20170124.005 08:44 0003

de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

De minister van Veiligheid en Justitie
mr. G.A. van der Steur
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t (088) 361 00 00
f (088) 361 0022
www.rechtspraak.nl

datum	23 januari 2017
contactpersoon	Voorlichting
doorkiesnummer	
e-mail	voorlichting@rechtspraak.nl
uw kenmerk	
ons kenmerk	
onderwerp	Advies conceptwetsvoorstel versterking strafrechtelijke aanpak terrorisme

Geachte heer Van der Steur,

Bij brief van 4 november 2016 met bovengenoemd kenmerk verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de '**Raad**') advies uit te brengen inzake het conceptwetsvoorstel tot 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) (het '**Wetsvoorstel**').

Het Wetsvoorstel
Het Wetsvoorstel bevat enkele maatregelen die volgens de Memorie van Toelichting ('**MvT**') een bijdrage kunnen leveren aan verbetering van de strafrechtelijke en strafvorderlijke mogelijkheden om effectief op te treden tegen verschillende verschijningsvormen van terrorisme. Het gaat om:

1. het verlengen van de mogelijkheid om verdachten van terroristische misdrijven in voorlopige hechtenis te nemen zonder dat sprake is van ernstige bezwaren tegen de verdachte,
2. het verruimen van mogelijkheden om celmateriaal ten behoeve van DNA-onderzoek af te nemen bij verdachten van terroristische misdrijven,
3. het invoeren van een brede aangifteplicht voor een ieder die kennis draagt van terroristische misdrijven, inclusief de voorbereiding daarvan, en
4. enkele wijzigingen van materieelstrafrechtelijke aard, te weten:
   a. de strafbaarstelling van het zonder toestemming verblijven in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied,
   b. de verruiming van de mogelijkheid van ontzetting uit het kiesrecht bij een onherroepelijke veroordeling voor alle terroristische misdrijven waarvoor dit nu nog niet mogelijk is, en
   c. het aanmerken als voorbereidings-/vergemakkelijkingsmisdrijf (art 83b Sr) van de misdrijven training voor terrorisme, financieren van terrorisme en mensensmokkel.

2017-0023 4349 4349

de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.[1]

Advies

Verlengen mogelijkheid voorlopige hechtenis zonder ernstige bezwaren

In beginsel is voor de toepassing van voorlopige hechtenis onder meer vereist dat tegen de verdachte zogeheten ernstige bezwaren (een sterkere vorm van verdenking dan alleen een redelijk vermoeden van schuld) bestaan. Op dit moment is het reeds mogelijk om een verdachte van een terroristisch misdrijf in voorlopige hechtenis te nemen zonder dat sprake is van ernstige bezwaren, met dien verstande dat deze mogelijkheid is beperkt tot de fase van de inbewaringstelling (art 67 lid 4 Sv). Met het Wetsvoorstel wordt voorgesteld om deze periode te verlengen met de periode van gevangenhouding voor een termijn van ten hoogste 30 dagen. Deze wijziging is kennelijk ingegeven door een signaal vanuit het Openbaar Ministerie dat de duur van de bewaring (ten hoogste 14 dagen) in voorkomende gevallen onvoldoende kan zijn om de voor voortzetting van de voorlopige hechtenis noodzakelijke ernstige bezwaren tegen de verdachte te onderbouwen. Volgens de MvT biedt de rechtspraak van het EHRM ruimte voor dit voorstel.

Discussie over proportionaliteit

De Raad wijst erop dat in voorkomende gevallen de proportionaliteit van de toepassing van het ingrijpende dwangmiddel van gevangenhouding van 30 dagen bij een verdachte tegen wie geen ernstige bezwaren bestaan, ter discussie zal komen te staan. In dit licht is de onderbouwing van het voorstel van belang. Blijkens de MvT is dit bedoeld om het OM gelegenheid te geven verder onderzoek te doen. De behoefte die hieraan bij het OM zou bestaan is echter niet nader geconcretiseerd. Het is daarmee onder meer niet duidelijk in welke gevallen en hoe vaak aan deze mogelijkheid behoefte bestaat. De Raad geeft u in overweging de MvT op dit punt aan te vullen.

