

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. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 14 september 2012 en het nader rapport d.d. 9 november 2012, aangeboden aan de Koningin door de minister van Veiligheid en Justitie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 19 juli 2012, no. 12.001719, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot 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), met memorie van toelichting.

Het voorstel behelst een afzonderlijke strafbaarstelling van het financieren van terrorisme, conform een aanbeveling van de Financial Action Task Force (hierna: FATF) naar aanleiding van een evaluatie van de Nederlandse wetgeving en het Nederlandse beleid inzake de bestrijding van witwassen en het financieren van terrorisme.²

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt daarbij de volgende kanttekeningen met betrekking tot het opzetvereiste in de voorgestelde strafbaarstelling, de voorgestelde strafbedreiging op het financieren van een misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf en het raadplegen van de bestuurscolleges van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES) met betrekking tot de voorgestelde wijzigingen in de BES-wetgeving.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer
² Mutual Evaluation Report Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism, The Netherlands.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 19 juli 2012, no. 12.001719, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 14 september 2012, no. W03.12.0273/II, bied ik u hierbij aan.

1. Het opzetvereiste

Op dit moment is het financieren van terrorisme strafbaar op grond van strafbare voorbereiding van een terroristisch misdrijf (artikel 46 Sr), deelnemen aan een criminele organisatie (artikel 140 Sr) of deelnemen aan een (terroristisch) misdrijf (artikel 47 Sr).

In het voorgestelde artikel 421 Sr wordt strafbaar gesteld «hij die zich of een ander opzettelijk 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» een aantal omschreven (terroristische) misdrijven. Deze afzonderlijke strafbaarstelling houdt verband met het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme (Trb. 2000, 12) (hierna: VN Verdrag) en, in het bijzonder, de evaluatie van de FATF van de Nederlandse wetgeving inzake de bestrijding van witwassen en het financieren van terrorisme uit 2011.¹ De FATF heeft een duidelijke voorkeur voor een afzonderlijke strafbaarstelling van terrorismefinanciering.

Artikel 2 van het VN Verdrag verplicht tot strafbaarstelling van «degene die met enig middel, rechtstreeks of onrechtstreeks, wederrechtelijk en opzettelijk fondsen verstrekt of vergaart met de bedoeling of met de wetenschap» dat deze worden gebruikt om – kort gezegd – terroristische daden te plegen.

Het vereiste opzet komt in de delictsomschrijving van het voorgestelde artikel 421 Sr tot uitdrukking door opneming van de term «opzettelijk». Het opzet heeft betrekking op alle bestanddelen van de delictomschrijving die na het woord opzettelijk volgen. Volgens de toelichting is voorwaardelijk opzet voldoende: dat hij bewust de aanmerkelijke kans heeft aanvaard dat zijn handelen dient om geldelijke steun te verlenen aan het plegen van daden van terrorisme.² Daarmee wordt, aldus de toelichting, nauw aansluiting gezocht bij het opzetvereiste in het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme (Trb. 2000, 12).

Gezien de formulering van het opzet in artikel 2 van het VN verdrag («met de bedoeling of met de wetenschap») lijkt het opzetvereiste in de voorgestelde strafbepaling echter ruimer dan het Verdrag. Kansopzet geldt in het Nederlands strafrecht als de ondergrens van het opzet; «oogmerk» geldt als een strengere opzetvereiste.³ De Afdeling adviseert in de toelichting hierop in te gaan.

1. Het opzetvereiste

Artikel 2 van het VN Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme (Trb. 2000, 12 en 2001, 62) (hierna: het VN Verdrag) verplicht tot – ten minste – strafbaarstelling van verstrekking van financiële middelen als dit geschiedt «met de bedoeling of met de wetenschap dat» deze worden gebruikt om (kortweg) terroristische daden te plegen. Het in artikel 2, eerste lid, van het VN Verdrag opgenomen «met de bedoeling» komt overeen met de uitleg die in het Nederlandse strafrecht doorgaans wordt gegeven aan handelen «met het oogmerk om». Het oogmerk veronderstelt een sterk bewustzijn van de dader – in de vorm van willen – van het beoogde resultaat van zijn handelen. Het vaststellen van voorwaardelijk opzet bij de dader is daarvoor onvoldoende. In de Nederlandse strafrechtsleer wordt de tweede opzetmodaliteit die artikel 2, eerste lid, van het VN Verdrag vermeldt, «met de wetenschap dat», beschouwd als een meer algemene uitdrukking van het opzet van de dader. Hiervoor is in beginsel het vaststellen van voorwaardelijk opzet – bewust de aanmerkelijke kans aanvaarden dat het handelen het vermelde

¹ Mutual Evaluation Report Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism, The Netherlands.

² Toelichting, par. 3.3, tweede alinea. Hiertoe wordt in de toelichting verwezen naar HR 7 juli 2009, NJ 2009, 401, dat betrekking heeft op het bestanddeel «opzettelijk» in artikel 46 Sr.

³ Vgl. J. de Hullu, Materieel strafrecht, derde druk, blz. 219 e.v. en blz. 235 e.v.

resultaat heeft – voldoende (J. de Hullu, Materieel strafrecht, vierde druk, 2009, blz. 245–249). Uit het voorgaande volgt dat aan de opzetmodaliteiten genoemd in artikel 2 VN Verdrag onvoldoende uitvoering kan worden gegeven door de enkele opneming van «met het oogmerk om» als opzetvereiste in de voorgestelde strafbaarstelling. Daarom is ervoor gekozen om het opzetvereiste tot uitdrukking te brengen met het gebruik van de term «opzettelijk». Overeenkomstig het advies van de Afdeling is de memorie van toelichting op dit punt aangevuld.

