

# **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)**

## **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

### **1. Inleiding**

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag. Het verheugt mij dat de leden van de VVD-fractie het doel van het wetsvoorstel onderschreven om op strafrechtelijk terrein al het mogelijke te doen om verdachten van terrorisme, zowel terugkeerders als andere (solistische) daders, op adequate wijze te kunnen opsporen en vervolgen. De vragen die deze leden stelden over de inhoud van het voorstel zal ik graag beantwoorden.

De leden van de CDA-fractie beoordeelden de extra mogelijkheden die het voorstel biedt voor een effectieve aanpak van terrorisme als zeer waardevol. Hun vragen over het wetsvoorstel zal ik hieronder graag van een antwoord voorzien. Hetzelfde geldt voor de vragen van de leden van de PvdA-fractie, die eveneens vermeldden met belangstelling te hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en daarbij slechts enkele vragen te hebben. De leden van de SP-fractie onderstreepten op hun beurt het grote belang van een effectieve terrorismebestrijding en meenden dat strafrechtelijke maatregelen daar een belangrijk onderdeel van zijn. Ik hoop hun vragen en opmerkingen bij dit wetsvoorstel in het navolgende naar tevredenheid van deze leden te kunnen beantwoorden.

De leden van de D66-fractie waren de mening toegedaan dat de overheid alles in het werk moet stellen om terroristische aanslagen, zoals deze de afgelopen periode zowel in Europese steden als elders in de wereld hebben plaatsgevonden, te voorkomen. Zij wilden het wetsvoorstel evenwel kritisch bekijken in het licht van bewezen effectiviteit van dergelijke maatregelen, mede omdat nieuwe terreurwetgeving naar hun mening leidt tot mogelijke inperking van grondrechten. Naar aanleiding daarvan hadden deze leden enkele vragen die ik hierna graag zal beantwoorden.

Ook de leden van de GroenLinks-fractie onderschreven de door de regering gevoelde verplichting om binnen de grenzen van het recht alles in het werk te stellen om geweldsdaden te voorkomen en verdachten voor de strafrechter te brengen. Zoals deze leden opmerkten zijn de voorgestelde maatregelen tot stand gekomen na een uitvoerige analyse van nut, noodzaak en proportionaliteit. Zij wezen daarbij op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State waarin de Afdeling ten aanzien van een eerdere concept-versie van het voorliggende wetsvoorstel aanraadde om de motivering aan te scherpen. Graag verduidelijk ik deze leden dat naar aanleiding van het advies van de Afdeling de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel – voordat zij tezamen met het gewijzigde voorstel van wet en vergezeld van het nader rapport bij de Tweede Kamer werd ingediend - reeds is aangevuld met een nadere onderbouwing van de voorgestelde maatregelen. In het navolgende hoop ik de inhoud van het voorstel verder te kunnen verhelderen op de onderdelen waarover deze leden nog vragen hebben gesteld.

Op de verwijzing van de leden van de fractie van GroenLinks naar de in het artikel van 23 augustus 2017 in NRC.next ‘Helpen al die maatregelen tegen terrorisme eigenlijk wel?’,

ingenomen stelling dat diverse strafrechtelijke en bestuursrechtelijke maatregelen nauwelijks effectief zijn, wil ik graag als volgt reageren. Het is de vraag of een analyse die wat betreft het strafrecht slechts vijftien regels telt (en ten aanzien van bestuursrechtelijke maatregelen nog minder) voldoende diep inzicht in de praktijk verschaft. De indruk wordt gewekt dat het strafrecht weinig effectief is omdat slechts een handvol terugkeerders zou zijn veroordeeld. Een blik op de rechtspraak bevestigt dat beeld echter geenszins. Er zijn inmiddels tientallen strafzaken gevoerd tegen terrorismeverdachten (zowel tegen verdachten die naar Syrië wilden afreizen, als personen die daar hebben deelgenomen aan terroristische organisaties, en inmiddels al dan niet zijn teruggekeerd) – en die zijn over het algemeen succesvol verlopen (een overzicht is opgenomen in A. Fransen, J. Kerkhofs, P.A.M. Verrest, *Terrorisme: een analyse van het Belgische en Nederlandse materieel strafrecht – preadviezen Nederlands-Vlaamse Vereniging voor Strafrecht, WLP, Oisterwijk 2017*, p. 188-190). Een andere suggestie in de bewuste bijdrage luidt dat terrorismewetgeving – onder meer strafvorderlijke maatregelen – , doordat ze na hun totstandkoming niet vaak gebruikt worden, geen zin zouden hebben of symboolwetgeving zouden betreffen. Voor het merendeel van die maatregelen is echter nooit de dragende overweging geweest dat ze vaak zouden worden toegepast – hetgeen ook telkens in de toelichting op die wetgevende maatregelen is beschreven. Het gaat om maatregelen met een aanvullend karakter: zij zorgen ervoor dat op momenten waarop de toepassing van bevoegdheden tot opsporing van reguliere misdrijven niet mogelijk is bij gebreke aan een toereikende verdenking, deze bevoegdheden voorhanden zijn ter opsporing van terroristische misdrijven. Ook de maatregelen opgenomen in dit wetsvoorstel moeten in dat licht worden bezien.

De leden van de ChristenUnie-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en spraken begrip uit voor het weglaten uit dit wetsvoorstel van een strafbaarstelling van verblijf zonder toestemming in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied. Zoals deze leden opmerkten neemt het wetsvoorstel een bepaalde plaats in binnen een breder scala van onderling gecoördineerde preventieve en repressieve maatregelen ter bestrijding van terrorisme. De Nationale Coördinator Terrorismen en Veiligheid (NCTV) is verantwoordelijk voor die coördinatie. In de notitie ‘Integrale aanpak terrorisme’ van 24 november 2017, wordt uiteengezet hoe terrorisme wordt bestreden vanuit alle denkbare perspectieven: van lokale aanpak en het tegengaan van extremisme tot versterking van de opsporing en vervolging van jihadisten (Kamerstukken II 2017/18, 29 754, nr. 436). Deze brede benadering kenmerkt het Nederlandse beleid ter voorkoming van terrorisme en vormt ook voor dit kabinet het noodzakelijk fundament voor een effectieve bestrijding van terrorisme. In het Dreigingsbeeld Terrorismen Nederland (DTN) wordt periodiek verslag gedaan van de aanpak en verantwoording afgelegd voor de werking van het geheel van de preventieve en repressieve maatregelen in de praktijk.

Het voorliggende wetsvoorstel zorgt in dat verband voor een uitbreiding van een aantal reeds bestaande mogelijkheden voor opsporing en vervolging van terrorisme, zoals geïntroduceerd door eerdere (strafrechtelijke) wetgeving ter bestrijding van terrorisme. Bij gelegenheid van die eerdere wetgeving – zo beantwoord ik de vraag die deze leden stelden over evaluatie – is in de meeste gevallen voorzien in een evaluatie-instrument of, in het geval van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding, van een heroverwegingsmodaliteit. Ik wijs op het vijf jaar durende monitor-onderzoek van het WODC ten aanzien van de Wet verruiming mogelijkheden opsporing en vervolging terroristische misdrijven (zie B.J. Van Gestel, C.J. de Poot, *Evaluatie Wet opsporing terroristische misdrijven, WODC, Cahier 2014-6, Den Haag 2014*). Het ligt mijns inziens voor de hand om ook ten aanzien van de werking van het onderhavige wetsvoorstel een evaluatie voor te stellen na enkele jaren.

Het strekt tot genoegen dat de leden van de 50PLUS-fractie hun steun uitspraken voor wetsvoorstel. Op hun vragen en opmerkingen zal ik in deze nota graag ingaan.

De leden van de SGP-fractie, die met belangstelling hadden kennisgenomen van het voorstel, stelden een vraag over de motivering waarmee is afgezien van opnemings van een strafbaarstelling van het zonder toestemming verblijven in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied. Een belangrijke reden daarvoor is, zoals deze leden vermeldden, dat thans blijkt dat in bijna alle gevallen waarin personen vrijwillig naar gebieden zijn gegaan die onder controle staan van IS of Jabhat-al-Nusra, veroordeling wegens deelneming aan een terroristische organisatie en/of voorbereiding van terroristische aanslagen volgt. Dit is alleen anders wanneer niet kan worden bewezen dat iemand in het bewuste gebied is geweest – daarom wordt gesproken van ‘bijna alle gevallen’.

