

Vergaderjaar 2019–2020

29 754

Terrorismebestrijding

Nr. 547

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID EN VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juni 2020

Tijdens het Algemeen Overleg Terrorisme op 29 januari jl. (Kamerstuk 29 754, nr. 541) heeft de Minister van Justitie en Veiligheid toegezegd om per brief terug te komen op de mogelijkheden die het Wetboek van Strafrecht (Sr) sinds de inwerkingtreding van de Wet Langdurig Toezicht (WLT) biedt ten aanzien van (veroordeelde) terroristen. Daarnaast heeft de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid op 11 maart jl. de Minister voor Rechtsbescherming verzocht de commissie te informeren over de reikwijdte en mogelijkheden die de WLT biedt ten aanzien van gevangenen die vastzitten voor een terroristisch misdrijf. Met deze brief geven wij hier opvolging aan.

Wij zijn nogmaals nauwkeurig nagegaan welke mogelijkheden de WLT biedt ten aanzien van (gedetineerde) veroordeelden voor terroristische misdrijven. Op basis daarvan komen wij tot de conclusie dat de huidige wetgeving voldoende vrijheidsbeperkende mogelijkheden biedt en kan worden toegepast bij terroristische misdrijven. Om echter onduidelijkheden met betrekking tot de toepasbaarheid van de WLT op terroristische misdrijven te voorkomen, verduidelijken wij de wet door een wetswijziging voor te bereiden waarmee terroristische misdrijven expliciet worden toegevoegd aan de opsomming van misdrijven in artikel 38z, eerste lid, onder c, van het Wetboek van Strafrecht (Sr).

WLT en terroristische misdrijven

In onze eerdere brief van 11 september 2019 zijn wij uitvoerig ingegaan op de maatregelen die op veroordeelde terroristen kunnen worden toegepast.¹ Daarbij zijn ook twee mogelijkheden, om langer toezicht te kunnen houden op veroordeelden, aan bod gekomen.

¹ Kamerstuk 29 754, nr. 523

De eerste mogelijkheid betreft de tenuitvoerlegging van een zelfstandige gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel (hierna: zelfstandige maatregel), die bij de veroordeling is opgelegd. De zelfstandige maatregel kan op grond van artikel 38z, eerste lid, onder b, Sr (onder meer) worden opgelegd aan personen die zijn veroordeeld tot een gevangenisstraf wegens een misdrijf dat gericht is tegen, of gevaar veroorzaakt voor, de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen. Het moet daarbij gaan om een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld. Deze zelfstandige maatregel maakt het mogelijk om, aansluitend aan het eindigen van de gevangenisstraf (of de voorwaardelijke invrijheidstelling), het toezicht zo lang als nodig voort te zetten.

De tweede mogelijkheid betreft een verlenging van de proeftijd van de voorwaardelijke invrijheidstelling (artikel 6:1:18 van het Wetboek van Strafvordering (Sv)).² Bij iedere veroordeelde die voorwaardelijk vrijkomt, is een verlenging van de proeftijd met twee jaar mogelijk. In gevallen waarin sprake is van een veroordeling wegens een misdrijf dat aan het criterium van artikel 38z, eerste lid, onder b, Sr voldoet, kan de proeftijd daarna opnieuw worden verlengd met twee jaar. Er geldt in dat geval geen wettelijk maximum voor het aantal verlengingen. Een verlenging van de proeftijd kan ook aan de orde zijn indien bij de veroordeling geen zelfstandige maatregel is opgelegd en biedt voor die gevallen de mogelijkheid om het toezicht voort te zetten.

Terroristische misdrijven

De hiervoor beschreven mogelijkheden om langdurig toezicht te houden, kunnen ook worden toegepast bij een veroordeling voor een terroristisch misdrijf. Het in artikel 38z, eerste lid, onder b, Sr genoemde criterium («een misdrijf dat gericht is tegen, of gevaar veroorzaakt voor, de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen») komt overeen met het criterium opgenomen in artikel 38e Sr, op grond waarvan de ongemaximeerde tbs-maatregel met verpleging van overheidswegen kan worden opgelegd. Van sommige delicten, zoals moord of doodslag (al dan niet met terroristisch oogmerk), is evident dat zij een gevaar voor de onaantastbaarheid van het lichaam van personen opleveren. Uit de wetsgeschiedenis volgt dat het criterium een brede(re) strekking heeft. In algemene zin gaat het om misdrijven waardoor gevaar voor personen wordt veroorzaakt. In de wetsgeschiedenis worden onder andere ook genoemd de misdrijven opgenomen in de Titels V (misdrijven tegen de openbare orde), VII (gemeengevaarlijke misdrijven), VIII (misdrijven tegen het openbaar gezag) en XVIII (misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid) van het Tweede Boek Sr.³ Dit betekent dat ook misdrijven die samenhangen met terroristische activiteiten onder dit criterium vallen.⁴ Dit geldt ook voor misdrijven op grond waarvan veel uitreizigers worden veroordeeld, zoals training voor terrorisme (artikel 134a Sr) en deelneming aan een terroristische organisatie (artikel 140a Sr). Ook ten aanzien van misdrijven, opgenomen in de Wet internationale misdrijven, die zijn gericht tegen of gevaar veroorzaken voor de onaantastbaarheid van het lichaam van personen, geldt dat het mogelijk is bij een veroordeling voornoemde mogelijkheden uit de WLT toe te passen.⁵

² Tot aan de inwerkingtreding van de Wet tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen per 1 januari 2020: artikel 15c, derde lid, Sr.

³ Kamerstuk 22 909, nr. 3, blz. 6–7.

⁴ Handelingen II 2013/14, nr. 105, item 9, p. 9 en 11.

⁵ Dit geldt (alleen) niet ten aanzien van misdrijven die niet gericht zijn tegen of geen gevaar veroorzaken voor de onaantastbaarheid van het lichaam van personen, zoals het onrechtmatig gebruikmaken van het embleem van het Rode Kruis of andere erkende beschermingstekens.

Uit de jurisprudentie volgt tot slot dat onder bepaalde omstandigheden ook een misdrijf, dat niet zonder meer gekarakteriseerd kan worden als een misdrijf gericht tegen het lichaam van personen, zoals bedreiging, onder voornoemd criterium kan vallen. Dat is het geval wanneer de rechter tot de conclusie komt dat het misdrijf gericht is tegen het lichaam van personen. Zo betrof de rechter in een geval van bedreiging onder meer de omstandigheid dat een bedreiging werd voorafgegaan, vergezeld of ondersteund door agressief gedrag van de betrokkene.⁶

Om het gebruik en toepassing van de zelfstandige maatregel te bevorderen, wordt met de betrokken organisaties, zoals de reclassering, het OM en de Raad voor de Rechtspraak overleg gevoerd, zo blijkt ook uit de brief van de Minister voor Rechtsbescherming ten aanzien van de motie van de leden Kuiken en Van Wijngaarden (Kamerstuk 35 122, nr. 27).⁷ Tijdens deze gesprekken wordt ook specifiek aandacht gevraagd voor de toepassing van de zelfstandige maatregel bij terrorismeverdachten. Tot nu toe is onder meer gebleken dat de bekendheid met de zelfstandige maatregel, ondanks dat er eerder aandacht aan is besteed, verder kan worden vergroot. Binnen de rechtspraak is inmiddels (in opleidingen voor rechters en juridisch medewerkers) aandacht gevestigd op de zelfstandige maatregel en de voorwaarden waaronder deze kan worden opgelegd en ten uitvoer kan worden gelegd.

Daarnaast voert het WODC een doorlopende monitoring en evaluatie van de WLT uit. Zoals toegezegd bij de begrotingsbehandeling in 2018 (Handelingen II 2018/19, nr. 27, item 10) wordt hierbij ook gekeken naar de toepassing van deze wet op terroristische misdrijven.⁸ Een overzichtsrapportage van de belangrijkste bevindingen ten aanzien van de eerste vijf jaar van toepassing van de WLT wordt verwacht in 2023.

Om desalniettemin onduidelijkheden met betrekking tot de mogelijkheden om langdurig toezicht te houden op terrorismeveroordeelden te voorkomen, zijn wij in het verlengde hiervan zoals gezegd voornemens een wetswijziging voor te bereiden waarmee terroristische misdrijven expliciet worden toegevoegd aan de opsomming van misdrijven in artikel 38z, eerste lid, onder c, Sr. Daarmee wordt niet alleen verhelderd dat bij terroristische misdrijven de zelfstandige maatregel kan worden opgelegd, maar ook dat – overeenkomstig artikel 6:1:18 Sv – het aantal keren dat de proeftijd van de voorwaardelijke invrijheidstelling kan worden verlengd in geval van een veroordeling voor een terroristisch misdrijf niet aan een wettelijk maximum gebonden is.

Overige maatregelen

Tijdens het AO Terrorisme van 29 januari jl. heeft het lid Yeşilgöz-Zegerius (VVD) gesproken over mensen met radicale gedachten die vrij rondlopen in onze samenleving, en daarbij gevraagd of de WLT ook van toepassing is op geradicaliseerde personen. In dit verband stellen wij voorop dat de WLT alleen kan worden toegepast wanneer een verdachte schuldig is bevonden aan een misdrijf (dat voldoet aan het criterium opgenomen in artikel 38z Sr). Dat betekent dat het niet mogelijk is om de WLT toe te passen ten aanzien van personen die weliswaar zijn geradicaliseerd, maar die zich niet schuldig hebben gemaakt aan een strafbaar feit. Wel zijn er reeds andere mogelijkheden beschikbaar om deze personen onder toezicht te stellen wanneer van hen een gevaar uitgaat voor de samenleving.

⁶ Vgl. Hoge Raad 12 februari 2013, ECLI:NL:PHR:2013:BY8434.

⁷ Kamerstuk 35 122, nr. 37

⁸ Kamerstuk 35 000 VI, nr. 35

Zo geeft de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding (Twbmt) de Minister van Justitie en Veiligheid de bevoegdheid om bestuursrechtelijke maatregelen te treffen jegens personen die vanwege hun gedragingen in verband kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan.⁹ Achtergrond hiervan is het kunnen nemen van maatregelen ten aanzien van personen van wie een gevaar voor de nationale veiligheid uitgaat, ook wanneer hun gedragingen (nog) niet resulteren in strafbare feiten. Uw Kamer is recent geïnformeerd over de door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) uitgevoerde evaluatie van de werking en toepassing van de Twbmt.¹⁰

Bovendien kan in een vroeg stadium strafrechtelijk worden opgetreden, gelet op de ruime strafbaarstelling van in het bijzonder misdrijven ter voorbereiding of vergemakkelijking van terroristische misdrijven en deelneming aan een terroristische organisatie.¹¹ Concrete aanwijzingen dat een persoon betrokken is bij terroristische activiteiten of groeperingen, kunnen al aanleiding vormen voor de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden. Van belang daarbij is dat verdachten van een terroristisch misdrijf langer in bewaring kunnen worden gesteld en – bij ernstige terroristische misdrijven zoals deelneming aan een terroristische organisatie – gevangen kunnen worden gehouden op grond van alleen een verdenking (zonder dat er ernstige bezwaren zijn).¹²

Tot slot

Het is uiteraard van belang om te blijven bezien of de wettelijke mogelijkheden (nog steeds) voldoende soelaas bieden én hoe deze in de praktijk worden toegepast en of deze worden benut, zoals oorspronkelijk beoogd. Zoals uit het voorgaande blijkt, zetten wij ons daar samen met betrokken partners maximaal voor in.

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

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

⁹ Op grond van deze wet kunnen onder meer een locatieverbod, contactverbod, uitreisverbod en een meldplicht (al dan niet met elektronisch toezicht) worden toegepast.

¹⁰ Kamerstuk 29 754, nr. 544

¹¹ Hieronder valt ook het verrichten van allerlei ondersteunende activiteiten (zie artikel 140a, derde lid, Sr).

¹² Zie ook de Wet versterking strafrechtelijke aanpak terrorisme, in werking getreden per 16 oktober 2018.