



De Minister van Veiligheid en Justitie
Mr. G.A. van der Steur
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Datum
13 januari 2017

Uw kenmerk
2010281

Contactpersoon
J.M.A. Timmer

Onderwerp
Advies over het conceptwetsvoorstel versterking strafrechtelijke aanpak terrorisme

Geachte heer Van der Steur,

Bij brief van 17 november 2016 heeft u de NVvR om advies gevraagd over 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.

Dit advies is voorbereid door leden van de vereniging en vastgesteld door de Wetenschappelijke Commissie van de NVvR.

Strekking conceptwetsvoorstel

Het wetsvoorstel bevat, blijkens de memorie van toelichting, een serie maatregelen die na zorgvuldige afweging van nut en noodzaak een bijdrage kunnen leveren aan verbetering van de strafrechtelijke en strafvorderlijke mogelijkheden om effectief op te treden tegen verschillende verschijningsvormen van terrorisme. Het gaat hierbij om het verlengen van de mogelijkheid om verdachten van terroristische misdrijven in voorlopige hechtenis te nemen, het verruimen van mogelijkheden om celmateriaal ten behoeve van DNA-onderzoek af te nemen bij verdachten van terroristische misdrijven en de invoering van een brede aangifteplicht voor eenieder die kennis draagt van een terroristisch misdrijf, inclusief de voorbereiding daarvan. Tevens wordt een aantal wijzigingen van materieel strafrechtelijke aard voorgesteld, waarvan de belangrijkste is de strafbaarstelling van het zonder toestemming verblijven in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied betreft.

Blijkens de memorie van toelichting worden de in dit wetsvoorstel voorgestelde maatregelen noodzakelijk geacht om de effectiviteit van opsporing en vervolging van terroristische misdrijven te waarborgen en, voor zover mogelijk, aanslagen te voorkomen. Daarbij is nadrukkelijk rekening gehouden met recente verschijningsvormen van terrorisme. Voorts beoogt het wetsvoorstel rekening gehouden met te verwachten veranderingen in de terroristische dreiging in de nabije

toekomst, zoals de te verwachten terugkeer van Nederlandse onderdanen en ingezetenen die zich eerder hebben aangesloten bij terroristische organisaties in Syrië en Irak, indien deze terroristische organisaties daar zullen zijn verdreven.

Advies

Het conceptwetsvoorstel geeft de NVvR aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen.

Veel van de thans voorgestelde nieuwe bepalingen zijn, toegepast op de huidige situatie op het gebied van terrorisme door Islamitische Staat en inhoudelijk nauw verwante organisaties, op zich begrijpelijk. Desalniettemin is de NVvR van mening dat, gelet op het feit dat wettelijke bepalingen niet voor één situatie of omstandigheid worden opgesteld, deze ook in breder verband beoordeeld moeten worden en geen onnodige inbreuk dienen te maken op de rechten van de burger.

Strafbaarstelling verblijven in onder controle van een terroristische organisatie staand gebied

Door middel van het voorgestelde artikel 134b van het Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr.) wordt een nieuw delict toegevoegd, waarbij strafbaar wordt gesteld dat iemand, zonder toestemming van de Minister van Veiligheid en Justitie, zonder rechtens te respecteren belang, opzettelijk verblijft in een gebied dat bij algemene maatregel van bestuur is aangewezen als een onder controle van een terroristische organisatie staand gebied. De voorgestelde wetsbepaling lijkt, zo blijkt uit het aangehaalde wetenschappelijk onderzoek, juridisch niet in strijd met verdragsrecht, waarbij wel moet worden opgemerkt dat de term 'terroristische organisatie' niet is gedefinieerd in de wet. Ten minste in de memorie van toelichting ware aandacht te besteden aan de vraag wat hieronder wordt verstaan. Daarnaast moet worden bedacht dat na invoering van deze wetsbepaling ook (bijvoorbeeld) medewerkers van Artsen zonder grenzen of van het Rode Kruis, dan wel van andere hulpverlenende NGO's, onder de werking van de voorgestelde bepaling voorafgaande toestemming nodig hebben. De toelichting belooft dat de Minister in dergelijke gevallen snel toestemming zal geven. De NVvR is echter van mening dat daarbij wordt vergeten dat een dergelijke toestemming door anderen, en vooral op de plaats waar de hulpverleners werkzaam zullen zijn, kan worden gezien als een verlies van neutraliteit: men is er immers -in de ogen van de wederpartij- met "toestemming van de vijand" aanwezig. In de memorie van toelichting is opgenomen dat medewerkers en/of ambtenaren van een internationale volkenrechtelijke organisatie (zoals de VN) geacht worden van rechtswege toestemming te hebben. Dat geldt ook voor "personen die werkzaam zijn voor de Nederlandse overheid en personen werkzaam voor de Nederlandse krijgsmacht¹ of voor de krijgsmacht van een bevriende staat". De NVvR is van mening dat in het wetsvoorstel dient te worden opgenomen, dat een uitzondering geldt voor degenen die niet onder de strafbepaling van voorgesteld artikel 134b Sr. dienen te vallen, zoals de medewerkers van NGO's. Daarbij ware te bepalen dat de Minister de betreffende categorieën aanwijst.

Ter zake van het verlenen van toestemming door de Minister om te verblijven in een gebied dat bij algemene maatregel van bestuur is aangewezen als een onder controle van een

¹ De NVvR neemt aan dat hier wordt bedoeld op onder andere (niet-Nederlandse) tolken; Nederlandse militairen zijn immers (al) werkzaam voor de Nederlandse overheid.

terroristische organisatie staand gebied, constateert de NVvR dat in het wetsvoorstel niet in een procedure voor de verlening van toestemming is voorzien. In de memorie van toelichting valt te lezen dat een eenvoudige en digitale procedure is voorgenomen. Er wordt evenwel niets vermeld over de wijze waarop een verzoeker wiens verzoek is afgewezen, daartegen bezwaar kan maken en zo nodig tegen de weigering bij de rechter kan opkomen. De NVvR is van mening dat in elk geval in de memorie van toelichting dient te worden vermeld op welke wijze tegen een weigering van toestemming (bezwaar en) beroep kan worden ingesteld en dat daarin zo nodig in het wetsvoorstel wordt voorzien. De NVvR lijkt een beroep op de bestuursrechter, geconcentreerd bij één rechtbank, bijvoorbeeld de Rechtbank Den Haag, het meest aangewezen.

Als een gebied bij algemene maatregel van bestuur wordt aangewezen als een onder controle van een terroristische organisatie staand gebied, geldt blijkens de memorie van toelichting een termijn van zes weken voor inwerkingtreding. Personen die zich reeds in het gebied bevinden, zijn dan in de gelegenheid het gebied te verlaten. Uit het wetsvoorstel blijkt echter niet op welke wijze deze personen kennis zullen krijgen van het feit dat het gebied waarin zij zich bevinden als zodanig is aangewezen, en dat zij (dus) strafbaar zijn als zij na inwerkingtreding van de algemene maatregel van bestuur daar nog verblijven. Normale wijzen van communicatie, bij voorbeeld via internet, zijn in (en met) dit soort gebieden meestal niet of nauwelijks (meer) aanwezig, al dan niet door bewust toedoen van de terroristische organisatie die in een bepaald gebied klaarblijkelijk de dienst uitmaakt. Daarbij komt dat nog maar de vraag is of aan betrokkenen zal worden toegestaan het aangewezen gebied te verlaten. Om deze redenen zal frequent het verweer te verwachten zijn dat betrokkene niet op de hoogte was van de aanwijzing en/of dat het onmogelijk bleek het aangewezen gebied te verlaten. Aan beide punten behoort aandacht te worden besteed in de memorie van toelichting.

Verruiming artikel 67 Sv.

Het voorstel is artikel 67 van het Wetboek van Strafvordering (hierna: Sv), vierde lid, aanzienlijk te verruimen: bij verdenking ter zake van een terroristisch misdrijf zijn ernstige bezwaren niet vereist voor een bevel bewaring én een *eerste* bevel gevangenhouding voor een termijn van *ten hoogste* 30 dagen.

Verruiming van dit soort bepalingen geeft een aanzienlijk risico op langdurige(r) voorarrest voor verdachten tegen wie uiteindelijk geen zaak bestaat. De enkele omstandigheid dat tot op heden prudent lijkt te zijn omgegaan met de VH-mogelijkheid ten aanzien van verdachten van terroristische misdrijven, maakt volgens de NVvR nog niet dat een verruiming van 14 dagen naar (maximaal) 44 dagen voor de hand ligt. In de memorie van toelichting wordt geen valide reden genoemd die deze verruiming noodzakelijk maakt. In de memorie van toelichting is als reden voor wijziging van de termijn van de voorlopige hechtenis opgenomen, dat “de duur van de bewaring in voorkomende gevallen toch nog onvoldoende kan zijn om de voor voortzetting van de voorlopige hechtenis in de vorm van gevangenhouding ernstige bezwaren tegen de verdachte te kunnen onderbouwen”. Hierbij wordt verwezen naar zaken “waarin ingewikkeld (forensisch) onderzoek nodig is, bijvoorbeeld naar inbeslaggenomen gegevensdragers die moeilijk toegankelijk zijn (gemaakt) en geschriften in vreemde talen bevatten”. Volgens de NVvR is deze reden niet overtuigend, gelet op de aard van de betreffende zaken waarbij, naar mag worden aangenomen, alles in het werk zal worden gesteld om gegevens zo snel mogelijk toegankelijk en vertaald te krijgen. De memorie van toelichting geeft verder geen redenen waaruit volgens de NVvR een

(reële) noodzaak blijkt voor de voorgestelde verruiming van artikel 67 Sv. En naarmate de afwijking van de gebruikelijke regel en uitgangspunten groter wordt, dient strenger toegezien te worden op de noodzaak tot aanpassing/verruiming ertoe. Mocht een valide onderbouwing van de voorgestelde verruiming van artikel 67 Sv kunnen worden gegeven, dan ware deze in de memorie van toelichting te vermelden.

Mocht een goede motivering van de verruiming kunnen worden gegeven, dan zou een maximale termijn in het wetsvoorstel kunnen worden opgenomen. Daarbij dient volgens de NVvR bedacht te worden, dat het enkele feit dat de jurisprudentie van het EHRM geen vaste termijn aangeeft waarna er (tenminste) ernstige bezwaren nodig zijn om het voorarrest te kunnen verlengen, volgens de NVvR nog niet maakt dat een termijn van maximaal 44 dagen automatisch in overeenstemming is met dit verdrag. Mocht de wet de uitbreiding tot een eerste bevel gevangenhouding mogelijk gaan maken, dan is naar de mening van de NVvR in een dergelijke uitzonderlijke situatie (voorlopige hechtenis zonder ernstige bezwaren) juist een meer frequente rechterlijke toets wenselijk. In zekere zin valt een vergelijking te trekken met de situatie van de gijzeling van getuigen. Een frequente rechterlijke toets, bijvoorbeeld wekelijks, ligt dan sterk voor de hand. Indien slechts één maal een dergelijk bevel kan worden gegeven, is de kans groot dat er meteen een termijn van 30 dagen wordt gegeven, een situatie die om bovengenoemde redenen minder gewenst is.

Artikel 134b Sr.

Het nieuwe artikel 134b Sr. wordt in de opsomming van artikel 67 Sv. opgenomen, waarmee toepassing van voorlopige hechtenis mogelijk wordt gemaakt. Indien overtreding van art. 134b Sr. de enige verdenking is, is allereerst de vraag waarom voorlopige hechtenis noodzakelijk of zelfs maar gewenst is. Het is de NVvR verder niet duidelijk waarom in de gevallen waar de grond voor toepassing van voorlopige hechtenis ter zake artikel 134b Sr. ziet op herhalingsgevaar (artikel 67a Sr.), dergelijk gevaar reëel zou moeten worden gevreesd. De normschending is immers beëindigd, want de persoon is teruggekeerd. De NVvR verzoekt de minister ook deze punten aan te passen of ten minste te verduidelijken in de memorie van toelichting.

De Wetenschappelijke Commissie van de NVvR,



i/o

A.V. van den Berg
voorzitter a.i.