

Vergaderjaar 2008–2009

**31 422 (R1853)**

**Goedkeuring van het op 16 mei 2005 te Warschau totstandgekomen Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme (Trb. 2006, 34)**

**31 386**

**Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, Wetboek van Strafvordering en enkele aanverwante wetten in verband met de strafbaarstelling van het deelnemen en meewerken aan training voor terrorisme, uitbreiding van de mogelijkheden tot ontzetting uit het beroep als bijkomende straf en enkele andere wijzigingen**

**B<sup>1</sup>**

**MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 3 september 2009

## **1. Inleiding**

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Justitie over het voorstel van wet tot goedkeuring van het op 16 mei 2005 te Warschau totstandgekomen Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme (hierna: het Verdrag) en de – conform de daarover met uw Kamer gemaakte procedurele afspraken – nog te bespreken onderdelen uit het op 9 juni 2009 door uw Kamer aanvaarde wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, Wetboek van Strafvordering en enkele aanverwante wetten in verband met de strafbaarstelling van het deelnemen en meewerken aan training voor terrorisme, uitbreiding van de mogelijkheden tot ontzetting uit het beroep als bijkomende straf en enkele andere wijzigingen (hierna: kamerstuk 31 386, A). Graag maak ik van de gelegenheid gebruik om nogmaals mijn erkentelijkheid uit te spreken voor de door uw Kamer geboden gelegenheid om de behandeling van kamerstuk 31 386, A te splitsen, opdat een aantal onderdelen daarvan reeds in werking heeft kunnen treden. Naar ik hoop zal het mogelijk zijn om tot een goede afronding te komen van de nog resterende onderdelen.

De door de verschillende fracties gestelde vragen en gemaakte opmerkingen geven de gelegenheid de strekking en inhoud van enkele onderdelen nader te verduidelijken. Ik ben de leden daarvoor erkentelijk. Waar mogelijk zullen de vragen van verschillende fracties over hetzelfde onderwerp of met elkaar samenhangende onderwerpen hieronder gezamenlijk worden beantwoord.

<sup>1</sup> De letter B heeft alleen betrekking op wetsvoorstel 31 422 (R1853).

## 2. Wetsvoorstel 31 422

In reactie op de vraag van de leden van de fractie van de **VVD** naar de verhouding tussen wetsvoorstel 31 422 en de nog te bespreken onderdelen uit kamerstuk 31 386, A merk ik graag het volgende op. In de memorie van toelichting bij wetsvoorstel 31 422 is aangekondigd dat aan de uit het Verdrag voortvloeiende verplichtingen uitvoering zou worden gegeven in het wetsvoorstel partiële wijziging Wetboek van Strafrecht, Wetboek van Strafvordering en enkele aanverwante wetten (Kamerstukken II 2007/08, 31 422, nr. 3, p. 4). Een conceptwetsvoorstel met dat voorlopig opschrift was gelijktijdig met wetsvoorstel 31 422 in voorbereiding. Voornoemd conceptwetsvoorstel betrof in eerste instantie één groot verzamelwetsvoorstel waarin onder andere alle wijzigingsvoorstellen die verband houden met de uitvoering van het Verdrag waren opgenomen. Op een later moment in de wetgevingsprocedure heb ik er evenwel voor gekozen om voornoemd conceptwetsvoorstel in twee afzonderlijke wetsvoorstellen te splitsen: één met inhoudelijke wijzigingsvoorstellen (31 386) en één met overwegend technische wijzigingsvoorstellen (31 391). Op de overwegingen die aan deze tweedeling ten grondslag hebben gelegen, ben ik uitgebreid ingegaan bij gelegenheid van het schriftelijk overleg dat op een eerder moment met uw commissie plaatshad over kamerstuk 31 386, A. Op deze plaats veroorloof ik mij naar die toelichting te verwijzen (Kamerstukken I 2008/09, 31 386, B). Het hierboven vermelde wetsvoorstel 31 391 – dat op dit moment eveneens bij uw Kamer aanhangig is – is bij de splitsing voorzien van een opschrift dat lijkt op het opschrift van het in de memorie van toelichting bij wetsvoorstel 31 422 genoemde wetsvoorstel: partiële wijziging van het Wetboek van Strafrecht, Wetboek van Strafvordering en enkele aanverwante wetten in verband met rechtsontwikkelingen, internationale verplichtingen en geconstateerde wetstechnische gebreken en leemten. Als gevolg van de splitsing is de uit artikel 7 van het Verdrag voortvloeiende verplichting tot strafbaarstelling van het meewerken aan training voor terrorisme opgenomen in kamerstuk 31 386, A en zijn de meer technische aanpassingen terzake rechtsmacht, rechtshulp en uitlevering die met de uitvoering van het Verdrag zijn gemoeid, opgenomen in wetsvoorstel 31 391. Bij gelegenheid van de nota naar aanleiding van het verslag bij wetsvoorstel 31 422 is vervolgens duidelijk aangegeven dat beide wetsvoorstellen van belang zijn voor de uitvoering van het Verdrag (Kamerstukken II 2007/08, 31 422, nr. 6). Naar ik vertrouw heb ik met de hierboven gegeven verduidelijking de vraag van de leden van de fractie van de VVD afdoende beantwoord.

## 3. Kamerstuk 31 386, A

### *Artikel 134a Wetboek van Strafrecht*

De leden van de fractie van het **CDA** stelden een vraag over de delictsomschrijving van het in kamerstuk 31 386, A opgenomen artikel 134a Sr. Deze leden vroegen of de voorgestelde strafbaarstelling – anders dan door mij in de nota naar aanleiding van het verslag werd aangegeven – niet toch een dubbel opzet vereiste omvat, te weten dat zowel de opzet op de delictsomschrijving zelf als de opzet die besloten ligt in het begrip «terroristisch misdrijf» moet worden aangetoond. In dit verband vroegen deze leden om een nadere toelichting op de voorgestelde delictsomschrijving. Zij vroegen tevens om daarbij het vraagstuk van voorwaardelijk opzet te betrekken.

Graag geef ik gevolg aan dit verzoek. De voorgestelde strafbepaling vereist dat wordt bewezen dat het opzet van de dader is gericht op het verwerven of bijbrengen van kennis of vaardigheden tot het plegen van een terroristisch misdrijf of een misdrijf ter voorbereiding of vergemakke-

lijking daarvan. Het bestanddeel opzet strekt zich uit tot het criminele doel van de training. Voor strafbaarheid is met andere woorden vereist dat de dader kennis heeft willen opdoen om een terroristisch misdrijf te plegen dan wel kennis heeft willen verschaffen terwijl hij wist of moest weten dat het opdoen van deze kennis bedoeld was om een terroristisch misdrijf te plegen. Waar het om gaat is dat de gedraging (het verwerven of bijbrengen van kennis of vaardigheden) wordt verricht met een bepaald doel (het plegen van een terroristisch misdrijf). In de delictsomschrijving wordt de verbondenheid tussen gedraging en doel tot uitdrukking gebracht door de termen «tot» en «daartoe».

