

Ministerie van Veiligheid en Justitie
t.a.v. de heer mr. G.A. van der Steur
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Den Haag, 19 december 2016
dossiernummer: 102123
uw kenmerk: 2010281
telefoonnummer: +31 (0)70 335 35 27
e-mail: l.korsten@advocatenorde.nl

Betreft: concept-wetsvoorstel versterking strafrechtelijke aanpak terrorisme

Geachte heer Van der Steur,

Bij brief van 17 november 2016 heeft u de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) ter consultatie voorgelegd het concept-wetsvoorstel versterking strafrechtelijke aanpak terrorisme. De NOvA voldoet graag aan uw verzoek en heeft zijn adviescommissies strafrecht en vreemdelingenrecht gevraagd te adviseren.

Bijgaand stuur ik u het gezamenlijke advies van beide adviescommissies. De algemene raad sluit zich aan bij hun overwegingen en verzoekt u deze bij de verdere uitwerking te betrekken. Zoals te doen gebruikelijk publiceert de NOvA dit advies op zijn website.

Met de meeste hoogachting,
namens de algemene raad,



mw. mr. R.G. van den Berg
algemeen secretaris

bijlage: advies van de adviescommissies

Bezoekadres
Neuhuyskade 94
2596 XM Den Haag
Tel. 070 - 335 35 35
Fax 070 - 335 35 31

Postadres
Postbus 30851
2500 GW Den Haag

ADVIES

Van	:	adviescommissie strafrecht en adviescommissie vreemdelingenrecht
Datum	:	19 december 2016
Betreft	:	de wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enkele andere wetten tot versterking van het strafrecht en verbetering van strafforderlijke mogelijkheden om terrorisme te bestrijden (versterking strafrechtelijke aanpak terrorisme)

Samenvatting

Dit wetsvoorstel regelt een aantal onderwerpen, te weten:

1. strafbaarstelling verblijf zonder toestemming grondgebied terroristische organisatie
2. ontzetting uit het kiesrecht bij veroordeling terrorisme
3. aanmerken art. 134a, 421 en 138b en 197a Sr als voorbereidingsmisdrijf ex art. 83b sr
4. verlenging voorlopige hechtenis zonder ernstige bezwaren
5. DNA-onderzoek bij verdenking van terroristische misdrijven
6. verplichting tot aangifte bij terroristische misdrijven

De adviescommissie strafrecht en de adviescommissie vreemdelingenrecht adviseren tot intrekking van het wetsvoorstel voor de onderdelen 1, 4 en 6. Ten aanzien van het onderdeel 2 en 3 worden enkele suggesties ter verbetering van de Memorie van Toelichting gegeven en ten aanzien van onderdeel 5 wordt voorgesteld deze wetswijziging te beperken tot die gevallen waarin iemand in verzekering is gesteld.

Tot intrekking van het voorstel strafbaarstelling verblijf zonder toestemming grondgebied terroristische organisatie wordt geadviseerd vanwege, samengevat, de volgende redenen:

- De noodzaak voor strafbaarstelling is onvoldoende onderbouwd.
- Het wetsvoorstel is arbitrair in de wijze waarop gebieden worden aangewezen, hetgeen in strijd is met het uitgangspunt van voorzienbaarheid.
- Het wetsvoorstel is onvoldoende tijdloos en houdt geen rekening met snel veranderende omstandigheden.
- De strafbaarstelling is in strijd met artikel 2 vierde protocol bij het EVRM en ook in strijd met artikel 12 lid 2 van het IVBPR omdat het algemene karakter er van een onrechtmatige inbreuk vormt op het recht op vrij reizen
- De strafbaarstelling vormt voorts een te grote inbreuk op de vrijheid van meningsuiting, vrijheid van religie, vrijheid van vereniging en het recht op effectieve rechtsbijstand, mede gezien het *chilling effect* van voorafgaande toestemming van de overheid voor beroepsgroepen als hulpverleners, journalisten en advocaten.
- Het wetsvoorstel levert een fundamentele breuk op met het Nederlands systeem van visaverlening, welke breuk onvoldoende wordt onderbouwd.
- Het wetsvoorstel regelt in het geheel niet hoe toestemming zou dienen te worden verkregen, aan welke vereisten zou worden getoetst en op welke wijze de betrokken burger tegen een eventuele afwijzing zou kunnen opkomen.
- Ten aanzien van vreemdelingen met een vergunning hier ten lande acht de adviescommissie vreemdelingenrecht het voorstel zinledig omdat verblijfsvergunningen wegens verplaatsing van het hoofdverblijf doorgaans altijd worden ingetrokken

Mocht het voorstel niet worden ingetrokken, dan wordt *subsidiair* in ieder geval geadviseerd:

- een nadere regeling ten aanzien van zowel de aanwijzing van gebieden als het verkrijgen van toestemming op te nemen;
- de bijzondere reikwijdte te beperken tot Nederlanders die hun vaste woonplaats in Nederland hebben, en daaraan gelijkgestelde vreemdelingen;
- ook voor de gelijkgestelde vreemdelingen rechtsmacht te creëren;
- artikel II A te schrappen, dan wel nader te onderbouwen waarom voorlopige hechtenis bij deze delicten wenselijk wordt geacht.

Tot intrekking van het voorstel verlenging voorlopige hechtenis zonder ernstige bezwaren wordt geadviseerd vanwege, samengevat, de volgende redenen:

- Er is onvoldoende noodzaak voor deze uitbreiding.
- De uitbreiding vormt een te grote inbreuk op het recht op vrijheid (art. 5 EVRM).
- De uitbreiding is contraproductief.

Tot intrekking van het voorstel aangifteplicht wordt geadviseerd wegens het ontbreken van de noodzaak tot een zodanig uitgebreide uitbreiding en de onmogelijkheid voor de gemiddelde burger in de huidige tijd te kunnen voorzien of sprake is van een terroristisch misdrijf of een misdrijf ter vergemakkelijking van terrorisme.

