

Vergaderjaar 2017–2018

34 746

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)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 20 juni 2018

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het voorlopig verslag dat de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid over dit wetsvoorstel heeft uitgebracht. Graag zal ik hieronder op de in het verslag gemaakte opmerkingen reageren en de gestelde vragen beantwoorden.

Het verheugt mij dat de leden van de **VVD**-fractie aangaven met belangstelling te hebben kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Zeer terecht merkten zij op dat terroristische activiteiten uitzonderlijk ernstig zijn en met alle mogelijke middelen dienen te worden tegengegaan. Deze leden onderschreven dan ook de voorgestelde wetswijzigingen. Inderdaad strekt dit wetsvoorstel ertoe de wettelijke mogelijkheden te bieden; de beslissing over de correcte toepassing is daarbij aan het openbaar ministerie en aan de strafrechter. Ik hoop de nog bij deze leden bestaande vragen over het wetsvoorstel in het navolgende naar tevredenheid te kunnen beantwoorden.

De leden van de fractie van het **CDA** hadden tot mijn genoegen eveneens met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Ook de vragen van deze leden zal ik hieronder graag van een reactie voorzien.

Dat de leden van **SP**-fractie met enige zorg hadden kennisgenomen van dit wetsvoorstel, heeft mij extra aangemoedigd hun vragen met grote zorgvuldigheid te beantwoorden in de hoop deze zorgen te kunnen wegnemen.

De leden van de **PvdA**-fractie merkten op graag aan te sluiten bij een aantal vragen gesteld door de leden van een aantal andere fracties.

De leden van de **GroenLinks**-fractie bleken ook met belangstelling kennis te hebben genomen van het wetsvoorstel. Dat verheugt mij en ik zal de vragen van deze leden naar aanleiding van het voorstel graag beantwoorden.

Voorts hadden de leden van de **SGP**-fractie met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en stelden een aantal vragen daarover. Uiteraard hoop ik ook die vragen in het navolgende op adequate wijze van een antwoord te kunnen voorzien.

2. Wettelijk instrumentarium

De leden van de **VVD**-fractie brachten in herinnering dat volgens de nota naar aanleiding van het verslag het verbod tot verblijf in een door terroristen gedomineerd gebied weliswaar uit dit wetsvoorstel is gehaald, maar dat dit onderwerp in een afzonderlijk wetsvoorstel zal worden geregeld, mede met het oog op het ontstaan van nieuwe brandhaarden. In antwoord op de vraag van deze leden naar de stand van zaken kan ik meedelen dat bedoeld wetsvoorstel op dit moment aanhangig is bij de Afdeling advisering van de Raad van State voor advies.

De aan het woord zijnde leden vroegen voorts of de thans voorgestelde wettelijke maatregelen tezamen met de geldende wetgeving naar het oordeel van de regering toereikend zijn, gelet op de bestaande terreurdreiging. Graag beantwoord ik deze vraag door voorop te stellen dat de regering het als een eerste verplichting ziet om binnen de grenzen van het recht alles in het werk te stellen om daden van terreur te voorkomen. De maatregelen die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen, vloeien voort uit een uitvoerige analyse van nut, noodzaak en proportionaliteit. Daaruit volgt dat naar de opvatting van de regering de voorgestelde aanvullende wettelijke maatregelen tezamen met de geldende wetgeving als toereikend moeten worden beschouwd, reden waarom op dit moment niet nog meer wettelijke maatregelen worden overwogen. Dit neemt niet weg dat de regering als vast onderdeel van haar anti-terrorismebeleid periodiek alle preventieve en repressieve maatregelen ter bestrijding van terrorisme tegen het licht houdt. Mocht daarbij onverhoopt op enig moment blijken van bepaalde tekortkomingen, dan zal uiteraard door aanpassing van wetgeving met voorrang worden bevorderd dat deze ongedaan worden gemaakt.

De leden van de **SGP**-fractie brachten naar voren een stevige aanpak van terrorisme te steunen. Met hen ben ik van mening dat het belangrijk is dat daarvoor veel juridische mogelijkheden beschikbaar zijn. Tegelijkertijd vroegen deze leden zich wel af of nog altijd in alle opzichten duidelijk is welke mogelijkheden er precies zijn en hoe die zich allemaal tot elkaar verhouden. De aan het woord zijnde leden gaven aan het belangrijk te vinden dat de mogelijkheden goed op elkaar aansluiten, en dat én verheerlijking van terroristisch geweld én extremistische uitspraken van imams én afreizen naar een gebied dat beheerst wordt door een terroristische organisatie, strafrechtelijk aangepakt kunnen worden. Vanzelfsprekend acht ook de regering het van groot belang dat alle mogelijkheden om terrorisme te bestrijden goed op elkaar aansluiten. Die coördinatie vindt plaats onder verantwoordelijkheid van de Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid (NCTV). Daarbij geeft de notitie «Integrale aanpak terrorisme» van 24 november 2017 een goed beeld van de wijze waarop terrorisme bestreden wordt 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). Wat betreft de specifieke thema's waarnaar deze leden informeerden, kan ik aangeven dat de verheerlijking van

terroristisch geweld en extremistische uitspraken van imams strafrechtelijk worden aangepakt voor zover deze gedragingen onder een of meer van de relevante en bestaande delictomschrijvingen vallen. Het afreizen naar een gebied dat beheerst wordt door een terroristische organisatie vormt een thema waarvoor – zoals ik hiervoor in deze memorie van antwoord heb aangegeven – een afzonderlijk wetsvoorstel is voorbereid dat thans voor advies aanhangig is bij de Afdeling advisering van de Raad van State. Mijn antwoord op de vervolgvraag van deze leden of het niet mogelijk is de aanpassing van wetgeving inzake terrorisme meer systematisch te behandelen in plaats van in allerlei afzonderlijke plannen voor te leggen luidt dat een dergelijk streven steeds het uitgangspunt is. Ook onderhavig wetsvoorstel getuigt daarvan. Dat een bepaald onderwerp helaas niet of nog niet in een breder thematisch wetgevingstraject kan worden meegenomen, vindt doorgaans zijn oorzaak in het feit dat het desbetreffende onderwerp zich wat betreft de uitwerking en besluitvorming daarover een veel prillere fase bevindt dan de overige onderdelen van een wetsvoorstel. In zo'n situatie ligt het niet in de rede, en is het bij een onderwerp als terrorismebestrijding zelfs niet verantwoord, om een samenhangend wetgevingstraject op te houden totdat het nieuwe voorstel volledig is uitgekield.

