

Vergaderjaar 2001–2002

28 030 (R 1701)

Goedkeuring 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. De urgentie van de totstandkoming van deze verdragen wordt onomstotelijk onderstreept door de afschuwelijke aanslagen in de VS op 11 september 2001.

De vele vragen, opmerkingen en beschouwingen over en naar aanleiding van het wetsvoorstel geven de regering gelegenheid om de strekking van het wetsvoorstel en het Verdrag te verduidelijken en in te gaan op enkele punten die spelen bij de bestrijding van de financiering van terrorisme. Waar zulks mij zinvol voorkomt, zal ik vragen van de onderscheiden fracties over hetzelfde punt of met elkaar samenhangende punten gezamenlijk beantwoorden.

1. Inleiding

De leden van de fractie van de PvdA hadden met meer dan gebruikelijke belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij zijn met de regering van oordeel dat het noodzakelijk is om te voorzien in een internationaal instrument dat is gericht op de bestrijding van de financiering van terrorisme.

De leden van de fractie van de VVD hadden met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de fractie van het CDA hadden met instemming kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij vroegen wanneer het onderhavige verdrag in werking zal kunnen treden. Op het ogenblik hebben slechts vijf landen een akte van bekrachtiging gedeponeerd. Het Verdrag treedt in werking 30 dagen na nederleg-

ging van de tweeëntwintigste akte van bekrachtiging. Het is derhalve mogelijk dat het Verdrag in de loop van 2002 in werking zal treden. Deze leden en de leden van de fractie van D66 vroegen voorts naar de stand van zaken in de onderhandelingen over het ontwerp alomvattend verdrag ter bestrijding van terrorisme. De verdrag is een initiatief van India. De onderhandelingen daarover zijn in 2000 begonnen. In oktober 2001 heeft de derde ronde van onderhandelingen plaatsgevonden. Er is goede vooruitgang geboekt. Nederland heeft zich tijdens het onderhandelingsproces constructief en actief opgesteld. Tijdens de onderhandelingen is de wens uitgesproken en is de urgentie gevoeld om de onderhandelingen op korte termijn tot een goed einde te brengen. Het is immers van groot gewicht dat over dit verdrag thans in het kader van de Verenigde Naties een akkoord wordt bereikt. Over nagenoeg de gehele tekst bestaat in beginsel overeenstemming. Nog niet is opgelost, of, en zo ja, waar (in preambule of verdrag zelf) en op welke wijze aandacht moet worden besteed aan het recht van volkeren op zelfbeschikking. Als dit punt op een bevredigende wijze wordt opgelost, zullen de Arabische landen ermee kunnen instemmen dat in de definitiebepaling geen definitie zal worden opgenomen van terrorisme en een terroristisch misdrijf en dat in de strafbaarstelling niet wordt voorzien in een uitzondering voor de gewapende strijd tegen vreemde bezetting. Het is de bedoeling dat de zesde commissie van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties dit zeer politieke, gevoelige en geladen punt op korte termijn tot een oplossing brengt. De kans bestaat dus dat het Verdrag nog dit jaar totstandkomt.

De leden van de fractie van D66 hadden met belangstelling van het onderhavige wetsvoorstel kennisgenomen.

Naar aanleiding van hun vragen merk ik het volgende op.

Tijdens de laatste onderhandelingsronde over het ontwerp alomvattend verdrag is ook kort gesproken over het Internationale Verdrag ter bestrijding van nucleair terrorisme. Er is geen vooruitgang geboekt. De VS, de Russische Federatie (initiatiefnemer) en de EU achten een spoedige totstandkoming van dit verdrag wenselijk. De EU heeft zijn standpunt herhaald dat het verdrag een welkome aanvulling is op bestaande verdragen. De niet gebonden landen zijn nog steeds van oordeel dat een verdrag ter bestrijding van nucleair terrorisme niet nodig is, omdat de verantwoordelijkheid voor het gebruik van nucleair materiaal bij staten berust en het gebruik of misbruik ervan voldoende wordt bestreken door andere instrumenten, zoals het non-proliferatieverdrag, het Verdrag inzake fysieke beveiliging van kernmateriaal en het onderhavige verdrag. Het is op dit moment moeilijk in te schatten of binnen afzienbare tijd alsnog consensus kan worden bereikt. Het kan zijn dat de totstandkoming van een alomvattend verdrag een impuls daartoe kan geven.