Bij de eerste strafzaken tegen Syriëgangers drie jaar geleden was dit beeld anders, hetgeen ook verklaart waarom het OM op eerder moment voor een strafbaarstelling van vrijwillig verblijf in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied een rol als vangnet bij de berechting zag weggelegd. De snel groeiende kennis over de situatie in de strijdgebieden – onder andere op grond van het onderzoek ‘Bestemming Syrië; Een exploratieve studie naar de leefsituatie van Nederlandse ‘uitreizigers’ in Syrië’ van D. Weggemans e.a. (Leiden/Amsterdam 2016) en AIVD-rapporten – en de ervaring met de opbouw van het bewijs in deze zaken, hebben er daarna snel toe geleid dat terrorismeverdachten die zich in strijdgebieden begeven, succesvol kunnen worden vervolgd wegens voorbereiding van terroristische misdrijven en/of deelneming aan een terroristische organisatie. Daarbij teken ik aan dat vrouwen over het algemeen een van mannen afwijkende rol vervullen in het kader van de activiteit van de betreffende terroristische organisaties, omdat zij niet altijd zelf actief deelnemen aan gevechtshandelingen, maar de strijd – de deelname van de mannen daaraan – op andere wijze steunen. Het openbaar ministerie gaat er evenwel van uit dat het ook met betrekking tot vrouwelijke verdachten over voldoende aanknopingspunten kan beschikken om hen strafrechtelijk te kunnen vervolgen. Uit een eerste uitspraak van de Rechtbank Rotterdam blijkt dat vrouwelijke verdachten die in de bewuste gebieden strijders ondersteunen, zich schuldig maken aan de voorbereiding van terroristische misdrijven (Rechtbank Rotterdam 13 november 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:8858).

Het openbaar ministerie heeft mij aangegeven dat er geen zaken zijn van Syriëgangers (mannen noch vrouwen) die na het uitroepen van het jihadistisch kalifaat zijn uitgereisd of die na het uitroepen van het jihadistisch kalifaat in het strijdgebied zijn gebleven waarin van vervolging moet worden afgezien wegens het ontbreken van voldoende strafrechtelijke mogelijkheden. Hierin kan dus geen noodzaak worden gevonden voor de introductie van een strafbaarstelling van het zonder toestemming verblijven in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied – althans niet met betrekking tot de strijd van terroristische organisaties in Syrië en Irak. De slagkracht van het openbaar ministerie zou er derhalve niet door worden versterkt. Integendeel: er moet gewaakt worden voor een onterechte suggestie die zou kunnen uitgaan van een dergelijk voorstel met betrekking tot de strijd in Syrië en Irak, namelijk dat een nieuwe aparte strafbaarstelling nodig is omdat het verblijf bij IS en andere organisaties – in weerwil van de inmiddels tot stand gekomen jurisprudentie – niet strafbaar zou zijn.

Voor de volledigheid vermeld ik dat er nog andere redenen zijn waarom een gebiedsstrafbaarstelling thans niet meer zou werken in verband met de activiteit van

terroristische organisaties in Syrië en Irak. De desbetreffende terroristische organisaties hebben het afgelopen jaar dusdanig aan terrein verloren, dat er geen geografisch afgebakende gebieden meer kunnen worden aangewezen waarover zij duurzaam controle uitoefenen en ten aanzien waarvan de stelling kan worden ingenomen dat het zich naar die gebieden begeven noodzakelijkerwijs met zich brengt dat moet worden deelgenomen aan de activiteiten van een terroristische organisatie. De strafbaarstelling zoals die was voorgesteld in de concept-versie van dit wetsvoorstel die voor advies aan de Afdeling advisering is voorgelegd, was nochtans gebaseerd op die redenering.

## **2. Ontvangen adviezen**

De leden van de VVD-fractie merkten terecht op dat het voorstel tot strafbaarstelling van verblijf in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied, geen onderdeel meer uitmaakt van onderhavig wetsvoorstel. Zoals zij aangaven en hierboven in antwoord op vragen van de SGP-fractie reeds aan de orde is gekomen, was de belangrijkste reden hiervoor dat kan worden vastgesteld dat de vervolging van Syriëgangers inmiddels voorspoedig verloopt. Deze leden vroegen of, ondanks deze positieve ontwikkeling van de rechtspraak, het niet alsnog nuttig kan zijn een dergelijke strafbepaling als eventueel vangnet te hebben, mocht de rechter het bewijs van (poging tot) deelneming aan een terroristische organisatie of het voorbereiden dan wel plegen van terroristische misdrijven in een bepaalde zaak onvoldoende vinden. Op deze vraag moet – althans met betrekking tot de strijd van terroristische organisaties in Syrië en Irak – ontkennend worden geantwoord, om de redenen die ik hierboven reeds in mijn antwoord op vragen van de SGP-fractie naar voren heb gebracht.

Tegelijk moet worden onderkend dat een strafbaarstelling van het zonder toestemming verblijven in een – bij algemene maatregel van bestuur aangewezen – gebied dat onder controle staat van een terroristische organisatie, in de toekomst mogelijk op enig moment wel toegevoegde waarde kan hebben. Niet uit te sluiten valt namelijk dat in de komende jaren elders in de wereld nieuwe centra van jihadisme ontstaan, die mogelijk opnieuw een aanzuigende werking hebben op Nederlanders en in het verlengde daarvan een gevaar opleveren voor onze nationale veiligheid. De ervaring met de strijd in Syrië en Irak heeft geleerd dat het dan mogelijk eerst enige tijd duurt, voordat een voldoende scherp beeld ontstaat van de situatie ter plaatse en van de rol die uitgereisde Nederlandse burgers vervullen in de strijd van de bewuste terroristische organisatie, om tot succesvolle vervolging wegens betrokkenheid bij terroristische misdrijven te komen. Met het oog daarop is in het regeerakkoord aangekondigd dat alsnog een voorstel tot strafbaarstelling van verblijf zonder toestemming in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied wordt voorbereid.

Het voorstel wordt in een separaat wetsvoorstel uitgewerkt en zal op korte termijn voor advies worden voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Als uitgangspunt kan de strafbaarstelling van het zonder toestemming verblijven in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied gelden, zoals die eerder voor advies aan de Afdeling advisering is voorgelegd. Echter zal dit eerdere voorstel goed tegen het licht worden gehouden met het oog op het bevorderen van de bestendigheid van de strafbaarstelling en het geschikt maken voor duurzaam gebruik. Daarbij is het streven een oplossing te vinden voor punten van kritiek die het eerdere voorstel ontving. Ik noem de aanwijzing van gebieden waarop de strafbaarstelling van toepassing is, en de noodzaak om meer duidelijkheid te verschaffen over de vraag in welke omstandigheden personen een rechtens te respecteren belang hebben op grond waarvan zij zich toch naar de bewuste gebieden moeten kunnen begeven.

### 3. Strafrechtelijke maatregelen

#### 3.1 *Ontzetting uit het kiesrecht*

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen om een nadere toelichting op de mogelijkheid voor een rechter om een dader van een terroristisch misdrijf te ontzetten uit het kiesrecht. Zij vroegen of het leidende beginsel hiervoor is dat naar de aard van de concrete gedragingen van het individu sprake moet zijn van aantasting van de grondslagen van het Nederlands staatsbestel. Hun zienswijze is in zoverre juist dat van een dergelijke aantasting sprake is, indien de rechter het terroristisch oogmerk waarmee de dader misdrijf heeft gepleegd, bewezen verklaart. Niet van belang is echter of de feitelijke gedraging zelf daadwerkelijk de grondslagen van het staatsbestel heeft aangetast. Mocht deze eis wel gesteld worden, dan zou twijfel kunnen ontstaan over de vraag of een mislukte terroristische aanslag wel een aantasting van de grondslagen van het Nederlands staatsbestel oplevert. Dat komt het kabinet voor als een onwenselijke situatie.