3. Brede aangifteplicht

De leden van de **VVD**-fractie, en – in navolging van deze leden – ook de leden van de **PvdA**-fractie, betwijfelden of de brede aangifteplicht met betrekking tot terroristische activiteiten veel resultaat zal opleveren. Zij wezen er daarbij op dat de directe familie een verschoningsrecht behoudt en vroegen zich in dat verband af of het niet juist de naaste familieleden zijn die over de meest gereede informatie beschikken. Ik zal niet verhelen dat inderdaad dikwijls naaste familieleden over relevante informatie kunnen beschikken. Maar ten aanzien van directe familieleden moet aan het belang van de voor hen geldende uitzondering op de verplichting om aangifte te doen naar de mening van de regering voorrang worden gegeven. Het familiair verschoningsrecht geldt als een fundamenteel beginsel binnen ons rechtstelsel; het voorkomt ernstige gewetensconflicten en in het verlengde daarvan het gevaar van valse verklaringen. Met het behoud van dit verschoningsrecht wordt de voorgestelde bredere aangifteplicht echter zeker niet betekenisloos. Het voorstel strekt ertoe om personen die beschikken over concrete informatie over een terroristisch misdrijf, bijvoorbeeld omdat zij in de nabijheid van terrorismeverdachten verkeren, een duwtje in de rug te geven om hiervan melding te maken aan politie en openbaar ministerie. Dat een betrekkelijk kleine kring van personen van deze verplichting is uitgezonderd, laat onverlet dat anderen die zich in de directe omgeving van daders van terroristische misdrijven bevinden en op de hoogte komen van concrete terroristische voornemens, zich door deze regeling aangesproken moeten voelen en aangespoord worden om van dergelijke voornemens aangifte te doen. Ik ben dan ook niet beducht, ook niet vanwege het familiair verschoningsrecht, dat de voorgestelde aangifteverplichting een dode letter zal blijven.

De leden van de **CDA**-fractie stelden de vraag – waarbij de leden van de **PvdA**-fractie zich aansloten – of de redactie van de voorgestelde aanvulling van artikel 160, eerste lid, Sv wel scherp genoeg geformuleerd is om duidelijk te maken dat het hier ook gaat om, en dus mede slaat op, het kennis dragen van voorbereidende activiteiten. Daarbij wezen zij er terecht op dat het voorkomen van terrorisme nog altijd beter is dan het opsporen van daders van terrorisme. Dat onder de aangifteverplichting ook strafbare voorbereidende activiteiten vallen – zo verduidelijk ik deze leden graag – geldt ook nu al voor het huidige artikel 160, eerste lid, Sv. In de rechtsgeleerde literatuur wordt daarover opgemerkt: «Gezien het feit

dat art. 129 bepaalt dat, waar het Wetboek van Strafvordering spreekt van misdrijf in het algemeen of een misdrijf in het bijzonder, ook de deelnemingsvormen bedoeld worden, moet geconcludeerd worden dat ook poging en voorbereiding (onder de voorwaarden gesteld in art. 45 Sr en 46 Sr) en samenspanning tot terroristische misdrijven zoals bedoeld in de Wet terroristische misdrijven, onder de aangifteplicht begrepen zijn.» (Melai/Groenhuijsen, Het Wetboek van Strafvordering, losbladig, aant. 3 bij artikel 160 Sv). Een nadere precisering op dit punt op het niveau van de wet acht ik dan ook niet nodig. De suggestie van deze leden om ter ondersteuning van deze wetgeving ter invoering van de voorgestelde aangifteverplichting een voorlichtingscampagne op te zetten, spreekt mij bijzonder aan. Dit kan burgers en bedrijven inderdaad ertoe stimuleren «niet (langer) weg te kijken» maar in plaats daarvan in actie te komen. Nadat dit wetsvoorstel tot wet zal zijn verheven en in werking is getreden, zal ik dan ook graag de nodige initiatieven ontplooiën om een dergelijke voorlichtingscampagne op te starten.

In reactie op de vraag van de leden van de **SP**-fractie waarom alleen een aangifteplicht wordt ingevoerd voor zware terroristische misdrijven en niet voor alle zware misdrijven, stel ik graag voorop dat alle wijzigingen die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen in de sleutel staan van de versterking van de strafrechtelijke aanpak van terrorisme. Dat vormt de primaire reden waarom niet is overwogen andere misdrijven dan terroristische misdrijven bij de verruiming van artikel 160 Sv te betrekken. Verder wijs ik erop dat op grond van het bestaande artikel 160 Sv reeds een groot aantal zware misdrijven onder de aangifteverplichting valt. Het gaat daarbij om alle misdrijven tegen de veiligheid van de staat, de zwaarste misdrijven tegen de koninklijke waardigheid, alle gemeengevaarlijke misdrijven voor zover daardoor levensgevaar is veroorzaakt, alle misdrijven tegen het leven gericht en de misdrijven die kwalificeren als mensenroof en verkrachting.

