

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enkele andere wetten tot versterking van het strafrecht en verbetering van strafvorderlijke mogelijkheden om terrorisme te bestrijden (versterking strafrechtelijke aanpak terrorisme)

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 geweldsdaden 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 Hoofdredacteurs 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 delictsomschrijving 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 terroristisch 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 mogelijkwjs 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 beschermde 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 gevaarstelling 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 ruien 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 bezwaren 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 geschriften 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 aanraade, 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. Vooralsnog 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 opneming 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 opneming 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 ontzettingsmogelijkheid 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 zinsnede ‘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,