

Vergaderjaar 2001–2002

**28 031**

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

**Nr. 4**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 30 oktober 2001

De vaste commissie voor Justitie<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

#### **1. Inleiding**

De leden van de PvdA-fractie hebben met meer dan gebruikelijke interesse kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden van deze fractie zijn met de regering van mening dat het noodzakelijk is te voorzien in een internationaal instrument dat gericht is op de bestrijding van financiering van terrorisme. Eveneens zijn deze leden het met de regering eens dat een voortvarende behandeling van dit wetsvoorstel van groot belang is.

In aansluiting op opmerkingen van deze leden met betrekking tot het wetsvoorstel ter goedkeuring van onderhavig verdrag (Kamerstukken II, 2001–2002, 28 030 (R 1701)) hebben zij de volgende vragen. De Raad van State heeft aangegeven dat in de opsomming van misdrijven als omschreven in artikel 46 van het Wetboek van Strafrecht enkele delicten voorkomen waarvan de voorbereiding niet strafbaar is, omdat de wettelijke maximumstraf minder is dan acht jaar. De Raad twijfelt dan ook aan de effectiviteit van de gekozen opzet en geeft in overweging voor de financiering van terroristische aanslagen een afzonderlijke delictomschrijving in te voeren (pagina 3, onder 3 van het advies van de Raad van State). De regering acht dat niet nodig omdat het Wetboek van Strafrecht langs een of andere weg voldoende mogelijkheden biedt. De leden van de PvdA-fractie verzoeken de regering uiteen te zetten welke misdrijven, bij handhaving van de voorgestelde opzet, niet onder de werking van artikel 46 van het Wetboek van Strafrecht vallen.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel. Zij vinden het van groot belang dat de verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag zo snel mogelijk (na goedkeuring bij wetsvoorstel 28 030 (R1701)) worden uitgevoerd. Zij hebben nog een aantal vragen.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Swildens-Rozendaal (PvdA), voorzitter, Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Zijlstra (PvdA), Apostolou (PvdA), Middel (PvdA), Van Heemst (PvdA), Dittrich (D66), Rabbae (GroenLinks), Van Oven (PvdA), Kamp (VVD), ondervoorzitter, Rouvoet (ChristenUnie), O. P. G. Vos (VVD), Passtoors (VVD), Van Wijmen (CDA), De Wit (SP), Ross-van Dorp (CDA), Niederer (VVD), Nicolai (VVD), Halsema (GroenLinks), Weekers (VVD), Van der Staaij (SGP), Wijn (CDA) en Vacature (PvdA).

Plv. leden: Wagenaar (PvdA), Balkenende (CDA), Cörüz (CDA), Van Vliet (D66), Duijkers (PvdA), Kuijper (PvdA), Albayrak (PvdA), Barth (PvdA), Hoekema (D66), Karimi (GroenLinks), Santi (PvdA), Luchtenveld (VVD), Slob (ChristenUnie), Van den Doel (VVD), Rijpstra (VVD), Rietkerk (CDA), Marijnissen (SP), Buijs (CDA), Van Baalen (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), Vacature (GroenLinks), De Vries (VVD), Van Walsem (D66), De Pater-van der Meer (CDA), Arib (PvdA).

Deze leden van de VVD-fractie zijn van oordeel dat een terroristische aanslag zo goed als zeker te kwalificeren zal zijn als een of meerdere van de door de regering opgesomde strafbare feiten. Zij geven de regering in overweging om aan die opsomming toe te voegen het strafbare feit: «de opzettelijke verkoop, aflevering, en aanbidding van schadelijke waren» (artikel 174 Sr.). Het (doen) bezorgen van ziekte-veroorzakende stoffen kan namelijk onder deze delictsbeperking vallen. Is de regering bereid om dit voorstel over te nemen?

Ondanks een andersluidend advies van de Raad van State heeft de regering er voor gekozen om geen afzonderlijke delictsomschrijving in te voeren voor de financiering van terroristische aanslagen. De leden van de VVD-fractie zijn vooralsnog niet overtuigd dat het Nederlandse straf(proces)recht voldoende mogelijkheden biedt om effectief op te kunnen treden tegen de financiering van terrorisme zoals omschreven in artikel 2 van het Verdrag. Wil de regering haar motivering voor de gemaakte keuze nog eens nader toelichten?

