

Vergaderjaar 2001–2002

**28 030 (R 1701)**

## **Goedkeuring 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. De totstandkoming van een reeks van internationale verdragen tot bestrijding van diverse vormen van terrorisme en het toetreden van een groot aantal staten tot die verdragen leveren een belangrijke bijdrage aan de bestrijding van internationaal terrorisme. Daarmee maakt de internationale gemeenschap duidelijk dat het haar ernst is met terrorismebestrijding. Het verplicht de staten die partij zijn tot strafrechtelijk optreden en samenwerking. Aan het internationaal terrorisme wordt een signaal afgegeven dat terroristen niet veilig zijn in die staten, omdat zij kunnen rekenen op hetzij vervolging hetzij uitlevering door die staten. Effectieve bestrijding van internationaal terrorisme is slechts mogelijk, indien staten daadwerkelijk bereid zijn daders van terroristische daden strafrechtelijk aan te pakken en daartoe samen te werken.

De impuls om bestaande internationale verdragen ter bestrijding van onderscheiden vormen van terrorisme uit te breiden met een Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme – hierna te noemen: het (onderhavige) Verdrag – vindt zijn oorzaak in het groeiende besef dat het voor een effectieve aanpak van terrorisme noodzakelijk is te voorzien in een internationaal instrument dat gericht is op de bestrijding van financiering van terrorisme. Van een dergelijk instrument kan een belangrijke preventieve uitwerking uitgaan. De noodzaak om te komen tot dit Verdrag wordt nog eens onomstotelijk en meedogenloos bevestigd door de drie terroristische aanslagen zonder weerga op 11 september 2001 op het World Trade Center en op het Pentagon en het verongelukken van het vierde geaapte luchtvaartuig in de Verenigde Staten.

Het Verdrag is een uitvloeisel van resolutie 53/108 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties van 8 december 1998. Ingevolge deze resolutie zal het ad hoc-comité, dat in 1997 het Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen heeft voorbereid en sinds 1998 bezig is met de voorbereiding van een verdrag inzake de bestrijding van nucleair terrorisme, zich eerst zetten aan het ontwerpen van een

verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme, alvorens het ingevolge resolutie 51/210 van de Algemene Vergadering van 17 december 1996 de voorbereiding ter hand zal nemen van een alomvattend instrument tot bestrijding van internationaal terrorisme.

De aanzet voor het Verdrag is gegeven door Frankrijk. De onderhandelingen zijn vlot verlopen. Het Verdrag is na twee onderhandelingsronden van het ad hoc-comité in 1999 totstandgekomen. Uit de snelle totstandkoming kan de conclusie worden getrokken dat een groot aantal lidstaten van de VN doordrongen is van de noodzaak en de urgentie van een internationale aanpak van financiering van terrorisme. Het is op 10 januari 2000 – de eerste dag waarop het openstond voor ondertekening – voor het Koninkrijk ondertekend.

Het Verdrag is thans door 44 staten ondertekend. Inmiddels hebben vier landen een akte van bekrachtiging gedeponneerd. Het Verdrag is nog niet in werking getreden.

1.2. Het onderhavige Verdrag zet een lange reeks van sectorale verdragen en protocollen op het terrein van de bestrijding van internationaal terrorisme voort. Het gaat om de navolgende verdragen.

- 1) het op 14 september 1963 te Tokyo totstandgekomen Verdrag inzake strafbare feiten en bepaalde andere handelingen begaan aan boord van luchtvaartuigen, Trb. 1964, 186;
- 2) het op 16 december 1970 te Den Haag totstandgekomen Verdrag tot bestrijding van het wederrechtelijk in zijn macht brengen van luchtvaartuigen, Trb.1971, 50;
- 3) het op 23 september 1971 te Montreal totstandgekomen Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen, gericht tegen de veiligheid van de burgerluchtvaart, Trb. 1971, 218;
- 4) 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;
- 5) het op 17 december 1979 te New York totstandgekomen Internationaal Verdrag tegen het nemen van gijzelaars, Trb.1981, 53;
- 6) het op 3 maart 1980 te Wenen/New York totstandgekomen Verdrag inzake fysieke beveiliging van kernmateriaal, Trb. 1981, 7;
- 7) het op 24 februari 1988 te Montreal totstandgekomen Protocol tot bestrijding van wederrechtelijke daden van geweld op luchthavens voor de internationale burgerluchtvaart, Trb. 1988, 88, bij het op 23 september 1971 te Montreal totstandgekomen Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen, gericht tegen de veiligheid van de burgerluchtvaart;
- 8) het op 10 maart 1988 te Rome totstandgekomen Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van de zeevaart, Trb.1989, 17;
- 9) het op 10 maart 1988 te Rome totstandgekomen Protocol tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van vaste platforms op het continentale plat, Trb. 1989, 18;
- 10) het op 1 maart 1991 te Montreal totstandgekomen Verdrag inzake het merken van kneedspringstoffen ten behoeve van de opsporing ervan, Trb. 1992, 80;
- 11) het op 15 december 1997 te New York totstandgekomen Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen, Trb. 1998, 84.

Het Koninkrijk is bij de onder (1) tot en met (10) genoemde verdragen partij en wetgeving tot uitvoering van deze verdragen is totstandgekomen. Voorstellen van (rijks)wet tot goedkeuring en uitvoering van het verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen zijn aanhangig gemaakt bij de Raad van State.

1.3. Na de totstandkoming van het Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen heeft het ad hoc-comité zich krachtens de reeds genoemde resolutie 51/210 van de Algemene Vergadering in 1998 gebogen over een verdrag inzake de bestrijding van nucleair terrorisme. Dit verdrag is in eerste instantie ontworpen door de Russische Federatie. De onderhandelingen zijn voltooid op één punt na. De vraag of, en zo ja, in hoeverre onrechtmatige acties van militairen die niet zijn onderworpen aan internationaal humanitair recht en andere bepalingen van internationaal recht, onder de werking van het verdrag dienen te vallen, is nog niet tot tevredenheid van de onderhandelende partijen beantwoord. Het streven is erop gericht om de onderhandelingen in 2001 af te ronden.

Het ad hoc-comité heeft zich in het najaar van 2000 gezet aan de voorbereiding van een alomvattend internationaal verdrag inzake terrorismebestrijding ter aanvulling op de reeds tot stand gekomen sectorale verdragen. Daartoe heeft India een voorstel ter tafel gebracht. De verwachting is dat de onderhandelingen over een algemeen anti-terrorismeverdrag niet vlot zullen verlopen. Het animo voor een nieuw wereldwijd instrument is niet alom aanwezig. Het zal niet eenvoudig zijn om de onderlinge verhouding tussen een alomvattend verdrag en de sectorale verdragen, waarbij verschillende staten partij zijn, op een bevredigende wijze te regelen. Bovendien komt bij de onderhandelingen over een dergelijk verdrag het wezen van de terroristische daad in zijn algemeenheid – anders dan bij de sectorale verdragen waarin de strafbaar te stellen gedragingen als commune delicten zijn gedefinieerd – pregnant in beeld en zijn definities daarvan niet te vermijden.

## **2. De inhoud van het Verdrag**

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. De structuur van het Verdrag komt goeddeels overeen met deze verdragen. In het bijzonder is bij de voorbereiding van het onderhavige Verdrag aansluiting gezocht bij het meest recente verdrag inzake bestrijding van terrorisme, het Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen. Daarom hebben het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van dat verdrag en het voorstel van wet tot uitvoering daarvan, met de daarbij behorende onderscheiden memories van toelichting, model gestaan voor het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het onderhavige verdrag en het voorstel van wet tot uitvoering van dit verdrag, met de daarbij behorende memories van toelichting. Kenmerkend voor het Verdrag zijn de uitgebreide delictomschrijving, de aansprakelijkheid van rechtspersonen, de inbeslagneming van fondsen, de samenwerking op het terrein van preventie en identificatie van financiers en de opheffing van het bankgeheim. Evenals het verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen kent het onderhavige verdrag een expliciete uitzondering voor handelingen die vallen onder internationaal humanitair recht.

Het Verdrag bevat een definitie van een aantal kernbegrippen zoals «fondsen» en «opbrengsten» (artikel 1).

Het bevat verder een omschrijving van de strafbaar te stellen financiering van terrorisme (artikel 2). Het gaat daarbij allereerst om de financiering van 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 de in paragraaf 1.2. onder (2) tot en met (9) en (11) vermelde verdragen. Het gaat 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. Deze feiten dienen strafbaar te worden gesteld in de nationale wetgeving en van passende straffen te worden voorzien die rekening houden met de ernst van de feiten (artikel 4).

Artikel 5 verplicht tot aansprakelijkstelling van rechtspersonen. Deze kan strafrechtelijk, civielrechtelijk of bestuursrechtelijk van aard zijn.

Over de in het Verdrag omschreven strafbare feiten dienen de verdragspartijen rechtsmacht te vestigen op grond van de in artikel 7 omschreven jurisdictiebeginselen.

Van die verplicht (en facultatief) gevestigde rechtsmacht dient een verdragspartij, zodra een vermoedelijke dader op haar grondgebied wordt aangetroffen, ook daadwerkelijk gebruik te maken, tenzij zij deze aan een andere staat uitlevert (artikel 10).

Artikel 11 verzekert dat tussen verdragspartijen terzake van de door het Verdrag bestreken delicten uitlevering kan plaatsvinden.

Artikel 12 verplicht tot een zo ruim mogelijke rechtshulp in strafzaken. De gedachte die aan het geschetste systeem ten grondslag ligt, is dat een persoon die wordt verdacht van een in het Verdrag omschreven feit, zich niet aan strafvervolgning kan onttrekken door naar het grondgebied van een van de verdragsstaten te vluchten.

Artikel 13 verzekert dat het eventuele fiscale karakter van het delict niet in de weg staat aan uitlevering en het verlenen van rechtshulp.

In artikel 14 is een zogenoemde depolitiseringsclausule neergelegd: de in artikel 2 omschreven delicten kunnen ten behoeve van uitlevering of wederzijdse rechtshulp niet worden aangemerkt als een politiek delict. Daartegenover staat dat er geen verplichting tot uitlevering of het verlenen van rechtshulp bestaat, als er ernstige redenen zijn om aan te nemen dat een verzoek daartoe is gedaan met de bedoeling om een persoon te vervolgen of te bestraffen op grond van zijn ras, godsdienst, nationaliteit, etnische afkomst of politieke overtuiging (artikel 15).

Het Verdrag voorziet in een groot aantal technische bepalingen op het terrein van samenwerking tussen de staten die partij zijn, ter voorkoming van financiering van terrorisme (artikel 18).

Het Verdrag tast niet de rechten, verplichtingen en verantwoordelijkheden aan van staten en personen die voortvloeien uit het internationale recht, in het bijzonder het Handvest van de VN en het internationaal humanitair recht (artikel 19).

### **3. Rechtsmacht**

De vestiging van universele rechtsmacht in artikel 7, vierde lid, over de in het onderhavige Verdrag omschreven feiten vraagt nog bijzondere aandacht in dit algemene gedeelte van deze memorie, omdat deze vorm van jurisdictie bij de goedkeuring van enkele eerdere verdragen veel aandacht heeft gekregen. In dit artikellid is bepaald dat de lidstaat de maatregelen neemt die nodig zijn om rechtsmacht te vestigen in de gevallen waarin de vermoedelijke dader zich op zijn grondgebied bevindt en hij deze persoon niet uitlevert aan een andere lidstaat die zijn rechtsmacht heeft gevestigd in overeenstemming met artikel 7. Dit is een vorm van zogenoemde secundaire jurisdictie.

Het Koninkrijk heeft bij wetten tot goedkeuring van enige verdragen een voorbehoud gemaakt ten aanzien van de verplichting tot het vestigen van (een beperkte) universele rechtsmacht. Dit voorbehoud is gemaakt bij het Verdrag inzake de voorkoming en bestraffing van misdrijven tegen inter-

nationaal beschermde personen met inbegrip van diplomaten, het Verdrag tegen het nemen van gijzelaars, het Verdrag inzake de fysieke beveiliging van kernmateriaal en het Protocol tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van vaste platforms op het continentale plat. Dit voorbehoud is uitvoerig toegelicht in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot goedkeuring van het Verdrag inzake fysieke beveiliging van kernmateriaal (Kamerstukken II 1983/84, 18 435 (R 1259), nr. 3, blz. 6) en in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot goedkeuring van het Verdrag inzake de voorkoming en bestraffing van misdrijven tegen internationaal beschermde personen, met inbegrip van diplomaten (Kamerstukken II 1983/84, 18 437 (R 1260), nr. 3, blz. 6).

Het maken van een voorbehoud berustte op het standpunt dat met de vestiging van universele jurisdictie terughoudendheid moet worden betracht en dat daarvan alleen kan worden afgeweken als de ernst en het internationale karakter van de door een verdrag bestreken gedragingen hiertoe aanleiding geeft. Jurisdictieaanspraken die geen aanknopingspunt hebben bij de locus delicti noch bij de nationaliteit van de dader, gaan zeer ver en zijn tegelijkertijd zeer zwak. Een gevaar van het vestigen van universele jurisdictie is dat meer staten over hetzelfde feit op grond van verschillende rechtsmachtbeginselen jurisdictie kunnen uitoefenen. Het gevolg hiervan is dat het betrokken individu aan meervoudige vervolging en berechting kan worden onderworpen, terwijl het doel van het internationaal strafrecht er juist op is gericht jurisdictiegeschillen te voorkomen. Daarnaast kan het vergaren van voldoende bewijs voor een succesvolle vervolging in het land zonder primaire jurisdictie moeizaam zijn. Gelet op die bezwaren is ten aanzien van de voornoemde verdragen bepaald dat het Koninkrijk slechts is gebonden aan de verplichting tot het uitoefenen van (een beperkte) universele jurisdictie voor de gevallen dat het van een verdragspartij een verzoek om uitlevering heeft ontvangen en het dit verzoek heeft afgewezen. Op deze wijze wordt het doel van deze verdragen, namelijk dat daders niet aan vervolging kunnen ontkomen door naar het grondgebied van een andere verdragspartij te vluchten, bewerkstelligd, terwijl tevens de kansen op jurisdictiegeschillen aanzienlijk worden beperkt.

Bij de wetgeving tot goedkeuring van het Verdrag tot bestrijding van het wederrechtelijk in zijn macht brengen van luchtvaartuigen en het Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen, gericht tegen de veiligheid van de burgerluchtvaart, en laatstelijk bij het Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van de zeevaart is geen voorbehoud gemaakt (Kamerstukken II 1989/90, 21 625 (R 1394), nr. 3, blz. 3). Zoals hiervoor is opgemerkt kan van het standpunt dat terughoudendheid moet worden betracht met het vestigen van universele jurisdictie worden afgeweken, indien het internationale karakter van de door het betrokken verdrag bestreken daden daartoe aanleiding geeft. Kenmerkend voor delicten als het kapen van vaartuigen en andere aanslagen tegen de zee- of luchtvaart zijn factoren als de hoge graad van mobiliteit van de objecten van het misdrijf, de willekeur waarmee de plaats van het delict kan worden gekozen en verplaatst, het ontbreken van prioritaire rechtsmachtaanspraken in gevallen waarin dergelijke aanslagen op volle zee plaatsvinden en de massaliteit en daardoor multinationaliteit van de slachtoffers.

Mede gelet hierop is ook aan een aantal scheepvaart- en luchtvaartdelicten op grond van artikel 4 van het Wetboek van Strafrecht een ongeclausuleerde universele werking toegekend, met dien verstande dat ingevolge artikel 4, onderdeel 7°, onderdeel b, Sr. ten aanzien van kaping de eis is gesteld dat de plaats van opstijgen of die van de feitelijke landing van een luchtvaartuig is gelegen buiten het grondgebied van de staat waar het luchtvaartuig is ingeschreven.

Uit de hierboven geschetste (recente) geschiedenis inzake de goedkeurings- en uitvoeringswetgeving ten aanzien van verdragen ter bestrijding van terrorisme blijkt dat er naar het inzicht van de wetgever beoordelingsruimte bestaat ten aanzien van de wijze waarop uitvoering en toepassing moeten worden gegeven aan een verdragsbepaling die verplicht tot het vestigen van secundaire universele rechtsmacht. Naar ons oordeel bestaat die ruimte ook thans nog ten aanzien van artikel 7, vierde lid, van het onderhavige Verdrag.

Wij hebben, mede in het licht van de beleidslijnen die ten aanzien van voornoemde verdragen zijn gehanteerd, bezien of het wenselijk is om bij de goedkeuring van het onderhavige Verdrag wederom een voorbehoud te maken en daaruit voortvloeiend te kiezen voor een beperkte secundaire universele rechtsmacht, dan wel geen voorbehoud te maken en te kiezen voor een onbeperkte secundaire universele rechtsmacht.

Daarbij hebben wij acht geslagen op de aard en het doel van het Verdrag. Wij hebben ook acht geslagen op de internationale rechtsontwikkeling.

Wij hebben kunnen vaststellen dat het grensoverschrijdende karakter van bepaalde ernstige misdrijven, de toenemende ernst ervan of het effect daarvan in de internationale verhoudingen, het nodig maakt het territorialiteitsbeginsel als uitgangspunt voor de verdeling van rechtsmacht te relativiseren en in bepaalde opzichten aan te vullen met het beschermingsbeginsel en het universaliteitsbeginsel.

Bij de beantwoording van de vraag of in dezen gekozen moet worden voor beperkte of onbeperkte secundaire universele rechtsmacht gaat het mede om een afweging van enerzijds het belang dat een verdachte van een misdrijf dat valt onder het Verdrag niet kan ontkomen aan vervolging en berechting en anderzijds het belang dat voorkomen wordt dat een verdragsstaat zonder primaire jurisdictie een vergaarbak wordt van personen die niet worden vervolgd en berecht door een verdragsstaat die daartoe op grond van een primaire jurisdictieaanspraak als eerste geroepen is.

In het licht van de recente terroristische aanslagen in de Verenigde Staten kan die belangenafweging slechts naar één kant uitgaan, en is voor terughoudendheid ten aanzien van het vestigen van secundaire universele jurisdictie geen plaats meer. Het gaat er nu om dat er geen vrijhavens worden geschapen waarin personen die verdacht zijn van het plegen van terroristische bomaanslagen, een veilig heenkomen zoeken en kunnen vinden.

Daarom is in het voorstel van wet tot uitvoering van het onderhavige Verdrag bepaald dat Nederland ongeclausuleerde secundaire universele rechtsmacht heeft ten aanzien van onder het Verdrag vallende misdrijven, wanneer de verdachte van deze misdrijven op ons grondgebied wordt aangetroffen (en Nederland hem niet uitlevert aan een verdragsstaat met primaire jurisdictie).

In artikel 7, tweede lid, onderdeel a, van het Verdrag wordt de mogelijkheid geboden om rechtsmacht te vestigen, wanneer de in artikel 2 van het Verdrag omschreven strafbare feiten zijn gepleegd tegen een Nederlandse onderdaan (zogenoemd passief nationaliteitsbeginsel). Deze vorm van rechtsmacht is ook voorgesteld ten aanzien van misdrijven die vallen onder het Verdrag inzake de veiligheid van VN-personeel en geassocieerd personeel. Wij stellen voor om van deze mogelijkheid gebruik te maken. Dan zal er ook rechtsmacht zijn, wanneer de financiering van terrorisme buiten Nederland is gericht tegen een Nederlandse onderdaan. Daarmee wordt recht gedaan aan de positie van Nederlanders die in den vreemde het slachtoffer zijn geworden van een terroristische bomaanslag.

#### **4. Verklaring**

Wij stellen voor om bij de bekrachtiging van het Verdrag een verklaring af te leggen omtrent de toepassing van artikel 10, eerste lid. De verklaring houdt – evenals de verklaring die de regering voornemens is af te leggen bij de goedkeuring van het Verdrag inzake de veiligheid van VN-personeel en geassocieerd personeel – in dat het Koninkrijk artikel 10, eerste lid, aldus verstaat dat deze bepaling mede inhoudt het recht van de vervolgende instantie om van vervolging af te zien, indien zwaarwegende redenen van procedurele aard effectieve vervolging onmogelijk zouden maken.

De tekst van de verklaring is als bijlage gevoegd bij deze memorie.

#### **5. Koninkrijkspositie**

De regeringen van de Nederlandse Antillen en van Aruba hebben laten weten dat zij medegelding van het Verdrag wensen. Deze medegelding betekent dat de Nederlandse Antillen en Aruba de noodzakelijke uitvoeringswetgeving zullen neerleggen in hun Wetboek van Strafrecht en enkele overige landsverordeningen.

#### **Toelichting bij de artikelen van het Verdrag**

##### *Artikel 1*

Deze bepaling bevat definities van een aantal in het Verdrag, in het bijzonder in de delictomschrijving in artikel 2, gebruikte begrippen. Artikel 1 bevat allereerst een definitie van het begrip «fondsen». Dat zijn alle soorten vermogensbestanddelen alsmede rechtsbescheiden waaruit de eigendom of andere rechten ten aanzien van die vermogensbestanddelen blijken met inbegrip van, maar niet beperkt tot bankkredieten, travellers cheques, bankcheques, postwissels, aandelen, waardepapieren, obligaties, wissels en kredietbrieven. Het begrip «fondsen» is een bestanddeel in de delictomschrijving in artikel 2.

Voorts is een omschrijving gegeven van het begrip «staats- of regeringsvoorziening». De voorziening komt als object terug in artikel 7, tweede lid, onderdeel b, waarin een aantal vormen van facultatieve jurisdictie is neergelegd.

Ten slotte bevat artikel 1 een omschrijving van het begrip «opbrengsten». Dit begrip wordt gebruikt in artikel 8 inzake inbeslagneming en verbeurdverklaring.

##### *Artikel 2*

Dit artikel is de kernbepaling van het Verdrag. Het bevat de omschrijving van de strafbare financiering van terrorisme. Deze is strafbaar gesteld als een zelfstandig strafbaar feit. Vanwege de omstandigheid dat sommige landen – anders dan bij voorbeeld Nederland in artikel 46 Sr. – niet de zelfstandige strafbaarstelling van een voorbereidingshandeling kennen, heeft deze bepaling aanleiding gegeven tot intensieve onderhandelingen. Ingevolge de aanhef van het eerste lid gaat het om de strafbaarstelling van 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 het derde lid is het niet noodzakelijk dat de fondsen feitelijk zijn gebruikt voor het plegen van die feiten.

Het gaat om twee typen van strafbare feiten.

In de eerste plaats gaat om gedragingen of handelingen, vermeld in het eerste lid, onderdeel a: dat zijn gedragingen of handelingen die een straf-

baar feit vormen binnen het toepassingsgebied van en omschreven in een van de in de bijlage bij het Verdrag genoemde verdragen. In het tweede lid is voorzien in een opt out clause voor landen die geen partij zijn bij een of meer van deze verdragen.

Onderdeel b bevat de tweede categorie van strafbare financiering. Het ziet op de financiering van terroristische handelingen die nog niet zijn strafbaar gesteld in verdragen. Het gaat om andere gedragingen of handelingen 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 handelingen, 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. Hierin wordt een – ruime – omschrijving gegeven van de terroristische aanslag. Bij de onderhandelingen over dit onderdeel van artikel 2 is uiteindelijk groter gewicht toegekend aan het belang dat bij de bestrijding van de financiering van terrorisme geen lacunes ontstaan dan aan het bezwaar dat financiering van bepaalde daden van terrorisme strafbaar wordt gesteld terwijl deze daden zelf (nog) niet strafbaar zijn gesteld in verdragen.

De ruime en zelfstandige strafbaarstelling van financiering van terrorisme als voorbereidingshandeling is voor een aantal landen aanleiding geweest een voorbehoud te maken ten aanzien van de bekrachtiging van het Verdrag.

In het vijfde lid zijn enige vormen van deelneming neergelegd, welke zijn ontleend aan artikel 2, derde lid, van het verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen.

### *Artikel 3*

Aangezien het Verdrag zich richt op de bestrijding van financiering van internationaal terrorisme, is in artikel 3 nog eens bepaald dat het, wanneer er geen enkel transnationaal element aanwezig is met betrekking tot een daad die overigens valt onder de delictsomschrijving van artikel 2, het Verdrag niet van toepassing is, met uitzondering van het bepaalde in de artikelen 12 tot en met 18, die grotendeels zien op justitiële samenwerking. Nationale strafbaarstelling wordt hierdoor uiteraard niet uitgesloten.

### *Artikel 4*

In artikel 4 is de ook in andere terrorismeverdragen gebruikelijke verplichting voor staten opgenomen om de misdrijven die in artikel 2 zijn omschreven, strafbaar te stellen in hun nationale recht en, wat de bestrafing betreft, te beschouwen als ernstige misdrijven. In de uitvoeringswetgeving komen wij hierop nader terug.

### *Artikel 5*

Deze bepaling voorziet in verplichte strafrechtelijke, civielrechtelijke of bestuursrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen wanneer de persoon die verantwoordelijk is voor de leiding van of het toezicht op die rechtspersoon, in die hoedanigheid een in artikel 2 omschreven strafbaar feit heeft gepleegd. Deze aansprakelijkheid laat de strafrechtelijke aansprakelijkheid van natuurlijke personen onverlet.

### *Artikel 6*

Artikel 6 heeft eigenlijk geen zelfstandige betekenis. De bepaling is ontleend aan artikel 6 van het Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen.



### *Artikel 7*

Deze bepaling behelst een klassieke jurisdictiebepaling. De formulering ervan sluit nauw aan bij hetgeen reeds in eerdere verdragen is bepaald. Enerzijds bestaat er ingevolge het eerste lid een plicht om rechtsmacht te vestigen op basis van het territorialiteitsbeginsel (grondgebied van de staat; schip dat vaart onder de vlag van de staat; luchtvaartuig, ingeschreven overeenkomstig de wetgeving van de staat) en het nationaliteitsbeginsel (onderdaan). Anderzijds voorziet het tweede lid in een facultatieve ruimere jurisdictie. Het in onderdeel c van dit artikellid genoemde geval, namelijk als het feit wordt gepleegd in een poging die staat te dwingen tot het verrichten of het zich onthouden van een handeling, is strafbaar gesteld in artikel 95a van het Wetboek van Strafrecht. Artikel 4, onderdeel 1°, van dit wetboek vestigt hierover extraterritoriale rechtsmacht. Als gezegd wordt voorgesteld om gebruik te maken van onderdeel a, waarin het passief nationaliteitsbeginsel is neergelegd. Voorgesteld wordt om voor het overige van de mogelijkheid tot het vestigen van facultatieve jurisdictie, zoals uit het wetsvoorstel tot uitvoering van dit Verdrag blijkt, geen gebruik te maken. De doelstelling van het onderhavige verdrag is, zoals uit het algemeen gedeelte van deze memorie is opgemerkt, te voorkomen dat de daders van feiten uit het Verdrag aan strafvervolgning kunnen ontsnappen door te ontvluchten naar het grondgebied van één van de verdragsluitende staten. Deze doelstelling kan worden bereikt, indien de verdragsluitende staten hun jurisdictie over de feiten uit het Verdrag vestigen overeenkomstig de beginselen van het eerste en vierde lid. Een verdergaande uitbreiding van jurisdictieaanspraken levert aan deze doelstelling geen bijdrage, maar leidt eerder bij gebrek aan prioriteitstelling tussen de verschillende jurisdictieaanspraken tot positieve jurisdictieconflicten.

Het vierde lid bepaalt dat de verdragsluitende partijen de maatregelen nemen die nodig zijn om rechtsmacht te vestigen met betrekking tot de in het Verdrag vermelde feiten in de gevallen dat de vermoedelijke dader zich op hun grondgebied bevindt en zij hem niet aan een andere (meer betrokken) staat uitleveren (zogenoemde secundaire jurisdictie).

### *Artikel 8*

Deze bepaling verplicht tot het nemen van maatregelen, in overeenstemming met de nationale rechtsbeginselen, tot inbeslagneming en verbeurdverklaring van fondsen, gebruikt of bestemd tot het plegen van de in artikel 2 omschreven strafbare feiten en van opbrengsten, afkomstig van deze feiten.

Het derde lid voorziet in de mogelijkheid tot zogenoemde asset sharing. Het vierde lid houdt de staten voor om in overweging te nemen om de verbeurd verklaarde fondsen aan te wenden voor de schadeloosstelling van slachtoffers van terroristische aanslagen.

Ten slotte is bepaald dat toepassing van artikel 8 geen afbreuk doet aan de rechten van te goeder trouw handelende derden.

### *Artikel 9*

In deze bepaling zijn, wanneer de (vermoedelijke) dader zich op het grondgebied van een staat bevindt, zowel de verplichtingen van die staat neergelegd met betrekking tot het doen van onderzoek en het zekerstellen van de aanwezigheid van betrokkene met het oog op vervolging of uitlevering, als een aantal fundamentele rechten van degene ten aanzien van wie maatregelen worden getroffen. Bovendien heeft de desbetreffende staat de plicht andere staten die rechtsmacht hebben, in te lichten omtrent de detentie en mogelijke uitoefening van jurisdictie.

#### *Artikel 10*

Bezit de staat jurisdictie overeenkomstig artikel 7 en wordt een vermoedelijke dader niet uitgeleverd, dan verplicht artikel 10 de desbetreffende staat de betrokken persoon prompt aan de competente autoriteiten voor te geleiden ter fine van vervolging. Ook de mogelijkheid om eigen onderdanen uit te leveren met het oog op berechting elders, onder de voorwaarde dat betrokkene zijn/haar straf kan uitzitten in het eigen land, zoals naar Nederlands recht mogelijk is, is uitdrukkelijk vastgelegd.

#### *Artikel 11*

Misdrijven in de zin van het Verdrag worden geacht opgenomen te zijn in bestaande uitleveringsverdragen tussen partijen bij het Verdrag. In nieuwe verdragen dienen ze te worden opgenomen. Aangezien Nederland slechts uitlevert op basis van een verdrag (artikel 2 Uitleveringswet) heeft het derde lid voor ons land geen betekenis. Dat geldt ook voor het vierde lid, dat is geschreven ten behoeve van staten die slechts kunnen uitleveren terzake van feiten die zijn begaan op het grondgebied van de verzoekende staat, of die uitlevering moeten weigeren voor feiten die op hun eigen grondgebied zijn begaan. Het vijfde lid bevat de fictie dat bepalingen in internationale wetgeving inzake uitlevering in de onderlinge betrekkingen tussen partijen zijn gewijzigd, voor zover zij niet verenigbaar zijn met het Verdrag.

#### *Artikel 12*

De bepaling verplicht tot de grootst mogelijke wederzijdse hulpverlening bij onderzoek, strafzaken en uitleveringsprocedures. Een verzoek om wederzijdse rechtshulp kan niet worden geweigerd op grond van het bankgeheim. Verkregen inlichtingen die niet zijn omschreven in het verzoek om rechtshulp, worden niet gebruikt voor het onderzoek of de procedures, zonder voorafgaande toestemming van de staat die de inlichtingen heeft verstrekt.

#### *Artikel 13*

Geen van de in artikel 2 omschreven strafbare feiten worden ten behoeve van uitlevering of wederzijdse rechtshulp beschouwd als een fiscaal delict. Dienovereenkomstig mogen staten geen verzoek om uitlevering of wederzijdse rechtshulp weigeren met als enige reden dat het een fiscaal delict betreft. Deze bepaling is opgenomen omdat de fiscale wetgeving in sommige landen in de weg staat aan uitlevering en het geven van wederzijdse rechtshulp ten aanzien van fiscale delicten.

#### *Artikelen 14 en 15*

In artikel 14 is als gezegd bepaald dat een verzoek om uitlevering of wederzijdse rechtshulp op basis van een van de in artikel 2 omschreven misdrijven niet mag worden geweigerd, met als enige reden dat het een politiek delict, een met een politiek delict samenhangend delict of een delict ingegeven door politieke motieven betreft. Achterliggende gedachte is dat de daden, strafbaar gesteld in artikel 2, zo ernstig zijn dat zij niet kunnen worden gerechtvaardigd door politieke motieven van welke aard dan ook. Deze gedachte is ook verwoord in artikel 6. Het gaat immers in artikel 2 om de financiering van terrorisme, d.w.z. van zeer ernstige strafbare feiten. Van artikel 14 gaat het signaal uit dat financiering van terrorisme geen rechtvaardiging kan vinden in de omstandigheid dat het delict een politiek karakter heeft en dat een beroep op dit karakter van de terroristische

aanslag niet de uitlevering of het verlenen van wederzijdse rechtshulp in de weg staat.

Artikel 14 hangt samen met artikel 15. Daarin is bepaald dat er geen verplichting tot uitlevering of het verlenen van rechtshulp bestaat indien de aangezochte staat ernstige reden heeft om aan te nemen dat het verzoek is gedaan om de persoon te vervolgen of te bestraffen op grond van zijn ras, godsdienst, nationaliteit, etnische afkomst of politieke overtuiging, of dat inwilliging van het verzoek de positie van betrokkene om een van deze redenen ongunstig zou kunnen beïnvloeden.

Beiden bepalingen waarborgen een evenwicht in de bescherming van gerechtvaardigde belangen: het belang dat de financierder van een terroristische aanslag zich niet aan vervolging en berechting kan onttrekken op de enkele grond dat zijn daad een politieke connotatie heeft en het belang dat een persoon niet bloot wordt gesteld aan vervolging op grond van oneigenlijke motieven.

#### *Artikel 16*

Deze bepaling behelst een gangbare regeling in rechtshulpverdragen. Wordt een persoon die gedetineerd is, overgeleverd aan de autoriteiten van een andere verdragspartij met het oog op het afleggen van een getuigenis, identificatie of het op een andere wijze verlenen van medewerking voor het vergaren van bewijs, dan kan dit alleen als aan een aantal voorwaarden is voldaan. Belangrijkste voorwaarde is de vrijwillig gegeven toestemming van de betrokken persoon. Behoudens toestemming van de staat van waaruit de persoon wordt overgeleverd, wordt die persoon niet vervolgd en in hechtenis genomen op het grondgebied van de staat waarnaar hij wordt overgebracht, voor enige daad of veroordeling van vóór de overlevering.

#### *Artikel 17*

De fundamentele rechten van de mens van een ieder die in hechtenis wordt genomen, of ten aanzien van wie enige maatregelen zijn genomen of procedures zijn aangespannen, dienen te worden beschermd.

#### *Artikel 18*

Deze bepaling verplicht partijen tot samenwerking bij het voorkomen van financiering van terroristische aanslagen, in het bijzonder ook door het treffen van allerlei praktische en technische maatregelen teneinde voorbereidende handelingen voor deze aanslagen te voorkomen.

Nederland heeft in het bijzonder gewezen op het grote belang van effectieve en praktische maatregelen met het oog op preventie van financiering van terrorisme. Daartoe is op voorstel van Nederland een aantal aanbevelingen van de Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) geïmplementeerd in artikel 18. Het gaat om implementatie van de aanbevelingen 10, 11, 12 en 14. Deze zien op de identificatie van rechtspersonen en de natuurlijke personen die achter deze rechtspersonen schuil gaan, en de melding van ongebruikelijke transacties. De noodzaak tot het treffen van deze voorzieningen is aangetoond op grond van ervaring, opgedaan in onderzoeken naar fraude en witwassen.

#### *Artikel 19*

De uitkomst van een procedure tegen een vermoedelijke dader dient te worden meegedeeld aan de secretaris-generaal van de Verenigde Naties, die deze informatie zal doorgeven aan de andere partijen bij dit Verdrag.

*Artikel 20*

Dit artikel behelst een traditionele formule met betrekking tot soevereine gelijkheid, territoriale integriteit en non-interventie.

*Artikel 21*

In deze bepaling is vastgelegd dat niets in het Verdrag andere rechten, verplichtingen en verantwoordelijkheden aantast die voortvloeien uit het internationaal recht, in het bijzonder de doelstellingen en beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties en het internationaal humanitair recht.

De Minister van Justitie,  
A. H. Korthals

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
J. J. van Aartsen

De regering is voornemens bij de bekrachtiging van het onderhavige verdrag de volgende verklaring, betrekking hebbend op artikel 7 van het verdrag af te leggen voor het Koninkrijk der Nederlanden:

«The Kingdom of the Netherlands understands Article 10, paragraph 1, to include the right of the competent judicial authorities to decide not to prosecute a person alleged to have committed such an offence, if, in the opinion of the competent judicial authorities, grave considerations of procedural law indicate that effective prosecution will be impossible.»

Nederlandse vertaling:

Het Koninkrijk der Nederlanden begrijpt onder artikel 10, eerste lid, het recht van de bevoegde gerechtelijke autoriteiten te besluiten een persoon waarvan wordt vermoed dat hij een dergelijk strafbaar feit heeft gepleegd niet te vervolgen, indien, naar het oordeel van de bevoegde gerechtelijke autoriteiten uit zwaarwegende procesrechtelijke overwegingen blijkt dat effectieve vervolging onmogelijk zal zijn.