Inpassen in huidige systeem gronden voorlopige hechtenis

Blijkens de MvT is het de bedoeling van dit voorstel dat er meer tijd komt voor het OM om onderzoek te doen teneinde al dan niet te kunnen komen tot ernstige bezwaren. Uit de MvT blijkt echter niet wat de beoogde grond voor de voorlopige hechtenis is. Daarmee is niet duidelijk hoe het voorstel past in het huidige systeem van gronden voor voorlopige hechtenis. De Raad adviseert in de MvT te verduidelijken wat voor de hier bedoelde gevallen de beoogde formele grond voor de voorlopige hechtenis is, en daarbij in het bijzonder in te gaan op de verhouding tussen het in het voorstel bedoelde onderzoek en de onderzoeksgrond die in het huidige artikel 67a, tweede lid, onder 5, Sv is bedoeld (collusiegevaar).[2]

---

[1] De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

[2] Het risico dat de verdachte, wanneer hij in vrijheid zou zijn, getuigen zou bewerken of sporen van het misdrijf dan wel middelen, waarmee het begaan is, zou vernietigen of wegmaken. Zie ook T&C Strafvordering, Elfde druk, aantekening 3 onder e bij art. 67a.

Dilemma voor de rechter
De Raad heeft over de inmiddels ingevoerde mogelijkheid tot de inbewaringstelling van verdachten van terroristische misdrijven in een eerder advies[3] onder meer opgemerkt dat daardoor de drempel voor toepassing van de voorlopige hechtenis zodanig laag wordt dat reeds een anonieme tip of niet door de rechter-commissaris op enigerlei wijze inhoudelijk te toetsen AIVD-informatie volstaat om een verdachte in bewaring te stellen, en dat de ruimte van de rechter-commissaris bij de beoordeling van de noodzakelijkheid van de gevorderde inbewaringstelling gering is. Over het gehele wetsvoorstel waarvan deze mogelijkheid onderdeel uitmaakt vestigde de Raad de aandacht op het wezenlijke dilemma waarvoor dit de rechter plaatste: "*Hij moet op basis van summiere, voor hem niet toetsbare, gegevens een ingrijpende beslissing nemen. Daarbij loopt hij het risico dat hij een onschuldig persoon voor lange duur van zijn vrijheid berooft, dan wel een persoon die voor de maatschappij een ernstige bedreiging vormt in vrijheid stelt. Het komt de Raad voor dat het wetsvoorstel de rechter onvoldoende instrumenteert om deze risico's op een maatschappelijk aanvaardbare wijze het hoofd te bieden.*"
De Raad acht het begrijpelijk dat het van groot belang kan zijn dat snel wordt opgetreden na bijvoorbeeld een ambtsbericht van de AIVD of MIVD. De Raad vraagt zich ook ten aanzien van het nu voorliggende voorstel af of de wetgever de rechter voldoende instrumenteert om de in het eerdere advies geschetste dilemma (volledig) het hoofd te bieden. Doordat de afweging moet worden gemaakt op basis van geringe, niet op inhoud te toetsen informatie en het feit dat op basis van die informatie een zeer ingrijpende beslissing (gevangenhouding voor ten hoogste 30 dagen) moet worden genomen, bestaat de mogelijkheid dat dit dwangmiddel met terughoudendheid zal worden ingezet. De Raad geeft u in overweging deze notie in de MvT tot uitdrukking te laten komen teneinde een reëel beeld omtrent de te verwachten toepassing van deze nieuwe mogelijkheid te schetsen.

Verhouding met art 5 EVRM
Het is niet aan de Raad om op voorhand te beoordelen of het binnen het kader van artikel 5 EVRM mogelijk is na de bewaring nog 30 dagen gevangenhouding op te leggen zonder dat er ernstige bezwaren zijn. Dat zal de praktijk van de rechtspraak moeten uitwijzen. Vanzelfsprekend staat de voorgestelde verruiming wel op gespannen voet met dit artikel.

Strafbaarstelling verblijf zonder toestemming in door terroristische organisatie gecontroleerd gebied

Noodzaak nieuwe strafbaarstelling
De Raad vraagt zich af of de voorgestelde nieuwe strafbaarstelling noodzakelijk is voor een adequate aanpak van zogeheten terugkeerders. Blijkens de MvT is het OM van oordeel dat het huidige strafrechtelijke kader in beginsel voldoende mogelijkheden geeft om terugkeerders aan te houden en waar aangewezen te vervolgen. Tegelijkertijd ziet het OM wel meerwaarde van een mogelijke strafbaarstelling als hier bedoeld: *"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".*[4] De vraag rijst waaruit de noodzaak bestaat / waarop de behoefte is gebaseerd om het verblijf strafbaar te stellen in

[3] Advies van de Raad van 23 december 2004, gepubliceerd op www.rechtspraak.nl onder nummer 2004/44.
[4] Kamerstukken II 2015/16, 29 754, nr. 384.

