



Advies Raad van State inzake wetsvoorstel strafbaarstelling financieren van terrorisme

Nader Rapport

9 november 2012

Nr. 319221

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koningin

Nader rapport inzake wetsvoorstel strafbaarstelling financieren van terrorisme

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 19 juli 2012, no. 12.001719, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 14 september 2012, no. W03.12.0273/II, bied ik u hierbij aan.

1. Het opzetvereiste

Artikel 2 van het VN Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme (Trb. 2000, 12 en 2001, 62) (hierna: het VN Verdrag) verplicht tot – ten minste – strafbaarstelling van verstrekking van financiële middelen als dit geschiedt ‘met de bedoeling of met de wetenschap dat’ deze worden gebruikt om (kortweg) terroristische daden te plegen. Het in artikel 2, eerste lid, van het VN Verdrag opgenomen ‘met de bedoeling’ komt overeen met de uitleg die in het Nederlandse strafrecht doorgaans wordt gegeven aan handelen ‘met het oogmerk om’. Het oogmerk veronderstelt een sterk bewustzijn van de dader – in de vorm van willen – van het beoogde resultaat van zijn handelen. Het vaststellen van voorwaardelijk opzet bij de dader is daarvoor onvoldoende. In de Nederlandse strafrechtsleer wordt de tweede opzetmodaliteit die artikel 2, eerste lid, van het VN Verdrag vermeldt, ‘met de wetenschap dat’, beschouwd als een meer algemene uitdrukking van het opzet van de dader. Hiervoor is in beginsel het vaststellen van voorwaardelijk opzet – bewust de aanmerkelijke kans aanvaarden dat het handelen het vermelde resultaat heeft – voldoende (J. de Hullu, *Materieel strafrecht*, vierde druk, 2009, blz. 245–249). Uit het voorgaande volgt dat aan de opzetmodaliteiten genoemd in artikel 2 VN Verdrag onvoldoende uitvoering kan worden gegeven door de enkele opneming van ‘met het oogmerk om’ als opzetvereiste in de voorgestelde strafbaarstelling. Daarom is ervoor gekozen om het opzetvereiste tot uitdrukking te brengen met het gebruik van de term ‘opzettelijk’. Overeenkomstig het advies van de Afdeling is de memorie van toelichting op dit punt aangevuld.

2. Het financieren van een misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf

Het opstellen van een autonome strafbaarstelling ter zake van het financieren van terrorisme noopt tot de keuze voor een op te nemen maximumstraf. In geval van het misdrijf financieren van terrorisme is daarbij een complicerende factor dat de gedragingen waarvan financiering met dit voorstel strafbaar dient te worden gesteld zich kenmerken door een grote verscheidenheid, ook wat betreft de verschillende strafposities. Bij de keuze van de strafpositie van artikel 421 Sr is evenwel doorslaggevend geweest of met de voorgestelde strafmaat de strafwaardigheid van de ernstigste gevallen van terrorismefinanciering voldoende tot uitdrukking wordt gebracht. Het gaat immers om bepaling van een maximumstraf, die conform de Interpretive Note bij Aanbeveling 5 van de Financial Action Task Force in alle gevallen ‘effectief, proportioneel en ontmoedigend’ moet zijn om het financieren van terrorisme op adequate wijze te bestrijden. In het licht van het voorgaande wordt een maximumstraf van acht jaar passend geacht. In de toelichting is overeenkomstig het advies van de Afdeling nader aandacht besteed aan de keuze van het strafmaximum in het voorgestelde artikel 421 Sr.

3. Raadplegen bestuurscolleges van de BES-eilanden

Blijkens de memorie van toelichting bij de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES) gelden de verplichtingen opgenomen in de artikelen 207 en 208, waarnaar de Afdeling verwijst, niet zonder meer en onverkort (Kamerstukken II 2008/09, 31 954, nr. 3, blz. 112). Uit de



wetgeving zelf of uit de strekking daarvan zal voortvloeien in hoeverre de artikelen 207 en 208 WoIBES buiten toepassing dienen te blijven. Gelet op de aard van de hier in het geding zijnde wijziging en het gegeven dat deze wijziging strekt tot uitvoering van een – reeds bestaande – verdragsverplichting is raadpleging overeenkomstig meergenoemde artikelen achterwege gebleven.

4. Redactionele kanttekeningen

De redactionele kanttekeningen van de Afdeling zijn verwerkt.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om het wetsvoorstel op een enkel punt technisch te verbeteren. Het betreft de toevoeging van de term 'verzamelen' aan het voorgestelde artikel 421, eerste lid, onderdelen a en b, teneinde zo volledig mogelijk uitvoering te geven aan de verplichting tot strafbaarstelling van het 'vergaren' van fondsen in het kader van het financieren van terrorisme, conform in artikel 2, eerste lid, van het VN Verdrag. De memorie van toelichting is op dit punt aangepast en is tevens op enkele andere onderdelen (taalkundig) verbeterd. Ook is de nummering van de bijlage bij de memorie van toelichting in overeenstemming gebracht met de inmiddels qua nummering gewijzigde – maar inhoudelijk ongewijzigd gebleven – aanbeveling en Interpretive Note inzake het financieren van terrorisme van de Financial Action Task Force.

Ik moge U 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 Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten.*



Advies Raad van State

's-Gravenhage, 14 september 2012
No. W03.12.0273/II

Aan de Koningin

Bij Kabinetsmissive van 19 juli 2012, no. 12.001719, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafrecht BES, en enkele andere wetten in verband met de strafbaarstelling van het financieren van terrorisme (strafbaarstelling financieren van terrorisme), met memorie van toelichting.

Het voorstel behelst een afzonderlijke strafbaarstelling van het financieren van terrorisme, conform een aanbeveling van de Financial Action Task Force (hierna: FATF) naar aanleiding van een evaluatie van de Nederlandse wetgeving en het Nederlandse beleid inzake de bestrijding van witwassen en het financieren van terrorisme.¹

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt daarbij de volgende kanttekeningen met betrekking tot het opzetvereiste in de voorgestelde strafbaarstelling, de voorgestelde strafbedreiging op het financieren van een misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf en het raadplegen van de bestuurscolleges van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES) met betrekking tot de voorgestelde wijzigingen in de BES-wetgeving.

1. Het opzetvereiste

Op dit moment is het financieren van terrorisme strafbaar op grond van strafbare voorbereiding van een terroristisch misdrijf (artikel 46 Sr), deelnemen aan een criminele organisatie (artikel 140 Sr) of deelnemen aan een (terroristisch) misdrijf (artikel 47 Sr).

In het voorgestelde artikel 421 Sr wordt strafbaar gesteld 'hij die zich of een ander opzettelijk middelen of inlichtingen verschaft dan wel opzettelijk voorwerpen verwerft, voorhanden heeft of aan een ander verschaft, die geheel of gedeeltelijk, onmiddellijk of middellijk dienen om geldelijke steun te verlenen aan' een aantal omschreven (terroristische) misdrijven. Deze afzonderlijke strafbaarstelling houdt verband met het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme (Trb. 2000, 12) (hierna: VN Verdrag) en, in het bijzonder, de evaluatie van de FATF van de Nederlandse wetgeving inzake de bestrijding van witwassen en het financieren van terrorisme uit 2011.² De FATF heeft een duidelijke voorkeur voor een afzonderlijke strafbaarstelling van terrorismefinanciering.

Artikel 2 van het VN Verdrag verplicht tot strafbaarstelling van 'degene die met enig middel, rechtstreeks of onrechtstreeks, wederrechtelijk en opzettelijk fondsen verstrekt of vergaart *met de bedoeling of met de wetenschap*' dat deze worden gebruikt om – kort gezegd – terroristische daden te plegen.

