

Vergaderjaar 2023–2024

34 775 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2018

34 359

Tijdelijke regels inzake het opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen aan personen die een gevaar vormen voor de nationale veiligheid of die voornemens zijn zich aan te sluiten bij terroristische strijdgroepen en inzake het weigeren en intrekken van beschikkingen bij ernstig gevaar voor gebruik ervan voor terroristische activiteiten (Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding)

BA¹

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 december 2023

Op 25 september jl. heb ik uw Kamer het onderzoeksrapport «Inzicht in Samenhang – Een evaluatie van de Nederlandse contraterrorisme wetgeving» aangeboden. Dit onderzoek is in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) uitgevoerd door onderzoekers van de Universiteit Leiden (Faculteit Rechtsgeleerdheid) en Bureau Boekhoorn Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek. Hierbij ontvangt u, mede namens de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, de beleidsreactie op dit onderzoeksrapport. Deze brief wordt ook gezonden aan de Tweede Kamer.

Het kabinet is er alles aan gelegen om onze samenleving en democratische rechtsorde te beschermen tegen extremistische en terroristische dreigingen. De vrijheden die wij in onze rechtsstaat hebben verworven en zo vanzelfsprekend vinden, moeten te allen tijde worden verdedigd tegen degenen die deze vrijheden vanuit ideologisch perspectief willen aantasten. Ons wettelijk instrumentarium is en blijft daarbij van groot belang. Door het kabinet wordt, in afstemming met alle betrokken organisaties en ketenpartners, continu bekeken of bepaalde ontwikkelingen in de dreiging noodzaken tot aanpassing van het (wettelijke) instrumentarium.

¹ De letters BA hebben alleen betrekking op 34 775.

In 2018 is door uw Kamer met de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister voor Rechtsbescherming gedebatteerd over de staat van de rechtsstaat. Tijdens dit debat kwam ter sprake dat in diverse contraterro-rismewetgeving (hierna: CT-wetgeving) evaluatiebepalingen zijn opgenomen op grond waarvan het functioneren van de afzonderlijke individuele wet wordt getoetst, maar dat er nog geen evaluatieonderzoek heeft plaatsgevonden naar de samenhang tussen de bestaande CT-wetgeving. Uw Kamer heeft naar aanleiding van dit debat een motie van de leden Bikker c.s. aangenomen, waarin de regering wordt verzocht de CT-wetgeving in samenhang te evalueren, en daarbij ook het decentrale bestuur te betrekken.² Met het onderhavige onderzoek wordt uitvoering gegeven aan deze motie.

De driedelige onderzoeksvraag van het onderzoek luidt:

1. Hoe wordt de CT-wetgeving, in onderlinge samenhang gezien, geacht bij te dragen aan de aanpak van terrorisme en extremisme?
2. Is de Nederlandse CT-wetgeving voldoende samenhangend, gezien vanuit de (decentrale) (uitvoerings-)praktijk?
3. Zijn er neveneffecten van de CT-wetgeving, expliciet bij een beoordeling van de samenhang van deze wetgeving?

In het onderzoek wordt zowel aandacht besteed aan *law in the books* (een juridische analyse van de wetgeving) als aan *law in action* (een empirische analyse van de toepassing van de wetgeving in de nationale en lokale praktijk).

Resultaten, conclusies en aanbevelingen

Ik zal hier kort op hoofdlijnen enkele belangrijke aandachtspunten van het onderzoek beschrijven. Daarna zal ik ingaan op de resultaten, conclusies en aanbevelingen van het onderzoek. Voor een volledig overzicht van resultaten en conclusies verwijs ik u naar hoofdstuk 6 van het onderzoeksrapport.

Ik acht het van belang te wijzen op enkele preliminaire opmerkingen die door de onderzoekers zijn gemaakt bij het onderzoek. Allereerst constateren de onderzoekers dat de kwestie van samenhang als zodanig niet lijkt te leven onder nationale en lokale actoren die zijn betrokken bij de tenuitvoerlegging van de CT-wetgeving. Het vraagstuk van de samenhang lijkt vooral juridisch van aard te zijn; de samenhang tussen de CT-wetgeving en de toepassing daarvan in de praktijk blijkt geen onderwerp van discussie te zijn op nationaal en lokaal niveau. Dit is een belangrijk vertrekpunt bij het interpreteren en duiden van de antwoorden op de onderzoeksvragen.

Ten tweede merken de onderzoekers op dat de brede, aan tijd gebonden, onderzoeksopdracht met zowel een juridische als een empirische analyse van het vraagstuk van samenhang op nationaal én lokaal niveau maakt dat een beperkt aantal respondenten per organisatie is geïnterviewd. De onderzoekers merken op dat voorzichtigheid is geboden bij het generaliseren van de inzichten uit deze gesprekken, ook wat betreft de lokale dimensie van CT-wetgeving.

Tot slot is van belang dat de onderzoekers gekozen hebben voor een kwalitatieve onderzoeksopzet, passend bij de aard van de probleemstelling, de daaruit geformuleerde centrale onderzoeksvragen en de breedte van het onderzoek. De veelheid aan wetten waar in dit onderzoek naar is gekeken, maakt dat er in het empirisch gedeelte van het onderzoek maar beperkt de diepte in kon worden gegaan, aldus de onderzoekers.

² Kamerstukken I 2017/18, 34 775 VI, nr. T.

De onderzoekers constateren dat in de praktijk het beeld overheerst dat er voldoende wetgeving is om terrorisme aan te kunnen pakken. Dat geldt in het bijzonder voor de strafrechtelijke wetgeving. Op lokaal niveau wordt er, aldus de onderzoekers, minder gedacht in termen van «CT-wetgeving». Op lokaal niveau ligt de nadruk vooral op preventie en het signaleren en voorkomen van radicalisering en extremisme. CT-wetgeving is meer nationaal georiënteerd. Een aandachtspunt is de verschuiving van jihadistisch terrorisme naar ook andere vormen van extremisme en terrorisme. Daarbij concluderen de onderzoekers dat het belangrijk is om goed zicht te houden op deze ontwikkelingen, met name binnen het online domein.

Uit het onderzoek blijkt dat er op het eerste oog samenhang bestaat tussen de verschillende wetten. Dat neemt niet weg dat er wel een aantal vragen kunnen worden gesteld over de samenhang binnen en tussen verschillende wetten. In het hiernavolgende wordt op deze punten nader ingegaan en worden die van een reactie voorzien.

Gelet op het ingrijpende karakter van CT-wetgeving is nader onderzoek naar de effecten van de inzet van de CT-wetgeving vanuit het perspectief van de burger volgens de onderzoekers aan te bevelen. Daarnaast merken de onderzoekers op dat een aantal CT-wetten reeds eerder eigenstandig is geëvalueerd. Een deel van de reeds uitgevoerde wetsevaluaties is echter inmiddels gedateerd en er zijn CT-wetten die nog nooit aan een zelfstandige evaluatie onderworpen zijn geweest. De onderzoekers achten het dan ook van belang om de inzet van de CT-wetgeving te blijven monitoren en evalueren.

Reactie op de resultaten en conclusies

Het kabinet heeft met veel belangstelling kennisgenomen van de inhoud van dit onderzoeksrapport, dat een uitgebreid en inzichtelijk beeld schetst van de (wetgevende) inspanningen die de afgelopen twee decennia door het kabinet zijn genomen om terrorisme te voorkomen en te bestrijden. De strijd tegen extremisme en terrorisme gaat onverminderd voort. Het jihadisme blijft de belangrijkste bron van terroristische dreiging tegen Nederland en andere westerse landen. Daarnaast vormen ook het rechts-extremisme, het rechts-terrorisme (waaronder het acceleratienisme) en het anti-institutioneel extremisme een bedreiging voor onze democratische rechtsstaat. Om onze rechtsstaat weerbaar te blijven houden tegen deze dreigingen, moeten we niet alleen blijven inzetten op (preventieve) maatregelen die de dreiging kan voorkomen of mitigeren, maar ook op (repressieve) maatregelen waarmee daders van terroristische misdrijven kunnen worden aangepakt. Door het kabinet wordt dan ook continu bekeken of ontwikkelingen in de extremistische of terroristische dreiging of in de praktijk van opsporing, vervolging en berechting noodzaken tot bijstelling van het (wettelijke) instrumentarium.

Online domein

Ik onderschrijf de conclusie van de onderzoekers dat het van belang is om goed zicht te houden op de ontwikkelingen binnen het online domein, met name op het gebied van rechts-extremisme en -terrorisme. Aanhangers van deze stromingen blijven vaak lang buiten het zicht van de reguliere lokale signaleringsstructuren, zoals de school, wijkagent of gemeente, juist omdat radicalisering bij deze groep – voornamelijk bestaande uit jongeren – veelal online plaatsvindt. Daarom zijn gemeenten voor een flink deel aangewezen op de online signalering door daartoe bevoegde diensten (de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst en de Nationale

politie).³ Ik heb de Tweede Kamer ook per brief geïnformeerd over de bevoegdheden van burgemeesters ten aanzien van het tegengaan van (online) radicalisering en extremisme.⁴ Hierin heb ik onder meer het ontwikkelen van een handreiking voor gemeenten ten aanzien van welke bevoegdheden zij kunnen inzetten om content op sociale media te bekijken ter handhaving van de openbare orde genoemd. Verder ben ik bezig met het ontwikkelen van een Versterkte Aanpak Online, waarbij ik beoog het handelingsperspectief ten aanzien van het online domein uit te breiden en waarin bovenstaande thematiek nader aan bod komt. Een belangrijk onderdeel van de Versterkte Aanpak Online is de dialoog met de internetsector, waarin maatregelen tegen online extremisme en terrorisme verder aan bod komen. De contouren van de Versterkte Aanpak Online inzake extremisme en terrorisme zal ik binnenkort aan de Tweede Kamer sturen.

In verband met het online domein is ook nog van belang te melden dat de Autoriteit Online Terroristisch en Kinderpornografisch Materiaal (ATKM) per 1 september jl. van start is gegaan. Het doel van de ATKM is het handhaven van het verbod op het delen en verspreiden van terroristisch materiaal en – op termijn⁵ – kinderpornografisch materiaal op internet.

Lokaal en nationaal

De onderzoekers constateren dat op lokaal niveau de nadruk vooral ligt op de preventieve kant – het signaleren en voorkomen van radicalisering en extremisme. Medewerkers op lokaal niveau denken vooral aan de mogelijkheden die wetgeving die voor lokale overheden is bedoeld, hen biedt – met name de Gemeentewet. De nationale CT-wetgeving komt pas in zicht op het moment dat er sprake is van een concrete en urgente dreiging. De Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding vergt veel inzet van ketenpartners.

Ik vind dit een belangrijke wisselwerking tussen het lokale en nationale niveau. Interventies in het kader van het tegengaan van radicalisering vinden vaak op meerdere niveaus plaats. De Gemeentewet biedt gemeenten onder meer wettelijke mogelijkheden om bepaalde interventies te plegen. Deze lokale interventies kunnen waar nodig – bijvoorbeeld na bespreking van een casus in het lokale casusoverleg radicalisering – aangevuld worden met interventies die zijn gestoeld op nationale wetgeving, zoals de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding. De maatregelen op grond van deze wet zijn ingrijpende maatregelen, die uitsluitend kunnen worden ingezet na een zorgvuldige en goed onderbouwde afweging, waarbij de proportionaliteit van de inzet van de maatregel moet worden meegewogen. Daaraan is inherent dat de onderbouwing van een maatregel een flinke inzet van alle betrokken ketenpartners vereist. Gelet op de zwaarte van de maatregelen komt deze aanpak de zorgvuldigheid ten goede.

Voor wat betreft de door de onderzoekers opgeworpen vraag in hoeverre afstemming van maatregelen – bijvoorbeeld maatregelen op grond van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding – tussen alle betrokken ketenpartners ook plaatsvindt ten tijde van de uitvoering daarvan: er vindt uiteraard niet alleen afstemming voorafgaand aan de (eventuele) toepassing van maatregelen plaats, maar ook tijdens de uitvoering. Het is bij de toepassing van maatregelen van groot belang om continu een vinger aan de pols te houden en te bezien of bepaalde

³ Kamerstukken II, 2022/23, 29 754, nr. 681.

⁴ Kamerstukken II, 2022/23, 29 754, nr. 668.

⁵ Voorstel van wet, houdende regels over een bestuursrechtelijke aanpak van online kinderpornografisch materiaal (Wet bestuursrechtelijke aanpak online kinderpornografisch materiaal) (Kamerstukken 36 377).

maatregelen opgelegd dienen te worden of aanpassing behoeven. Deze afstemming van maatregelen vindt plaats in de (lokale) casusoverleggen radicalisering (persoonsgerichte aanpak). Wanneer signalen over mogelijke radicalisering bij politie en/of gemeenten binnenkomen, kunnen deze worden besproken in het casusoverleg radicalisering. Dat is een multidisciplinair overleg waarin afstemming plaatsvindt van maatregelen tegen personen die in verband kunnen worden gebracht met radicalisering of terroristische activiteiten. Er wordt in gezamenlijkheid een plan van aanpak opgesteld. In het overleg vindt afstemming plaats tussen deelnemende instanties over mogelijke maatregelen tegen een persoon.

In dit verband acht ik het nog van belang uw Kamer te wijzen op het wetsvoorstel houdende regels omtrent gegevensverwerking in de persoonsgerichte aanpak van radicalisering en terroristische activiteiten (Kamerstukken 36 225), dat op 15 oktober 2022 bij de Tweede Kamer is ingediend. Met dit wetsvoorstel wordt de bestaande praktijk van de persoonsgerichte aanpak radicalisering, die nu is neergelegd in een convenant, gecodificeerd en toekomstbestendig gemaakt.

Rol NCTV

De onderzoekers concluderen terecht dat de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) op dit moment geen taak (meer) heeft bij de bespreking van lokale casuïstiek. Op dit moment is aansluiting door de NCTV in een casusoverleg alleen nog mogelijk als dat noodzakelijk is in verband met de taken en bevoegdheden bij of krachtens de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding of de artikelen 23 en 23b van de Paspoortwet (in verband met een verzoek om een paspoortmaatregel). Pas na inwerkingtreding van het wetsvoorstel coördinatie terrorismebestrijding en nationale veiligheid (35 958) zou de NCTV ook voor de uitvoering van de in dat wetsvoorstel vastgelegde taken incidenteel kunnen deelnemen aan casusoverleggen radicalisering. Die (incidentele) inbreng van de NCTV in een casusoverleg zal overigens uitsluitend coördinerend van aard zijn, bijvoorbeeld ten behoeve van de vereiste coördinatie in de aanpak van individuele casuïstiek rond terugkerende uitreizigers.

Bestuursrecht en strafrecht

In het kader van de toepassing van het bestuursrecht constateren de onderzoekers dat er enige spanning zit tussen het bestuursrechtelijk kader (in de vorm van de Rijkswet op het Nederlanderschap) en het strafrechtelijk kader.

Naast – en soms ter aanvulling op – strafrechtelijke maatregelen biedt het bestuursrecht verschillende maatregelen. Deze dienen duidelijk te worden onderscheiden van strafrechtelijke mogelijkheden omdat het hier immers niet gaat om punitieve maatregelen.

Ingevolge de Rijkswet op het Nederlanderschap kan, zolang dit niet tot staatloosheid leidt, het Nederlanderschap worden ingetrokken van een persoon die onherroepelijk is veroordeeld voor een terroristisch misdrijf (artikel 14, tweede lid, Rijkswet op het Nederlanderschap) of van een persoon die zich buiten het Koninkrijk bevindt en zich aldaar heeft aangesloten bij een terroristische organisatie (artikel 14, vierde lid, Rijkswet op het Nederlanderschap).

Bij artikel 14, vierde lid, Rijkswet op het Nederlanderschap vindt intrekking plaats in het belang van de nationale veiligheid. Hierdoor wordt legale terugkeer van uitreizigers voorkomen en illegale terugkeer bemoeilijkt. Intrekking is geen automatisme. Bij de afweging of in een individueel geval tot intrekking wordt overgegaan kan niet doorslaggevend zijn óf er

mogelijkheden op grond van het strafrecht voorhanden zijn. Het gaat erom welke maatregel het meest effectief is ter bescherming van de nationale veiligheid. Van geval tot geval zal het belang dat wordt gediend met de intrekking van het Nederlanderschap (het beschermen van de nationale veiligheid) worden afgewogen tegen andere belangen, waaronder het belang van opsporing, vervolging en berechting en de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf. Die afweging kan ertoe leiden dat de nationale veiligheid – en daarmee de intrekking van het Nederlanderschap – in het concrete geval prevaleert. Intrekking van het Nederlanderschap maakt overigens strafrechtelijke vervolging en berechting in Nederland niet onmogelijk. Het is mogelijk de ongewenstverklaring, die gelijktijdig met een intrekking van het Nederlanderschap op grond van artikel 14, vierde lid Rijkswet op het Nederlanderschap wordt opgelegd, tijdelijk op te heffen, bijvoorbeeld gedurende de periode die nodig is om betrokkene te berechten en een eventuele vrijheidsstraf ten uitvoer te leggen. Op die wijze kan de strafrechtelijke vervolging in Nederland doorgang vinden, ook al is het Nederlanderschap van de verdachte ingetrokken.

Bij intrekking van het Nederlanderschap na een onherroepelijke veroordeling voor een terroristisch misdrijf (artikel 14, tweede lid, Rijkswet op het Nederlanderschap) is reeds sprake geweest van toepassing van het strafrecht. In zoverre is er geen samenloop en constateer ik dan ook geen spanning tussen het bestuursrecht en het strafrecht. Na het onherroepelijk worden van de strafrechtelijke veroordeling voor een terroristisch misdrijf kan het Nederlanderschap van een veroordeelde met een dubbele nationaliteit worden ingetrokken, omdat de veroordeelde door het plegen van een terroristisch misdrijf zijn of haar band met ons Koninkrijk heeft verbroken. Hierdoor ontstaat een vertrekplicht uit Nederland. In deze fase zetten alle betrokken ketenpartners zich in om vertrek te realiseren tijdens of aansluitend op de strafrechtelijke detentie. De primaire verantwoordelijkheid tot vertrek, en een verplichting hiertoe, ligt bij de vreemdeling. Vertrek kan zelfstandig plaatsvinden of, indien nodig, gedwongen. In deze fase kan zich de situatie voordoen dat de veroordeelde Nederland moet verlaten maar niet kan of wil vertrekken naar het land van de overgebleven nationaliteit of een ander land, bijvoorbeeld omdat de vreemdeling geen geldige reisdocumenten heeft en/of het andere land niet meewerkt aan zijn of haar vertrek. Bij een deel van de terrorismeveroordeelden waarvan het Nederlanderschap is ingetrokken, is het tot op heden niet mogelijk gebleken om vertrek te realiseren, zelfstandig dan wel gedwongen. Dit betekent dat deze personen, totdat vertrek is gerealiseerd, onrechtmatig in Nederland verblijven.