2017-0000044351

die gevallen waarin een terroristische intentie niet kan worden bewezen. De Raad verwijst in dit verband naar recente jurisprudentie waarin aansluiting wordt gezocht bij het rapport 'Bestemming Syrië'[5] (vgl. rechtbank Rotterdam 18 februari 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:1264). Hieruit blijkt dat een terroristische intentie op basis van genoemd rapport bij uitreizigers vaker dan voorheen wel bewezen kan worden. Een uiteenzetting aan de hand van deze recente jurisprudentie wordt in de MvT gemist.

Bekendmaking aangewezen gebieden
Ten aanzien van de bekendmaking van de aangewezen gebieden wordt opgemerkt dat het in de praktijk soms voor personen die reeds aanwezig zijn in het kalifaat moeilijk blijkt om daaruit te vertrekken.[6] In dat licht is het de vraag of de voorgestelde termijn van zes weken reëel is. De MvT vermeldt dat aanwijzing van een gebied gepaard zal gaan met media-aandacht en voorlichting van burgers. De Raad vraagt zich af of dergelijke informatievoorziening ook de reeds in het kalifaat verblijvende personen zal bereiken. Voor het overige zal de voorzienbaarheid van de strafbepaling mede bepaald worden door de kenbaarheid ervan. Daar ligt een taak voor de overheid, zoals ook in de MvT reeds wordt aangestipt. Hoe dit in de praktijk concreet zal worden vormgegeven, is nog onduidelijk. Voorstelbaar is dat bij het reizen naar bepaalde landen duidelijk gemaakt zal moeten worden dat het bezoeken van bepaalde gebieden niet is toegestaan zonder toestemming van de Nederlandse overheid, naast de algemene voorlichting en informatieverstrekking over dit onderwerp. De Raad adviseert de MvT op dit punt aan te vullen.

Discussie over feitelijke machtssituatie op verblijfplaats verdachte
Ten aanzien van de aan te wijzen gebieden is voorts van belang dat, hoewel gebieden zullen worden aangewezen bij AMvB, desalniettemin discussie kan worden verwacht over de vraag of de exacte plaats waar verdachte heeft verbleven op een bepaald tijdstip onder controle van een terroristische organisatie heeft gestaan. Uit het nieuws is op te maken dat deze grenzen namelijk zeer frequent verschuiven. Het zal voor de strafrechter niet altijd mogelijk zijn de exacte situatie vast te stellen naar tijd en plaats. Een in de rechtszaal te verwachten verweer is het kwalificeren van de AMvB als achterhaald of onvoldoende bepaald en een debat over het begrip 'terroristische organisatie'. De praktijk zal moeten uitwijzen in hoeverre het systeem van toestemming vragen en het bijhouden van een AMvB toereikend zijn voor de strafrechter om met deze vraagstukken om te gaan. De Raad adviseert de MvT op dit punt aan te vullen.

Bestuursrechtelijke component
Een besluit op een verzoek om toestemming in de zin van het voorgestelde artikel 134b, eerste lid, Sr, moet als een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Awb, worden aangemerkt. Er is een duidelijk publiekrechtelijk rechtsgevolg, namelijk het recht om in een gebied te verblijven waar dit zonder deze toestemming verboden is. Omdat sprake is van een besluit dat niet van algemene strekking is, geldt op grond van het tweede lid van artikel 1:3 van de Awb ook de afwijzing hiervan als een beschikking. Het besluit valt verder niet onder de uitzondering van artikel 1:6 Awb, als gevolg waarvan bezwaar en

[5] https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Rotterdam/Nieuws/Paginas/Onderzoeksrapport-Bestemming-Syrie.aspx
[6] Vgl. de AIVD-publicatie *Leven bij ISIS, de mythe ontrafeld*, januari 2016, p. 12-13, en het hiervoor genoemde rapport *Bestemming Syrië*, p. 62 en 66.

2017-0047-0051

beroep mogelijk zijn. Aan deze bestuursrechtelijke component wordt in de MvT geen aandacht besteed. De Raad adviseert de MvT op dit punt aan te vullen.

"Uit hoofde van een rechtens te respecteren belang"
De zinsnede "uit hoofde van een rechtens te respecteren belang" is overbodig en kan tot onduidelijkheid en discussies leiden. Deze zinsnede wekt namelijk de suggestie dat hieraan door de strafrechter getoetst kan worden, terwijl de bedoeling van het artikel uitsluitend is dat de rechter vaststelt of er voor dat gebied wel of geen toestemming van de Minister was. Wat als iemand geen toestemming had, maar wel een rechtens te respecteren belang? De Raad adviseert het Wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

Personen met legitieme reden voor verblijf die niet in staat zijn om om toestemming te vragen
De Raad acht het tevens voorstelbaar dat er gevallen zullen zijn waarin personen een legitieme reden hebben om naar een gebied dat onder controle van een terroristische organisatie staat, af te reizen, maar niet in staat zijn toestemming te vragen. Voorbeeld hiervan is een journalist die geen open kaart kan spelen, omdat hij zijn journalistieke bronnen niet prijs wil geven. Dat zal, gelet op het huidige voorstel, onverminderd tot een veroordeling kunnen leiden en met dergelijke omstandigheden zal dus slechts rekening kunnen worden gehouden in de strafoplegging of in de vorm van een uitsluitingsgrond. Dit kan op zijn beurt gevolgen hebben voor een eventueel strafblad of Verklaring Omtrent Gedrag. Het is de vraag of dergelijke gevolgen gewenst zijn en of de wetgever zich hiervan bewust is. De Raad adviseert het Wetsvoorstel op dit punt te herbezien.

Andere gebieden?
Het Wetsvoorstel zal in de praktijk thans voornamelijk zien op de kern van het door Islamitische Staat gecontroleerd gebied in Syrië (het gebied rond Raqqa), maar laat de ruimte dat in de toekomst ook andere gebieden, waar en onder welk regime dan ook, worden aangewezen. Onduidelijk is of dat ook de bedoeling van de wetgever is. De Raad adviseert de MvT op dit punt aan te vullen.

Verruimen mogelijkheden afnemen celmateriaal
De Raad acht het vanuit het oogpunt van overzichtelijkheid ongelukkig dat hiervoor een nieuw artikel wordt geschreven. Het verdient de voorkeur om in plaats hiervan een extra lid aan de artikelen 151b en 195d Sv toe te voegen.

Aangifteplicht terroristische misdrijven
Het invoeren van een brede aangifteplicht voor een ieder die kennis draagt van terroristische misdrijven, inclusief de voorbereiding daarvan, is in de praktijk moeilijk voor te stellen als het gaat om artikel 83b Sr. De Raad vraagt zich bijvoorbeeld af of ook wordt beoogd om een persoon die ervan op de hoogte is dat iemand van plan is om een bericht te *retweeten* waarin wordt aangemoedigd om naar Syrië te gaan, te verplichten om daarvan aangifte te doen. De Raad adviseert om dit onderdeel in dit licht te herbezien.

Verruiming mogelijkheid ontzetting uit kiesrecht
Terecht wordt in de MvT opgemerkt dat van ontzetting alleen sprake kan zijn bij strafbare feiten die een ernstige aantasting van de grondslagen van het Nederlandse staatsbestel behelzen. Bij de feiten waarop het Wetsvoorstel ziet, gaat het echter ook om personen die naar het kalifaat afreizen om daar te strijden

23-01-2017 14:44 0900 4747 2017

de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

en niet terugkomen. De Raad adviseert in de MvT te verduidelijken of bijvoorbeeld elders gepleegde misdrijven of het uitreizen naar het kalifaat worden gezien als een ernstige aantasting van het Nederlandse staatsbestel.
Verder is het in dit verband niet duidelijk waarom in artikel 130b Sr de verwijzing naar artikel 121 Sr ontbreekt.

Overige inhoudelijke opmerkingen
Artikel 7, derde lid, Sr noemt lid 2 onder f (nieuw) niet, hetgeen tot onduidelijkheid kan leiden gelet op artikel 134b, tweede lid, Sr.

Gevolgen voor de werklast en organisatie
Terroristische misdrijven maken in Nederland een klein deel uit van de zaaksinstroom van de gerechten. De werklast zal te dien aanzien op dit moment vooral bestaan uit grote zaken en misdrijven in georganiseerd verband. Wel zouden de bovengeschetste vraagstukken ten aanzien van het verblijf zonder toestemming kunnen leiden tot aanvullende deskundigenberichten. Deze zijn tijdrovend en kunnen tot vertraging van de afhandeling van dergelijke zaken leiden. De verwachting is vooralsnog dat het Wetsvoorstel geen substantiële gevolgen voor de werklast en organisatie van de Rechtspraak zal hebben. De Raad behoudt zich het recht voor om hierop op een later moment terug te komen indien daar aanleiding voor bestaat.

Conclusie
Het Wetsvoorstel stuit in zijn huidige vorm op een aantal bezwaren. De Raad vraagt u daarom om het Wetsvoorstel op de in dit advies genoemde onderdelen te verduidelijken dan wel aan te passen.

Tot slot
Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

Lid Raad voor de rechtspraak