4. Verlenging voorlopige hechtenis

De leden van de **SP**-fractie merkten op dat tijdens het debat in de Tweede Kamer het lid Verhoeven van de fractie van D66 had gevraagd waarom niet is gekozen voor een toepassing van de verruiming van voorlopige hechtenis voor uitsluitend terugkeerders, zoals letterlijk in het regeerakkoord staat. Daarop heb ik geantwoord dat het vreemd zou zijn en naar mijn juridisch oordeel ook niet in overeenstemming met ons strafrechtelijk systeem om een dwangmiddel alleen open te stellen voor een bepaalde groep verdachten, terwijl dat voor andere verdachten, verdacht van precies dezelfde zware misdrijven, maar zonder de eigenschap van terugkeer, niet zou gelden. Dat zou een vreemd soort discriminatie opleveren die zeker zou gaan stuiten op rechtsstatelijke bezwaren. Deze opmerking bracht de aan het woord zijnde leden tot de vraag of een dwangmiddel van toepassing te laten zijn bij sec zware terroristische misdrijven en niet bij andersoortige zware misdrijven niet ook een vorm van discriminatie te noemen is die kan stuiten op rechtsstatelijke bezwaren. In antwoord op deze vraag verduidelijk ik graag dat de koppeling van de mogelijkheid van voorlopige hechtenis aan de ernst van een bepaalde categorie strafbare feiten – anders dan de koppeling van de mogelijkheid van voorlopige hechtenis aan een bepaalde groep verdachten – in het wettelijk systeem gebruikelijk is. Uit artikel 67 Sv volgt immers dat voorlopige hechtenis als dwangmiddel pas kan worden toegepast bij bepaalde nader aangewezen zwaardere misdrijven (o.a. vanaf een strafmaximum van vier jaar) en dat daarvoor ten aanzien van een bepaalde categorie van zware misdrijven – te weten terroristische misdrijven – in de eerste fase van de voorlopige hechtenis (de bewaring) minder zware graad van verdenking vereist is dan de ernstige bezwaren

die zijn vereist voor de overige misdrijven waarvoor de bewaring kan worden bevolen. Dat voor de opsporing van terroristische misdrijven in het wetboek enkele bijzondere voorzieningen zijn getroffen die specifiek op de aanpak van deze vorm van criminaliteit zijn toegesneden, maakt naar mijn mening nog niet dat daardoor een apart wetboek van strafrecht (bedoeld zal zijn: strafvordering) voor verdachten van terroristische misdrijven wordt gecreëerd. Ook voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit kent het Wetboek van Strafvordering bijzondere voorzieningen en dat maakt het wetboek evenmin een apart wetboek voor verdachten, opererend binnen georganiseerde verbanden.

De leden van de **SP**-fractie gaven verder aan dat de rechter op basis van het wetsvoorstel na de bewaring van veertien dagen toetst of er nog steeds sprake is van een verdenking van een zwaar terroristisch misdrijf en op grond daarvan een eerste periode van gevangenhouding van dertig dagen kan bevelen. Graag verduidelijk ik deze leden dat de rechter op grond van het wetsvoorstel geen aaneengesloten periode van dertig dagen gevangenhouding zonder ernstige bezwaren kan bevelen. Het wetsvoorstel maakt een dergelijk bevel gevangenhouding mogelijk voor de duur van telkens ten hoogste tien dagen. De duur van de bevelen tot gevangenhouding zonder ernstige bezwaren tezamen mogen volgens het wetsvoorstel een periode van dertig dagen niet te boven gaan. Voordat de rechter een dergelijk bevel gevangenhouding geeft, zo merkten de aan het woord zijnde leden terecht op, toetst hij of er in het dossier voldoende informatie zit ter staving van de tegen de verdachte gerezen verdenking en of deze verdenking ziet op een terroristisch misdrijf. Deze leden brachten verder te berde dat de volgens de wet vereiste verdenking al vrij snel wordt aangenomen en dat de toetsende rechter hieraan is gehouden. Dienaangaande merk ik graag op dat het wetsvoorstel op dit punt geen enkele wijziging in het bestaande stelsel aanbrengt. Gedurende de eerste fase van de vrijheidsbeneming – van de aanhouding tot en met de inverzekeringstelling – geldt ook nu al dat deze slechts gelegitimeerd kan zijn op grond van een jegens de verdachte gerezen verdenking van een strafbaar feit. Die verdenking moet zijn gebaseerd op toetsbare feiten en het is aan de rechter om te bepalen of de feitelijke informatie over de betrokkenheid van de verdachte bij het plegen van het feit toereikend is om een dergelijke verdenking aan te nemen. Die informatie behoeft nog niet van dien aard te zijn dat zij ook reeds ernstige bezwaren jegens de verdachte opleveren, maar ook weer niet zo gering en moeilijk controleerbaar dat enkel sprake is van een gerucht. Als gezegd is de toetsing van de beschikbare informatie aan het verdengkingscriterium reeds dagdagelijkse praktijk. Op dit punt zie ik dan ook niet in waarom het strafrecht te ver wordt opgerekt. Het voorstel houdt slechts in dat de verdachte gedurende wat langere tijd, begrensd tot dertig dagen gevangenhouding, in voorlopige hechtenis kan blijven op basis van de jegens hem gerezen verdenking. Of die verdenking nog steeds hard te maken is, moet volgens het voorstel in elk geval telkens na ommekomst van tien dagen opnieuw worden beoordeeld door de rechter totdat na dertig dagen gevangenhouding verdere voorlopige hechtenis alleen mogelijk is als er sprake is van ernstige bezwaren tegen de verdachte. Deze herhaalde toetsmomenten waarborgen dat gedurende de periode dat de verdachte zich zonder ernstige bezwaren in de voorlopige hechtenis bevindt, extra zorgvuldig wordt geverifieerd of de vrijheidsbeneming op basis van een verdenking in toereikende mate kan worden gegrond op de beschikbare onderzoeksgegevens.

In de memorie van toelichting is aangegeven dat de voorlopige hechtenis nu de voorwaarde kent van een sterkere vorm van verdenking. Indien het misdrijf waarvan de in verzekering gestelde wordt verdacht een terroristisch misdrijf betreft, kan nu al een bevel bewaring worden gegeven

zonder dat ernstige bezwaren zijn vereist. Voorgesteld wordt, zoals hiervoor reeds gememoreerd, deze mogelijkheid van voorlopige hechtenis zonder het vereiste van ernstige bezwaren te verlengen van veertien dagen naar (maximaal) vierenvestig dagen. De achtergrond van dit voorstel is – zo merkten de leden van de **GroenLinks**-fractie terecht op – dat de periode van veertien dagen bewaring zonder ernstige bezwaren in bepaalde gevallen niet lang genoeg is om een sterkere verdenking te onderbouwen. In dit verband wezen deze leden op de vereisten van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), waaruit volgt dat de noodzaak voor een langere inbewaringstelling (bedoeld zal zijn: vrijheidsbeneming) overtuigend moet worden aangetoond. Dat dit voorstel voor verlenging van de voorlopige hechtenis zonder ernstige bezwaren aan bedoelde verdragsrechtelijke vereisten voldoet, wil – zo verduidelijk ik graag – de hierboven aangehaalde periodieke toetsing zeker stellen door voor te schrijven dat in elk geval binnen tien dagen wordt getoetst of de beschikbare of ter beschikking gekomen (belastende en ontlastende) gegevens waarop de vrijheidsbeneming wordt gebaseerd ten minste nog steeds een jegens de verdachte gerezen verdenking oplevert. Dit impliceert dat het openbaar ministerie bij elke verlengingszitting de noodzaak daarvan opnieuw moet aantonen. Deze leden herinnerden eraan dat het openbaar ministerie blijkens de brief van mijn voorganger d.d. 25 augustus 2016 heeft aangegeven dat de duur van de bewaring in voorkomende gevallen nog onvoldoende kan zijn. Dat bracht hen tot de vraag, waarbij de leden van de **PvdA**-fractie zich aansloten, waaruit precies is gebleken dat de verlenging van voorlopige hechtenis noodzakelijk is. In reactie hierop benadruk ik graag dat de voorgestelde mogelijkheid tot verlenging geenszins tot uitdrukking wil brengen dat het nodig is dat daarvan altijd gebruik wordt gemaakt. In die zin is geen sprake van noodzakelijkheid. Het gaat, zoals uit het overleg met het openbaar ministerie naar voren is gekomen, om specifieke situaties waarin complex (forensisch) onderzoek moet worden gedaan dat de nodige tijd vergt. Als voorbeeld is genoemd het onderzoek van inbeslaggenomen gegevensdragers die dikwijls door zware encryptie moeilijk toegankelijk zijn (gemaakt) en geschriften in vreemde talen bevatten. Onder die omstandigheden kan het voorkomen dat de jegens de verdachte gerezen verdenking pas kan worden verstevigd indien de resultaten van dergelijk tijdrovend onderzoek ter beschikking komen. En onder die omstandigheden kan het ook voorkomen dat de periode van bewaring te kort of net te kort is om deze resultaten ter aanvulling van het procesdossier beschikbaar te krijgen, met als gevolg dat onder de huidige regeling de voorlopige hechtenis niet kan worden verlengd. Dat wil het onderhavige voorstel met de mogelijkheid tot verlenging van de voorlopige hechtenis zonder ernstige bezwaren tegengaan. Eigen aan regelgeving is dat met iedere grens die wordt getrokken, gevallen denkbaar zijn die daar net buiten vallen. Maar dat enkel door de noodzaak van geavanceerd gegevensonderzoek of een vertraagde uitvoering van een rechtshulpverzoek het gevaar ontstaat dat verdachten van ernstige terroristische misdrijven bij vrijlating zullen vluchten en mogelijk nieuwe, terroristische misdrijven zullen begaan, is naar de mening van de regering dermate onwenselijk en onverantwoord dat zij een passende, restrictieve en met voldoende waarborgen omklede verlengingsmogelijkheid redelijk en aangewezen acht.

Over de mogelijkheid tot verlenging van de voorlopige hechtenis zonder ernstige bezwaren vroegen de leden van de **GroenLinks**-fractie mij verder of het klopt dat een anonieme tip al genoeg kan zijn voor een verdenking. Het is inderdaad zo dat in de rechtspraak is aanvaard dat een verdenking kan worden aangenomen op basis van anoniem aan de politie verstrekte informatie. Dat kan onder bepaalde omstandigheden het geval

zijn wanneer deze informatie voldoende concreet en gedetailleerd is. In de literatuur wordt daarover evenwel aangegeven dat – vooral als een nadere betrouwbaarheidstoets ontbreekt – dit eerder uitzondering dan regel lijkt te zijn (zie G.J.M. Corstens, Het Nederlands strafprocesrecht, bewerkt door M.J. Borgers, Deventer: Kluwer 2014, blz. 89). Anders dan bij de aan het woord zijnde leden het geval lijkt te zijn, brengt dat mij niet tot de conclusie dat daardoor de voorgestelde mogelijkheid tot verlenging van de voorlopige hechtenis op basis van een verdenking als disproportioneel moet worden beschouwd. Als gezegd wordt een verdenking in uitzonderingssituaties aangenomen op grond van anonieme informatie. Zo'n situatie zal zich als regel voordoen in het eerste stadium van de vrijheidsbeneming, tijdens de aanhouding en de inverzekeringstelling. Gedurende die eerste fase van de vrijheidsbeneming zullen onderzoekshandelingen plaatsvinden, gericht op het verifiëren en versterken van de aanvankelijke verdenking. Dat zich in de fase van de voorlopige hechtenis waarin een bevel tot gevangenhouding aan de orde is de verdenking tegen de verdachte louter gebaseerd zal zijn op anonieme informatie is dan ook moeilijk voorstelbaar als een reële praktijkcasus; er zullen in de tussentijd onderzoeksgegevens worden gegenereerd die het redelijk vermoeden nader ondersteunen. Vereist is overigens verder nog dat deze gegevens toereikend zijn om een grond voor de toepassing van voorlopige hechtenis – in het bijzonder vluchtgevaar of een gewichtige reden van maatschappelijke veiligheid – aan te nemen en om te bepalen of wordt voldaan aan het anticipatiegebod. De beoordeling van proportionaliteit van dit voorstel dient dan ook te worden beantwoord aan de hand van de vraag of de aanwezigheid van toetsbare informatie, inhoudende een redelijke verdenking van zeer ernstige misdrijven, de vrijheidsbeneming ook nog gedurende de eerste dertig dagen van de gevangenhouding wegens de gronden vereist voor voorlopige hechtenis zou moeten kunnen dragen en rechtvaardigen en die vraag beantwoordt de regering positief. Bezien in het licht van de door de Afdeling advisering van de Raad van State aangehaalde evaluatie van de Wet opsporing terroristische misdrijven, waaraan de leden van de **GroenLinks**-fractie refereerden, luidt mijn antwoord op deze proportionaliteitsvraag niet anders: het voorstel betreft exceptionele gevallen waarin onderzoeksresultaten van materiaal dat de verdenking wegens een ernstig terroristisch misdrijf verder kan onderbouwen nog niet beschikbaar zijn binnen de periode van de bewaring. Zonder de mogelijkheid van verlenging waarin dit wetsvoorstel voorziet, dient in zo'n geval de voorlopige hechtenis bij gebreke aan ernstige bezwaren te worden opgeheven. Dat wil dit wetsvoorstel voorkomen, gelet op het risico dat de verdachte bij vrijlating zal vluchten en mogelijke nieuwe terroristische daden zal plegen. Uit genoemde evaluatie over de periode 2007–2011 lijkt te kunnen worden afgeleid dat voor terrorisme-onderzoeken gedurende dat tijdvak de toepassing van bewaring zonder ernstige bezwaren niet tot gevolg heeft gehad dat de voorlopige hechtenis daarna is verlengd. Het belang van de voorgestelde maatregel wordt echter duidelijk met een blik op recentere terrorisme-onderzoeken in binnen- en buitenland waarbij door verdachten gebruik is gemaakt van geavanceerde afschermingstactieken. Het ontsluiten van inbeslaggenomen materiaal, waarna inzicht wordt verkregen in de exacte rol van verschillende betrokkenen, is soms pas na een aantal weken mogelijk en volgens het openbaar ministerie komt het dus voor dat de duur van de bewaring dan toch nog onvoldoende kan zijn om de voor gevangenhouding noodzakelijke sterkere verdenking tegen de verdachte te onderbouwen. Veranderingen in aard en uitvoering van terroristische misdrijven liggen derhalve ten grondslag aan dit voorstel tot verlenging van de mogelijkheid van voorlopige hechtenis zonder ernstige bezwaren. Om die reden kan dan ook voor een juiste appreciatie van dat voorstel naar mijn mening niet al teveel waarde worden toegekend aan de

uitkomsten van de evaluatie uit 2014 die terugkijkt op terrorisme-onderzoek over de periode 2007–2011.

De leden van de **GroenLinks**-fractie merkten voorts op dat door de regering is aangegeven dat er na verloop van tijd naast de redelijke verdenking van een strafbaar feit, ook sprake moet zijn van gronden die de vrijheidsbeneming van de verdachte rechtvaardigen en dat daarbij is verwezen naar een uitspraak van het Europees Hof van de Rechten van de Mens (EHRM). Daarnaast is, aldus de aan het woord zijnde leden, in eerdere schriftelijke stukken naar voren gebracht dat het aan te nemen valt dat het hierbij gaat om een periode van een aantal dagen tussen de redelijke verdenking en de aanvullende gronden voor de vrijheidsbeneming van de verdachte. Dat bracht deze leden tot de vraag op welke wijze de regering deze voorwaarden verenigbaar acht met de mogelijkheid van verlenging van de periode waarin voorlopige hechtenis kan worden bevolen zonder ernstige bezwaren tot vierenvestig dagen. Bij deze vraag sloten de leden van de **PvdA**-fractie zich aan. In reactie op deze vraag verduidelijk ik de leden van beide fracties graag dat in die eerdere toelichting in de eerste plaats tot uitdrukking is gebracht dat uit rechtspraak van het EHRM volgt dat als harde voorwaarde voor de toelaatbaarheid van (elke vorm van) voorlopige hechtenis geldt dat er een redelijke verdenking is. Na enige tijd, een aantal dagen, moet er *naast* de aanwezigheid van een redelijke verdenking ook een grond voor voorlopige hechtenis zijn, dat wil zeggen er moet sprake zijn van een toelaatbaar doel waarvoor de voorlopige hechtenis mag worden bevolen (vluchtgevaar, collusiegevaar etc.). Vervolgens komt er een moment, zo blijkt uit de Europese rechtspraak, waarop de combinatie van een redelijke verdenking en de aanwezigheid van gronden niet langer voldoende zijn voor toepassing van voorlopige hechtenis. Er is dan een sterkere verdenking vereist om een langere voorlopige hechtenis te kunnen rechtvaardigen. Volgens het EHRM kan aan het moment dat van een dergelijke sterkere verdenking sprake dient te zijn geen vast tijdstip worden verbonden, zij het dat in zijn algemeenheid geldt dat naarmate de voorlopige hechtenis langer duurt meer informatie beschikbaar moet zijn die de verdenking «aandikt». Duidelijk is in elk geval wel dat de periode waarna voor het voortduren van de voorlopige hechtenis een sterkere verdenking is vereist, een andere (duidelijk langere) periode is dan de eerdergenoemde periode van een aantal dagen die geldt voor de aanwezigheid van (duidelijke) gronden voor de toepassing van voorlopige hechtenis. Bij het voorstel tot verlenging van de voorlopige hechtenis tot ten hoogste vierenvestig dagen gaat het juist om de eerstgenoemde periode waarin uit de Europese rechtspraak ruimte voor de mogelijkheid van langere vrijheidsbeneming in specifieke gevallen op basis van een verdenking kan worden afgeleid. Het is die ruimte, die met dit voorstel wordt benut.

De leden van de **GroenLinks**-fractie gaven terecht aan dat het voorstel om een verdachte van bepaalde nader aangewezen terroristische misdrijven langer in voorlopige hechtenis te kunnen houden zonder dat ten aanzien van hem ernstige bezwaren bestaan, een uitzonderlijk karakter heeft. Het voorstel zou op dit punt geen verandering nastreven. Voor het antwoord op hun vraag op welke manier het voorliggende wetsvoorstel waarborgt dat deze mogelijkheid zijn exceptioneel karakter behoudt, zou ik in eerste plaats willen verwijzen naar mijn hiervoor in deze memorie gegeven reactie naar aanleiding van een opmerking van deze leden over de toetsing van de noodzaak van de toepassing van de voorlopige hechtenis. Op die plaats heb ik erop gewezen dat het voorstel waarborgt dat gedurende de eerste dertig dagen gevangenhouding elke tien dagen door de raadkamer wordt gezien of de noodzaak tot vrijheidsbeneming op basis van enkel een verdenking nog steeds aanwezig is. Dit betekent dat

het openbaar ministerie ter zitting telkens een goed gemotiveerd betoog over die noodzaak moet houden dat de raadkamer kan overtuigen. Maar het gevaar bestaat ook dat de raadkamer, gehoord de verdediging, niet (meer) overtuigd raakt en de voorlopige hechtenis opheft. Vanzelfsprekend zal het openbaar ministerie dat gevaar zoveel mogelijk willen vermijden, reden waarom ik er het volste vertrouwen in heb dat het openbaar ministerie uitsluitend in uitzonderlijke gevallen en voor de kortst mogelijke termijn een vordering gevangenhouding zal willen baseren op een verdenking zonder dat sprake is van ernstige bezwaren tegen de verdachte. Met het voorgaande meen ik ook de vervolgvraag van deze leden te hebben beantwoord, inhoudende waarom de voorgestelde uitbreiding van de mogelijkheid tot verlenging van de voorlopige hechtenis op basis van een verdenking geen effect zal hebben op het uitzonderlijke karakter van deze voorziening. Daaraan voeg ik toe dat het aantal gevallen waarvoor deze mogelijkheid tijdens de gevangenhouding zal openstaan ten opzichte van de fase van de bewaring ook nog beperkter zal zijn; de voorgestelde regeling is immers toegespitst op een specifieke categorie van ernstige terroristische misdrijven, namelijk de misdrijven omschreven in de artikelen 114b, 120b, 140a, 176b, 289a, 304b en 415b Sr.

In antwoord op de vraag van de leden van de fracties van **GroenLinks** en van de **PvdA** waarom de toepassing van de in dit wetsvoorstel voorgestelde bevoegdheden niet specifiek beperkt blijft tot terugkeerders uit een terroristisch gebied, verduidelijk ik graag dat onderhavig wetsvoorstel niet uitsluitend is ingegeven om de aanpak van de met die problematiek samenhangende vormen van terrorisme te versterken. Het merendeel van de voorgestelde maatregelen beoogt een aantal verbeteringen door te voeren die van betekenis kunnen zijn voor de bestrijding van alle verschijningsvormen van terrorisme, waaronder bijvoorbeeld ook het plegen van aanslagen door geradicaliseerde personen zonder dat er sprake is geweest van uitreis. De regering stelt alles in het werk om het plegen van terroristische geweldsdaden te voorkomen. Met het oog daarop wordt voortdurend bekeken of het brede palet aan instrumenten door nieuwe ontwikkelingen aanvulling behoeft. De voorstellen die in onderhavig wetsvoorstel zijn opgenomen, vormen daarvan het resultaat. Zij zijn vooral erop gericht te voorkomen dat op cruciale momenten wettelijke bevoegdheden voor de adequate opsporing en vervolging van terroristische misdrijven zouden ontbreken. In die zin gaat het ook – zo beantwoord ik de vervolgvraag van deze leden over een kwalitatieve en kwantitatieve onderbouwing van deze voorstellen – om voorstellen die primair een kwalitatieve bijdrage willen leveren aan de opsporing en vervolging van terroristische misdrijven. Zo bevorderen de wijzigingen betreffende de voorlopige hechtenis en het doen van DNA-onderzoek dat ten behoeve van het opsporingsonderzoek tijdig materiaal ter beschikking kan komen waarmee een beeld wordt verkregen van de verschillende rollen die betrokkenen bij het plegen van het feit of de feiten vervulden, zonder dat het tijdsverloop ertoe dwingt de voorlopige hechtenis op te heffen. Ook de verbreding van de aangifteverplichting beoogt een kwalitatieve bijdrage te leveren aan de opsporing. Andere wijzigingen, zoals de ontzetting uit het kiesrecht en de aanvulling van enkele strafbaarstellingen met strafverzwaringsgronden, betreffen het materieel strafrecht en strekken ertoe de mogelijkheden voor een passende bestraffing aan te vullen. Het gaat hier derhalve om voorstellen die de kwaliteit van het toepasselijk sanctie-arsenaal verder willen verbeteren. Op het punt van de kwantitatieve onderbouwing kan ik tot slot aangeven dat ik hoop en verwacht dat de toepassing van deze maatregelen (uiterst) beperkt zal blijven. Het belang van de maatregelen is vooral erin gelegen dat zij ter beschikking staan in situaties die er echt toe doen en nopen tot toepassing ervan.

De aan het woord zijnde leden vroegen voorts hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap met betrekking tot de intrekking van de Nederlandse nationaliteit in het belang van de nationale veiligheid, waarbij in het geval van een vermoeden van deelneming aan een terroristische organisatie, het Nederlandschap kan worden ingetrokken zonder voorafgaande strafrechtelijke veroordeling. De verhouding tussen beide regelingen is aldus dat de rijkswet een bestuursrechtelijk karakter heeft en onderhavig wetsvoorstel wijzigingen bevat die betrekking hebben op de strafrechtelijke aanpak van terroristische misdrijven. Dit wetsvoorstel brengt geen wijziging aan in het beslissings-schema betreffende de toepassing van hetzij het bestuursrechtelijk hetzij het strafrechtelijk instrumentarium in de gevallen waarin beide in aanmerking zouden kunnen komen. Waar mogelijk wordt ingezet op strafrechtelijke vervolging; wanneer dit niet mogelijk of niet opportuun is, kan intrekking van het Nederlandschap een maatregel zijn die in het belang van bescherming van de nationale veiligheid noodzakelijk is. Van geval tot geval zal het belang dat wordt gediend met de intrekking van het Nederlandschap (het beschermen van de nationale veiligheid) moeten worden afgewogen tegen het belang van strafrechtelijke vervolging. Het belang van strafrechtelijke vervolging zal bijvoorbeeld kunnen prevaleren indien bij het openbaar ministerie al een omvangrijk dossier is voorbereid en er sprake is van een reële verwachting dat betrokkene op korte termijn aangehouden kan worden, effectief vervolgd kan worden en een opgelegde (gevangenis)straf daadwerkelijk kan worden geëxecuteerd. Aan dit belang van strafrechtelijke vervolging draagt dit wetsvoorstel bij door de mogelijkheden tot opsporing en vervolging in de hierboven aangegeven zin te versterken.

5. Ontzetting uit kiesrecht

De leden van de **VVD**-fractie vroegen wat de praktische betekenis van de voorgestelde ontzetting uit het kiesrecht zal zijn en of wellicht geen sprake was van «symboolwetgeving». De praktische betekenis van de voorgestelde verruiming van de mogelijkheden tot ontzetting uit het kiesrecht is gelegen in het feit dat de strafrechter in alle gevallen waarin sprake is van een veroordeling wegens een terroristisch misdrijf tot een gevangenisstraf van ten minste een jaar deze bijkomende straf kan opleggen. Naar mijn stellige overtuiging is bij het uitspreken van zo'n straf geen sprake van een symbolische maatregel. De bijkomende straf benadrukt dat de veroordeelde een jegens de Nederlandse staat en samenleving vijandige daad heeft begaan waardoor hem de uitoefening van een van de belangrijkste rechten die verbonden zijn aan het Nederlands staatsburgerschap voor een bepaalde tijd wordt ontnomen. Als iemand feiten heeft begaan die een ernstige en gewelddadige aantasting van de grondslagen van het staatsbestel opleveren, zou het niet zo moeten zijn dat hij na veroordeling onverminderd aanspraak kan blijven maken op het recht om deel te nemen aan het democratisch proces van een land waar hij blijkens zijn daden vijandig tegenover stond. De voorgestelde verruiming van de mogelijkheden tot het opleggen van de bijkomende straf van de ontzetting uit het kiesrecht geeft aan dat uitgangspunt uiting. Daarbij geldt overigens dat de toepassing in het concrete geval uiteraard volledig aan de strafrechter wordt overgelaten.

Terecht constateerden de leden van de **SGP**-fractie dat de regering ervoor heeft gekozen in dit wetsvoorstel slechts gevolg te geven aan het advies van de Kiesraad inzake ontzetting uit het kiesrecht voor zover het gaat om veroordelingen ter zake van terroristische misdrijven. De vraag van deze leden of niet ook de misdrijven, omschreven in de artikelen 121a, 123a en 124a van het Wetboek van Strafrecht, kunnen worden begaan met een terroristisch oogmerk, kan bevestigend worden beantwoord. Ook bij

andere misdrijven die niet zijn aangewezen als terroristisch misdrijf, is denkbaar dat zij worden begaan met een terroristisch oogmerk. Die misdrijven hebben dan gemeen dat zij – anders dan de in deze categorie aangewezen terroristische misdrijven – de bedreiging met een hoger strafmaximum bij een terroristisch oogmerk ontberen. De wetgever heeft destijds beperkte groep misdrijven expliciet als terroristisch misdrijf aangewezen. Bij die aanwijzing heeft het EU-Kaderbesluit inzake terrorismebestrijding en de daarin besloten liggende vaststelling dat het bij terroristische misdrijven om ernstige feiten gaat, als uitgangspunt gegolden (Kamerstukken II 2001/2002, 28 463, nr. 3, blz. 5). Dat verklaart ook waarom de door deze leden genoemde misdrijven niet als zodanig zijn aangewezen en om die reden evenmin zijn betrokken bij de verruiming van de mogelijkheden tot ontzetting uit het kiesrecht, zoals voorzien in onderhavig wetsvoorstel. Bij de in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen staan immers de wél als zodanig door de wet aangemerkte terroristische maatregelen centraal. Anders dan deze leden meent de regering dan ook dat er weinig schort aan de redenering om in dit wetsvoorstel ontzetting uit het kiesrecht alleen voor de terroristische misdrijven mogelijk te maken waarvoor deze bijkomende straf nog niet kan worden opgelegd. Het vertrekpunt is daarbij de aanwijzing als terroristisch misdrijf. Daarvan is als gezegd geen sprake bij de door de Kiesraad genoemde misdrijven. Zou derhalve binnen het thema van dit wetsvoorstel in ontzetting uit het kiesrecht voor de door de Kiesraad bedoelde misdrijven moeten worden voorzien, dan zouden deze misdrijven allereerst moeten worden aangewezen als terroristisch misdrijf en daarvoor is, zo werd hierboven reeds aangegeven, geen aanleiding. Anders gezegd: de uitgangspositie voor de misdrijven waarover dit wetsvoorstel wel gaat is een andere dan de uitgangspositie van de door de Kiesraad bedoelde misdrijven omschreven in de artikelen 121a, 123a en 124a van het Wetboek van Strafrecht. Op de vraag van deze leden wanneer dan nadere voorstellen zijn te verwachten waardoor ook ontzetting uit het kiesrecht voor deze misdrijven mogelijk zou worden, moet ik een voor deze leden teleurstellend antwoord geven. Bij de regering bestaat daartoe op dit moment geen voornemen. Met het aanwijzen van delicten die tot ontzetting uit het kiesrecht kunnen leiden, moet grote terughoudendheid worden betracht.