Het vereiste opzet komt in de delictomschrijving van het voorgestelde artikel 421 Sr tot uitdrukking door opneming van de term 'opzettelijk'. Het opzet heeft betrekking op alle bestanddelen van de delictomschrijving die na het woord opzettelijk volgen. Volgens de toelichting is voorwaardelijk opzet voldoende: dat hij bewust de aanmerkelijke kans heeft aanvaard dat zijn handelen dient om geldelijke steun te verlenen aan het plegen van daden van terrorisme.³ Daarmee wordt, aldus de toelichting, nauw aansluiting gezocht bij het opzetvereiste in het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme (Trb. 2000, 12).

Gezien de formulering van het opzet in artikel 2 van het VN verdrag ('met de bedoeling of met de wetenschap') lijkt het opzetvereiste in de voorgestelde strafbepaling echter ruimer dan het Verdrag. Kansopzet geldt in het Nederlands strafrecht als de ondergrens van het opzet; 'oogmerk' geldt als een strengere opzetvereiste.⁴ De Afdeling adviseert in de toelichting hierop in te gaan.

¹ Mutual Evaluation Report Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism, The Netherlands.

² Mutual Evaluation Report Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism, The Netherlands.

³ Toelichting, par. 3.3, tweede alinea. Hiertoe wordt in de toelichting verwezen naar HR 7 juli 2009, NJ 2009, 401, dat betrekking heeft op het bestanddeel 'opzettelijk' in artikel 46 Sr.

⁴ Vgl. J. de Hullu, Materieel strafrecht, derde druk, blz. 219 e.v. en blz. 235 e.v.



2. Het financieren van een misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf

Het voorgestelde artikel 421 Sr bepaalt – kort gezegd – dat het financieren van de opgesomde (terroristische) misdrijven wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste acht jaar. Volgens de toelichting hoeft de dader niet het oog te hebben op de financiering van een specifiek misdrijf.⁵ Artikel 421 Sr spreekt onder meer over ‘misdrijven ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf’. Het gaat hierbij om de misdrijven, bedoeld in artikel 83b Sr. Thans wordt een aantal van de misdrijven ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf in de zin van artikel 83b Sr met een lagere straf dan acht jaar gevangenisstraf bedreigd. Zo wordt zaaksvernietiging ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf bedreigd met een gevangenisstraf van maximaal twee jaar en acht maanden (artikel 354a Sr).

Gelet hierop adviseert de Afdeling in de toelichting in te gaan op de verhouding tussen de strafbedreiging in het voorgestelde artikel 421 Sr en de in het Wetboek van Strafrecht reeds bestaande misdrijven die terrorisme vergemakkelijken.

3. Raadplegen bestuurscolleges BES-eilanden

De artikelen II, V en IV van het wetsvoorstel wijzigen het Wetboek van Strafrecht van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES), de Wet melding ongebruikelijke transacties BES en de Wet er voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES. De Afdeling merkt op dat de regering de bestuurscolleges van de BES-eilanden dient te informeren over haar standpunten en voornemens met betrekking tot aangelegenheden die voor het openbaar bestuur van belang zijn, tenzij het openbaar belang zich daartegen verzet en dat zij de bestuurscolleges de gelegenheid moet bieden daarover overleg te voeren.⁶ Uit de toelichting blijkt niet dat deze verplichting is nageleefd met betrekking tot de voorgestelde wijzigingen van de BES-wetgeving. De Afdeling adviseert dit alsnog te doen.

4. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De Vice-President van de Raad van State,
J.P.H. Donner.*

⁵ Toelichting, 3.3, derde alinea.

⁶ Vgl. de artikelen 207 en 208 van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.



Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W03.12.0273/II met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft

- In artikel 354a, tweede lid, Sr na 'de artikelen' invoegen: 350.
- In de toelichting, par. 3.3, derde alinea, 'Aannemelijk moet zijn' wijzigen in: bewezen moet worden.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafrecht BES, en enkele andere wetten in verband met de strafbaarstelling van het financieren van terrorisme (strafbaarstelling financieren van terrorisme)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is om in het Wetboek van Strafrecht een aparte bepaling op te nemen tot strafbaarstelling van het financieren van terrorisme;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

Het Wetboek van Strafrecht wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 4, onderdeel 14°, komt te luiden:

- 14°. aan het misdrijf omschreven in artikel 421 en het feit is gericht tegen een Nederlander, dan wel de verdachte zich in Nederland bevindt;

B

In artikel 83, onderdeel 2°, wordt na '304b,' ingevoegd: 354a, tweede lid, .

C

In artikel 83b, wordt '354a' vervangen door: 354a, eerste lid.

D

Artikel 354a wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding '1.' geplaatst.
2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
 2. Indien een feit strafbaar gesteld in de artikelen 350a, 351, 352 of 354 is begaan met een terroristisch oogmerk, wordt de op het feit gestelde gevangenisstraf met de helft verhoogd.

E

In het Tweede Boek wordt na Titel XXXA een titel ingevoegd, luidende:

TITEL XXXI. Financieren van terrorisme

Artikel 421

1. Als schuldig aan het financieren van terrorisme wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste acht jaren of geldboete van de vijfde categorie:
 - a. hij die zich of een ander opzettelijk middelen of inlichtingen verschaft dan wel opzettelijk voorwerpen verwerft, voorhanden heeft of aan een ander verschaft, die geheel of gedeeltelijk, onmiddellijk of middellijk, dienen om geldelijke steun te verlenen aan het plegen van een terroristisch misdrijf of een misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf;
 - b. hij die zich of een ander opzettelijk middelen of inlichtingen verschaft dan wel opzettelijk voorwerpen verwerft, voorhanden heeft of aan een ander verschaft, die geheel of gedeeltelijk, onmiddellijk of middellijk, dienen om geldelijke steun te verlenen aan het plegen van een van de misdrijven omschreven in:
 - de artikelen 117 tot en met 117b alsmede artikel 285, indien dat misdrijf is gericht tegen een internationaal beschermd persoon of diens beschermde goederen;
 - de artikelen 79 en 80 van de Kernenergiewet, de artikelen 161quater, 173a en 284a alsmede de artikelen 140, 157, 225, 310 tot en met 312, 317, 318, 321, 322 en 326, indien



- het feit opzettelijk wederrechtelijk handelen betreft met betrekking tot kernmateriaal;
- de artikelen 162, 162a, 166, 168, 282a, 352, 385a tot en met 385d;
 - de artikelen 92 tot en met 96, 108, 115, 121 tot en met 123, 140, 157, 161, 161bis, 161sexies, 164, 170, 172, 287, 288 en 289, indien het feiten betreft die worden gepleegd door middel van het opzettelijk wederrechtelijk tot ontlading of ontploffing brengen van een springstof of ander voorwerp, of het laten vrijkomen, verspreiden of inwerken van een voorwerp, waardoor levensgevaar, gevaar voor zwaar lichamenlijk letsel voor een ander of aanzienlijke materiële schade te duchten is.

2. Onder voorwerpen worden verstaan alle zaken en alle vermogensrechten.

ARTIKEL II

Het Wetboek van Strafrecht BES wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 4, onderdeel 12°, komt te luiden:

- 12°. aan het misdrijf omschreven in artikel 421, en het feit is gericht tegen een Nederlander, dan wel indien de verdachte zich in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba bevindt;

B

In artikel 84a, onderdeel 2°, wordt na '318b,' ingevoegd: 372a, tweede lid, 399e, .

C

In artikel 84c wordt '372a' vervangen door: 372a, eerste lid.

D

Artikel 372a wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding '1.' geplaatst.
2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
 2. Indien een feit strafbaar gesteld in de artikelen 366, 367a, 368 of 370 is begaan met een terroristisch oogmerk, wordt de op het feit gestelde gevangenisstraf met de helft verhoogd.