De leden van de SGP-fractie merkten op dat het kabinet het advies van de Kiesraad om ook enkele andere misdrijven te laten gelden als misdrijven waarbij ontzetting uit het kiesrecht mogelijk is, niet heeft uitgevoerd in dit wetsvoorstel. Zij vragen of de regering wel in een ander verband van plan is om dit verzoek te voldoen. Het advies van de Kiesraad om tevens ook de misdrijven van de artikelen 121a, 123a en 124a van het Wetboek van Strafrecht aanleiding te kunnen laten geven tot ontzetting van het kiesrecht, valt buiten het bestek van dit wetsvoorstel: bij deze misdrijven gaat het immers niet om terroristische misdrijven. Los hiervan is er geen voornemen om voor deze misdrijven ontzetting uit het kiesrecht mogelijk te maken. Met het aanwijzen van delicten die tot uitsluiting van het Kiesrecht kunnen leiden dient grote terughoudendheid te worden betracht.

#### 3.2 *Aanmerken als voorbereidingsmisdrijf (artikel 83b Sr)*

De leden van de CDA-fractie merkten op dat onderhavig wetsvoorstel onder meer beoogt de misdrijven training voor terrorisme en financieren van terrorisme in artikel 83b Sr aan te wijzen als misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf. Deze leden vroegen om enkele voorbeelden van situaties die wel en situaties die niet komen te vallen onder deze nieuwe voorbereidingsmisdrijven. In antwoord op deze vraag stel ik graag voorop dat de misdrijven training voor terrorisme (artikel 134a Sr) en financieren van terrorisme (artikel 421 Sr) naar hun aard voorbereidingsmisdrijven zijn: ze stellen gedragingen strafbaar die plaatsvinden met het oog op het plegen van een ander misdrijf in de sfeer van terrorisme.

Beide misdrijven spelen nu reeds een rol in de opsporing, vervolging en berechting van voorbereiding van terroristische misdrijven. In zoverre verandert de voorgestelde formele aanwijzing als misdrijf in de zin van artikel 83b Sr niets. De voorgestelde wijziging heeft niet tot doel de reikwijdte van de strafbaarstellingen van de artikelen 134a Sr en 421 Sr te vergroten, bijvoorbeeld omdat er fenomenen van terrorisme bestaan die thans op grond van de huidige bepalingen niet zouden kunnen worden vervolgd. De wijziging is vooral ingegeven door internationale verplichtingen (onder andere de EU richtlijn terrorismebestrijding) en de wetssystematiek. Het trainen voor terrorisme en het financieren van terrorisme karakteriseren zich bij uitstek als misdrijven ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf, en worden ook door de EU richtlijn terrorismebestrijding als zodanig aangemerkt.

Wel is het zo dat door de aanwijzing van de misdrijven training voor terrorisme en financieren van terrorisme als misdrijf in de zin van artikel 83b Sr, de desbetreffende misdrijven worden verbonden met andere misdrijven die gedragingen strafbaar stellen in

relatie tot de categorie ‘misdrijven ter voorbereiding of vergemakkelijking van terrorisme’. Zo verhoogt artikel 131, tweede lid Sr, de maximumstraf voor het misdrijf opruiing, indien de opruiing ziet op een misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van terrorisme. Dit betekent dat in het vervolg voor het opruien tot het financieren van terrorisme een hogere maximumstraf zal bestaan. Artikel 421 Sr stelt als ‘financiering van terrorisme’ mede strafbaar het verstrekken van geldelijke steun aan het plegen van een misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van terrorisme. Dit betekent dat in het vervolg op grond van dit wetsvoorstel de strafbaarstelling van financiering betrekking kan hebben op het plegen van het misdrijf ‘training voor terrorisme’ van artikel 134a Sr. Andersom, omdat artikel 134a Sr mede betrekking heeft op het trainen voor het plegen van een misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van terrorisme, zal in het vervolg op grond van dit wetsvoorstel, het trainen voor het financieren van terrorisme strafbaar zijn.

Dit zijn naar mijn mening duidelijke voorbeelden van laakbare gedragingen die zich in de praktijk kunnen voordoen. In die zin is er voor de vrees van een keten van handelingen die door de gecreëerde samenhang ineens strafbaar zouden worden geen reden. Te ruime strafrechtelijke aansprakelijkheidstelling wordt verder voorkomen doordat de concrete gedragingen opgenomen in betrokken strafbepalingen altijd met een vorm van opzet moeten worden gepleegd. Daarmee geef ik ook een antwoord op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie of gedragingen gecriminaliseerd kunnen worden die losstaan van de concrete intenties om een terroristisch misdrijf te begaan. Het is dus niet mogelijk dat het verrichten van een neutrale handeling ineens in de sleutel van terrorisme wordt geplaatst en strafbaar is, omdat aan het einde van de keten iemand totaal onverwacht een terroristisch motief blijkt te hebben. De aan het woord zijnde leden van de GroenLinks-fractie hebben hierboven reeds relevante voorbeelden kunnen vinden van gedragingen die op grond van het wetsvoorstel zouden kunnen worden vervolgd als ‘training voor terrorisme’ of ‘financieren van terrorisme’. Voor de suggestie van deze leden om met het oog op de rechtszekerheid en voorzienbaarheid deze gedragingen preciezer te omschrijven, bijvoorbeeld in beleidsregels, zie ik geen aanleiding. Als gezegd gaat het om strafbaarstellingen die reeds in de wet zijn voorzien en die voldoende nauwkeurig omschreven zijn. Bovendien is er inmiddels voldoende rechtspraak met betrekking tot terroristische misdrijven en misdrijven ter voorbereiding en vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf, waaronder ook de artikelen 134a en 421 Sr om de inhoud daarvan te kunnen duiden. Meer in het algemeen ben ik daarvan ook geen voorstander, omdat ten onrechte de suggestie zou kunnen worden gewekt dat de voorbeelden van gedragingen die onder een bepaalde strafbaarstelling zouden vallen, limitatief zouden zijn. De strafbaarstellingen inzake terrorisme zijn nu juist zo veel mogelijk ingericht om het hoofd te bieden aan veranderende verschijningsvormen en steeds nieuwe fenomenen van terrorisme.

Het wetsvoorstel wil tevens mensensmokkel als misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van terroristisch misdrijf aanwijzen. De leden van de CU-fractie vroegen in dit kader of elke vorm van mensensmokkel aangemerkt kan worden als een misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf of dat er aangetoond dient te worden dat er (potentiële) terroristen zijn (mee)gesmokkeld. Mijn antwoord op deze vragen luidt als volgt. Voorgesteld wordt om artikel 197a, zesde lid, Sr de bestraffing van een handeling die te kwalificeren valt als mensensmokkel en die wordt gepleegd met het oogmerk om een terroristisch misdrijf voor te bereiden of gemakkelijk te maken met een hoger wettelijk strafmaximum mogelijk te maken. Het gaat met andere woorden om een handeling van mensensmokkel – langs de lijnen van artikel 197a, eerste en tweede lid, Sr – die wordt gepleegd met een dergelijk oogmerk. Of er daadwerkelijk potentiële terroristen zijn meegesmokkeld is voor een bewezenverklaring niet vereist. Mij zijn overigens geen gevallen

bekend – zo beantwoord ik een vraag die de leden van de SGP-fractie in dit verband nog stelden – waarbij op grond van de huidige strafbaarstelling van mensensmokkel niet tegen dergelijke fenomenen van mensensmokkel kan worden opgetreden.

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

##### *4.1 Verlenging van voorlopige hechtenis zonder ernstige bezwaren*

De leden van de CDA-fractie stelden een aantal vragen over nut en noodzaak van de voorgestelde verruiming van de mogelijkheid om – bij verdenking van terroristische misdrijven – voorlopige hechtenis toe te passen zonder daaraan het vereiste te stellen van ernstige bezwaren tegen de verdachte.