2. Het financieren van een misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf

Het voorgestelde artikel 421 Sr bepaalt – kort gezegd – dat het financieren van de opgesomde (terroristische) misdrijven wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste acht jaar. Volgens de toelichting hoeft de dader niet het oog te hebben op de financiering van een specifiek misdrijf.¹ Artikel 421 Sr spreekt onder meer over «misdrijven ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf». Het gaat hierbij om de misdrijven, bedoeld in artikel 83b Sr.

Thans wordt een aantal van de misdrijven ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf in de zin van artikel 83b Sr met een lagere straf dan acht jaar gevangenisstraf bedreigd. Zo wordt zaaksvernietiging ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf bedreigd met een gevangenisstraf van maximaal twee jaar en acht maanden (artikel 354a Sr).

Gelet hierop adviseert de Afdeling in de toelichting in te gaan op de verhouding tussen de strafbedreiging in het voorgestelde artikel 421 Sr en de in het Wetboek van Strafrecht reeds bestaande misdrijven die terrorisme vergemakkelijken.

2. Het financieren van een misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf

Het opstellen van een autonome strafbaarstelling ter zake van het financieren van terrorisme noopt tot de keuze voor een op te nemen maximumstraf. In geval van het misdrijf financieren van terrorisme is daarbij een complicerende factor dat de gedragingen waarvan financiering met dit voorstel strafbaar dient te worden gesteld zich kenmerken door een grote verscheidenheid, ook wat betreft de verschillende strafposities. Bij de keuze van de strafpositie van artikel 421 Sr is evenwel doorslaggevend geweest of met de voorgestelde strafmaat de strafwaardigheid van de ernstigste gevallen van terrorismefinanciering voldoende tot uitdrukking wordt gebracht. Het gaat immers om bepaling van een maximumstraf, die conform de Interpretive Note bij Aanbeveling 5 van de Financial Action Task Force in alle gevallen «effectief, proportioneel en ontmoedigend» moet zijn om het financieren van terrorisme op adequate wijze te bestrijden. In het licht van het voorgaande wordt een maximumstraf van acht jaar passend geacht. In de toelichting is overeenkomstig het advies van de Afdeling nader aandacht besteed aan de keuze van het strafmaximum in het voorgestelde artikel 421 Sr.

3. Raadplegen bestuurscolleges BES-eilanden

De artikelen II, V en IV van het wetsvoorstel wijzigen het Wetboek van Strafrecht van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES), de Wet melding ongebruikelijke transacties BES en de Wet er voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES. De Afdeling merkt op dat de regering de bestuurscolleges van de BES-eilanden dient te informeren over haar standpunten en voornemens met betrekking tot aangelegenheden die

¹ Toelichting, 3.3, derde alinea.

voor het openbaar bestuur van belang zijn, tenzij het openbaar belang zich daartegen verzet en dat zij de bestuurscolleges de gelegenheid moet bieden daarover overleg te voeren.¹ Uit de toelichting blijkt niet dat deze verplichting is nageleefd met betrekking tot de voorgestelde wijzigingen van de BES-wetgeving. De Afdeling adviseert dit alsnog te doen.

3. Raadplegen bestuurscolleges van de BES-eilanden

Blijkens de memorie van toelichting bij de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES) gelden de verplichtingen opgenomen in de artikelen 207 en 208, waarnaar de Afdeling verwijst, niet zonder meer en onverkort (Kamerstukken II 2008/09, 31 954, nr. 3, blz. 112). Uit de wetgeving zelf of uit de strekking daarvan zal voortvloeien in hoeverre de artikelen 207 en 208 WolBES buiten toepassing dienen te blijven. Gelet op de aard van de hier in het geding zijnde wijziging en het gegeven dat deze wijziging strekt tot uitvoering van een – reeds bestaande – verdragsverplichting is raadpleging overeenkomstig meergenoemde artikelen achterwege gebleven.

4. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

4. Redactionele kanttekeningen

De redactionele kanttekeningen van de Afdeling zijn verwerkt.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om het wetsvoorstel op een enkel punt technisch te verbeteren. Het betreft de toevoeging van de term «verzamelen» aan het voorgestelde artikel 421, eerste lid, onderdelen a en b, teneinde zo volledig mogelijk uitvoering te geven aan de verplichting tot strafbaarstelling van het «vergaren» van fondsen in het kader van het financieren van terrorisme, conform in artikel 2, eerste lid, van het VN Verdrag. De memorie van toelichting is op dit punt aangepast en is tevens op enkele andere onderdelen (taalkundig) verbeterd. Ook is de nummering van de bijlage bij de memorie van toelichting in overeenstemming gebracht met de inmiddels qua nummering gewijzigde – maar inhoudelijk ongewijzigd gebleven – aanbeveling en Interpretive Note inzake het financieren van terrorisme van de Financial Action Task Force.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De vice-president van de Raad van State,
J. P. H. Donner*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

¹ Vgl. de artikelen 207 en 208 van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W03.12.0273/II met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- In artikel 354a, tweede lid, Sr na «de artikelen» invoegen: 350.
- In de toelichting, par. 3.3, derde alinea, «Aannemelijk moet zijn» wijzigen in: bewezen moet worden.