

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. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **Algemeen deel**

##### **1. Inleiding**

1.1. Het op 9 december 1999 te New York totstandgekomen Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme (hierna te noemen Verdrag) komt wat structuur betreft nauw overeen met een aantal andere Verdragen, zoals het op 16 december 1970 te Den Haag totstandgekomen Verdrag tot bestrijding van het wederrechtelijk in zijn macht brengen van luchtvaartuigen (Trb. 1971, 50), het op 23 september 1971 te Montreal totstandgekomen Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen, gericht tegen de veiligheid van de burgerluchtvaart (Trb. 1971, 218), het op 14 december 1973 te New York totstandgekomen 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 totstandgekomen Verdrag tegen het nemen van gijzelaars (Trb. 1981, 53), het op 3 maart 1980 te Wenen/New York totstandgekomen Verdrag inzake de fysieke beveiliging van kernmateriaal (Trb. 1980, 166), het op 10 maart 1988 te Rome totstandgekomen Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van de zeevaart (Trb. 1988, 17) en in het bijzonder het Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen (Trb. 1998, 84).

Het onderhavige Verdrag heeft met de hiervoor genoemde verdragen gemeen dat het de verdragsluitende staten verplicht een aantal feiten of groepen van feiten strafbaar te stellen in hun nationale wetgeving, ten aanzien van deze feiten uiteenlopende vormen van rechtsmacht te vestigen, met inbegrip van universele jurisdictie, en vervolging of uitlevering mogelijk te maken. In het bijzonder hebben het Verdrag tegen het nemen van gijzelaars en het Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van de zeevaart en in het bijzonder het daarop voortbouwende Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen model gestaan.

Gelet hierop is bij het ontwerpen van het hier aan de orde zijnde wetsvoorstel tot uitvoering van het Verdrag aansluiting gezocht bij de wijze waarop aan laatstgenoemd verdrag uitvoering is gegeven.

1.2. De in artikel 2 van het Verdrag omschreven strafbare feiten betreffen de financiering van terrorisme. Ingevolge de aanhef van het eerste lid is dat het wederrechtelijk en opzettelijk verstrekken of vergaren van fondsen met de bedoeling die fondsen te gebruiken of met de wetenschap dat die geheel of gedeeltelijk gebruikt zullen worden ter uitvoering van de strafbaar gestelde terroristische handelingen. Ingevolge artikel 2, derde lid, is het niet noodzakelijk dat de fondsen feitelijk zijn gebruikt voor het plegen van die feiten.

De financiering ziet op strafbare feiten die zijn omschreven in negen reeds tot stand gebrachte verdragen inzake de bestrijding van terrorisme, vermeld op een bijlage bij het Verdrag. Dat zijn (1) het Verdrag tot bestrijding van het wederrechtelijk in zijn macht brengen van luchtvaartuigen, (2) het Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen, gericht tegen de veiligheid van de burgerluchtvaart, (3) het Verdrag inzake de voorkoming en bestraffing van misdrijven tegen internationaal beschermde personen, met inbegrip van diplomaten, (4) het Verdrag tegen het nemen van gijzelaars, (5) het Verdrag inzake de fysieke beveiliging van kernmateriaal, (6) het Protocol tot bestrijding van wederrechtelijke daden van geweld op luchthavens voor de internationale burgerluchtvaart bij het Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen tegen de veiligheid van de burgerluchtvaart, (7) het Verdrag ter bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van de zeescheepvaart, (8) het Protocol tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van vaste platforms op het continentale plat en (9) Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen.

Nederland is partij bij de onder 1 tot met 8 genoemde verdragen en wetgeving ter uitvoering daarvan is totstandgekomen. Voorstellen van (rijks)wet tot goedkeuring en uitvoering van laatstgenoemd verdrag zijn aanhangig gemaakt bij de Raad van State.

Het gaat in artikel 2 in de tweede plaats ter aanvulling van de reeds strafbaar gestelde terroristische gedragingen voorts om enige andere gedraging of 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 vijandelijkheden in een situatie van gewapend conflict, wanneer het doel van die gedraging of handeling, door haar aard of context, is om een bevolking te intimideren of een regering of internationale organisatie te dwingen tot het verrichten of het zich onthouden van een handeling.

1.3. Het Wetboek van Strafrecht (Sr.) kent een groot aantal strafbepalingen van generale en specifieke aard waaronder de hierboven omschreven strafbare feiten – financiering van terroristische aanslagen – kunnen worden gebracht.

Financiering van strafbare feiten zal allereerst kunnen worden aangemerkt als de voorbereiding van een misdrijf als omschreven in artikel 46 Sr. Het gaat daarbij om de voorbereiding van een misdrijf, waarop een gevangenisstraf van acht jaren of meer is gesteld, wanneer de dader opzettelijk onder andere gelden of betaalmiddelen, kennelijk bestemd tot het in vereniging begaan van dat misdrijf verwerft, invoert, doorvoert, uitvoert, of voorhanden heeft. Financiering van terrorisme kan als een feit, strafbaar gesteld in artikel 46 Sr., worden beschouwd, omdat financiering een voorbereidingshandeling is en omdat de strafbare feiten waarop artikel 2, onderdelen a en b, van het Verdrag ziet, in Nederland vanwege de ernst daarvan zwaar zijn gesanctioneerd. Vrijwel alle van de hierna te noemen misdrijven worden bestraft met een gevangenisstraf van ten minste acht jaren.

Financiering van strafbare feiten kan voorts strafbaar zijn, voor zover deze financiering kan worden aangemerkt als medeplegen, uitlokking of medeplichtigheid van deze strafbare feiten of als een poging daartoe. Ingevolge artikel 47, eerste lid, onderdeel 2°, is strafbaar degene die door giften,

beloften of middelen het feit opzettelijk uitlokt. Naast de poging tot een terroristische aanslag is ingevolge artikel 46a Sr. ook de poging tot uitlokking daarvan strafbaar gesteld (poging om een ander door een der in artikel 47, eerste lid, onderdeel 2°, vermelde middelen te bewegen om een misdrijf te begaan).

Financiering van terrorisme kan ook opleveren de in artikel 140 Sr. strafbaar gestelde deelneming aan een organisatie die het oogmerk heeft om misdrijven te plegen. Financiering van terroristische gedragingen vindt vrijwel steeds in georganiseerd verband plaats.

In het Wetboek van Strafrecht is een groot aantal misdrijven genoemd die onder omstandigheden kunnen worden aangemerkt als een terroristische handeling of gedraging als bedoeld in artikel 2, onderdelen a en b, van het Verdrag.

Allereerst worden genoemd de navolgende – merendeels specifieke – feiten, strafbaar gesteld in Titel VII van Boek II, die gewijd is aan misdrijven waardoor de algemene veiligheid van personen of goederen in gevaar wordt gebracht. Het gaat om de volgende misdrijven:

- opzettelijke brandstichting of het teweegbrengen van een ontploffing (artikel 157);
- opzettelijk vernielen, onbruikbaar maken of beschadigen van een waterkering of waterlozing (artikel 161);
- opzettelijke vernieling van een elektriciteitswerk (artikel 161bis);
- opzettelijk blootstellen van mensen, dieren, planten of goederen aan ioniserende stralen of het besmetten van mensen, dieren, planten, goederen, bodem, water of lucht met radioactieve stralen (artikel 161quater);
- opzettelijke vernieling van een geautomatiseerd werk of een werk voor telecommunicatie (artikel 161sexies);
- opzettelijk onbruikbaar maken of beschadigen van een enig werk dienende voor het openbaar verkeer of het luchtverkeer (artikel 162);
- opzettelijke vernieling van een luchtvaartuig of andere voorziening op een luchthaven (artikel 162a);
- opzettelijk gevaar veroorzaken voor het spoorwegverkeer (artikel 164);
- opzettelijke vernieling van een voor de veiligheid van de scheepvaart of luchtvaart gesteld teken of hulpmiddel (artikel 166);
- opzettelijke en wederrechtelijke vernieling van een vaartuig of luchtvaartuig (artikel 168);
- opzettelijke vernieling van een gebouw of getimmerte (artikel 170);
- opzettelijke en wederrechtelijke vergiftiging van een drinkwatervoorziening (artikel 172);
- opzettelijke en wederrechtelijke milieuverontreiniging (artikel 173a).

Op de hierboven genoemde misdrijven zijn zware straffen gesteld, indien daarvan gemeen gevaar voor goederen of levensgevaar is te duchten dan wel levensgevaar is te duchten en het feit iemands dood ten gevolge heeft.

Vervolgens kunnen de in artikel 2 van het Verdrag omschreven strafbare feiten worden gebracht onder enige misdrijven tegen de veiligheid van de staat (artikelen 92 tot en met 96), een misdrijf tegen de koninklijke waardigheid (artikel 108), enige misdrijven tegen hoofden van bevriende Staten en andere internationaal beschermde personen (artikelen 115, 117 en 117b) en enige misdrijven betreffende de uitoefening van staatsplichten en staatsrechten (artikelen 121 tot en met 123).

Verder worden enige – generieke – misdrijven, tegen het leven gericht, uit Titel XIX van Boek 2, genoemd:

- doodslag (artikel 287);
- gekwalificeerde doodslag (artikel 288);
- moord (artikel 289).

Voorts worden enige – generieke – feiten, strafbaar gesteld in Titel XXVII van Boek 2 inzake vernieling of beschadiging vermeld:

- opzettelijke en wederrechtelijke vernieling van goederen van een ander (artikel 350);
- het opzettelijk en wederrechtelijk onbruikbaar maken van computergegevens (artikel 350a);
- vernieling van openbare nutswerken (artikel 351);
- opzettelijke en wederrechtelijke vernietiging van een gebouw, vaartuig, of zijn lading, installatie ter zee of luchtvaartuig van een ander (artikel 352);
- strafverzwaringsgronden bij arglist en levensgevaar (artikel 354).

Ten slotte worden enige scheepvaart- en luchtvaartmisdrijven genoemd:

- kaping (artikel 385a);
- geweld tegen iemand in een luchtvaartuig (artikel 385b);
- geweldpleging in luchthaven (artikel 385d).

1.4. Voor zover kan worden overzien kan de artikel 2 van het Verdrag strafbaar gestelde financiering van terrorisme worden gebracht onder het bereik van bovenstaande strafbepalingen.

Onder ogen is gezien of het aanbeveling verdient om de financiering van de terroristische aanslag als zodanig in onze strafwetgeving strafbaar te stellen dan wel om daarvan af te zien.

Voor afzonderlijke strafbaarstelling zou het volgende kunnen pleiten. Het zou de duidelijkheid ten goede kunnen komen om de wezenskenmerken van de financiering van de terroristische aanslag, zoals omschreven in artikel 2 juncto artikel 1 van het Verdrag, in één strafbepaling neer te leggen. Tegen afzonderlijke strafbaarstelling pleit evenwel dat de in het Verdrag strafbaar gestelde gedragingen reeds strafbaar zijn gesteld, omdat zij, afhankelijk van de aard van de financiering en de aard van de aanslag in het gegeven geval, kunnen worden gekwalificeerd als voorbereiding, medeplegen, uitlokken of medeplichtigheid van een van de bovengenoemde misdrijven. Dan is verzekerd dat strafrechtelijk optreden mogelijk is tegen de financierder van terrorisme. Nadeel van het creëren van een nieuw strafbaar feit is dat overlap ontstaat met reeds bestaande misdrijven. Er kan zich nu reeds samenloop voordoen tussen bovengenoemde generieke en specifieke strafbepalingen. Deze samenloop zou worden vergroot door afzonderlijke strafbaarstelling van financiering van de terroristische aanslag als zodanig.

Ik ben van oordeel dat afzonderlijke strafbaarstelling van financiering van een terroristische aanslag achterwege kan blijven. Het Wetboek van Strafrecht biedt langs een of meer van de hierboven genoemde lijnen voldoende mogelijkheden om effectief op te treden tegen financiering van terrorisme, als omschreven in artikel 2 van het Verdrag.

Bij de vervolging en berechting op de grondslag van een of meer van bovengenoemde bepalingen kan rekening worden gehouden met het specifieke karakter en de ernst van de financiering van terrorisme, omschreven in artikel 2 van het Verdrag.

De in artikel 2, vierde en vijfde lid, van het Verdrag strafbaar gestelde poging en enige deelnemingsvormen zijn reeds strafbaar gesteld in onze strafwetgeving.

1.5. Het Verdrag bevat verplichtingen die niet tot nadere uitvoering bij wet nopen dan wel die op zich noodzaken tot het treffen van legislatieve voorzieningen maar waarin de Nederlandse wetgeving reeds voorziet.

Een voorbeeld van de eerste categorie van verplichtingen is artikel 18 inzake de verplichting tot samenwerking ter voorkoming van financiering van terrorisme.

Voorbeelden van de tweede categorie van verplichtingen zijn artikel 5 inzake de aansprakelijkheid van rechtspersonen, artikel 7, eerste lid, inzake verplichte jurisdictie (zie nader in onderdeel 2), artikel 8 inzake inbeslagname en verbeurdverklaring en artikel 9, tweede lid, dat de verdragspartijen verplicht de verdachte van één van de strafbare feiten van het Verdrag in hechtenis te nemen.

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

2.1. Artikel 7, eerste lid, van het Verdrag verplicht elke verdragsluitende partij tot het vestigen van jurisdictie met betrekking tot de in het Verdrag omschreven strafbare feiten, indien:

- a) het strafbare feit is gepleegd op het grondgebied van die staat;
- b) het strafbare feit is gepleegd aan boord van een schip dat vaart onder de vlag van die staat of aan boord van een luchtvaartuig dat overeenkomstig de wetgeving van die staat is ingeschreven op het tijdstip waarop het feit wordt gepleegd;
- c) het strafbare feit is gepleegd door een onderdaan van die staat.

Ingevolge artikel 2 Sr. is de Nederlandse strafwet toepasselijk op ieder die zich in Nederland schuldig maakt aan enig strafbaar feit. Tot het Nederlandse grondgebied behoort ook de aan Nederland toebehorende territoriale zee. Ingevolge artikel 3 Sr. is de Nederlandse strafwet ook toepasselijk op ieder die zich buiten Nederland aan boord van een Nederlands schip of luchtvaartuig schuldig maakt aan enig strafbaar feit. Ingevolge artikel 5, eerste lid, onderdeel 2°, is de Nederlandse strafwet ook toepasselijk op de Nederlander die zich buiten Nederland schuldig maakt aan een strafbaar feit dat een misdrijf is en waarop door het recht van de locus delicti straf is gesteld.

Dit betekent dat Nederland reeds aan de verplichtingen van artikel 7, eerste lid, heeft voldaan.

2.2. Daarnaast vergt artikel 7, vierde lid, van het Verdrag een uitbreiding van de Nederlandse jurisdictie voor het geval de vermoedelijke dader van één van de feiten van het Verdrag zich in Nederland bevindt. Dit artikellid verplicht tot vestiging van universele rechtsmacht. In onderdeel 3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het Verdrag is reeds op deze verplichting ingegaan. Daarin zijn de overwegingen uiteengezet waarom het naar het oordeel van de regering wenselijk is om aan artikel 7, vierde lid, uitvoering te geven door de vestiging van secundaire universele rechtsmacht op de grondslag van artikel 4 Sr. ten aanzien van terroristische bomaanslagen. Het voorgestelde artikel 4, onderdeel 14°, voorziet in jurisdictie, wanneer een persoon, verdacht van het plegen van een terroristische aanslag ten aanzien waarvan een andere verdragsstaat dan Nederland primaire jurisdictie heeft, alhier wordt aangetroffen. Die jurisdictie betreft zowel het geval dat een verzoek om uitlevering door die andere staat is gedaan en is afgewezen als het geval dat niet om uitlevering is gevraagd.

2.3. In onderdeel 3 van de memorie van toelichting bij het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het Verdrag is het voorstel naar voren gebracht om gebruik te maken van de in artikel 7, tweede lid, onderdeel a, van het Verdrag geboden mogelijkheid om het passief nationaliteitsbeginsel ook te laten gelden voor de financiering van terrorisme. Het gaat daarbij om de gevallen waarin het feit waarop de financiering ziet, is gericht tegen een Nederlander. Deze uitbreiding van rechtsmacht strekt derhalve ter bescherming van (potentiële) slachtoffers van de in artikel 2, eerste lid, onderdelen a of b, van het Verdrag omschreven feiten. Het voorgestelde artikel 4, onderdeel 14°, Sr. voorziet ook in jurisdictie,

wanneer een terroristische handeling is gericht tegen een Nederlandse onderdaan buiten het grondgebied van Nederland.

### **3. Uitlevering**

Artikel 11 van het Verdrag geeft aanleiding een aanvulling van artikel 51a van de Uitleveringswet voor te stellen. Dit voorstel volgt het patroon van eerdere wetgeving strekkende tot uitvoering van vergelijkbare verdragen als het onderhavige verdrag. Nederland behoort tot de staten die slechts kunnen voldoen aan uitleveringsverzoeken gebaseerd op een verdrag (artikel 2 Uitleveringswet). Het tweede lid van artikel 9 van het Verdrag geeft staten de mogelijkheid het Verdrag als grondslag ten behoeve van de uitlevering te laten gelden. Dat geschiedt uitdrukkelijk door de voorgestelde aanvulling van artikel 51a van de Uitleveringswet. De aanvulling ziet op alle misdrijven waaronder financiering van terrorisme bomaanslag kan worden gebracht.

#### **Artikelsgewijze toelichting**

##### *Artikel I*

Dit artikel is reeds toegelicht in onderdeel 2 van het algemeen gedeelte van deze memorie.

##### *Artikel II, onderdeel A*

In artikel 14 van het Verdrag is een zogenoemde depolitiseringsclausule neergelegd. Geen van de in artikel 2 van het Verdrag omschreven strafbare feiten zullen ten behoeve van uitlevering of het verlenen van wederzijdse rechtshulp worden beschouwd als een politiek delict, een met een politiek delict samenhangend delict dan wel een delict ingegeven door politieke motieven.

Artikel 552m Sv. voorziet in de mogelijkheid van het voldoen aan een verzoek om rechtshulp ten behoeve van een onderzoek naar strafbare feiten van politieke aard of daarmee verband houdende feiten. Voor het verlenen van deze rechtshulp is machtiging van de Minister van Justitie vereist na overleg met de Minister van Buitenlandse Zaken. De bemoeienis van deze bewindspersonen is niet vereist wanneer het gaat om verzoeken van de autoriteiten van een staat die partij is bij het eerdergenoemde Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme of bij de op 4 december 1979 te Dublin totstandgekomen Overeenkomst betreffende de toepassing van dat Verdrag tussen de lidstaten van de Europese Gemeenschappen, met betrekking tot een van de strafbare feiten, omschreven in artikel 1 of artikel 2 van dat Verdrag. Voorgesteld wordt om de tussenkomst van deze bewindspersonen te handhaven bij de behandeling van verzoeken om rechtshulp voor de strafbare feiten, omschreven in het onderhavige – wereldwijde – Verdrag.

Artikel 11, derde lid, van de Uitleveringswet maakt mogelijk dat een uitzondering wordt gemaakt op de hoofdregel dat geen uitlevering wordt toegestaan voor strafbare feiten van politieke aard en daarmee samenhangende feiten. Artikel 11 van het Verdrag noopt ertoe van deze mogelijkheid gebruik te maken. Daartoe wordt dit artikellid aangevuld met de in het onderhavige Verdrag omschreven feiten.

##### *Artikel II, onderdeel B*

Artikel 11, tweede lid, van het Verdrag biedt de verdragsstaten die uitlevering afhankelijk stellen van het bestaan van een verdrag, de mogelijkheid het Verdrag aan te wijzen als grondslag voor uitlevering aan andere

verdragspartijen terzake van de door het Verdrag bestreken feiten. Voorgesteld wordt om van deze mogelijkheid gebruik te maken door in navolging van andere verdragen in artikel 51a van de Uitleveringswet te verwijzen naar de misdrijven die zijn strafbaar gesteld in de artikelen in het Wetboek van Strafrecht waaronder de in artikel 2 van het Verdrag omschreven financiering van terroristische aanslagen kan worden gebracht, voorzover het feit valt onder de omschrijvingen van het Verdrag. De staat waaraan uitlevering wordt gevraagd, mag in de hierboven bedoelde gevallen, waarin dus geen speciaal uitleveringsverdrag bestaat, de voorwaarden waardoor de uitlevering wordt beheerst, eenzijdig vaststellen. In het derde lid is hierin voor Nederland voorzien. De voorwaarden zijn in de eerste plaats die van de Uitleveringswet, zo nodig aangevuld met die van het op 13 december 1957 te Parijs totstandgekomen Europees Uitleveringsverdrag (Trb. 1965, 9). In een aantal zaken voorziet de Uitleveringswet namelijk niet; deze worden steeds bij verdrag geregeld. Genoemd kunnen worden de aan de uitlevering verbonden kosten en het taalgebruik in de uitleveringsprocedure.

### *Artikel III*

De in dit artikel voorgestelde bepaling bewerkstelligt dat deze wet tegelijkertijd met het Verdrag in werking kan treden. Het Verdrag zal in werking treden op of na het tijdstip waarop het Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen in werking treedt. Daarom hoeft Nederland geen gebruik te maken van de op out clause voor dit verdrag, bedoeld in artikel 2, tweede lid, van het Verdrag.

De Minister van Justitie,  
A. H. Korthals