In de door deze leden geciteerde passage uit de nota naar aanleiding van het verslag wordt de voor strafbaarheid vereiste wetenschap omtrent het criminele doel van de training tot uitdrukking gebracht. Niet bedoeld en niet vereist is dat met betrekking tot de misdrijven waartoe de training strekt steeds ook het terroristisch oogmerk (artikel 83a Sr) bewezen dient te worden. Wel zullen er aanknopingspunten moeten bestaan die wijzen op het voornemen om op enig moment een misdrijf van deze aard te plegen. Het gaat daarbij om de contouren van het misdrijf. Specifieke details, zoals tijd en plaats, behoeven nog niet bekend te zijn. Doorgaans bestaat die kennis ook (nog) niet bij degene die zich traint in het plegen van een aanslag. In de schriftelijke gedachtewisseling met de Tweede Kamer heb ik op dit punt de vergelijking gemaakt met artikel 46 Sr. Ook daar geldt dat voor strafbaarheid slechts de contouren van het voor te bereiden misdrijf zichtbaar moeten zijn.

Met betrekking tot het vraagstuk van voorwaardelijk opzet merk ik het volgende op. Naar verwachting zal voorwaardelijk opzet alleen betekenis hebben ten aanzien van degene die een ander vaardigheden bijbrengt. In dat geval is voorstelbaar dat betrokkene bewust de aanmerkelijke kans heeft aanvaard dat die vaardigheden zullen worden ingezet voor het plegen van een terroristisch misdrijf. Bij degene die deelneemt aan een terroristische training is *voorwaardelijk* opzet omtrent het criminele doel van de training minder goed voorstelbaar. Het is immers niet goed voorstelbaar dat degene die opzettelijk kennis of vaardigheden verwerft tot het plegen van een terroristisch misdrijf zelf niet in de wetenschap verkeert dat hij beoogt die vaardigheden in te zetten voor het plegen van een terroristisch misdrijf. In dat geval is dus sprake van opzet.

Deze leden schetsten een voorbeeld waarin sprake is van iemand die zich via internet informatie verschafft over het vervaardigen van bembommen, terwijl tevens kan worden aangetoond dat betrokkene een radicaliseringsproces doormaakt. Ik ben het met deze leden eens dat deze omstandigheden in de regel onvoldoende zullen zijn voor een veroordeling op grond van de voorgestelde strafbaarstelling. Voor strafbaarheid is immers vereist dat wordt aangetoond dat het de bedoeling van betrokkene is om de verworven kennis of vaardigheden in te zetten voor het plegen van een terroristisch misdrijf.

#### *Ontzetting uit het beroep bij uitingsdelicten*

De leden van de fracties van de **PvdA**, de **ChristenUnie** en de **SGP** vroegen hoe vaak tot op heden door de rechter gebruik is gemaakt van de mogelijkheid tot het opleggen van de bijkomende straf van ontzetting uit het beroep. In antwoord daarop kan ik berichten dat uit de mij thans beschikbare gegevens blijkt dat sinds 1995 in ruim 130 strafzaken de bijkomende straf van ontzetting uit beroep of ambt door de rechter is opgelegd. Het betreft voornamelijk zaken waarin sprake is van een veroordeling voor een zedenmisdrijf, een fraudedelict of een economisch delict.

Ik heb kennisgenomen van de gemengde waardering van de leden van de fracties van de **PvdA**, de **ChristenUnie** en de **SGP**, wat betreft de uitbreiding van de mogelijkheden tot ontzetting uit het beroep bij misdrijven tegen de openbare orde. In een aantal vragen van deze fracties zie ik aanleiding om kort in te gaan op de wethistorische achtergrond van de bijkomende straf van ontzetting uit het beroep. De huidige systematiek van deze sanctie dateert van de invoering van het Wetboek van Strafrecht in 1886. Bij die gelegenheid heeft de wetgever ervoor gekozen om toepassing van de straf alleen mogelijk te maken in de bij de wet bepaalde gevallen, dat wil zeggen alleen wanneer dit bij de desbetreffende strafbepaling uitdrukkelijk mogelijk is gemaakt. Dat uitgangspunt is neergelegd in artikel 28, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht (Sr). De meeste delicten waarbij de bijkomende straf kan worden opgelegd, zijn door de wetgever in 1886 aangewezen. Nadien zijn daar door de wetgever echter op verschillende momenten nog een aantal delicten aan toegevoegd. Zo ook een aantal van de uitingsdelicten. Immers, ten aanzien van de in de artikelen 132, derde lid, 134, derde lid, 137e, derde lid, en 147a, derde lid, Sr omschreven delicten heeft de wetgever reeds voorzien in de mogelijkheid tot het opleggen van de bijkomende straf van ontzetting uit het beroep, met dien verstande dat thans een recidive vereiste geldt. De wetsgeschiedenis maakt niet goed inzichtelijk wat de leidende gedachte is geweest voor de wetgever bij het bepalen van de delicten waarvoor de sanctie mogelijk moet zijn. Slechts sporadisch is daaraan aandacht besteed. De ernst van het feit lijkt in elk geval niet altijd bepalend te zijn geweest. Alles bij elkaar is oplegging van de bijkomende straf van ontzetting uit het beroep op dit moment bij overtreding van een groot aantal delicten in het Wetboek van Strafrecht mogelijk. De in kamerstuk 31 386, A opgenomen wijzigingsvoorstellen sluiten aan bij de bestaande systematiek en maken de toepassing van deze sanctie voor nog een aantal delicten mogelijk.

Overigens is in de rechtsgeleerde literatuur de vraag opgeworpen of aan de bestaande systematiek zou moeten worden vastgehouden of dat de rechter meer vrijheid zou moeten worden gegeven in het opleggen van de ontzetting uit het beroep (zie bijv. H. L. C. Hermans, *Het verbeurde recht*, Arnhem 1986, p. 182). De wetgever heeft bij de totstandkoming van de Wet op de economische delicten (WED) bijvoorbeeld wél gekozen voor een algemene regeling. Op grond van artikel 7 WED bestaat bij elk van de in de WED genoemde economische delicten de mogelijkheid om bij veroordeling de ontzetting uit het beroep op te leggen.

Ik meen dat er onvoldoende aanleiding bestaat om thans ten aanzien van het Wetboek van Strafrecht het door de wetgever van 1886 gekozen uitgangspunt te verlaten. Gelet op het ingrijpende karakter van de straf ben ik van mening dat vooralsnog beter per delict of delictsoort kan worden gezien of toepassing van deze sanctie mogelijk zou moeten zijn. De in kamerstuk 31 386, A opgenomen uitbreiding beperkt zich dan ook tot een aantal delicten waarvoor naar mijn mening geldt dat – gelet op de aard en ernst ervan – het opleggen van deze sanctie mogelijk zou moeten zijn. Bij de uitingsdelicten gaat het bijvoorbeeld om bescherming tegen haatuitingen met een bijzonder ernstig en schadelijk karakter. Het voorkomen dat personen die zich daaraan in hun beroep schuldig maken, na veroordeling opnieuw in een positie kunnen komen die hen in staat stelt die feiten te plegen, past in de intensivering van de bestrijding van discriminatie, haatzaaien en radicalisering zoals door het kabinet wordt voorgestaan. Ik kom daar later in deze nota, bij de beantwoording van enkele vragen hierover, nog op terug. Wel wil ik – naar aanleiding van de door verschillende fracties geuite zorgen over de introductie van deze sanctie bij misdrijven tegen de openbare orde – aangeven dat een systematiek waarbij de mogelijkheid tot toepassing van deze sanctie meer dan nu aan de rechter zou zijn overgelaten, naar mijn mening op zich denkbaar en verdedigbaar zou zijn.

De leden van de fractie van de **PvdA** stelden enkele vragen over de uitleg van het begrip «beroep». Zij vroegen of het in de memorie van toelichting onder verwijzing naar de rechtsgeleerde literatuur ingenomen standpunt dat bij het ontbreken van een definitie aan het begrip «beroep» de meest ruime betekenis kan worden gegeven, geen afbreuk doet aan de rechtszekerheid. In dit verband vroegen zij of de wetgever niet met meer precisie zou moeten aangeven wat met het begrip wordt bedoeld.

In reactie op deze vragen breng ik graag het volgende naar voren. Ik stel voorop dat de uitleg van het begrip «beroep» als bedoeld in artikel 28 Sr niet van belang is voor de vraag of in het gegeven geval aan de delictsomschrijving is voldaan. Er is – anders dan de leden van de PvdA fractie lijken te veronderstellen – dan ook geen verband tussen de betekenis van het begrip «beroep» en de reikwijdte van de strafbepaling waarvoor ontzetting bij veroordeling mogelijk is. De uitleg van het begrip «beroep» is eerst van belang wanneer de rechter zich na de bewezenverklaring buigt over de strafoplegging. Wanneer de rechter overweegt om in het gegeven geval de bijkomende straf van ontzetting uit het beroep op te leggen, zal hij moeten vaststellen dat de schuldige het feit in de uitoefening van zijn beroep heeft begaan. De wetgever heeft de invulling en reikwijdte van het begrip «beroep» aan de rechtspraak overgelaten. Het is uiteindelijk aan de rechter om in het concrete geval te bepalen of bepaalde werkzaamheden voldoende specifiek zijn om van een beroep te kunnen spreken en vast te stellen wat de precieze omvang van dat beroep is. Dat laat zich naar mijn mening ook moeilijk precies in de wet vastleggen. Ten aanzien van de betekenis van het begrip heeft zich – zij het beperkt – ook al jurisprudentie ontwikkeld. Uit die jurisprudentie kan worden afgeleid dat aspecten als samenhang en duurzaamheid van belang zijn om bepaalde activiteiten als beroep aan te kunnen merken. In het algemeen zal daarbij sprake zijn van een werkzaamheid waarmee betrokkene in zijn levensonderhoud voorziet, maar bezoldiging is geen noodzakelijk vereiste om van de uitoefening van een beroep te kunnen spreken. Zulks is ook door de Hoge Raad bevestigd (HR 17 januari 2006, LJN: AU6285). De stelling van de leden van de **PvdA**-fractie dat de wetgever bij gebreke van een nadere precisering voorziet in een sanctie waarvan de omvang onduidelijk is, weerspreek ik. De wet biedt de rechter de mogelijkheid, nadat hij eerst heeft vastgesteld dat de schuldige het strafbare feit heeft gepleegd in zijn beroep, om bij het opleggen van de straf duidelijk te omschrijven welke beroepsmatige activiteiten de veroordeelde voor bepaalde duur niet mag verrichten.

Tegen deze achtergrond zie ik dan ook geen aanleiding het begrip «beroep» wettelijk te omschrijven. Gelet op de bestaande jurisprudentie, geef ik er de voorkeur aan om de uitleg van het begrip «beroep» als bedoeld in artikel 28 Sr over te laten aan de rechtspraak.

De leden van de fractie van de **PvdA** verwezen naar de toepassing van het zogenoemde «berufsverbot» in Duitsland in de jaren '60 en '70 van de vorige eeuw, hetgeen zowel daar als hier tot grote beroering heeft geleid. In reactie hierop merk ik op dat de vergelijking tussen de bijkomende straf van ontzetting uit het beroep en het «berufsverbot» zoals door deze leden bedoeld niet opgaat. De bijkomende straf van ontzetting uit het beroep zoals wij die kennen in ons Wetboek van Strafrecht betreft een sanctie die in de bij wet bepaalde gevallen door de rechter kan worden opgelegd indien de schuldige het strafbare feit waarvoor hij wordt veroordeeld heeft gepleegd in de uitoefening van zijn beroep. Dit heeft niets van doen met het weren van personen uit bepaalde beroepen op grond van hun politieke overtuiging.

De leden van de fractie van de **PvdA** vroegen of de op de uitingsdelicten gestelde hoofdstraffen niet al voldoende inscherpend effect hebben. In dit

verband vroegen zij of wordt verwacht dat de werking van de bijkomende straf het effect van de hoofdstraf zal overtreffen.

Graag beantwoord ik deze vragen als volgt. Op grond van artikel 9, vijfde lid, Sr kan de bijkomende straf van ontzetting uit het beroep zowel samen met een hoofdstraf als afzonderlijk, eventueel voorwaardelijk, worden opgelegd. Het door deze leden aangestipte onderscheid tussen hoofd- en bijkomende straffen is daarmee enigszins vervaagd. De bijkomende straf van ontzetting uit het beroep kan worden opgelegd indien het feit waarvoor betrokkene wordt veroordeeld in de uitoefening van het beroep is gepleegd. In de gevallen waarin deze sanctie aan de orde is, staat het beroep van betrokkene derhalve in nauw verband met het strafbare feit waarvoor de veroordeling plaatsvindt. Een belangrijk effect van de bijkomende straf van ontzetting uit het beroep is dan ook dat de veroordeelde in elk geval voor de duur van de straf de mogelijkheid wordt ontnomen om opnieuw de uitoefening van het beroep te misbruiken voor het plegen van strafbare feiten. Meer dan de hoofdstraffen heeft de bijkomende straf van ontzetting uit het beroep speciaal preventieve werking. Daarin schuilt haar toegevoegde waarde. Het opleggen van deze straf (naast de hoofdstraf) is pas aan de orde, als in het gegeven geval het inscherpend effect van de sanctie moet worden versterkt.

Voorts wezen deze leden op het feit dat in de memorie van toelichting wordt gesproken over personen met een «gezaghebbend» beroep. Zij maakten daaruit op dat de sanctie vooral bedoeld zou zijn voor personen in bepaalde beroepen. In dit verband vroegen zij waarom dat niet blijkt uit de voorgestelde wettekst.

In reactie daarop breng ik graag het volgende naar voren. In de eerste plaats is – zoals ik hierboven reeds heb aangegeven – bij het in kamerstuk 31 386, A opgenomen voorstel tot verruiming van de mogelijkheden tot het opleggen van de sanctie van ontzetting uit het beroep, aangesloten bij de voor deze sanctie bestaande systematiek in het Wetboek van Strafrecht. In die systematiek is geen sprake van een beperking tot bepaalde beroepen, met dien verstande dat het telkens moet gaan om het beroep waarin het misdrijf is begaan.

Ik zie ook overigens geen aanleiding om op voorhand bepaalde beroepen uit te sluiten. De delicten terzake waarvan de mogelijkheid tot het opleggen van de sanctie wordt voorgesteld, bieden bescherming tegen uitingen die burgers diep kunnen kwetsen en kunnen leiden tot onrust, radicalisering, haat en ook tot geweld. Het risico op die ernstige gevolgen kan groter worden wanneer personen die een gezaghebbend beroep bekleden, zich aan die delicten schuldig maken. Zij kunnen zich immers bevinden in een positie van waaruit zij een grote invloed hebben op soms grote groepen mensen. Juist vanuit die verantwoordelijkheid dienen zij op rechtmatige wijze hun beroep uit te oefenen en zich te onthouden van het doen van strafbare uitlatingen. Om die reden is in de memorie van toelichting het belang van de mogelijkheid tot het opleggen van deze sanctie ten aanzien van personen die zich in die beroepen aan ernstige strafbare uitlatingen schuldig maken, benadrukt. Ik ben evenwel van mening dat er ook ten aanzien van personen die zich in de uitoefening van een «niet gezaghebbend» beroep schuldig maken aan een uitingsdelict, aanleiding kan zijn om betrokkene bij veroordeling uit zijn beroep te ontzetten. Ik wijs in dit verband op het voorbeeld van de particulier beveiliger die zich tijdens zijn werk schuldig maakt aan een ernstige vorm van discriminatie, dat ik eerder in de richting van de Tweede Kamer heb gegeven (Kamerstukken II 2008/09, 31 386, nr. 12).

Ook de leden van de fracties van de **ChristenUnie** en de **SGP** stelden enkele vragen over het begrip «beroep» als bedoeld in artikel 28 Sr. In het bijzonder hadden de vragen van deze leden betrekking op de uitleg van het begrip in relatie tot kerkelijke en geestelijke ambten. Deze leden

verwezen naar een uitspraak van de Hoge Raad in een civiele zaak van 14 juni 1991 (NJ 1992, 173), waarin de Raad overwoog dat het oordeel van de rechtbank in die zaak dat de rechtsverhouding tussen partijen – een predikant en de kerk – geen arbeidsovereenkomst was, maar een rechtsverhouding van geheel eigen aard, geen blijk gaf van een onjuiste rechtsopvatting. Zij vroegen wat deze jurisprudentie betekent voor de uitleg van het begrip beroep in onderhavig verband.

Graag beantwoord ik deze vraag als volgt. In de eerste plaats wijs ik erop dat het oordeel van de Hoge Raad in het door deze leden aangehaalde arrest betrekking had op de specifieke feiten en omstandigheden van het desbetreffende geval. Uit dit arrest kan naar mijn mening niet worden afgeleid dat het vervullen van een godsdienstig ambt als zodanig per definitie in de weg staat aan de aanwezigheid van een arbeidsovereenkomst. Ik wijs in dit verband bijvoorbeeld op een arrest van de Hoge Raad van 17 juni 1994 (NJ 1994, 757). Daarenboven komt naar mijn mening aan het begrip «beroep» in artikel 28 Sr een autonome betekenis toe. Het enkele feit dat geen sprake is van een als arbeidsovereenkomst aan te merken rechtsverhouding, laat onverlet dat sprake kan zijn van werkzaamheden die door de strafrechter als beroep in de zin van artikel 28 Sr kunnen worden aangemerkt.

De leden van de fracties van de **ChristenUnie** en de **SGP** verwezen voorts naar een artikel van de hand van prof. mr. Jurgens (Ars Aequi 48 (1999) 4, p. 252/253). In het desbetreffende artikel bespreekt de heer Jurgens een rechterlijke uitspraak uit 1998 waarin de rechter een predikant wegens veroordeling voor het plegen van ontucht, ondermeer de bijkomende straf van ontzetting uit het beroep van dominee voor de duur van twee jaren had opgelegd. Deze leden vroegen om een reactie op hetgeen in voornoemd artikel door de heer Jurgens ten aanzien van deze bijkomende straf naar voren is gebracht.

Graag voldoe ik aan dat verzoek. In de rechterlijke uitspraak waarover de heer Jurgens heeft geschreven, ging het om een predikant die werd veroordeeld voor het plegen van ontucht met twee aan zijn hulp en zorg toevertrouwde personen. De strafbare feiten waren door de predikant gepleegd in de uitoefening van diens pastorale taken. Er bestond – zo leid ik af uit de beschrijving van de zaak in het artikel van de heer Jurgens – geen rechtstreeks verband tussen de strafbare gedragingen en de verkondigende taak van de predikant. De heer Jurgens is van mening dat de bijkomende straf gezien de aard van het misdrijf op zich functioneel was, maar stelt zich op het standpunt dat de rechter daarbij een onderscheid had moeten maken tussen de pastorale en de verkondigende taken van de predikant. De rechter had in zijn ogen een gedeeltelijke beroepsontzetting, beperkt tot het pastorale deel van het ambt, moeten uitspreken. Naast de omstandigheid dat de verkondigende taak geen verband hield met de gepleegde strafbare feiten is voor dat standpunt relevant dat de heer Jurgens van mening is dat de verkondigende taak van een predikant niet als beroep kan worden aangemerkt. Zoals ik vaker heb aangegeven, stel ik mij evenwel op het standpunt dat kerkelijke en geestelijke ambten het karakter van beroep in de zin van artikel 28 Sr dragen. Het door de heer Jurgens gemaakte onderscheid tussen de verkondigende en pastorale taken van een predikant is voor de beantwoording van de vraag of sprake is van een beroep in de zin van artikel 28 Sr naar mijn mening minder relevant. Dat sprake is van twee van elkaar te onderscheiden taken – die overigens ontegenzeggelijk zeer nauw verband met elkaar houden – neemt immers niet weg dat sprake is van één beroep, te weten dat van predikant of dominee. Wel kan ik deze leden berichten dat de omstandigheid dat in een concreet geval de gepleegde strafbare feiten in het bijzonder verband houden met de uitoefening van één tot het beroep behorende taak door de rechter kan worden betrokken bij de afweging of de bijkomende straf van ontzetting uit het beroep in het gegeven geval

proportioneel is. De leden van de ChristenUnie en de SGP zullen begrijpen dat ik niet zal treden in een oordeel over de uitspraak van de rechter in de door de heer Jurgens beschreven zaak.

In onderhavig verband gaat het om de bijkomende straf van ontzetting uit het beroep bij uitingsdelicten. Wanneer een predikant of geestelijk leider zich schuldig maakt aan strafbare uitingen – hetgeen eerder met de uitoefening van diens verkondigende taak verband zal houden – moet de rechter naar mijn mening de mogelijkheid van een ontzetting bij de straftoemeting in overweging kunnen nemen. Een ontzetting zou met zich brengen dat het betrokkene voor bepaalde duur verboden is om de aan het beroep verbonden werkzaamheden te verrichten, daaronder mede begrepen het verkondigende deel zoals het preken op een voor publiek toegankelijke plaats. Een dergelijke inmenging in de vrijheid van godsdienst kan onder omstandigheden zijn geoorloofd voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Hier kan naar mijn mening evenzeer het argument gelden dat door de heer Jurgens in zijn artikel werd genoemd ter rechtvaardiging van de door hem in dat geval voorgestane gedeeltelijke beroepsontzetting: het voor de toekomst voorkomen van herhaling.

Overigens merk ik nog op dat ook het opleggen van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf, waartoe de mogelijkheid bij de veroordeling voor een uitingsdelict bestaat, tot gevolg zal hebben dat de veroordeelde voor de duur van zijn straf in de uitoefening van zijn verkondigende taak is beperkt.

Ten slotte herhaal ik op deze plaats mijn eerder in de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2007/08, 31 386, nr. 3, p. 10) en de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2008/09, 31 386, nr. 8, p. 10) ingenomen standpunt dat met het opleggen van de bijkomende straf van ontzetting uit het beroep aan een persoon die een kerkelijk of geestelijk ambt bekleedt, diens kerkrechtelijke of geestelijke status binnen een godsdienstige gemeenschap niet wordt getroffen. De ontzetting uit het beroep neemt met andere woorden betrokkene zijn geestelijke status niet af. Dat betreft een rechtsverhouding tussen betrokkene en diens geloofsgemeenschap waarin de overheid gelet op de scheiding tussen kerk en Staat niet treedt.