In artikel 4 van het ontwerp Internationaal Verdrag ter bestrijding van nucleair terrorisme is een soortgelijke regeling opgenomen als in artikel 19 van het Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen. In het tweede lid is de zogenoemde militaire exceptie opgenomen. Handelingen van militairen tijdens een gewapend conflict zijn onderworpen aan het internationaal humanitair recht. Handelingen van strijdkrachten bij de uitoefening van hun officiële taken – bij voorbeeld optreden tijdens vredesoperaties – kunnen ook onderworpen zijn aan regels van internationaal recht. Aan de hand van die regels moet het militair optreden worden beoordeeld. Het Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen (en het Internationaal Verdrag ter bestrijding van nucleair terrorisme, als het tot stand wordt gebracht en de tekst van artikel 4 gehandhaafd blijft) komt in beeld, wanneer de handeling niet is onderworpen aan deze regels van internationaal recht.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij benadrukten de zorgvuldigheid van onderzoek naar financiële bronnen van terrorisme, gelet op het stigmatiserende effect dat van een dergelijk onderzoek kan uitgaan op eventueel onschuldige uitvoerders van financiële transacties.

De leden van de fractie van de SP hadden met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Onder verwijzing naar de in het Verdrag genoemde preventieve maatregelen tegen organisaties die op zichzelf nog geen terroristische activiteiten behoeven te ontplooiën, vroegen deze leden zich af door wie, op welke wijze en met welke mate van openbaarheid en transparantie partijen kunnen worden geïdentificeerd als zijnde mogelijke sponsors van terroristische activiteiten. In algemene zin kan ik daarover opmerken dat dit steeds zal afhangen van de specifieke feiten en omstandigheden van het geval. Financiering van terroristische activiteiten kan bijvoorbeeld aan het licht komen doordat daarover tips of andere aanwijzingen bij de politie of het openbaar ministerie binnenkomen. Ook is het mogelijk dat financiële instellingen ongebruikelijke geldstromen op het spoor komen en gegevens daarover via de gebruikelijke kanalen doorsluizen aan de opsporingsinstanties. Verder is het uiteraard niet uitgesloten dat op basis van informatie die is verkregen uit het buitenland, gericht onderzoek wordt gedaan. Bij het achterhalen van de identiteit van personen of instanties die zich bezig houden met de financiering van terroristische activiteiten, zullen dan ook zowel publieke instellingen (opsporingsinstanties, het openbaar ministerie, de BVD en financiële toezichthouders zoals de DNB) alsook private instellingen (banken en andere financiële instellingen, burgers) een rol kunnen spelen. Wat betreft de mate van openbaarheid en transparantie ter zake van onderzoek naar de financiering van terroristische activiteiten worden er geen andere maatstaven gehanteerd dan die welke gebruikelijk zijn bij opsporingsonderzoek naar andere ernstige strafbare feiten. Dat betekent dat vooral in de beginfase onder de nodige geheimhouding wordt geopereerd opdat het proces van het verzamelen van bewijsmateriaal zo min mogelijk wordt belemmerd. Uiteraard worden daarbij wel de nodige waarborgen voor de verdachten in acht genomen.

De leden van de fractie van de SP vroegen voorts naar de strafbaarheid van de collectant voor een (terroristische) organisatie. Artikel 2 van het Verdrag stelt onder meer strafbaar degene die wederrechtelijk en opzettelijk fondsen vergaart met de wetenschap dat deze gebruikt zullen worden ter uitvoering van daden van terrorisme. Van de omstandigheden van het concrete geval hangt af of er sprake is van strafbaar gedrag en deswege een strafvervolgning wordt ingesteld.

Nu het Verdrag geen definitie van terrorisme kent, is moeilijk voorstelbaar hoe een bezwaarprocedure voor derde landen tegen de beschuldiging van terrorisme van een persoon of groep van personen eruit zou moeten zien. Het Verdrag kent een dergelijke procedure dan ook niet.

Naar aanleiding van een vraag van deze leden over het ontwerp kaderbesluit inzake terrorismebestrijding merk ik het volgende op.

