

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. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 12 april 2013

#### **1. Inleiding**

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag. Het verheugt me dat de leden van verschillende fracties positief staan tegenover het voorstel. De vragen en opmerkingen over en naar aanleiding van het wetsvoorstel geven mij gelegenheid om de strekking en inhoud ervan te verduidelijken. Waar dit zinvol voorkomt, zullen de vragen van verschillende fracties over hetzelfde onderwerp of met elkaar samenhangende onderwerpen gezamenlijk worden beantwoord, dan wel zal worden verwezen naar eerder gegeven antwoorden op gelijklopende vragen.

Het doet mij genoeg dat de leden van de VVD-fractie opmerkten de strekking van het wetsvoorstel te onderschrijven. Zoals deze leden stelden, ligt de kern van het wetsvoorstel in een nadere verduidelijking van het strafrechtelijk instrumentarium om tegen de financiering van terrorisme op te treden, hetgeen neerkomt op het optimaliseren van de bestrijding van daden van terrorisme. Een effectieve bestrijding van terrorisme verlangt vooral ook het afsnijden van financieringskanalen, waarmee aanslagen kunnen worden voorkomen. Naar de opvatting van deze leden doet een zelfstandige strafbaarstelling van het financieren van terroristische activiteiten ook recht aan de ernst van terroristische handelingen en de dreiging die uitgaat van deze handelingen voor de samenleving. Zoals deze leden terecht aangaven, is het wetsvoorstel tot stand gekomen naar aanleiding van een aanbeveling uit de evaluatie van Nederland door de Financial Action Task Force. De desbetreffende aanbeveling was gebaseerd op het standpunt van de FATF-evaluatoren dat de strafbaarstelling van het financieren van terrorisme zoals deze tot dusver in Nederland geldt – via de band van strafbare voorbereiding van een ernstig misdrijf (artikel 46 Sr) of deelneming aan een terroristische organisatie (artikel 140a juncto 140, vierde lid, Sr), niet op alle punten volledig toereikend zou zijn. In antwoord op de vraag van deze leden of internationale verdragen dwingen tot een autonome strafbaarstelling van de financiering van terroristische activiteiten kan worden gesteld dat het belangrijkste verdrag op dit terrein – het VN Verdrag ter bestrijding van de

financiering van terrorisme (Trb. 2000, 12 en 2001, 62) (hierna ook: het VN Verdrag) daartoe niet verplicht. Het VN Verdrag schrijft strafbaarstelling voor van een aantal in het verdrag beschreven gedragingen, maar laat de wijze waarop tot strafbaarstelling wordt overgegaan aan staten. Andere internationale instrumenten op het terrein van bestrijding van terrorisme-financiering verwijzen doorgaans naar de verplichting tot strafbaarstelling zoals die is gebezigd in het VN Verdrag – zie bijvoorbeeld het Raad van Europa Verdrag inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven en de financiering van terrorisme (Trb. 2006, 104). Nederland is geen partij bij verdragsrechtelijke instrumenten die een zelfstandige strafbaarstelling van het financieren van terrorisme voorschrijven. Ook de FATF heeft de strafbaarstelling van het VN Verdrag tot uitgangspunt genomen. Echter, de FATF is vervolgens overgegaan tot nadere concretisering en heeft in dat verband aanvullende eisen geformuleerd. Die kunnen in de ogen van de FATF het beste worden verwezenlijkt door een autonome strafbaarstelling, hetgeen ook in de aanbevelingen die in het kader van de evaluatie van Nederland zijn gedaan tot uitdrukking kwam.