De leden van de fracties van de **ChristenUnie** en de **SGP** verwezen naar hetgeen in de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2008/09, 31 386, nr. 8, p. 11) door mij naar voren is gebracht over de gevolgen van de voorgestelde wetgeving voor de vrijheid van meningsuiting. Zij vroegen of aan godsdienstige uitingen, in het bijzonder wanneer die tijdens een dienst worden gedaan, eveneens bijzondere bescherming toekomt.

Graag breng ik daarover het volgende naar voren. Voor alle duidelijkheid wijs ik erop dat het antwoord op de door deze leden gestelde vraag vooral van belang is voor de beoordeling door de rechter of in het gegeven geval sprake is van een strafbare meningsuiting. De mogelijkheid tot het opleggen van de bijkomende straf van ontzetting uit het beroep doet zich pas voor bij de straftoemeting, nadat de rechter alles afwegende tot het oordeel is gekomen dat de verdachte zich heeft schuldig gemaakt aan een uitingsdelict. Op dat moment heeft de rechter reeds vastgesteld dat de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van godsdienst(uiting) de strafbaarheid van de gedraging in het gegeven geval niet hebben weggenomen. Dat is de kern van de beslissing.

Evenals de vrijheid van meningsuiting kan de vrijheid van godsdienst mede bepalend zijn voor de vraag of een persoon zich door het doen van een bepaalde uiting schuldig maakt aan een strafbare gedraging. Op de in dit verband relevante grondwettelijke en mensenrechtelijke bepalingen ben ik uitgebreid ingegaan in de memorie van toelichting (Kamerstukken



II 2007/08, 31 386, nr. 3, p. 11/12). De factoren die ik vervolgens in de nota naar aanleiding van het verslag in het kader van de vrijheid van meningsuiting heb genoemd, zijn tevens relevant voor de beoordeling of in een bepaald geval een inbreuk op de vrijheid van godsdienst in de vorm van een strafrechtelijke veroordeling is gerechtvaardigd. Ik herhaal hier dat de inhoud van de gewraakte uitlating, de hoedanigheid van degene die de uiting heeft gedaan, de context en de maatschappelijke noodzaak en proportionaliteit van strafrechtelijk optreden in dit verband factoren zijn die bij die beoordeling een rol spelen. Verder kan uit de jurisprudentie worden afgeleid dat de rechter wat de godsdienstvrijheid betreft in het bijzonder meeweegt of de gewraakte uitlating kenbaar in direct verband staat met de uiting van de geloofsovertuiging van betrokkene. Die omstandigheid kan, in samenhang met de andere door mij genoemde factoren, de strafbaarheid ontnemen aan, op zichzelf bezien, strafbare uitlatingen (vgl. HR 14 januari 2003, LJN: AE7632).

Voorts verwezen de leden van de fracties van de **ChristenUnie** en de **SGP** naar de vraag van de heer Pechtold (D66), gesteld tijdens het plenaire debat in de Tweede Kamer op 14 januari 2009, of geestelijk leiders die zich schuldig maken aan discriminerende uitlatingen over mensen op grond van hun seksuele gerichtheid, uit hun beroep zullen worden ontzet. Zij vroegen mij deze tijdens het debat met de Tweede Kamer onbeantwoord gebleven vraag alsnog te beantwoorden. Voorts vroegen zij in de beantwoording aandacht te besteden aan het verschil tussen exclusieve en intolerante opvattingen, zoals dat door prof. mr. F.T. Oldenhuis wordt gemaakt in zijn oratie «Exclusiviteit en (in)tolerantie; schurende relaties tussen recht en religie» uit 2006. Graag voldoe ik aan dit verzoek. Zoals ik op verschillende plaatsen heb aangegeven, dient eerst sprake te zijn van een strafrechtelijke veroordeling alvorens de rechter toekomt aan de vraag of in het gegeven geval een ontzetting uit het beroep een geboden en gerechtvaardigde sanctie is. Ik heb hierboven aangegeven dat daaraan in het licht van de vrijheid van meningsuiting en vrijheid van godsdienst eisen worden gesteld. De ervaringen uit de rechtspraak leren dat de rechter daarbij uiterst behoedzaam is. Er kan evenwel sprake zijn van uitingen van zodanige aard, dat strafrechtelijk optreden – ook in het licht van de grondwettelijke en mensenrechtelijke bepalingen – gerechtvaardigd is. Als het tot een veroordeling komt, zal de rechter ook bij de straftoemeting alle relevante feiten en omstandigheden meewegen. Ik herhaal hetgeen ik bij gelegenheid van de nota naar aanleiding van het verslag heb aangegeven, te weten dat de rechter bij diens keuze voor het opleggen van een ingrijpende sanctie als de ontzetting uit het beroep factoren zal betrekken als de ernst van het strafbare feit, de aard van het beroep waarin het is begaan, de omvang van het misbruik van dat beroep en het risico voor herhaling voor het begaan van strafbare feiten in dat beroep. Op deze plaats voeg ik daaraan nog toe dat ook een eventuele disciplinaire of tuchtrechtelijke reactie op het door betrokkene gepleegde feit vanuit de beroepsgroep of, in het geval van een geestelijk of kerkelijk leidsman, de godsdienstige gemeenschap zelf naar verwachting door de rechter zal worden betrokken bij de straftoemeting. Indachtig de feiten en omstandigheden zal de rechter ook de proportionaliteit van een straf wegen in het licht van de fundamentele vrijheden. Dat is ook een van de factoren die het Europees Hof voor de Rechten van de Mens nadrukkelijk betreft bij de beoordeling of in het gegeven geval sprake is van een al dan niet geoorloofde inbreuk op de vrijheid van meningsuiting of de vrijheid van godsdienst(uiting) (vgl. EHRM 17 december 2004, *Cumpana & Mazare tegen Roemenië* (33348/96), r.o. 120 en – zeer recent – EHRM 16 juli 2009, *Féret tegen België* (15615/07), r.o. 79). Voorts blijkt uit het door mij hierboven in deze nota genoemde aantal zaken waarin de rechter in de periode vanaf 1995 tot nu een ontzetting uit

het beroep heeft uitgesproken dat de rechter in zaken waarin het opleggen van deze sanctie thans mogelijk is, daarbij zeer grote terughoudendheid betracht.

Tegen deze achtergrond is de verwachting dan ook gerechtvaardigd dat de sanctie van ontzetting uit het beroep voorbehouden zal blijven tot alleen de meest ernstige en evidente gevallen. Van de door de heer Pechtold veronderstelde «open regeling» waarvan de consequenties niet goed te overzien zouden zijn, is naar mijn mening dan ook geen sprake. Voorzover deze leden en de heer Pechtold met hun verwijzing naar geestelijk leiders die op grond van seksuele gerichtheid discrimineren, overigens mochten doelen op enkele strafvervolgingen uit het verleden wijs ik erop dat die zaken uiteindelijk telkens tot vrijspraak hebben geleid.

De heer Oldenhuis is – voorzover in onderhavig verband relevant – in zijn oratie uit 2006 ingegaan op de vraag hoe exclusief de vrijheid van het individu is om zijn geloof te belijden. Ik constateer dat ook de heer Oldenhuis in zijn oratie heeft gewezen op het feit dat er grenzen zijn aan de vrijheid van belijden. Die grenzen kunnen volgens de heer Oldenhuis worden gevonden in zwaarwegende bepalingen van dwingend recht. Naar mijn mening wijst de heer Oldenhuis in dit verband terecht op het strafrecht. Het betoog van de heer Oldenhuis verzet zich in die zin dan ook niet tegen het door mij hierboven beschreven toetsingskader. Om bij de woorden van de heer Oldenhuis te blijven: de bescherming van de exclusiviteit van uitingen houdt op waar intolerantie begint. In de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen daartegen ligt ook een taak voor de overheid in de vorm van strafrechtelijk optreden.

De leden van de fractie van de **PvdA** meenden te constateren dat ingevolge kamerstuk 31 386, A de bijkomende straf van ontzetting uit het beroep ook mogelijk zou worden bij de strafbaarstelling van godslastering. Deze constatering moet evenwel op een misverstand berusten. De in kamerstuk 31 386, A opgenomen uitbreiding heeft geen betrekking op artikel 147 Sr, de strafbaarstelling van godslastering. Wel is artikel 147a Sr, het verspreiden van godslasterlijke geschriften, in het voorstel opgenomen. Artikel 147a Sr regelt namelijk in de huidige redactie van het derde lid reeds de mogelijkheid van ontzetting uit het beroep als bijkomende straf, met dien verstande dat thans recidive als eis wordt gesteld. Dat artikel 147a Sr wel in kamerstuk 31 386, A is opgenomen, is eenvoudigweg het gevolg van het feit dat bij het opstellen van het voorstel is uitgegaan van het geldende recht.

In antwoord op een aanverwante vraag van deze leden merk ik op dat de beslissing van het kabinet om af te zien van een eerder op dit punt voorgenomen wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht is ingegeven door het arrest van de Hoge Raad van 10 maart 2009 (LJN: BF0655). Ik permitteer mij op deze plaats verder te verwijzen naar de brief die ik daarover, namens het kabinet, aan de Tweede Kamer heb gezonden (Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VI, nr. 128). Op grond van het bovenstaande moge duidelijk zijn dat de in kamerstuk 31 386, A opgenomen uitbreiding van de mogelijkheden tot ontzetting uit het beroep bij dit kabinetsbesluit geen rol heeft gespeeld.

De vragen van deze leden naar het verwachte effect van de bijkomende straf van ontzetting uit het beroep bij uitingsdelicten heb ik hierboven voor een deel reeds beantwoord. In aanvulling daarop merk ik nog het volgende op. In strafzaken waarin de bijkomende straf van ontzetting uit het beroep aan de orde is, gaat het om personen die zich in hun beroep aan het plegen van strafbare feiten schuldig hebben gemaakt. Het gaat om personen die ernstig tekort zijn geschoten in de beroepsuitoefening en zich volstrekt onbekwaam hebben getoond om bepaalde met het beroep gepaard gaande verantwoordelijkheden te dragen. Veelal gaat het om

personen die bewust misbruik hebben gemaakt van de gelegenheid die hun door het beroep werd geboden, bijvoorbeeld de bijzondere hoedanigheid of kwaliteit die aan hun beroep is verbonden. Zo gaat de uitoefening van bepaalde beroepen gepaard met vertrouwen, gezag of een invloedrijke positie. Daarvan kan op grove wijze misbruik worden gemaakt. Het is van belang de samenleving daartegen naar de toekomst toe te kunnen beschermen. Van de overheid mag worden verwacht dat zij voorziet in de beschikbaarheid van een krachtig en effectief instrumentarium. Met de bijkomende straf van ontzetting uit het beroep kan worden voorkomen dat personen na een veroordeling zich wederom in de positie kunnen bevinden hun beroep te misbruiken, met opnieuw slachtoffers of schade tot gevolg. Voorts heeft de sanctie inscherpende en afschrikwekkende werking naar de beroepsgroep als geheel. Het bevestigt de norm dat het plegen van strafbare feiten in het beroep niet wordt getolereerd. Ik zou deze leden in dit verband nog op het volgende willen wijzen. Voor de toegang tot bepaalde beroepen is thans een Verklaring omtrent het Gedrag (hierna: VOG) vereist. Bij de aanvraag daarvan wordt het belang van betrokkene afgewogen tegen het risico van de samenleving in het licht van het doel van de aanvraag. Daarbij wordt gekeken naar het justitiële verleden van betrokkene. Een persoon die eerder door de rechter is veroordeeld wegens haatzaaien onder aan zijn zorg toevertrouwde personen, zal in de regel geen VOG worden verleend op het moment dat deze wordt aangevraagd om bijvoorbeeld het beroep van leraar op een school uit te kunnen oefenen. De veroordeling voor haatzaaien in de gegeven context maakt dat betrokkene voor de uitoefening van dat beroep ongeschikt wordt geacht. Evengoed kan zich de situatie voordoen waarin een persoon reeds werkzaam is als leraar en zich in die hoedanigheid schuldig maakt aan haatzaaien. Naar mijn mening moet de rechter in dat geval de mogelijkheid hebben om het uiterst kwalijke karakter van het handelen van betrokkene en de ongeschiktheid ten aanzien van het beroep met een ontzetting uit dat beroep rechtstreeks in de strafoplegging tot uitdrukking te brengen.

De leden van de **PvdA**-fractie vroegen tevens naar de eventuele nadelige effecten van de ontzetting uit het beroep. De fractie van de ChristenUnie uit de Tweede Kamer heeft bij gelegenheid van het schriftelijk verslag gewezen op het mogelijk statusverhogend effect dat met het opleggen van een ontzetting uit het beroep gepaard zou kunnen gaan. In reactie daarop heb ik in de nota naar aanleiding van het verslag aangegeven dat ik een dergelijk nadelig gevolg niet ondenkbaar acht. Tegelijkertijd heb ik erop gewezen dat eenzelfde gevolg ook aan andere met de inzet van het strafrecht verbonden omstandigheden zouden kunnen worden toegerekend.

Voorts vroegen deze leden aandacht voor de in de ogen van deze leden moeilijke positie van de rechterlijke macht terzake het opleggen van de bijkomende straf van ontzetting uit het beroep, mede in het licht van de mogelijk als minder zwaar ervaren hoofdstraf. In antwoord op een andere vraag van deze leden heb ik reeds aangegeven dat de wet in de mogelijkheid voorziet om de bijkomende straf van ontzetting uit het beroep afzonderlijk op te leggen. De door deze leden veronderstelde moeilijke afweging tussen hoofd- en bijkomende straf doet zich naar mijn mening dan ook niet voor. Ik acht de rechter zeer goed in staat om te beoordelen welke sanctie in het gegeven geval passend en geboden is. Dat doet de rechter nu ook al bij de straftoemeting terzake misdrijven waarbij het opleggen van de bijkomende straf van ontzetting uit het beroep reeds mogelijk is. Ook bij die delicten zal sprake kunnen zijn van een situatie waarin de schuldige in bepaald opzicht, bijvoorbeeld vanuit zijn maatschappelijke positie, door de samenleving of een deel daarvan als gezaghebbend wordt beschouwd.

De leden van de fractie van de **VVD** hadden met belangstelling kennisgenomen van de in kamerstuk 31 386, A opgenomen voorstellen. Het verheugt mij dat deze leden de voorstellen beschouwden als een positieve aanvulling op reeds bestaande maatregelen. Wel stelden deze leden nog een enkele vraag. Zij vroegen onder andere of politici, volksvertegenwoordigers en bewindslieden ook een beroep in de zin van artikel 28 Sr uitoefenen. De leden van de fractie van de **PvdA** stelden een aanverwante vraag.

In antwoord op deze vragen breng ik graag het volgende naar voren. De wetgever heeft in artikel 28 Sr met betrekking tot de regeling inzake de bijkomende straf van ontzetting uit rechten een onderscheid gemaakt tussen enerzijds ontzetting uit het ambt (artikel 28, eerste lid, onder 1°, Sr) en anderzijds ontzetting uit het beroep (artikel 28, eerste lid, onder 5°, Sr). Ook terzake de bijkomende straf van ontzetting uit het ambt geldt dat toepassing van deze straf alleen mogelijk is in de bij de wet bepaalde gevallen. Ik wijs erop dat de in kamerstuk 31 386, A opgenomen voorstellen daarin niet voorzien. Zij hebben uitsluitend betrekking op de bijkomende straf van ontzetting uit het beroep. Over de betekenis van het begrip «ambt» zij het volgende vermeld. Het Wetboek van Strafrecht kent geen definitie van het begrip ambt. Voor de invulling ervan kan evenwel aansluiting worden gezocht bij de uitleg van het begrip «ambtenaar». In zijn algemeenheid wordt daaronder verstaan degene die van overheidswege is aangesteld tot het verrichten van een deel van de taak van de staat of zijn organen. Daarnaast omvat artikel 84 Sr een uitbreidende definitie van het begrip «ambtenaar». Ingevolge het eerste lid van dat artikel dienen onder «ambtenaar» als bedoeld in het Wetboek van Strafrecht mede te worden begrepen de leden van algemeen vertegenwoordigende organen. In confesso is dat zij, hoewel zij niet door aanstelling maar door verkiezing zijn geroepen tot het verrichten van een deel van de taak van de staat en zijn organen, een ambt bekleden. Uit het bovenstaande volgt dat volksvertegenwoordigers en bewindslieden buiten het bereik van de bijkomende straf van ontzetting uit het beroep vallen. Het systeem van artikel 28 Sr – dat een nadrukkelijk onderscheid maakt tussen ontzetting uit ambt en beroep – verzet zich daartegen. Ook overigens voorziet de strafwetgeving in bijzondere bepalingen terzake ambtsdragers. Zo voorziet artikel 44 Sr in een strafverzwaringgrond met betrekking tot door ambtenaren met misbruik van het ambt gepleegde strafbare feiten.

Voor alle duidelijkheid merk ik in dit verband nog het volgende op. Hoewel met betrekking tot kerkelijke en geestelijke bedieningen ook wel gebruik wordt gemaakt van het begrip ambt, verschilt dit van het publieke ambt dat onbetwistbaar in artikel 28, eerste lid, onder 1°, Sr is bedoeld. Evenmin worden deze bedieningen genoemd in de definitie van artikel 84 Sr. Zoals ik eerder heb aangegeven vallen kerkelijke en geestelijke ambten naar mijn mening onder het begrip beroep als bedoeld in artikel 28 Sr.

#### *Ontzetting uit het beroep bij financieel wanbeleid*

Met genoegen heb ik kennis genomen van het feit dat de leden van de fractie van de **SP** sympathiek stonden tegenover de in kamerstuk 31 386, A opgenomen uitbreiding van de mogelijkheden tot ontzetting uit het beroep ten aanzien van een aantal financieel-economische misdrijven. In dit verband informeerden deze leden naar de stand van zaken terzake mijn naar aanleiding van vragen van de heer De Wit (SP) aan de Tweede Kamer gedane toezegging om in een brief nader in te gaan op de mogelijkheden tot optreden tegen bestuurders van vennootschappen wanneer sprake is van financieel wanbeleid, zowel civielrechtelijk, strafrechtelijk als op Europees gebied. Ik kan deze leden berichten dat ik inmiddels de Tweede Kamer een brief heb doen toekomen waarmee ik de desbetreffende toezegging gestand heb gedaan. Wat het strafrecht betreft heb ik in voor-

melde brief beschreven wat de mogelijkheden zijn om op te treden tegen financieel economische criminaliteit. Daarbij heb ik benadrukt dat moet worden voorkomen dat daders, na executie van hun straf, wederom dezelfde strafbare praktijken kunnen ontplooiën, met als gevolg wederom schade voor de maatschappij. De in kamerstuk 31 386, A opgenomen uitbreiding van de mogelijkheden om bij veroordeling wegens een financieel-economisch misdrijf de schuldige voor bepaalde duur het recht te ontzeggen zijn beroep uit te oefenen, daaronder begrepen het optreden als bestuurder van een rechtspersoon, is daarvoor dan ook een belangrijk instrument. Ik veroorloof mij op deze plaats verder te volstaan met een verwijzing naar de desbetreffende brief (Kamerstukken II 2008/09, 31 386, nr. 17).

#### *Nationale kop*

In reactie op het verzoek van de leden van de fractie van de **PvdA** om bij de onderdelen van kamerstuk 31 386, A waarbij sprake is van een «nationale kop» de beweegredenen daartoe aan te geven, breng ik graag het volgende naar voren. Het enige onderdeel in kamerstuk 31 386, A waarin sprake is van een «nationale kop», in de zin dat sprake is van vermenging van internationale verplichtingen met nationaal beleid, betreft artikel I, onderdeel G. In voornoemd onderdeel is de strafbaarstelling van zowel het *deelnemen* als het *meewerken* aan training voor terrorisme ondergebracht. Aan deze strafbaarstelling liggen zowel nationale als internationale beleidswensen ten grondslag. De strafbaarstelling van het *deelnemen* aan training voor terrorisme vormde onderwerp van een door de Tweede Kamer met algemene stemmen aanvaarde motie (Kamerstukken II 2004/05, 29 754, nr. 13). De strafbaarstelling van het *meewerken* aan training voor terrorisme vindt haar grondslag in de strafbaarstellingsverplichtingen uit het Europees Verdrag ter voorkoming van terrorisme én het EU-kaderbesluit tot wijziging van het Kaderbesluit 2002/475/JBZ inzake terrorismebestrijding. Op het verloop van kamerstuk 31 386, A op dit punt ben ik uitgebreid ingegaan bij gelegenheid van het schriftelijk overleg dat eerder met uw commissie plaatshad (Kamerstukken I 2008/09, 31 386, B). Vanuit het oogpunt van wetsystematiek en inzichtelijke wetgeving is ervoor gekozen om beide gedragingen in één delictomschrijving op te nemen. Beide gedragingen vertonen nauwe verwantschap. Het betreft uiterst laakbare voorbereidingshandelingen, in een passieve en actieve variant. Een dergelijke samengestelde strafbepaling is in het Wetboek van Strafrecht niet ongebruikelijk. Artikel 96 Sr is bijvoorbeeld ook op deze wijze vormgegeven.

#### *Evaluatie antiterrorismemaatregelen*

De leden van de fracties van de **SP** en **GroenLinks** constateerden dat met de in kamerstuk 31 386, A opgenomen strafbaarstelling van het *deelnemen* en *meewerken* aan training voor terrorisme opnieuw in een uitbreiding van het strafrechtelijk instrumentarium ter bestrijding van terrorisme wordt voorzien. In dit verband vroegen deze leden of nog meer wetgevende maatregelen ter bestrijding van terrorisme kunnen worden verwacht voordat de resultaten van de Commissie Suyver met het parlement zijn gedeeld.

In antwoord op deze vraag kan ik deze leden berichten dat ik op 9 juli 2009 samen met mijn ambtgenote van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het rapport van de Commissie Suyver, vergezeld van de kabinetsreactie daarop, heb aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Op deze plaats volsta ik met te vermelden dat het kabinet in reactie op het rapport van de Commissie Suyver een evaluatieonderzoek heeft aangekondigd, waarbij aspecten als onderlinge samenhang, legitimiteit en effectiviteit van het pakket aan antiterrorisme-

maatregelen zullen worden betrokken. Voorts kan ik deze leden berichten dat er – anders dan de voorstellen die uw Kamer reeds bekend zijn – op dit moment geen wetgevende maatregelen op het terrein van terrorismebestrijding in voorbereiding zijn. Graag verwijs ik verder naar de brief waarin het kabinetsstandpunt is weergegeven (Kamerstukken II 2008/09, 29 754, nr. 164).

De leden van de fracties van de **ChristenUnie** en de **SGP** stelden eveneens enkele vragen over de noodzaak van de voorgestelde uitbreiding van het strafrechtelijk instrumentarium ter bestrijding van terrorisme. De fractie van **GroenLinks** sloot zich bij deze vragen aan. De leden van deze fracties constateerden dat met de in kamerstuk 31 386, A opgenomen voorstellen een evaluatie van de bestaande antiterrorismewetgeving niet wordt afgewacht. Bij het ontbreken daarvan, zo stelden deze leden, zou de noodzaak van de voorgestelde strafbaarstelling onvoldoende kunnen worden beoordeeld. In het verlengde hiervan verzochten deze leden om mijn eerder aan de Eerste Kamer gedane toezegging om de werking van de in het kader van terrorismebestrijding totstandgebrachte wetgeving bij voortdurende te zullen monitoren, bij het onderhavige voorstel gestalte te geven.

Graag reageer ik daarop als volgt. Ik heb eerder aangegeven dat wat mij betreft terrorismebestrijding vooral een proactieve opstelling vereist. Ik acht het onverantwoord te wachten tot de vaststelling, naar aanleiding van een zeer ernstig incident in de praktijk, dat de bestaande wetgeving tekortschiet en dient te worden aangepast. Ik voel mij in deze zienswijze overigens gesteund door de Commissie Suyver, die heeft geconstateerd dat het niet alleen begrijpelijk is, maar dat het ook als plicht van de overheid moet worden beschouwd om maatregelen te treffen ter bescherming van de burger tegen terroristische acties.

De door mij aan uw Kamer gedane toezegging om de werking van de in het kader van terrorismebestrijding totstandgebrachte wetgeving bij voortdurende te zullen monitoren, hield in de eerste plaats verband met de in het kader van terrorismebestrijding totstandgebrachte verruiming van strafvorderlijke bevoegdheden. Ik deed de desbetreffende toezegging bij de behandeling door uw Kamer van de Wet van 20 november 2006 ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven (*Stb.* 2006, 580). De eerste resultaten van dit monitoringsproces zijn opgenomen in de rapportage «De opsporing verruimd? De Wet opsporing terroristische misdrijven een jaar in werking». Bij brief van 18 mei 2009 heb ik deze rapportage, vergezeld van een reactie, aan de Tweede Kamer toegezonden (Kamerstukken II 2008/09, 29 754, nr. 160). Dat neemt niet weg dat ook het in kamerstuk 31 386, A opgenomen voorstel kan worden beschouwd als een resultaat van een proces waarbij de wetgeving in werking bij voortdurende wordt gemonitord. Immers, zoals ik in de memorie van toelichting bij kamerstuk 31 386, A uitgebreid heb uiteengezet, ligt een analyse van het bestaande strafrechtelijk instrumentarium ten grondslag aan de vaststelling dat de strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen op het onderhavige punt voor verbetering vatbaar is. Voor een uiteenzetting van deze analyse verwijs ik deze leden graag naar de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2007/08, 31 386, nr. 3, p. 4 tm 10).

Die analyse hield verband met een aantal gebeurtenissen die in het verleden tot bezorgdheid aanleiding gaven en mede ten grondslag hebben gelegen aan de hierboven genoemde door de Tweede Kamer aangenomen motie waarin, zoals vaker aangegeven, de aanleiding lag voor de strafbaarstelling van het *deelnemen* aan training voor terrorisme. Volgens de leden van de fracties van de ChristenUnie, de SGP en GroenLinks vormden deze voorbeelden onvoldoende houvast voor de conclusie dat de voorgestelde strafbaarstelling noodzakelijk is.

Graag verduidelijk ik deze leden dat niet zozeer deze voorbeelden de

onderbouwing geven voor de voorgestelde strafbaarstelling, maar veeleer de uitkomsten van de juridische analyse, waarnaar ik reeds verwees, die plaatsvond naar aanleiding van die gebeurtenissen en die tot de conclusie leidde dat door lacunes – zij het geringe – in de strafwetgeving tegen bepaalde strafwaardige voorbereidingshandelingen niet zou kunnen worden opgetreden.

Wat betreft de strafbaarstelling van het *meewerken* aan training voor terrorisme benadruk ik nogmaals dat daaraan de verplichtingen ten grondslag liggen die voortvloeien uit het Europees Verdrag ter voorkoming van terrorisme én het EU-kaderbesluit tot wijziging van het kaderbesluit 2002/475/JBZ inzake terrorismebestrijding. Voor de goede orde breng ik in herinnering dat uw Kamer op 28 oktober 2008, met uitzondering van de fractie van GroenLinks, haar instemming aan het kaderbesluit heeft verleend. Nederland is thans gehouden om de uit het kaderbesluit voortvloeiende verplichtingen tijdig in de nationale wetgeving te implementeren. Dit laatste betekent vóór 9 december 2010, de datum waarop de implementatietermijn voor het kaderbesluit afloopt. Gelet op het belang van de internationale samenwerking bij de voorkoming en bestrijding van terrorisme hecht ik er voorts aan dat Nederland zijn in november 2005 door ondertekening uitgesproken intentie tot toetreding als partij bij het Europees Verdrag ter voorkoming van terrorisme – in navolging van de twintig landen die Nederland tot nu toe reeds voorgingen – spoedig waarmaakt.

Ten slotte verwezen deze leden naar hetgeen ik in de nota naar aanleiding van het verslag in antwoord op een vraag over strafvorderlijke bevoegdheden ter bestrijding van terrorisme naar voren heb gebracht. Ik heb bij die gelegenheid in antwoord op een vraag van de VVD-fractie aangegeven dat mij geen signalen bekend zijn die erop zouden duiden dat de bestaande strafvorderlijke bevoegdheden ontoereikend zouden zijn voor een adequate bestrijding van terroristische misdrijven. Aan dit gegeven kan naar mijn mening evenwel niet de conclusie worden verbonden dat bepaalde voorzieningen overbodig zijn. Ook het gegeven dat bepaalde in het kader van terrorismebestrijding tot stand gebrachte wetgeving tot op heden zelden of nooit is toegepast, doet niet af aan het belang van die wetgeving.

De minister van Justitie,  
E. M. H. Hirsch Ballin