In mijn brief van 25 oktober 2001 inzake kaderbesluiten inzake terrorismebestrijding en Europees aanhoudingsbevel ben ik op dit kaderbesluit ingegaan (Kamerstukken II 2001/02, 23 490, nr. 209). Dit kaderbesluit omschrijft terroristische misdrijven. Deze omschrijving bestaat uit een opsomming van enige ernstige misdrijven en een omschrijving van het terroristisch oogmerk. Indien een van de opgesomde misdrijven is gepleegd met het terroristisch oogmerk, is er sprake van een terroristisch misdrijf. In het kaderbesluit wordt bepaald dat de daarin omschreven strafbare feiten als terroristische misdrijven in de nationale wetgeving strafbaar dienen te worden gesteld onder bedreiging van minimum maximumstraffen.

Voor de beantwoording van de vragen van deze leden over de depolitiseringsclausule moge ik verwijzen naar de nota naar aanleiding van het verslag inzake het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen.

2. De inhoud van het Verdrag

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de consequenties, als landen met zogenoemde belastingparadijzen niet zouden willen samenwerken bij onderzoeken naar geldstromen. Er is geen aanleiding voor de veronderstelling dat Luxemburg, de Britse Kanaaleilanden, Liechtenstein en Zwitserland niet hun medewerking zouden willen verlenen bij de internationale bestrijding van de financiering van terrorisme.

De bestrijding daarvan kan worden bemoeilijkt, als landen – om welke redenen dan ook – niet bereid zouden zijn om in dezen samen te werken. Deze leden vroegen aandacht voor de lijsten met personen en instanties die met Osama Bin Laden in verband kunnen worden gebracht en met behulp waarvan de financiering van terrorisme kan worden bestreden. Deze leden brachten daarbij de lijst van De Nederlandsche Bank in herinnering die verzonden is naar de financiële instellingen. Zij stelden in dat kader de vraag wanneer individuen of organisaties in aanmerking komen voor het bevriezen van hun tegoeden en in verband daarmee worden geplaatst op de lijst. In antwoord op deze vraag kan ik deze leden meedelen dat De Nederlandsche Bank bedoelde lijst heeft samengesteld op basis van bestaande internationale lijsten (van de VN, de zogenaamde Bush-lijst en de FBI-lijst) en (vertrouwelijke) nationale inlichtingen. Als criterium is derhalve gehanteerd dat hetzij in het buitenland, hetzij hier te lande (veelal vertrouwelijke) informatie voorhanden is waaruit degene die over de informatie beschikt, afleidt dat de betrokken persoon of organisatie mogelijk in verband kan worden gebracht met het financieren van terroristische activiteiten.

Ik merk hierbij op dat bedoelde werkwijze met lijsten nadrukkelijk moet worden onderscheiden van de strafrechtelijke aanpak van personen en instanties ter zake van het financieren van terroristische activiteiten waarop dit Verdrag ziet. De werkwijze moet worden geplaatst binnen de systematiek van de onder de verantwoordelijkheid van de Ministers van Financiën en van Buitenlandse Zaken vallende uitvoering van sanctiewetgeving, voortvloeiende uit internationale afspraken tot het treffen van maatregelen op financieel gebied. Deze maatregelen strekken ertoe te voorkomen dat bepaalde personen en organisaties de financiële sector kunnen misbruiken om terroristische activiteiten te financieren. Het is derhalve niet zo – en daarmee geef ik ook antwoord op een daarop betrekking hebbende vraag van de leden van de PvdA-fractie – dat bij het bevriezen van tegoeden van op een lijst geplaatste personen en instanties sprake is van een strafrechtelijk beslag. De vraag van de leden van de fractie van de PvdA of de regering het met deze leden eens is dat in Nederland gewerkt wordt met VN-lijsten kan met verwijzing naar de eerste voortgangsrapportage met betrekking tot het actieplan Terrorismebestrijding en Veiligheid van 26 oktober 2001 bevestigend worden beantwoord (Kamerstukken II 2001/02, 27 925, 21). Kortheidshalve zou ik deze leden op dit punt verder willen verwijzen naar hetgeen onder actiepunt 32 van de voortgangsrapportage is vermeld over de wijze waarop maatregelen worden ondersteund en getroffen teneinde te komen tot een versterking van het instrumentarium om verdachte rekeningen te bevriezen. Bij gelegenheid van de informatieverstrekking aan de Tweede Kamer over de uitwerking van dit actiepunt zal nader worden ingegaan op het bestaande wettelijke kader op dit punt en de eventuele aanpassingen daarvan, de risico's en belemmeringen ter zake, waarnaar de leden van de fractie van de PvdA vragen.