Ten aanzien van de onderdelen 2, 3 en 5 wordt vooraleerst opgemerkt dat de noodzaak voor deze wetswijzigingen onvoldoende wordt onderbouwd en in de praktijk ook niet wordt bemerkt. De adviescommissie strafrecht acht echter de gevolgen van invoering van deze wetswijzigingen voor verdachten en advocaten in het algemeen niet reeds zodanig in strijd met mensenrechten en fundamentele beginselen van onze procesorde, dat de politieke vraag of de wetswijzigingen noodzakelijk zijn binnen bereik van dit advies komt. Wel worden enkele suggesties gedaan ter nadere overweging en/of wijziging in de memorie van toelichting, welke samengevat neerkomen op:

- Ten aanzien van de invoering van de mogelijkheid van ontzetting uit het kiesrecht wordt opgemerkt dat de memorie van toelichting ten onrechte uitgaat van de stelling dat een terroristisch oogmerk per definitie in strijd is met de beginselen van ons rechtsstelsel, nu het terroristisch oogmerk zodanig is geformuleerd dat ook een persoon die vanuit de beginselen van ons rechtsstelsel bijvoorbeeld tegen een dictator opkomt, een terroristisch oogmerk kan hebben heeft. Tevens wordt gesuggereerd nader te onderzoeken of andere misdrijven niet eveneens hiervoor in aanmerking dienen te komen.
- Ten aanzien van de opname van de genoemde artikelen als misdrijven ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf, wordt geadviseerd in de memorie van toelichting nader in te gaan op de alsmaar uitbreidende ketting van strafbaarstellingen, en dan met name de wijze waarop het opzet in dergelijke gevallen moet worden begrepen.
- Ten aanzien van het DNA-onderzoek bij verdenking van terroristische misdrijven wordt geadviseerd deze mogelijkheid slechts in te voeren bij verdachten die in verzekering zijn gesteld.

1. Strafbaarstelling verblijf zonder toestemming grondgebied terroristische organisatie

Het wetsvoorstel regelt een strafbaarstelling (art. 134b Sr) voor de Nederlander of daaraan gelijk te stellen vreemdeling die zonder voorafgaande toestemming van de Nederlandse autoriteiten verblijft in een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gebied dat onder controle van een terroristische organisatie staat.

1.a. Noodzaak onvoldoende onderbouwd

Het wetsvoorstel vloeit voort uit diverse amendementen van parlementariërs, die verzochten om een dergelijke strafbaarstelling. Dit, ondanks het uitvoerige onderzoek van Van Kempen en Fedorova uit 2015, waaruit volgt dat zodanige strafbaarstelling ernstig conflicteert met diverse mensenrechtelijke, strafrechtelijke en volkenrechtelijke beginselen.¹ De minister heeft getracht aan die kritiek tegemoet te komen door overtreding van het toestemmingsvereiste centraal te stellen,² maar daarmee is de noodzaak van het wetsvoorstel nog niet onderbouwd.

In de memorie van toelichting wordt immers al aangegeven dat het openbaar ministerie bevestigt dat het huidig strafrechtelijk kader in beginsel voldoende mogelijkheden geeft om terugkeerders aan te houden en waar aangewezen te vervolgen. Alleen wanneer de terroristische intentie van de terugkeerder niet kon worden bewezen zou dit wetsvoorstel iets toevoegen.³

De adviescommissie strafrecht betwijfelt ten eerste of er een noodzaak is voor dit wetsvoorstel en of dit iets toevoegt aan het bestaande instrumentarium. Voor zover een persoon een terroristische intentie heeft, zullen namelijk andere strafbepalingen eenvoudiger te gebruiken zijn voor rechter en openbaar ministerie, nu dan immers niet hoeft te worden bewezen dat iemand in een specifiek gebied heeft verbleven of zich daarheen begaf. Anderzijds is niet goed begrijpelijk en in ieder geval onvoldoende onderbouwd wat het strafwaardige element is bij personen die niet een terroristische intentie hebben wanneer zij zich in een gebied onder controle van een terroristische groepering bevinden.

In de praktijk worden personen zeer eenvoudig vervolgd en veroordeeld voor (poging tot of voorbereiding van) deelneming aan een terroristische organisatie; enig bewijs van reizen richting Syrië, gecombineerd met enig bewijs ten aanzien van het jihadistisch gedachtegoed is daarvoor genoeg.⁴ In de situatie dat de verdachte dus verdacht wordt van een jihadistisch gedachtegoed zal vervolging voor deelneming aan een terroristische organisatie dan ook meer voor de hand liggen dan vervolging voor verblijf in een aangewezen gebied. Ten aanzien van iemand die in Turkije is aangehouden zal het immers eenvoudiger te bewijzen zijn dat hij op weg was naar Syrië om zich bij enige groepering aan te sluiten, dan dat hij op weg was naar een specifiek afgebakend gebied rondom Raqqa. Ten aanzien van personen die in Syrië zijn geweest zal eveneens eenvoudiger zijn aan te tonen dat zij bij een jihadistische groepering zaten, dan dat zij op een specifieke locatie verbleven.

De door het openbaar ministerie voorgestelde situatie waarin een terroristisch oogmerk niet kan worden bewezen zal zich in de praktijk dan ook alleen voordoen als er geen enkel bewijs is van jihadistisch gedachtegoed; dan is de vraag in hoeverre strafbaarstelling geëigend is.

¹ Zie P.H.P.H.M.C. van Kempen & M.I. Fedorova, 'Foreign Terrorist Fighters': strafbaarstelling van verblijf op een terroristisch grondgebied? Een toetsing aan materieelstrafrechtelijke, mensenrechtelijke en volkenrechtelijke parameters, Deventer: Kluwer 2015.

² MvT p. 3

³ Memorie van Toelichting, p. 3.

⁴ Zie bijv. Rechtbank Amsterdam 5 juli 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:4123.

Beperken wij ons slechts tot de situatie waar het wetsvoorstel vooral voor lijkt te zijn geschreven, namelijk verblijf bij IS,⁵ dan kunnen wij ons daar al de volgende groeperingen voorstellen voor wie deze situatie opgaat:

- hulpverleners, bij een internationale organisatie of –gezien de moeilijkheden voor internationale organisaties– bij een lokale hulpverleningsorganisatie.
- journalisten, al dan niet bij traditionele media.
- familieleden van Syriëgangers die pogen hun familielid over te halen terug te keren, of bijvoorbeeld de kinderen van inmiddels overleden strijders op te halen.
- personen, al dan niet met dubbele nationaliteit, die familie in het gebied hebben wonen of die eigendom hebben aldaar.
- strijders bij diverse groeperingen, waaronder groeperingen tegen de terroristische organisatie: de Koerd die Raqqa inneemt.
- private partijen die bijvoorbeeld helpen in het kader van onderhandelingen bij gijzelingsacties of het terughalen van kinderen die door hun ouders zijn meegenomen naar het gebied.
- advocaten, die getuigen zoeken dan wel cliënten bezoeken.