Ik kan deze leden geruststellen dat zich tot dusver geen problemen rond de vrijheidsbeneming van verdachten in onderzoek naar terroristische misdrijven hebben voorgedaan, omdat de eerder reeds verruimde mogelijkheid om bij verdenking van een terroristisch misdrijf gedurende 14 dagen zonder ernstige bezwaren bewaring toe te passen, tot dusver voldoende uitkomst bood. Echter wil ik benadrukken dat een blik op het onderzoek in terrorismezaken in binnenland en buitenland (onder andere het onderzoek naar de aanslagen in Brussel in 2016 en in Parijs 2015), het nut van de voorgestelde maatregel snel duidelijk maakt. In onderzoek naar de daders van – de voorbereiding van – terroristische aanslagen ontstaat vaak pas na een aantal weken inzicht in de exacte rol van verschillende betrokkenen, vooral omdat zij hebben geleerd afschermingstactieken toe te passen. Alleen met intensief onderzoek naar (al dan niet gecodeerd) gegevensverkeer en moeilijk toegankelijk gemaakte gegevensdragers komt het onderzoek vooruit. Dat is een tijdrovende kwestie. Intussen bestaat het risico dat een deel van een terroristische cel dan nog in vrijheid is en de voorbereiding van aanslagen kan voortzetten.

Zoals de leden van de CDA-fractie aangaven zou de voortgang van het onderzoek in theorie ook kunnen worden vertraagd doordat de strafrechtelijke samenwerking met andere landen noodzakelijk is, waarin soms lange tijd moet worden gewacht op de resultaten van verzoek om rechtshulp aan buitenlandse autoriteiten. Dit lijkt echter in de praktijk van terrorismeonderzoeken niet tot dermate grote problemen te leiden dat hierin een extra aanleiding voor het voorstel zou kunnen worden gevonden.

Met de leden van de D66-fractie ben ik het graag eens dat de toepassing van voorlopige hechtenis altijd met de nodige terughoudendheid en zorgvuldigheid dient te gebeuren. Zij wensten een nadere onderbouwing van de noodzaak van het voorstel in het licht van de grondwettelijke en verdragsrechtelijke verplichtingen in dit verband.

De door deze leden genoemde verdrags- en grondwetsartikelen hebben met elkaar gemeen dat zij strenge eisen stellen aan het toepassen van vrijheidsbeneming. Deze eisen wijken onderling niet of nauwelijks af. Vrijheidsbeneming dient uitzondering te zijn en daartoe kan alleen worden besloten door een rechter. De doelstelling van vrijheidsbeneming moet liggen in het zekerstellen van de aanwezigheid van een verdachte op basis van een redelijke verdenking dat hij een strafbaar feit heeft begaan, hem te beletten nogmaals een strafbaar feit te plegen of te vluchten nadien. Die redelijke verdenking van een strafbaar feit is voor het EHRM het uitgangspunt bij voorlopige hechtenis (zie EHRM 30 augustus 1990, application nr. 12244/81; Fox, Campbell & Hartley tegen het Verenigd Koninkrijk). Aan de ernst van het strafbare feit waarbij de verdachte zou zijn betrokken worden echter door de verdragen geen specifieke eisen gesteld.

De verlangde redelijke verdenking moet op voor de rechter toetsbare feiten zijn gebaseerd (EHRM 16 oktober 2001, application nr. 37555/97; O'Hara tegen Verenigd

Koninkrijk). Na een aantal dagen detentie moet er naast de redelijke verdenking ook sprake zijn van gronden die de vrijheidsbeneming van de verdachte rechtvaardigen; daar ligt in zekere zin het zwaartepunt van de toetsing van de rechtmatigheid van toepassing van voorlopige hechtenis. Het gaat om het vaststellen of sprake is van een van de volgende gronden voor voorlopige hechtenis: vluchtgevaar, het voorkomen van strafbare feiten, collusiegevaar en bescherming van de openbare orde (EHRM 5 juli 2016, application nr. 23755/07; Buzadji tegen Moldavië). Naarmate de vrijheidsbeneming langer duurt, dient strenger te worden getoetst of de aangegeven gronden voor voorlopige hechtenis afgezet tegen de lange duur van vrijheidsbeneming nog steeds ‘sufficient and relevant’ zijn. Dit zal ook duidelijk moeten worden gemotiveerd (EHRM 22 mei 2012, application nr. 5826/03; Idalov tegen Rusland). In algemene zin valt wel aan te nemen dat – in aanvulling op vooral de gronden voor toepassing van voorlopige hechtenis – sprake zal moeten zijn van een zekere proportionaliteit in relatie tot de ernst van het strafbare feit waarvan de verdachte wordt verdacht.

In dit verband wil ik hier graag vermelden dat, conform hetgeen daaromtrent in het regeerakkoord is aangekondigd, het voorstel om gedurende een langere termijn voorlopige hechtenis mogelijk te maken op basis van een verdenking van een terroristisch misdrijf, nog nader zal worden gepreciseerd: de regeling zal worden toegespitst op een specifieke categorie van ernstige terroristische misdrijven. Het gaat daarbij om de misdrijven waarvan terugkeerders uit de strijdgebieden in het Midden-Oosten worden verdacht – een groep van verdachten waarop toepassing van de maatregel nodig zou kunnen zijn: in het bijzonder het plegen van terroristische aanslagen, voorbereiding van terroristische aanslagen en deelneming aan een terroristische organisatie. De bij deze nota naar aanleiding van verslag gevoegde nota van wijziging strekt hiertoe. Meer concreet gaat het om de misdrijven voorbereiding van terroristische misdrijven (artikel 96, tweede lid, Sr) en deelneming aan een terroristische organisatie (artikel 140a Sr). Op deze wijze wordt de reikwijdte van de maatregel beperkt, terwijl tegelijkertijd niet wordt uitgesloten dat de maatregel indien noodzakelijk kan worden toegepast in relatie tot verdachten die van dezelfde zware terroristische misdrijven worden verdacht, maar die geen terugkeerders zijn, of van wie het niet zeker is of zij in het Midden-Oosten zijn geweest.

Het spreekt voor zich dat er, gegeven het uitzonderingskarakter van de maatregel, en de verwachte toepassing van de maatregel in slechts enkele gevallen, geen noemenswaardige uitvoeringslasten worden voorzien. In de door deze leden aangehaalde opmerking uit het advies van de NOvA, die stelt dat in terreurzaken de ervaring is dat relatief snel ernstige bezwaren worden aangenomen, zie ik een aanvullende reden voor het voorstel. Het is immers niet goed dat de rechter zich – gegeven het ook door hem gevoelde risico (dit komt tot uitdrukking in het feit dat zij voldoende gronden zien om een verdachte langer vast te houden, maar dit niet zouden kunnen effectueren door het missen van de formele verstevigde verdenking) gedwongen zouden voelen om de, in het kader van de zorgvuldigheid die dient te worden betracht bij beslissingen over vrijheidsbeneming, zo belangrijke wettelijke vereisten op te rekken.

Voor een antwoord op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie naar concrete voorbeelden waaruit de noodzaak blijkt om de mogelijkheden van voorlopige hechtenis uit te breiden voor verdachten waartegen geen ernstige bezwaren bestaan, en naar gevallen waarin een in bewaring genomen verdachte op vrije voeten moest worden gesteld omdat weliswaar sprake was van een verdenking, maar niet van ernstige bezwaren, veroorloof ik mij te verwijzen naar de antwoorden die ik hierboven heb gegeven op gelijklopende



vragen van de leden van de CDA-fractie. Deze leden zien het juist dat in deze situatie het instrumentarium van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen mogelijk ook een bijdrage levert. Op basis van deze wet kan aan personen die op grond van hun gedragingen in verband kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan, een aantal vrijheidsbeperkende maatregelen worden opgelegd. Maar deze wet bevat niet de mogelijkheid tot vrijheidsbeneming en kan dan ook geen uitkomst bieden in de gevallen waarin de rechter wel gronden voor voorlopige hechtenis aanwezig acht en – gelet op de gerezen verdenking tegen betrokkene – voorlopige hechtenis zou willen toepassen. Datzelfde geldt voor het door de leden van de GroenLinks-fractie geopperde alternatief dat zou bestaan uit het bij nieuwe of eerdere, geconcretiseerde verdenkingen de verdachte opnieuw oppakken. Juist de aanwezige gronden voor voorlopige hechtenis dringen immers aan op verdere vrijheidsbeneming.

De leden van de fractie van GroenLinks wezen erop dat het op grond van de rechtspraak van het EHRM inzake artikel 5 EVRM altijd nodig is dat een verdenking gebaseerd is op toetsbare feiten. Ik kan deze leden bevestigen dat de voorgestelde maatregel hierin geen verandering brengt. Voorlopige hechtenis is enkel aan de orde bij een verdenking van een feit waarvoor op grond van artikel 67 Sv voorlopige hechtenis kan worden toegepast. De rechter zal dit moeten kunnen toetsen, hetgeen voldoende feitelijke informatie over de betrokkenheid van de verdachte bij het plegen van een dergelijk feit veronderstelt. Naar verloop van tijd, naarmate de verdachte langer van zijn vrijheid is beroofd, zal die verdenking bovendien sterker moeten blijken uit het dossier (zie o.a. EHRM 28 oktober 1994, application nr. 14310/88; Murray tegen het Verenigd Koninkrijk en EHRM 6 april 2000, application nr. 26772/95 ; Labita tegen Italië). Daarom is in het voorstel de termijn van de voorlopige hechtenis waarbinnen het opsporingsonderzoek in ieder geval ernstige bezwaren tegen de verdachte moet opleveren, gelimiteerd tot dertig dagen gevangenschap.

De aan het woord zijnde leden spraken zich uit voor een nieuwe evaluatie van de door de Wet ter verruiming mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven geboden mogelijkheid om verdachten van terroristische misdrijven in bewaring te stellen zonder ernstige bezwaren. Zoals hierboven aangegeven is in 2014 de WODC-evaluatie over die wet verschenen, met cijfers over de periode 2007-2011. Navraag bij het openbaar ministerie leert dat er geen exacte cijfers beschikbaar zijn over de mogelijkheid om bewaring toe te passen zonder ernstige bezwaren. Een globale indruk is echter dat het gaat om enkele gevallen per jaar. Daarbij moet de kanttekening worden gemaakt dat het zicht hierop enigszins wordt ontnomen door de wijze van toepassing van de wettelijke mogelijkheid in de praktijk. Gegeven het feit dat bij een verdenking wegens een terroristisch misdrijf die verdenking al voldoende is om de verdachte in bewaring te stellen, hoeft een rechter-commissaris bij een beslissing over inbewaringstelling van een verdachte van een terroristisch misdrijf niet toe te komen aan de vraag of tegen de verdachte wellicht ook ernstige bezwaren kunnen worden aangenomen. Zo blijft het dus in het midden of in een zaak waarin de figuur toepassing vindt, deze ook daadwerkelijk toegevoegde waarde heeft omdat ernstige bezwaren zouden ontbreken.

Zoals reeds aangegeven, beschik ik helaas niet over gegevens met betrekking tot de toepassing van bewaring zonder ernstige bezwaren bij verdachten van terroristische misdrijven. Op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie in welke gevallen het bestaande instrumentarium tekort kan schieten, ben ik hierboven ingegaan. Wat betreft de verhouding van het voorstel en de conclusie van het College voor de Rechten van de Mens (CRM) dat beslissingen omtrent de voortdrijving van voorlopige hechtenis niet altijd kritisch worden overwogen en individueel gemotiveerd, kan ik het volgende opmerken. Dit voorstel zet juist aan tot een kritisch overwegen en individueel motiveren van de toepassing van

voorlopige hechtenis. Het uitzonderlijke karakter van de maatregel, dat in de voorgestelde wettelijke regeling tot uitdrukking komt door de korte opeenvolgende termijnen van tien dagen en de verplichting die daaruit volgt om telkens opnieuw te toetsen of wordt voldaan aan de wettelijke voorwaarden – in het bijzonder de aanwezigheid van een verdenking van een terroristisch misdrijf en de noodzaak van aanhoudende vrijheidsbeneming (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 beschikt ook over de mogelijkheid om tussentijds de rechtmatigheid van de (voortdurende) vrijheidsbeneming te laten onderzoeken door de rechter, door een verzoek tot opheffing of schorsing in te dienen (vgl. de artikelen 69 en 80 Sv).

Tot slot vroegen voornoemde leden mij in te gaan op de mogelijke contraproductieve effecten van dit wetsvoorstel, zeker in combinatie met plaatsing op de Terroristenafdeling. Zij verwezen daarbij naar het bericht in NRC Handelsblad d.d. 31 augustus 2016 ‘50 dagen onschuldig vast, straks ook hier in Nederland’ en stelden het vertrouwen van verschillende bevolkingsgroepen in de overheid aan de orde.

Het is inderdaad een belangrijke opdracht voor de overheid om ervoor te zorgen dat zij het vertrouwen van burgers niet beschaamt. Dit zou het geval kunnen zijn – ik neem aan dat de leden van de fractie van GroenLinks daarop doelden – wanneer verdachten ten onrechte in voorlopige hechtenis zouden worden geplaatst; een periode die door dit wetsvoorstel langer zou kunnen zijn. Deze verdachten worden als regel op één van de speciale terroristenafdelingen (TA) geplaatst. De gedetineerden op de TA verschillen van elkaar. Om maatwerk te waarborgen binnen detentie, is het van belang dat in de eerste fase van vrijheidsbeneming een accurate beoordeling plaatsvindt van het verspreidings- en veiligheidsrisico tijdens detentie. Mede aan de hand hiervan kan het regime nader worden vormgegeven.

Hoewel de leden van de SP-fractie aangaven het van het grootste belang te vinden dat verdachten van ernstige terreurdaden niet in vrijheid worden gesteld omdat er niet genoeg tijd is voor gedegen onderzoek, waren zij tevens van mening dat de noodzaak van deze maatregel niet mag zijn ingegeven enkel door tekortschietende onderzoekscapaciteit. Ik wil in de richting van deze leden graag verduidelijken dat deze wetswijziging niet het gevolg is van onvoldoende onderzoekscapaciteit bij opsporingsdiensten, het openbaar ministerie of het NFI. Het voorstel is wel op een andere manier ingegeven door een onderzoeksbeletsel te weten de tijd die in absolute zin nodig is voor complex forensisch onderzoek naar gegevensdragers. Dat onderzoek kost vaak de nodige tijd, ongeacht de voorrang die uiteraard door de betrokken instanties altijd zal worden gegeven aan dit soort onderzoek wanneer dat plaatsvindt in het kader van de opsporing van terrorisme.

Zoals de leden van de PvdA-fractie opmerkten, ligt de oorsprong van de voorgestelde verruiming in de motie Segers/Samsom, waarin het toenmalige kabinet werd opgeroepen om te bezien of de wettelijke mogelijkheden voor de voorlopige hechtenis bij terroristische misdrijven konden worden verbeterd (Kamerstuk 29 754, nr. 379). Hun vraag of er de afgelopen jaren daadwerkelijk terrorismeverdachten in vrijheid zijn gesteld bij gebrek aan ernstige bezwaren heb ik hiervoor reeds in reactie op een gelijkkluidende vraag van leden van de CDA-fractie ontkennend beantwoord.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen welke mogelijkheden zijn overwogen voor een nadere afbakening van de terroristische misdrijven waarvoor verlengde voorlopige hechtenis is toegestaan. De mogelijkheden daartoe zijn niet heel groot; de variabelen zijn dan vooral te vinden in de termijnen en de delictscenario's. Zoals ik hiervoor reeds heb aangegeven, heb ik mij op dit punt nader beraden. Deze nadere bezinning heeft geresulteerd in een voorstel voor een aangepaste regeling die recht doet aan hetgeen daaromtrent in het regeerakkoord is aangekondigd. Dit voorstel is opgenomen in de bij deze nota gevoegde nota van wijziging die de regeling om gedurende een langere termijn voorlopige hechtenis mogelijk te maken op basis van een verdenking van een terroristisch misdrijf toespitst op enkele zeer ernstige terroristische misdrijven. Op deze wijze wordt de ernst van het misdrijf gebruikt voor nadere afbakening, terwijl ook de complexiteit van het onderzoek naar deze misdrijven in de praktijk een gegeven is.

Omwille van een periodieke toetsing van de toepassing van gevangenhouding zonder ernstige bezwaren, is in het voorstel voorzien in een bevel van de rechtbank voor maximaal tien dagen. Dit betekent dat aan het einde van die termijn, de rechtbank wederom zal moeten controleren of alle vereisten voor voorlopige hechtenis nog steeds aanwezig zijn.

Naar ik hoop heeft de nadere uiteenzetting van de verruiming van de mogelijkheid om voorlopige hechtenis toe te passen bij verdachten van terroristische misdrijven de vraag van de leden van de 50PLUS-fractie over de juistheid van de keuze van verlenging van de mogelijkheid tot toepassing van voorlopige hechtenis zonder ernstige bezwaren bij een verdachte van terroristische misdrijven met dertig dagen, reeds beantwoord. Graag geef ik gevolg aan hun suggestie om nader in te gaan op het door de Raad voor de rechtspraak in zijn advies geschetste dilemma, waarvoor de rechter-commissaris die over inbewaringstelling of de rechtbank die over gevangenhouding beslist zich kan zien gesteld. Dat dilemma wordt gevormd door enerzijds de ernst van terrorisme als strafbaar feit en anderzijds de vaak in het begin van het onderzoek summier informatie die beschikbaar is voor de rechter om zijn beslissing over vrijheidsbeneming op te baseren. Ik merk op dat het voorstel hierin in zoverre verbetering brengt, dat de rechter die reden ziet (een grond) om de verdachte vast te houden en de verdenking van een terroristisch misdrijf voldoende onderbouwd acht, niet gedwongen is om nog een stevigere verdenking te beargumenteren om de door hem wenselijk geachte voorlopige hechtenis te kunnen bevelen.

De verbanden tussen georganiseerde criminaliteit en jihadisme waarop de leden van de fractie van 50PLUS wezen, bestaan zeker. Echter is de dreiging van georganiseerde misdaad – als er niet tevens een verdenking van een terroristisch misdrijf bestaat als reden om de toepassing van voorlopige hechtenis te verruimen onvoldoende. De rechtvaardiging voor een langere periode voorlopige hechtenis op basis van een verdenking van een terroristisch misdrijf kan specifiek worden gevonden in de grote dreiging voor de veiligheid van burgers en van de gehele samenleving die uitgaat van terrorisme. Daarom moet het mogelijk zijn om een verdachte van een ernstig terroristisch misdrijf – bijvoorbeeld het voorbereiden van een aanslag – langere tijd in voorlopige hechtenis te houden op basis van een verdenking om zoveel mogelijk tijd te hebben voor het complexe onderzoek in dit soort zaken.

De leden van de SGP-fractie vroegen om een schema van de regeling van voorlopige hechtenis, waaruit valt op te maken waar zich knelpunten voordoen en hoe dit wordt opgelost door het wetsvoorstel. Graag verwijs ik deze leden naar het schema dat ik op hun verzoek in een bijlage bij deze nota heb gevoegd.

#### *4.2 DNA-onderzoek bij een verdenking van terroristische misdrijven*

De leden van de CDA-fractie vroegen welke belemmeringen er op dit moment zijn om DNA-onderzoek op locatie uit te voeren en of de regering van plan is deze belemmeringen, indien mogelijk, weg te nemen.

Het is de bedoeling dat bij DNA-onderzoek op locatie — ook wel aangeduid als decentraal DNA-onderzoek — in opdracht van de officier van justitie of de rechter-commissaris met behulp van een gecertificeerd apparaat uit al dan niet op voorwerpen veilig gestelde sporen een DNA-profiel wordt gegenereerd om ernstige misdrijven op te sporen. Het DNA-profiel wordt vervolgens via een rechtstreekse verbinding aan het Nederlands Forensisch Instituut (verder: NFI) aangeboden. Het NFI beoordeelt dat DNA-profiel op kwaliteit. Indien het DNA-profiel kwalitatief geschikt is om in de DNA-databank op te nemen, wordt het opgeslagen en vergeleken met de andere daarin verwerkte DNA-profielen. Van het resultaat van deze actie maakt de DNA-deskundige van het NFI een verslag op dat hij aan de opdrachtgever zendt. Voor het deel van het DNA-onderzoek dat de politie op locatie zal uitvoeren, is zij niet geaccrediteerd, terwijl in artikel 7 van het Besluit DNA-onderzoek in strafzaken ervan wordt uitgegaan dat dit deel in een laboratorium plaatsvindt dat, indien het een binnenlands laboratorium betreft, aan de hand van de criteria uit de norm EN-ISO/IEC 17 025 door de Raad voor Accreditatie is geaccrediteerd of, indien het een buitenlands laboratorium betreft, aan de hand van criteria die daarmee vergelijkbaar zijn, door een met de Raad voor Accreditatie vergelijkbare instantie geaccrediteerd is. Accreditatie van DNA-onderzoek is van belang om te kunnen waarborgen dat dat onderzoek is verricht volgens een hoge standaard door goed opgeleid en ervaren personeel en met een objectieve reproduceerbare methode. De resultaten van het onderzoek zijn daarmee nauwkeurig en betrouwbaar. De politie is momenteel voorbereidingen aan het treffen om zich voor het doen van de DNA-werkzaamheden op locatie te laten accrediteren. Naar verwachting zal zij eind 2018 daarvoor geaccrediteerd zijn. Omdat bij het opstellen van het Besluit DNA-onderzoek in strafzaken is uitgegaan van de situatie dat ieder onderdeel van het DNA-onderzoek in een klassiek laboratorium wordt verricht, zal dit besluit worden aangepast om te bewerkstelligen dat een deel van de activiteiten dat nu in een klassiek laboratorium plaatsvindt, mag worden verplaatst naar een minilaboratorium op de plaats delict.

De leden van de D66-fractie vroegen ter beoordeling van nut en noodzaak van deze maatregel om voorbeelden van zaken waarin het afnemen van DNA-materiaal zonder een ernstige verdenking tegen een verdachte van een terroristisch misdrijf gewenst was, maar niet mogelijk. Ik herhaal in dit verband graag – omdat dit voorbeeld het pertinente belang van het voorstel uitwijst – het eerder gegeven voorbeeld dat aanleiding geeft tot de voorgestelde aanvulling van de wettelijke bevoegdheid om celmateriaal af te nemen ten behoeve van DNA-onderzoek; dit voorbeeld is ontleend aan een concreet strafrechtelijk onderzoek. Het ging om een zaak waarin bij een verdachte een hoeveelheid munitie werd aangetroffen. Ten aanzien van deze verdachte konden ernstige bezwaren van een misdrijf (namelijk overtreding van de Wet wapens en munitie) worden aangenomen; ten aanzien van zijn medeverdachten in dit terrorisme-onderzoek niet. Dit betekende dat niet kon worden onderzocht of hun DNA op de aangetroffen partij munitie voorkwam, hetgeen in het kader van het onderzoek buitengewoon relevant was. Met dit praktijkvoorbeeld hoop ik ook voldoende de vraag van de leden van de CU-fractie te hebben beantwoord, waarin zij vroegen nader te onderbouwen waarom het in opsporingsonderzoek naar terroristische misdrijven noodzakelijk kan zijn om in een vroeg stadium DNA af te nemen en hoe zich dit verhoudt tot andere strafrechtelijke onderzoeken.

Ik kan geen verwachting uitspreken over het aantal zaken waarin de maatregel zal worden toegepast, zo beantwoord ik een volgende vraag van de leden van de D66-fractie. Het aanvullende karakter van de bevoegdheid staat voorop: toepassing zal alleen nodig zijn in gevallen waarin het in het kader van een onderzoek naar terroristische misdrijven

noodzakelijk is om snel uitsluitsel te krijgen over DNA-sporen op aangetroffen voorwerpen en ten aanzien van verdachten wier celmateriaal mogelijk op de voorwerpen is achtergebleven en ten aanzien van wie nog geen ernstige bezwaren van het plegen van een misdrijf bestaan.

De leden van de D66-fractie vroegen voorts wat de bewaartermijn van het celmateriaal is wanneer de verdachte ofwel weer wordt vrijgelaten, ofwel wordt veroordeeld. Hun vraag kan ik als volgt beantwoorden. De termijnen voor het bewaren van het celmateriaal van verdachten en veroordeelden liggen vast in de artikelen 16 tot en met 18a van het Besluit DNA-onderzoek in strafzaken. Die termijnen hangen onder meer af van:

- de ernst van het misdrijf: voor zwaardere misdrijven gelden langere bewaartermijnen dan voor lichtere misdrijven;
- de aard van de beslissing: in geval van een sepot of een kennisgeving van niet verdere vervolging bijvoorbeeld wordt het celmateriaal terstond vernietigd; en
- recidive: de bewaartermijn wordt verlengd indien degene wiens celmateriaal wordt bewaard, opnieuw wegens een misdrijf wordt veroordeeld.

Globaal gelden de volgende bewaartermijnen. In geval van een verdenking van, of een veroordeling voor, een misdrijf waarop een gevangenisstraf van minder dan zes jaar staat, is de termijn twintig jaar en voor misdrijven waarop een gevangenisstraf van zes jaar of meer is gesteld, dertig jaar. In geval van een misdrijf waarop een gevangenisstraf van zes jaar of meer staat, en de duur van de aan hem opgelegde gevangenisstraf of vrijheidsbenemende maatregel twintig jaar is maar niet meer dan veertig jaar of levenslang is, bedraagt de bewaartermijn vijftig jaar. In geval van een misdrijf waarop een gevangenisstraf van zes jaar of meer is gesteld en de duur van de aan hem opgelegde gevangenisstraf of vrijheidsbenemende maatregel meer dan veertig jaar of levenslang is, geldt een bewaartermijn van tachtig jaar. De termijn van twintig en dertig jaar wordt met twintig of dertig jaar verlengd als de veroordeelde opnieuw wordt veroordeeld voor een misdrijf waarop respectievelijk minder dan zes jaar of zes jaar of meer gevangenisstraf staat. Op de hiervoor beschreven systematiek bestaat een uitzondering voor de verdachte of veroordeelde wegens een of meer zedenmisdrijven als bedoeld in de artikelen 240b tot en met 250 Sr. Voor het bewaren van zijn celmateriaal geldt een bewaartermijn van tachtig jaar.

De leden van de SP-fractie vroegen of het juist is dat de verruiming van de bevoegdheden om DNA af te nemen bij verdachten van terroristische misdrijven vooruitloopt op de wijziging van het Wetboek van Strafvordering, waarin bij iedere verdachte de ernstige bezwaren niet meer noodzakelijk zijn.

Inderdaad wordt in het conceptvoorstel van Wet tot vaststelling van Boek 2 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering dat op 7 februari 2017 aan de betrokken organisaties voor advies is voorgelegd, voorgesteld om de eis van ernstige bezwaren als voorwaarde voor het afnemen van celmateriaal te laten vervallen.

Het voorstel om bij verdachten van terroristische misdrijven celmateriaal af te kunnen nemen, kon tot mijn genoegen op de instemming van de leden van de 50PLUS-fractie rekenen, nu de mogelijkheid om celmateriaal af te nemen bij verdachten van terroristische misdrijven – conform het advies van de NOvA – mede gelet op de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit, is beperkt tot verdachten die in verzekering zijn gesteld. Hiermee wordt inderdaad bewerkstelligd dat het gaat om verdachten naar wier activiteiten actief onderzoek wordt verricht – hetgeen tot uitdrukking komt in het feit dat zij in verband met een strafrechtelijk onderzoek in verzekering zijn gesteld.

#### *4.3 Aangifteplicht voor terroristische misdrijven*

De leden van de VVD-fractie merkten op dat artikel 160 Sv niet van toepassing is 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 geheimhoudingsplicht die op hem rust uit hoofde van een beroep of ambt, zoals advocaten, artsen en geestelijken. Zij vroegen in dit verband hoe het kabinet de kansen inschat dat de titel van imam zal worden misbruikt – waarvoor geen officiële vereisten gelden.

Een beroep op een verschoningsrecht op grond van ambt of beroep moet aan een aantal heldere eisen voldoen wil het slagen. Een daarvan betreft de kwaliteit van degene die zich op het verschoningsrecht beroept: hij zal aannemelijk moeten maken dat hij inderdaad het beroep van geestelijke vervult en als zodanig in een bepaalde geloofsgemeenschap wordt erkend. In Melai/Groenhuijsen, Het Wetboek van Strafvordering, losbladig, aant. 9.4 bij artikel 218 Sv, wordt in dit verband opgemerkt dat ‘In alle gevallen zal moeten worden vastgesteld dat de betrokken persoon binnen de organisatie van de betrokken religieuze stroming degene is aan wie bij uitstek de geestelijke zorg van de leden van een functioneel onderdeel van de organisatie is toevertrouwd.’ Ook andere eisen die in verband met het beroep op het verschoningsrecht worden gesteld maken het risico van het gebruik als ‘dekmantel’ minder waarschijnlijk. Zo geldt het verschoningsrecht alleen voor informatie die aan een geestelijke uit hoofde van diens functie is toevertrouwd. Het gaat dus niet om wetenschap die ook anderszins kan ontstaan, bijvoorbeeld de waarneming dat in een moskeeronselaars actief zijn.

Anders dan de leden van de CDA-fractie veronderstelden, creëert het wetsvoorstel geen aangifteplicht ten aanzien van misdrijven die onder artikel 83b Sr vallen. Wat betreft de vraag van deze leden waar de ondergrens ligt en wat er in redelijkheid van de burger kan worden verlangd, is het goed om nader in te gaan op de inhoud van artikel 160 Sv en van artikel 136 Sr. Artikel 160, eerste lid, Sv schept een aangifteplicht voor een ieder die kennis draagt van een in dat artikel genoemd misdrijf. Onder kennis dragen moet hier worden verstaan het hebben van een redelijk vermoeden dat een van de genoemde misdrijven is gepleegd (Melai/Groenhuijsen, Het Wetboek van Strafvordering, losbladig, aant. 3 bij artikel 160 Sv). Het niet-nakomen van deze verplichting wordt in de artikel 136 Sr met straf bedreigd in geval een persoon kennis draagt van een voornemen om een van de in dat artikel genoemde misdrijven te plegen, op een tijdstip waarop het plegen nog kan worden voorkomen, en hij toch opzettelijk nalaat om dit te melden aan politie of justitie, of aan de bedreigde persoon zelf. Bovendien moet het misdrijf daarna daadwerkelijk hebben plaatsgevonden. Aan ‘het dragen van kennis van een voornemen’ moet als uitleg worden gegeven, dat men beschikt over informatie inhoudende dat iemand het besluit heeft genomen om een misdrijf te gaan plegen (vgl. J.W. Fokkens, in Noyon/Langemeijer/Rommelink, Het Wetboek van Strafrecht, losbladig, aant. 2 bij artikel 135 Sr en aant. 1 bij artikel 136 Sr).

De leden van de D66-fractie vroegen of de uitbreiding van de aangifteplicht niet de kans zou vergroten op valse aangiftes. Dat risico komt mij weinig waarschijnlijk voor: immers heeft thans en in de toekomst iedereen – volledig onafhankelijk van het bestaan van een plicht daartoe – reeds de mogelijkheid om van een strafbaar feit aangifte doen. Valse aangiftes kunnen in velerlei vormen plaatsvinden, maar het wetsvoorstel heeft hierop geen invloed. Dat zou enkel zo kunnen zijn als burgers zouden worden verplicht om bij om het even welk signaal dat terrorismegerelateerd zou kunnen zijn, hiervan aangifte te doen; hetgeen nu juist niet aan de orde is. De aangifteplicht ziet enkel op die situatie waarin een persoon echt kennis draagt van een terroristisch misdrijf. Dat zal niet vaak het geval zijn. Ik zie dan ook niet in, waarom de verruiming van de aangifteplicht gevolgen zou hebben voor de capaciteit van de diensten. Om dezelfde reden ben ik ook niet bevreesd voor een weerslag op de werklust van

diensten omdat (veel) personen vervolgd zullen moeten worden die aangifte hadden moeten doen, omdat zij wisten dat iemand voorbereidende handelingen met betrekking tot een terroristisch misdrijf uitvoerde.

De voorzienbaarheid voor de burger, is op grond van hetgeen ik hierboven heb opgemerkt over de reikwijdte van zowel artikel 160 Sv met de nadruk op kennis dragen, en artikel 136 Sr – mijns inziens voldoende duidelijk. In de richting van deze leden wil ik verder verduidelijken dat artikel 136 Sr opzet vereist: enkel het opzettelijk niet doen van aangifte is strafbaar.