Nederland zal niet tot uitlevering overgaan aan landen die de doodstraf

kennen, als niet verzekerd is dat een eventueel opgelegde doodstraf niet zal worden tenuitvoergelegd.

Deze leden stelden voorts enige vragen over de financieringslijnen voor kerkgenootschappen en liefdadigheidsinstellingen.

Artikel 9, eerste lid, van de Wet melding ongebruikelijke transacties (Wet MOT) bepaalt dat een ieder die beroeps- of bedrijfsmatig een financiële dienst verleent, verplicht is een ongebruikelijke transactie onverwijld aan het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties (MOT) te melden. In artikel 1 van de Wet MOT wordt verder uitgewerkt wat onder een financiële dienst wordt verstaan.

Indien een kerkgenootschap of een liefdadigheidsinstelling beroeps- dan wel bedrijfsmatig een dienst verleent die valt onder artikel 1 van de Wet MOT, valt deze dienst onder de Wet MOT en zijn de regels ten aanzien van het melden van ongebruikelijke transacties van toepassing.

Indien dergelijke kerkgenootschappen en liefdadigheidsinstellingen zich bezighouden met het verlenen van diensten die onder de meldplicht vallen, zullen zij echter in de regel niet beschikken over de daarvoor benodigde vergunningen ingevolge de financiële toezichtswetten. In dat geval is strafrechtelijk optreden mogelijk, aangezien het verlenen van financiële diensten in de zin de Wet toezicht Kredietwezen 1992 zonder het hebben van de betreffende vergunning krachtens artikel 1, onderdeel 2°, juncto artikel 2 Wet op de economische delicten strafbaar gesteld. Verder kan inzicht worden verkregen in de aard en opzet van financieringslijnen via kerkgenootschappen en liefdadigheidsinstellingen door de meldingsplicht die ingevolge de Wet MOT van toepassing is op de reguliere financiële instellingen. Vinden immers in opdracht of ten gunste van kerkgenootschappen en liefdadigheidsinstellingen transacties plaats door tussenkomst van deze instellingen waarvan aan de hand van de daarvoor geldende indicatoren wordt vastgesteld dat deze als ongebruikelijk moeten worden aangemerkt, dan is de desbetreffende financiële instelling verplicht deze transacties door te melden aan het meldpunt ongebruikelijke transacties (MOT). Wanneer het MOT vervolgens bij nadere analyse tot de conclusie komt dat de transacties als verdacht moeten worden bestempeld, levert dit meldpunt de desbetreffende gegevens over aan de opsporingsinstanties.

De leden van de CDA-fractie hadden met instemming kennisgenomen van de omschrijving van de strafbaar te stellen financiering van terrorisme. Deze leden waren van mening dat het onderhavige verdrag de totstandkoming van een alomvattend verdrag inzake terrorismebestrijding, van een kaderbesluit inzake terrorismebestrijding en van een kaderbesluit inzake het Europees aanhoudingsbevel kan vergemakkelijken.

In het onderhavige verdrag, het ontwerp alomvattend verdrag en het ontwerp kaderbesluit inzake terrorismebestrijding is uitgangspunt dat het gaat om de strafbaarstelling van feiten die door het desbetreffende instrument worden bestreken. In deze drie instrumenten wordt gelet op het doel en de strekking daarvan in de strafbaarstelling het oogmerk van een daad van terrorisme nader omschreven. Daarmee wordt een in de nationale wetgeving strafbaar te stellen daad van terrorisme gedefinieerd, zonder overigens terrorisme als zodanig te omschrijven.