Voor andere gebieden die feitelijk ook onder het wetsvoorstel zouden kunnen vallen zijn daar in ieder geval nog aan toe te voegen:

- zakenlieden, die bijvoorbeeld in Koerdistan bedrijven op wensen te zetten.
- toeristen, die indertijd in Tamilgebied op vakantie waren, ook al was de LTTE aan de macht.
- wetenschappers, die onderzoek doen naar de lokale flora en fauna van Noord-Nigeria.
- etc.

Ten aanzien van geen van deze partijen is het evident dat het verblijf in het aangewezen gebied strafwaardig is.

1.b. Aanwijzing gebieden arbitrair en onvoldoende voorzienbaar

Daarmee komen wij meteen aan bij een tweede fundamenteel probleem van dit wetsvoorstel, namelijk dat het uitsluitend bedoeld lijkt te zijn om een acute situatie op te lossen. Er wordt immers expliciet gesteld dat de minister er vanuit gaat alleen het gebied rond Raqqa aan te wijzen.⁶ Dit is in strijd met de wetssystematiek, arbitrair en onvoorzienbaar. Het Wetboek van Strafrecht wordt geacht langer mee te gaan dan enkele jaren. Een wetsartikel invoeren, voor een situatie waarvan thans al voorzienbaar is dat die zich op korte termijn zal oplossen, vermindert de eeuwigheidswaarde, en daarmee het gezag van het Wetboek van Strafrecht.

Daar kan tegen worden ingebracht dat het wetsartikel strikt genomen niet alleen ziet op IS, maar ook in andere gevallen terroristische gebieden kan aanwijzen. Dat brengt echter het gerede risico mee dat de aanwijzing van de gebieden een politiek proces wordt waarbij voor de gemiddelde burger en advocaat volledig onvoorzienbaar en onbegrijpelijk wordt welke gebieden wel, en welke gebieden niet zullen worden aangewezen.

Het is bovendien onduidelijk wie er tegen de aanwijzing kan opkomen. Kan alleen de betreffende organisatie dat doen? Of ook bijvoorbeeld personen die belang hebben te kunnen reizen zonder toestemming? En is de aanwijzing een besluit waartegen bezwaar en beroep openstaat? Of kan pas in het kader van de strafzaak de rechtmatigheid van de aanwijzing worden getoetst? En als er wel

⁵ Memorie van Toelichting, p. 5.

⁶ Memorie van Toelichting, p. 5

bezwaar openstaat tegen het besluit, kan dan alsnog in het kader van een eventuele strafzaak tegen de rechtmatigheid van de aanwijzing worden opgekomen?

Het zal dan ook niet bij voorbaat voorspelbaar zijn of een gebied waar iemand heen gaat niet alsnog op de lijst zal komen. De regering stelt dat er telkens zes weken de tijd zal zijn voor personen om het betreffende gebied te verlaten.⁷ Maar dat zal in veel gevallen te kort tijd zijn voor personen in het gebied om a) wetenschap van de aanwijzing te verkrijgen en b) het gebied te verlaten. Het is goed gedocumenteerd dat voor personen die leven in IS-gebied het thans vrijwel onmogelijk is te vertrekken, ook al zouden ze het willen.⁸ Maar ook in andere gebieden is het bijvoorbeeld goed voorstelbaar dat een *undercover* journalist zijn bronnen in gevaar zou brengen als hij van de één op de andere dag zou vertrekken.

1c Strijd met het grondrecht om het land te verlaten

Wij zijn voorts van mening dat het wetsvoorstel in strijd is met artikel 2 van het vierde protocol bij het EVRM waarin is gecodificeerd dat elke burger van de lidstaat van de Raad van Europa het (grond)recht heeft om het (eigen) land te mogen verlaten. Het voorgestelde artikel 134b Sr betekent een wettelijke inbreuk op dit grondrecht. De adviescommissie vreemdelingenrecht meent dat inbreuken op grondrechten weliswaar zijn toegestaan maar dat dit alleen kan op individuele basis. Nu is er voorzien in een generaal verbod voor een weliswaar beperkt gebied waarvan mag worden aangenomen dat weinig personen daar naar toe zouden willen, maar dat laat onverlet dat het hier gaat om een generale inbreuk op een principieel recht en wel het recht van een burger om zijn land te verlaten.

Wij menen dat hoewel is voorzien in een ontheffingsmogelijkheid voor bepaalde personen op aanvraag, dit niet tegemoet komt aan het juridisch dogmatische beginsel dat mensenrechten niet vooraf met generale wetgeving mogen worden beperkt en dat verlof moet worden gevraagd om die alsnog te kunnen genieten. Het doen verlangen van een dergelijke toestemming - al gaat het om verlof om naar een klein en zelfs gevaarlijk gebied te reizen waar activiteiten plaatsvinden die zelfs gevaarzettend zouden kunnen zijn voor de nationale veiligheid - , gaat in tegen het karakter van dit grondrecht. Immers voor een bepaald gebied zal de vrijheid om het land te verlaten voor elke burger worden beperkt en aldus de werking van artikel 2 van het vierde protocol bij het EVRM buiten werking worden gesteld.

In de zaak *Stamose vs Bulgarije*⁹ oordeelde het EHRM over een individueel (dus niet een collectief) uitreisverbod dat het in strijd was met artikel 2 van het vierde protocol bij het EVRM omdat het generale karakter niet in verhouding stond met het doel van de maatregel en wel om er voor te zorgen dat de Bulgaarse burger Stamose zich niet opnieuw schuldig zou maken aan belastingontduiking en illegale migratie. Het EHRM oordeelde dat de algemene aard van dit verbod (wereldwijd) maar ook het doel niet gelegitimeerd waren, omdat andere staten ook hun eigen handhavingsmogelijkheden hebben zoals bijvoorbeeld grensbewaking en de maatregel van ongewenstverklaring (of zoals thans binnen de lidstaten van de terugkeerrichtlijn ; een inreisverbod). Een algemeen uitreisverbod lijkt ons ook daarom onverenigbaar met artikel 2 van het

⁷ Memorie van Toelichting, p. 5.

⁸ Zie bijvoorbeeld Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, Leven bij ISIS, de mythe ontrafeld, Den Haag 2016, p. 13; Nota's, rapporten & verslagen, NJB 2016/986, p. 1-2.

⁹ EHRM, 29713/05 (*Stamose - Bulgarije*).

vierde protocol bij het EVRM en de overwegingen die het EHRM in de zaak Stamose heeft uitgesproken over de proportionaliteit van een dergelijke strafbaarstelling.

In dit verband wordt er op gewezen dat in de voormalige Sovjet Unie en andere landen van het Oostblok dergelijke strafbaarstellingen inclusief het voorgestelde verlofstelsel uit 134b Sr gemeengoed waren ten aanzien van reizen naar het onwelgevallige westen. De 'republiekvlucht' moet naar ons inzicht niet in een nieuw jasje herleven, ook al gaat het om gebieden waar vrijwel niemand heen wenst te gaan. Juridisch dogmatisch zien wij geen verschil met hetgeen destijds in de landen van het Warschaupact gewoon was en waartegen onze mensenrechtentraditie zich terecht verzette.¹⁰ Dit is ook de codificatie achtergrond van artikel 2 van het vierde protocol bij het EHRM.

Overigens is het niet zo dat het onmogelijk is burgers te verbieden naar een bepaald gebied af te reizen en dat met een strafbaarstelling te sanctioneren. In de zaak Stamose kwam naar voren dat dit bijvoorbeeld in zaken ter preventie van schending van buitenlandse (immigratie)wetten kan, maar dan alleen in individuele gevallen waarbij zowel moet worden gekeken naar proportionaliteit maar ook opportuniteit aan de zijde van de Staat in termen van noodzakelijkheid in een democratische samenleving. Vergelijk daartoe r.o. 36 in de zaak Stamose:

Although the Court might be prepared to accept that a prohibition on leaving one's own country imposed in relation to breaches of the immigration laws of another State may in certain compelling situations be regarded as justified, it does not consider that the automatic imposition of such a measure without any regard to the individual circumstances of the person concerned may be characterised as necessary in a democratic society.

In dit verband lijkt de voorgestelde tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen¹¹ die thans aanhangig is bij de Eerste Kamer al te voorzien in de gevoelde nood om uitreizen te beperken en te ontmoedigen. Overigens moet worden opgemerkt dat de AC ook ten aanzien van die wet bedenkingen heeft die *grosso modo* overeenkomen met de bedenkingen van de Raad van Europa zoals deze bij brief van 2 november jl. aan de minister zijn gestuurd.¹² In deze brief zijn met name de definities van de tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen bijzonder bekritiseerd vanwege de vaagheid van bijvoorbeeld de term 'persoon die op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten'. Wij menen dat als nu reeds de definitie van personen die geconfronteerd kunnen worden met een individueel uitreisverbod onder vuur ligt, het meerdere; namelijk een generaal uitreisverbod inclusief verlofstelsel onder geen beding in overeenstemming kan worden geacht te zijn met de mensenrechtelijke verplichtingen van de Nederlandse Staat voortvloeiend uit artikel 2 van het vierde protocol bij het EVRM.

Immers in het voorgestelde artikel 134b Sr wordt van een onder omstandigheden toegestaan uitreisverbod (aldus het EHRM in Stamose), een omkering gemaakt naar een collectief verbod

¹⁰ Ook zo: Europese Commissaris voor Mensenrechten, E. Guild, prems 150813 GBR, 2013-11-06, Issue Paper Europese Commissaris voor Mensenrechten: p. 11 'The right to leave a country': In the second decade of the 21st century, many people thought that the spectre of the state preventing its citizens from leaving the country had left Europe. This had been an important human rights issue during the Cold War but with the fall of the Berlin Wall and the end of the Cold War, this behaviour by liberal states seemed to have vanished. Sadly, 20 years later, we are seeing the development of policies which mimic Cold War obstacles to movement of people but which are being put into place at the behest of those states which had been among the greatest critics of this practice by the Communist regimes.

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 34 359, nr. 2.

¹² Brief Raad van Europa commHR/NM/sl 045-2016

([https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CommDH\(2016\)40&Language=lanEnglish&ver=original&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CommDH(2016)40&Language=lanEnglish&ver=original&direct=true))

waarvan uitzondering kan worden gevraagd. Dit is uit den boze om eerdergenoemde principiële beginselen die het fundament raken van het Westerse rechtsstaatmodel. De AC vindt hiervoor ook steun in artikel 12 lid 2 van het IVBPR waarin ook het recht op het verlaten van het eigen land is gecodificeerd. Guild¹³ merkt daarover op;

All restrictions of the right to leave must be narrowly interpreted. In General Comment No. 27, the Human Rights Committee warns that any restrictions must not impair the essence of the right and that the relationship of the norm to the exception must not be reversed.

Wij komen dan ook tot de conclusie dat het wetsvoorstel in strijd is met artikel 2 van het vierde protocol bij het EVRM en artikel 12 lid 2 van het IVBPR.

1.d. Chilling effect visumverlening voor diverse personen

Los van de vorenstaande fundamentele kritiek op het wetsvoorstel zijn er nog andere principiële zaken van praktische en uitvoeringstechnische aard die wij signaleren. Als eerste komen wij aan bij het toestemmingsvereiste. De minister stelt dat personen die in dergelijke gebieden willen verblijven, van te voren toestemming aan de Nederlandse regering moeten vragen.¹⁴ Daarbij wordt aangegeven dat bijvoorbeeld personen die voor internationale humanitaire organisaties werken, of journalisten van bekende mediaorganisaties die toestemming waarschijnlijk wel zouden krijgen. Ten eerste is het de vraag of er zo niet een ongerechtvaardigd onderscheid wordt gemaakt tussen diverse hulpverleningsorganisaties en mediaorganisaties. Het is bekend dat het thans vrijwel onmogelijk is voor grote internationale hulpverleningsorganisaties om hulp te verlenen in IS-gebied. Dat kan nog wel door kleine, lokale organisaties die bijvoorbeeld ambulances brengen, of medicijnen. De minister lijkt echter dergelijke organisaties onvoldoende te vertrouwen –en kan ze waarschijnlijk ook onvoldoende controleren– om in het geval dat iemand bij zo'n organisatie werkzaam is toestemming te geven. Voor wat betreft de media is evenmin duidelijk hoe het onderscheid zou worden gemaakt. Juist in dit tijdperk, waar *social media* een zeer grote rol speelt, is het werk van onafhankelijke journalisten die niet aan specifieke media gekoppeld zijn van groot belang om een tegenwicht te bieden tegen de propaganda van IS. Maar die zouden waarschijnlijk geen toestemming krijgen van de minister.

Van het vooraf vragen van toestemming gaat bovendien een ongewenst *chilling effect* uit voor bijvoorbeeld journalisten, en het is zelfs maar de vraag of dit niet in strijd is met het censuurverbod. Want wat als de journalist onderzoek gaat doen naar de wijze waarop Nederlandse militairen opereren rond Raqqa? Of wat als hij met diverse strijdende Nederlanders wil spreken om te onderzoeken of de door de Nederlandse overheid gestelde gevaren wel echt zo groot zijn? In hoeverre zal het doel van het journalistiek werk onderzocht worden bij de toestemmingsverklaring? Tegelijkertijd zullen journalisten mogelijk beducht zijn om bij voorbaat de regering op de hoogte te stellen van hun geplande reis, omdat ze vrezen dat die informatie bij de verkeerde mensen uitkomt. Veel belangwekkende informatie over IS is de afgelopen jaren verzameld door *undercover* journalisten, die zich voordeden als potentiële jihadisten. Het is voor hun veiligheid en integriteit van groot belang dat niemand erachter komt wat zij van plan zijn. En wat als de journalist helemaal niet van plan was naar Raqqa te gaan, maar tijdens een *undercover* operatie opeens die mogelijkheid krijgt? Moet hij dan eerst inloggen om toestemming te verkrijgen?

¹³ Ibid., Guild, p.13 (zie noot 10).

¹⁴ Memorie van Toelichting, p. 3-4.

Ook voor andere groeperingen zal vooraf toestemming vragen mogelijk een *chilling effect* opleveren: de grootouders die hun kleinkind willen ophalen zullen het misschien niet durven te melden uit angst familieleden te belasten. De man die een deal probeert te sluiten om een gegijzelde vrij te kopen zal mogelijk vrezen voor de veiligheid van de gegijzelde.

Daar komt bij dat niemand zichzelf hoeft te belasten. Wat als iemand toestemming vraagt, en die toestemming wordt geweigerd omdat het ministerie denkt dat hij van plan is zich aan te sluiten, of in ieder geval zich schuldig zal maken aan één van de vele voorbereidingsmisdrijven? De vader, die op het toestemmingsformulier aangeeft zijn gewonde strijderszoon op te willen halen, kan ook vervolgd worden voor het verlenen van financiële steun. De man, die stelt voor een hulpverleningsorganisatie te willen gaan werken maar niet wordt geloofd, dreigt vervolgd te worden voor deelneming aan een terroristische organisatie. Het wetsvoorstel biedt geen enkele waarborg tegen *nemo tenetur*.

1.e. *Chilling effect visumverlening advocatuur*

De adviescommissie strafrecht zou hierbij nog één specifieke categorie willen uitlichten voor wie het toestemmingsvereiste een *chilling effect* zou hebben, en dat is de advocatuur. Het is niet ongebruikelijk voor strafrechtadvocaten om ter plekke onderzoek te doen, zeker bij ernstige verdenkingen zoals genocide, oorlogsmisdrijven of terrorisme.¹⁵ Advocaten kunnen daarbij de lokale omstandigheden onderzoeken, getuigen zoeken en spreken, maar ook hun eigen cliënt in alle rust te woord kunnen staan. Zij moeten dit kunnen doen zonder dat de tegenpartij, de Nederlandse overheid, daar weet van krijgt.

Het is voor de advocatuur in deze situatie onacceptabel vooraf toestemming aan de Nederlandse overheid te moeten vragen. Neem bijvoorbeeld de reële mogelijkheid dat een advocaat een verdachte bijstaat die ervan wordt verdacht een hoge positie bij IS in te nemen. De verdachte is zelf niet getraceerd, en er is weinig bewijs dat hij zich in IS-gebied bevindt. Dan zou de advocaat die toestemming vraagt om af te reizen naar Raqqa daarmee zijn eigen cliënt belasten, hetgeen een ongerechtvaardigde inbreuk op de geheimhoudingsplicht van de advocaat en het daaraan gekoppelde verschoningsrecht zou inhouden.

1.f. *Nederlander die niet in Nederland woont*

Een andere groep die nog aandacht verdient is de Nederlander die niet in Nederland woont. Ook op hem lijkt het wetsvoorstel van toepassing. Dat zou betekenen dat een Nederlander die bijvoorbeeld al jaren in het Midden-Oosten woont, toestemming aan de Nederlandse autoriteiten zou moeten vragen om voor een door de lokale overheid gesponsorde NGO naar Raqqa af te reizen. De vraag is of daarmee geen ongeoorloofde inbreuk wordt gemaakt op de soevereiniteit van het land waar hij thans verblijft.

1.g. *Visaverlening schending systeem en geen procedure geregeld*

De hiervoor geschetste problematiek met het toestemmingsvereiste voor bijvoorbeeld verschoningsgerechtigden wordt versterkt door het feit dat het wetsvoorstel op geen enkele wijze inzichtelijk maakt hoe de toestemmingsprocedure zal verlopen. Weliswaar wordt gesteld dat er een

¹⁵ Zie bijvoorbeeld gerechtshof Den Haag 21 maart 2014, ECLI:NL:GHDHA:2014:1006, inzake piraterij in Somalië, waarbij twee raadsleden getuigen in Somalië hebben opgezocht en gehoord.

website wordt gemaakt om de toestemming te vragen, maar wat voor informatie zal moeten worden verstrekt, hoe die informatie zal worden gecontroleerd, en hoe men tegen een afwijzend besluit in beroep kan is in het geheel niet geregeld.

Evenmin wordt aandacht besteed aan de fundamentele breuk met het Nederlandse visumsysteem, nu er voor geen ander land ter wereld een uitreisvisum benodigd is. Het vereisen van een dergelijk visum vormt een inbreuk op het in art. 2 lid 4 Grondwet en artikel 2, vierde protocol EVRM neergelegde recht van vrij reizen, waarvoor de noodzaak niet goed is onderbouwd.

1.h. effectiviteit ten aanzien van in Nederland rechtmatig verblijvende vreemdelingen

Tot slot wordt opgemerkt dat de strafbaarstelling ook vreemdelingen betreft met een verblijfsvergunning. Wij achten het maar moeilijk voorstelbaar dat een ingevolge 134b Sr aangewezen gebied afreizende vreemdeling met een verblijfsvergunning wordt veroordeeld. Immers de vergunning van een vreemdeling die het land verlaat met het doel om zijn hoofdverblijf te verplaatsen naar een ander land kan worden ingetrokken afhankelijk van diens status op grond van artikel 18, 21, 32 en 35 Vreemdelingenwet 2000. Dergelijke intrekkingen vinden standaardmatig conform beleidsuitgangspunt plaats en alleen in bijzondere individuele omstandigheden kan daarvan worden afgezien. Wij achten het slecht voorstelbaar dat van die norm wordt afgeweken om de vreemdeling hier ten lande te kunnen veroordelen. Aldus dunkt ons het voorstel op dit punt zinledig.

1.i. Tussenconclusie

Geconcludeerd wordt dat het onderhavige wetsvoorstel in strijd is met het recht van elke burger om het land te verlaten zoals vormgegeven in het EVRM en het IVBPR. Verder zal de voorgestelde strafbepaling in de praktijk niet snel gebruikt worden tegen potentiële terroristen, omdat het bewijstechnisch vermoedelijk meer problemen zal opleveren dan andere terrorismeartikelen. De personen tegen wie het wetsvoorstel een toegevoegde waarde heeft zijn de personen die geen terroristisch oogmerk hebben. Onduidelijk is waarom zij strafbaar moeten worden geacht. Het aanwijzen van gebieden lijkt in strijd met de wetssystematiek, arbitrair en onvoldoende voorzienbaar te zijn, terwijl voor diverse groepen personen het toestemmingsvereiste een ongeoorloofde inbreuk op hun recht op vrij reizen, hun recht op een privéleven, inclusief het voor verschoningsgerechtigden bestaande recht op bescherming van hun geheimhoudingsplicht, hun recht op een eerlijk proces en hun recht op vrije nieuwsvergaring oplevert. Het wetsvoorstel voegt niets toe en doet veel afbreuk. Het advies is dan ook het wetsvoorstel in te trekken.

1.j. Subsidiair

Subsidiair wordt geadviseerd in ieder geval in artikel 7 lid 3 Sr ook een verwijzing op te nemen naar artikel 134b Sr, door 'onder b tot en met e' te vervangen door 'onder b tot en met f', om rechtsmacht voor de aan de Nederlander gelijkgestelde vreemdeling te bewerkstelligen.

Tevens wordt geadviseerd nader aan te geven waarom voorlopige hechtenis noodzakelijk wordt geacht bij dit artikel, in het licht van het feit dat dit artikel nu juist niet beoogt personen met een terroristisch oogmerk te treffen en slechts een strafmaximum van twee jaar gevangenisstraf kent.

2. Uitbreiden mogelijkheden kiesrecht in te trekken

De minister wil het aantal misdrijven waarbij de rechter als mogelijke bijkomende straf het kiesrecht kan intrekken uitbreiden. Hoewel de adviescommissie strafrecht in beginsel kan leven met deze uitbreiding, nu deze uitdrukkelijk is gekoppeld aan het criterium van minimaal een jaar gevangenisstraf en een rechterlijke toets, plaatst zij enkele opmerkingen ter aanvulling van de memorie van toelichting.

De in de memorie van toelichting opgenomen stelling dat terroristische misdrijven naar hun aard een aan de Nederlandse staat en samenleving vijandige houding veronderstellen¹⁶ miskent de brede reikwijdte van het terroristisch oogmerk. Er zijn diverse gevallen waarin deze conclusie niet één op één getrokken kan worden. Zo zal de persoon die in een dictatuur tracht de fundamentele, dictatoriale, systemen te vernietigen om ze door een democratisch systeem te vervangen ook voldoen aan het criterium van art. 83 Sr, hoewel dit wel degelijk in overeenstemming kan zijn met de grondslagen van het Nederlands staatsbestel. Terrorisme komt bovendien tevens voor in nationalistische hoek, waarbij bijvoorbeeld de motieven van de verdachte juist liggen in de bescherming van Nederlandse waarden of een vermeende noodzaak tot bescherming van de Nederlandse staat. Hoewel dat het terroristisch oogmerk niet wegneemt, en dergelijke activiteiten ook niet passen in de Nederlandse samenleving, kan niet gesteld worden dat deze individuen naar hun aard een aan Nederland vijandige houding kennen. Hoewel er dus vaak sprake zal zijn van een daadwerkelijke aantasting van de grondslagen van het Nederlands staatsbestel, moet worden gewaakt dit als automatisme aan te nemen bij terroristische misdrijven.

Daarnaast valt op dat deze wijziging weliswaar voortvloeit uit het advies van de Kiesraad, maar dat dit niet de kern van het advies van de Kiesraad betrof, dat zich immers voornamelijk richtte op misdrijven rondom verkiezingen.¹⁷ Geadviseerd wordt in de memorie van toelichting een nadere toelichting te geven waarom thans andere, meer direct met verkiezingsfraude samenhangende delicten niet worden behandeld, en waarom er niet voor is gekozen een apart wetsvoorstel inzake misdrijven en kiesrecht te maken. Daarbij kan uiteraard verwezen worden naar de reactie van de regering op het advies van de kiesraad.

3. Aanmerken diverse delicten als delicten ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf

Hoewel de adviescommissie strafrecht geen principiële, zwaarwegende bezwaren heeft tegen de aanwijzing van een viertal delicten in art. 83b Sr, moet worden opgemerkt dat dit artikel zelf de nodige onduidelijkheid schept. Daarbij is met name het probleem dat er inmiddels lange 'kettingen' aan strafbaarstellingen ontstaan, waarvan nauwelijks meer begrijpelijk is hoe verschillende bestanddelen in elkaar steken.¹⁸ Met name het feit dat veel misdrijven ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf, zelf ook weer verwijzen naar misdrijven ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf, maakt dat het voor de gemiddelde burger, maar ook de advocaat, thans niet goed voorzienbaar meer is wanneer een handeling strafbaar wordt geacht, en met name niet goed voorzienbaar meer is wanneer een handeling het kenmerk van terrorisme in zich draagt.

¹⁶ Memorie van Toelichting, p. 6.

¹⁷ Advies van de Kiesraad inzake het onderzoek naar strafbepalingen in het verkiezingsproces (advies van 12 juni 2015), geraadpleegd via www.kiesraad.nl.

¹⁸ Zie ook M. Pestman en T.M.D. Buruma, 'Terrorismevervolgingen: een bloemenketting met doornen', *Strafblad* 2016/37, afl. 4, p. 244-250.

Na invoering van dit wetsvoorstel zal bijvoorbeeld strafbaar zijn:

“Het ter verspreiding voorhanden hebben van materiaal dat opruit tot een misdrijf ter vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf (art. 132 lid 2 Sr), namelijk het opzettelijk verschaffen van inlichtingen aan een ander die middellijk dienen om geldelijke steun te verlenen aan een misdrijf ter vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf (art. 421 Sr), namelijk het verschaffen van inlichtingen aan een ander ter vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf (art. 134a Sr) namelijk bedreiging met een terroristisch misdrijf (art. 285 lid 3 Sr), namelijk met een misdrijf tegen het leven gericht.”

Ziet de adviescommissie strafrecht het goed, dan zal dus strafbaar zijn het ter verspreiding voorhanden hebben van folders waarin inlichtingen worden verschaft over het openen van een spaarrekening die ertoe dient mensen geld te geven een cursus te volgen waar ze leren de IND dreigbrieven te sturen waarin ze dreigen een bom te doen ontploffen met het oogmerk de Nederlandse overheid te dwingen meer vluchtelingen op te nemen.

Het is totaal onduidelijk waarop het opzet en de wetenschap bij de persoon met de folders moet zijn gericht. In hoeverre moet hij weten wat er uiteindelijk tijdens de cursus wordt aangeboden? En kan nog steeds gesproken worden van een misdrijf ter vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf, als het misdrijf dat vergemakkelijkt wordt, zelf ook weer een misdrijf ter vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf oplevert?

Het zou de praktische toepasbaarheid van deze bepalingen als misdrijven ter vergemakkelijking van terroristische misdrijven helpen indien de memorie van toelichting enkele nadere voorbeelden geeft van situaties die er wel, en situaties die er niet onder vallen. Met name de ondergrens is thans onvoldoende gedefinieerd, terwijl het hier geregeld handelingen betreft die op zichzelf niet strafbaar zijn (een internetwebsite bezoeken, geld overmaken, kleding kopen etc.).

4. Voorlopige hechtenis zonder ernstige bezwaren

De adviescommissie strafrecht adviseert het voorstel inzake voorlopige hechtenis zonder ernstige bezwaren in te trekken, nu dit wetsvoorstel onvoldoende meerwaarde heeft voor de praktijk en negatieve gevolgen kan hebben.¹⁹

Ten eerste herkent de strafrechtadvocatuur zich niet volledig in het door het openbaar ministerie geschetste beeld dat de mogelijkheden voor voorlopige hechtenis thans onvoldoende zouden zijn. Juist in terrorismezaken is het de ervaring dat er relatief snel ernstige bezwaren worden aangenomen, en op basis van weinig bewijs verdachten lange tijd in voorarrest zitten. Daarbij spelen twee relevante factoren mee: de enorme uitbreiding van strafbepalingen maakt dat het overgrote deel van de gedetineerde terrorismeverdachten zelf geen gewelddadigheden heeft begaan, maar vastzit op verdenking van poging en voorbereidingshandelingen of –delicten. Ernstige bezwaren zijn voor dergelijke verdenkingen des te sneller aan te nemen. Ten tweede staat in terrorismezaken relatief vaak de juridische vraag centraal of bepaald gedrag überhaupt een strafbaar feit oplevert, meer dan de vraag of de feiten hebben plaatsgevonden. In veel gevallen wordt immers vervolgd voor handelingen die op zichzelf legaal zijn, maar die gezien het gedachtegoed en oogmerk en in samenhang bezien als handelingen van deelname, poging etc. worden beschouwd. De juridische discussie of iets onder het strafrecht valt of niet, wordt echter in de regel pas bij de inhoudelijke

¹⁹ Zie ook T. Buruma, '50 dagen onschuldig vast, straks ook hier in Nederland', *NRC* 31 augustus 2016.

behandeling gevoerd, en slechts zeer beperkt getoetst bij de beslissing over de voortzetting van de voorlopige hechtenis.

Wat intussen wel opvalt, is dat er vaak weinig vaart achter onderzoek wordt gezet, ook wanneer de verdediging juist daarom verzoekt en eraan meewerkt. Het beeld rijst dat de opsporingsdiensten, het openbaar ministerie en de reclassering, mogelijk door een gebrek aan mankracht, onvoldoende actief en proactief onderzoek doen, en zich teveel laten leiden door het volgende raadkamermoment. Het kan echter niet zo zijn dat de oplossing voor dit gebrek aan mankracht en organisatie wordt gevonden in een langere vrijheidsberoving van de burger. Dit levert ook strijd op met art. 5 EVRM.

De adviescommissie strafrecht betwijfelt dan ook ten eerste of er in de praktijk daadwerkelijk een noodzaak bestaat voor uitbreiding van de mogelijkheid om op basis van verdenkingen verdachten te detineren. Dat zou mogelijk met cijfers nader onderbouwd kunnen worden, door een overzicht te geven van het totaal aantal zaken, hoeveel personen er in die zaken gedetineerd zitten of hebben gezeten, het aantal zaken waarin er uiteindelijk wel een veroordeling volgde, hoewel een persoon wegens ontbreken van ernstige bezwaren was vrijgelaten, en het aantal zaken waarin er sepot of vrijspraak is gevolgd. Het is immers niet nodig het onderzoek te stoppen op het moment dat iemand bij gebrek aan bewijs is vrijgelaten; zeker het genoemde digitale onderzoek kan dan ook zonder interferentie worden voortgezet.

Tegenover de gebrekkige meerwaarde staan bovendien de negatieve gevolgen van uitbreiding van de mogelijkheden verdachten langer vast te houden zonder ernstige bezwaren. Nu al bestaat de indruk, hoewel niet met cijfers gestaafd, dat terrorismezaken verhoudingsgewijs vaker dan andere zaken tot een sepot of vrijspraak leiden. Die kans wordt uiteraard des te groter naarmate er minder nodig is om iemand vast te houden. Als er na twintig dagen onvoldoende is gevonden om ernstige bezwaren aan te nemen, is de kans groter dat er na vijftig dagen nog steeds onvoldoende is, dan dat er na vijftig dagen alsnog wel voldoende ernstige bezwaren zouden zijn. De kans wordt met andere woorden steeds groter dat burgers onterecht en onschuldig van hun vrijheid worden beroofd. De gevolgen zijn groot. Het verschil tussen korter en langer dan een maand vastzitten zal voor veel gedetineerden het verschil zijn tussen de huurwoning behouden en verliezen, de baan houden (want nog net alle vakantiedagen opgemaakt) en de baan kwijt zijn etc. De onterecht vastgezette burger verliest bovendien het vertrouwen in de overheid en zal dus minder snel zelf contact met de politie opnemen wanneer hij iets verdachts tegenkomt. Dat geldt overigens niet alleen voor de gedetineerde zelf, maar ook voor zijn familie en vrienden. De Nederlandse overheid is tot slot nu al behoorlijk veel geld kwijt aan schadevergoedingen voor onterecht gedetineerden; dit zal met deze uitbreiding vermoedelijk verder stijgen.

5. Uitbreiding DNA-onderzoek bij verdenking terrorisme

Hoewel de adviescommissie strafrecht zich vanuit een wetssystematisch oogpunt kan vinden in het gelijktrekken van de mogelijkheden voor DNA-onderzoek en voorarrest bij terrorismeverdachten, zou zij de suggestie willen doen om die koppeling explicieter te maken, door bijvoorbeeld DNA-onderzoek mogelijk te maken bij verdachten die in verzekering zijn gesteld. Als immers de enkele verdenking van een terroristisch misdrijf al voldoende is voor DNA-onderzoek, ook bij personen die niet zijn aangehouden, is er in potentie een zeer grote groep personen bij wie dit ingrijpende middel kan worden ingezet, waarbij bovendien niet altijd duidelijk zal zijn waarop het betreffende DNA-onderzoek zich richt, aangezien de verdenking nog niet met de mate van duidelijkheid hoeft te zijn geformuleerd die nodig is bij ernstige bezwaren of bij een inverzekeringstelling. Dat lijkt in strijd met de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.

6. Aangifteplicht

De minister stelt voor de aangifteplicht flink uit te breiden tot alle misdrijven die onder de artikelen 83 en 83b Sr vallen. Thans geldt de aangifteplicht uitsluitend voor terroristische misdrijven die levensgevaar opleveren. In zijn algemeenheid geldt de aangifteplicht voor een beperkt aantal misdrijven, die een direct gevaar voor het leven of de vrijheid van anderen meebrengen, welk gevaar door middel van aangifte nog kan worden afgewend. Niet-naleving van deze aangifteplicht is strafbaar gesteld met een jaar.

De adviescommissie strafrecht adviseert dit onderdeel in te trekken, nu het voor de gemiddelde burger onvoldoende voorzienbaar is wanneer sprake is van een mogelijk terroristisch misdrijf of misdrijf ter vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf. Het risico op onjuiste aangiftes is te groot, terwijl bovendien de noodzaak hiervan onvoldoende blijkt. (Zie paragraaf 3)

Neem bijvoorbeeld de medewerker van de bank, die voor een persoon geld moet overmaken naar een moslim in Syrië. Dat zou zomaar kunnen betekenen dat de persoon zich schuldig maakt aan een misdrijf ter vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf, maar het kan ook zijn dat deze persoon geld overmaakt aan zijn oude vader die in Syrië woont. Moet de medewerker van de bank hier nu nader onderzoek naar doen? Of moet hij meteen aangifte doen? En wat te denken van de partner die ziet dat haar man wel vaak op internet radicale filmpjes plaatst. Ze zijn niet voor de wet getrouwd. Moet zij nu aangifte doen van mogelijke opruiing tot een terroristisch misdrijf? Hoe moet zij inschatten of de filmpjes zodanig radicaal zijn dat ze opruiend van karakter zijn, als dat in een gemiddelde strafzaak buitengewoon complex wordt geacht? En de buurjongen die weet dat er een overval gepleegd gaat worden maar een beetje bang is om daar melding van te doen? Als het een gewone overval is waar vier doden bij vallen, is hij niet strafbaar. Maar als het een overval is met het doel geld naar Syrië te sturen, zou hij opeens wel strafbaar zijn.

De adviescommissie strafrecht vreest bovendien dat een uitbreiding van dit artikel spanningen tussen bevolkingsgroepen en mogelijk incidenten van discriminatie zal doen vergroten. Het zou immers niet geheel onterecht zijn als burgers naar aanleiding van deze uitbreiding ervoor zouden kiezen om in geval van twijfel altijd aangifte te doen, omdat ze vrezen anders zelf strafbaar te zijn. Een groot aantal onterechte aangiftes zal het gevolg zijn. Dan is de kans wel groot dat met name moslims onevenredig worden getroffen door dergelijke onjuiste aangiftes.

Bij een gebrek aan voorzienbaarheid voor de gemiddelde burger of een medeburger inderdaad een strafbaar feit als bedoeld in artikel 83 en 83b Sr gaat plegen, dient uitbreiding van dit wetsartikel achterwege te blijven. Subsidiair wordt geadviseerd alleen uitbreiding ten aanzien van terroristische misdrijven zelf op te nemen en niet ten aanzien van misdrijven ter voorbereiding of vergemakkelijking van terroristische misdrijven.

Conclusies

Al met al concluderen de adviescommissie strafrecht en adviescommissie vreemdelingenrecht dat het onderhavige voorstel op een drietal onderdelen dient te worden ingetrokken, nu op al deze onderdelen de noodzaak voor het wetsvoorstel ontbreekt en er ernstige bezwaren kleven aan invoering. Voor de overige onderdelen wordt de noodzaak weliswaar niet direct gezien, maar zijn er geen zodanig ernstige bezwaren tegen invoering dat zij tot intrekking nopen.

Wel wensen de adviescommissie strafrecht en adviescommissie vreemdelingenrecht afsluitend, in het algemeen, op te merken dat er inmiddels een zeer groot aantal wetswijzigingen is voorgesteld en ingevoerd op het gebied van terrorisme. In het begin van de 21^e eeuw was dit ook het geval; toen was steevast de reactie op kritiek dat het bij die uitbreiding zou blijven. We kunnen nu constateren dat dit niet het geval is; elke nieuwe golf van terrorisme lijkt een nieuwe golf aan wetswijzigingen mee te brengen, veel meer dan andere vormen van criminaliteit die meer voorkomen en vaak ook ingrijpender zijn op het dagelijks leven. De adviescommissie strafrecht zowel als de adviescommissie vreemdelingenrecht is van mening dat de noodzaak voor voortdurende uitbreiding ontbreekt, dat er onvoldoende samenhang is tussen alle wetsvoorstellen, en dat de politie, het openbaar ministerie en de rechterlijke macht onvoldoende ruimte wordt gegund om met het thans bestaande instrumentarium de problematiek aan te pakken. Het risico bestaat dat de voortdurende uitbreidingen het strafrecht, en meer specifiek het deel van het strafrecht dat zich op terrorisme richt, aan grote inflatie onderhevig maken. Bij het grote publiek bestaat verwarring over de vraag wat terrorisme nu eigenlijk is. De meeste burgers denken daarbij aan aanslagen, aan samenleving ontwrichtende activiteiten. In de praktijk zien terrorismezaken daar echter zelden op. Dit leidt tot onbegrip wanneer verdachten blijken te worden veroordeeld voor een enkele tweet of voor een dom telefoontje naar de politie. Anderzijds is er verontwaardiging wanneer een verdachte van deelname aan een terroristische organisatie wordt vrijgelaten, welke verontwaardiging mogelijk deels het gevolg is van het feit dat men onvoldoende beseft hoe snel iemand al van een dergelijk feit verdacht wordt. Het maatschappelijk draagvlak en begrip voor het straf(proces)recht dreigt op deze wijze te worden verminderd.