6. DNA-onderzoek

De leden van de **GroenLinks**-fractie stelden aan de orde dat in het kader van het wetsvoorstel in het bijzonder is gekeken naar de proportionaliteit van de verruiming van de mogelijkheid om celmateriaal af te nemen. In verband daarmee blijft de afname van celmateriaal beperkt tot medeverdachten die zelf ook in verzekering zijn gesteld op basis van een verdenking van een terroristisch misdrijf. Ten opzichte van de huidige praktijk zal er in zoverre sprake zijn van een afwijking – zo beantwoord ik de daarop betrekking hebbende vraag van deze leden – dat het op dit moment niet mogelijk is om celmateriaal van verdachten af te nemen zonder dat sprake is van ernstige bezwaren tegen de verdachte. In de toelichting op dit voorstel is erop gewezen dat de afname van celmateriaal ten behoeve van DNA-onderzoek een inbreuk op het recht op privéleven oplevert. Toepassing van een dergelijke maatregel met de daarmee gepaard gaande inbreuk kan gerechtvaardigd zijn, zo blijkt uit de rechtspraak van het EHRM, in het bijzonder in het kader van het onderzoek naar misdrijven van een zekere ernst. Tegen deze achtergrond is ervoor gekozen de mogelijkheid tot het doen van DNA-onderzoek zonder dat sprake van ernstige bezwaren alleen open te stellen voor opsporingsonderzoek naar terroristische misdrijven. Het voorstel ziet niet, zo verduidelijk ik deze leden graag, op DNA-onderzoek bij opsporingsonderzoek

naar misdrijven ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf als bedoeld in artikel 83b van het Wetboek van Strafrecht.

De aan het woord zijnde leden refereerden aan het belang dat door de regering wordt gehecht aan de mogelijkheid om zonder ernstige bezwaren celmateriaal bij de verdachte te kunnen afnemen. Dergelijk onderzoek maakt het bijvoorbeeld mogelijk om in een vroeg stadium van het opsporingsonderzoek zicht te krijgen op de rolverdeling binnen de deelnemers aan een terroristische organisatie. In de memorie van toelichting is dat nader geadstrueerd aan de hand van een voorbeeld over de aanhouding van enkele verdachten in verband met het voorbereiden van terroristische misdrijven. Als bij een van de verdachten een vuurwapen wordt aangetroffen, bestaat er voldoende grond om op basis van de tegen hem gerezen ernstige bezwaren DNA-onderzoek te verrichten. Bij de medeverdachten die in verzekering zijn gesteld, ligt dit anders; tegen hen bestaan nog geen ernstige bezwaren, terwijl DNA-onderzoek nadere belastende of ontlastende informatie zou kunnen verschaffen over hun rol bij de strafbare voorbereidingshandelingen. De voorgestelde wetwijziging zal ertoe leiden dat ook van deze medeverdachten celmateriaal kan worden afgenomen ten behoeve van DNA-onderzoek. Met betrekking tot dit voorstel stelden de leden van de **GroenLinks**-fractie nog de vraag op welke wijze de inbreuk op het recht op het respect voor privéleven verenigbaar is met het principe van onschuldpresumptie. In antwoord op deze vraag stel ik graag voorop dat het afnemen en bewaren van DNA-gegevens op zichzelf niet reeds leidt tot een ontoelaatbare inbreuk op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, zoals dat is neergelegd in artikel 8 EVRM in combinatie met artikel 6 EVRM. In dit verband kan worden verwezen naar de uitspraak van het EHRM van 4 december 2008, appl.nrs. 30 576/04 en 30 566/04 (S. and Marper t. Verenigd Koninkrijk). Redelijke uitleg van de onschuldpresumptie brengt mee dat deze de wetgever en de strafvorderlijke autoriteiten vooral inprent de verdachte niet bij voorbaat als een reeds veroordeelde aan te merken (zie G.J.M. Corstens, *Het Nederlands strafprocesrecht*, bewerkt door M.J. Borgers, Deventer: Kluwer 2014, blz. 46). Een met waarborgen omklede regeling die voorziet in de mogelijkheid van afname en vastlegging van DNA-gegevens, welke bevoegdheid kan worden toegepast ten aanzien van een in verzekering gestelde verdachte bij een verdenking van een terroristisch misdrijf, is naar mijn mening alleszins verenigbaar met dit uitgangspunt. De onschuldpresumptie staat er immers niet aan in de weg dat onderzoeksbevoegdheden worden ingezet om bewijs te verzamelen. Daarbij kan nog worden gewezen op EHRM 17 december 1996, NJ 1997/699 (Saunders t. Verenigd Koninkrijk), waaruit blijkt dat het recht om zichzelf niet te hoeven belasten – dat nauw verband («is closely linked») houdt met de onschuldpresumptie (zie §68 van het arrest) – zich niet uitstrekt tot bewijsmateriaal dat onder dwang in een strafrechtelijke procedure is verkregen, maar onafhankelijk van de wil van de verdachte bestaat. Het EHRM heeft daarbij als voorbeelden genoemd: geschriften, ademlucht, bloed- en urinemonsters en lichaamsmateriaal voor DNA-onderzoek (zie § 69 van het arrest).

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus