Openbaar Ministerie

College van Procureurs-Generaal
Voorzitter

Postbus 20305 2500 EH Den Haag

De Minister van Veiligheid en Justitie
mr. I.W. Opstelten
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Ministerie van Justitie
DBOB/DIV/OAB/AL-OD
Dossier
Datum 09 FEB. 2012
Nummer
Ambt

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
Telefoon +31 (0)70 339 96 00
telefax +31 (0)70 339 98 51

Onderdeel	Beleid & Strategie
Contactpersoon	
Doorkiesnummer(s)	
E-mail	
Datum	
Ons kenmerk	
Uw kenmerk	
Bijlage(n)	1
Onderwerp	Advies conceptwetsvoorstel Wijziging Sr (Sr BES) ivm strafbaarstelling financieren terrorisme

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen

Geachte heer Opstelten,

Bij brief van 15 november 2011 heeft u het College van procureurs-generaal gevraagd te adviseren over een conceptwetsvoorstel 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 terrorisme).

Het College heeft met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel en heeft het Functioneel Parket en het Landelijk Parket verzocht een advies voor te bereiden.
Het College kan zich geheel vinden in het door deze parketten uitgebrachte advies en heeft besloten dit in bijgevoegde bijlage als het advies van het College door te geleiden.

Hoogachtend,

Het College van procureurs-generaal

Advies

Aan	Parket-Generaal,
Van	Functioneel Parket, Landelijk Parket
Doorkiesnummer(s)	
Datum	26 januari 2012
Onderwerp	Advies wetsvoorstel 'terrorismefinanciering'

Op 21 november jongstleden is het Functioneel Parket gevraagd te adviseren over het voorliggende wetsvoorstel aangaande de separate strafbaarstelling van terrorismefinanciering in het Wetboek van Strafrecht (ft. Art. 421 Sr.). Gelet op het actieplan 'follow up FATF evaluatie' (juli 2011) dat door de ministeries van Financiën alsmede Veiligheid & Justitie is opgesteld — waarin een separate strafbaarstelling van terrorismefinanciering als één van de prioriteiten wordt benoemd — heeft het Functioneel Parket in afstemming met het Landelijk Parket gekeken naar het onderhavige wetsontwerp. Vorenstaande parketten komen derhalve in gezamenlijkheid tot het navolgende advies[1].

FATF-evaluatie

Eén van de belangrijkste punten bij de recente FATF-evaluatie (2010 - 2011) ten aanzien van het Nederlandse witwas- en terrorismefinancieringsbeleid was de huidige strafbaarstelling van terrorismefinanciering. Special Recommendation 2 (hierna te noemen SR II) van de FATF eist namelijk dat landen het financieren van terrorisme zelfstandig hebben gecriminaliseerd. Nu dat in Nederland niet op deze manier is gebeurd stuurt de FATF aan op een separate strafbaarstelling van terrorismefinanciering.

De Interpretative Note die de FATF heeft opgesteld bij SR II bevat een beschrijving van vormen van terrorismefinanciering die in ieder geval gedekt moeten zijn en geeft aan welke vormen van strafbaarstelling niet worden geaccepteerd. De FATF ziet een zelfstandige strafbepaling inzake terrorismefinanciering als een bij uitstek toetsbare wijze van uitvoering van SR II en dringt bij gevolg sterk aan op een zelfstandige strafbepaling. Aangezien Nederland thans geen zelfstandige strafbaarstelling van

---

[1] Nota bene, onze opmerkingen gelden uitsluitend op het wetsvoorstel, zoals voorgenomen binnen het Nederlandse Wetboek van Strafrecht. Wellicht zijn onze opmerkingen tevens bruikbaar ten aanzien van het onderdeel binnen de BES-wetgeving.

financiering van terrorisme kent heeft de auditcommissie op dit punt dan ook het oordeel 'non-compliant' uitgesproken.

Een aanvullende reden voor de FATF om aan te dringen op een zelfstandige strafbaarstelling is het uitsluiten van problemen bij het verlenen van wederzijdse internationale rechtshulp aan landen als gevolg van het ontbreken van dubbele strafbaarheid. Echter onze huidige aanpak van financiering van terrorisme loopt via de strafbare voorbereiding en deze voldoet eigenlijk aan alle in de Interpretative Note gestelde vereisten, welke tevens dubbele strafbaarheid in het internationale rechtshulpverkeer verschaft.

Voor de strafbaarstelling van terrorismefinanciering wordt niet vereist dat het hoofddelict reeds of deels is gepleegd. Daarmee valt de strafbaarstelling via poging, deelnemingsvormen (medeplichtigheid, medeplegen, uitlokking) of deelneming aan een criminele organisatie af. Daarbij is immers vaak een begin van uitvoering van de eigenlijke terroristische daad (een aanslag) vereist, en daarmee tevens een mate van concrete duiding van de daad - individualiseerbaar naar doelwit, tijd en plaats. Terrorismefinanciering dient naar het oordeel van de FATF ook strafbaar te zijn indien onbekend is waar en wanneer een aanslag precies zal worden gepleegd, en zeker ook voordat de aanslag een begin van uitvoering krijgt. Bovendien veronderstellen deelnemingsvormen, zoals voornoemd, en deelneming aan een criminele organisatie een vorm van samenwerking tussen meerdere daders, terwijl terrorismefinanciering ook een eenmansactie kan zijn.

De figuur van strafbare voorbereiding is internationaal relatief onbekend en verlegt de grens van strafrechtelijke aansprakelijkheid naar een zeer vroegtijdig moment. Bij de bewezenverklaring ligt de nadruk op feitelijk handelen met voorwerpen (waaronder geld) dat bestemd is tot het begaan van een misdrijf. De bestemming kan worden afgeleid uit de aard van deze voorwerpen, of het opzet van de dader, dat overigens objectief dan wel subjectief kan worden vastgesteld. Daarmee biedt naar onze mening de voorbereidingsfiguur bij een globale vergelijking met oplossingen gekozen in andere landen, veel aanknopingspunten voor vervolging van vormen van terrorismefinanciering.

In aanvulling op de strafbare voorbereiding, bepaalt artikel 140a, eerste lid, juncto artikel 140, vierde lid van het Wetboek van Strafrecht, dat financiering van een terroristische organisatie gelijk staat aan deelneming aan die terroristische organisatie. Op basis van praktijkervaringen is te leren dat de aanwezigheid van het opzet op het terroristische misdrijf een voorwaarde is voor de deelnemingsvormen van uitlokking, medeplegen of medeplichtigheid. In veel praktijkgevallen is hiervan geen sprake. Daarnaast gaat het in veel gevallen om relatief kleine bedragen, zoals bijvoorbeeld

betalingen van zeer beperkte omvang (€ 20,-) aan de echtgenoot, die in strijdgebieden verblijft.

Tenslotte biedt een mogelijke overtreding van de Sanctiewet aanknopingspunten om terrorismefinanciering op te sporen of te vervolgen. Het moet dan uiteraard wel gaan om het financieel begunstigen van personen of entiteiten die op de verschillende bevriezingslijsten voorkomen of die voorwerp zijn van een nationale sanctieregeling.

Wetsvoorstel strafbaarstelling TF

Strafbaar wordt gesteld:

"Als schuldig aan het financieren van terrorisme wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste acht jaren of geldboete van de vijfde categorie:

hij die zich of een ander middelen of inlichtingen verschaft, dan wel opzettelijk voorwerpen verwerft, voorhanden heeft of aan een ander verschaft, die geheel of gedeeltelijk, onmiddellijk of middellijk, dienen om geldelijke steun te verlenen aan het plegen van een terroristisch misdrijf of een misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf;

hij die zich of een ander middelen of inlichtingen verschaft, dan wel opzettelijk voorwerpen verwerft, voorhanden heeft of aan een ander verschaft, die geheel of gedeeltelijk, onmiddellijk of middellijk, dienen om geldelijke steun te verlenen aan het plegen van een van de misdrijven omschreven in:

- de artikelen 117 tot en met 117b, alsmede artikel 285 indien dat misdrijf is gericht tegen een internationaal beschermd persoon of diens beschermde goederen;

- de artikelen 79 en 80 van de Kernenergiewet, de artikelen 161quater, 173a en 284a, alsmede de artikelen 140, 157, 225, 310 tot en met 312, 317, 318, 321, 322 en 326 indien het feit opzettelijk wederrechtelijk handelen betreft met betrekking tot kernmateriaal;

- de artikelen 162, 162a, 166, 168, 282a, 352, 385a tot en met 385d;

- de artikelen 92 tot en met 96, 108, 115, 121 tot en met 123, 140, 157, 161, 161bis, 161sexies, 164, 170, 172, 287, 288 en 289, indien het feiten betreft gepleegd door middel van het opzettelijk wederrechtelijk tot ontlading of ontploffing brengen van een springstof of ander voorwerp, of het laten vrijkomen, verspreiden of inwerken van een voorwerp, waardoor levensgevaar, gevaar voor zwaar lichamelijk letsel voor een ander, of aanzienlijke materiële schade te duchten is.

Onder voorwerpen worden verstaan alle zaken en alle vermogensrechten."

Dit wetsvoorstel is bedoeld om alle wijzen waarop in financieel economisch opzicht steun kan worden geboden aan het plegen van daden van terrorisme of feiten die daar direct verband mee houden strafbaar te stellen (in heel ruime zin dus).

Aanmerkingen

Met betrekking tot het voortel tot wetswijziging van het Nederlandse Wetboek van Strafrecht wordt het College van procureurs-generaal geadviseerd, namens de betrokken landelijke parketten en de Landelijk officier van justitie inzake witwassen en terrorismefinanciering, ter zake van de strafbaarstelling van terrorismefinanciering het navolgende in overweging te nemen.

Bij het onderhavige ontwerp hebben wij vooral vergeleken met de systematiek van de zelfstandige strafbaarstelling van het delict 'witwassen' (artt. 420 e.v. Sr.), want bij deze delictsomschrijving(en) is heel concreet gekozen voor een gradatie in de verschillende vormen van strafbaarheid. Hierbij is gekozen voor de opzettelijke vorm (in al haar gradaties) als hoofddelict en daarnaast zijn de hieruit afgeleide vormen van strafbaarheid separaat strafbaar gesteld. Wij zijn van mening dat in het onderhavige concept met betrekking tot de varianten van wetenschap onvoldoende onderscheid wordt gemaakt tussen het opzettelijk begaan van de wederrechtelijke gedraging en een gedraging die mogelijk beter onder een schuldvariant ('redelijkerwijs moet vermoeden dat ....') zou kunnen worden geschaard. Voor de straftoemeting is een dergelijk onderscheid in gradaties van daderwetenschap wel van belang.

Het verschaffen van middelen en/of inlichtingen is strafbaar gesteld — eerste regel: *'hij die zich of een ander middelen of inlichtingen verschaft, dan wel...'*— , wellicht omdat ook het opzetten van financiële constructies een essentiële plaats kan innemen in een traject van het financieren van aanslagen, maar dit is naar onze mening wel erg ruim opgenomen. Vorenstaande elementen worden tevens niet nader toegelicht in de MvT. Wij kunnen op dit ogenblik niet duiden of het opzet mede gericht is op de onderhavige zinsnede; op het eerste gezicht lijkt dat niet zo te zijn. Dit zou bijvoorbeeld kunnen betekenen dat iedereen die geld doneert in een collectebus (niet wetende dat deze collecte uiteindelijk zal dienen voor een terroristische activiteit) strafrechtelijk ter verantwoording geroepen kan worden.

De financieringshandelingen hebben tot doel het verlenen van geldelijke steun aan het plegen van een terroristisch misdrijf of een misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf, of een van de andere genoemde

misdrijven. Het opzet van de dader zal op verwezenlijking van dit doel moeten zijn gericht (subjectief en objectief). Voor het OM is de bewijslast dan wel erg hoog, in hoeverre moet het terroristisch misdrijf worden bewijzen? Naar onze mening levert een zelfstandige strafbaarstelling in dit verband eerder het gevaar op van te weinig inhoudelijke aanknopingspunten of legt een zeer sterke nadruk op het — moeilijk bewijsbare — oogmerk van de dader.
Wij vinden het derhalve belangrijk dat de wetgever bij dit wetsvoorstel tevens aansluiting zoekt bij de witwasartikelen waar het gaat om de constructie van de bewijslast en de lijn van de Hoge Raad in deze. De bewijslast is namelijk bij witwasdelicten voor het OM enigszins afgezwakt door onder meer de zinsnede: '... dat het niet anders kan dan uit misdrijf verkregen/afkomstig'. Bij de strafbaarstelling van het financieren van terrorisme is het naar onze mening goed om ook bij deze criminele gedraging in dergelijke bewoordingen de bewijslast af te zwakken — nader uitgewerkt in de MvT — omdat anders de kans groot is dat het OM het bestanddeel 'van een terroristisch misdrijf' niet of nauwelijks kan bewijzen, dan wel, dat het OM veelvuldig moet afreizen naar mogelijk betrokken Staten, waar terroristische misdrijven worden gepleegd.

Van het fenomeen 'witwassen' zijn sinds de separate strafbaarstelling verschillende 'typologieën' ontwikkeld. Een typologische ontleding van witwasdossiers legt interessante informatie bloot over de trends in verband met witwassen van geld en eventueel de financiering van terrorisme. Typologieën vormen een goed hulpmiddel om de huidige en nieuwe methodes voor het witwassen van gelden en dus ook de financiering van terrorisme beter te begrijpen en de evolutie ervan op te volgen, aldus de Landelijk officier van justitie inzake de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering. Wanneer een concreet geval mogelijke 'kenmerken' vertoont van 'witwassen' kan — mede op grond van de memorie van toelichting bij de 'witwasartikelen' — daaraan een vermoeden van 'witwassen' worden ontleend. Daarbij tevens gelet op de jurisprudentie, nu de strafrechter inmiddels heeft uitgemaakt dat de aanwezigheid van een witwastypologie een redelijk vermoeden van witwassen rechtvaardigt. Daarnaast kan worden verwezen naar de typologieën zoals opgesteld door de Financial Action Task Force (FATF) en zijn onderliggende rapporten.

Het gebruik van typologieën zal naar de mening van de Landelijk officier van justitie, voornoemd, tevens een rol gaan spelen bij een vervolging op grond van de strafbaarstelling van terrorismefinanciering. Thans ontbreekt een verwijzing van het (toekomstig) gebruik van typologieën in de bijbehorende MvT, welke het OM in een uitleg over de werking van de wet ter zitting kan opvoeren en zo kan bijdragen aan een eventuele veroordeling van verdachte(n).

Daarnaast gaat het dit wetsvoorstel om het verwerven van fondsen, het voorhanden hebben van geld dat dient om een aanslag te financieren, het geven van informatie over financiering, tot het daadwerkelijk ter beschikking stellen van geldelijke steun, strafbaar te stellen. Daarbij is besloten om de reikwijdte te verbreden door ook de feitelijke situatie van het voorhanden hebben van voorwerpen die dienen tot het financieren van terrorisme onder het bereik van de strafwet te brengen. Voor zover wij kunnen overzien lijkt het voorstel gericht te zijn 'tot aan' het misdrijf, gericht op de 'voorkant', maar hoe zit het als het misdrijf reeds is gepleegd dan wel voltooid, de 'achterkant'? De toezegging van geldelijke ondersteuning achteraf, bijvoorbeeld een schenking ter ondersteuning van de familie, zou ogenschijnlijk niet onder het wetsvoorstel vallen, want het terroristisch misdrijf heeft zich immers al voltrokken. De concrete (tijds)duiding dan wel reikwijdte naar tijd en plaats bij dit voorstel, blijkt voor ons moeilijk vast te stellen.

Conclusie

Het huidige Nederlandse recht biedt ruim voldoende aanknopingspunten om het geheel van het financieren van terrorisme aan te pakken.

Het huidige wetsvoorstel zal voor de opsporingspraktijk op een aantal elementen ofwel in de wet dan wel in de MvT aangescherpt/toegelicht moeten worden, te weten:

- Strafbaarheidgradaties van daderwetenschap
- Afzwakking van de bewijslast ten aanzien van het terroristische misdrijf
- Verwijzing naar (FATF) typologieën
- Reikwijdte van het ontwerp naar tijd en plaats

Namens de parketten zoals voornoemd vertrouw ik erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.