E

In het Tweede Boek wordt na Titel XXXA een Titel ingevoegd, luidende:

TITEL XXXB. Financieren van terrorisme

Artikel 435e

1. Als schuldig aan het financieren van terrorisme wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste acht jaren of geldboete van de vijfde categorie:
 - a. hij die zich of een ander opzettelijk middelen of inlichtingen verschaft dan wel opzettelijk voorwerpen verwerft, voorhanden heeft of aan een ander verschaft, die geheel of gedeeltelijk, onmiddellijk of middellijk, dienen om geldelijke steun te verlenen aan het plegen van een terroristisch misdrijf of een misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf;
 - b. hij die zich of een ander opzettelijk middelen of inlichtingen verschaft dan wel opzettelijk voorwerpen verwerft, voorhanden heeft of aan een ander verschaft, die geheel of gedeeltelijk, onmiddellijk of middellijk, dienen om geldelijke steun te verlenen aan het plegen van een van de misdrijven omschreven in:
 - de artikelen 124a tot en met 124c alsmede artikel 298, indien dat misdrijf is gericht tegen een internationaal beschermd persoon of diens beschermde goederen;
 - de artikelen 79 en 80 van de Kernenergiewet, de artikelen 167c, 179a en 297a alsmede de artikelen 146, 163, 230, 323 tot en met 325, 330, 331, 334, 335 en 339, indien het feit opzettelijk wederrechtelijk handelen betreft met betrekking tot kernmateriaal;
 - de artikelen 168, 168a, 172, 174, 295ao, 370, 399a tot en met 399d;
 - de artikelen 97 tot en met 102, 114, 123, 129, 130, 146, 163, 167, 167a, 167c, 170, 177,



178, 300, 301 en 302, indien het feiten betreft die worden gepleegd door middel van het opzettelijk wederrechtelijk tot ontlading of ontploffing brengen van een springstof of ander voorwerp, of het laten vrijkomen, verspreiden of inwerken van een voorwerp, waardoor levensgevaar, gevaar voor zwaar lichamenlijk letsel voor een ander of aanzienlijke materiële schade te duchten is.

2. Onder voorwerpen worden verstaan alle zaken en alle vermogensrechten.

ARTIKEL III

In artikel 51a, tweede lid, van de Uitleveringswet, wordt het gedachtestreepje met betrekking tot het op 9 december 1999 te New York totstandgekomen Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme (Trb. 2000, 12) vervangen door:

- het misdrijf strafbaar gesteld in artikel 421 van het Wetboek van Strafrecht, dan wel het misdrijf strafbaar gesteld in artikel 435e van het Wetboek van Strafrecht BES, voor zover het feit valt onder de omschrijvingen van artikel 2 van het op 9 december 1999 te New York totstandgekomen Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme (Trb. 2000, 12);

ARTIKEL IV

Artikel 1, eerste lid, onderdeel i, van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme komt te luiden:

- i. financieren van terrorisme: de gedraging strafbaar gesteld in artikel 421 van het Wetboek van Strafrecht;

ARTIKEL V

Artikel 1, eerste lid, onderdeel i, van de Wet melding ongebruikelijke transacties BES komt te luiden:

- i. financieren van terrorisme: de gedraging strafbaar gesteld in artikel 435e van het Wetboek van Strafrecht BES.

ARTIKEL VI

Indien de Wet van 1 december 2011, houdende regels ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES) (Stb. 2011, 613) in werking is getreden op het tijdstip waarop deze wet in werking treedt, komt artikel V van deze wet te luiden:

ARTIKEL V

Artikel 1.1, eerste lid, onderdeel g, van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES komt te luiden:

- g. financieren van terrorisme: de gedraging strafbaar gesteld in artikel 435e van het Wetboek van Strafrecht BES;

ARTIKEL VII

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Veiligheid en Justitie,



MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Het Nederlandse beleid en de Nederlandse wetgeving inzake de bestrijding van witwassen en het financieren van terrorisme zijn in 2010 geëvalueerd door de Financial Action Task Force (FATF). De FATF, ingesteld door de G8, vervult internationaal een voortrekkersrol in de strijd tegen witwassen en het financieren van terrorisme, zowel waar het gaat om het vormgeven van preventieve maatregelen gericht op de financiële en economische sector en strafbaarstelling van witwassen en financieren van terrorisme, als het beoordelen van de effectiviteit van de in dat verband door landen getroffen maatregelen.

In het evaluatierapport over Nederland dat begin 2011 verscheen uitte de FATF kritiek op de wijze van strafbaarstelling van het financieren van terrorisme (Brief van de Minister van Financiën aan de Tweede Kamer van 4 maart 2011, nr. 2011D10952). Deze wijkt af van de wijze van strafbaarstelling in het merendeel van de FATF-lidstaten. Het financieren van daden van terrorisme is naar huidig Nederlands recht vervolgbaar als strafbare voorbereiding van een ernstig misdrijf – artikel 46 Sr. Ten einde uitvoering te geven aan het op 9 december 1999 te New York tot stand gekomen Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme (Trb. 2000, 12) (hierna ook: het VN Verdrag) is artikel 46 Sr destijds op enkele punten gewijzigd (Stb. 2001, 675). Daarnaast is het verlenen van geldelijke steun aan een terroristische organisatie strafbaar als deelneming aan die organisatie (vgl. artikel 140a juncto artikel 140, vierde lid, Sr).

De FATF geeft blijkens een de aanbevelingen van het rapport, sterk de voorkeur aan een autonome strafbaarstelling van het financieren van terrorisme. De onderliggende wens is te komen tot een herkenbare strafbaarstelling, op het bestaan waarvan staten – ook die met een minder ontwikkeld strafrechtelijk stelsel – kunnen worden aangesproken. Met het voorliggende voorstel wordt uitvoering gegeven aan de genoemde aanbeveling. Voorgesteld wordt in het Wetboek van Strafrecht een autonome strafbaarstelling van het financieren van terrorisme op te nemen, teneinde dit misdrijf overeenkomstig de aanbevelingen in het rapport van de FATF apart in de wet te positioneren. De nieuwe zelfstandige delictsomschrijving zal naar verwachting voor de praktijk voordelen opleveren in de zin van herkenbaarheid en bruikbaarheid.

Voorgesteld wordt in het Wetboek van Strafrecht BES eveneens een separate strafbaarstelling van het financieren van terrorisme op te nemen, daar de regels van de FATF ook van toepassing zijn op de BES-eilanden. Met dit wetsvoorstel voldoet Nederland aan alle FATF en andere internationale verplichtingen op het terrein van de bestrijding van terrorismefinanciering.

Het wetsvoorstel is voor advies voorgelegd aan het Openbaar Ministerie (OM), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) en de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA). Van alle instanties is advies ontvangen. Deze adviezen hebben op onderdelen tot wijziging, aanvulling of verduidelijking van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting geleid. Hierna zal in de memorie van toelichting, waar aangewezen, aandacht worden besteed aan de verschillende adviezen.

In deze toelichting zal eerst de inhoud van de internationale verplichtingen tot strafbaarstelling van het financieren van terrorisme worden beschreven. Vervolgens wordt ingegaan op de belangrijkste bestanddelen van de voorgestelde nieuwe strafbepaling. Tevens is een artikelsgewijze toelichting opgenomen. In een bijlage bij deze memorie van toelichting is aangegeven op welke wijze het wetsvoorstel voldoet aan de eisen die de FATF stelt aan de strafbaarstelling van het financieren van terrorisme.