Dat het voorstel averechtse werking zou kunnen hebben – een effect waarvoor deze leden beducht waren, omdat personen in de omgeving van een verdachte zelf strafbaar zouden kunnen zijn en daarom juist afzien van aangifte doen – acht ik uiterst onwaarschijnlijk. Als de bewuste personen zelf strafbare feiten hebben gepleegd, verandert het voorstel tot sanctionering van de aangifteplicht niets aan hun positie – ze zijn hoe dan ook niet verplicht medewerking te verlenen aan een strafrechtelijk onderzoek als zij daardoor zichzelf zouden beschuldigen (verbod op zelfincriminatie, zoals dat ook volgt uit artikel 6, eerste lid, EVRM).

De vraag van de leden van de GroenLinks-fractie naar het aantal meldingen dat op basis van de huidige aangifteplicht voor terroristische misdrijven sinds de inwerkingtreding ervan zijn binnengekomen en hoeveel daarvan uiteindelijk hebben geleid tot strafvervolging door het OM en veroordeling door de strafrechter, kan ik niet beantwoorden. In de praktijk wordt bij het registreren van aangiften van misdrijven (noch bij de behandeling daarvan) geen onderscheid gemaakt tussen aangiften die door burgers worden gedaan zonder dat zij daartoe wettelijk verplicht zijn (artikel 161 Sv), en de gevallen waarin men eigenlijk op grond van de wet ook verplicht was om de aangifte te doen (op grond van de artikelen 160 en 162 Sv). Het is dan ook moeilijk om een oordeel te geven of de aangifteplicht in kwantitatieve of kwalitatieve zin een substantiële bron van informatie is voor de opsporing.

Het voorbeeld dat deze leden gaven kan de reikwijdte en de werking van de aangifteplicht helpen te verduidelijken. In het voorbeeld draait het om het boeken van een ticket naar een bestemming (denk aan Istanbul) waar óók mensen met een terroristisch oogmerk naartoe gaan. Tot welk handelen noopt dit als een moeder ziet dat haar zoon zo'n ticket boekt? Het eerste wat van belang is in het gegeven voorbeeld, is dat het boeken van een ticket uiteraard geen kennis van een misdrijf oplevert, zoals bedoeld in artikel 160 Sv en artikel 136 Sr. Dat is alleen anders als men al over meer informatie beschikt, waardoor het boeken van het ticket kan worden gezien als uiting van het voornemen dat bij de betrokkene bestaat om een terroristisch misdrijf te plegen. Dat zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn als de betrokkene eerder in een gesprek heeft aangegeven te willen gaan strijden in het kader van de jihad. De tweede kanttekening betreft het feit dat op de moeder op grond van artikel 160, tweede lid, geen aangifteplicht rust, en tevens de bijzondere strafuitsluitingsgrond van artikel 137 Sr van toepassing is.

Met de leden van de fractie van GroenLinks ben ik het graag eens dat het niet goed zou zijn als de aangifteplicht zou leiden tot een enorme stroom aan onjuiste en onnodige meldingen. Het onderzoek van het 'Open society Justice Initiative' inzake meldingen van terrorisme in het Verenigd Koninkrijk dat uitwees dat 80 procent van de meldingen niet relevant bleek en een duidelijk stigmatiserend effect van de meldingen afgang, betreft niet een onderzoek naar de werking van een aangifteplicht gebaseerd op het kennis dragen van misdrijven, maar een meldplicht voor personen werkzaam in het onderwijs en in de gezondheidszorg om bij de overheid personen (jongeren) te signaleren die een risico zouden kunnen opleveren met het oog op radicalisering (zie Open society Justice Initiative', *Eroding Trust: The UK's Prevent Counter-Extremism Strategy in Health and Education*, 2016). Dat is heel wat anders dan de in het wetsvoorstel voorgestelde aangifteplicht. Het lijkt mij gelet op

het verschillende doel en het afwijkende toepassingsbereik minder verwonderlijk dat het dan gaat om een groot aantal meldingen, met het risico dat het middel zijn doel voorbijschiet, maar het ontbreekt mij aan voldoende inzicht in dit Britse instrument om daarover voldoende onderbouwde uitspraken te doen.

Op de casusposities die in de consultatie-advies van de NOvA in verband met de aangifteplicht werden genoemd, en waaraan de leden van de SP-fractie refereerden, wil ik voor zover dit tot verheldering van de werking van de aangifteplicht leidt, graag ingaan. Het voorbeeld van de Rvdr waarnaar de leden van de SP-fractie tevens verwezen had betrekking op een misdrijf als bedoeld in artikel 83b Sr, waartoe het voorstel zich niet meer uitstrekt.

Voor wat betreft het voorbeeld van geld overmaken naar Syrië geldt dezelfde redenering als in het voorbeeld hierboven met betrekking tot het kopen van een vliegticket naar Istanbul. Dit feit geeft geen aanleiding tot het doen van aangifte. Noch is op grond hiervan door de betrokken bankmedewerker nader onderzoek vereist. Het eveneens gegeven voorbeeld van opruiing betreft wederom een misdrijf als bedoeld in artikel 83b Sr, dat thans wegens mogelijke onduidelijkheid omtrent het waarnemen van het betrokken misdrijf naar aanleiding van de consultatie-adviezen niet meer onder de werking van de voorgestelde aangifteplicht valt. Een volgend voorbeeld betrof een buurjongen die weet dat er een overval gepleegd gaat worden. Als het een overval met een terroristisch doel is, dan geldt in het vervolg op grond van dit wetsvoorstel een aangifteplicht; in andere gevallen wellicht niet – tenminste als niet aannemelijk is dat de overval gepaard gaat met het plegen van een levensdelict (vgl. artikel 160, eerste lid, Sv).

Het nut van de voorgestelde uitbreiding van de aangifteplicht ligt specifiek in het aanspreken, in de zin van aansporen, van personen in de directe omgeving van daders van terroristische misdrijven, die op gegeven moment op de hoogte komen van concrete plannen om een aanslag of ander terroristisch misdrijf te plegen. Zij moeten de druk van de samenleving voelen om daarvan aangifte te doen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe het voorzienbaar is of iemand bezig is met het voorbereiden van een terroristisch misdrijf. Het door hen gegeven voorbeeld van de gang van zaken rond een financiële transactie is hierboven al ter sprake gekomen. De aangifteplicht zal gelden als er een redelijk vermoeden is van een strafbaar feit. Daarvoor zal meer nodig zijn dan het enkel verrichten van een financiële transactie die betrekking heeft op Syrië.

Graag benadruk ik nogmaals dat ik niet verwacht dat er veel aangiftes zullen volgen van personen die zekerheidshalve maar aangifte doen van een vaag signaal van terrorisme teneinde te voorkomen dat ze anders misschien strafbaar zouden zijn. Het voorstel is erop gericht om personen die beschikken over concrete informatie over een terroristisch misdrijf, bijvoorbeeld omdat zij in de nabijheid van terrorismeverdachten verkeren, een duw in de rug te geven om hiervan melding te maken aan politie en openbaar ministerie.

Ten slotte stelden de leden van de 50PLUS-fractie de vraag of in het verlengde van de voorgestelde bredere aangifteplicht het niet aangewezen zou zijn, mede gelet op het specifieke karakter van islamitisch jihadisme om het familiäre verschoningsrecht, zoals dat volgt uit artikel 160, tweede lid, juncto artikel 217, onderdeel 1° en 2°, Sv, voor terroristische misdrijven buiten toepassing te verklaren. Zover wenst het kabinet niet te gaan. De uitzondering van directe familieleden van de verplichting om tegen de verdachte in strafzaken te getuigen, of hem aan te geven, is stevig verankerd in ons recht: de uitzondering is niet alleen in de artikelen 217 Sv en 160, tweede lid, Sv opgenomen, maar ook vormgegeven als bijzondere strafuitsluitingsgrond in artikel 137 Sr. Het gaat om een recht dat is gebaseerd op zowel het voorkomen van een diep gewetensconflict als het tegengaan van het risico van



verklaringen in strijd met de waarheid indien men wel zou moeten getuigen (Melai/Groenhuijsen, Het Wetboek van Strafvordering, losbladig, aant. 6.1 bij artikel 217 Sv). Daarmee kan een opheffing van dit verschoningsrecht potentieel grote gevolgen hebben voor de rechten van personen, maar ook voor de integriteit van de strafrechtspleging.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

F.B.J. Grapperhaus