

Aan de Koning

**Directie Wetgeving en  
Juridische Zaken**  
sector straf- en sanctierecht

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl/venj](http://www.rijksoverheid.nl/venj)

**Registratienummer**  
2092820

Datum 23 juni 2017  
Onderwerp 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.

**Directie Wetgeving en  
Juridische Zaken**  
sector straf- en sanctierecht

**Datum**  
23 juni 2017

### **3. Noodzaak verruiming voorlopige hechtenis**

2092820

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'**

**Directie Wetgeving en  
Juridische Zaken**  
sector straf- en sanctierecht

**Datum**  
23 juni 2017

2092820

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 (opruiing), 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 opnemng 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 opruiing (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 ander 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 vergemakkelijgingsmisdrijf 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.<sup>1</sup> 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.

**Directie Wetgeving en  
Juridische Zaken**  
sector straf- en sanctierecht

**Datum**  
23 juni 2017

2092820

---

<sup>1</sup> 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.

## **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

**Directie Wetgeving en  
Juridische Zaken**  
sector straf- en sanctierecht

**Datum**  
23 juni 2017

2092820