De onderzoekers constateren een spanningsveld met maatregelen uit het lokale (sociale) domein indien niet tot feitelijke uitzetting kan worden overgegaan. Het kabinet ziet dit spanningsveld ook. Een gevolg van het feit dat vertrek bij een deel van de doelgroep nog niet is gerealiseerd, is dat het zicht op en het handelingsperspectief richting deze onrechtmatig verblijvende personen complexer wordt. Er zijn duidelijke signalen, onder meer vanuit de G4, dat dit een onwenselijke situatie is. Voor wat betreft het houden van toezicht op deze groep personen zijn – naast het zicht van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten – vaak alleen nog vreemdelingrechtelijke maatregelen dan wel maatregelen op grond van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding mogelijk. De ketenpartners werken echter wel voortdurend aan het verder bestendigen van de ketensamenwerking en aan het vergroten van het zicht op deze doelgroep. De Tweede Kamer is daar tijdens het commissiedebat terrorisme/extremisme van 7 juni 2023 over geïnformeerd. Daarnaast zetten alle betrokken ketenpartners zich in om het perspectief op vertrek te verbeteren, onder andere door de terugkeersamenwerking met de landen van overgebleven nationaliteit te verbeteren en te bevorderen. In dit kader

werken de betrokken ketenpartners ook aan een Landelijk Afstemmings-overleg gericht op Vertrek (LAOV), waarover ik de Tweede Kamer op korte termijn in de vijfde rapportage uitreizigers nader zal informeren.

Strafrechtelijke wetgeving

Zoals hiervoor al aan de orde kwam, constateren de onderzoekers ten aanzien van de toepassing van het strafrecht in de praktijk het beeld overheerst dat er voldoende wetgeving is om terrorisme aan te kunnen pakken. Op het eerste gezicht is ook sprake van samenhang tussen de verschillende onderdelen binnen het strafrecht. Dat neemt niet weg dat er in het kader van *law in the books* vragen zijn met betrekking tot een aantal delicten in de voorfase, in het bijzonder de gedeeltelijke overlap die tussen een aantal strafbaarstellingen bestaat. In de praktijk (*law in action*) wordt de overlap die op papier bestaat tussen enkele delicten echter niet als problematisch ervaren en eerder gezien als een voordeel, omdat het meer ruimte biedt bij de formulering van de tenlastelegging. Ook wordt het belangrijk geacht dat vroegtijdig kan worden ingegrepen bij terrorisme.

In reactie hierop wordt vooropgesteld dat misdrijven ter voorbereiding of vergemakkelijking van terroristische misdrijven strafbaar zijn gesteld met het oog op een adequate terrorismebestrijding. Deze strafbare feiten maken het niet alleen mogelijk – zoals ook door respondenten in het onderzoek naar voren gebracht – om tijdig in te grijpen, maar ook om strafrechtelijk personen te kunnen vervolgen die misschien weliswaar niet zelf een terroristisch misdrijf hebben gepleegd, maar die wel een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan de totstandkoming van terroristische misdrijven en de instandhouding van de terroristische dreiging, onder andere door personen te werven voor de terroristische strijd, terrorismetraining te verzorgen, aanslagen te plannen of (financiële) middelen beschikbaar te stellen om terroristische misdrijven te plegen. Veel van de strafbaarstellingen vloeien ook voort uit internationale verplichtingen. Dat er sprake is van een bepaalde overlap tussen delictomschrijvingen is in zekere zin onvermijdelijk, nu feitencomplexen niet altijd eenduidig zijn. Het voorgaande neemt bovendien niet weg dat de verschillende delictomschrijvingen ook een meerwaarde ten opzichte van elkaar hebben; er zijn ook feitencomplexen die uitsluitend onder één van de delictomschrijvingen zijn te plaatsen. Uit het onderzoek blijkt ook dat de overlap die op papier wordt geconstateerd in de praktijk niet als problematisch wordt ervaren. In aanvulling daarop wordt nog verwezen naar de algemene samenloopregeling in het Wetboek van Strafrecht, waarmee voorkomen kan worden dat personen onevenredig worden bestraft indien hun gedragingen onder meerdere delictomschrijvingen vallen.

De onderzoekers wijzen erop dat er in het kader van *law in the books* vragen kunnen worden gesteld bij de gekozen sancties. In het bijzonder wordt genoemd de samenhang tussen het strafmaximum voor het deelnemen en meewerken aan training voor terrorisme (artikel 134a Sr) en andere misdrijven ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf. Daarbij wordt geconstateerd dat artikel 134a Sr is bedreigd met een strafmaximum van acht jaar gevangenisstraf, terwijl andere misdrijven, die zijn aangewezen als misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf, een lager strafmaximum kennen.

In reactie op dit punt wordt vooropgesteld dat een van de redenen waarom artikel 134a Sr zich mede uitstrekt tot misdrijven ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf, is dat internationale verplichtingen daartoe nopen. Zo volgt uit artikel 7 van het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme (Trb. 2006, 34) dat

niet alleen het geven van instructies met als doel het plegen («*carrying out*») van een terroristisch misdrijf, maar ook met als doel het bijdragen («*contributing to the commission*») aan een terroristisch misdrijf, strafbaar moet worden gesteld.

Verder wordt benadrukt dat er weliswaar misdrijven ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf zijn waarop een lager strafmaximum dan acht jaar gevangenisstraf is gesteld, maar dat er evenzogoed verschillende misdrijven ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf zijn aan te wijzen die met acht jaar gevangenisstraf of zelfs met een hoger strafmaximum worden bedreigd, zoals ook het schema op bladzijde 115 van het rapport inzichtelijk maakt. Bovendien moet bedacht worden dat artikel 134a Sr training voor een veelheid aan misdrijven omvat, waaronder niet alleen misdrijven ter voorbereiding of vergemakkelijking van terroristische misdrijven, maar ook training voor terroristische misdrijven zelf. Dat betekent dat bijvoorbeeld het deelnemen aan trainingskampen, waar wordt geleerd om gewelddadige aanslagen of ander ernstig terroristisch geweld te plegen, eveneens onder het bereik van artikel 134a Sr valt. Het strafmaximum van artikel 134a Sr moet ook in dergelijke gevallen ruimte bieden voor een passende bestraffing. Het gekozen strafmaximum van acht jaar gevangenisstraf is in lijn met strafmaxima die gelden voor soortgelijke misdrijven. In het bijzonder is daarbij in de wetsgeschiedenis aandacht besteed aan de verhouding tot artikel 96, tweede lid, Sr omdat indertijd als alternatief voor artikel 134a Sr werd overwogen om die bepaling aan te vullen. Uiteindelijk is gekozen voor de introductie van een afzonderlijke bepaling, omdat aanvulling van artikel 96, tweede lid, Sr mogelijk onvoldoende was om te voldoen aan de internationale verplichtingen. Er is vervolgens gekozen voor een (iets) lager strafmaximum dan dat van artikel 96, tweede lid, juist omdat artikel 134a Sr – anders dan artikel 96, tweede lid – ook mede betrekking kan hebben op minder ernstige feiten. Het strafmaximum van acht jaar werd mede van belang geacht met het oog op het kunnen inzetten van enkele bijzondere opsporingsbevoegdheden, zoals de bevoegdheid om vertrouwelijke communicatie in een woning te kunnen opnemen (artikel 126l, tweede lid, Wetboek van Strafvordering).⁶ De wetgever heeft zich dus destijds rekenschap gegeven van het feit dat de training ook betrekking kan hebben op (relatief gezien) minder ernstige misdrijven.

Naar het oordeel van het kabinet hoeft het strafmaximum van artikel 134a Sr in de praktijk ook niet tot problemen te leiden in gevallen waarin op het misdrijf waarvoor wordt getraind een lagere maximumstraf is gesteld. De rechter kan hiermee in het kader van de straftoemeting rekening houden. Daarbij wordt aangetekend dat het niet zonder meer zo is dat de opgelegde straf het strafmaximum van het feit waarvoor wordt getraind niet zou kunnen overschrijden. Het trainen voor terrorisme betreft immers een zelfstandig verwijt, dat losstaat van het uiteindelijk te plegen misdrijf (dat voor strafbaarheid op grond van artikel 134a Sr ook niet hoeft te zijn gevolgd). Met name in gevallen waarin sprake is van het geven van training op grote schaal en aan grote hoeveelheden personen – ook al is dat voor het plegen van «lichtere» voorbereidings- of vergemakkelijkingsfeiten – is voorstelbaar dat een hogere straf wordt opgelegd. Het is aan de rechter om in het concrete geval tot een passende bestraffing te komen, daarbij rekening houdend met alle omstandigheden van dat geval.

In het onderzoek wordt ten aanzien van de strafrechtelijke CT-wetgeving tot slot nog naar voren gebracht dat door respondenten de wens is geuit om een aantal delicten, die nu als misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf zijn aangemerkt, als terroristisch misdrijf aan te merken. Het zou dan in het bijzonder gaan om de

⁶ Kamerstukken II 2007/08, 31 386, nr. 3, p. 9.

misdrijven opruiing (artikel 131 Sr), training voor en deelnemen aan een terroristisch misdrijf (artikel 134a Sr) en werven voor de gewapende strijd («ronselen») (artikel 250a Sr). De achtergrond van deze wens lijkt te zijn dat juist deze delicten bij terrorismezaken een belangrijke rol spelen. Als deze delicten als terroristisch misdrijf zouden worden aangemerkt, zou een aantal specifiek met de bestrijding van terrorisme samenhangende opsporingsbevoegdheden kunnen worden ingezet.

De genoemde misdrijven vinden naar hun aard plaats in de voorfase. Dat wil zeggen dat zij plaatsvinden voordat een terroristisch misdrijf is gepleegd. Reeds om die reden ligt het niet voor de hand om deze misdrijven aan te merken als terroristisch misdrijf, maar dienen zij te worden gekwalificeerd als misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf. Dit sluit ook aan bij de internationale en EU-rechtelijke kaders. Zo zijn opruiing, training en ronselen in Richtlijn (EU) 2017/541 inzake terrorismebestrijding ook niet in de opsomming van terroristische misdrijven (artikel 3 van de richtlijn) opgenomen, maar zijn zij ondergebracht in Titel III van die richtlijn over «misdrijven in verband met terroristische activiteiten» (artikelen 5–8).

Zoals hiervoor opgemerkt, lijkt de behoefte om voornoemde delicten aan te merken als terroristische misdrijven met name gelegen in het beschikbaar komen van bepaalde opsporingsbevoegdheden. Blijkens het onderzoek lijkt behoefte te bestaan aan het kunnen doen van (online) fenomeenonderzoek. In reactie hierop wordt in het kader van het strafrechtelijk onderzoek verwezen naar het wetsvoorstel tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering.⁷ In het in dat wetsvoorstel opgenomen artikel 2.9.1 wordt het bij aanwijzingen «dat binnen verzamelingen van personen misdrijven worden beraamd of gepleegd waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld en die gezien hun aard of de samenhang met andere misdrijven die binnen die verzamelingen van personen worden beraamd of gepleegd een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren» mogelijk dat er een verkennend onderzoek wordt verricht. Dit verkennend onderzoek kan ook plaatsvinden in geval van aanwijzingen van terroristische misdrijven of misdrijven ter voorbereiding of vergemakkelijking van terroristische misdrijven, waaronder begrepen de hiervoor genoemde misdrijven. In het kader van het verkennend onderzoek kan online (fenomeen)onderzoek (het voorgestelde artikel 2.9.1, tweede lid, onder a) worden verricht; het voorstel spreekt van het «stelselmatig, al dan niet op geautomatiseerde wijze, overnemen van persoonsgegevens uit publiek toegankelijke bronnen». Hiermee wordt dus aan deze behoefte – die ook bij andere (soortig)e misdrijven speelt – tegemoetgekomen.

Reactie op de aanbevelingen

Het kabinet beraadt zich de komende tijd, mede in samenspraak met de betrokken ketenpartners, over het gevolg dat aan de aanbevelingen zal worden gegeven. Uw Kamer zal daarover nader worden geïnformeerd.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius

⁷ Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 2.