De omschrijving van het terroristisch oogmerk in artikel 2, eerste lid, onderdeel b, van het Verdrag is overgenomen in het ontwerp alomvattend verdrag. Nederland zet zich met andere EU-partners in om de omschrijving van het terroristisch oogmerk in het kaderbesluit in lijn te brengen met de omschrijving waarin in VN-verband overeenstemming is bereikt. De leden van de CDA-fractie vroegen aandacht voor de situatie dat de verdragsstaten verschillend denken over de artikelen 14 en 15 van het Verdrag, waardoor het kan voorkomen dat personen vluchten naar een verdragsstaat die artikel 15 ruim toepast.

De situatie kan zich inderdaad voordoen, dat een verdragsstaat een verzoek om uitlevering voor een terroristische daad met een politieke component niet inwilligt, terwijl er – objectief gesproken – geen ernstige redenen zijn om aan te nemen dat het verzoek om uitlevering is gedaan met de bedoeling de betrokken persoon te vervolgen op grond van zijn politieke overtuiging. Het is ook denkbaar dat deze verdragsstaat vervolgens niet zelf op grond van artikel 10 van het Verdrag overgaat tot vervolging. Het uitoefenen van diplomatieke druk en – als ultimatum remedium – het dreigen met en zo nodig het opleggen van sancties kunnen er aan bijdragen dat de verdragsstaten hun verdragsverplichtingen nakomen. Deze leden vroegen verder welke stappen in internationaal verband worden gezet om te komen tot een aanpak van die landen die door middel van het bankgeheim financiële transacties ten behoeve van terroristische organisaties mogelijk maken.

Op internationaal niveau vindt de coördinatie van de bestrijding van witwassen en het opsporen van verdachte geldstromen plaats in verschillende fora. Het belangrijkste forum in dit verband is de in 1989 opgerichte Financial Action Task Force on money laundering (FATF), die tot doel heeft de strijd tegen het witwassen van gelden en de financiering van terrorisme te organiseren. Tot de uitbreiding van het mandaat van de FATF met terrorisme is op de extra bijeenkomst van de FATF eind oktober 2001 te Washington besloten. De deelnemende landen hebben 40 aanbevelingen en de 25 NCCT-criteria¹ met betrekking tot de bestrijding van het witwassen en 8 aanvullende aanbevelingen met betrekking tot de bestrijding van de financiering van het terrorisme onderschreven en zich gecommitteerd deze te implementeren. De aandacht van de FATF is er o.a. op gericht om actie te ondernemen tegen deze non-coöperatieve landen. Hierdoor kunnen ook landen aangepakt worden die door middel van bankgeheim financiële transacties ten behoeve van terroristische organisaties mogelijk maken.

De leden van de fractie van de ChristenUnie stelden enige vragen over het bewijs van financiering van terrorisme. Zo vroegen zij in hoeverre aangetoond of bewezen zal moeten worden dat bij de inzamelende organisaties de wetenschap aanwezig is dat het ingezamelde geld gebruikt wordt of kans loopt gebruikt te worden voor de financiering van strafbaar gestelde gedragingen in verband met terrorisme.

Naar aanleiding daarvan breng ik het volgende naar voren.

Op grond van artikel 2 van het Verdrag maakt een persoon zich schuldig aan de financiering van terrorisme, indien hij 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 in de onderdelen a en b omschreven terroristische handelingen. Naar de Nederlandse situatie omgezet zal bij voorbeeld bewezen moet worden dat de inzamelende organisatie gelden of andere betaalmiddelen verwerft of voorhanden heeft, kennelijk bestemd tot het (in vereniging) plegen van strafbare feiten die als een terroristische handeling kunnen worden aangemerkt (artikel 46 Sr.). Dat betekent dat bewezen zal moeten worden dat de (vermeende) liefdadigheidsinstelling wetenschap heeft dat de ingezamelde gelden na afdracht gebruikt zullen worden voor het plegen van daden van terrorisme. Daarvoor is niet nodig dat er een verbinding wordt gelegd tussen de ingezamelde gelden en een concrete daad van terrorisme. Het is ook niet nodig dat op de inzameling en de afdracht van de gelden een daad van terrorisme volgt. Dat wordt nog eens tot uitdrukking gebracht in artikel 2, derde lid, van het Verdrag. Het gaat erom dat een terroristische organisatie fondsen verwerft om daarmee daden van terrorisme voor te bereiden en te plegen en dat de inzamelende organisatie daarvan wetenschap draagt.

¹ NCCT: Non Cooperative Countries and Territories; aan de hand van 25 criteria wordt bezien of een bepaald gebied of land tekortschiet op het vlak van de wereldwijde antiwitwas inspanningen.

De kans is aannemelijk dat de totstandkoming van het Verdrag en een ruime werking daarvan zullen bijdragen aan een intensivering van de bestrijding van de financiering van terrorisme en daardoor aan het genereren van een verhoogde aandacht voor en een beter inzicht in organisaties die in de ene geleding politiek activisme bedrijven en in de andere geleding daden van terrorisme plegen.

Als er aanwijzingen zijn dat inzamelende organisaties zich schuldig maken aan het plegen van een strafbare voorbereidingshandeling, zal een opsporingsonderzoek worden aangevangen. Als daaruit blijkt dat er geen of onvoldoende aanknopingspunten zijn voor een succesvolle vervolging, wordt van (verdere) vervolging afgezien.

Deze leden stelden tot slot nog de vraag wat de goedkeuring van het Verdrag betekent voor groepen uit de financiële wereld en bijvoorbeeld notarissen die te maken hebben met bankgeheim of beroepsgeheim. In antwoord op deze vraag kan ik meedelen dat de goedkeuring van dit verdrag geen bijzondere gevolgen zal hebben voor deze kring van personen. 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.

3. Rechtsmacht

De leden van de PvdA-fractie wensten een nadere toelichting waarom de argumenten die in het verleden hebben geleid tot het maken van een voorbehoud, nu niet meer geldig zouden zijn.

Bij de beantwoording van de vraag of in dezen gekozen moet worden voor beperkte of onbeperkte secundaire universele rechtsmacht gaat het naast een beoordeling van de aard en het doel van het onderhavige Verdrag mede om een afweging van enerzijds het belang dat een verdachte van een misdrijf dat valt onder het Verdrag niet kan ontkomen aan vervolging en berechting en anderzijds het belang dat voorkomen wordt dat een verdragsstaat zonder primaire jurisdictie een vergaarbak wordt van personen die niet worden vervolgd en berecht door een verdragsstaat die daartoe op grond van een primaire jurisdictieaanspraak als eerste geroepen is.

De argumenten die in het verleden zijn gebruikt voor het maken van een voorbehoud gaan nog steeds op, maar deze kunnen in het licht van de recente terroristische aanslagen in de Verenigde Staten minder gewicht in de schaal leggen. Daarbij komt dat het onderhavige verdrag een ruime strekking en een ruim bereik heeft. Het ziet op de financiering van strafbare feiten ten aanzien waarvan destijds wél en strafbare feiten ten aanzien waarvan destijds geen voorbehoud is gemaakt.

Op grond van deze feiten en omstandigheden kan de belangenafweging slechts naar één kant uitgaan, en is voor terughoudendheid ten aanzien van het vestigen van secundaire universele jurisdictie geen plaats meer. Het gaat er nu om dat er geen vrijhavens worden geschapen waarin personen die verdacht zijn van het plegen van terroristische bomaanslagen, een veilig heenkomen zoeken en kunnen vinden.

Het grensoverschrijdende karakter van bepaalde ernstige misdrijven, de toenemende ernst ervan en het effect daarvan in de internationale verhoudingen, maken het nodig het territorialiteitsbeginsel als uitgangspunt voor de verdeling van rechtsmacht te relativeren en in bepaalde opzichten aan te vullen met het beschermingsbeginsel en het universaliteitsbeginsel. Daarom is in het voorstel van wet tot uitvoering van het onderhavige Verdrag bepaald dat Nederland in dezen ongeclausuleerde secundaire universele rechtsmacht heeft ten aanzien van onder het Verdrag vallende misdrijven.

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de fracties van de PvdA

en het CDA deel ik mee dat in een later stadium zal worden gezien of, en zo ja, welke consequenties de vestiging van ongeclausuleerde secundaire universele rechtsmacht ten aanzien van terroristische bomaanslagen en de financiering van terrorisme moet hebben voor de voorbehouden die het Koninkrijk bij eerdere verdragen inzake terrorismebestrijding heeft gemaakt. Daarbij zal ook worden betrokken het voorbehoud ten aanzien van het nemen van gijzelaars. De uitvoering van het alomvattend verdrag ter bestrijding van terrorisme kan een passend kader bieden voor deze heroverweging.

De leden van de PvdA-fractie vroegen nog naar de in artikel 4, onderdeel 7°, onderdeel b, Sr. gestelde beperking van de rechtsmacht ten aanzien van een strafbaar feit als bedoeld in artikel 385a Sr., begaan aan boord van een vliegtuig in vlucht (plaats van opstijgen en die van de feitelijke landing is gelegen buiten het grondgebied van de staat waar het vliegtuig is ingeschreven en de verdachte bevindt zich in Nederland). De regering bestudeert thans of deze beperking thans nog adequaat is.

De leden van de fractie van de VVD ondersteunden de gemaakte keuze voor onbeperkte secundaire universele jurisdictie.

De leden van de fractie van het CDA onderscheven de voorgestelde ongeclausuleerde secundaire universele rechtsmacht in dezen. Op hun vragen ben ik hiervoor reeds ingegaan.

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de fractie van D66 breng ik ter aanvulling van hetgeen ik hiervoor hierover reeds heb opgemerkt het volgende naar voren.

Sinds de tijd dat de voorbehouden zijn gemaakt is de wereld ingrijpend veranderd. De grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit en het internationale terrorisme zijn in omvang en ernst toegenomen. Het internationale recht is ook sterk in beweging. Het doel en de inhoud van het onderhavige verdrag en het Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen en de aard en de omvang van het terrorisme dat deze verdragen beogen te bestrijden maken het vestigen van een onbeperkte secundaire universele rechtsmacht geboden. Nu er nog maar enkele ratificaties hebben plaatsgevonden, is er thans geen goed zicht aanwezig op de wijze waarop andere (EU)landen hun rechtsmacht vormgeven. Ik verwacht dat de landen die zullen toetreden voorzien in deze vorm van rechtsmacht in hun wetgeving.

4. Verklaring

Naar aanleiding van vragen van de leden van de D66-fractie over de bij de memorie van toelichting gevoegde verklaring breng ik het volgende naar voren.

In deze verklaring is tot uitdrukking gebracht dat de bevoegdheid bestaat om bij zwaarwichtige redenen van procedurele aard die een effectieve vervolging onmogelijk maken, niet te vervolgen. Dat kan onder omstandigheden zelfs betekenen dat geen enkele daad van vervolging wordt verricht. Het criterium «zwaarwichtige redenen» geeft een nadere precisering van het opportuniteitsbeginsel, toegesneden op de toepassing van dit Verdrag. Met «effectieve» vervolging wordt bedoeld op een vervolging die binnen de grenzen van de redelijke termijn uitzicht kan bieden op berechting en veroordeling.

5. Artikelsgewijs

Artikel 2

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen zich af hoe de in artikel 2,

eerste lid, aanhef en onderdeel b, strafbaar gestelde financiering van terrorisme zich verhoudt met het in artikel 1 Sr. neergelegde legaliteitsbeginsel.

Strafrechtelijk optreden tegen financiering van terrorisme, zoals strafbaar gesteld in artikel 2 van het Verdrag, geschiedt op basis van strafbepalingen uit ons Wetboek van Strafrecht.

De leden van de fractie van de SP stelden enige vragen over de bewijsvoering in zaken met betrekking tot financiering van terrorisme. In de onderdelen 1 en 2 van het algemeen gedeelte ben ik hierop reeds ingegaan. Ter aanvulling daarop merk ik nog het volgende op. Artikel 2 van het Verdrag ziet op fondswerving met de wetenschap dat de ter beschikking gestelde fondsen gebruikt gaan worden voor terrorisme. Daarvoor is ingevolge artikel 2, derde lid, niet nodig dat die fondsen daadwerkelijk zijn gebruikt voor het plegen van een daad van terrorisme. Het gaat er om dat een persoon wederrechtelijk en opzettelijk fondsen verwerft en deze fondsen desbewust ter beschikking stelt aan personen die daden van terrorisme plegen en daarvoor deze fondsen (kunnen) gebruiken.