De leden van de VVD-fractie zijn met de regering van oordeel dat het financieren van een terroristische aanslag onder omstandigheden aan te merken kan zijn als een zogenaamde strafbare voorbereidingshandeling als bedoeld in artikel 46 Sr. Zij merken echter op dat de financier ingevolge deze bepaling slechts strafbaar kan zijn indien de terroristische aanslag in vereniging wordt begaan. Kent het Verdrag ook een dergelijke beperking? Kan de regering aangeven op welke wijze een financier in Nederland strafrechtelijk kan worden vervolgd indien er geen sprake is van «in vereniging begaan»? De leden van de VVD-fractie begrijpen artikel 2 lid 3 van het Verdrag aldus dat – kort samengevat – de financier ook strafbaar kan zijn indien de door hem geworven fondsen voor een terroristische aanslag daar uiteindelijk niet voor worden aangewend. Te denken valt bijvoorbeeld aan de omstandigheid dat (a) de financier de door hem geworven fondsen aan een legaal doel besteedt of (b) de terroristische aanslag niet plaatsvindt. Is die lezing juist?

Kan de regering aangeven op welke wijze een financier in die situatie in Nederland strafrechtelijk kan worden vervolgd, met name gelet op het bepaalde in artikel 46b Sr?

Het is denkbaar dat een financier in Nederland fondsen werft ten behoeve van een moordaanslag maar dat uiteindelijk -zonder dat de financier dit weet – een ander misdrijf wordt gepleegd. Kan de regering aangeven op welke wijze een financier in die situatie in Nederland strafrechtelijk kan worden vervolgd? Is het wenselijk dat een generieke delictsomschrijving voor het misdrijf «terroristische aanslag» wordt ingevoerd? Te denken valt aan een formulering die overeenstemt met artikel 2 lid 1 sub a en b van het Verdrag.

De leden van de VVD-fractie zijn met de regering van oordeel dat het financieren van een terroristische aanslag onder omstandigheden kan worden aangemerkt als het deelnemen aan dat feit. Deze leden begrijpen artikel 2 lid 4 van het Verdrag aldus dat ook strafbaar moet worden gesteld – kort samengevat – de poging tot het financieren van een terroristische aanslag (los van de vraag of die aanslag uiteindelijk plaatsvindt). Is die lezing juist? Kan de regering aangeven op welke wijze een financier in die situatie in Nederland (als deelnemer) strafrechtelijk kan worden vervolgd? Is het in dit kader relevant dat de financiering van een (voorgenomen) terroristische aanslag als zodanig niet bij afzonderlijke delictsomschrijving strafbaar is gesteld? Te denken valt aan het voorbeeld dat een financier staakt met het werven van fondsen voor een aanslag en dat op dat moment nog niets is ondernomen ter uitvoering van die aanslag. De regering stelt dat de Nederlandse wetgeving reeds voorziet in de verplichtingen als neergelegd in artikel 8 van het Verdrag. Dat artikel strekt ertoe dat fondsen die zijn vergaard ter financiering van terroristische aanslagen in beslag worden genomen en verbeurd worden verklaard. Kan

de regering aangeven op welke wijze het Nederlandse strafrecht en/of burgerlijk recht hierin voorziet, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Op zich zijn deze leden ingenomen met het feit dat de uitvoeringswetgeving tegelijkertijd met de goedkeuringswet aan het parlement is aangeboden, om daarmee bij inwerkingtreding meteen de mogelijkheid te hebben op basis van de Uitleveringswet en het Wetboek van Strafrecht over te gaan tot strafvervolgning dan wel uitlevering van verdachte personen. De leden van de CDA-fractie vragen evenwel aan de regering waarom zij er niet voor gekozen heeft om terrorisme als zodanig op te nemen in het Wetboek van Strafrecht. Deze leden menen dat dit een veel eenvoudiger methode zou zijn geweest. Het zou naar de mening van de leden van de CDA-fractie de duidelijkheid ten goede zijn gekomen om in één strafbepaling te komen tot afzonderlijke strafbaarstelling van de financiering van terroristische aanslagen. Ook al ontstaat er dan wellicht overlap met reeds bestaande misdrijven zoals bijvoorbeeld opzettelijke en wederrechtelijke vernieling van goederen van een ander (art. 350 Sr), geweld tegen iemand in een luchtvaartuig (art. 385b Sr) of doodslag (art. 287 Sr), dan nog zou naar de mening van deze leden daarvan niet afgezien moeten worden. Het specifieke karakter en de ernst van de financiering van terrorisme zou dit naar de mening van deze leden rechtvaardigen. De signaalwerking van zulk een bepaling weegt op tegen de mogelijke samenloop van generieke en specifieke strafbepalingen, zo menen deze leden. Ook bij het lidmaatschap van een criminele organisatie heeft de regering ondanks mogelijke samenloop toch gekozen voor afzonderlijke strafbaarstelling. De leden van de CDA-fractie zijn niet overtuigd door de regering dat er zwaarwegende redenen zouden zijn om in geval van financiering van terrorisme af te zien van afzonderlijke strafbaarstelling. Gelet op hun wens om terrorisme als zodanig op te nemen in het Wetboek van Strafrecht pleiten deze leden ervoor om ook te komen tot een afzonderlijke strafbaarstelling van financiering van terrorisme.