2. De verplichting tot strafbaarstelling van het financieren van terrorisme

In FATF-verband is de verplichting tot strafbaarstelling van het financieren terrorisme opgenomen in Speciale Aanbeveling II inzake de bestrijding van het financieren van terrorismefinanciering van de FATF (2001). Deze Speciale Aanbeveling II zoekt in dat verband aansluiting bij het VN Verdrag. Het VN Verdrag verplicht in artikel 2, eerste lid, tot strafbaarstelling van 'degene 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 een gedraging/handeling die een strafbaar feit vormt binnen het toepassingsgebied van en als omschreven in een van de verdragen vermeld in de bijlage' (onderdeel a), of 'enige andere gedraging/handeling bedoeld om de dood van of ernstig lichamelijk letsel te veroorzaken bij een burger, of een ander persoon die niet actief deelneemt aan de vijandelikheden in een situatie van gewapend conflict, wanneer het doel van die gedraging/handeling, door haar aard of context, is een bevolking te intimideren of een regering of internationale organisatie te dwingen tot



het verrichten of het zich onthouden van een handeling' (onderdeel b).

Bij de goedkeuring en uitvoering van het VN Verdrag in 2001 heeft de wetgever geredeneerd dat aan de verplichting tot strafbaarstelling kon worden voldaan door de – voor uitvoering van het Verdrag op onderdelen aangepaste – strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen van artikel 46 Sr in verband te brengen met de misdrijven die naar Nederlands recht uitvoering geven aan (onderdeel a) of geweldsmisdrijven (onderdeel b) (zie Kamerstukken II 2001/02, 28 031, nr. 3, blz. 2–4). Naar zijn aard is het feit financieren van terrorisme immers een misdrijf waarmee een ander misdrijf – veelal het plegen van een aanslag – financieel wordt voorbereid. Achteraf moet worden vastgesteld dat de gekozen benadering op een enkel punt niet helemaal sluitend was. Enkele van de zeer vele bij de ratificatie van de afzonderlijke verdragen aangewezen strafbare feiten als zijnde nodig voor uitvoering van die verdragen, werden niet bedreigd met een gevangenisstraf van acht jaren of hoger; nochtans een vereiste voor toepassing van artikel 46 Sr.

In 2004 heeft de FATF een Interpretative Note – verbindende uitleg – opgesteld bij Speciale Aanbeveling II (te vinden op www.fatf-gafi.org). In deze Interpretative Note wordt een veertiental eisen geformuleerd waaraan de strafbaarstelling van het financieren van terrorisme dien te voldoen. Aan die vereisten voldoet de Nederlandse wetgeving – ook met de keuze om terrorismefinanciering strafbaar te stellen via de figuur van strafbare voorbereiding – in beginsel volledig. Punt 4 van de Interpretative Note luidt dat staten niet mogen voorzien in strafbaarstelling van terrorismefinanciering door deze enkel te baseren op deelneming aan het plegen van strafbare feiten, poging of samenspanning. Daarmee was het voorzien in strafbaarstelling via de figuur van strafbare voorbereiding evenwel mogelijk.

Uit de kritiek gebezigd in het evaluatierapport over Nederland blijkt dat de FATF sindsdien een immer sterkere voorkeur heeft ontwikkeld voor een autonome strafbaarstelling, om de hierboven in de inleiding uiteengezette reden. Daaraan wordt met dit voorstel uitvoering gegeven. Dit neemt niet weg dat het kabinet ervan overtuigd is dat terrorismefinanciering in beginsel ook met toepassing artikel 46 Sr effectief kon worden bestreden (Brief van de Minister van Financiën aan de Tweede Kamer van 4 maart 2011, nr. 2011D10952). Ook het Openbaar Ministerie benadrukte dit in zijn advies bij het voorliggende voorstel.

3. Autonome strafbaarstelling van het financieren van terrorisme

3.1 De bestanddelen van de strafbaarstelling

De voorgestelde zelfstandige strafbaarstelling is gebaseerd op artikel 2 van het VN Verdrag en de daarop voortbordurende Interpretative Note bij Speciale Aanbeveling II. In het hierna volgende worden de drie belangrijkste onderdelen van de voorgestelde strafbepaling van nadere uitleg voorzien. Het gaat om de omschrijving van de financieringshandeling, van het opzet van de dader en van de misdrijven waarop de financiering ziet. Andere aspecten van de strafbepaling worden belicht in de artikelsgewijze toelichting. In de bijlage bij deze memorie van toelichting gaat tevens een transponeringstabel waarin wordt aangegeven hoe met het wetsvoorstel wordt voldaan aan de eisen gesteld in de Interpretative Note bij Speciale Aanbeveling II.

3.2 De financieringshandelingen

Het financieren van terrorisme kan in de praktijk een veelvoud aan verschillende verschijningsvormen aannemen. Het gaat in ruime zin om alle wijzen waarop in financieel en economisch opzicht steun kan worden geboden aan het plegen van daden van terrorisme of feiten die daar direct verband mee houden. In de voorgestelde delictomschrijving wordt dit samengevat als 'het verlenen van geldelijke steun', waaronder moet worden verstaan het verlenen van enig in geld waardeerbaar voordeel. Het doet niet ter zake om welke voorwerpen het gaat waarmee het voordeel wordt verleend, noch of deze een legale of illegale herkomst hebben. Het VN Verdrag en de Interpretative Note spreken daarom neutraal van 'fondsen'. In de Nederlandse strafwet wordt in dit verband de term 'voorwerpen' gebruikt, omvattend alle zaken en vermogensrechten (vgl. Kamerstukken II 2001/02, 28 031, nr. 6, blz. 2). De definitie is opgenomen in het voorgestelde tweede lid van artikel 421 Sr.

De financieringshandelingen zelf kunnen divers van aard zijn. Het kan gaan van het werven van fondsen (bijvoorbeeld door het houden van een collecte voor een gefingeerd goed doel), het voorhanden hebben van geld dat dient om een aanslag te financieren, het geven van informatie over financiering, tot het daadwerkelijk ter beschikking stellen van geldelijke steun. In de kern gaat het om het vergaren of het aan een ander verschaffen van fondsen, zoals omschreven in artikel 2 van het VN Verdrag. Echter is besloten de reikwijdte te verbreden, en daarmee de mogelijkheden voor strafrechtelijke vervolging te verruimen, door ook de feitelijke situatie van het voorhanden hebben van voorwerpen die dienen tot het financieren van terrorisme onder het bereik van de strafwet te brengen. Tevens



is het zich of een ander middelen of inlichtingen verschaffen die dienen om terrorisme te financieren strafbaar gesteld. Hiermee wordt ook het opzetten van financiële constructies, dat een essentiële plaats kan innemen in een traject van het financieren van aanslagen, onder het bereik van de strafwet gebracht. Met opnemings van de zinsneden 'geheel of gedeeltelijk' en 'onmiddellijk of middellijk' wordt bewerkstelligd dat ook financiering van slechts een deel van een terroristische daad, of financiering die plaatsvindt via andere personen of rechtspersonen onder de werking van de strafbepaling valt. Strafbare poging van de genoemde handelingen is eveneens voorstelbaar. Ten slotte dient op grond van artikel 2, vijfde lid, van het VN Verdrag medeplichtigheid aan, medeplegen of uitlokking van, alsmede het leiding geven of deelnemen aan een organisatie die tot doel heeft het plegen van het financieren van terrorisme strafbaar te zijn. Hieraan wordt voldaan door de artikelen 47 en 48 Sr, respectievelijk de artikelen 140 en 140a Sr.

3.3 Het opzet van de dader op het financieren van terrorisme

De financieringshandelingen hebben tot doel het verlenen van geldelijke steun aan het plegen van een terroristisch misdrijf of een misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf, of een van de andere genoemde misdrijven. Het opzet van de dader zal op verwezenlijking van dit doel moeten zijn gericht. Het opzet van de dader zal kunnen worden vastgesteld op subjectieve wijze – waar is de wil van de dader naar eigen verklaring op gericht – en op objectieve wijze; waar is het handelen van de dader naar zijn uiterlijke verschijningsvorm op gericht. In dit kader kan ook worden gewezen op typologieën inzake terrorismefinanciering, ontwikkeld door de FATF, die behulpzaam kunnen zijn bij het duiden van het handelen van de dader.

Het vereiste van opzet bij de dader komt tot uitdrukking in de delictsomschrijving door opnemings van de term 'opzettelijk'. Voldoende is telkens zogenoemd voorwaardelijk opzet bij de dader: dat hij bewust de aanmerkelijke kans aanvaardt dat zijn handelen dient om geldelijke steun te verlenen aan het plegen van daden van terrorisme, in binnen- of buitenland (vgl. Hoge Raad 7 juli 2009, NJ 2009, 401). Hiermee wordt nauw aansluiting gezocht bij het opzetvereiste in het VN Verdrag. Extra opnemings van de zinssnede 'wetende dat', zoals de NOvA in zijn advies voorstelde, is in het licht van het gegeven dat het opzet van de dader betrekking zal moeten hebben op alle bestanddelen van de delictsomschrijving die volgen na de term 'opzettelijk', overbodig.

De dader behoeft niet het oog te hebben op financiering van een specifiek misdrijf, bijvoorbeeld een aanslag op een bepaald doelwit. Aannemelijk moet zijn dat het opzet van de dader is gericht op het financieren van een misdrijf als genoemd in het artikel, zonder dat daarbij van belang is om welk misdrijf het exact gaat. In die zin bestaat – zoals het OM in zijn advies opmerkte – enige parallel met de strafbaarstelling van witwassen, waar het in het verleden gepleegde misdrijf waarvan gelden afkomstig zijn, niet exact behoeft komen vast te staan. Maar er is ook een aanmerkelijk verschil: in geval van het voorgestelde artikel 421 Sr zal wel zekerheid moeten bestaan dat het handelen en het opzet op het financieren bij de dader, een misdrijf betreft dat valt binnen de 'verzameling' van in de strafbepaling genoemde misdrijven. Het is daarbij niet van belang hoe het gefinancierde terroristische feit na voltooiing uiteindelijk strafrechtelijk wordt gekwalificeerd: wordt het feit slechts aangemerkt als eenvoudige zaaksvernieling (artikel 350 Sr), dan doet dit niet af van de strafbaarheid van de financiering als deze zag op een gekwalificeerde vorm van vernieling – bijvoorbeeld de vernieling van een luchtvaartuig (artikel 168 Sr). Van strafbaarheid is verder ook sprake wanneer het misdrijf waarop de financiering zag, niet wordt gepleegd, of wanneer daarbij de verleende geldelijke steun niet is gebruikt (vgl. artikel 2, derde lid, VN Verdrag).

Ten slotte merk ik op dat op basis van het hiervoor uiteengezette opzetverband, het verlenen van geldelijke steun ook meer in het algemeen het financieel steunen van personen of organisaties die zich bezighouden met het plegen van aanslagen kan betreffen.

3.4 De misdrijven waarop de financiering ziet

Dit onderdeel van de voorgestelde strafbaarstelling is complex. Dat is het gevolg van de formulering van artikel 2 van het VN Verdrag, overgenomen in de punten 1 en 2 van de Interpretative Note bij Speciale Aanbeveling II.

Artikel 2 van het VN Verdrag verplicht ten eerste tot strafbaarstelling van de financiering van gedragingen die staten strafbaar moeten stellen op grond van een aantal VN verdragen tegen vormen van terrorisme (artikel 2, eerste lid, onderdeel a). Ten tweede verplicht artikel 2 van het VN Verdrag tot strafbaarstelling van financiering van gedragingen die zijn bedoeld om de dood van of ernstig lichamelijk letsel te veroorzaken bij een burger, wanneer het doel van die gedraging/handeling, door haar aard of context, is een bevolking te intimideren of een regering of internationale organisatie te dwingen tot het verrichten of het zich onthouden van een handeling (artikel 2, eerste lid, onderdeel b).



De financiering van laatstgenoemde gedragingen kan worden strafbaar gesteld door het financieren van terroristische misdrijven en misdrijven ter voorbereiding of vergemakkelijking van terroristische misdrijven strafbaar te stellen. Het gaat dan vooral om geweldsmisdrijven die worden gepleegd met een terroristisch oogmerk. Het in artikel 2, eerste lid, onderdeel b omschreven doel komt overeen met de omschrijving van het terroristisch oogmerk in artikel 83a Sr. Te denken valt onder andere aan zware mishandeling met een terroristisch oogmerk, doodslag of moord met een terroristisch oogmerk. Het VN Verdrag vereist naast deze bestanddelen ook nog dat de handeling 'naar haar aard of context' geëigend is om een bevolking vrees aan te jagen of om een regering of internationale organisatie te dwingen iets te doen of niet te doen.

De daden van terrorisme waarop de financiering kan zien, zullen in de eerste plaats zijn die welke in het Wetboek van Strafrecht als terroristisch misdrijf zijn aangemerkt door de Wet ter terroristische misdrijven (Stb. 2004, 290), ter implementatie van het EU kaderbesluit terrorismebestrijding (2002/475/JBZ). Daarnaast wordt voorgesteld om de financiering van de misdrijven ter voorbereiding en vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf strafbaar te stellen. Deze is denkbaar, bijvoorbeeld in de vorm van geldelijke ondersteuning van een opruiingscampagne (artikel 131 Sr) of van een netwerk gericht op rekrutering van personen voor de gewapende strijd in het buitenland (artikel 205 Sr). Deze misdrijven zijn in artikel 83b als misdrijven ter voorbereiding en vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf aangemerkt in het Wetboek van Strafrecht door de Wet van 12 juni 2009 (Stb. 2009, 245). Zulks geschiedde mede naar aanleiding van de uitvoering van het 16 mei 2005 te Warschau tot stand gekomen Europees Verdrag ter voorkoming van terrorisme van de Raad van Europa (Trb. 2006, 34).

Het VN Verdrag bevat ook de verplichting om financiering van gedragingen strafbaar gesteld in negen VN Verdragen inzake vliegtuigkaping, gijzeling, aanslagen op internationaal beschermde personen, lucht- en scheepvaartmisdrijven, kernmateriaal en terroristische bomaanslagen strafbaar te stellen. Hier kan niet worden aangesloten bij de terroristische misdrijven in het Wetboek van Strafrecht, omdat het financieren ook zonder terroristisch oogmerk strafbaar dient te zijn; een terroristisch oogmerk ontbreekt zowel in de genoemde verdragen als in het VN Verdrag zelf. Daarom is in het tweede lid van het voorgestelde artikel 421 Sr gekozen voor een opsomming van de Nederlandse strafbepalingen die zorg dragen voor strafbaarstelling van het financieren van de gedragingen genoemd in desbetreffende VN verdragen. Het Wetboek van Strafrecht bevat in geval van enkele van deze VN verdragen elders ook een dergelijke opsomming van strafbepalingen, te weten in de regeling van strafrechtsmacht (artikel 4 Sr). Tevens valt te wijzen op artikel 51a van de Uitleveringswet, waarin ten aanzien van deze verdragen ook opsommingen van strafbare feiten zijn opgenomen. Teneinde zo ruim mogelijk te voorzien in rechtsmacht en gronden voor uitlevering, is op die plaatsen ervoor gekozen om de lijst met strafbepalingen die naar Nederlands recht nodig zijn om de gedragingen genoemd in de VN Verdragen strafbaar te stellen uit te breiden met feiten die eraan grenzen of die gelden als generalis gelden ten opzichte van de specialis-delicten waarop het verdrag betrekking heeft (zaaksvernietiging versus vernietiging van een luchtvaartuig). Bij de financiering van terrorisme, in de zin van het financieren van de in de desbetreffende verdragen genoemde delicten, gaat het daarentegen om het financieel voorbereiden van juist die specifieke misdrijven. Of het uiteindelijk tot het beoogde of een ander misdrijf komt, is in tegenstelling tot de dilemma's die voorliggen bij het creëren van rechtsmacht of het voorzien in gronden voor uitlevering, niet relevant. Daarom kan de strafbaarstelling ook beperkt blijven tot de delicten waarop de verplichting tot strafbaarstelling in de verdragen primair ziet. De misdrijven waarmee naar Nederlands recht uitvoering wordt gegeven aan de verplichting tot strafbaarstelling op grond van de negen VN Verdragen, zijn in vier categorieën opgenomen in artikel 421, eerste lid, onderdeel b, Sr. De onderverdeling en de gekozen omschrijving van de misdrijven wordt nader toegelicht in de artikelsgewijze toelichting bij Artikel I, onderdeel E.

Ten slotte wordt gewezen op de verplichting tot strafbaarstelling zoals geformuleerd in punt nr. 2 en 3 van de Interpretative Note bij Speciale Aanbeveling II, om ook de financiering van terroristen en terroristische organisaties strafbaar te stellen. Aan deze verplichting wordt op de volgende wijzen voldaan. De doelbewuste geldelijke ondersteuning van een persoon die volgens de FATF-terminologie dient te worden aangeduid als 'terrorist' (zijnde een persoon die terroristische daden pleegt, dan wel aan het plegen daarvan als medeplichtige, of als leider van of deelnemer aan een organisatie acteert die tot oogmerk heeft het plegen terroristische misdrijven) is via de band van voorwaardelijk opzet strafbaar. Wat betreft de financiering van een terroristische organisatie geldt dat deze naast artikel 421 Sr op grond van artikel 140a juncto artikel 140, vierde lid, Sr ook als deelneming aan die terroristische organisatie kan worden aangemerkt en bestraft.

Ook op andere wijze dan via het commune strafrecht kan overigens het verstrekken van geldelijke steun aan personen of entiteiten die verdacht worden van daden van terrorisme of die daarvoor zijn veroordeeld, strafbaar zijn: namelijk indien deze personen of entiteiten zijn geplaatst op de zogenoemde bevrozingslijsten van de VN en de EU inzake terrorisme (zie o.a. bijlage Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931/GBVB). Het is op grond van de Sanctiewet 1977 strafbaar om financiële middelen te verstrekken aan personen of entiteiten die op deze lijsten staan. Nederland voert in dit verband een actief bevrozingsbeleid, ter uitvoering van VN Veiligheidsraad resolutie 1373. Dit betekent dat ook



reeds zelfstandig bevrozingsmaatregelen worden getroffen, indien een persoon of entiteit in Nederland in verband moet worden gebracht met het plegen van terroristische daden, maar (nog) niet op de lijsten van de Europese Unie of de VN is geplaatst.

4. Financiële paragraaf

Aangezien het voorstel in hoofdzaak slechts op andere wijze voorziet in strafbaarstelling van gedragingen die op het moment ook reeds vervolgbaar zijn, brengt het geen extra financiële kosten met zich in de zin van een uitbreiding van de werklast van politie en justitie. Het voorstel levert ook geen wijziging op van administratieve lasten.

5. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdeel A

De introductie van een zelfstandige strafbepaling voor het misdrijf financieren van terrorisme maakt een aanzienlijke vereenvoudiging van onderdeel 14 van artikel 4 Sr mogelijk, dat betrekking heeft op het vestigen van extraterritoriale rechtsmacht voor financieren van terrorisme.

Onderdelen B en C

Onderhavig wetsvoorstel biedt de gelegenheid om een enkele inconsistentie in de aanmerking van misdrijven als terroristisch misdrijf te verhelpen. Dit leidt tot de wijziging als uitgelegd in onderdeel D. De opsommingen van terroristische misdrijven (artikel 83, tweede lid, Sr) en van misdrijven ter voorbereiding en vergemakkelijking van terroristische misdrijven (artikel 83b, Sr), worden conform aangepast.

Onderdeel D

Tot dusver zijn misdrijven inzake zaaksvernietiging in artikel 354a Sr enkel aangemerkt als misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf. Dit gaat voorbij aan het feit dat deze misdrijven ook zelf als daad van terrorisme kunnen gelden en kunnen worden gepleegd met een terroristisch oogmerk. Onderdeel D vult artikel 354a Sr in deze zin aan.

Onderdeel E

In het algemene deel van deze memorie van toelichting zijn meerdere aspecten van artikel 421 Sr reeds van uitleg voorzien.

In artikel 421, eerste lid, onderdeel b, Sr zijn de verplichtingen tot strafbaarstelling die voortvloeien uit de negen in de bijlage bij het VN Verdrag genoemde verdragen vervat. In verband met de overzichtelijkheid is ervoor gekozen om deze onder te brengen in vier groepen, elk voorzien van een apart gedachtestreepje.

Het eerste gedachtestreepje omvat misdrijven ter uitvoering van het op 14 december 1973 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de voorkoming en bestraffing van misdrijven tegen internationaal beschermde personen, met inbegrip van diplomaten (Trb. 1981, 69).

De misdrijven genoemd. De termen 'internationaal beschermd persoon' en 'beschermde goederen' worden ook omschreven in artikel 87b Sr.

Het tweede gedachtestreepje omvat misdrijven ter uitvoering van het op 3 maart 1980 te Wenen/New York tot stand gekomen Verdrag inzake de fysieke beveiliging van kernmateriaal (Trb. 1981, 7). Het gaat om enkele bijzondere misdrijven opgenomen in het Wetboek van Strafrecht en de handhabingsbepalingen uit de Kernenergiewet.

Het verdrag verplicht daarnaast tot strafbaarstelling van een aantal vermogensdelicten, indien ze zijn begaan met betrekking tot kernmateriaal. De term 'kernmateriaal' wordt gedefinieerd in artikel 1 van het Verdrag inzake de fysieke beveiliging van kernmateriaal en luidt: 'plutonium, met uitzondering van plutonium waarvan de isotoopconcentratie aan plutonium -238 hoger is dan 80%; uranium 233; uranium, verrijkt in de isotopen 235 of 233; uranium bestaande uit een mengsel van isotopen, zoals deze in de natuur voorkomen anders dan in de vorm van erts of ertsresidu, en elke stof die een of meer van de hierboven genoemde isotopen bevat'.

Het derde gedachtestreepje omvat het op 16 december 1970 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Verdrag tot bestrijding van het wederrechtelijk in zijn macht brengen van luchtvaartuigen (Trb. 1971,



50), het op 23 september 1971 te Montreal tot stand gekomen Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen tegen de veiligheid van de burgerluchtvaart (Trb. 1971, 218), het op 17 december 1979 te New York tot stand gekomen Internationaal Verdrag tegen het nemen van gijzelaars (Trb. 1981, 53); het op 24 februari 1988 te Montreal tot stand gekomen Protocol tot bestrijding van wederrechtelijke daden van geweld op luchthavens voor de internationale burgerluchtvaart (Trb. 1988, 88), het op 10 maart 1988 te Rome tot stand gekomen Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van de zeevaart (Trb. 1989, 17), en het op 10 maart 1988 tot stand gekomen Protocol tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van vaste platforms op het continentale plat (Trb. 1989, 18).

Deze verdragen hebben met elkaar gemeen dat ze zien op het beschermen van de veiligheid van de luchtvaart en scheepvaart (aanslagen, kaping). Het Verdrag tegen het nemen van gijzelaars sluit daar bij aan. De genoemde verdragen zijn uitgevoerd door opnemng van een aantal bijzondere misdrijven in het Wetboek van Strafrecht, waarnaar hier kan worden verwezen.

Het vierde gedachtestreepje betreft het op 15 december 1997 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen (Trb. 1998, 84). Hier geldt dat de verplichting tot strafbaarstelling die voortvloeit uit het verdrag zeer ruim is, en is uitgevoerd door verwijzing naar een groot aantal bestaande misdrijven: misdrijven waarvan sprake kan zijn bij het opzettelijk een springstof of ander dodelijk instrument tot ontlading of ontploffing brengen met de bedoeling de dood of ernstig lichamelijke letsel te veroorzaken, of met de bedoeling grootschalige vernieling aan te richten. Op een tweetal belangrijke punten wordt de verplichting tot strafbaarstelling echter vervolgens door het verdrag zelf beperkt. Allereerst is de werking van het verdrag beperkt in de gedraging: 'het wederrechtelijk en opzettelijk een springstof of ander dodelijk instrument afleveren, plaatsen, tot ontlading of ontploffing brengen'. Daarbij moet op grond van artikel 1, derde lid, van het verdrag onder dodelijk instrument verstaan: 'elk wapen of instrument dat ontworpen is of het vermogen heeft om de dood, ernstig lichamelijke letsel of aanzienlijke materiële schade te veroorzaken door het laten vrijkomen, de verspreiding of inwerking van giftige chemicaliën, biologische middelen of vergiften of vergelijkbare substanties of straling of radioactief materiaal'. De tweede beperking van de strafbaar te stellen gedraging ziet op de plaats waar deze geschiedt: 'op, bij of in een openbare plaats, een staats- of regeringsvoorziening, een openbaar vervoerssysteem of een infrastructurele voorziening.' De nadere omschrijving van de gedraging is – verkort – opgenomen in het vierde gedachtestreepje. De beperking naar de plaats lijkt minder pertinent, daar slechts weinig gedragingen niet zullen plaatsvinden 'op, bij of in een openbare plaats'. Bijna elke denkbare plaats zal gegeven de omvang van de gedraging waar het meestal om zal gaan (een bomexplosie) als zodanig kwalificeert. Een aanslag met explosieven in een niet-openbare plaats, bijvoorbeeld een woning, zal immers – aangezien een woning doorgaans aan een straat zal liggen – tevens kwalificeren als 'bij een openbare plaats'. Voorgesteld wordt daarom de gedraging niet op deze wijze te beperken.

Artikel 421 Sr heeft net als artikel 46 Sr voor ogen de voorbereiding van ernstige delicten strafbaar te stellen. Het gaat evenwel om een strafbaarstelling die ziet op de voorbereiding van specifieke (terroristische) misdrijven, zoals bijvoorbeeld ook artikel 214 Sr voorbereidingshandelingen strafbaar stelt met betrekking tot valsemunterijdelicten. De wet sluit niet uit dat de algemene strafbaarstelling van artikel 46 Sr in samenhang met de delicten die zijn omschreven in artikel 421 Sr wordt toegepast. Voorwaarde is wel dat op overtreding van die misdrijven een gevangenisstraf van acht jaar of meer gesteld. Van specialiteit is – net als bij artikel 214 Sr – derhalve geen sprake. Strafbare voorbereiding – artikel 46 Sr – van het delict van artikel 421 Sr is lastig voorstelbaar omdat in dat geval al snel ook de delictomschrijving van artikel 421 Sr zal worden vervuld. Niettemin sluit de wet ook deze delictsvariant niet uit. Een poging tot het plegen van het delict van artikel 421 Sr is eveneens strafbaar. Een voorbeeld daarvan is de poging om geld in te zamelen voor een organisatie die terroristische misdrijven pleegt, bijvoorbeeld door het organiseren van een wervingsbijeenkomst die door ingrijpen van politie en justitie uiteindelijk niet plaatsvindt. Deelneming aan het misdrijf van artikel 421 Sr laat zich eveneens voorstellen, in het bijzonder medeplegen. Het OM vroeg in zijn advies in dit verband nog aandacht voor het geval waarin pas na het plegen van een terroristische daad geldelijke steun wordt verstrekt, die als beloning voor het plegen van een daad van terrorisme in het vooruitzicht was gesteld. Dit handelen is strafbaar als uitlokking tot het plegen van een terroristische daad (artikel 47 Sr).

Ten slotte zij nog gewezen op het onderscheid tussen de voorgestelde strafbaarstelling van het financieren van terrorisme en overtreding van de Sanctiewet 1977. Op grond van de Sanctiewet 1977 is het onder andere strafbaar om financiële middelen te verstrekken aan personen of entiteiten die op een van de bevrozingslijsten van de VN of de EU inzake terrorisme staan (zie o.a. bijlage Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931/GBVB). De strafbaarstelling van terrorismefinanciering beperkt zich echter zeker niet tot het verstrekken van financiële middelen aan personen of organisaties die als terrorist respectievelijk terroristische organisatie zijn aangemerkt. De NVvR leek er in zijn advies van uit te gaan, dat met de strafbaarstelling van het overtreden van de Sanctiewet in alle gevallen een bruikbaar alternatief bestaat voor de voorgestelde strafbaarstelling. Dat is dus niet het geval. Het is



overigens wel denkbaar dat een persoon geld inzamelt en dat verzendt aan een organisatie die figureert op een bevroezingslijst. De dader pleegt dan twee verschillende delicten.

Artikel II

Onderdelen A tot en met E

Het betreft dezelfde wijzigingen als toegelicht bij Artikel I, zij het in relatie tot het Wetboek van Strafrecht BES.

Artikel III

De introductie van een zelfstandige strafbepaling voor het misdrijf financieren van terrorisme maakt het mogelijk een aanzienlijke vereenvoudiging van onderdeel van artikel 51a van de Uitleveringswet dat betrekking heeft op het vestigen van een grondslag voor uitlevering van personen wegens het misdrijf financieren van terrorisme.

Artikel IV

In de Wet ter voorkoming van witwassen en het financieren van terrorisme is tot dusver een driedelige beschrijving van het financieren van terrorisme opgenomen. Een van de punten van kritiek van de FATF-evaluatie was de vermeend mindere inzichtelijkheid van de samengestelde, feitelijke omschrijving. Na invoering van een zelfstandige strafbaarstelling van financieren van terrorisme kan voor de duidelijkheid daarnaar worden verwezen.

Artikel V

Het betreft dezelfde wijziging als in Artikel IV, zij het voor de BES-wetgeving.

Artikel VI

Betreft een overgangsbepaling in verband met inwerkingtreding op later te bepalen tijdstip van de Wet ter voorkoming van witwassen en het financieren van terrorisme BES. Deze wet vervangt de Wet melding ongebruikelijke transacties BES, waarin de in artikel V voorgestelde tevens moet worden doorgevoerd.

Artikel VII

Het betreft een gebruikelijke inwerkingtredingsbepaling. Gelet op het belang van spoedige opvolging van de aanbevelingen van de FATF-evaluatie van Nederland, wordt de mogelijkheid voorbehouden af te wijken van de vaste verandermomenten voor wetgeving.

De Minister van Veiligheid en Justitie,



BIJLAGE

Transponeringstabel Interpretative Note Speciale Aanbeveling II van de FATF - Nederlandse wetgeving zoals deze luidt na inwerkingtreding van het wetsvoorstel strafbaarstelling financiers terrorisme

Interpretative Note bij Speciale Aanbeveling II		NL Wetgeving na wetsvoorstel
Nr. 1	Landen dienen te beschikken over de juridische mogelijkheden om daders van het financieren van terrorisme te vervolgen en te bestraffen.	Algemeen van aard.
Nr. 2	Voor de uitleg van Speciale Aanbeveling II en deze Interpretative Note gelden de volgende definities:	
	a) De term 'fondsen' omvat elke soort vermogensbestanddelen, tastbaar of ontastbaar, roerend of onroerend, hoe ook verworven, en juridische documenten of instrumenten in welke vorm dan ook, inclusief elektronische of digitale, rechten op, belangen in, dergelijke vermogensbestanddelen, inclusief, maar niet beperkt tot banktegoeden, traveller cheques, money orders, aandelen, zekerheden, obligaties, drafts, kredietbrieven.	a) Fondsen wordt gedekt door 'voorwerpen' in artikel 421 Sr. Zie ook artikel 421, tweede lid, Sr en memorie van toelichting in paragraaf 3.2.
	b) De term 'terrorist' betreft een natuurlijke persoon die terroristische daden pleegt, poogt te plegen, dan wel aan het plegen daarvan als medeplichtige, of als leider van of deelnemer aan een organisatie acteert die tot oogmerk heeft het plegen terroristische misdrijven;	b) In het Nederlandse strafrecht ligt de nadruk op de daden die de terrorist pleegt. Zie memorie van toelichting, paragraaf 3.4.
	c) De term 'terroristische daad' betreft: – misdrijven als omschreven in het op 16 december 1970 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Verdrag tot bestrijding van het wederrechtelijk in zijn macht brengen van luchtvaartuigen (Trb. 1971, 50), het op 23 september 1971 te Montreal tot stand gekomen Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen tegen de veiligheid van de burgerluchtvaart (Trb. 1971, 218), het op 14 december 1973 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de voorkoming en bestraffing van misdrijven tegen internationaal beschermde personen, met inbegrip van diplomaten (Trb. 1981, 69), het op 17 december 1979 te New York tot stand gekomen Internationaal Verdrag tegen het nemen van gijzelaars (Trb. 1981, 53), het op 3 maart 1980 te Wenen/New York tot stand gekomen Verdrag inzake de fysieke beveiliging van kernmateriaal (Trb. 1981, 7), het op 24 februari 1988 te Montreal tot stand gekomen Protocol tot bestrijding van wederrechtelijke daden van geweld op luchthavens voor de internationale burgerluchtvaart (Trb. 1988, 88), het op 10 maart 1988 te Rome tot stand gekomen Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van de zeevaart (Trb. 1989, 17), het op 10 maart 1988 tot stand gekomen Protocol tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van vaste platforms op het continentale plat (Trb. 1989, 18) en het op 15 december 1997 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen (Trb. 1998, 84); en – enige andere gedraging/handeling bedoeld om de dood van of ernstig lichamelijk letsel te veroorzaken bij een burger, of een ander persoon die niet actief deelneemt aan de vijandelikheden in een situatie van gewapend conflict, wanneer het doel van die gedraging/handeling, door haar aard of context, is een bevolking te intimideren of een regering of internationale organisatie te dwingen tot het verrichten of het zich onthouden van een handeling.	c) Dit komt overeen met de definities gebruikt in de verplichting tot strafbaarstelling in artikel 2, eerste lid, onderdelen a en b, van het VN Verdrag. Artikel 421 Sr omvat beide genoemde groepen misdrijven. Zie memorie van toelichting, paragraaf 3.4.
	d) De term 'financier van terrorisme' heeft tevens betrekking op het financieren van terroristen of terroristische organisaties;	d) Artikel 421 Sr en artikel 140a jo artikel 140, vierde lid, Sr. Zie uitleg in paragraaf 3.4 van de memorie van toelichting.
	e) De term 'terroristische organisatie' verwijst naar een groep terroristen die terroristische daden pleegt, poogt te plegen, dan wel aan het plegen daarvan als medeplichtige, of als leider van of deelnemer aan een organisatie acteert die tot oogmerk heeft het plegen terroristische misdrijven.	e) Artikelen 140, 140a, 47 en 48 Sr.
Nr. 3	Het misdrijf financieren van terrorisme dient zich uit te strekken over elke persoon die opzettelijk fondsen verzamelt of verschaft, onmiddellijk of middellijk, met de wederrechtelijke bedoeling dat deze worden gebruikt in de wetenschap dat ze worden gebruikt, geheel of gedeeltelijk, om terroristische daden te verrichten, door een terroristische organisatie of door een individuele terrorist.	Artikel 421 Sr; uitleg in paragraaf 3 van de memorie van toelichting.
Nr. 4	Strafbaarstelling van financieren van terrorisme mag niet slechts via strafbaarstelling van deelneming aan, poging of samenspanning tot daden van terrorisme, plaatsvinden.	Artikel 421 Sr voorziet in een autonome strafbepaling. Zie uitleg in memorie van toelichting, paragraaf 2.
Nr. 5	Fondsen ingezet voor de financiering van terrorisme kunnen zowel een legale als een illegale herkomst hebben.	Artikel 421, tweede lid, Sr. Zie uitleg in memorie van toelichting, paragraaf 3.2.
Nr. 6	De strafbaarstelling van financieren van terrorisme zal niet vereisen dat: a) de fondsen daadwerkelijk zijn aangewend om (te pogen om) een terroristische daad te plegen;	a) artikel 421 Sr (zie uitleg in memorie van toelichting, paragraaf 3.3)



Interpretative Note bij Speciale Aanbeveling II		NL Wetgeving na wetsvoorstel
	b) een specifieke terroristische daad moet kunnen worden aangewezen.	b) artikel 421 Sr (zie uitleg in memorie van toelichting, paragraaf 3.2)
Nr. 7	Poging tot financieren van terrorisme dient strafbaar te zijn.	Artikel 45 jo 421 Sr
Nr. 8	De volgende gedragingen dienen eveneens strafbaar te zijn:	
	a) medeplichtigheid;	a) artikel 48 jo artikel 421 Sr
	b) uitlokking of medeplegen;	b) artikel 47 jo artikel 421 Sr
	c) deelneming aan een criminele organisatie die tot doel heeft terrorisme te financieren.	c) artikelen 140, 140a jo artikel 421 Sr, danwel artikel 140a jo artikel 140, vierde lid, Sr
Nr. 9	Financieren van terrorisme moet een gronddelict zijn voor het misdrijf witwassen.	Artikel 420bis Sr (witwassen van voorwerpen afkomstig van enig misdrijf)
Nr. 10	Financieren van daden van terrorisme moet strafbaar zijn, ongeacht of deze daden in Nederland of in het buitenland plaats zullen vinden.	Artikel 421 Sr. Vgl. Hoge Raad 10 februari 2009, NJ 2009, 346, ten aanzien van het in Nederland voorbereiden van een misdrijf dat in het buitenland wordt gepleegd.
Nr. 11	Het dient mogelijk te zijn om het opzet van de dader af te leiden uit objectieve omstandigheden.	Dit is mogelijk op grond van geldende rechtspraak. Vgl. bijvoorbeeld Hoge Raad 28 september 2004, NJ 2007, 278 en Hoge Raad 27 september 2005, NJ 2006, 473.
Nr. 12	De strafrechtelijke aansprakelijkheid voor terrorismefinanciering dient zich uit te strekken tot rechtspersonen.	Artikel 51 Sr jo artikel 421 Sr
Nr. 13	De strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen dient niet te leiden tot uitsluiting van andere vormen strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en civielrechtelijke aansprakelijkheid.	Artikel 51 Sr kan worden gebruikt naast strafrechtelijke vervolging van betrokken natuurlijke personen, en staat niet in de weg aan het nemen van civielrechtelijke sancties (bijv. toepassing van artikel 2:20 BW) of bestuursrechtelijke maatregelen (zoals bevrozing van tegoeden op basis van de Sanctiewet).
Nr. 14	Er moet worden voorzien in straffen voor natuurlijke en rechtspersonen die 'effectief, proportioneel en ontmoedigend' zijn.	Het gekozen strafmaximum sluit aan bij strafmaxima die van kracht zijn in andere lidstaten van de FATF; Duitsland 10 jaar (par. 89a StGB), Frankrijk 10 jaar (artikel 421-2-2 CP), Oostenrijk 5 jaar (artikel 278d StGB) en Zwitserland 5 jaar (artikel 260quinquies StGB), en maakt een bestraffing mogelijk die 'effectief, proportioneel en ontmoedigend' is.