

Vergaderjaar 2012–2013

**33 478**

## **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)**

**Nr. 5**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 5 februari 2013

#### **Inhoudsopgave**

<b>1. Inleiding</b>	<b>1</b>
<b>2. De verplichting tot strafbaarstelling van het financieren van terrorisme</b>	<b>4</b>
<b>3. Autonome strafbaarstelling van het financieren van terrorisme</b>	<b>4</b>
<b>4. Artikelsgewijze toelichting</b>	<b>7</b>

#### **1. Inleiding**

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van bovengenoemd wetsvoorstel. Om te komen tot een effectieve bestrijding van misdrijven met een terroristisch oogmerk dienen, naast het daadwerkelijke terroristische misdrijf, ook de aan dat misdrijf ten dienste staande handelingen te worden bestraft, voor zover zij zijn gepleegd met het opzet dat terroristische misdrijf te faciliteren. Vooral de handelingen die het plegen van een terroristisch misdrijf financieel mogelijk maken verdienen een strenge aanpak. Zonder deze middelen is het plegen van een dergelijk misdrijf vaak niet mogelijk en leidt het kunnen beschikken over ruime financiële middelen tot zwaardere aanslagen en derhalve een groter aantal slachtoffers dan zonder deze middelen mogelijk was geweest. In zoverre onderschrijven deze leden dan ook de strekking van het wetsvoorstel. Een zelfstandige strafbaarstelling van het financieren van terroristische activiteiten doet ook recht aan de ernst van terroristische handelingen en de gevolgen die de dreiging met deze handelingen in de maatschappij hebben. In het wetsvoorstel wordt aangegeven dat het tot stand is gekomen na kritiek van de Financial ActionTask Force (FATF) op de Nederlandse wijze van strafbaarstelling van het financieren van terrorisme, namelijk via de strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen ex artikel 46 van het Wetboek van Strafrecht (Sr) en de strafbaarstelling van deelneming aan een terroristische organisatie ex artikel 140a jo. 140, vierde lid Sr. Deze leden vragen de regering of het inderdaad klopt dat internationale verdragen dwingen tot

een autonome strafbaarstelling van de financiering van terroristische activiteiten. Wat is de status van de FATF en kan deze organisatie bindende verplichtingen opleggen? Wat zouden de gevolgen vanuit internationaal oogpunt zijn als er naar aanleiding van de kritiek van de FATF niet zou zijn gekozen voor het presenteren van een wetsvoorstel met een autonome strafbaarstelling van financiering van terroristische activiteiten? Wat zijn de Nederlandse overwegingen geweest een autonome strafbaarstelling voor te stellen? Is er binnen de FATF voldoende aandacht voor staten waarin het financieren van terroristische activiteiten in het geheel nog niet strafbaar is? Dringt de Nederlandse regering erop aan dat de FATF ook ten opzichte van die landen druk uitoefent te komen tot een effectieve aanpak van terrorisme? Het stemt de leden van de VVD-fractie zeer tevreden dat het financieren van terroristische activiteiten, die als buitengewoon schokkend en maatschappelijk verontrustend worden ervaren, als autonoom strafbaar feit zal worden opgenomen in het Wetboek van Strafrecht.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van voornoemd wetsvoorstel. Deze wetswijziging wordt voorgesteld op advies van de FATF. De regering is van mening dat de huidige uitwerking van het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme (VN Verdrag) hetzelfde doel bereikt als het wetsvoorstel dat nu voorligt. Is er ruimte geweest in de beoordeling van het advies van de FATF niet te volgen omdat, in de geest van het verdrag, is voldaan aan de verdragsrechtelijke plicht? Kan worden aangegeven hoe die afweging tot stand is gekomen? Ook het College van procureurs-generaal concludeert in haar advies dat de huidige regelgeving reeds voldoet aan de voorwaarden gesteld in de Interpretive Note (verbindende uitleg) van de FATF. Waarom is tóch besloten tot het aanpassen van de huidige regeling? Kan de regering bij de beantwoording van deze vraag de dubbele strafbaarheid betrekken? Immers, een van de redenen die de FATF noemt voor de aanpassing van de huidige regelgeving zijn de problemen die zouden kunnen ontstaan bij het verlenen van wederzijdse internationale rechtshulp als gevolg van het ontbreken van de dubbele strafbaarheid. Deelt de regering de mening van de FATF dat bij een rechtshulpverzoek problemen kunnen ontstaan ten aanzien van de dubbele strafbaarheid? Is uit de rechtspraak gebleken dat dit probleem bestaat? Zo ja, kan de regering daar voorbeelden van geven? Als er nog geen voorbeelden uit de rechtspraak zijn, waarop baseert de regering en de FATF dan dat vermoeden?