Artikel 7

Met de passage in de toelichting op artikel 7 van het Verdrag, waaraan de leden van de fractie van D66 refereerden, wordt tot uitdrukking gebracht dat een ruim gebruik van de optionele jurisdictie, bedoeld in artikel 7, tweede lid, niet nodig is voor een effectieve bestrijding van de financiering van terrorisme. Daarvoor biedt artikel 7, eerste en vierde lid, voldoende basis. Tevens wordt met zo'n ruim gebruik de kans vergroot op positieve jurisdictiegeschillen. Dit standpunt is ook naar voren gebracht in de memorie van toelichting bij het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen.

De leden van de fractie van de SP vroegen naar de toepassing van artikel 7, vierde lid.

Wanneer meer dan één verdragsstaat jurisdictieaanspraken geldend wenst te maken, houdt deze bepaling de verdragsstaten voor dat zij moeten overleggen en samenwerken om een passende oplossing te bereiken. Naast de genoemde aandachtspunten (voorwaarden voor vervolging en modaliteiten voor wederzijdse rechtshulp) kunnen (op de achtergrond) ook spelen het belang van een eerlijke behandeling en het belang dat recht wordt gedaan, gelet op de aard en omvang van de daad en de persoon van de dader.

Ik meld nog dat deze bepaling ontbreekt in het Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen.

Artikel 8

De leden van de fractie van de SP stelden enige vragen over de toepassing van artikel 8, vierde lid, van het Verdrag.

Deze bepaling geeft de verdragsstaten in overweging te voorzien in fondsen, afkomstig van verbeurdverklaarde gelden, ten behoeve van de schadeloosstelling van slachtoffers van terroristische aanslagen.

Nederland heeft geen voorzieningen op dit punt. De regering is ook niet voornemens deze thans te treffen.

Artikel 12

Naar aanleiding van een vraag van de leden van D66 dienen landen die toetreden tot het Verdrag hun bankgeheim op te heffen wanneer zulks een beletsel zou zijn om wederzijdse rechtshulp te verlenen.

De leden van de fractie van de SP plaatsten vier kanttekeningen bij (de opheffing van) het bankgeheim.

Naar aanleiding daarvan merk ik het volgende op.

Het is niet denkbeeldig dat de organisatie van de financiering van terrorisme bij voorkeur plaatsvindt in landen die geen partij wensen te worden bij het onderhavige verdrag. Overigens kan het uitwijken van een terroristische organisatie naar een bepaald land gegrond zijn op redenen of zijn ingegeven door motieven die geen enkel verband houden met het bankgeheim. Het is daarom moeilijk algemene uitspraken te doen over de vraag of dit verschijnsel zich zal voordoen, en zo ja, in welke mate.

Nu ons land geen bankgeheim kent, behoeven de vragen over de gevolgen van opheffing van het bankgeheim naar mijn oordeel geen beantwoording.

De praktijk bij de opsporing van criminele gelden die gebruikt worden voor het plegen van strafbare feiten, waaronder het plegen van terroristische aanslagen, verschilt in essentie niet van de praktijk bij opsporing van strafbare financiering van organisaties die zich schuldig maken aan terrorisme.

Artikel 17

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de fractie van D66 over de verwijzing in dit artikel naar de rechten van de mens merk ik op dat deze verwijzing betrekking heeft op internationaal-rechtelijke bepalingen inzake mensenrechten ter bescherming van de persoon die is gedetineerd, tegen wie andere maatregelen worden getroffen of tegen wie een proces aanhangig is gemaakt op grond van het Verdrag, bij voorbeeld het recht om gevrijwaard te blijven van folteringen of onmenselijke of vernederende handelingen of bestraffingen.

Artikel 18

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de fractie van D66 over de verwijzing in artikel 18 naar enige aanbevelingen van de FATF merk ik het volgende op.

In artikel 18 zijn uitsluitend aanbevelingen opgenomen die betrekking hebben op de identificatie van rechtspersonen en natuurlijke personen die achter deze rechtspersonen schuil gaan, en op de melding van bepaalde door deze personen verrichte financiële transacties aan de bevoegde nationale autoriteiten. Het was verstandig om in artikel 18 te volstaan met opneming van aanbevelingen die voor de toepassing daarvan het meest relevant zijn, mede gelet op de omstandigheid dat vele landen niet deelnemen aan de FATF.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals