



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enkele andere wetten tot versterking van de strafrechtelijke en de strafvorderlijke mogelijkheden om terrorisme te bestrijden (versterking strafrechtelijke aanpak terrorisme)

Nader Rapport

23 juni 2017

Nr. 2092820

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enkele andere wetten tot versterking van de strafrechtelijke en de strafvorderlijke mogelijkheden om terrorisme te bestrijden (versterking strafrechtelijke aanpak terrorisme)

Blijkens mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 9 maart 2017, nr. 2017000397, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 1 mei 2017, no. W03.17.0064/II, bied ik U hierbij aan.

1–2. Strafbaarstelling verblijf in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied

De in de concept-versie van het wetsvoorstel opgenomen strafbaarstelling van het zonder toestemming verblijven in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied was ingegeven door de veronderstelling dat het voor het openbaar ministerie moeilijk zou zijn om bij de vervolging van terugkeerders uit strijdgebieden in Syrië en Irak aan te tonen dat zij zich daar schuldig hebben gemaakt aan terroristische activiteiten. In een ambtsbericht in april 2016 (zie Kamerstukken II 2015/16, 29 754, nr. 384) had het openbaar ministerie om die reden aangegeven een dergelijke strafbepaling nuttig te achten als eventueel vangnet, mocht de rechter het bewijs van (poging tot) deelneming aan een terroristische organisatie of het voorbereiden dan wel plegen van terroristische misdrijven onvoldoende vinden.

Thans moet met een blik op de rechtspraak worden vastgesteld dat, zoals ook de Afdeling opmerkt in paragraaf 1.a.i van haar advies, de vervolging van Syriëgangers voorspoedig verloopt. In bijna alle gevallen valt het plegen van misdrijven als voorbereiding van het plegen van terroristische misdrijven en (poging tot) deelneming aan een terroristische organisatie te bewijzen. In de zaken waarin sprake is van een gebrek aan bewijs heeft dit niet te maken met de onmogelijkheid om een verdachte in verband te brengen met terroristische activiteiten, als wel aan te tonen dat de persoon daadwerkelijk in een gebied is geweest dat wordt gecontroleerd door een terroristische organisatie. Dat laatste lost een strafbaarstelling van het zonder toestemming verblijven in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied niet op.

Tegen de achtergrond van het voorgaande is het wetsvoorstel in die zin gewijzigd dat het voorstel tot strafbaarstelling van verblijf in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied daarvan geen onderdeel meer uitmaakt.

3. Noodzaak verruiming voorlopige hechtenis

Met de Afdeling is het kabinet van mening dat de voorgestelde mogelijkheid om een verdachte van terroristische misdrijven langer in voorlopige hechtenis te houden zonder dat ten aanzien van hem ernstige bezwaren bestaan, een exceptioneel karakter heeft. In de praktijk wordt de huidige mogelijkheid om een verdachte van een terroristische misdrijf zonder ernstige bezwaren in bewaring te stellen, zelden gebruikt. Dat zal naar verwachting met de voorgestelde uitbreiding niet anders zijn. Het voorstel streeft op dit punt zeker ook geen verandering na. Dat doet echter niet af aan de noodzaak om



in die exceptionele gevallen te kunnen beschikken over de mogelijkheid om gedurende een langere periode bij een verdenking van een terroristisch misdrijf voorlopige hechtenis te kunnen toepassen zonder het bestaan van ernstige bezwaren. Het is namelijk zeer wel denkbaar – het onderzoek naar de organisatie van de aanslagen in Parijs en Brussel toont dat aan – dat soms pas na weken van intensief onderzoek duidelijkheid ontstaat over de rol van bepaalde verdachten, bijvoorbeeld nadat opsporingsdiensten erin slagen door te dringen tot versleutelde communicatie. Dergelijk onderzoek kost tijd. Indien er evenwel uitzicht bestaat op positief resultaat van dat onderzoek binnen een redelijke termijn, moet naar het oordeel van het kabinet worden voorkomen dat in zo'n situatie de voorlopige hechtenis bij een verdenking van een terroristisch misdrijf moet worden opgeheven omdat er (nog) geen sprake is van ernstige bezwaren. Dan zou immers het risico worden gelopen dat bijvoorbeeld een persoon van wie later duidelijk wordt dat hij door een terroristische organisatie naar Europa is gestuurd om aanslagen te plegen, moet worden vrijgelaten, voordat onderzoek naar versleuteld berichtenverkeer en aangetroffen gegevensdragers de verdenking tegen hem versterkt. Specifiek in dit element ligt het grote verschil besloten met situaties die zich voordoen in een opsporingsonderzoek naar andere vormen van zware criminaliteit dan terrorisme. Want hoewel in onderzoek naar onder andere internationale drugshandel opsporingsdiensten eveneens met regelmaat stuiten op versleutelde communicatie, speelt niet de dreiging dat een verdachte die wegens het ontbreken van ernstige bezwaren in vrijheid moet worden gesteld, vervolgens een terroristische aanslag pleegt. De memorie van toelichting is in lijn met het voorgaande van een aanvullende onderbouwing voorzien.

Van belang om te onderstrepen is dat de toepassing van voorlopige hechtenis met allerlei waarborgen is omgegeven. Zo zullen altijd gronden voor de toepassing van voorlopige hechtenis bestaan, waaraan de rechter actief pleegt te toetsen. Bovendien kan gevangenhouding zonder ernstige bezwaren, alleen in korte termijnen plaatsvinden en mag maximaal tweemaal door de rechtbank worden verlengd. Om de genoemde reden ziet het kabinet voldoende reden om het voorstel in het wetsvoorstel op te nemen en daarmee uitvoering te geven aan de motie van de leden Samsom en Segers inzake de wettelijke mogelijkheden voor voorlopige hechtenis bij terroristische misdrijven (Kamerstukken II 2015/16, 29 754, nr. 379).

4. Noodzaak financieren van terrorisme aanmerken als 'voorbereidingsmisdrijf'

Het wetsvoorstel wil de misdrijven training voor terrorisme (artikel 134a Sr) en financieren van terrorisme (artikel 421 Sr) aanmerken als 'misdrijven ter voorbereiding of vergemakkelijking van het plegen van terroristische misdrijven', in artikel 83b Sr. Daarvoor bestaan naast het voorbereidingskarakter van deze misdrijven op grond waarvan aanwijzing als misdrijf in de zin van artikel 83b Sr is aangewezen, nog enkele andere argumenten.

Het misdrijf training voor terrorisme is onder andere opgenomen in het Raad van Europa verdrag ter voorkoming van terrorisme (Trb. 2006, 34) en het kaderbesluit tot wijziging van het kaderbesluit terrorismebestrijding (2008/919/JBZ). In beide instrumenten vormt het misdrijf samen met de misdrijven rekrutering en het publiekelijk uitlokken van een terroristisch misdrijf (opruiming), een aparte categorie van misdrijven die het plegen van terroristische misdrijven ondersteunen (in het kaderbesluit aangeduid als 'misdrijven in verband met terroristische activiteiten'). Dat was voor de Nederlandse wetgever aanleiding tot opnemings van die misdrijven in een nieuwe, aparte categorie 'misdrijven ter voorbereiding of vergemakkelijking van terroristische misdrijven' – artikel 83b Sr – in het Wetboek van Strafrecht (zie Kamerstukken II 2007/08, 31 386, nr. 3, blz. 8–9 en Kamerstukken II 2008/09, 31 386, nr. 9, blz. 6). Het had voor de hand gelegen om bij die gelegenheid ook artikel 134a Sr net als de – wel als zodanig aangeduide – misdrijven rekrutering (artikel 205 Sr) en opruiming (artikelen 131 en 132 Sr) ook reeds in artikel 83b Sr op te nemen. Het onderscheiden van deze strafbare feiten als aparte categorie was verder relevant, omdat het kaderbesluit verplichtte om – net als ten aanzien van terroristische misdrijven – ruime rechtsmacht te vestigen ten aanzien van deze misdrijven. De nieuwe richtlijn terrorismebestrijding (2017/541/EU) die het kaderbesluit vervangt, kent overigens wederom de aparte categorie misdrijven in verband met terroristische activiteiten. De categorie bevat onder andere de strafbaarstelling van training voor terrorisme (artikelen 7 en 8 van de richtlijn) en nu ook de in EU-verband nieuwe strafbaarstelling van financieren van terrorisme (artikel 11 richtlijn). Opmerking verdient verder dat de verplichting tot strafbaarstelling van terrorismefinanciering mede omvat het trainen voor terrorisme.

De Afdeling vraagt in het bijzonder aandacht voor het onderlinge effect van de aanwijzing van de misdrijven van de artikelen 134a en 421 Sr als voorbereidings- en vergemakkelijkmisdrijf in de zin van artikel 83b Sr. Een gevolg van het aanmerken van artikel 421 Sr als misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf, is dat op grond van artikel 134a Sr het trainen voor het financieren van terrorisme strafbaar wordt. De Afdeling maakt hier opmerkingen over. Inderdaad zal niet snel een casus te vinden zijn, waarin sprake is van het trainen voor het financieren van terrorisme strafbaar is. Nochtans kan zeker niet worden uitgesloten dat het door de Afdeling aangehaalde voorbeeld zich toch eens zal voordoen: in terroristische milieus worden wel degelijk technieken



uitgewisseld om bijvoorbeeld fondsen te werven voor terrorisme. Andersom staat het buiten kijf dat het financieren van het misdrijf van artikel 134a Sr onder de werking van artikel 421 Sr dient te vallen. Dit is thans niet het geval, omdat de strafbaarstelling van artikel 421 Sr zich enkel uitstrekt tot terroristische misdrijven en misdrijven ter voorbereiding en vergemakkelijking van terroristische misdrijven.

5. DNA-onderzoek bij een verdenking van terroristische misdrijven

De Afdeling vraagt aandacht voor de proportionaliteit van het voorstel om in het vervolg bij verdachten van terroristische misdrijven ook zonder ernstige bezwaren celmateriaal voor DNA-onderzoek te kunnen afnemen. Nut en noodzaak van dit voorstel staan voor het kabinet vast: de mogelijkheid om in een vroeg stadium van het opsporingsonderzoek celmateriaal af te nemen, zal het onderzoek naar betrokkenheid van de verdachte bij terroristische misdrijven nadrukkelijk ten goede komen. Het biedt, op het moment dat celmateriaal wordt aangetroffen op de locatie van een terroristisch misdrijf – op wapens of anderszins –, de mogelijkheid om een aangehouden verdachte snel als dader uit te sluiten of juist jegens hem ernstige bezwaren van betrokkenheid aan een terroristisch misdrijf te kunnen aannemen.

Het laten vervallen van het criterium van de ernstige bezwaren is naar de mening van het kabinet ook proportioneel in het licht van artikel 8 EVRM. Uit de jurisprudentie van het EHRM kan worden afgeleid dat een onderzoeksmaatregel als de onderhavige proportioneel is indien het zich richt op misdrijven van een zekere ernst; terroristische misdrijven behoren daartoe (zie EHRM 4 december 2008, appl. nrs. 30562/04 en 30566/04; S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk). Het EHRM stelt geen nadere eisen aan de graad van de verdenking die moet bestaan tegen een verdachte van die misdrijven. Wel dienen in algemene zin beperkende regels te worden gesteld aan bewaring van de verkregen gegevens in een DNA-databank. De Nederlandse wetgeving voldoet aan dat vereiste.

Ten slotte wijs ik erop dat in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering het voornemen bestaat om de wettelijke vereisten inzake het afnemen van celmateriaal in algemene zin aan te passen. Voorgesteld wordt onder andere om voor het gedwongen afnemen van celmateriaal niet langer ernstige bezwaren te vereisen.¹

Vooruitlopend op deze meer generieke aanpassing van de DNA-regeling heeft het kabinet ervoor gekozen, gegeven de toegevoegde waarde die dit voor de effectiviteit van onderzoek naar terroristische misdrijven heeft, nu reeds bij onderzoek naar terroristische misdrijven de gedwongen afname van celmateriaal ten behoeve van DNA-onderzoek niet langer te beperken tot gevallen waarin er ernstige bezwaren bestaan tegen een verdachte van terroristische misdrijven.

6. Redactionele opmerkingen

Met de redactionele opmerkingen van de Afdeling is rekening gehouden.

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,
S.A. Blok.*

¹ Voor de overwegingen die daaraan ten grondslag liggen verwijs ik naar de toelichting op artikel 2.6.5.7.1 in de memorie van toelichting bij het conceptwetsvoorstel tot vaststelling van Boek 2 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, zoals openbaar gemaakt voor consultatie in februari 2017, blz. 152–153.



Advies Raad van State

No. W03.17.0064/II
's-Gravenhage, 1 mei 2017

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 9 maart 2017, no.2017000397, 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 Strafvordering en enkele andere wetten tot versterking van de strafrechtelijke en strafvorderlijke maatregelen om terrorisme te bestrijden (versterking strafrechtelijke aanpak terrorisme), met memorie van toelichting.

Samenvatting van het advies

Het wetsvoorstel strekt er volgens de toelichting vooral toe om een aantal bestaande maatregelen uit te breiden – zoals de mogelijkheid om voorlopige hechtenis toe te passen zonder het bestaan van ernstige bezwaren tegen de verdachte en het afnemen van celmateriaal voor DNA-onderzoek – om te voorkomen dat onderzoek naar terroristische misdrijven spaak loopt.¹ Een belangrijk onderdeel van het wetsvoorstel is het strafbaar stellen van het zonder toestemming opzettelijk verblijf in een aangewezen terreurgebied.

In het recente verleden zijn al verscheidene wetten ter bestrijding van terrorisme in werking getreden, waaronder de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding. Van enkele kan nog niet vastgesteld worden wat het effect ervan is. Met het onderhavige voorstel wordt weer een stap verder gezet; dit voorstel bevat inbreuken op een aantal fundamentele grondrechten. Dergelijke inbreuken zijn slechts geoorloofd wanneer deze noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Hoewel de Afdeling het grote belang van de bestrijding van terrorisme onderschrijft, is zij van oordeel dat de vereiste noodzaak voor belangrijke onderdelen niet overtuigend is gemotiveerd.

Dat geldt in de eerste plaats voor de voorgestelde strafbaarstelling van het opzettelijk verblijf in een aangewezen terreurgebied. Deze bepaling betekent een inbreuk op het recht op bewegingsvrijheid, zoals neergelegd in diverse verdragen, waarvan de noodzaak niet duidelijk is. Alle de Afdeling sinds 2014 bekende uitspraken met betrekking tot terugkeerders zijn uitgemond in veroordelingen en ook het openbaar ministerie (OM) acht het huidige strafrechtelijk kader in beginsel toereikend om terugkeerders te vervolgen.

Bovendien is op 1 maart 2017 de bestuurlijke maatregel van het uitreisverbod in werking getreden waarmee goeddeels hetzelfde wordt beoogd en waarin overtreding van het verbod bovendien strafrechtelijk is gesanctioneerd.

Daarnaast wordt voorgesteld terreurverdachten na de eerste 14 dagen bewaring voor maximaal nog 30 dagen in voorlopige hechtenis te kunnen houden zonder dat tegen de verdachte 'ernstige bezwaren' bestaan. Dit voorstel betekent een inbreuk op het recht van vrijheid, zoals gewaarborgd in de Grondwet en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Uit de evaluatie van de Wet terroristische misdrijven blijkt dat in een periode van vier jaar in vier zaken voorlopige hechtenis bij terreurverdachten is toegepast op basis van een verdenking. In geen van deze zaken heeft de extra tijd (vanwege de bewaring zonder ernstige bezwaren) het onderzoek vooruit geholpen.

Ook de praktische noodzaak van afname van DNA-materiaal bij een in verzekering gestelde verdachte tegen wie geen 'ernstige bezwaren' bestaan is onvoldoende gemotiveerd.

Gelet op het bovenstaande maakt de Afdeling opmerkingen over het voorstel die van dien aard zijn dat zij adviseert het voorstel niet aan de Tweede Kamer te zenden dan nadat daarmee rekening is gehouden. Indien dit niet mogelijk is, adviseert de Afdeling van het voorstel af te zien.

Inhoud van het voorstel

Het wetsvoorstel omvat de volgende onderdelen:

1. de strafbaarstelling van het zonder toestemming van de Minister opzettelijk verblijven in een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied;
2. het verlengen van de mogelijkheid om verdachten van terroristische misdrijven in voorlopige hechtenis te houden zonder dat sprake is van 'ernstige bezwaren' tegen de verdachte;
3. het verruimen van de mogelijkheden om celmateriaal ten behoeve van DNA-onderzoek af te

¹ Toelichting, paragraaf 2, tweede tekstblok.



4. de verruiming van de mogelijkheid tot oplegging van de bijkomende straf van ontzetting uit het kiesrecht bij een veroordeling voor alle terroristische misdrijven waarvoor dit nu nog niet mogelijk is;
5. het invoeren van een brede aangifteplicht voor een ieder die kennis draagt van terroristische misdrijven;
6. het aanmerken van onder meer training voor terrorisme en financieren van terrorisme als misdrijven ter voorbereiding en vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf.