Laat ik vooropstellen dat Nederland sterk verbonden is aan de FATF als orgaan en aan haar doelstellingen. Nederland is een van de Westerse landen die in 1989 tot oprichting van de FATF is overgegaan. Aan de instelling van de FATF ligt geen verdrag ten grondslag, maar een mandaat van de deelnemende staten. Een van de uitgangspunten opgenomen in het mandaat luidt dat in onderlinge samenspraak regels ter bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering worden opgesteld en deelnemende landen zich gehouden achten deze in regelgeving en praktijk tot uitvoering te brengen. Dit stelt de FATF in staat om snel op nieuwe ontwikkelingen op het terrein van witwassen en de financiering van terrorisme in te spelen en de nodige maatregelen te nemen op het vlak van preventie en handhaving. De FATF is mede daardoor uitgegroeid tot een drijvende kracht achter de internationale bestrijding van witwassen en de financiering van terrorisme en werkt nauw samen met de G-8, de G-20 en internationale organisaties als het Internationaal Monetair Fonds en de Wereldbank. De aanbevelingen die in het kader van de FATF tot stand komen, vinden doorgaans hun neerslag in regionale internationale instrumenten, zoals de witwasrichtlijnen van de Europese Unie. De werkzaamheden van de FATF zijn van groot belang voor een effectieve bestrijding van alle vormen van rondpompen van misdadig geld en voor behoud van de integriteit van de financiële sector; normen die Nederland in internationaal verband actief wenst uit te dragen. Het is dan ook niet voor niets dat Nederland een prominent lid is van de FATF en onlangs gedurende een jaar het voorzitterschap van de FATF heeft bekleed. Van het werkmodel van de FATF maken ook onderlinge evaluaties van de regelgeving en praktijk in deelnemende landen deel uit. Het evaluatie-instrument levert vanzelfsprekend alleen resultaat op indien landen zoveel mogelijk gevolg geven aan de in het kader van evaluaties gedane aanbevelingen: leden van de FATF achten dit dan ook een eerste plicht (zie paragraaf 6 van het FATF-mandaat 2012–2020, te raadplegen via [www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org)). De vraag van de leden van de VVD-fractie wat in internationaal verband de consequenties zouden zijn als Nederland de aanbeveling om over te gaan tot een autonome strafbaarstelling naast zich neer zou leggen, beschouwt het kabinet dan ook als een zuiver hypothetische vraag. Duidelijk is in elk geval dat de voortrekkersrol die Nederland vervult in het verband van de internationale bestrijding van witwassen en terrorisme sterk aan geloofwaardigheid zou inboeten, met alle gevolgen van dien, ook voor de appreciatie van de integriteit van onze financiële sector.

De overweging om over te gaan tot een zelfstandige strafbaarstelling van het financieren van terrorisme is echter niet alleen gelegen in het commitment aan de FATF, zo beantwoord ik een volgende vraag die de leden van de VVD-fractie stelden. Nadere overweging van de resultaten van de evaluatie heeft ook het kabinet tot de overtuiging gebracht dat in het streven naar een optimale strafbaarstelling van terrorismefinanciering een zelfstandige strafbaarstelling meerwaarde kan hebben in termen van eenvoudige toepassing en herkenbaarheid. De aan het woord zijnde leden vroegen verder of er binnen de FATF voldoende aandacht is voor staten waarin terrorismefinanciering in het geheel niet strafbaar is. Graag antwoord ik deze leden dat in alle FATF-lidstaten het financieren van terrorisme strafbaar is gesteld; dat is immers een van de belangrijkste onderdelen van de zogenoemde «veertig aanbevelingen», de basisregels van de FATF waaraan de leden moeten voldoen. Via een stelsel van regionale suborganisaties bereiken de veertig aanbevelingen van de FATF bovendien nog vele tientallen andere staten. In totaal zijn 180 staten verbonden aan de FATF-aanbevelingen en het systeem van onderlinge evaluaties. Nederland spant zich binnen de FATF voor dit proces in.

Het doet mij genoegen dat de leden van de PvdA-fractie met belangstelling hadden kennisgenomen van het voorstel. Deze leden vroegen of er ruimte is geweest om het advies van de FATF niet te volgen omdat was voldaan aan de verdragsrechtelijke verplichting tot strafbaarstelling voortvloeiend uit het VN Verdrag. Zoals hierboven al aangegeven in antwoord op vragen van de VVD-fractie heeft Nederland zich niet alleen gehouden die verdragsverplichting, maar acht ons land zich ook gehouden de regels van de FATF na te leven – waarvan Nederland een prominent lid is. Weliswaar gaat het kabinet met het College van procureurs-generaal ervan uit, zoals deze leden ook opmerkten, dat de huidige regelgeving voldoet om de financiering van terrorisme effectief te bestrijden. Echter als onderdeel van de FATF-regels volgen wij eveneens aanbevelingen op die worden gedaan in het kader van onderlinge evaluaties. De aanbeveling die voortkwam uit de evaluatie van Nederland om een autonome strafbaarstelling te introduceren, heeft geleid tot het onderhavige wetsvoorstel. Daarbij geldt dat het opstellen van een autonome strafbaarstelling gelegenheid bood om inhoud en bereik van de strafbaarstelling te verduidelijken. Het kabinet deelt de stelling van de FATF-evaluatie niet, zo wil ik een volgende vraag van deze leden beantwoorden, dat bij het verlenen van rechtshulp problemen zouden kunnen ontstaan als gevolg van het ontbreken van een autonome strafbaarstelling. Voor het vaststellen van dubbele strafbaarheid als voorwaarde voor het verlenen van wederzijdse internationale rechtshulp is een zelfstandige strafbaarstelling niet bepalend. Anders dan in sommige andere stelsels wordt het vereiste van dubbele strafbaarheid in het Nederlandse recht namelijk getoetst aan de hand van een beoordeling van het materiële feit waarvoor rechtshulp wordt verzocht: is dat feit naar Nederlands recht op enigerlei wijze strafbaar gesteld, dan is voldaan aan het vereiste van dubbele strafbaarheid. Uit de rechtshulppraktijk zijn dan ook geen voorbeelden bekend waarin toetsing aan het vereiste van dubbele strafbaarheid in de weg heeft gestaan aan rechtshulpverlening.

De aan het woord zijnde leden vroegen voorts of het voorgestelde artikel 421 Sr een beperking of een uitbreiding ten opzichte van de huidige strafbaarstelling inhield. Voorop staat dat de voorgestelde strafbaarstelling aan de vereisten van het VN Verdrag en de FATF-regelgeving voldoet. Dit houdt in dat er op toe is gezien dat, anders dan bij strafbaarstelling via de band van strafbare voorbereiding van ernstige misdrijven, alle terroristische gedragingen waarvan het VN Verdrag en FATF-regelgeving de financiering willen strafbaar stellen onder het bereik van de voorgestelde strafbaarstelling zijn gebracht. Verder verheft de

autonome strafbaarstelling boven elke twijfel dat de poging tot het plegen van het misdrijf financieren van terrorisme in alle omstandigheden strafbaar is. Hetzelfde geldt voor het verstrekken van geldelijke steun aan een persoon wiens betrokkenheid bij terrorisme bekend is: op basis van de voorgestelde strafbaarstelling is het verschaffen van geldelijke steun aan een dergelijk persoon strafbaar via de band van (voorwaardelijk) opzet. Samengevat moet de voorgestelde bepaling vooral worden gezien als bestendiging van de eisen tot strafbaarstelling die voortvloeien uit het VN Verdrag en de aanbevelingen van de FATF, waarvan de gevolgen voor de praktijk voornamelijk liggen in de sfeer van betere herkenbaarheid en eenvoudigere toepassing.

De leden van de PvdA-fractie vroegen in hoeverre een financiële instelling alert moet zijn als een cliënt gebruik wil maken van haar diensten en deze cliënt in het verleden veroordeeld is voor een terroristisch misdrijf of deelneming aan een terroristische organisatie. In antwoord op deze vraag wijs ik erop dat voor financiële instellingen de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) geldt. De Wwft verplicht onder meer tot het verrichten van onderzoek naar de cliënt alvorens een zakelijke relatie wordt aangegaan. Indien uit dit cliëntenonderzoek naar voren komt dat de cliënt een verhoogd risico met zich brengt in verband met de financiering van terrorisme, zal een financiële instelling extra waakzaamheid moeten betrachten en wanneer daartoe aanleiding bestaat – op grond van de op basis van de Wwft geldende indicatorenlijst – een melding van een ongebruikelijke transactie moeten verrichten aan de Financiële inlichtingeneenheid (FIU). Gebeurt dit laatste niet, dan kan dit op grond van de Wwft een administratieve sanctie of strafrechtelijke vervolging tot gevolg hebben. Toepassing van de voorgestelde strafbepaling laat zich niet snel denken: daarvoor is opzet van de financiële instelling vereist gericht op terrorismefinanciering.

De leden van de PvdA-fractie vroegen ten slotte of de BES-eilanden op de hoogte waren gebracht van het voornemen om een aparte strafbaarstelling inzake het financieren van terrorisme te introduceren. Ik kan deze leden antwoorden – en daarmee beantwoord ik eveneens een vraag die de leden van de D66-fractie stelden – dat het kabinet gelet op de aard van de in het geding zijnde wijziging in casu heeft gemeend raadpleging achterwege te kunnen laten. Advies en overleg ligt in de rede indien het de binding aan nieuwe verdragsrechtelijke verplichtingen betreft of de introductie van nieuwe strafrechtelijke normen, dan wel indien nieuwe regelgeving tot wijzigingen op het terrein van uitvoering leidt.

Het verheugt mij dat de leden van de PVV-fractie en de leden van de SGP-fractie de strekking van het voorstel onderschreven.

De leden van de SP-fractie vroegen mij nader toe te lichten tot welke problemen de huidige mogelijkheden leiden en waarom een nieuw artikel nodig was. Het antwoord op deze vraag luidt dat de huidige wijze van strafbaarstelling van het financieren van terrorisme tot dusver niet problematisch is gebleken in de praktijk. Daaraan moet wel meteen worden toegevoegd dat het tot dusver nog niet is gekomen tot strafrechtelijke vervolging ter zake van het financieren van terrorisme. Ook dat punt heeft ongetwijfeld een rol gespeeld bij de aanbeveling van de FATF aan Nederland om over te gaan tot een zelfstandige strafbaarstelling. Het wetsvoorstel biedt in dit opzicht de mogelijkheid om de strafbaarstelling in internationale praktijk herkenbaarder vorm te geven – ook de leden van de CDA-fractie benadrukten dit – hetgeen in mijn ogen gelet op het ernstige karakter van deze misdrijven en het grote belang van een effectieve bestrijding, winst oplevert.

De leden van de D66-fractie gaven aan met interesse te hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden vroegen of er ruimte was voor een evaluatie van de toegevoegde waarde van het voorstel en of in het verlengde hiervan intrekking mogelijk zou zijn. Een evaluatie van de voorgestelde strafbepaling lijkt mij niet voor de hand te liggen, nu het voorstel niet is gericht op uitbreiding van de strafbaarstelling. De verbeteringen op het punt van herkenbaarheid en bruikbaarheid die het voorstel oplevert ten opzichte van het gebruik van artikel 46 Sr lijken mij evident en evenmin een zelfstandige reden te vormen voor een evaluatiebepaling.

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

De leden van de SGP-fractie merkten op dat achteraf moet worden vastgesteld dat bij de huidige wijze van strafbaarstelling de uitvoering van de verdragsrechtelijke verplichting van het VN Verdrag op een enkel punt niet helemaal sluitend was. Daarbij ging het om strafbaarstelling van het financieren van enkele mineure feiten, die werden bedreigd met een lager strafmaximum dan de voor toepassing van artikel 46 Sr vereiste acht jaar. Daarmee was de financiering van deze feiten niet als strafbare voorbereiding strafbaar en mitsdien de uitvoering van het verdrag niet volledig dekkend. In antwoord op hun vraag of hierdoor personen of organisaties niet vervolgd zijn of vrijgesproken, terwijl vervolging wel voor de hand had gelegen, kan ik mededelen dat het openbaar ministerie mij heeft aangegeven dat dit niet het geval is.

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

### *3.1. De financieringshandelingen*

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom in de voorgestelde strafbaarstelling van het financieren van terrorisme in plaats van de term «voorwerpen» niet voor de term «goederen» is gekozen. Graag antwoord ik deze leden dat de keuze voor «voorwerpen» aansluit bij de keuze zoals die eerder in het Wetboek van Strafrecht is gemaakt in het kader van de wetgeving inzake de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel (zie Kamerstukken II 1989/90, 21 504, nr. 3, blz. 21). Die keuze hield in dat nauw werd aangesloten bij het begrippenkader van het Burgerlijk Wetboek, doch dat in plaats van de term «goederen» de in het strafrecht bekende term «voorwerpen» zou worden gebruikt. Het begrip voorwerpen omvat dus evenals het begrip goederen alle zaken en vermogensrechten. Dit is op relevante plaatsen in het wetboek geëxpliciteerd, bijvoorbeeld bij de strafbaarstelling van witwassen – zie artikel 420bis, tweede lid, Sr (vgl. Kamerstukken II 1999/2000, 27 159, nr. 3, blz. 16) en de strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen (zie Kamerstukken II 2001/02, 28 031, nr. 6, blz. 2). Daarmee is de bedoeling van de wetgever helder om te komen tot een zo ruim mogelijke definitie. Ik voeg daaraan toe dat niets eraan in de weg staat dat de strafrechter, zoals de aan het woord zijnde leden suggereerden, zich bij de invulling van de definitie van voorwerpen mede laat inspireren door ontwikkelingen in het civiele recht met betrekking tot de ruime uitleg van de begrippen «zaken» en «vermogensrechten».

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

De leden van de VVD-fractie vestigden de aandacht op het feit dat bij hantering van zwaardere opzetvarianten dan het in het wetsvoorstel gekozen vereiste van voorwaardelijk opzet financiers van terroristische misdrijven mogelijk vrijuit zouden gaan. Graag stel ik voorop dat uit de internationale verplichtingen voortvloeit dat ook in gevallen moet kunnen

worden opgetreden waarin naar Nederlands recht sprake is van «voorwaardelijk opzet». Dat is zoals deze leden opmerkten niet zonder reden: een effectieve bestrijding van de financiering van terrorisme vereist dat de mogelijkheden tot strafrechtelijke vervolging niet beperkt blijven tot situaties waarin de dader het oogmerk heeft op de financiering van een concrete aanslag, maar ook wanneer hij in ieder geval doelbewust de aanmerkelijke kans heeft aanvaard dat – bijvoorbeeld door geldelijke steun te verlenen aan personen van wie hij weet dat ze plannen maken om aanslagen te plegen –, moet kunnen worden opgetreden ook onafhankelijk van de vraag of die plannen uiteindelijk worden uitgevoerd. De leden van de PvdA-fractie vroegen of het in een dergelijk geval niet moeilijk zal zijn het bewijs rond te krijgen. De leden van de CDA-fractie stelden eenzelfde vraag. In antwoord op de vraag van deze leden wijs ik er graag op dat het in zekere zin inherent is aan het vroege stadium van ingrijpen dat het leveren van bewijs vaak moeilijker zal zijn dan in gevallen waarin terroristische daden al tot uitvoering zijn gebracht. Dat wil echter niet zeggen dat er geen aanknopingspunten bestaan voor succesvolle opsporing en vervolging. Een geval van financieren van terrorisme of poging daartoe kan op tal van manieren aan het licht komen. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan een melding door een bank aan de Financiële inlichtingeneenheid (FIU) van een in haar ogen ongebruikelijke buitenlandse transactie. Een ander voorbeeld zou kunnen bestaan in aangiften van slachtoffers van misdrijven als afpersing of oplichting waarvan de daders de opbrengsten vervolgens willen gebruiken voor het financieren van terrorisme. Deze leden vroegen voorts verduidelijking over de vraag in hoeverre bij een vergoeding die aan plegers van daden van terrorisme na hun daad wordt verstrekt sprake zou kunnen zijn van uitlokking of van een (ander) strafbaar feit. Strafbare uitlokking van een terroristische daad doet zich voor wanneer – zoals deze leden stelden – voor het plegen van die daad een bepaalde beloning in het vooruitzicht wordt gesteld of bijvoorbeeld financiële steun wordt toegezegd aan familieleden indien de dader na het plegen van een terroristische daad in de gevangenis zal belanden.

De leden van de SP-fractie merkten op dat het kabinet ervoor heeft gekozen de term «opzettelijk» in het nieuwe artikel op te nemen, waarmee het bewijzen van voorwaardelijk opzet voldoende kan zijn voor een veroordeling. Ook als uiteindelijk slechts een eenvoudige zaaksvernietiging plaatsvindt, kan met de financiering daarvan nog steeds de aanmerkelijke kans zijn aanvaard dat er een terroristisch feit zou worden gepleegd. Graag verduidelijk ik dat het opzet van de dader gericht moet zijn op financiering van een strafbaar feit dat valt onder de misdrijven genoemd in artikel 421 Sr. Of het na de verstrekte geldelijke steun uiteindelijk komt tot het plegen van een daad van terrorisme en of de gepleegde daad kwalificeert als een terroristisch misdrijf of ander misdrijf genoemd in het voorgestelde artikel 421 Sr is voor de strafbaarheid niet van belang: het laakbare handelen schuilt immers in het opzettelijk financieel mogelijk maken van daden van terrorisme, een buitengewoon ernstig feit. Hiermee beantwoord ik ook de vraag van deze leden wat de keuze voor voorwaardelijk opzet als opzet-vereiste rechtvaardigt. Daarbij kan verder erop worden gewezen dat ook bij de huidige strafbaarstelling van financieren van terrorisme, via de weg van artikel 46 Sr – de strafbare voorbereiding van ernstige misdrijven –, voorwaardelijk opzet voldoende is (vgl. Hoge Raad 7 juli 2009, LJN: BH9030).

De aan het woord zijn leden legden voorts enkele casusposities voor. Zij wilden weten hoe voorkomen wordt dat een burger die een persoon de weg wijst naar een luchthaven of bijvoorbeeld zijn treinkaartje daarheen betaalt, alwaar die persoon een terroristisch feit pleegt, strafbaar is. Dezelfde vraag stelden zij over de situatie waarin een persoon geld

doneert in een collectebus zonder te weten dat de opbrengsten bestemd zijn voor de financiering van terrorisme. In de door deze leden beschreven gevallen is geen sprake van het vereiste (voorwaardelijk) opzet bij de betrokkene, het door hem bewust de aanmerkelijke kans aanvaarden dat de geldelijke steun wordt gebruikt voor terroristische daden. De strafbaarstelling van terrorismefinanciering vindt dientengevolge geen toepassing. Dat zou anders kunnen zijn, ik maak gebruik van een van de voorbeelden die deze leden gaven, wanneer het algemeen bekend is dat de organisatie waarvoor wordt gecollecteerd betrokken is bij terroristische aanslagen. Ten slotte vroegen deze leden of het niet beter was het opzetvereiste in de aanbeveling van de FATF te vertalen naar «oogmerk» of «wetenschap». Onder verwijzing naar hetgeen ik hierboven reeds heb opgemerkt, kan indien de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de dader wordt beperkt tot die gevallen waarin hij het «oogmerk» heeft – een sterke wil gericht op het resultaat van zijn steun, het plegen van een daad van terrorisme – niet worden voldaan aan de vereisten die voortvloeien uit het VN Verdrag en de aanbevelingen van de FATF. «Wetenschap» omvat naar Nederlands strafrecht mede voorwaardelijk opzet, dus brengt ten opzichte van het in het voorgestelde artikel 421 Sr opgenomen «opzettelijk» geen verandering in het opzetvereiste.

De leden van de CDA-fractie vroegen hoe in de Europese praktijk het vaststellen van elementen als «opzet», «bedoeling» en «wetenschap» in zijn werk gaat. Een concreet antwoord op deze vraag moet ik helaas schuldig blijven. Elk rechtsstelsel kent zijn eigen wijze van bepaling van strafrechtelijke aansprakelijkheid, op basis van een wisselwerking tussen wetgeving, rechtspraak en vervolgingspraktijk, en de invulling die daarbij wordt gegeven aan specifieke bestanddelen en elementen van het strafbare feit. Het zou diepgaand onderzoek vergen alvorens iets in algemene termen over strafrechtelijke aansprakelijkheid in de rechtsstelsels van andere Europese landen kan worden gezegd. In antwoord op de vraag naar de resultaten van de strafrechtelijke bestrijding van terrorismefinanciering in andere Europese landen merk ik op dat ik dienaangaande beschik over algemene informatie, afkomstig uit de media en meer specifieke informatie uit de landenevaluaties verricht door de FATF. Uit die informatie komt naar voren dat het aantal strafzaken wegens terrorismefinanciering in de ons omringende landen gering is en per land (g)een of enkele zaken betreft. Ik kan geen exacte informatie verschaffen over de rol die de FATF-typologieën in die landen spelen in de praktijk. Het ligt echter voor de hand dat deze handvatten worden gebruikt, al was het maar omdat ze niet alleen nuttig zijn voor opsporingsdiensten, maar bijvoorbeeld ook kunnen helpen bij het analyseren van meldingen van verdachte transacties door financiële inlichtingeneenheden. In antwoord op een laatste vraag van deze leden hoe rechtszaken tegen verdachten van schuld aan het financieren van terrorisme zijn verlopen en wat de resultaten daarvan zijn geweest, geldt als eerder opgemerkt dat in Nederland tot dusver geen vervolging wegens het financieren van terrorisme heeft plaatsgevonden.

De leden van de SGP-fractie gaven aan dat in de toelichting op het wetsvoorstel parallellen worden getrokken met de strafbaarstelling van witwassen. Bij het verschaffen van geld moet inderdaad sprake zijn van opzet gericht op het plegen van één van de misdrijven genoemd in het voorgestelde artikel 421 Sr. Deze leden hadden de indruk dat het heel moeilijk zal zijn daadwerkelijk vast te stellen dat de betrokkene het opzet heeft gehad op één specifiek delict. Graag merk ik op dat dit laatste niet nodig is. Volstaan kan worden met het bewijzen dat het opzet van de betrokkene gericht was op een in artikel 421 Sr genoemd delict, waarbij in het midden kan blijven welk delict dit precies zou zijn geweest. Met andere woorden: wanneer vast komt te staan dat de verdachte een

aanslag wilde financieren, behoeft niet te worden bewezen dat het om het financieren van moord, brandstichting, een gekwalificeerde vorm van zaaksbeschadiging of specifiek ander feit ging. Deze leden vroegen voorts of overwogen is in de strafbaarstelling te kiezen voor minder zware eisen aan het bewijs dat nodig is voor een bewezenverklaring ter zake van het financieren van terrorisme. Ik kan deze leden antwoorden dat dit niet is overwogen. Bij het opstellen van wetgevende maatregelen op het gebied van de strafrechtelijke bestrijding van terrorisme is door het kabinet nu en in het verleden steeds als uitgangspunt genomen dat die maatregelen dienen aan te sluiten bij de bestaande strafwetgeving en dat deze derhalve ook dienen te voldoen aan de geldende eisen bijvoorbeeld wat betreft het waarborgen van het onschuldvermoeden.

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

De leden van de SP-fractie constateerden 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 een persoon of organisatie is geplaatst op de zogenoemde bevroeringslijsten van de Verenigde Naties en de Europese Unie. Zij vroegen in dit verband welke organisaties opgenomen op deze bevroeringslijsten de afgelopen jaren vanuit Nederland zijn gesteund. Ik kan wegens het vertrouwelijke karakter van de informatie van opsporings- en veiligheidsdiensten hieromtrent niet uitvoerig ingaan op deze vraag. Ik volsta met het noemen van de Srilankese organisatie LTTE. De afgelopen jaren zijn twee personen vervolgd en veroordeeld wegens het ter beschikking stellen van financiële middelen aan deze organisatie, die is opgenomen op de bevroeringslijst van de Europese Unie (zie Rechtbank 's-Gravenhage 21 oktober 2011, LJN: BT8829 en LJN: BU2066). Dit levert een overtreding op van de Sanctiewet 1977. De verdachten kregen gevangenisstraffen opgelegd van vijf en zes jaar, waarbij moet worden aangetekend dat die straffen tevens werden opgelegd voor de andere misdrijven waarvoor de verdachten werden veroordeeld (leiderschap van c.q. deelneming aan een criminele organisatie en voortzetting van de werkzaamheid van een organisatie die van rechtswege is verboden). Deze leden vroegen voorts op welke wijze het voor burgers kenbaar is dat aan bepaalde personen en organisaties geen geld verstrekt mag worden. De afkondiging van bevroeringsmaatregelen geschiedt in openbare besluiten van de Europese Unie, die worden uitgewerkt in Nederlandse Sanctieregelingen die eveneens worden gepubliceerd. Daarnaast is onder andere op de website van de rijksoverheid een geconsolideerd overzicht beschikbaar (zie [www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/internationale-vrede-en-veiligheid/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/01/13/personen-en-organisaties-met-bevroren-tegoeden-15-01-2012.html](http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/internationale-vrede-en-veiligheid/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/01/13/personen-en-organisaties-met-bevroren-tegoeden-15-01-2012.html)).

De leden van de SP-fractie stelden tevens de vraag of het voorliggende wetsvoorstel ertoe leidt dat ook steun aan personen en organisaties strafbaar wordt die (nog) niet op bevroeringslijsten staan. In antwoord op deze vraag wil ik allereerst benadrukken dat de strafbaarstelling van terrorismefinanciering duidelijk moet worden onderscheiden van het administratiefrechtelijke verbod om te handelen in strijd met internationale besluiten tot bevroering van tegoeden van bepaalde personen of entiteiten. Laatstgenoemde maatregel betreft een preventief instrument waartoe kan worden besloten door het kabinet, de Europese Unie of de VN Veiligheidsraad. Dit instrument beperkt zich tot het verbieden van financiering van de personen en entiteiten die op de desbetreffende bevroeringslijsten zijn opgenomen. De voorgestelde strafbaarstelling van het financieren van terrorisme heeft in dat opzicht een ruimer toepassingsbereik, maar dient vooral ook een ander doel: het opsporen, vervolgen en bestraffen van mogelijke financieringshandelingen die in



verband staan met terroristische misdrijven. Daarbij zijn de bestanddelen van de voorgestelde strafbaarstelling, waaronder het opzet van de verdachte op het financieren van terroristische daden, leidend. Bij het bevrozingsinstrument is daarentegen het enkele handelen in strijd met het financieringsverbod strafbaar. Ten behoeve van welke personen of entiteiten financieringshandelingen verboden zijn is kenbaar gemaakt. De vaststelling van de overtreding van het verbod is dan ook betrekkelijk eenvoudig. Hiermee heb ik ook een andere vraag beantwoord die de leden stelden over de eisen aan de concreetheid van de verdenking, enerzijds bij overtreding van de bevrozingsinstrumenten, en anderzijds bij het plegen van het misdrijf financieren van terrorisme.

Deze leden stelden verder de uitspraak van het Hof van Justitie in de zaak Kadi aan de orde. Ook de leden van de D66-fractie vroegen hiervoor aandacht. De uitspraak van het Hof van Justitie in de zaak Kadi heeft betrekking op het hierboven beschreven bevrozingsmechanisme en meer in het bijzonder op de zorgvuldigheid waarmee de plaatsing van een persoon of organisatie op de EU-bevrozingslijsten geschiedt; dit gelet op de gevolgen die plaatsing heeft voor betrokkenen. Deze uitspraak valt daarmee buiten het bestek van hetgeen geregeld wordt in dit wetsvoorstel en heeft daarvoor ook geen gevolgen. De leden van de CDA-fractie hadden nog een vraag over de effectiviteit van de bevrozingslijsten van de VN en de Europese Unie inzake terrorisme. Ik merk in antwoord op hun vraag op dat de bevrozingslijsten inzake terrorisme van de EU in alle EU-lidstaten van kracht zijn en worden gehandhaafd. Deze lijsten, die mede de bevrozingslijsten van de Veiligheidsraad van de VN implementeren, zijn daarmee zonder meer effectief. Over de effectiviteit van de bevrozingslijsten van de Veiligheidsraad van de VN buiten de EU kan ik geen uitspraken doen.

De leden van de D66-fractie vroegen mij nader in te gaan op de mogelijkheid om gradaties in daderwetenschap bij de straftoemeting mee te laten wegen. Het ligt mijns inziens voor de hand dat het openbaar ministerie alle relevante feiten en omstandigheden tot uitdrukking brengt in het formuleren van zijn strafeis. Ook de rechter zal met alle ter zaken doende factoren rekening houden bij de strafoplegging.

De leden van de SGP-fractie stelden de vraag of het voorgestelde wetsartikel ook het geven van geld aan of via een organisatie strafbaar stelt. Hierop kan ik bevestigend antwoorden. Het voorgestelde artikel 421 Sr voorziet in strafbaarstelling van het opzettelijk middelen ter geldelijke steun verschaffen aan een ander, ongeacht de vraag of dit rechtstreeks bepaalde terroristische daden betreft, of geschiedt door financiering van een organisatie of persoon die vervolgens dergelijke daden wil plegen. Daartoe behoeft geen afzonderlijk bestanddeel dat betrekking heeft op organisaties in de wet te worden opgenomen.

### *3.5. Het strafmaximum*

De leden van de VVD-fractie vroegen mij inzicht te geven hoe de gekozen maximumstraf van acht jaar zich verhoudt met de maximumstraffen op dit type delict gesteld in de overige staten waarmee Nederland samenwerkt bij de aanpak van terroristische activiteiten. Ook de leden van de PVV-fractie, CDA-fractie en SP-fractie stelden enkele vragen over de keuze van de strafmaat. Voordat ik overga tot een antwoord op de afzonderlijke vragen verduidelijk ik graag dat de keuze voor een bepaalde strafbedreiging wordt bepaald door meerdere aspecten. In hun onderlinge samenhang leiden deze aspecten uiteindelijk tot de opnemings van een maximumstraf in de strafbepaling. De belangrijkste factor is – de leden van de SP-fractie brachten dit onder de aandacht – dat de strafbedreiging

de rechter in staat stelt om voor de verschillende verschijningsvormen die terrorismefinanciering kan aannemen van een passende straf op te leggen. Zoals de leden van de CDA-fractie memoreerden, spreekt de FATF in dit verband van een straf die effectief, proportioneel en ontmoedigend is. Daarbij moet worden bedacht dat de wet een maximumstraf aangeeft, waar de rechter in die zin aan gebonden is dat hij geen hogere straf mag opleggen, maar wel een lagere straf. Dit stelt hem in staat de ernst van de gedraging en de mate waarin deze aan de verdachte kan worden verweten in de opgelegde straf tot uitdrukking te brengen. Vervolgens is voor de keuze van een bepaald strafmaximum een vergelijking met andere misdrijven van belang. Ten slotte kan ook een vergelijking met straffen gesteld op hetzelfde delict in buitenlandse rechtsstelsels instructief zijn. Daarbij moet echter wel goed in de gaten worden gehouden dat ieder strafrechtelijk stelsel zijn eigen logica heeft. Teneinde een goede vergelijking te kunnen maken zou bijvoorbeeld ook inzicht moeten bestaan in de opgelegde straffen in andere landen – in antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie moet ik melden dat ik niet beschik over bestendige informatie over straffen opgelegd voor het specifieke delict financieren van terrorisme – en in het tijdstip van voorwaardelijke invrijheidstelling: in de ons omringende landen kan een veroordeelde in veel gevallen voor voorwaardelijke invrijheidstelling in aanmerking komen na tenuitvoerlegging van de helft van zijn straf. Ten slotte wil ik in antwoord op de vraag van de leden van de PVV-fractie waarom het strafmaximum van artikel 140a Sr niet is overgenomen, graag verduidelijken dat die strafbaarstelling mede een aantal andere gedragingen omvat die ernstiger van aard zijn. Dit neemt niet weg – deze leden vroegen daarnaar – dat in de toekomst ook vervolging op basis van artikel 140a Sr mogelijk blijft, indien de financiering duidelijke betrekking heeft op een organisatie die het plegen van terroristische misdrijven tot oogmerk heeft.

### **Artikelsgewijze toelichting**

De leden van de SGP-fractie vroegen ten slotte in hoeverre de financiering achteraf strafbaar is gesteld. Daarbij gaven zij als voorbeeld het geval van iemand die achteraf de schulden vereffent die de persoon die een terroristisch misdrijf heeft gepleegd voor dit doel heeft gemaakt. Zoals deze leden suggereerden zal een dergelijke handeling onder de strafbepaling kunnen vallen als vorm van het «middellijk» verschaffen van geldelijke steun, indien daarvan vooraf wetenschap bestond bij de pleger van een terroristische daad.

De minister van Veiligheid en Justitie,  
I.W. Opstelten