin slechts één enkele persoon optreedt als financier van terroristische aanslagen. Overwogen zou kunnen worden voor financiering van terroristische aanslagen een afzonderlijke delictomschrijving in te voeren.

Naar het oordeel van de Raad dient nader te bezien te worden of de gekozen opzet voldoende effectief zal zijn. Indien er problemen vastzitten aan die opzet, verdient het overweging de financiering van terroristische aanslagen toch afzonderlijk strafbaar te stellen.

3. De voorgestelde strafbaarstelling van de financiering van terrorisme verloopt langs drie lijnen: strafbaarstelling van de voorbereiding van misdrijven die terroristische aanslagen bestrijken, financiering als vorm van deelneming aan een dergelijk misdrijf en deelneming aan een criminele organisatie.

In de memorie van toelichting wordt een groot aantal misdrijven genoemd die strafbare feiten kunnen opleveren op de financiering waarvan de in het Verdrag omschreven financiering kan zijn gericht. Financiering van terrorisme kan ingevolge artikel 46 Sr. als voorbereiding van een van die misdrijven worden aangemerkt als op dat misdrijf een gevangenisstraf van ten minste acht jaar staat. Op de meeste van deze misdrijven staat een maximum gevangenisstraf van acht jaar of meer, wanneer zij worden gepleegd of beraamd onder omstandigheden die wijzen op een oogmerk van terrorisme. Zoals de Raad opmerkt staat op een aantal van die misdrijven een lagere straf dan acht jaar. Het betreft de misdrijven, strafbaar gesteld in de artikelen 117a (aanranding van een internationaal beschermd persoon, drie jaar), 161 (vernieling van een waterkering, zes jaar), 161bis onderdelen 1° (opzettelijke vernieling van een electriciteitswerk, zes maanden) en 2° (idem met gemeen gevaar voor goederen, zes jaar), 161sexies onderdelen 1° (opzettelijke vernieling van een geautomatiseerd werk, zes maanden) en 2° (idem met gemeen gevaar voor goederen of het verlenen van diensten, zes jaar), 172, tweede lid (opzettelijke vernieling van drinkwater, zes maanden) en 350 (zaaksbeschadiging, twee jaar). Sommige van deze misdrijven worden strenger bestraft, wanneer zij ernstiger vormen aannemen. Zo wordt opzettelijke vernieling van een electriciteitswerk (artikel 161bis, onderdelen 3° en 4°) of een geautomatiseerd werk (artikel 161 sexies, onderdelen 3° en 4°) gestraft met een gevangenisstraf van negen jaar onderscheidenlijk 12 jaar, indien

¹ Paragrafen 1.3 en 1.4 van de toelichting.

² Respectievelijk artikel 46, de artikelen 47 en volgende, en artikel 140 WvS.

daarvan levensgevaar is te duchten onderscheidenlijk levensgevaar is te duchten met dodelijke afloop. Zo wordt ingevolge artikel 172, eerste lid, de opzettelijke vergiftiging van waterreservoirs gestraft met 12 jaar, wanneer de schuldige weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat daarvan gevaar voor een ander is te duchten, en met 15 jaar, wanneer daarvan levensgevaar is te duchten en het feit de dood ten gevolge heeft. Ik wijs er voorts op dat ingevolge artikel 117 Sr. de aanslag op het leven of de vrijheid van een internationaal beschermd persoon wordt gestraft met een gevangenisstraf van 12 jaar.

Uit het bovenstaande kan de gevolgtrekking worden gemaakt dat de meeste van de in het Wetboek van Strafrecht genoemde misdrijven die het karakter (kunnen) hebben van een terroristische aanslag, worden bestraft met een gevangenisstraf van acht jaar of meer.

Als tweede mogelijkheid van strafbaarstelling van financiering wordt genoemd deelneming aan een strafbaar feit, d.w.z. aan de onderliggende terroristische aanslag. Daarvoor is nodig dat het misdrijf is gepleegd of daartoe een strafbare poging wordt ondernomen (artikel 47 onderscheidenlijk artikel 45 Sr.). Ingevolge artikel 47, eerste lid, onderdeel 2°, is strafbaar degene die door giften, beloften of middelen het feit opzettelijk uitlokt. Ik wijs erop dat naast de poging tot een terroristische aanslag ingevolge artikel 46a Sr. ook de poging tot uitlokking daarvan strafbaar is gesteld (poging om een ander door een der in artikel 47, eerste lid, onderdeel 2°, vermelde middelen te bewegen om een misdrijf te begaan). Daaronder kan onder bepaalde omstandigheden ook de financiering van terrorisme vallen.

Als derde mogelijkheid van strafbaarstelling geldt de deelneming aan een criminele organisatie. De Raad vraagt zich af of er aan dit delict niet bewijsproblemen vastzitten, bij voorbeeld in gevallen waarin één enkele persoon optreedt als financier van terroristische aanslagen. Ik wijs erop dat ook deze persoon veelal niet in zijn eentje handelt maar directe of indirecte contacten onderhoudt met personen die het oogmerk hebben een terroristische aanslag te plegen. Alsdan kan zijn betrokkenheid worden aangemerkt als deelneming aan een criminele organisatie.

De financiering van terroristische gedragingen vindt derhalve vrijwel steeds in georganiseerd verband plaats.

Ik kom dan ook tot de conclusie dat het Wetboek van Strafrecht langs een of meer van de hierboven genoemde lijnen voldoende mogelijkheden biedt om effectief op te treden tegen financiering van terrorisme, als omschreven in artikel 2 van het Verdrag.

4. Artikel 51a van de Uitvoeringswet wordt aangevuld met een verwijzing naar het Verdrag.¹ Deze verwijzing strekt ertoe te bepalen dat uitlevering mogelijk is voor een aantal misdrijven die strafbaar zijn gesteld in het WvS, voorzover die vallen onder de omschrijving van financiering van terroristische aanslagen in het Verdrag.

In het voorgestelde artikel wordt in de opsomming van artikelen ook artikel 46 (strafbaarheid van voorbereidingshandelingen) WvS genoemd. Het is echter niet juist om dit artikel afzonderlijk te noemen: artikel 46 bevat geen strafbaar feit, maar breidt alleen de strafbaarheid van andere misdrijven uit. Ook artikel 45 WvS (poging) is niet afzonderlijk genoemd.

Anderzijds valt op dat de artikelen 288, 350a en 354 WvS niet in de opsomming zijn opgenomen, terwijl zij – volgens de toelichting² – samen met andere artikelen voorzien in de strafbaarstelling van financiering van terroristische aanslagen. De Raad adviseert artikel 46 te schrappen en voornoemde overige artikelen op te nemen in de opsomming in 51a van de uitvoeringswet.

4. Ingevolge het advies van de Raad van State is artikel 46 Sr. in artikel 51a, tweede lid, van de Uitleveringswet geschrapt en zijn de artikelen 288, 350a en 354 Sr. daaraan toegevoegd.

5. Voor een redactionele kanttekening verwijst de Raad van State naar de bij het advies behorende bijlage.

5. De redactionele kanttekening is overgenomen.

¹ Artikel II, onderdeel B, van het wetsvoorstel.

² Paragraaf 1.3 van de toelichting.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge u hierbij verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 11 september 2001, no. W03.01.0362/I, met een redactionele kanttekening die de Raad in overweging geeft.

- In artikel II, onderdeel A, «(Trb. 1999, 161)» vervangen door: (Trb. 1998, 84).