1. Noodzaak strafbaarstelling

Voorgesteld wordt – kort gezegd – strafbaar te stellen het zonder toestemming van de Minister opzettelijk verblijven in een gebied, dat bij algemene maatregel van bestuur is aangewezen als een onder controle van een terroristische organisatie staand gebied.² Dit vanwege de algemene gevaarstelling voor de Nederlandse samenleving die uitgaat van het verblijf in een dergelijk gebied.³ Aanleiding voor dit voorstel zijn twee moties van de Tweede Kamer waarin de regering wordt gevraagd om verblijf in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied strafbaar te stellen.⁴

a. Bestaande strafrechtelijke en bestuursrechtelijke mogelijkheden

De voorgestelde strafbaarstelling betekent een inmenging in het recht op vrijheid van beweging, zoals neergelegd in het Europees Verdrag voor de Rechten van Mens (EVRM) en het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBRPR) omdat het voorstel het recht beperkt om vrijelijk een keuze voor een land van bestemming (of deel daarvan) te maken.⁵ Een dergelijke beperking is gerechtvaardigd als deze wettelijke grondslag heeft, een legitiem doel heeft⁶ en – hier met name relevant – deze noodzakelijk is in een democratische samenleving. Daarbij gaat het onder meer om de vraag of de voorgestelde beperking nodig is in het licht van de bestaande wettelijke mogelijkheden om het doel – het voorkomen van terroristische misdrijven – te bereiken. In dat verband wijst de Afdeling op het volgende:

i. Terugkeerders

Het huidige actieprogramma 'integrale aanpak jihadisme' vermeldt dat naar onderkende uitreizigers die zich aansluiten bij een terroristische strijdgroepering een strafrechtelijk onderzoek wordt gestart en dat bij een redelijke verdenking van uitreis wordt ingegrepen.⁷

Strafbaarstelling van het opzettelijk verblijf in een terreurgebied is geen onderdeel van het actieprogramma. De aanleiding voor het voorstel ligt in twee moties waarin de regering wordt gevraagd om verblijf in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied strafbaar te stellen. Naar aanleiding van de eerste motie heeft de Minister onderzoek laten verrichten naar de juridische mogelijkheden om verblijf in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied strafbaar te stellen. Dit onderzoek wijst uit dat een strafbaarstelling als omschreven in de motie zal stuiten op een

² Het voorgestelde artikel 134b Sr luidt: 1. Met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vierde categorie wordt gestraft de Nederlander die, anders dan in opdracht van de Staat of een volkenrechtelijke organisatie, zonder toestemming van Onze Minister uit hoofde van een rechtens te respecteren belang, opzettelijk verblijft in een gebied dat bij algemene maatregel van bestuur is aangewezen als een onder controle van een terroristische organisatie staand gebied. 2. Met een Nederlander wordt voor de toepassing van het eerste lid gelijkgesteld de vreemdeling die in Nederland een vaste woon- of verblijfplaats heeft.

³ Toelichting, paragraaf 3.1.2, zesde tekstblok.

⁴ Motie van de (toenmalige) leden van de Tweede Kamer Dijkhoff en Oskam (Kamerstukken II 2014/15, 34 000 VI, nr. 30) om verblijf in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied strafbaar te stellen en de motie van de (toenmalige) leden Zijlstra, Van Haersma Buma en Van der Staaij (Kamerstukken II 2015/16, 29 754, nr. 382), waarin nogmaals voor een gebiedsstraftbaarstelling is gepleit. De eerste motie is aangenomen; de tweede is verworpen.

⁵ Artikel 2, eerste lid, van het Vierde Protocol bij het EVRM bepaalt dat een ieder die wettig op het grondgebied van een Staat verblijft, binnen dat grondgebied het recht heeft zich vrijelijk te verplaatsen en er vrijelijk zijn verblijfplaats te kiezen. In het tweede lid is bepaald dat een ieder het recht heeft welk land ook, met inbegrip van het eigen land, te verlaten. (Artikel 12 van het IVBRPR bevat een vergelijkbaar recht op bewegingsvrijheid). Volgens de standaardformulering van het EHRM geldt dat 'the right of freedom of movement by paragraphs 1 and 2 of Article 2 of Protocol Nr. 4, is intended to secure to any person a right to liberty of movement within a territory and to leave that territory, which implies a right to leave for such country of the person's choice to which he may be admitted.' Bedoeld is het recht om vrijelijk een keuze voor een land van bestemming te maken. Vgl. EHRM 3 december 2013, nr. 27804/10 (Bulea tegen Roemenië) en Foreign Terrorist Fighters, blz. 74.

Het voorstel kan onder omstandigheden ook een inmenging vormen op het recht op respect voor het familie- en of gezinsleven als bedoeld in artikel 8 EVRM in gevallen dat verzoeker wordt geweigerd om te verblijven op het aangewezen gebied waar zijn familie verblijft. De beperkingsgronden die een inmenging in artikel 2 EVRM en artikel 8 EVRM rechtvaardigen, zijn overigens vergelijkbaar.

⁶ De voorgestelde strafbaarstelling strekt tot verschillende van de genoemde doeleinden, met name het belang van de nationale veiligheid en het voorkomen van strafbare terroristische feiten. Dit zijn gelet op artikel 2, derde lid, van het Vierde Protocol, legitieme doelen.

⁷ Bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 29 754, nr. 253.

reeks strafrechtelijke, mensenrechtelijke en volkenrechtelijke bezwaren.⁸ Naar aanleiding van de tweede motie heeft de Minister overleg gevoerd met het OM over de eventuele toegevoegde waarde van een nieuwe strafbaarstelling. De toelichting vermeldt hierover dat volgens het OM het huidige strafrechtelijk kader in beginsel voldoende mogelijkheden geeft om terugkeerders aan te houden en waar aangewezen te vervolgen. De meerwaarde van een eventuele strafbaarstelling zou 'een aanvulling kunnen vormen op het bestaande strafrechtelijke instrumentarium in de zin van een vangnet in die gevallen waarin de terroristische intentie van de betrokken terugkeerder uiteindelijk bij de rechter niet kan worden bewezen.'⁹ Voorts zou de 'toegevoegde waarde van de voorgestelde strafbaarstelling liggen in het bieden van een duidelijke strafrechtelijke norm in aanvulling op gevallen waarin sprake is van – te bewijzen – terroristische activiteiten van personen in door terroristische organisaties gecontroleerde gebieden.'¹⁰

De beschrijving van de meerwaarde van de strafbaarstelling in de toelichting is summier. Er wordt niet nader ingegaan op de vraag of er inderdaad een zodanig probleem bestaat bij de vervolging van terugkeerders dat dit het voorgestelde strafrechtelijk vangnet noodzakelijk maakt. Hoewel dit niet is vermeld, valt wel aan te nemen dat in een onherbergzaam oorlogsgebied het verzamelen van bewijs voor de bestaande delicten die kunnen worden tenlastegelegd aan (teruggekeerde) uitreizigers niet eenvoudig is.¹¹ Het is echter niet duidelijk of en, zo ja, hoeveel zaken van terugkeerders niet zijn vervolgd wegens gebrek aan bewijs. Daar staat tegenover – dat voor zover de Afdeling bekend – de negen zaken over teruggekeerde jihadgangers die sinds 2014 wel zijn vervolgd, alle tot een veroordeling hebben geleid wegens verschillende terroristische misdrijven. Deze terroristische misdrijven zijn bovendien met aanzienlijk zwaardere straffen bedreigd dan de thans voorgestelde strafbaarstelling.^{12,13}

ii (Dreigende) uitreizigers

Waar in de toelichting wordt gesproken over de meerwaarde van de voorgestelde strafbaarstelling wordt enkel ingegaan op terugkeerders. Het voorkomen van *uitreizen* wordt niet als doel vermeld, terwijl de voorgestelde strafbaarstelling daar tevens op ziet. De betekenis van de bepaling voor het voorkomen van uitreizen lijkt volgens Afdeling echter beperkt. Voorbereiding van opzettelijk verblijf is niet strafbaar omdat het delict niet voldoet aan de wettelijke voorwaarden van strafbare voorbereiding.¹⁴ Voor strafbaarheid wegens *poging* tot opzettelijk verblijf is vereist dat sprake is van een begin van uitvoering.¹⁵ Dit betekent bij de voorgestelde strafbaarstelling dat pas in een betrekkelijk late fase, dichtbij de voltooiing van het feit, strafbaarheid ontstaat en zodoende pas in een vrij late fase strafrechtelijk kan worden opgetreden tegen een vermoedelijke uitreiziger. Dit neemt echter niet weg dat de voorgestelde strafbaarstelling in vergelijking met de bestaande bepalingen in het Wetboek van Strafrecht een ruimere mogelijkheid kan bieden om een dreigende uitreiziger, die zonder toestemming daadwerkelijk onderweg is naar het strijdgebied, strafrechtelijk te vervolgen in de gevallen dat – kort gezegd – het terroristisch doel niet kan worden vastgesteld. Illustratief is de geruchtmakende vrij spraak in 2015 van twee Arnhemse terrorismeverdachten die in Kleve (Duitsland) werden opgepakt

⁸ Foreign terrorist fighters: strafbaarstelling van verblijf op een terroristisch grondgebied? Een toetsing aan materieel strafrechtelijke, mensenrechtelijke en volkenrechtelijke parameters, Van Kempen en Fedorova, Deventer 2015, met name blz. 179–190. De door de onderzoekers genoemde bezwaren zijn niet één op één van toepassing op het voorliggende wetsvoorstel, omdat dit beduidend anders is vormgegeven dan de varianten waarvan de onderzoekers zijn uitgegaan.

⁹ Toelichting, paragraaf 3.1.1, vierde tekstblok.

¹⁰ Toelichting, paragraaf 3.1.2, zesde tekstblok.

¹¹ Vgl. Interview met de toenmalige voorzitter van het College van procureurs-generaal Herman Bolhaar, in De Telegraaf, 29 oktober 2014: 'Bewijslast dat je iets hebt uitgespookt in een onherbergzaam oorlogsgebied is niet eenvoudig.'

¹² Rechtbank Den Haag, 1 december 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:14652; Rechtbank Rotterdam, 8 juni 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:3957; Rechtbank Den Haag, 10 december 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:14365; (09/842489-14), (09/767038-14 en 09/767313-14), (09/767174-13 en 09/765004-15), (09/767146-14), (09/767256-14), (09767238-14 en 09/827053-15), (09/767237-14), (09/765002-15), (09/767077-14) (Deze zaken (Context) betroffen een Haagse ronsel-organisatie waar 3 van de 9 verdachten naar Syrië zijn gereisd); Hof Den Haag 7 juli 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:1978; Rechtbank Noord Holland 26 mei 2016, ECLI:NL:RBNHO:2016:4313; Rechtbank Den Haag 22 februari 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:1598. Vgl. voorts M. van Noorloos, De strafrechtelijke aanpak van terrorisme en Syriëgangers vanaf 2014, Delikt en Delinkwent 10 september 2015.

Momenteel is de terugkeerder Laura H. in het nieuws. Zij is in voorlopige hechtenis genomen op verdenking van deelname aan een terroristische organisatie en omdat justitie vreest voor een aanslag. Zij stelt gevluucht te zijn uit het kalifaat. NRC, 1 april 2017.

¹³ Overigens is in het kader van een voorwaardelijke veroordeling aan Syriëgangers als bijzondere voorwaarde opgelegd dat *de veroordeelde zich niet binnen een straal van twee kilometer zal bevinden binnen de grenzen met België en Duitsland en dat de veroordeelde zich zal bevinden in Nederland*. De voorwaarden waren bovendien dadelijk uitvoerbaar.

¹⁴ Artikel 46 Sr spreekt namelijk over voorbereiding van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van acht jaren of meer is gesteld.

¹⁵ Volgens HR 2 oktober 1978, NJ 1979, 52 (het Cito-arrest) is sprake van een begin van uitvoering als de gedraging naar de uiterlijke verschijningsvorm moet worden geacht te zijn gericht op voltooiing van het misdrijf. Hierbij speelt ook de vormgeving als materieel of formeel delict een rol.



toen ze vermoedelijk op weg waren naar Turkije en Syrië.¹⁶

In dit verband zijn van belang de drie per 1 maart 2017 in werking getreden bestuursrechtelijke wetten, die mede ertoe strekken het uitreizen van jihad-strijders te voorkomen.¹⁷ De belangrijkste daarvan in dit verband is de bestuurlijke maatregel van een uitreisverbod, onderdeel van de Tijdelijke Wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding.¹⁸ Weliswaar heeft deze bestuurlijke maatregel een ander doel dan de voorgestelde strafrechtelijke pendant (namelijk preventie en het beschermen van de nationale veiligheid), maar het uiteindelijke doel van zowel het strafrechtelijk als bestuursrechtelijk optreden is uiteindelijk deels hetzelfde: namelijk het voorkomen van terreuraanslagen door terugkeerders.¹⁹ Overtreding van het uitreisverbod is bovendien ook strafrechtelijk gesanctioneerd.²⁰ In de toelichting bij de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding wordt gesteld dat zich situaties kunnen voordoen waarin zowel de inzet van bestuurlijke maatregelen als de opsporing aan de orde is.²¹ Aannemelijk is derhalve dat met deze wettelijke regeling het aangegeven probleem had kunnen worden ondervangen.

Deze wet is onlangs in werking getreden zodat nog niet duidelijk is of deze in de praktijk voldoet om in voorkomende gevallen adequaat te kunnen optreden tegen uitreizigers. In de toelichting bij het voorstel worden deze bestuursrechtelijke maatregelen niet genoemd.

b. Conclusie noodzaak strafbaarstelling

De voorgestelde strafbaarstelling leidt tot een inmenging in het recht op vrijheid van beweging, zoals neergelegd in het EVRM.²² Een dergelijke beperking is slechts gerechtvaardigd als deze noodzakelijk is in een democratische samenleving. Het kennelijke doel van de strafbaarstelling is een strafrechtelijk vangnet te bieden voor de gevallen dat niet kan worden bewezen dat de Syrië-terugkeerders een terroristisch doel had. Daarnaast ligt het in de rede dat de bepaling er tevens toe strekt om dreigende uitreizigers te kunnen aanpakken.

De noodzaak voor de voorgestelde strafbaarstelling is naar het oordeel van de Afdeling om de volgende redenen niet aangetoond.

In de eerste plaats is per 1 maart 2017, dus nog zeer recent, de bestuurlijke maatregel van het *uitreisverbod* in werking getreden waarmee deels hetzelfde wordt beoogd als de voorgestelde strafbaarstelling en die bovendien strafrechtelijk is gesanctioneerd.

Voorts acht ook het OM het huidige strafrechtelijk kader in beginsel toereikend om *terugkeerders* te vervolgen. Het OM meent wel dat het voorgestelde delict 'een aanvulling zou kunnen vormen' in de zin van een strafrechtelijk vangnet voor de gevallen dat bij een terugkeerders het bewijs van het

¹⁶ Rechtbank Gelderland 9 februari 2015, ECLI:NL:RB:GEL:2015:756. De rechtbank zette in die zaak op een rij dat het in alle uitspraken die tot dan toe tot veroordelingen hadden geleid, het verdachten betrof die daadwerkelijk in Syrië waren geweest en weer waren teruggekomen, het verdachten betrof die luid en duidelijk hun welgemeende intentie om terreurdaden te plegen hadden kenbaar gemaakt, het verdachten betrof die beschikten over wapens en/of materiaal ten behoeve van het maken van explosieven, het verdachten betrof die daadwerkelijk en aantoonbaar (elders) terroristische handelingen hadden verricht. Van dat alles was in deze zaak volgens de rechtbank geen sprake. De verdachte A. is volgens de rechtbank een overtuigde moslim die zegt graag in een Islamitisch land met Islamitische regels te leven. Hij heeft een broer die zich heeft aangesloten bij IS. A wilde zijn broer zien en helpen door spullen en geld voor hem mee te nemen.

¹⁷ Wet van 10 februari 2017, houdende wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap in verband met het intrekken van het Nederlandschap in het belang van de nationale veiligheid, Stb. 2017, 52; Wet van 10 februari 2017, houdende 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); Stb. 2017, 51; Wet van 10 februari 2017 houdende wijziging van de Paspoortwet in verband met het van rechtswege laten vervallen van reisdocumenten van personen aan wie een uitreisverbod is opgelegd St. 2017, 53.

¹⁸ Artikel 3 van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding luidt: 'Onze Minister kan, indien dat noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid, aan een persoon een verbod opleggen het Schengengebied te verlaten, indien ten aanzien van deze persoon het gegronde vermoeden bestaat dat deze zich buiten dit grondgebied zal begeven met als doel zich aan te sluiten bij een organisatie die door Onze Minister, in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad, is geplaatst op een lijst van organisaties die deelnemen aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid.'

¹⁹ Illustratief in dit verband is dat de officier van justitie in het requisitoir bij de Context II-zaak (ECLI:NL:RBDHA:2015:14365) niet (langer) sprak van het strafrecht als *ultimum remedium* in terrorismezaken, maar als *optimum remedium*: in overleg met de ketenpartners wordt bekeken welke aanpak het beste past om het doel te bereiken.

²⁰ Artikel 8 van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding.

²¹ Kamerstukken II 2015/16, 34 359, nr. 3, blz. 13: 'Voor het toepassen van het bestuursrechtelijke uitreisverbod is vereist dat tegen de persoon een gegrond vermoeden bestaat dat deze zich buiten het Schengengebied zal begeven met het doel aansluiting te zoeken bij een aangewezen terroristische organisatie. Alvorens sprake is van een gegrond vermoeden dient het vermoeden te worden gestaafd door concrete aanwijzingen die veelal afkomstig zijn van politie, justitie of inlichtingendiensten. Deze informatie moet enkele elementen bevatten die duiden op uitreis met bovengenoemde intenties. Dit kan bijvoorbeeld blijken uit uitlatingen van betrokkene over zijn voornemen om uit te reizen, bestaande connecties met een terroristische organisatie of voorbereidingshandelingen voor een uitreis.'

²² Zoals vermeld onder 1a kan de strafbaarstelling onder omstandigheden tevens een inmenging inhouden van het recht op respect voor het familie- of gezinsleven, als bedoeld in artikel 8 EVRM.



terroristisch doel niet kan worden aangetoond. Dat is onvoldoende reden voor de voorgestelde strafbaarstelling.

Overigens zijn alle de Afdeling sinds 2014 bekende gepubliceerde uitspraken met betrekking tot terugkeerders uitgemond in veroordelingen.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling de noodzaak van de voorgestelde strafbaarstelling alsnog dragend te motiveren en als dat niet mogelijk is ervan af te zien.

2. Andere opmerkingen met betrekking tot de strafbaarstelling

a. Reikwijdte van de strafbaarstelling

De voorgestelde strafbaarstelling, waarbij een aanwezig terroristisch doel niet relevant is, gaat beduidend verder dan de nieuwe Europese richtlijn die uitreizen 'met een terroristisch doel' strafbaar stelt.²³ Iemand die zonder toestemming in een aangewezen gebied verblijft, valt al snel onder de voorgestelde strafbepaling. Een verweer dat een verdachte slechts goede bedoelingen had, maakt voor de strafbaarheid niet uit.²⁴

In verband met deze ruime reikwijdte van de bepaling heeft de Afdeling twee nadere opmerkingen:

i. Alleen IS in Syrië en Irak?

De voorgestelde strafbaarstelling is geheel ingegeven door de terreur van IS in delen van Syrië en Irak. De strafbaarstelling is daartoe echter niet beperkt omdat deze in het algemeen ziet op verblijf in een aangewezen terreurgebied zonder toestemming van de Minister. Het is de vraag welke andere gebieden door de regering mogelijkwerwijs worden aangewezen en of een verblijf zonder toestemming in die andere gebieden doorgaans genoegzaam wederrechtelijk is. Er zijn tal van andere terreurorganisaties in de wereld actief. Weliswaar wordt de omvang van de strafbaarstelling nader geconcretiseerd door de aanwijzing van de gebieden bij algemene maatregel van bestuur, maar dat neemt niet weg dat het wetsvoorstel zelf een bredere reikwijdte heeft.

Voorts wordt niet ingegaan op de vraag wat ten aanzien van een (bij algemene maatregel van bestuur aangewezen) gebied 'onder controle staand van een terroristische organisatie' inhoudt en hoe dit wordt bepaald.

ii. Verblijf zonder aansluiting bij een terroristische organisatie

Daarnaast is het de vraag of het moeilijk of zelfs onmogelijk is om als Nederlandse uitreiziger in gebieden die worden gecontroleerd door IS te verblijven zonder zich aan te sluiten bij deze organisatie, zoals in de toelichting is gesteld.²⁵ Illustratief in dit verband is de volgende passage uit de exploratieve studie naar de leefsituatie van Nederlandse 'uitreizigers' in Syrië uit 2016, over de positie van buitenlandse vrouwen:

'Buitenlandse vrouwen in de regio's dienen over het algemeen voornamelijk het gezin. Zij zorgen voor hun echtgenoot en zijn verantwoordelijk voor de opvoeding van hun kinderen. In sommige gevallen vervullen zij een rol – via sociale media – bij het stimuleren van de keuze van andere vrouwen in het land van herkomst om ook naar Syrië af te reizen.'²⁶

Uit voormeld onderzoek blijkt dat vrouwen bijna 40% uitmaken van de Nederlandse uitreizigers.²⁷²⁸ Dit

²³ Richtlijn (EU) 2017/541 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 inzake terrorismebestrijding en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad en tot wijziging van Besluit 2005/671/JBZ van de Raad; PB 2017, L 88, blz. 6. Artikel 9, eerste lid, van de richtlijn luidt: Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat reizen naar een ander land dan die lidstaat, met als doel het plegen, of het bijdragen aan het plegen, van een terroristisch misdrijf als bedoeld in artikel 3, met als oogmerk het deelnemen aan de activiteiten van een terroristische groepering in de wetenschap dat daarmee zal worden bijgedragen aan de criminele activiteiten van die groepering als bedoeld in artikel 4, of het geven of het ontvangen van training voor terrorisme als bedoeld in de artikelen 7 en 8, strafbaar wordt gesteld indien er sprake is van opzet.

²⁴ Het ligt bijv. niet voor de hand dat als de verdachte bijv. stelt dat hij ondanks een weigering tot toestemming in Raqqa heeft verbleven om zijn geradicaliseerde broer uit de tentakels van IS weg te halen, de strafrechter een beroep op overmacht in de zin van noodtoestand aannemelijk zal achten, indien de Minister eerder toestemming heeft geweigerd omdat dit verhaal niet aannemelijk werd geacht.

²⁵ Toelichting, paragraaf 3.1.2, tweede tekstblok.

²⁶ Bestemming Syrië, Een exploratieve studie naar de leefsituatie van Nederlandse 'uitreizigers' in Syrië, UL en UvA, Weggemans, Peters, Baker, De Bont, januari 2016, blz. 86. Vgl. voorts 'In cruciaal Syrië-rapport werd geschrappt' NRC 16 augustus 2016.

²⁷ International Centre for Counter Foreign Terrorist Fighters, Trends, Dynamics and Policy Responses, Tanya Mehra; volgens de AIVD betreft het aandeel vrouwen ongeveer 30%.

²⁸ Weliswaar wijst een recente publicatie erop dat, anders dan tot voor kort werd gedacht, vrouwen een belangrijke rol spelen in terreurorganisaties, 'by disseminating information such as recruitment messages, videos, files and other propaganda used for recruitment purposes.' S. Fenton, Female terrorists play a far bigger role in Isis than previously thought, research reveals, 5 July 2016. Dit laat onverlet dat er kennelijk mensen zijn die in het gebied hebben verbleven dat wordt gecontroleerd door IS, terwijl er



kan erop duiden dat zij IS ondersteunen. Dit kan ook betekenen dat er in de toekomst een aantal mensen zal zijn dat weliswaar zonder toestemming van de Minister in het gebied heeft verbleven dat wordt gecontroleerd door IS, maar er van hen geen serieuze terreurdreiging uitgaat voor de Nederlandse samenleving.²⁹

iii. Conclusie

De Afdeling adviseert in het licht van het bovenstaande in de toelichting nader in te gaan op de betekenis van strafbaarstelling bij de aanwijzing van gebieden die 'onder controle staan' van andere terroristische organisaties dan IS. Voorts acht de Afdeling een nadere toelichting wenselijk op de stelling dat het voor Nederlandse reizigers in gebieden die worden gecontroleerd door IS moeilijk of zelfs onmogelijk is te verblijven zonder zich aan te sluiten bij deze organisatie.

b. Toestemming 'uit hoofde van een rechtens te respecteren belang'

Onderdeel van de strafbepaling is het zonder toestemming van Onze Minister 'uit hoofde van een rechtens te respecteren belang' verblijven in een aangewezen gebied. Uit de toelichting blijkt dat het bestanddeel 'uit hoofde van een rechtens te respecteren belang' in de ogen van de Minister geen strafrechtelijke betekenis heeft, en dat het alleen duidelijk beoogt te maken *op welke grond* toestemming kan worden gegeven.³⁰ De zinsnede betreft een geobjectiveerd bestanddeel, waarmee enkel is beoogd aan te geven op welke grond toestemming kan worden gegeven, aldus de toelichting.

i. Het bestanddeel is overbodig

De Afdeling wijst er in de eerste plaats op dat opname van het bestanddeel om duidelijk te maken dat toestemming 'uit hoofde van een rechtens te respecteren belang' kan worden gegeven niet alleen strafrechtelijk, maar ook bestuursrechtelijk niet nodig is omdat uit de Algemene wet bestuursrecht al volgt dat een bestuursorgaan de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen afweegt.³¹ Dit impliceert dat het bestuursorgaan een belangenafweging maakt.

ii. Het criterium sluit niet aan bij het doel

Wezenlijker is echter dat de zinsnede 'uit hoofde van een rechtens te respecteren belang' geen juiste maatstaf lijkt te bieden gelet op het kennelijke doel van de Minister, tot uitdrukking komend in de toelichting genoemde voorbeelden.³² Volgens de toelichting kan toestemming worden verleend indien de redenen die verzoeker opgeeft in een concreet geval van zwaarwegend belang zijn, *'en er voorts geen redenen zijn om aan te nemen dat de aanwezigheid van degene die toestemming verkrijgt mogelijkerwijs een inbreuk maakt op het rechtsbelang dat de bepaling beoogt te beschermen'*. Toelichting, paragraaf 3.1.2, derde tekstblok.

De Afdeling maakt hieruit op dat het er in de kern om gaat dat een verzoek kan en dient te worden afgewezen indien ten aanzien van de betrokken persoon – niettegenstaande een eventueel zwaarwegend rechtens te respecteren belang – een redelijke vrees bestaat dat deze persoon door een verblijf in een aangewezen terreurgebied een onaanvaardbaar risico oplevert voor de Nederlandse samenleving. In het voorgestelde bestanddeel is deze kennelijke bedoeling niet te lezen. De voorgestelde wettelijke maatstaf van een 'rechtens te respecteren belang' is, gelet op het kennelijke doel, bovendien ruim en vaag, waarmee een risico op willekeur ontstaat.

De toelichting stelt voorts dat van een rechtens te respecteren belang sprake zal zijn '(behoudens misbruik) indien fundamentele rechten van de verzoeker in het geding zijn, zoals het recht op familieleven (artikel 8 EVRM)'.³³ Dit mogelijke misbruik is naar het oordeel van de Afdeling lastig in te schatten. In de toelichting wordt niet duidelijk op welke wijze deze beoordeling zal plaatsvinden.

iii. Het bestanddeel past niet in het Wetboek van Strafrecht

Een bestanddeel zoals voorgesteld, waarin in wezen criteria zijn opgenomen voor het verlenen van

van hen geen serieuze terreurdreiging uitgaat voor de Nederlandse samenleving.

²⁹ Onlangs is Laura H. in het nieuws gekomen. Zij stelt te zijn gevluht uit het kalifaat. Zij is in verband met verdenking wegens deelname aan een terroristische organisatie bij aankomst in Nederland direct in voorlopige hechtenis genomen. Onlangs heeft de rechter haar voorlopige hechtenis verlengd. Deze casus laat onverlet dat het de vraag is of van *alle* zonder toestemming naar een aangewezen terreurgebied vertrokken Nederlanders op het moment dat zij terugkeren, een zodanige terreurdreiging uitgaat dat de voorgestelde strafbaarstelling is gerechtvaardigd.

³⁰ Toelichting op onderdeel F. en paragraaf 3.1.2, derde tekstblok.

³¹ Artikel 3:4, eerste lid, Awb.

³² En evenmin voor de bestuursrechter die de beslissing tot afwijzing van een verzoek om toestemming kan toetsen. Vgl. Toelichting, paragraaf 3.1.2, tiende tekstblok.

³³ Toelichting, paragraaf 3.1.2, derde tekstblok.



toestemming door de Minister,³⁴ past niet in het systeem van het Wetboek van Strafrecht. In andere bepalingen in het wetboek, waarin het bestanddeel 'toestemming' is opgenomen, zijn evenmin criteria vervat.³⁵

Het voorgestelde bestanddeel kan bovendien strafrechtelijk tot complicaties leiden omdat het uitgangspunt in het stelsel van het Wetboek van Strafrecht is dat alle bestanddelen bewijs behoeven. Anders dan in de hiervoor geciteerde toelichting is gesteld, geldt dit ook voor de geobjectiverde bestanddelen. Het verschil is echter dat de geobjectiverde bestanddelen niet door de opzetsis bestreken worden. De omstandigheid dat de Minister stelt dat het bestanddeel geen rol vervult als 'bewijsstandaard',³⁶ doet niet af aan deze systematiek.

iv. Conclusie

Gelet op het bovenstaande adviseert de Afdeling het bestanddeel 'uit hoofde van een rechtens te respecteren belang' te laten vervallen.

c. Het strafmaximum

De voorgestelde strafbaarstelling kent een gevangenisstraf van maximaal twee jaar. De hoogte van deze strafbedreiging is in de toelichting niet gemotiveerd. De bestuurlijke 'pendant' in de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding – het opzettelijk handelen in strijd met het uitreisverbod – wordt bedreigd met gevangenisstraf van maximaal één jaar.

De Afdeling adviseert het voorgestelde strafmaximum van twee jaar gevangenisstraf in de toelichting te motiveren, mede in het licht van het strafmaximum dat geldt bij het misdrijf van opzettelijk handelen in strijd met het uitreisverbod in de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding.

3. Noodzaak verruiming voorlopige hechtenis

Uitgangspunt voor toepassing van voorlopige hechtenis is het bestaan van *ernstige* bezwaren tegen de verdachte. Sinds de Wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven kan echter een verdachte van een terroristisch misdrijf voor 14 dagen in bewaring worden genomen ook zonder het bestaan van ernstige bezwaren.³⁷ Voorgesteld wordt dat bij een verdenking van een terroristisch misdrijf ook een bevel gevangenhouding kan worden gegeven voor de duur van 30 dagen *zonder* dat ernstige bezwaren bestaan.³⁸ Dit betekent dat een terreurverdachte in totaal 44 dagen in hechtenis kan worden gehouden zonder dat ernstige bezwaren tegen hem bestaan.

Artikel 15 van de Grondwet bepaalt dat buiten de gevallen bij of krachtens de wet bepaald, niemand zijn vrijheid mag worden ontnomen. Ook in artikel 5 EVRM en artikel 9 van het IVBRPR is dit recht opgenomen. Volgens artikel 5 EVRM kan een verdachte van een strafbaar feit – op de wijze bij de wet voorzien – in hechtenis worden genomen, mits hij onverwijld voor een rechter wordt geleid en binnen een redelijke termijn wordt berecht, dan wel hangende het proces, wordt vrijgelaten. In zijn rechtspraak stelt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens het belang van de onschuldpresumptie (neergelegd in onder meer artikel 6, tweede lid, EVRM) en het recht op individuele vrijheid voorop. Een beperking is alleen mogelijk in zwaarwegende gevallen en indien bij wet voorzien.³⁹ Dit impliceert dat de noodzaak overtuigend moet worden aangetoond.

³⁴ Vgl. de toelichting, paragraaf 3.1.2, derde tekstblok, waarin staat dat het rechtens te respecteren belang als criterium voor het verlenen van toestemming is opgenomen.

³⁵ Vergelijk bijvoorbeeld artikel 205, eerste lid, Sr: Hij die, zonder toestemming van de Koning, iemand voor vreemde krijgsveld of gewapende strijd werft, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vijfde categorie. In de volgende delictomschrijvingen in het Wetboek van Strafrecht is 'toestemming' als bestanddeel opgenomen: artikelen 151a, 205, 281, 296, 342, 343, 347, 442a Sr.

³⁶ Toelichting paragraaf 3.1.2, derde tekstblok.

³⁷ Artikel 67, vierde lid, Sv. Het bestaan van 'ernstige bezwaren' tegen de verdachte duidt op een zwaarder voorlopig schuldordeel dan een verdenking (op feiten gebaseerd of omstandigheden gebaseerd redelijk vermoeden van schuld in de zin van artikel 27 Sv).

³⁸ Ook dit onderdeel van het wetsvoorstel berust op een aangenomen motie van de (toenmalige) leden Segers en Samson (Kamerstukken II 2015/16, 29 754, nr. 379). In de motie wordt de regering verzocht om de bestaande mogelijkheden voor voorlopige hechtenis van terugkeerders te inventariseren en indien nodig met voorstellen te komen voor verdere verruiming van de mogelijkheden daartoe, met als uitgangspunt dat voorlopige hechtenis altijd plaatsvindt in het kader van een strafrechtelijk proces en door een rechter regelmatig getoetst wordt; verzoekt de regering voorts, daarbij in ieder geval ter realisatie van hetgeen is overwogen, te inventariseren of de reikwijdte van artikel 67, lid 4, Sv moet worden uitgebreid naar andere fasen van voorlopige hechtenis.

³⁹ Vgl. de concept-memorandum van toelichting bij het concept-wetsvoorstel Vaststellingswet Boek 2 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering: het opsporingsonderzoek, blz. 69 en 70.



Als reden voor de wijziging vermeldt de toelichting dat in het overleg met het OM naar voren is gekomen dat de duur van de bewaring in voorkomende gevallen nog onvoldoende 'kan zijn' om de voor voortzetting van de voorlopige hechtenis noodzakelijk sterkere verdenking ('ernstige bezwaren') tegen de verdachte te onderbouwen.⁴⁰ Meer in het bijzonder gaat het dan om zaken waarin ingewikkeld forensisch onderzoek nodig is, zoals onderzoek naar inbeslaggenomen gegevensdragers die geschriften in vreemde talen bevatten. Ook andere factoren die onderzoek naar terroristisch misdrijven vertragen zijn volgens de toelichting 'denkbaar'; zo moet vaak de nodige tijd worden gewacht op beantwoording van een rechtshulpverzoek.⁴¹

Deze voorbeelden zijn naar het oordeel van de Afdeling niet van dien aard dat is voldaan aan de vereiste noodzaak voor de voorgestelde beperking van recht op vrijheid. Zo dwingt het onderzoeken van geschriften in een vreemde taal niet zonder meer tot het voortduren van de voorlopige hechtenis omdat dit soort onderzoek aan inbeslaggenomen documenten vaak snel zal plaatsvinden in terrorismezaken.⁴² Het wachten op beantwoording van rechtshulpverzoeken is evenmin redengevend omdat dit ook in niet-terrorisme gerelateerde onderzoeken voorkomt en daar geen reden is voor het opheffen van de eis van het bestaan van ernstige bezwaren.