De leden van de CDA-fractie zetten ook vraagtekens bij de gekozen constructie, met name in verband met de bewijsproblemen indien slechts één persoon optreedt als financier van terroristische aanslagen. Ook de Raad van State wees op de bewijsproblemen indien men zulk een persoon zou willen vervolgen op grond van lidmaatschap van een criminele organisatie. De regering wijst erop dat deze persoon veelal niet in zijn eentje handelt en dat financiering van terroristische gedragingen vrijwel steeds in georganiseerd verband plaats vindt. De leden van de CDA-fractie menen dat het Wetboek van Strafrecht gebaseerd moet zijn op de mogelijkheid om ongewenst gedrag te kunnen bestraffen en niet gebaseerd moet zijn op veronderstellingen. Zij wijzen er daarnaast op dat terroristische aanslagen weliswaar meestal in georganiseerd verband plaatsvinden, maar financiering wel degelijk afzonderlijk of zonder dat men lid is van een criminele organisatie kan plaatsvinden.

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

Verder vragen de leden van de CDA-fractie op welke wijze in de gekozen constructie ook de strafbaarheid van voorbereidende activiteiten gewaarborgd is. Met betrekking tot de strafbaarstelling willen de leden van de CDA-fractie voorts vernemen hoe de Nederlandse strafmaat zich verhoudt tot de strafmaat in de overige verdragsstaten.

De leden van de D66-fractie vragen of het doen van giften aan een liefdadigheidsorganisatie die de dekmantel vormt voor een terroristische organisatie (zie de recente discussie over een aantal in Nederland gevestigde organisaties) een strafbaar feit kan opleveren op grond van dit verdrag resp. de Nederlandse strafwetgeving (art.46 Sr)? De leden van de D66-fractie vragen voorts wat de betekenis is van de woorden: «Voor zover kan worden overzien» bij de stelling dat: «de (in?) artikel 2 van het Verdrag strafbaar gestelde financiering van terrorisme worden gebracht onder het bereik van bovenstaande strafbepalingen» (pagina 4, pt.1.4 van de memorie van toelichting). Wordt hiermee bedoeld op mogelijke nieuwe, nu nog niet bekende, vormen van terrorisme? Valt overigens de dreiging met bio- of chemoterrorisme onder de huidige strafbepalingen in Titel VII van Boek II Wetboek van Strafrecht, met name artikel 161quater, zo vragen de leden van de D66-fractie.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met grote belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel, dat voorziet in de uitvoering van het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme. De leden van de GroenLinks-fractie onderkennen het belang van adequate aanpak van terrorisme bij de bron van het financieel mogelijk maken van voorbereidingen van terroristische aanslagen. Daarbij mag evenwel niet uit het oog worden verloren dat rechtsstatelijke waarborgen in deze vormen van internationale criminaliteit onverkort van toepassing moeten blijven.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel tot uitvoering van het Internationaal Verdrag inzake de bestrijding van de financiering van terrorisme. Onder verwijzing naar hun inbreng bij het wetsvoorstel tot goedkeuring van het genoemde verdrag zelf (Kamerstukken II 2001–2002, 28 030), wensen zij over het onderhavige wetsvoorstel een aantal vragen aan de regering ter beantwoording voor te leggen.

In de toelichting op het onderhavige wetsvoorstel wordt verondersteld dat handelingen die met de financiering van terrorisme samenhangen, feitelijk al strafbaar zijn gesteld via de omschrijving van een groot aantal afzonderlijke delicten in het Wetboek van Strafrecht. In het bijzonder is afgezien van een aparte strafbaarstelling van de financiering van terrorisme. In hoeverre moet dit worden gezien tegen de achtergrond van verdere standpuntbepalingen over de strafbaarstelling van terrorisme als afzonderlijk delict als zodanig? Deze leden zijn er vooralsnog niet van overtuigd dat afzonderlijke strafbaarstelling van de financiering van terrorisme in het verlengde van strafbaarstelling van het lidmaatschap van een terroristische organisatie als zodanig geen nuttige toevoeging zou vormen ten opzichte van het bestaande strafrechtelijk instrumentarium en zij vragen een nadere toelichting op dit punt. In het bijzonder verwijzen zij naar de bij het verslag inzake wetsvoorstel 28 030 reeds aan de orde gestelde problematiek van de inzameling van geld ten behoeve van organisaties die zich zowel met liefdadigheid als met terrorisme bezig houden (liefdadigheid als dekmantel voor terrorisme).

De leden van de fractie van de ChristenUnie stellen tenslotte een nadere toelichting op prijs ten aanzien van de mogelijke gevolgen van het wetsvoorstel voor de financiële wereld. In hoeverre betekent het onderhavige wetsvoorstel dat in omstandigheden bijvoorbeeld gemakkelijker medeplichtigheid kan worden aangenomen?

De leden van de SGP-fractie kunnen instemmen met de wijze waarop wordt voorgesteld uitvoering aan het Verdrag te geven. Zij kunnen zich verenigen met het standpunt van de regering om niet over te gaan tot afzonderlijke strafbaarstelling van financiering van een terroristische aanslag. Naar zij uit de memorie van toelichting begrijpen, is de uitvoering van het Verdrag reeds voorzien door bestaande strafbepalingen, met name door artikel 46 Sr. inzake voorbereidingshandelingen.

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

De leden van de CDA-fractie hebben reeds bij de goedkeuringswet (Kamerstukken II, 2001–2002, 28 030) hun instemming uitgesproken voor de uitbreiding van de Nederlandse jurisdictie voor het geval de vermoedelijke dader van een van de feiten van het Verdrag zich in Nederland bevindt. Zij kunnen dan ook instemmen met de vestiging van universele rechtsmacht.

Deze leden kunnen verder eveneens instemmen met de vestiging van rechtsmacht indien het strafbare feit is gericht tegen een eigen onderdaan, ook wanneer de terroristische handeling is gericht tegen een Nederlandse onderdaan buiten het grondgebied van Nederland.

## **3. Uitlevering**

De leden van de PvdA-fractie merken op dat in de memorie van toelichting de aanvulling van artikel 51a van de Uitleveringswet wordt toegelicht. De omschrijving «De aanvulling ziet op alle misdrijven waaronder financiering van terrorisme bomaanslag kan worden gebracht» is voor de leden van de PvdA-fractie onbegrijpelijk, reden waarom deze leden een nadere uitleg vragen wat onder deze omschrijving moet worden verstaan.

De leden van de CDA-fractie vernemen graag hoe het sluitstuk van uitlevering geregeld is. Levert Nederland ook uit aan verdragsstaten die de doodstraf kennen? Is er een categorie verdachten van terroristische delicten die Nederland niet zal uitleveren, zoals in het verleden wel is gebeurd bij leden van de ETA?

De leden van de D66-fractie vragen of bij het gestelde over uitlevering (p.6 van de memorie van toelichting) aandacht is gegeven aan het door de Commissie Meijers reeds in 1999 aan de regering gegeven advies om bij uitlevering zeker te stellen dat fundamentele mensenrechten niet worden geschonden, en zo ja in welke zin?

De leden van de D66-fractie steunen op zich de toepasselijkheid van artikel 3 van het Verdrag op artikel 11, derde lid van de Uitleveringswet, maar vragen naar aanleiding van deze toepasselijkheid wel hoeveel relevantie dit artikel uit de Uitleveringswet eigenlijk bezit. Wordt hier vaak gebruik van gemaakt? Is nu voor wat betreft terrorisme het risico dat terroristische daden door de kenschets als politiek delict niet vervolgbaar zijn, voldoende afgeschermd? Is ten slotte denkbaar dat het Europees Uitleveringsverdrag van 1957 wordt gederogeed of achterhaald door nieuwe Europese afspraken voor wat betreft uitlevering zoals deze aan de orde zullen komen bij de JBZ Raad in december a.s.? Zal Nederland, bij uitlevering -zie in dit verband ook de vraag over het advies van de Commissie Meijers – altijd om niet toepassing van de doodstraf kunnen blijven vragen, zo vragen deze leden.

## **4. Artikelsgewijs**

*Artikel II, onderdeel A*

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of, gezien de depolitiserings-

clausules, niet een uitzondering gemaakt zou moeten worden voor de financiering van politieke delicten. Algemeen aanvaard is dat staten zich in beginsel afzijdig hebben te houden van interne aangelegenheden van andere staten. Dat houdt ook in dat personen die zich door het begaan van politieke delicten verzetten tegen hun overheid in derdelanden, in beginsel ongemoeid moeten worden gelaten. Het door derdelanden meewerken aan de opsporing en vervolging van dergelijke personen betekent immers «partij kiezen» voor het heersende staatsgezag. De leden van de GroenLinks-fractie stellen de vraag of dat ook niet voor de financiering van dergelijk verzet moet gelden, dat ook, gezien de normatieve lading, gedefinieerd kan worden als terrorisme.

De voorzitter van de commissie,  
Swildens-Rozendaal

De griffier voor dit verslag,  
Pe