De regering is van mening dat onder de huidige regelgeving terrorismefinanciering in beginsel ook met toepassing van artikel 46 Sr effectief kon worden bestreden. Is het onderhavige wetsvoorstel een beperking of een uitbreiding ten opzichte van de huidige regeling? Zo ja, wil de regering op die beperking of uitbreiding ingaan en daarin tevens aangeven wat die verandering tot gevolg heeft voor de rechtspraak?

De regering werkt door middel van dit wetsvoorstel nadere adviezen van de FATF uit om personen of instanties die meewerken aan het financieren van terroristische misdrijven of pogingen daartoe strafbaar te stellen. De leden van de PvdA-fractie vragen of dit in de praktijk niet tot problemen zal leiden. In hoeverre moet een financiële instelling alert zijn als een cliënt gebruik wil maken van haar diensten en deze cliënt ooit veroordeeld is voor een terroristisch misdrijf of deelname aan een terroristische organisatie? Wordt van de financiële instelling verwacht dit te melden bij de politie of het Openbaar Ministerie (OM)? Als de financiële instelling het niet meldt en toch sterk het vermoeden heeft dat er iets niet klopt, kan de financiële instelling dan vervolgd worden voor medeplichtigheid aan het financieren van terrorisme of een poging daartoe? Kan in deze casus sprake zijn van voorwaardelijk opzet? Kan de regering ingaan op deze casus?

De regering heeft de eilanden van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES) niet om advies gevraagd omdat dit, volgens de regering, op grond van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES) in dit geval niet nodig is. De regering is van mening dat dit wetsvoorstel een uitwerking is van een reeds bestaande verdragsverplichting. Zijn desalniettemin de BES-eilanden op de hoogte gebracht van het voornemen een aparte strafbaarstelling financiering terrorisme te introduceren? Zo nee, waarom niet (afgezien van de uit de WolBES voortvloeiende afwezigheid van deze plicht)?

De leden van de PVV-fractie onderschrijven de strekking van het wetsvoorstel en zijn van mening dat van een afzonderlijke strafbaarstelling van het financieren van terrorisme een meer afschrikkende werking uitgaat.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij constateren dat het wetsvoorstel beoogt het financieren van terrorisme uitdrukkelijk en expliciet strafbaar te stellen en dat hiertoe een nieuw artikel 421 Sr wordt geïntroduceerd. Naar huidig recht is het financieren van daden van terrorisme vervolgbaar als strafbare voorbereiding van een ernstig misdrijf ex artikel 46 Sr. Daarnaast is naar huidig recht het verlenen van geldelijke steun aan een terroristische organisatie strafbaar als deelneming aan die organisatie. Kan de regering toelichten tot welke problemen de huidige mogelijkheden leiden en waarom een nieuw artikel nodig c.q. wenselijk is? De regering stelt ervan overtuigd te zijn dat terrorismefinanciering in beginsel ook met toepassing van artikel 46 Sr effectief kan worden bestreden. Kan de regering inzicht bieden in de resultaten tot nu toe? Hoeveel personen en organisaties zijn de laatste jaren op grond van deze bepalingen aangepakt? Worden er momenteel personen niet vervolgd ten aanzien van wie dat wel wenselijk zou zijn? Welk probleem lost dit wetsvoorstel op?

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van bovengenoemd wetsvoorstel. Zij kunnen instemmen met de keuze voor een zelfstandige strafbaarstelling, aangezien Nederland daardoor in de pas loopt met de wijze van strafbaarstelling in het merendeel van de FATF-lidstaten, hetgeen in de praktijk zal leiden tot grotere herkenbaarheid en bruikbaarheid.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van voornoemd wetsvoorstel. De regering geeft aan de bestuurscolleges van de BES-eilanden niet geraadpleegd te hebben gelet op de aard van de hierin het geding zijnde wijziging en het feit dat deze wijziging strekt tot uitvoering van een reeds bestaande verdragsbepaling. Kan de regering aangeven of zij voornemens is dit in de toekomst wel te doen, nu de BES-eilanden een volwaardig deel van het Koninkrijk zijn?

De leden van de D66-fractie begrijpen dat het voorliggende wetsvoorstel voortkomt uit de verplichtingen die Nederland heeft jegens de FATF en haar aanbeveling en voorkeur voor een autonome strafbaarstelling. Desondanks blijft de regering overtuigd dat terrorismefinanciering in beginsel ook met toepassing van artikel 46 Sr effectief kan worden bestreden. Kan de regering scherp toezien op de toegevoegde waarde van dit wetsvoorstel en is er in dat kader ruimte voor een mogelijke evaluatie? Als dit wetsvoorstel daadwerkelijk overbodig blijkt te zijn, is intrekking dan mogelijk in overleg met de FATF?

Met belangstelling hebben de leden van de SGP-fractie kennisgenomen van het wetsvoorstel dat beoogt een zelfstandige strafbaarstelling te geven ten aanzien van de financiering van terrorisme. Zij onderschrijven

het belang dat er stevig wordt opgetreden tegen elke vorm van terrorisme. Bestrijding van de financiering hiervan is daarvoor een belangrijk middel.

## **2. De verplichting tot strafbaarstelling van het financieren van terrorisme**

De leden van de SGP-fractie merken op dat de regering aangeeft dat de huidige strafbaarstelling achteraf niet in alle gevallen voldoende is gebleken. Zij vragen in hoeverre dit in de praktijk problemen heeft opgeleverd. Zijn er personen of organisaties niet vervolgd of vrijgesproken vanwege het feit dat er geen sprake was van een delict dat viel onder de strafrechtelijke bepalingen, terwijl vervolging wel noodzakelijk of gewenst was?

## **3. Autonome strafbaarstelling van het financieren van terrorisme**

### *3.1. De financieringshandelingen*

In het voorgestelde artikel 421, tweede lid, Sr lezen de leden van de VVD-fractie dat onder voorwerpen worden verstaan alle zaken en alle vermogensrechten. Waarom kiest de regering niet in plaats van de term «voorwerpen» voor de term «goederen»? Deze laatste term omvat blijkens artikel 3:4 Burgerlijk Wetboek (BW) ook alle zaken en alle vermogensrechten en past bovendien in de wettelijke systematiek. Bovendien zou nog kunnen worden geprofiteerd van de ruimschoots aanwezige rechtspraak van de Hoge Raad met betrekking tot de invulling van het begrip «goed».

### *3.2. Het opzet van de dader op het financieren van terrorisme*

Het stemt de leden van de VVD-fractie tevreden dat het opzet van de dader, zoals gebezigd in het voorgestelde artikel 421 Sr, wordt ingevuld met de opzetvariant voorwaardelijke opzet. Daarmee kan het bewijs van het opzet vaker worden geleverd en kan het financieren van terroristische activiteiten sneller worden bestraft. Klopt het dat de zwaardere varianten van opzet geen soelaas bieden en dat bij hantering van die zwaardere opzetvarianten de onwenselijke situatie zou ontstaan dat financiers van voor de rechtsorde schokkende terroristische misdrijven vaker vrijuit zouden gaan?

De leden van de PvdA-fractie merken op dat tevens sprake is van strafbaarheid wanneer het misdrijf waarop de financiering zag niet wordt gepleegd of de geldelijke steun niet is gebruikt. Wordt het niet moeilijk in zo'n geval het bewijs rond te krijgen?

Het Openbaar Ministerie (OM) stelt de vraag in hoeverre een vergoeding achteraf, als een terroristische aanslag gepleegd is, strafbaar is onder dit wetsvoorstel. Volgens de regering zal er dan sprake zijn van uitlokking en is er dus sprake van strafbaarheid. Is bij uitlokking niet altijd sprake van afspraken voorafgaand aan het misdrijf? Kan een vergoeding ook achteraf worden geboden of afgesproken en in hoeverre is dan sprake van een strafbaar feit?

De leden van de SP-fractie merken op dat de regering ervoor heeft gekozen de term «opzettelijk» in het nieuwe artikel op te nemen, waarmee het bewijzen van «voorwaardelijk opzet» (bewust de aanmerkelijke kans aanvaarden dat het handelen het vermelde resultaat heeft) voldoende kan zijn voor een veroordeling. Expliciet wordt vermeldt dat het niet van belang is om welk misdrijf het gaat. Ook als er slechts een eenvoudige zaaksvernieling plaatsvindt, kan met de financiering daarvan nog steeds

de aanmerkelijke kans zijn aanvaard dat er een terroristisch feit zou kunnen worden gepleegd. Kan de regering dit toelichten? Wat rechtvaardigt nu het gekozen opzet-vereiste?

Deze leden wijzen op de reactie van het College van procureurs-generaal, dat vraagtekens plaatst bij de gekozen formulering omdat er voor de straftoemeting geen onderscheid wordt gemaakt in de gradaties van daderwetenschap. Ook de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) werpt de vraag op of het wetenschapsvereiste wel voldoende tot uitdrukking komt. Hoe wordt voorkomen dat een burger die een ander persoon de weg wijst naar een luchthaven of bijvoorbeeld zijn treinkaartje daarheen betaalt, alwaar die persoon een terroristisch feit pleegt, strafbaar is? Wat van de persoon die geld doneert in een collectebus zonder te weten dat de opbrengsten bestemd zijn voor de financiering van terrorisme? Is het niet beter en zorgvuldiger de aanbeveling van de FATF te vertalen naar «oogmerk» of «wetenschap»? Kan de regering toelichten hoe er zal worden omgegaan met het vaststellen van opzet?

De leden van de CDA-fractie vragen hoe gemakkelijk of moeilijk het in de praktijk is vast te stellen c.q. te bewijzen dat er sprake is van financierings-handelingen zoals aangegeven in de delictsomschrijving in artikel 421 Sr. 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 verband wordt verwezen naar de typologieën van terrorismefinanciering ontwikkeld door de FATF. Gesteld wordt dat die behulpzaam kunnen zijn bij het duiden van het handelen van de dader. Kan worden aangegeven hoe in de huidige Europese praktijk het vaststellen van elementen als «opzet», «bedoeling», wetenschap» in zijn werking gaat? Kan worden aangegeven hoe dit andere Europese landen gebeurt en wat de resultaten daarvan zijn? In hoeverre worden de FATF-typologieën daadwerkelijk gehanteerd? Kan worden aangegeven hoe de tot dusverre gevoerde rechtszaken tegen verdachten van schuld aan het financieren van terrorisme zijn verlopen en wat de resultaten daarvan zijn geweest?

De leden van de SGP-fractie merken op dat in dit wetsvoorstel parallellen worden getrokken met de strafbaarstelling van witwassen. De regering geeft aan dat bij het verschaffen van geld de opzet gericht moet zijn op één van de specifieke misdrijven. Deze leden hebben de indruk dat juist bij dit soort delicten het heel moeilijk zal zijn daadwerkelijk vast te stellen dat de betrokkene het opzet heeft gehad op de betrokken delicten. Ook de Nederlandse Vereniging voor de Rechtspraak (NVvR) verwacht dat het nieuwe artikel weinig zal worden toegepast, omdat de bewijsvoering moeilijk is aan te tonen. Graag vernemen deze leden van de regering of dit inderdaad het geval is. Hoe wordt voorkomen dat deze bepaling een door de FATF gewenste, maar niet effectieve strafbaarstelling zal zijn? Is overwogen te kiezen voor een lichtere vorm van bewijslast door die last meer bij de betrokkene zelf te leggen?

### *3.3. De misdrijven waarop de financiering ziet*

De leden van de SP-fractie constateren dat het verstrekken van geldelijke steun aan personen of organisaties die verdacht worden van, of veroordeeld zijn voor daden van terrorisme ook reeds strafbaar is indien de persoon of organisatie geplaatst is op de «bevriezingslijsten» van de Verenigde Naties en de Europese Unie. Ten aanzien van welke organisaties kan worden gezegd dat zij de laatste jaren actief vanuit Nederland werden gesteund? Zijn mensen hiervoor veroordeeld en tot welke straffen heeft dat geleid? Op welke wijze is voor burgers duidelijk kenbaar dat aan bepaalde personen en/of organisaties geen geld verstrekt mag worden?

Leidt het voorliggende wetsvoorstel er toe dat ook steun aan personen en organisaties strafbaar wordt die (nog) niet op de lijst staan? Hoe concreet moet de verdenking van betrokkenheid bij terroristische daden zijn? Deze leden ontvangen graag een reactie op de opmerking van de NVvR met betrekking tot de uitspraak van het Europese Hof van Justitie in de zaak Kadi aangaande de toelaatbaarheid van de inbreuk op het eigendomsrecht en de rechten van de verdediging. Welke consequenties heeft de uitspraak in deze zaak op het voornemen van de regering, zoals neergelegd in dit wetsvoorstel?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering wat de effectiviteit is van de bevrozingslijsten van de VN en de EU inzake terrorisme.

De leden van de D66-fractie vragen de regering in te gaan op de mogelijkheid gradaties in daderwetenschap bij de straftoemeting mee te laten wegen.

Heeft de regering gekeken naar de Kadi zaak van het Europese Hof van Justitie en de daarin geformuleerde waarborgnormen? Hoe wordt voorkomen dat inbreuk wordt gemaakt op grondrechten zoals het eigendomsrecht en de rechten van de verdediging bij de opsporing van het financieren van terrorisme?

De leden van de SGP-fractie refereren aan de Raad van Korpschefs die aandacht vraagt voor een expliciete strafbaarstelling van het financieren van terroristische organisaties. De regering stelt dat via artikel 140 Sr de mogelijkheid bestaat voor het aanpakken van deze vorm van financiering. Deze leden vragen of het voorgestelde wetsartikel wel daadwerkelijk voor het geven van geld aan of via een organisatie gebruikt kan worden. Op welke wijze valt dit onder de voorgestelde bepaling? Moet hiervoor geen afzonderlijk bestanddeel in de wet opgenomen worden?

#### *3.4. Het strafmaximum*

De leden van de VVD-fractie vragen de regering inzicht te geven in hoeverre de maximumstraf van acht jaar zich verdraagt met de maximumstraffen op dit type delict in de overige staten waarmee Nederland nauw samenwerkt bij de aanpak van terroristische activiteiten.

De leden van de PVV-fractie vragen of de gekozen strafmaat in voldoende mate in verhouding staat tot het ernst van het delict. Kan de regering ingaan op de keuze van de strafmaat? Waarom is het strafmaximum van artikel 140a, eerste lid, jo. 140, vierde lid, Sr niet overgenomen? Zal het OM uitsluitend gaan vervolgen op basis van artikel 421 Sr of zal artikel 140a, eerste lid, jo. 140, vierde lid, Sr een rol blijven spelen? Kan de regering voorts aangeven waarom er is gekozen voor een lager strafmaximum op het financieren van terrorisme dan in Duistland en Frankrijk het geval is?

De leden van de SP-fractie constateren dat voor het gehele voorgestelde artikel 421 Sr een strafmaximum van acht jaar gevangenisstraf wordt voorgesteld. Is dat wel in verhouding, gelet op de vele verschijningsvormen die door de nieuwe strafbaarstelling van terrorismefinanciering worden gedekt? Ook de Afdeling advisering van de Raad van State wijst hierop. Graag ontvangen zij een reactie van de regering.

De leden van de CDA-fractie merken op dat het vastgestelde strafmaximum is gezet op acht jaar gevangenisstraf of geldboete van de vijfde categorie. Dit wordt gemotiveerd met een verwijzing naar de Interpretive Note bij Aanbeveling 5 van de FATF, die aangeeft dat een maximumstraf in alle gevallen effectief, proportioneel en ontmoedigend moet zijn om de

verschillende verschijningsvormen van het financieren van terrorisme op adequate wijze te bestrijden. Deze leden vragen hoe in dit verband de verschillen moeten worden gezien tussen de van elkaar afwijkende maximumstraffen in de genoemde andere Europese landen, die een maximum van vijf of tien jaar kennen. Ook vragen zij of en in hoeverre deze van elkaar afwijkende strafmaxima als effectief, proportioneel en ontmoedigend kunnen worden beschouwd. Kan een indicatie worden gegeven van de daadwerkelijk opgelegde straffen, zowel nationaal als internationaal gezien?

#### **4. Artikelsgewijze toelichting**

##### *Artikel 421*

De leden van de SGP-fractie vragen de regering in hoeverre door het voorgestelde artikel ook de financiering achteraf volledig strafbaar is gesteld? Valt bijvoorbeeld ook onder deze strafbepaling dat iemand achteraf de schulden vereffent of vereffend heeft die de persoon die een terroristisch misdrijf heeft gepleegd, voor dit doel heeft gemaakt? Valt dit onder het «middellijk geven van geldelijke steun»? Is in dat geval niet vereist dat de steun al moet zijn gegeven voordat het misdrijf is gepleegd?

De voorzitter van de commissie,  
Jadnanansing

Adjunct-griffer van de commissie,  
Tielens-Tripels