Voorts wijst de Afdeling op de Evaluatie uit 2014 van de genoemde Wet opsporing terroristische misdrijven. Daarin is over het schrappen van het vereiste van ernstige bezwaren bij de bewaring het volgende gesteld:

'In de periode 2007–2011 is in vier opsporingsonderzoeken gebruikgemaakt van de mogelijkheid om verdachten in bewaring te houden zonder dat sprake was van ernstige bezwaren. In alle gevallen werd de bevoegdheid ingezet om een mogelijke acute dreiging weg te nemen en nader onderzoek naar de startinformatie te kunnen verrichten. In geen van de zaken is men gekomen tot ernstige bezwaren, waardoor de verdachten weer in vrijheid zijn gesteld en de onderzoeken na verloop van tijd zijn gestopt. In één onderzoek is de verdachte na de inbewaringstelling overgedragen aan de vreemdelingenpolitie en daarna het land uitgezet.'

'De extra onderzoekstijd waar politie en justitie beschikking over kregen, heeft tot nu toe echter niet geleid tot ernstige bezwaren en tot verlenging van de voorlopige hechtenis. In een aantal zaken werd het onderzoek na vrijlating van verdachten nog voortgezet. Deze onderzoeken werden echter in alle gevallen na verloop van tijd stopgezet wegens gebrek aan bewijs.'⁴³

Uit deze – overigens beperkte – evaluatie blijkt dat in een periode van vier jaar in vier terreurzaken voorlopige hechtenis bij terreurverdachten is toegepast op basis van een verdenking om een mogelijke acute dreiging te verijdelen en om informatie te verzamelen. In geen van de zaken heeft de extra tijd (vanwege de bewaring zonder ernstige bezwaren) geleid tot het kunnen aannemen van ernstige bezwaren als een van de voorwaarden voor gevangenhouding of tot wettig en overtuigend bewijs voor een bewezenverklaring. Na opheffing van de bewaring werd het onderzoek voortgezet, maar na verloop van tijd zijn alle strafrechtelijke onderzoeken stopgezet wegens gebrek aan bewijs. Gelet op het feit dat de strafrechtelijke onderzoeken alle wegens gebrek aan bewijs uiteindelijk zijn stopgezet is voorshands niet aannemelijk dat de voorgestelde langere duur van de voorlopige hechtenis zonder de aanwezigheid van ernstige bezwaren, wel tot meer bewijs had geleid.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling de noodzaak van de uitbreiding van de mogelijkheid van gevangenhouding bij terreurverdachten alsnog dragend te motiveren, en als dat niet mogelijk is, daarvan af te zien.

4. Noodzaak financieren van terrorisme aanmerken als 'voorbereidingsmisdrijf'

Voorgesteld wordt om de misdrijven 'training voor terrorisme'⁴⁴ en 'financieren van terrorisme' in

⁴⁰ Toelichting paragraaf 4.1.2, eerste tekstblok.

⁴¹ Toelichting paragraaf 4.1.2, eerste tekstblok.

⁴² Vgl. ook het advies van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) over het concept-wetsvoorstel van 13 januari 2017, blz. 4. De NVvR acht de redengeving waarbij wordt verwezen naar zaken 'waarin ingewikkeld (forensisch) onderzoek nodig is' niet overtuigend gelet op de aard van de betreffende zaken waarbij 'alles in het werk wordt gesteld om gegevens zo snel mogelijk vertaald te krijgen. Kennelijk in reactie hierop is de redengeving voor de wijziging in de toelichting aangevuld met 'andere denkbare factoren', waarbij enkel wordt genoemd het wachten op beantwoording van verzoeken om rechtshulp aan buitenlandse autoriteiten.

Ook de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) betwijfelt 'ten zeerste of er in de praktijk daadwerkelijk een noodzaak bestaat voor de voorgestelde uitbreiding' (advies van 19 december 2016, blz. 13).

⁴³ Evaluatie Wet opsporing terroristische misdrijven, WODC, 2014, blz. 10–11.

⁴⁴ Artikel 134a Sr luidt: Hij die zich of een ander opzettelijk gelegenheid, middelen of inlichtingen verschafft of tracht te verschaffen tot het plegen van een terroristisch misdrijf dan wel een misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf, dan wel zich kennis of vaardigheden daartoe verworft of een ander bijbrengt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste acht jaren of geldboete van de vijfde categorie.



artikel 83b Sr⁴⁵ aan te wijzen als misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf. Eerder is dit niet gebeurd omdat deze delicten volgens de toelichting naar hun inhoud al de voorbereiding of vergemakkelijking van terroristische misdrijven behelzen. Een reden om de artikelen 134a en 421 Sr nu wel aan te merken als voorbereidingsmisdrijf in de zin van artikel 83b Sr is dat deze misdrijven in internationaal verband steeds meer als zo'n misdrijf worden aangemerkt. Verder stelt de toelichting dat op deze wijze wordt bewerkstelligd dat de strafbaarstelling van financieren van terrorisme ook van toepassing is op artikel 134a Sr.⁴⁶ Dit artikel betreft – kort gezegd – het delict training voor terrorisme. Het delict ziet evenwel niet alleen op het 'trainen' voor terroristische misdrijven, zoals bijvoorbeeld het volgen van vlieglessen of taallessen met een terroristisch doel, maar ook op misdrijven ter *voorbereiding* of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf, als bedoeld in artikel 83b Sr. Het gaat dan bijvoorbeeld om het plegen van een diefstal om met de buit een vliegreis te boeken om vervolgens een aanslag te plegen.⁴⁷ Het voorstel brengt mee dat het 'trainen' voor het plegen van het misdrijf financieren van terrorisme ook strafbaar zal worden.⁴⁸ Het bijzondere is dat ook het delict financieren van terrorisme niet alleen ziet op terroristische misdrijven, maar ook op misdrijven ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf. Deze combinatie kan leiden tot een kluwen aan strafbare feiten in een heel vroege voorfase.⁴⁹ De vraag is of aan deze uitbreiding in de praktijk daadwerkelijk behoefte bestaat. De toelichting gaat hierop niet in.

De Afdeling adviseert de praktische noodzaak voor het strafbaar stellen van het 'trainen voor het financieren van terrorisme' dragend te motiveren en indien deze motivering niet kan worden gegeven, de bepaling te schrappen.

5. DNA-onderzoek bij een verdenking van terroristische misdrijven

Op dit moment is een van wettelijke voorwaarden voor DNA-onderzoek dat er ernstige bezwaren bestaan tegen de verdachte.⁵⁰ Voorgesteld wordt om DNA-onderzoek mogelijk te maken bij een verdachte van een terroristisch misdrijf die in verzekering is gesteld zonder het bestaan van ernstige bezwaren. Reden voor de verruiming is 'het grote belang om omvattend onderzoek te kunnen verrichten naar terroristische misdrijven'.⁵¹

Het afnemen en bewaren en gebruiken van celmateriaal vormen een inmenging op het recht op het respect voor het privéleven, als bedoeld in onder meer artikel 8 EVRM. Een dergelijke inmenging is alleen toegestaan als dat noodzakelijk en proportioneel is. In verband daarmee merkt de Afdeling op dat met dit voorstel een belangrijke waarborg en grondslag voor toepassing van DNA-onderzoek, namelijk het bestaan van een stevige verdenking in de vorm van ernstige bezwaren tegen de verdachte, vervalft.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling in de toelichting in te gaan op de verhouding dit onderdeel van het voorstel tot artikel 8 EVRM en daarbij nader in te gaan op de noodzaak voor dit onderdeel.

⁴⁵ Artikel 83b Sr luidt: Onder misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf wordt verstaan elk van de misdrijven omschreven in de artikelen 131, tweede lid, 132, derde lid, 205, derde lid, 225, derde lid, 285, vierde lid, 311, eerste lid, onderdeel 6°, 312, tweede lid, onderdeel 5°, 317, derde lid, jo. 312, tweede lid, onder 5°, 318, tweede lid, 322a, 326, tweede lid, en 354a, eerste lid.

Artikel 421 Sr, eerste lid, onderdeel a, Sr luidt: Als schuldig aan het financieren van terrorisme wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste acht jaren of geldboete van de vijfde categorie: a. hij die zich of een ander opzettelijk middelen of inlichtingen verschafft dan wel opzettelijk voorwerpen verzamelt, verwerft, voorhanden heeft of aan een ander verschafft, die geheel of gedeeltelijk, onmiddellijk of middellijk, dienen om geldelijke steun te verlenen aan het plegen van een terroristisch misdrijf of een misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf.

⁴⁶ Toelichting paragraaf 3.3, eerste tekstblok.

⁴⁷ Artikel 311, eerste lid, onderdeel 6, Sr juncto artikel 83b Sr.

⁴⁸ Daar komt bij dat artikel 134a Sr een zelfstandig strafbaar gestelde voorbereidingshandeling betreft van drie verdiepingen: In de eerste plaats het zich of een ander opzettelijk voorzien van inlichtingen etc. om een terroristisch misdrijf te plegen. In de tweede plaats de pogingsvorm: het zichzelf of een ander *trachten te voorzien* van inlichtingen etc. en in de derde plaats gaat het niet alleen om het legen van een terroristisch misdrijf, maar ook om het plegen van een misdrijf waardoor het plegen van een terroristisch misdrijf wordt vergemakkelijkt of voorbereid. Vgl. G. Mols, Over het bereik van artikel 134a Sr: het diasporaperspectief, *Strafblad*, 2015, blz. 49 e.v.

⁴⁹ De Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) geeft in zijn advies een voorbeeld van het mogelijke effect van dit onderdeel, namelijk het ontstaan van een kluwen van strafbare feiten. In reactie hierop wordt slechts gesteld dat het voorbeeld in hoge mate een theoretisch karakter heeft. Vgl. ook *Terrorismevervolgelingen: een bloemenketting met doornen*, M. Pestman en T.M.D. Buruma, *Strafblad* 2016, nr. 4 en J.M. ten Voorde, 'Het deelnemen en meewerken aan training voor terrorisme getoetst aan criteria voor strafbaarstelling van de voorfase', *DD* 2012, p. 94–112.

⁵⁰ Artikel 151b Sv, eerste lid, Sv: De officier van justitie kan in het belang van het onderzoek bevelen dat van de verdachte van een misdrijf als omschreven in artikel 67, eerste lid, tegen wie ernstige bezwaren bestaan, celmateriaal wordt afgenomen ten behoeve van een DNA-onderzoek als bedoeld in artikel 151a, eerste lid, indien hij zijn schriftelijke toestemming weigert.

⁵¹ Toelichting paragraaf 4.2, eerste tekstblok.



6. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

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



**Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State
betreffende no.W03.17.0064/II**

- In Hoofdstuk 1.1. van de toelichting, derde tekstblok, de passage over de EU-richtlijn terrorismebe-strijding actualiseren omdat deze inmiddels vastgesteld (zie PB 2017, L 88, blz. 6), en daarbij ingaan op de verhouding tussen het voorgestelde artikel 134b Sr en artikel 9 van de richtlijn, welke met ingang van 8 september 2018 moet zijn geïmplementeerd.
- In Hoofdstuk 4.3 van de toelichting alle passages over voorbereidingsfeiten schrappen omdat dit onderdeel is vervallen naar aanleiding van de consulatie.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enkele andere wetten tot versterking van de strafrechtelijke en de strafvorderlijke maatregelen om terrorisme te bestrijden (versterking strafrechtelijke aanpak terrorisme)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is om de strafrechtelijke en strafvorderlijke maatregelen ter bestrijding van daden van terrorisme te versterken;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

Het Wetboek van Strafrecht wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 7 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid wordt onder vervanging van een punt door een puntkomma aan het einde van onderdeel e, na onderdeel e een onderdeel ingevoegd, luidende:

f. aan het misdrijf omschreven in artikel 134b.

2. In het derde lid wordt 'onder b tot en met e' vervangen door: onder b tot en met f .

B

In artikel 83, onderdeel 2°, wordt na '130a,' ingevoegd: 138b, vijfde lid, .

C

In artikel 83b wordt na '132, derde lid,' ingevoegd '134a, 138b, vierde lid, 197a, zevende lid,' en wordt 'en 354a, eerste lid,' vervangen door: '354a en 421'.

D

Na artikel 120b wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 120c

Bij veroordeling wegens een der misdrijven omschreven in de artikelen 117, 117a en 117b, begaan met een terroristisch oogmerk, alsmede bij veroordeling wegens een der misdrijven omschreven in artikel 120b, kan ontzetting van het in artikel 28, eerste lid, onder 3°, vermelde recht worden uitgesproken.

E

Na artikel 130a wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 130b

Bij veroordeling wegens een der misdrijven omschreven in de artikelen 123 en 124, begaan met een terroristisch oogmerk, kan ontzetting van het in artikel 28, eerste lid, onder 3°, vermelde recht worden uitgesproken.

F

Na artikel 134a, wordt een artikel ingevoegd, luidende:



Artikel 134b

1. Met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vierde categorie wordt gestraft de Nederlander die, anders dan in opdracht van de Staat of een volkenrechtelijke organisatie, zonder toestemming van Onze Minister uit hoofde van een rechtens te respecteren belang, opzettelijk verblijft in een gebied dat bij algemene maatregel van bestuur is aangewezen als een onder controle van een terroristische organisatie staand gebied.
2. Met een Nederlander wordt voor de toepassing van het eerste lid gelijkgesteld de vreemdeling die in Nederland een vaste woon- of verblijfplaats heeft.

G

In artikel 136 wordt de zinssnede 'dan wel een terroristisch misdrijf voor zover daardoor levensgevaar wordt veroorzaakt' vervangen door: dan wel een terroristisch misdrijf.

H

In artikel 138b, worden na het derde lid, twee leden ingevoegd, luidende:

4. Indien het feit wordt gepleegd met het oogmerk om een terroristisch misdrijf voor te bereiden of gemakkelijk te maken, wordt de op het feit gestelde gevangenisstraf met een derde verhoogd.
5. Indien een feit is begaan met een terroristisch oogmerk, wordt de op het feit gestelde gevangenisstraf met de helft verhoogd.

I

Na artikel 151c wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 152

Bij veroordeling wegens een der misdrijven omschreven in de artikelen 138b, vijfde lid, en 140a kan ontzetting van het in artikel 28, eerste lid, onder 3°, vermelde recht worden uitgesproken.

J

Na artikel 176b wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 176c

Bij veroordeling wegens een der misdrijven omschreven in de artikelen 157, 159, 160, 161bis, 161quater, 161sexies, 162, 162a, 164, 166, 168, 170, 172, 173a, 174, begaan met een terroristisch oogmerk, alsmede bij veroordeling wegens een der misdrijven omschreven in artikel 176b, kan ontzetting van het in artikel 28, eerste lid, onder 3°, vermelde recht worden uitgesproken.

K

In artikel 197a wordt onder vernummering van het zevende tot het achtste lid, na het zesde lid een lid ingevoegd, luidende:

7. Indien een van de feiten, omschreven in het eerste en tweede lid, wordt gepleegd met het oogmerk om een terroristisch misdrijf voor te bereiden of gemakkelijk te maken, wordt de op het feit gestelde gevangenisstraf met een derde verhoogd.

L

Na artikel 286 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 286a

Bij veroordeling wegens een der misdrijven omschreven in de artikelen 282b, 282c en 285, derde lid, kan ontzetting van het in artikel 28, eerste lid, onder 3°, vermelde recht worden uitgesproken.



M

Na artikel 295 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 295a

Bij veroordeling wegens een der misdrijven omschreven in de artikelen 288a en 289a alsmede bij veroordeling wegens het misdrijf omschreven in artikel 289, begaan met een terroristisch oogmerk, kan ontzetting van het in artikel 28, eerste lid, onder 3°, vermelde recht worden uitgesproken.

N

Na artikel 304b wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 304c

Bij veroordeling wegens een der misdrijven omschreven in de artikelen 302 en 303, begaan met een terroristisch oogmerk, alsmede bij veroordeling wegens het misdrijf omschreven in artikel 304b, kan ontzetting van het in artikel 28, eerste lid, onder 3°, vermelde recht worden uitgesproken.

O

In artikel 354a, eerste en tweede lid, wordt na '350a,' telkens ingevoegd: 350c, .

P

Na artikel 354a wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 354b

Bij veroordeling wegens een der misdrijven omschreven in de artikelen 350, 350a, 350c, 351, 352, 354, begaan met een terroristisch oogmerk, kan ontzetting van het in artikel 28, eerste lid, onder 3°, vermelde recht worden uitgesproken.

Q

Na artikel 415b wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 415c

Bij veroordeling wegens een der misdrijven omschreven in de artikelen 385a tot en met 385d, begaan met een terroristisch oogmerk, alsmede bij veroordeling wegens een der misdrijven omschreven in artikel 415b, kan ontzetting van het in artikel 28, eerste lid, onder 3°, vermelde recht worden uitgesproken.

ARTIKEL II

A

Artikel 67 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, onderdeel b, wordt na '132,' ingevoegd: 134b, .

2. Het vierde lid komt te luiden:

4. In afwijking van het derde lid zijn bij verdenking van een terroristisch misdrijf ernstige bezwaren niet vereist voor een bevel tot bewaring. Bij verdenking van een terroristisch misdrijf kan tevens een bevel tot gevangenhouding van de verdachte worden gegeven voor een duur van telkens ten hoogste tien dagen zonder dat ten aanzien van de verdachte ernstige bezwaren bestaan, waarbij de duur van de bevelen tot gevangenhouding zonder ernstige bezwaren tezamen een periode van dertig dagen niet te boven gaat.

B

Na artikel 126zs, wordt een afdeling ingevoegd, luidende:



VIJFDE AFDELING. Onderzoek aan het lichaam en DNA-onderzoek.

Artikel 126zsa

Bij toepassing van de bevoegdheden van de artikelen 151b, eerste lid, en 195d, eerste lid, zijn ernstige bezwaren niet vereist bij een verdachte die wegens verdenking van een terroristisch misdrijf in verzekering is gesteld.

C

Aan artikel 160, eerste lid, wordt een zin toegevoegd, luidende:

Gelijke verplichting geldt ten aanzien van een ieder die kennis draagt van een terroristisch misdrijf.

ARTIKEL III

Na artikel 80a van de Kernenergiewet wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 80b

Bij veroordeling wegens een der misdrijven omschreven in de artikelen 79 en 80, derde lid, alsmede bij veroordeling wegens een der misdrijven omschreven in artikel 80, tweede lid, begaan met een terroristisch oogmerk als bedoeld in artikel 83a van het Wetboek van Strafrecht, kan ontzetting van het in artikel 28, eerste lid, onder 3°, van het Wetboek van Strafrecht vermelde recht worden uitgesproken.

ARTIKEL IV

Na artikel 55 van de Wet wapens en munitie wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 55a

Bij veroordeling wegens een der misdrijven omschreven in artikel 55, vijfde lid, kan ontzetting van het in artikel 28, eerste lid, onder 3°, van het Wetboek van Strafrecht vermelde recht worden uitgesproken.

ARTIKEL V

Na artikel 7 van de Wet op de economische delicten wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 7a

Bij veroordeling wegens een van de misdrijven omschreven in artikel 6, vierde lid, kan ontzetting van het in artikel 28, eerste lid, onder 3°, van het Wetboek van Strafrecht vermelde recht worden uitgesproken.

ARTIKEL VI

Na artikel 33b van de Wet explosieven civiel gebruik wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 33c

Bij veroordeling wegens een der misdrijven omschreven in artikel 33b kan ontzetting van het in artikel 28, eerste lid, onder 3°, van het Wetboek van Strafrecht vermelde recht worden uitgesproken.

ARTIKEL VII

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Veiligheid en Justitie,



MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Inleiding

Het afgelopen jaar heeft de dreiging van terrorisme in West-Europa en elders, zich wederom geuit in gruwelijke aanslagen die vele slachtoffers hebben gemaakt. Daarbij is sprake van nieuwe verschijningsvormen van terrorisme en verschijningsvormen die eerder minder vaak voorkwamen, zoals het plegen van aanslagen door geradicaliseerde solistische daders, het plegen van aanslagen door personen die zijn teruggekeerd uit strijdgebieden in het Midden-Oosten en het gecoördineerde reizen van personen naar Europa om daar op later moment aanslagen te plegen.

Op het kabinet rust de verplichting om – binnen de grenzen van ons recht – alles in het werk te stellen om het plegen van geweldsdaaden te voorkomen. In het kader daarvan wordt ook continu bekeken of ontwikkelingen in de terroristische dreiging of in de praktijk van opsporing, vervolging en berechting noodzaken tot aanpassing van het wettelijke instrumentarium. Dit wetsvoorstel bevat in dat verband een serie maatregelen die na zorgvuldige afweging van nut en noodzaak, en met het behoud van fundamentele rechten van personen, een bijdrage kunnen leveren aan verbetering van de strafrechtelijke en strafvorderlijke mogelijkheden om effectief op te treden tegen verschillende verschijningsvormen van terrorisme. Deze maatregelen zijn vooral erop gericht te voorkomen dat op cruciale momenten wettelijke bevoegdheden voor de adequate opsporing en vervolging van terroristische misdrijven zouden ontbreken. Het gaat om het verlengen van de mogelijkheid om verdachten van terroristische misdrijven in voorlopige hechtenis te nemen, het verruimen van mogelijkheden om celmateriaal ten behoeve van DNA-onderzoek af te nemen bij verdachten van terroristische misdrijven en de invoering van een brede aangifteplicht voor een ieder die kennis draagt van terroristische misdrijven, inclusief de voorbereiding daarvan. Tevens wordt een aantal wijzigingen van materieelstrafrechtelijke aard voorgesteld, waarvan de belangrijkste de strafbaarstelling van het zonder toestemming verblijven in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied betreft.

Het kabinet werkt aan het tegengaan van de terroristische dreiging door middel van een breed scala van onderling gecoördineerde preventieve en repressieve maatregelen. De basis daarvoor is gelegd in het Actieprogramma integrale aanpak jihadisme (bijlage bij Kamerstuk II 2013/14, 29 754, nr. 253). Wat betreft de strafrechtelijke maatregelen en strafvorderlijke mogelijkheden tot bestrijding van terrorisme geldt dat deze in het afgelopen decennium reeds verscheidende malen zijn uitgebreid. Dit heeft eraan bijgedragen dat de politie en het openbaar ministerie beschikken over uitgebreide bevoegdheden die hen in staat stellen om verdachten die zich schuldig maken aan verschillende soorten van voorbereidingshandelingen voor terrorisme op te sporen en te vervolgen. Verder kan tijdens de lopende onderhandelingen over de nieuwe EU-richtlijn terrorismebestrijding worden vastgesteld dat de belangrijkste onderdelen van de concept-richtlijn – zoals strafbaarstelling van zelfstudie voor terrorisme, het financieren van terrorisme, en reizen voor terroristische doeleinden – reeds strafbaar zijn op grond van de bestaande Nederlandse wetgeving. Dit neemt niet weg dat de in dit wetsvoorstel voorgestelde maatregelen noodzakelijk worden geacht om de effectiviteit van de opsporing en vervolging van terroristische misdrijven te waarborgen en voor zover mogelijk aanslagen te voorkomen. Daarbij is nadrukkelijk rekening gehouden met recente verschijningsvormen van terrorisme. Voorts is voor zover mogelijk rekening gehouden met te verwachten veranderingen in de terroristische dreiging in de nabije toekomst, zoals de terugkeer van Nederlandse onderdanen en ingezetenen die zich hebben aangesloten bij terroristische organisaties in Syrië en Irak indien deze terroristische organisatie daar worden verdreven.

2. Ontvangen adviezen

Omtrent het wetsvoorstel is advies gevraagd aan en uitgebracht door de Nationale Politie, het openbaar ministerie, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), de Kiesraad en in een gecombineerd advies door de Nederlandse Vereniging van Journalisten (NVJ) en het Nederlands Genootschap van Hoofdredacteurs.

Het openbaar ministerie gaf in zijn advies aan met belangstelling en instemming te hebben kennisgenomen van het voorstel. De Nationale Politie vermeldde in haar advies zich te kunnen vinden in het wetsvoorstel. De NOvA uitte zich kritisch over verschillende onderdelen van het wetsvoorstel, in het bijzonder ten aanzien van het voorgestelde artikel 134b Sr en de mogelijkheid om bij verdenking van een terroristisch misdrijf gedurende een langere periode voorlopige hechtenis te kunnen toepassen zonder ernstige bezwaren tegen de verdachte. De NVvR benadrukte in haar advies dat veel van de voorgestelde nieuwe bepalingen toegepast op het huidige terrorisme door Islamitische Staat (IS) en inhoudelijk nauw verwante organisaties, op zich begrijpelijk zijn. Maar gelet op het feit dat wettelijke



regelingen ook van toepassing kunnen zijn op andere situaties, vroeg de NVvR de voorgestelde maatregelen in breder verband beoordelen en ervoor te zorgen dat geen onnodige inbreuk plaatsvindt. De suggesties voor verbetering die de NVvR en andere adviesorganen in dat verband deden om proportionele toepassing te bevorderen, zijn zoveel mogelijk verwerkt in het wetsvoorstel en deze toelichting. De Rvdr drong aan op nadere motivering van de noodzaak van belangrijke onderdelen van het concept-wetsvoorstel. Ook hieraan is zoveel mogelijk tegemoet gekomen. In algemene zin moet worden benadrukt dat het wetsvoorstel vooral een aantal reeds bestaande maatregelen uitbreidt – de mogelijkheid om voorlopige hechtenis toe te passen zonder ernstige bezwaren tegen de verdachte, de aangifteplicht bij ernstige misdrijven, het afnemen van celmateriaal voor DNA-onderzoek – om te voorkomen dat zich gevallen voordoen waarin door het ontbreken van de mogelijkheid om deze bevoegdheden toe te passen, het onderzoek naar terroristische misdrijven spaak loopt of een verdachte vroegtijdig moet worden vrijgelaten.

De Kiesraad onderschreef in zijn advies de voorgenomen uitbreiding van de categorie misdrijven waarvoor ontzetting van het kiesrecht als bijkomende straf kan volgen. Ten slotte vroegen het Nederlands Genootschap van Hoofdredacteuren en de NVJ aandacht voor een alternatieve formulering van het voorgestelde artikel 134b Sr, waarmee de bepaling in hun ogen beter tegemoet zou komen aan de belangen van de journalistiek.

In het vervolg van deze toelichting wordt nader op de verschillende adviezen ingegaan, bij bespreking van de desbetreffende onderdelen van het wetsvoorstel.

3. Strafrechtelijke maatregelen

3.1 Invoering van een verbod om zonder toestemming te verblijven in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied

3.1.1 Inleiding

De afgelopen jaren zijn in verschillende Europese landen aanslagen gepleegd door personen die waren teruggekeerd uit strijdgebieden in het Midden-Oosten. Deze personen waren naar die gebieden gereisd om een training te ondergaan voor terrorisme of om deel te nemen aan de strijd van terroristische organisaties.

De politie en het openbaar ministerie stellen alles in het werk om de personen die met terroristische doeleinden naar het buitenland reizen op te sporen en te vervolgen. Bij hun terugkeer worden ze aangehouden voor verhoor en indien aangewezen strafrechtelijk vervolgd (zie punt 1 van het Actieprogramma integrale aanpak jihadisme). Eerder is door toenmalige leden van de Tweede Kamer Dijkhoff en Oskam een motie ingediend (Kamerstukken II 2014/15, 34 000 VI, nr. 30) om verblijf in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied strafbaar te stellen. De gedachte hierachter was dat deze personen dan bij terugkeer in Nederland zouden kunnen worden aangehouden en vervolgd, zonder dat zou behoeven te worden bewezen dat zij zich schuldig hebben gemaakt aan terroristische activiteiten.

De toenmalige minister van Veiligheid en Justitie heeft naar aanleiding van deze motie wetenschappelijk onderzoek laten verrichten naar de juridische mogelijkheden om het verblijf in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied strafbaar te stellen. Dit onderzoek (zie P.H.P.H.M.C. van Kempen en M.I. Fedorova, 'Foreign terrorist fighters': strafbaarstelling van verblijf op een terroristisch grondgebied? Een toetsing aan materieelstrafrechtelijke, mensenrechtelijke en volkenrechtelijke parameters, Deventer: Kluwer, 2015) wees uit dat een strafbaarstelling als omschreven in de motie zou stuiten op een reeks bezwaren van strafrechtelijke aard en voorts strijd zou opleveren met volkenrechtelijke en mensenrechtelijke normen (zie bijlage 2 bij Kamerstukken II 2015/16, 29 754, nr. 326, p. 2–3). Opmerking verdient dat de onderzoekers tevens aangaven dat ze een strafbaarstelling die – anders dan in de motie – zou zijn gebaseerd op overtreding van bijvoorbeeld een ingesteld verblijfs- of uitreisvisum, vanuit de door hen onderzochte strafrechtelijke, volkenrechtelijke en mensenrechtelijke vereisten wel voorstelbaar vonden (Van Kempen/Fedorova, p. 172–179).

Naar aanleiding van de motie van de leden Zijlstra, Van Haersma Buma, en Van der Staaij (Kamerstukken II 2015/16, 29 754, nr. 382), waarin nogmaals voor een gebiedsstrafbaarstelling werd gepleit, ben ik in april 2016 in overleg getreden met het openbaar ministerie over de toegevoerde waarde van een strafbaarstelling als bedoeld in de motie. Het openbaar ministerie bevestigde dat het huidige strafrechtelijke kader in beginsel voldoende mogelijkheden geeft om terugkeerders aan te houden en waar aangewezen te vervolgen. Het openbaar ministerie zag op een ander punt wel meerwaarde van een mogelijke strafbaarstelling: die zou een aanvulling kunnen vormen op het bestaande strafrechtelijke instrumentarium in de zin van een vangnet in die gevallen waarin de terroristische intentie van de



betrokken terugkeerder uiteindelijk bij de rechter niet kan worden bewezen (Kamerstukken II 2015/16, 29 754, nr. 384).

Nader overleg met het openbaar ministerie heeft mede geleid tot de ontwikkeling van een strafbaarstelling – neergelegd in het nieuwe artikel 134b Sr – inzake het zonder toestemming verblijven in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied. Belangrijk verschil met de strafbaarstelling zoals omschreven in de aangehaalde moties, is dat overtreding van het toestemmingsvereiste in de voorgestelde delictomschrijving centraal staat. Dit zorgt voor een strafbaarstelling die een duidelijke, voor een ieder kenbare norm aanlegt, waarvan de werking in voldoende mate voorzienbaar is en waarvan de wederrechtelijkheid van de strafbaar gestelde gedraging niet in twijfel kan worden getrokken. Ook aan andere voorwaarden die naar voren kwamen uit het verrichte onderzoek naar de juridische mogelijkheden om het verblijf in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied strafbaar te stellen, kan met de voorgestelde strafbepaling worden voldaan. Daarmee is, zo stelde ook de NVvR, de strafbaarstelling in beginsel niet in strijd met het verdragsrecht. De NOvA was van oordeel dat het tegenovergestelde het geval was, maar leek daarbij er ten onrechte vanuit te gaan dat artikel 134b Sr een uitreisverbod behelst. Dat is niet het geval: de strafbepaling verbiedt immers niemand om Nederland te verlaten. Enkel het verblijf in een specifiek aangeduid gebied in het buitenland, wordt om redenen die deze beperking rechtvaardigen, verboden. Dit is een situatie die fundamenteel afwijkt van de door de NOvA ter onderbouwing van haar standpunt aangehaalde EHRM-zaak Stamose t. Bulgarije (EHRM 27 november 2012, nr. 29713/05), waarin het een inwoner van Bulgarije gedurende twee jaar was verboden om zijn eigen land te verlaten omdat hij eerder door de Verenigde Staten naar Bulgarije was uitgewezen wegens overtreding van het Amerikaanse vreemdelingenrecht.

3.1.2 Toestemming

Het belangrijkste bestanddeel van de voorgestelde strafbaarstelling is het ontbreken van toestemming: strafbaar gesteld wordt het opzettelijke verblijf in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied, zonder toestemming.

De strafbaarstelling is ingegeven door het gevaar dat voor de Nederlandse samenleving en de internationale rechtsorde ontstaat (en waartegen deze moeten worden beschermd) indien personen zich begeven in gebieden die worden gecontroleerd door een terroristische organisatie en deelnemen aan terroristische activiteiten. Wanneer personen zich in desbetreffende gebieden begeven om zich aan te sluiten bij een terroristische organisatie, doet dit gevaar zich direct voor. Opgemerkt moet worden dat het niet voor de hand ligt dat veel personen met goede bedoelingen de wens zullen hebben te reizen naar gebieden die onder controle staan van een terroristische organisatie. Waar het gaat om gebieden in Syrië en Irak die worden gecontroleerd door de terroristische organisatie IS, geldt dat bekend is dat toegang tot deze gebieden voor Nederlandse reizigers zonder zich aan te sluiten bij deze organisatie moeilijk, zo niet onmogelijk is (zie D. Weggemans e.a., Bestemming Syrië; een exploratieve studie naar de leefsituatie van Nederlandse 'uitreizigers' in Syrië, Leiden/Amsterdam, 2016 en Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, Leven bij ISIS, de mythe ontrafeld, Den Haag, 2016). Dit betekent ook dat personen die wellicht niet aanstonds kwade bedoelingen hadden, bij verblijf in een gebied – al dan niet gedwongen – toch in dienst van een terroristische organisatie kunnen komen. De strafbaarstelling is daarom gebaseerd op het uitgangspunt dat verblijf in deze gebieden dient te worden voorkomen.

Voorstelbaar is echter dat een klein aantal personen toch een legitieme reden heeft om naar een aangewezen gebied dat onder controle staat van een terroristische organisatie te reizen. Het kan gaan om journalisten die verslag willen doen van gebeurtenissen in het gebied. Ook hulpverleners werkzaam voor internationale humanitaire organisaties hebben een legitieme reden om zich toch naar de desbetreffende gebieden te willen begeven. Dit geldt ook voor personen die naaste familieleden willen bezoeken die in een desbetreffend gebied wonen of die er een huis bezitten of ander eigendom hebben. Personen die toch in het gebied willen verblijven kunnen een verzoek om toestemming doen aan de Minister van Veiligheid en Justitie. Bij beoordeling van een verzoek om toestemming zal de Minister de door de verzoeker opgegeven reden zorgvuldig toetsen en afwegen tegen het hierboven uiteengezette uitgangspunt dat vanwege de ernst van de dreiging van betrokkenheid bij terroristische misdrijven het verblijf in een dergelijk gebied moet worden voorkomen. Toestemming kan worden verleend indien de redenen die de verzoeker opgeeft in een concreet geval van zwaarwegend belang zijn, en er voorts geen redenen zijn om aan te nemen dat de aanwezigheid van degene die toestemming krijgt mogelijkwerijs een inbreuk maakt op het rechtsbelang dat artikel 134b Sr beoogt te beschermen. Er is dan sprake van een rechtens te respecteren belang van de verzoeker, dat als criterium voor het verlenen van toestemming ook in artikel 134b Sr is opgenomen. Het rechtens te respecteren belang vervult verder geen rol in de strafbaarstelling, als bewijsstandaard of anderszins. Dit zal (behoudens misbruik) het bijvoorbeeld het geval zijn indien fundamentele rechten van de verzoeker in het geding zijn, zoals het recht op familieleven (artikel 8 EVRM). Het zal tevens het geval



zijn voor journalisten die in het belang van een vrije nieuwsgaring willen reizen naar aangewezen gebieden. De redenen van deze verzoekers vormen aldus een rechtens te respecteren belang. Dat geldt ook voor de door de NOvA genoemde situatie waarin een advocaat aangeeft in het kader van zijn werk naar een aangewezen gebied te willen afreizen. Daaraan zal zonder nadere uitleg van de raadsman tegemoet worden gekomen.

Enkele categorieën van personen worden geacht van rechtswege toestemming te hebben om in een aangewezen gebied te verblijven, omdat zij in opdracht van de Staat of van een volkenrechtelijke organisatie handelen. Te denken valt onder andere aan Nederlandse ambtenaren, Nederlandse ambtenaren van de Verenigde Naties en personen werkzaam voor de Nederlandse krijgsmacht. Deze categorieën van personen behoeven dus geen toestemming te vragen; dit is verduidelijkt in het eerste lid van het voorgestelde artikel 134b Sr.

Zoals aangegeven zullen journalisten (en ondersteunende medewerkers) werkzaam voor bekende mediaorganisaties en hulpverleners van erkende internationale humanitaire organisaties in het kader van hun werkzaamheden in de aangewezen gebieden mogen verblijven. Het is echter niet mogelijk om deze personen categoriaal toestemming te verlenen, omdat het in hun geval niet om beschermd of anderszins afgebakende beroepen gaat. Misbruik zou met andere woorden niet zijn te voorkomen; in de praktijk zijn ook gevallen bekend van personen die onder het mom van journalistieke bezigheden of humanitaire doeleinden naar conflictgebieden wilden afreizen of zijn afgereisd, om ter plaatse echter deel te nemen aan de terroristische strijd.

De toegevoegde waarde van de voorgestelde strafbaarstelling ligt in het bieden van een duidelijke strafrechtelijke norm in aanvulling op gevallen waarin sprake is van – te bewijzen – terroristische activiteiten van personen in door terroristische organisaties gecontroleerde gebieden. Daartoe wordt in het nieuwe artikel 134b Sr het toestemmingsvereiste als te handhaven norm gebruikt. Dit maakt de vraag of bij de verdachte sprake is van jihadistisch gedachtegoed, dat in de ogen van het kabinet op zichzelf onvoldoende zou zijn voor strafbaarstelling, ook irrelevant. Dat is, anders dan de NOvA stelt, naar het oordeel van het kabinet juist een belangrijk verdienste van de voorgestelde strafbaarstelling. Het toestemmingsvereiste biedt een neutraal aanknopingspunt voor strafbaarheid – los van een beoordeling van een eventueel aanwezig ‘gedachtengoed’ bij een persoon. De in artikel 134b Sr neergelegde norm vindt zijn grondslag namelijk in een ander te beschermen rechtsgoed: de algemene gevaarzetting die voor de Nederlandse samenleving uitgaat door het zich begeven naar een aangewezen gebied en door aanwezigheid in een dergelijk gebied.

De NVvR vroeg aandacht voor het feit dat het toestemmingsvereiste in de ogen van derden mogelijk leidt tot verlies van neutraliteit van journalisten en hulpverleners die hun werk doen in een aangewezen gebied. Er is op grond van de voorgestelde bepaling geen sprake van zogenoemd ‘embedded journalism’, waarbij journalisten aansluiting zoeken bij een bepaalde gewapende partij om beter verslag te kunnen doen, dat overigens in de conflictgebieden wel met regelmaat plaatsvindt. Het verkrijgen van toestemming betekent dat de verzoeker een rechtens te respecteren belang heeft om in het gebied te verblijven, in de zin van een zwaarwegend belang (meestal gebaseerd op een fundamenteel recht) bij verblijf in het aangewezen gebied alsmede de afwezigheid van redenen om aan te nemen dat de aanwezigheid van degene die toestemming krijgt mogelijk een inbreuk maakt op het rechtsbelang dat artikel 134b Sr beoogt te beschermen.

Teneinde het verkrijgen van toestemming zo eenvoudig en snel mogelijk te laten verlopen, wordt ernaar gestreefd de toestemmingsprocedure geheel op digitale wijze te laten plaatsvinden. Voor dit doel zal een speciale website worden ingericht, waar het verzoek kan worden ingediend, en de redenen voor het verzoek kunnen worden toegelicht en eventueel onderbouwd met bijgevoegde (ge-uploade) documenten. Voor hulpverleners van erkende internationale humanitaire organisaties en journalisten werkzaam voor bekende mediaorganisaties alsmede freelance journalisten die beroepsmatig publiceren, zal worden voorzien in snelle toestemming. Deze personen zal niet worden gevraagd om aan te geven waarom zij precies toestemming verzoeken: artikel 134b Sr heeft geenszins tot doel inzicht te verkrijgen in hetgeen journalisten willen onderzoeken of waarover zij gaan publiceren.

In geval toestemming wordt verleend door de Minister van Veiligheid en Justitie, zal deze gelden voor een bepaald gebied en voor een bepaalde periode. Aan bijvoorbeeld hulpverleners en journalisten zal toestemming voor een ruime periode worden verleend (maximaal een jaar), zodat zij niet telkens om toestemming behoeven te verzoeken als zij meermaals de gebieden in- en uitreizen. Ook is het op deze wijze mogelijk voor journalisten om bij aanwezigheid in de buurt van het gebied, spontaan te profiteren van een kans om even de grens over te gaan. Met het geven van toestemming voor een ruime periode wordt verder voorkomen dat de overheid zich op enigerlei wijze met voorgenomen reizen of concrete activiteiten van hulpverleners en journalisten in de aangewezen gebieden zou kunnen bemoeien, hetgeen overigens met de strafbaarstelling ook geenszins wordt beoogd.



In meerdere adviezen werd gevraagd of in geval van afwijzing van het verzoek om toestemming, bezwaar en beroep tegen die beslissing mogelijk is. Dat is zeker het geval: de Algemene Wet bestuursrecht is onverkort van toepassing. Een regeling inhoudende concentratie van de behandeling van deze zaken bij de rechtbank Den Haag wordt, vanwege het verwachte geringe aantal afwijzingen van verzoeken om toestemming, niet nodig geacht.

Het Nederlands Genootschap van Hoofdredacteuren en de NVJ hebben gepleit voor een alternatieve delictomschrijving in artikel 134b Sr. Het toestemmingsvereiste zou naar hun oordeel moeten komen te vervallen, terwijl de strafbaarstelling voor het overige in stand zou kunnen blijven. Dit zou moeten leiden tot een beoordeling van de strafbaarheid van een persoon die in een aangewezen gebied is geweest, pas op het moment van zijn terugkomst.

In de ogen van het kabinet stuit het voorstel van de NVJ en het Genootschap van hoofdredacteuren op drie bezwaren. Allereerst verliest de strafbepaling een bestanddeel – te weten het toestemmingsvereiste – dat essentieel is voor de voorzienbaarheid van strafbaarheid, voor de helderheid van de te handhaven norm, en daarmee voor de rechtszekerheid. Verder garandeert het toestemmingsvereiste dat de beoordeling van de strafbaarheid zich enkel concentreert op een inhoudelijk neutraal vereiste – de vraag of een persoon toestemming had –, en voorkomt het dat de discussie zich verplaatst naar de inhoud van activiteiten die bijvoorbeeld journalisten hebben ontplooid in het gebied, hetgeen niet wenselijk zou zijn. Het risico ontstaat zodoende ook dat journalisten ten onrechte enige tijd als verdachte worden aangemerkt. Ten slotte zou de reikwijdte van de strafbaarstelling kleiner worden: het zonder toestemming verblijven (of een poging daartoe) in een gebied vormt immers reeds in vroegtijdig stadium een duidelijk aanknopingspunt voor het starten van opsporing en vervolging, dat ontbreekt bij het vervallen van het toestemmingsvereiste.

3.1.3 Aanwijzing gebieden

Strafbaar is enkel het verblijf in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied, dat als zodanig is aangewezen door de Nederlandse regering. De aanwijzing van het gebied zal geschieden bij – aparte – algemene maatregel van bestuur en wordt gepubliceerd op een lijst in de bijlage bij die algemene maatregel van bestuur. Dit biedt ruimte om op adequate wijze rekening te houden met wijzigingen in de stand van zaken in een gebied: het maakt het mogelijk om binnen korte tijd een nieuw gebied aan te wijzen en om in een omgekeerde situatie, indien daartoe aanleiding bestaat een aangewezen gebied, weer spoedig van de lijst te halen. Aanwijzing vindt plaats op grond van het criterium vermeld in het voorgestelde artikel 134b, eerste lid, Sr: het feit dat een gebied onder controle staat van een terroristische organisatie. Het gaat om een terroristische organisatie die kwalificeert als een organisatie bedoeld in artikel 140a Sr – waarbij niet wordt vereist dat die organisatie voor haar activiteiten in Nederland (in concreto) zou kunnen worden vervolgd.

De aanwijzing van gebieden bij algemene maatregel van bestuur heeft verschillende doelen. Allereerst kan met aanwijzing van gebieden de strafbaarstelling worden toegespitst op gebieden waarin activiteiten plaatsvinden die (op grond van een dreigingsanalyse) een gevaar opleveren voor de Nederlandse rechtsorde en waartegen de Nederlandse rechtsorde moet worden beschermd: hierin schuilt een belangrijke legitimatie voor de strafbaarstelling van verblijf in die gebieden. Voorts zal bij de besluitvorming omtrent aanwijzing, de internationale consensus over de situatie in een gebied en over het terroristische karakter van de organisatie die het gebied controleren moeten worden betrokken, hetgeen in volkenrechtelijk opzicht de strafbaarstelling ondersteunt. Dit laatste betekent ook dat, hoewel in de toekomst mogelijk andere gebieden zouden kunnen worden aangewezen, de Nederlandse regering op dit punt niet zuiver unilateraal kan opereren: er zal voldoende begrip voor de aanwijzing moet bestaan bij andere landen, als ook steun in het internationale recht. Aan een zorgvuldig gebruik draagt ook de gekozen procedure van aanwijzing van gebieden bij algemene maatregel van bestuur bij.

Verder wordt door aanwijzing voor een ieder kenbaar welke gebieden worden aangemerkt als gebieden die door een terroristische organisatie worden gecontroleerd en kan daarmee in reisbewegingen rekening worden gehouden. Dit is van belang in het kader van de rechtszekerheid (vgl. Van Kempen/Fedorova, p. 161–162). Het ligt verder voor de hand dat de aanwijzing zich beperkt tot gebieden waarvan wordt verwacht dat ze geruime tijd onder controle van een terroristische organisatie staan. Op grond van de huidige stand van zaken zal het gaan om de kern van door IS gecontroleerde gebied in Syrië (het gebied rond Raqqa). De aanwijzing zal geschieden met een geografische aanduiding die – zowel lokaal als internationaal – voldoende onderscheidend vermogen biedt: bijvoorbeeld door de aanwijzing van een provincie of district (Raqqa District).

Door aanwijzing van een gebied is het feit dat het desbetreffende gebied onder controle staat van een terroristische organisatie voor de werking van de strafbepaling een gegeven, en behoeft derhalve niet meer apart te worden bewezen (het betreft een geobjectiveerd bestanddeel); hetzelfde geldt voor het opzet van de betrokken persoon op het feit dat het desbetreffende gebied onder controle staat van een terroristische organisatie.



De kenbaarheid zal verder worden vergroot door de aanwijzing van een gebied gepaard te laten gaan met media-aandacht en actieve voorlichting aan burgers. De NVvR en de Rvdr benadrukten het belang hiervan. Daarbij kan in eerste plaats worden gedacht aan een campagne op het internet en social media, maar – gegeven de moeilijke toegang tot het internet op bepaalde plaatsen – bijvoorbeeld ook aan voorlichting via de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland. Het geheel zal ruimschoots voldoende zijn – los van het feit dat een ieder wordt geacht de wet te kennen – om een verweer van een Nederlander die zich toch naar een aangewezen gebied heeft begeven, inhoudende dat hij onbekend was met de maatregel, te verwerpen.

Ten slotte zal de aanwijzing van gebieden telkens geschieden met inachtneming van een bepaalde termijn voor inwerkingtreding – gedacht wordt aan zes weken. Op deze wijze worden personen die reeds aanwezig zijn in een gebied dat is aangewezen in de gelegenheid gesteld om toestemming te vragen of om het gebied te verlaten, alvorens de strafbaarstelling van kracht wordt. In de ontvangen adviezen werd de vraag gesteld of Nederlanders vervolgens wel in de gelegenheid zouden zijn om het gebied te verlaten, of dat zij wellicht zouden worden gegijzeld door de terroristische organisatie die het gebied controleert. Deze zorg onderschrijft bovenal de voor de strafbaarstelling gekozen grondslag: de bescherming van Nederlanders en Nederland tegen het gevaar van terroristische organisaties die bepaalde gebieden controleren, door ze te verbieden om zonder toestemming naar dergelijke gebieden te gaan. Het zou nalatig zijn om uit vrees voor het geweld van terroristische organisaties, de strafbaarstelling dan maar achterwege te laten.

3.1.4 Bijzondere reikwijdte en rechtsmachtregeling

Voorgesteld wordt de strafbaarheid te beperken tot Nederlandse onderdanen en vreemdelingen die een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland hebben. Dit komt overeen met de doelstelling van de indieners van de aangehaalde moties die zich wilden richten op Nederlanders die bij terugkeer een gevaar vormen voor de Nederlandse veiligheid.

De strafbaarstelling maakt inbreuk op de soevereiniteit van andere staten (te weten op de soevereiniteit van de staat om wiens grondgebied het gaat om zelf de normen te bepalen en op de soevereiniteit van de staat wiens onderdaan in Nederland een vaste woon- of verblijfplaats heeft). Die inbreuk is alleen te rechtvaardigen om reden van bescherming van de Nederlandse rechtsorde in combinatie met de bevoegdheid van de Nederlandse Staat om normen te stellen aan Nederlandse onderdanen en Nederlandse ingezetenen.

Door middel van wijziging van opnemings van het nieuwe artikel 134b Sr in artikel 7, tweede lid, Sr, en van toepassing verklaring van artikel 7, derde lid, Sr wordt voorzien in een rechtsmacht op grond van het actief personaliteitsbeginsel en het domiciliebeginsel, voor het feit (dat buiten Nederland zal zijn gepleegd) waarbij het niet van belang is of de gedraging in het betreffende andere land ook strafbaar is.

3.2 Ontzetting uit het kiesrecht

De Kiesraad heeft in zijn advies van 12 juni 2015 inzake het onderzoek naar strafbepalingen in het verkiezingsproces, gewezen op de inconsistentie die bestaat in de omgang met de mogelijkheid van ontzetting uit het kiesrecht. Ontzetting is op grond van artikel 54, tweede lid, van de Grondwet mogelijk als personen wegens het begaan van een daartoe bij de wet aangewezen delict bij onherroepelijke rechterlijke uitspraak zijn veroordeeld tot een vrijheidsstraf van ten minste een jaar. Daarbij heeft de wetgever bepaald dat van ontzetting alleen sprake kan zijn bij strafbare feiten die een 'ernstige aantasting van de grondslagen van het Nederlandse staatsbestel' behelzen (Kamerstukken II 1984/85, 18 973, nrs. 2–5).

Voor een veroordeling wegens het plegen van een terroristisch misdrijf, is vereist dat de rechter aanneemt dat het ten laste gelegde misdrijf is gepleegd met een terroristisch oogmerk. Van een terroristisch oogmerk is op grond van artikel 83a Sr sprake indien het feit is gepleegd met 'het oogmerk om de bevolking of een deel der bevolking van een land ernstige vrees aan te jagen, dan wel een overheid of internationale organisatie wederrechtelijk te dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden, dan wel de fundamentele politieke, constitutionele, economische of sociale structuren van een land of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen.' De vaststelling dat sprake is van een terroristisch oogmerk, heeft volgens de Kiesraad tot gevolg dat het misdrijf waarvoor een betrokkene wordt veroordeeld valt te scharen onder het criterium voor ontzetting uit het kiesrecht: 'ernstige aantasting van de grondslagen van het Nederlandse staatsbestel.' Ontzetting uit het kiesrecht is tot dusver echter slechts mogelijk bij veroordeling wegens enkele terroristische misdrijven. Dit is het gevolg van het feit dat deze misdrijven tevens vallen onder andere categorieën misdrijven waarvoor ontzetting van het kiesrecht reeds mogelijk is (zoals misdrijven tegen de veiligheid van de Staat). De Kiesraad pleitte dan ook voor het mogelijk maken van ontzetting uit het kiesrecht bij onherroepelijke veroordeling wegens elk terroristisch misdrijf. Ook de leden van de Tweede Kamer Bisschop en Taverne hebben dit bepleit (Algemeen overleg 8 september 2016;



Kamerstukken II 2016/17, 33 829, nr. 16) (zie eerder ook Kamerstukken II 2015/16, 31 142, nr. 54, blz. 3–5).

Gelet op het aangehaalde criterium voor ontzetting van het kiesrecht, gaat het in geval van terroristische misdrijven om feiten die een ernstige aantasting van de grondslagen van ons staatsbestel betekenen. Het zijn strafbare feiten die, gelet op artikel 83a van het Wetboek van Strafrecht, naar hun aard een aan de Nederlandse staat en samenleving vijandige houding veronderstellen, op grond waarvan ontzetting uit het kiesrecht mogelijk moet zijn (in lijn met Kamerstukken II 1984/85, 18 973, nrs. 2–5, p. 23). In overleg met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is daarom het voorliggende voorstel tot stand gekomen, dat erop is gericht de oplegging van de ontzetting uit het kiesrecht als bijkomende straf mogelijk te maken bij alle terroristische misdrijven waarvoor dit thans nog niet mogelijk is. Daarbij geldt nog als aanvullend vereiste dat oplegging enkel kan geschieden indien ter bestraffing van het terroristische misdrijf een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van ten minste een jaar wordt opgelegd (zie artikel 54, tweede lid, van de Grondwet en artikel 28, derde lid, Sr). Tot slot moet worden benadrukt dat de oplegging van de ontzetting, net zoals bij elke andere (bijkomende) straf, een discretionaire bevoegdheid van de rechter betreft. De rechter zal bij zijn beslissing al dan niet over te gaan tot oplegging van de straf rekening houden met de ernst van het feit en de persoon van de dader, de proportionaliteit van de straf, alsmede met eventuele negatieve gevolgen van de ontzetting uit het kiesrecht vanuit het perspectief van reïntegratie.

De Kiesraad sprak in zijn advies steun uit voor de beoogde wijziging. Het advies van de Kiesraad om tevens ook de misdrijven van de artikelen 121a, 123a en 124a aanleiding te kunnen laten geven tot ontzetting van het kiesrecht, gaat het bestek van dit wetsvoorstel te boven: bij deze misdrijven handelt het zich immers niet om terroristische misdrijven. Verder zijn de door de Kiesraad genoemde misdrijven door de wetgever eerder niet onder de categorie misdrijven gebracht waarvoor uitsluiting mogelijk is. Er is geen aanleiding om de huidige indeling of het criterium dat ten grondslag ligt aan de indeling waarvoor ontzetting mogelijk is, te heroverwegen, zoals eerder is vermeld in de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Kamerstukken II 2015/16, 31 142, nr. 54, p. 4).

3.3 Aanmerken als voorbereidingsmisdrijf (artikel 83b Sr)

Voorgesteld wordt om de misdrijven training voor terrorisme (artikel 134a Sr) en financieren van terrorisme (artikel 421 Sr) beide in artikel 83b Sr aan te wijzen als misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf. Eerder is dit niet gebeurd omdat deze misdrijven naar hun inhoud al de voorbereiding of vergemakkelijking van terroristische misdrijven behelzen. Ze bestaan ook niet – zoals bij de andere in artikel 83b Sr aangewezen misdrijven – uit een misdrijf dat ziet op bescherming van een algemeen rechtsgoed, en dat onder bepaalde omstandigheden kan worden aangemerkt als een misdrijf tot voorbereiding van terroristische misdrijven. Een reden om de artikelen 134a en 421 Sr nu wel aan te wijzen als voorbereidingsmisdrijf in de zin van artikel 83b Sr is deze misdrijven in internationaal verband steeds meer als zo'n misdrijf worden aangemerkt: dit is bijvoorbeeld het geval in de concept-richtlijn terrorismebestrijding. Bovendien wordt op deze wijze bewerkstelligd dat de strafbaarstelling van financieren van terrorisme van artikel 421 Sr ook van toepassing is op artikel 134a Sr.

De NOvA gaf een voorbeeld van een ketting van strafbare feiten gerelateerd aan terrorisme, waarmee zij wilde illustreren wat het effect – in de zin van vergroting van de reikwijdte van de strafwet – zou kunnen zijn als de verschillende misdrijven die zijn of worden aangemerkt als misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van terrorisme, aan elkaar zouden worden gekoppeld in een tenlastelegging. Het voorbeeld heeft een in hoge mate theoretisch karakter. In de tenlastelegging zal het handelen van dader die aan het begin staat van een ketting van delicten gewoonlijk in de praktijk op een meer rechtstreekse wijze, via een daarop gericht opzet, moeten worden kunnen verbonden een strafbaar einddoel. In het voorbeeld dat de NOvA geeft van een persoon die – via een aantal tussenstappen – probeert op te ruïen tot een bedreiging met een terroristisch misdrijf, hebben die tussenstappen en de vraag of deze al dan niet als misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van terrorisme kunnen worden aangemerkt, in die zin veel minder betekenis.

Tevens wordt het voorstel gedaan om het misdrijf mensensmokkel als voorbereidingsfeit in de zin van artikel 83b Sr aan te wijzen. De infiltratie van terroristen in vluchtelingenstromen uit conflictgebieden waarvan het afgelopen jaar gevallen zijn waargenomen – naar alle waarschijnlijkheid daders van de aanslagen in Parijs van 13 november 2015 en de aanslagen in Brussel van 22 maart 2016 – geeft hiertoe aanleiding. Daders van mensensmokkel die het oogmerk hebben om deze terroristen opzettelijk behulpzaam te zijn bij het zich verschaffen van toegang tot Nederland of een andere lidstaat van de Europese Unie, kunnen op deze wijze een sleutelrol spelen in het voorbereiden en vergemakkelijken van terroristische misdrijven. Indien dit geval is, geldt voorts een hoger strafmaximum (verhoging met een derde van de maximum gevangenisstraf).



4. Verbeteren van mogelijkheden om onderzoek te verrichten naar terroristische misdrijven

4.1 Verlenging van voorlopige hechtenis zonder ernstige bezwaren

4.1.1 Inleiding

Naar aanleiding van de motie van de leden Segers en Samsom inzake de wettelijke mogelijkheden voor voorlopige hechtenis bij terroristische misdrijven (Kamerstukken II 2015/16, 29 754, nr. 379), is in overleg met het openbaar ministerie gekeken naar mogelijke verbeteringen in de regeling voor de toepassing voor voorlopige hechtenis van verdachten van terroristische misdrijven. Daaruit is een voorstel voor verruiming naar voren gekomen met betrekking tot de toepassing van gevangenhouding (Kamerstukken II 2015/16, 29 754, nr. 394).

De regeling inzake toepassing van voorlopige hechtenis is als volgt ingericht. Na de periode van inverzekeringstelling kan de verdachte op vordering van de officier van justitie door de rechter-commissaris in bewaring worden gesteld. Met de bewaring, die maximaal veertien dagen duurt, vangt formeel de voorlopige hechtenis aan. Ten opzichte van de vereisten die gelden voor inverzekeringstelling, bestaan voor toepassing van voorlopige hechtenis in de vorm van bewaring drie nadere voorwaarden. De eerste voorwaarde is dat er ernstige bewaren bestaan tegen de verdachte: een sterkere vorm van verdenking. Uiteraard moeten die ernstige bezwaren tegen de verdachte een misdrijf betreffen waarvoor voorlopige hechtenis mogelijk is. De tweede voorwaarde is de aanwezigheid van een grond voor voorlopige hechtenis: in het bijzonder vluchtgevaar of een gewichtige reden van maatschappelijke veiligheid. De derde voorwaarde is dat wordt voldaan aan het anticipatiegebod: de rechter-commissaris dient na te gaan of de verdachte niet langere tijd in voorlopige hechtenis zal verblijven dan de duur van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf die hij bij berechting voor het misdrijf waarvan hij wordt verdacht, zou krijgen opgelegd.

Indien het misdrijf waarvan de in verzekering gestelde verdachte wordt verdacht een terroristisch misdrijf betreft, kan bewaring volgen zonder het vereiste van ernstige bezwaren – zie artikel 67, vierde lid, Sv. Deze bredere mogelijkheid om een verdachte van een terroristisch misdrijf in bewaring te kunnen stellen, die alleen kan worden toegepast indien wel aan de overige voorwaarden voor voorlopige hechtenis wordt voldaan, is gecreëerd door de Wet verruiming mogelijkheden opsporing en vervolging terroristische misdrijven (Stb. 2006, 580; in werking getreden op 1 februari 2007). Doel van de voorziening is te voorkomen dat een verdachte van terroristische misdrijven in vrijheid moet worden gesteld, terwijl het onderzoek naar hem nog volop gaande is. Op deze wijze werd rekening gehouden met het feit dat het onderzoek naar terroristische misdrijven complex kan zijn (Kamerstukken II 2004/05, 30 164, nr. 3, blz. 26–27).

Na de periode van bewaring kan de rechtbank, op vordering van de officier van justitie, de voorlopige hechtenis verlengen voor een periode van ten hoogste negentig dagen door het geven van een bevel gevangenhouding. Daarbij geldt dat ook in geval van terroristische misdrijven ernstige bezwaren nodig zijn om de gevangenhouding van de verdachte te kunnen bevelen.

4.1.2 Reden voor wijziging

Het openbaar ministerie heeft aangegeven dat het zich in de huidige praktijk van opsporing en vervolging van terroristische misdrijven af en toe genoodzaakt ziet om gebruik te maken van de mogelijkheid om de bewaring te vorderen van een verdachte van terroristische misdrijven, zonder dat reeds ernstige bezwaren bestaan. Het gaat dan specifiek om zaken waarin enerzijds een verdenking van terroristische misdrijven bestaat tegen de verdachte die noopt tot (onmiddellijke) aanhouding en vrijheidsbeneming van de verdachte, en waarin anderzijds het onderzoek nog niet voldoende resultaten heeft opgeleverd om de verdenking te versterken tot ernstige bezwaren. Uit het overleg met het openbaar ministerie is tevens naar voren gekomen dat de duur van de bewaring in voorkomende gevallen toch nog onvoldoende kan zijn om de voor voortzetting van de voorlopige hechtenis in de vorm van gevangenhouding noodzakelijke sterkere verdenking ('ernstige bezwaren') tegen de verdachte te onderbouwen. Meer in het bijzonder gaat het dan om zaken waarin ingewikkeld (forensisch) onderzoek nodig is, bijvoorbeeld naar inbeslaggenomen gegevensdragers die moeilijk toegankelijk zijn (gemaakt) en geschreven in vreemde talen bevatten. Dergelijk onderzoek neemt de nodige tijd in beslag. Andere factoren die het opsporingsonderzoek naar terroristische misdrijven vertragen zijn eveneens denkbaar: zo moet vaak de nodige tijd worden gewacht op de beantwoording door rechtshulpverzoeken die in verband met het onderzoek zijn gericht aan buitenlandse autoriteiten. Dit heeft tot gevolg dat de verdenking mogelijk pas op later moment sterker kan worden door de uitkomsten van het beschreven onderzoek. Dit betekent dat een situatie zich kan voordoen waarin de periode van bewaring niet volstaat om het onderzoek af te ronden en dat mitsdien aan het einde van de periode van bewaring onvoldoende bewijs is vergaard om ernstige bezwaren tegen de verdachte(n) vast te stellen: de voorlopige hechtenis zal na de bewaring niet kunnen worden verlengd. Dat is



onwenselijk, omdat het veelal om een verdenking van zware misdrijven gaat en het gevaar ontstaat dat een verdachte bij vrijlating zal vluchten en mogelijk nieuwe, terroristische daden zal plegen.

Voorop staat, zoals de NVvR en de NOvA benadrukten, dat altijd alles in het werk moet worden gesteld om het onderzoek naar terroristische misdrijven zo snel en voorspoedig mogelijk te laten verlopen. Daartoe worden uiteraard alle nodige mankracht en middelen ingezet. Het grote belang van het voorkomen van het met adequate opsporing voorkomen van aanslagen vraagt hierom. Het geldt daarnaast ook voor verdachten, aan wie gelet op de zwaarte van een verdenking van terrorisme en de ingrijpendheid van het dwangmiddel van voorlopige hechtenis dat in voorkomende gevallen jegens hen zal worden toegepast, zo spoedig mogelijk uitsluitel moet worden verschaft over de waarachtigheid van de verdenking tegen hen. Tegen deze achtergrond mag het niet zo zijn, maar is het vooral ook onwaarschijnlijk, dat de mogelijkheid om een verdachte langer zonder ernstige bezwaren in voorlopige hechtenis te houden, ertoe leidt dat onderzoek naar terrorisme in het vervolg met minder urgentie of zonder de benodigde middelen wordt verricht.

Voorgesteld wordt daarom om het door wijziging van artikel 67, vierde lid, Sv, mogelijk te maken dat bij verdenking van een terroristisch misdrijf de rechtbank de voorlopige hechtenis na de periode van bewaring, kan verlengen tot in de fase van gevangenhouding, voor een periode van maximaal 30 dagen, waarvoor dan geen ernstige bezwaren zijn vereist.

De Rvdr voorspelde in zijn advies dat rechters, gelet op het ingrijpende karakter van dit middel voor de persoon van de verdachte, terughoudend met de nieuwe mogelijkheid zullen omgaan. De maatregel vraagt inderdaad om een zorgvuldige en afgewogen toepassing. De NVvR merkte daarbij nog op, dat het in verband met het streven naar een proportionele toepassing, aanbeveling verdiende om de rechter nadrukkelijker de mogelijkheid te bieden om de voorlopige hechtenis zonder ernstige bezwaren te verlengen voor kortere perioden, dan in een keer voor maximale termijn van dertig dagen, te gebruiken. Dit advies van de NVvR is gevolgd door in artikel 67, vierde lid, Sv te bepalen dat de rechtbank bij een verdenking van terroristische misdrijven telkens voor een periode van maximaal tien dagen gevangenhouding zonder ernstige bezwaren kan bevelen, tot een maximum van ten hoogste dertig dagen.

4.1.3 Verenigbaarheid met artikel 5 EVRM

De rechtspraak van het EHRM inzake artikel 5, derde en vierde lid, EVRM biedt ruimte voor dit voorstel. In het standaardarrest – EHRM 3 oktober 2006, McKay t. Verenigd Koninkrijk – heeft het Hof aangegeven dat in het algemeen geen vaste limiet kan worden gesteld aan de duur van de voorlopige hechtenis. Bij de toetsing van de rechtmatigheid van de voorlopige hechtenis staat beoordeling van de omstandigheden van het geval voorop. Daarbij zijn de volgende voorwaarden relevant. Allereerst dient er een redelijke verdenking van een strafbaar feit te bestaan. Die redelijke verdenking is een 'conditio sine qua non' voor de rechtmatigheid van de (voortdurende) voorlopige hechtenis. De verdenking moet op voor de rechter toetsbare feiten zijn gebaseerd (EHRM 16 oktober 2001, O'Hara t. Verenigd Koninkrijk). Na verloop van enige tijd – aan te nemen valt, na een aantal dagen – moet er naast die redelijke verdenking ook sprake zijn van gronden die de vrijheidsbeneming van de verdachte rechtvaardigen (EHRM 5 juli 2016, Buzadji t. Moldavië). Daarbij gaat het om de gronden vluchtgevaar, voorkomen van strafbare feiten, collusiegevaar en bescherming van de openbare orde. Naarmate de vrijheidsbeneming langer duurt, dient strenger te worden getoetst of de gegeven gronden voor voorlopige hechtenis afgezet tegen de lange duur van vrijheidsbeneming nog steeds 'sufficient and relevant' zijn. De toetsende rechter dient zich tevens ervan bewust te zijn dat de aangevoerde gronden voor voorlopige hechtenis na verloop van tijd minder sterk kunnen worden – bijvoorbeeld het vluchtgevaar.

Intussen moeten de autoriteiten voortvarendheid betrachten bij het verrichten van het onderliggende strafrechtelijk onderzoek ('special diligence in the conduct of the proceedings'). Ook daarop zal de rechter die beslist over voortzetting van de voorlopige hechtenis het oog moeten houden. Er komt vervolgens een moment waarop de combinatie van een redelijke verdenking en de aanwezigheid van gronden voor voorlopige hechtenis, niet langer voldoende zijn voor toepassing van voorlopige hechtenis. Een sterkere verdenking is dan vereist om een langere voorlopige hechtenis te kunnen dragen. Dat geldt ook in zaken van zware misdrijven, als deelneming aan een mafia-organisatie en terrorisme (EHRM 6 april 2000, Labita t. Italië). Aan het moment waarop de sterke verdenking moet bestaan valt volgens het Hof wederom geen vast tijdstip te verbinden. In algemene zin geldt dat naarmate de voorlopige hechtenis langer duurt, er meer bewijs en een sterkere verdenking nodig zullen zijn tegen de verdachte (EHRM 28 oktober 1994, Murray t. Verenigd Koninkrijk) (vgl. Kamerstukken II 2005/06, 30 164, nr. 12, blz. 12).

In de wettelijke regeling van de voorlopige hechtenis moeten voldoende voorzieningen bestaan voor rechterlijke (her)beoordeling van de (voortdurende) voorlopige hechtenis waarbij kritisch dient te worden bekeken of de gronden aangevoerd voor toepassing van voorlopige hechtenis nog 'relevant



and sufficient' zijn. De rechter die over de voortzetting van de voorlopige hechtenis oordeelt moet de bevoegdheid hebben om de voorlopige hechtenis op te heffen en onder voorwaarden te schorsen. Alle beslissingen die de rechter neemt over (voortzetting van) de voorlopige hechtenis moeten specifiek gemotiveerd worden.

De verdachte dient ook te beschikken over voldoende mogelijkheden om de rechtmatigheid van de (voortdurende) vrijheidsbeneming te laten onderzoeken door de rechter (habeas corpus: artikel 5, vierde lid, EVRM). Die mogelijkheden moeten hem ter beschikking staan met een 'redelijke frequentie'. Daarbij geldt dat een regelmatige (her)beoordeling van de voorlopige hechtenis door de rechter niet afhankelijk mag zijn van de vraag of de verdachte een verzoek tot opheffing van voorlopige hechtenis doet (EHRM 12 mei 2015, Magee t. Verenigd Koninkrijk).

Conclusie is dat de rechtspraak van het EHRM inzake artikel 5, derde en vierde lid, EVRM de nodige ruimte biedt voor dit voorstel. Uiteraard zal in het individuele geval altijd moeten worden gezien of de toepassing gelet op de feiten en omstandigheden in overeenstemming is met artikel 5 EVRM. Het Nederlands recht biedt in dit verband de door het Hof verlangde waarborgen om de langer durende detentie in concrete gevallen te toetsen: te wijzen valt onder andere op de vereisten inzake de aanwezigheid van gronden voor voorlopige hechtenis (artikel 67a, eerste en tweede lid, Sv), het anticipatiegebod (artikel 67a, derde lid, Sv), het vereiste van ernstige bezwaren als sterkere verdenking naarmate de voorlopige hechtenis van de verdachte langer duurt, periodieke verlengingsbeslissingen (artikelen 65 en 66 Sv), de mogelijkheid van een verzoek tot opheffing dan wel schorsing van de voorlopige hechtenis (artikelen 69 en 80 Sv), en toetsing van de voortgang van het onderzoek (door de raadkamer gevangenhouding in het kader van een beslissing over voortzetting van de voorlopige hechtenis en door de rechter-commissaris op grond van artikel 180 Sv).

4.2 DNA-onderzoek bij een verdenking van terroristische misdrijven

Het openbaar ministerie heeft aandacht gevraagd voor de regeling voor het afnemen van DNA bij verdachten van terroristische misdrijven. Thans zijn daarvoor op grond van artikel 151b, eerste lid, Sv ernstige bezwaren vereist. Dit kan een belemmering vormen voor adequaat onderzoek naar terroristische misdrijven. Gedacht kan worden aan het volgende geval. Een aantal verdachten wordt aangehouden op verdenking van het voorbereiden van terroristische misdrijven. Hoe de onderlinge relatie en de werkverdeling tussen deze verdachten is behoeft nader onderzoek. Bij een van de verdachten wordt een vuurwapen aangetroffen. Op grond van artikel 151b, eerste lid, Sv zullen ten aanzien van deze verdachte ernstige bezwaren bestaan van het voorhanden hebben van een vuurwapen: dit maakt het mogelijk om bij hem DNA af te nemen teneinde te zien of op het wapen sporen van hem worden aangetroffen. Dergelijk onderzoek zal echter niet mogelijk zijn bij de medeverdachten indien deze weigeren mee te werken aan DNA-onderzoek, terwijl het voorstelbaar is dat wellicht sporen van hen op het vuurwapen worden aangetroffen. Het is juist dit aanvullende onderzoek dat een verdenking zou kunnen versterken tot ernstige bezwaren, dan wel het mogelijk zou maken om de betrokkenheid van de desbetreffende verdachten uit te sluiten. Gelet op het grote belang om omvattend onderzoek te kunnen verrichten naar terroristische misdrijven, wordt voorgesteld om het mogelijk te maken om bij verdachten van terroristische misdrijven celmateriaal af te nemen ten behoeve van de uitvoering van een DNA-onderzoek zonder dat daarvoor ernstige bezwaren zijn vereist. Zoals de NOVA in haar advies aanraadt, dient de bevoegdheid beperkt te blijven tot medeverdachten die zelf actief onderwerp van onderzoek zijn in verband met het plegen van ernstige misdrijven: dit kan tot uiting worden gebracht door in de wet de voorwaarde te stellen dat het afnemen van celmateriaal ten behoeve van DNA-onderzoek alleen plaatsvindt bij verdachten die in verzekering zijn gesteld op basis van een verdenking van een terroristisch misdrijf. Het wetsvoorstel is in die zin aangepast.

De Nationale Politie gaf in haar advies in overweging om de DNA-profielen van verdachten van terroristische misdrijven bij het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) in een nieuw afzonderlijk bestand – dit bestand wordt in het advies aangeduid als het CTER-bestand (CTER staat voor: contra terrorisme, extremisme en radicalisering) – op te nemen en niet in de DNA-databank voor strafzaken waarin normaal gesproken de DNA-profielen van verdachten worden verwerkt. De argumenten die zij daarvoor noemt, zijn de ontwikkelingen op het terrein van LocalDNA – dat is DNA-onderzoek op locatie door de forensische opsporing – en de aanname dat de DNA-profielen die via LocalDNA aan het NFI voor vergelijking zullen worden aangeboden, meestal niet volledig zullen zijn en dat een vergelijking van niet-volledige DNA-profielen sneller zal gaan als die profielen niet hoeven te worden vergeleken met alle DNA-profielen uit de DNA-databank voor strafzaken, maar alleen met de DNA-profielen van de doelgroep. Over de mogelijke invoering van het project LocalDNA (zie Kamerstukken II 2016/17, 31 415, nr. 13) voert het NFI met de Nationale Politie en het openbaar ministerie overleg. Mijn ministerie is bij dat overleg betrokken. DNA-onderzoek op locatie kan de politie onder de huidige juridische en kwaliteitskaders nog niet uitvoeren. Het project LocalDNA is onder andere erop gericht om processen en technieken te ontwikkelen en juridische randvoorwaarden te creëren die de toepassing daarvan wel mogelijk maken. Indien, na afronding van het project LocalDNA, besloten zal worden tot invoering van DNA-onderzoek op locatie door de politie, zal het voorstel van de nationale



politie uit het advies bij dit wetsvoorstel op zijn merites worden beoordeeld. Vooral nog lijkt de oprichting van een afzonderlijk databank met de DNA-profielen van verdachten van terroristische misdrijven niet nodig. Daarenboven bestaat er op dit moment al een voorziening om snel te kunnen acteren in geval van terroristische aanslagen in Nederland. De eventuele sporen van de mogelijke dader(s) van een aanslag kunnen – onder de accreditatie van het NFI – worden ingevoerd in de mobiele apparatuur waarover de landelijke eenheid van de nationale politie beschikt. Met behulp daarvan kan een DNA-profiel van die sporen worden bepaald dat online kan worden vergeleken met de DNA-profielen die in de DNA-databank voor strafzaken zijn verwerkt met als doel zo snel mogelijk de identiteit van die dader(s) te achterhalen.

4.3 Aangifteplicht voor terroristische misdrijven en voorbereidingsfeiten

Het Wetboek van Strafvordering kent in de artikel 160 ten aanzien van bepaalde ernstige misdrijven een verplichting voor een ieder die daarvan kennis draagt, om aangifte te doen. Het gaat om misdrijven tegen de Staat, levensdelicten, mensenroof en verkrachting. Het niet-voldoen aan deze aangifteplicht is een misdrijf op grond van de artikel 136 Sr.

Thans geldt de aangifteplicht in artikel 160 Sv enkel voor daden van terrorisme, voor zover deze tevens een van de genoemde misdrijven opleveren; in het bijzonder wanneer door een terroristisch misdrijf levensgevaar wordt veroorzaakt. Dit laatste is ook reeds expliciet vermeld in artikel 136 Sr.

Het grote belang van een effectieve bestrijding van terrorisme, en de toegevoegde waarde van informatie over mogelijk op handen zijnde aanslagen of – de voorbereiding van – andere terroristische misdrijven, wordt voorgesteld de aangifteplicht te verruimen tot alle terroristische misdrijven (artikel 83 Sr) en misdrijven ter voorbereiding of vergemakkelijking van terroristische misdrijven (artikel 83b Sr). Met de aangifteplicht kan worden bewerkstelligd dat de daders van deze misdrijven hun straf niet ontlopen, terwijl door tijdige aangifte mogelijk ook het plegen van een terroristisch misdrijf nog kan worden voorkomen. Concreet betekent dit bijvoorbeeld ook dat iemand die wetenschap heeft van plannen van een ander om zich – al dan niet in het buitenland – aan te sluiten bij een terroristische organisatie, in het vervolg de verplichting heeft om hiervan aangifte te doen bij de politie. Met betrekking tot solistische aanslagplegers biedt actie van de omgeving vaak een van de weinige kansen om de voorbereiding van een aanslag tijdig te ontdekken.

In verschillende adviezen werd de vraag opgeworpen wanneer sprake is van kennis van een terroristisch misdrijf of misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf. De NOvA stelde de vraag of een bankmedewerker nader onderzoek moet instellen naar betalingen aan een persoon in Syrië. Daarop ziet artikel 160 Sv niet: het gaat om de verplichting voor degene die kennis heeft van een misdrijf, hiervan aangifte te doen. De bepaling behelst geen verplichting tot het instellen van onderzoek teneinde met de uitkomsten daarvan vast te stellen of wellicht aangifte moet worden gedaan. In die zin is de strekking van de voorgestelde bepaling beperkt, maar ziet zij desalniettemin precies op wat in de praktijk van de opsporing van grote waarde wordt geacht: het gaat er specifiek om dat mensen in de omgeving van de verdachte extra worden aangespoord om de concrete informatie die zij vaak hebben over de voorbereiding van terroristische misdrijven aan politie en openbaar ministerie te geven. De beperkte strekking van de bepaling leidt ertoe dat niet wordt verwacht dat na invoering van het gewijzigde artikel 160 Sv een enorme stroom van onbruikbare informatie en onterechte aangiften zal ontstaan.

Artikel 160 Sv is, op grond van het bestaande tweede lid, niet van toepassing op degene die door aangifte gevaar loopt zelf vervolgd te worden. Ditzelfde geldt indien de aangifte betrekking zou hebben op iemand bij wiens vervolging de aangever zich zou kunnen verschonen van het afleggen van een getuigenis wegens een familieband (verwanten in de eerste lijn), huwelijk of geregistreerd partnerschap, of wegens een geheimhoudingsplicht die op hem rust uit hoofde van een beroep of ambt (onder andere advocaten, artsen en geestelijken).

Een punt van aandacht is wel de mate waarin in meer juridische zin kennis van terroristische misdrijven en misdrijven ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf kan worden verondersteld bij justitiabelen. Dat is in geval van terroristische misdrijven waarschijnlijk snel het geval: het zal iedereen duidelijk zijn dat het plegen van aanslagen of het zich aansluiten bij een terroristische organisatie een dergelijk misdrijf oplevert. Bij de categorie misdrijven ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf ligt dit wellicht iets moeilijker, omdat het gaat om misdrijven die soms verder verwijderd liggen van de terroristische misdrijven waarvan iedereen meteen begrijpt dat ze strafbaar zijn en moeten worden aangegeven. Dit pleit bij nadere overweging, conform het advies van de NOvA, voor een beperking van de aangifteplicht tot uitsluitend de terroristische misdrijven.



5. Financiële paragraaf

De meeste onderdelen van het wetsvoorstel hebben geen financiële consequenties. Met het voorstel wordt immers geen verandering in de bestrijding van terrorisme voorgestaan – die bestrijding is onverminderd intensief. Het wetsvoorstel wil in dit verband enkel een aanvulling van het beschikbare instrumentarium bieden teneinde de effectiviteit van de bestrijding van terrorisme zoveel mogelijk te waarborgen. In de ontvangen adviezen voorzagen de organen die betrokken zijn bij de uitvoering van het wetsvoorstel dan ook geen capacitaire en budgettaire gevolgen.

De in artikel 134b Sr voorgestelde gebiedsstrafbaarstelling levert echter wel kosten op, omdat een procedure voor het verlenen van toestemming moet worden ingericht. Deze procedure behelst onder andere de mogelijkheid om via het internet – online – een verzoek tot toestemming om te verblijven in een aangewezen gebied in te dienen, en de beslissing op dat verzoek. Ook de mediacampagne en voorlichting die zal plaatsvinden op het moment dat een nieuw gebied wordt aangewezen leveren kosten op. Gelet op de verwachting van een gering aantal personen dat een verzoek om toestemming zal doen, zijn de financiële gevolgen na ingebruikneming van de procedure echter waarschijnlijk gering. Voor de initiële ontwikkeling van een online tool, mediacampagnes en voorlichting, en de structurele uitvoering van de toestemmingsverlening is structureel 250.000 euro gereserveerd in de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (NCTV).

II. Artikelsgewijze toelichting

ARTIKEL I

Onderdeel A

Met de wijziging van *artikel 7, tweede en derde lid Sr* wordt bewerkstelligd dat extraterritoriale rechtsmacht kan worden uitgeoefend ten aanzien van Nederlanders en Nederlandse ingezetenen die het voorgestelde nieuwe misdrijf van artikel 134b Sr plegen, waarbij het niet van belang is of de gedraging in het desbetreffende land strafbaar is gesteld.

Onderdeel B

Bij Wet van 22 april 2015 tot implementatie van de richtlijn 2013/40/EU van het Europees Parlement en de Raad over aanvallen op informatiesystemen en ter vervanging van Kaderbesluit 2005/222/JBZ van de Raad (PbEU L 218/8) (Stb. 2015, 165) is een aantal strafbaarstellingen op het terrein van cybercriminaliteit gewijzigd. Zo is artikel 161sexies, onderdeel 1°, Sr verplaatst naar een nieuw artikel 350c Sr (Kamerstukken II 2014/15, 34 034, nr. 3, blz. 6). Daarbij is verzuimd dit nieuwe misdrijf – indien gepleegd met een terroristisch oogmerk – aan te wijzen als terroristisch misdrijf (overeenkomstig artikel 161sexies, onderdeel 1°, oud Sr). Dit wordt thans hersteld door opnemng van een verwijzing naar artikel 350c in artikel 354a, dat reeds in artikel 83 Sr is aangewezen als terroristisch misdrijf. In dezelfde wet is artikel 138b Sr gewijzigd en zijn aan dat artikel toegevoegd enkele gedragingen – het ernstig verstoren van geautomatiseerde werken – waarvan het denkbaar is dat zij worden gepleegd met een terroristisch oogmerk. Voorgesteld wordt om deze misdrijven aan te merken als terroristisch misdrijf indien zijn worden gepleegd met een terroristisch oogmerk, met een hogere strafbedreiging. Voor het aanmerken als terroristisch misdrijf, dat geschiedt door opnemng van artikel 138b, vijfde lid, in artikel 83 Sr, draagt dit onderdeel zorg.

Onderdeel C

De wijziging is toegelicht in paragraaf 3.3 van het algemene deel van deze toelichting.

Onderdelen D, E, I, J, L, M, N, P en Q

Deze wijzigingen betreffen het aanwijzen van terroristische misdrijven waarvoor ontzetting uit het kiesrecht mogelijk moet worden gemaakt. daarbij is op de volgende wijze te werk gegaan. Bij misdrijven die reeds aanleiding konden geven voor ontzetting van het kiesrecht, is niet een extra ontzettingmogelijkheid gecreëerd in geval sprake is van een terroristische variant van die misdrijven. Daarentegen zijn voor terroristische misdrijven waarbij ontzetting nog niet mogelijk was aparte, nieuwe bepalingen gemaakt, die worden geplaatst aan het einde van de afdeling waarin de desbetreffende misdrijven zijn opgenomen.

Onderdeel F

Het nieuwe *artikel 134b Sr* is toegelicht in paragraaf 3.1 van het algemene deel van deze toelichting. Opgemerkt dient nog te worden dat de zinssnede 'bij gebrek aan een rechtens te respecteren belang'



in *het eerste lid* een geobjectiveerd bestanddeel betreft, waarmee enkel is beoogd tot uitdrukking te brengen op welke grond toestemming kan worden verkregen: namelijk indien een persoon een dergelijk belang heeft. Welke belangen in dit verband een reden kunnen vormen voor het verlenen van toestemming, is besproken in subparagraaf 3.1.2. Ten slotte wordt nog opgemerkt dat het voorgestelde delict geen terroristisch misdrijf betreft.

Onderdeel G

De aanpassing volgt uit de aanpassing van artikel 160 Sv en is toegelicht in paragraaf 4.3 van het algemene deel van deze toelichting.

Onderdeel H

In aansluiting op de toelichting op Onderdeel B van Artikel 1 hierboven in de artikelsgewijze toelichting, voorziet dit onderdeel in een strafverhoging indien het misdrijf van artikel 138b Sr wordt gepleegd hetzij als feit om een terroristisch misdrijf voor te bereiden of gemakkelijk te maken (*artikel 138b, vierde lid, Sr*), hetzij als terroristisch misdrijf (*artikel 138b, vijfde lid, Sr*).

Onderdeel K

De wijziging is toegelicht in paragraaf 4.3 van het algemene deel van deze toelichting

ARTIKEL II

Onderdeel A

Door het nieuwe artikel 134b Sr in *artikel 67, eerste lid, onderdeel b, Sv* aan te merken als misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis kan worden toegepast, worden voldoende mogelijkheden gecreëerd om bij verdenking van dit misdrijf de verdachte aan te houden en onderzoek te verrichten. De wijziging van *artikel 67, vierde lid, Sv* is toegelicht in paragraaf 4.1 van het algemene deel van deze toelichting. Gronden voor voorlopige hechtenis die aan de orde kunnen zijn, betreffen bijvoorbeeld collusie- en vluchtgevaar.

Onderdeel B

Het nieuwe *artikel 126zsa Sv* is toegelicht in paragraaf 4.2 van het algemene deel van deze toelichting.

Onderdeel C

De wijziging van *artikel 160 Sv* is toegelicht in paragraaf 4.3 van het algemene deel van deze toelichting. Hier kan nog worden opgemerkt dat voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten op grond van de Wet op inlichtingen- en veiligheidsdiensten een apart, van deze regeling te onderscheiden kader geldt, alsmede een geïnstitutionaliseerde procedure, voor het – bij ambtsbericht – ter kennis brengen van strafbare feiten aan het openbaar ministerie.

ARTIKELEN III – VI

Het betreft wijzigingen waarin de ontzetting van het kiesrecht – zoals is toegelicht in paragraaf 4.2 van het algemene deel van deze toelichting – mogelijk wordt voor terroristische misdrijven opgenomen in een aantal bijzondere wetten. Daarbij wordt de systematiek gevolgd zoals beschreven in de toelichting op Artikel I, onderdelen D, E, H, I, K, L, M, O en P hierboven in de artikelsgewijze toelichting.

ARTIKEL VII

Het betreft een gebruikelijke inwerkingtredingsbepaling.

De Minister van Veiligheid en Justitie,