

Vergaderjaar 2005–2006

30 566

Regels inzake het opleggen van beperkende maatregelen aan personen met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid en inzake het weigeren of intrekken van beschikkingen met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid (Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Nederland ziet zich sinds enige jaren geconfronteerd met de dreiging van internationaal terrorisme, in het bijzonder islamistisch terrorisme. Het ziet er niet naar uit dat deze dreiging binnen afzienbare tijd zal afnemen of verdwijnen. Het kabinet is vastbesloten te doen wat mogelijk en wenselijk is om het vermogen van overheid en samenleving om terroristische aanslagen te voorkomen, te versterken. Er is daarom in dat kader een reeks wetswijzigingen voorgesteld, waarvan een groot deel reeds tot wet is verheven en in werking is getreden. Bij de nieuwe wetgeving ligt het accent op maatregelen in de strafrechtelijke en strafvorderlijke sfeer. Een wezenlijk verdere verruiming van de mogelijkheden om in een vroegtijdig stadium strafvorderlijk tegen een bepaalde persoon te kunnen optreden, is evenwel binnen de huidige rechtsstatelijke kaders – die overigens niet ter discussie staan – niet goed mogelijk. Daarom moet worden gezien in hoeverre binnen andere wetgevingscomplexen, in het bijzonder het bestuursrecht, mogelijkheden kunnen worden gecreëerd voor maatregelen die specifiek gericht zijn op de preventie van terroristische activiteiten en daarmee samenhangende dreigingen tegen personen of goederen in die gevallen waarin strafrechtelijke of strafvorderlijke maatregelen tegen een bepaalde persoon (nog) niet of niet langer mogelijk zijn. Aanpassing van het wettelijk instrumentarium van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, die immers van oudsher tot taak hebben onderzoek te verrichten naar (ongekende) terroristische dreigingen, wordt – afgezien van de in juli 2004 reeds aangekondigde wetgevingsmaatregelen – niet nodig geacht. De Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 biedt reeds een adequaat wettelijk kader ter zake.

Indien een persoon op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan, maar er in strafrechtelijke zin (nog) niet sprake is van een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit, is het op dit moment nauwelijks mogelijk vrijheidsbeperkende maatregelen op te leggen. De aard van de dreiging kan echter toch zodanig zijn dat het met het oog op de bescherming

van de nationale veiligheid noodzakelijk is die persoon in zijn bewegingsvrijheid te beperken, bijvoorbeeld door hem te verbieden zich in de omgeving van bepaalde kwetsbare objecten of in de nabijheid van bepaalde personen te bevinden. Het voorliggende wetsvoorstel strekt ertoe een grondslag voor deze bestuurlijke, preventieve maatregelen te creëren. Deze maatregelen zullen uiteraard niet in de plaats komen van strafrechtelijke maatregelen, maar kunnen worden toegepast indien noodzakelijk met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid. Overigens is het onder omstandigheden niet uitgesloten dat er ook na een vrijspraak voldoende aanleiding en noodzaak kan zijn om betrokkene met bestuursrechtelijke maatregelen tijdelijk in zijn bewegingsvrijheid te beperken.

De voorgestelde bestuurlijke maatregelen in het kader van de bestrijding van terrorisme hebben wij aangekondigd in onze brief van 24 januari 2005 (Kamerstukken II 2004/05, 29 754, nr. 5). De desbetreffende passage uit de brief luidt als volgt:

«Het bestuursrechtelijk instrumentarium zal met het oog op terrorismebestrijding worden aangevuld. Ten aanzien van personen die op grond van contacten, activiteiten of andere aanwijzingen, die op zichzelf onvoldoende zijn of blijken voor strafrechtelijk optreden, maar die wel van dusdanige aard zijn dat maatregelen gerechtvaardigd zijn, zal een tweetal nieuwe maatregelen mogelijk worden gemaakt. Het gaat daarbij om de verplichting voor betrokkene zich (periodiek) te melden op het politiebureau, dan wel een verbod zich te bevinden in de nabijheid van bepaalde personen of objecten. Bij de hierboven bedoelde contacten, activiteiten of andere aanwijzingen kan gedacht worden aan een patroon of samenstel van gedragingen en activiteiten, zoals bezoeken van een buitenlands trainingskamp voor terroristen en het zich op verdachte wijze ophouden op bepaalde locaties.»

Het voorliggende wetsvoorstel geeft uitvoering aan dit voornemen. Het gaat om maatregelen die zijn gericht op het beperken van de bewegingsvrijheid van betrokkene en die altijd individueel en tijdelijk van aard zijn. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen een drietal beperkingen:

- een verbod om zich te bevinden in de omgeving van bepaalde objecten of in bepaalde delen van Nederland (gebiedsverbod);
- een verbod om zich te bevinden in de nabijheid van bepaalde personen (persoonsverbod);
- een verplichting zich periodiek te melden bij de politie (meldingsplicht).

Opbouw van de toelichting

In paragraaf 2 wordt toegelicht waarom de voorgestelde maatregelen noodzakelijk zijn. In paragraaf 3 komen de belangrijkste uitgangspunten van het wetsvoorstel aan de orde. In het bijzonder wordt ingegaan op de verhouding met het strafrecht en het vreemdelingenrecht en worden de voorstellen vergeleken met de recente antiterrorismewetgeving in het Verenigd Koninkrijk. In paragraaf 4 wordt het grondrechtelijk kader geschetst. In paragraaf 5 zullen wij het wettelijke criterium bespreken op basis waarvan de maatregelen kunnen worden opgelegd. In paragraaf 6 wordt nader ingegaan op de bevoegdheid om de maatregelen op te leggen en op de samenwerking tussen de betrokken overheidsdiensten. In paragraaf 7 wordt de inhoud van de maatregelen toegelicht. De rechtsbescherming komt aan de orde in paragraaf 8, terwijl de handhaving wordt besproken in paragraaf 9.

In onze voornoemde brief van 24 januari 2005 wordt ook aangekondigd dat de materiële toetsingsgronden van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet BIBOB) worden verbreed

zodat het desbetreffende instrumentarium ook met oog op terrorismebestrijding kan worden ingezet. Dit voornemen is, zij het in enigszins andere vorm, eveneens onderdeel van het voorliggende wetsvoorstel. In paragraaf 10 wordt dit onderdeel nader toegelicht. In paragraaf 11 ten slotte worden de uitgebrachte adviezen besproken.

2. Noodzaak van de bestuurlijke maatregelen

Terrorisme vormt een ernstige bedreiging van de nationale veiligheid en onze rechtsstaat, waarvoor wij onze ogen niet mogen sluiten. Het kabinet is zich hiervan terdege bewust en heeft met het oog op deze dreiging al tal van maatregelen genomen. Het gaat daarbij om maatregelen in zowel de beleidsmatige, de operationele, de financiële als de wetgevende sfeer. De Tweede Kamer wordt regelmatig over de stand van zaken geïnformeerd. In onze brief van 10 september 2004 (Kamerstukken II 2003/04, 29 754, nr. 1) hebben wij aangegeven dat het huidige terrorisme in zijn vorm een nieuw fenomeen is dat de samenleving met urgentie voor nieuwe dilemma's stelt. Het vermogen van overheid en samenleving om zich tegen een mogelijke aanslag te beschermen en zich te wapenen tegen pogingen daartoe, moet aan die dreiging worden aangepast. Dat is geen eenmalige verandering, maar een voortgaande aanpassing aan voortschrijdend inzicht in de aard en omvang van de dreiging. In de brief van 10 september 2004 wordt verder ingegaan op het dreigingsbeeld van het huidige terrorisme en wordt een groot aantal maatregelen aangekondigd. Op 24 januari 2005 hebben wij, in vervolg op onze brief van 10 september 2004, een brief aan de Tweede Kamer gezonden waarin verdere intensivering van de terrorismebestrijding worden aangekondigd, geplaatst in een samenhangend stelsel van maatregelen en beleid (Kamerstukken II 2004/05, 29 754, nr. 5). Een van de aangekondigde maatregelen – de uitbreiding van het bestuursrechtelijk instrumentarium met het oog op terrorismebestrijding – wordt uitgewerkt in het onderhavige wetsvoorstel.

Wij zijn van mening dat de rechtsstaat en de nationale veiligheid bescherming behoeven. Hiertoe zijn reeds vele operationele en beleidsmaatregelen getroffen. Daarnaast zijn ook wettelijke maatregelen noodzakelijk. Er is de afgelopen jaren in dit kader al heel wat wetgeving tot stand gebracht. Zoals in de inleiding is aangegeven, heeft het accent daarbij gelegen op maatregelen in de strafrechtelijke en strafvorderlijke sfeer. Natuurlijk is dit verklaarbaar, omdat het strafrecht een van de belangrijkste *juridische* instrumenten is in de strijd tegen het terrorisme. Hoewel na inwerkingtreding van het wetsvoorstel ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven (Kamerstukken II 2004/05, 30 164, nrs. 1–3) de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden reeds mogelijk wordt in geval van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf, zijn vrijheidsbeperkende of vrijheidsontnemende maatregelen tegen een bepaalde persoon slechts mogelijk indien deze als verdachte kan worden aangemerkt, dat wil zeggen indien er een redelijk vermoeden van schuld is. Met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid kan het echter noodzakelijk zijn om reeds in eerder stadium de bewegingsvrijheid van betrokkene aan banden te leggen met als doel terroristische activiteiten of de steun daaraan te bemoeilijken en waar mogelijk te voorkomen. Het strafrecht kan in die gevallen geen oplossing bieden.

Ook na een vrijspraak kan er aanleiding zijn de bewegingsvrijheid van de vrijgesproken verdachte met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid tijdelijk te beperken. Meer nog dan in andere gevallen geldt na een vrijspraak uiteraard dat zeer zorgvuldig moeten worden omgegaan met het opleggen van een bestuurlijke maatregel. In dergelijke situaties moeten aan de motivering wel zeer zware eisen worden gesteld. Daarbij wijzen wij er met klem op dat het opleggen van een bestuurlijke maatregel

een preventief, en uitdrukkelijk niet een punitief doel heeft. De indruk mag niet ontstaan dat betrokkene na een vrijspraak door de strafrechter alsnog door het bestuur een straf krijgt opgelegd. Dat is niet aan de orde.

Nu duidelijk is dat het strafrecht niet in alle gevallen toereikend is waar het gaat om het treffen van preventieve maatregelen jegens een bepaalde persoon (het strafrecht is daarvoor ook niet bedoeld) moet worden gezien in hoeverre het bestuursrecht een oplossing kan bieden. De mogelijkheden om personen in het kader van het bestuursrecht preventief beperkende maatregelen op te leggen, zijn onder de huidige wetgeving evenwel beperkt:

- De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is – evenals de commissaris van de Koningin – krachtens artikel 9 van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag bevoegd aan personen ten aanzien van wie ernstig vermoeden bestaat dat zij de openbare orde en veiligheid in gevaar zullen brengen, te bevelen een gebied te verlaten of te verbieden zich daarheen te begeven of daarin terug te keren. Deze bevoegdheid kan uitsluitend worden uitgeoefend in buitengewone omstandigheden, nadat het bedoelde artikel separaat (bij koninklijk besluit) of na afkondiging van de beperkte of algemene noodtoestand in werking is gesteld.
- Een bestuursrechtelijke meldingsplicht komt voor in de Vreemdelingenwet 2000. De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie kan, in gevallen waarin hij zulks in het belang van de openbare orde en de nationale veiligheid nodig oordeelt, op grond van artikel 54, tweede lid, van die wet aan een vreemdeling een individuele verplichting tot periodieke aanmelding bij de korpschef opleggen.
- Krachtens artikel 56 van de Vreemdelingenwet 2000 kan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, indien het belang van de openbare orde of de nationale veiligheid zulks vordert, de vrijheid van beweging van vreemdelingen beperken. Deze maatregel kan worden opgelegd aan een vreemdeling die geen rechtmatig verblijf in Nederland heeft en aan een vreemdeling die rechtmatig verblijf heeft op grond van artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000, met uitzondering van gemeenschapsonderdanen en degenen die een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd hebben.
- Op decentraal niveau kan de burgemeester gebiedsverboden opleggen. Deze bevoegdheid ontleent hij aan artikel 172 van de Gemeentewet dan wel aan de Algemene plaatselijke verordening. De bevoegdheid van de burgemeester strekt zich uiteraard niet verder uit dan de eigen gemeente en is dan ook in de eerste plaats gericht op notoire plaatselijke veroorzakers van overlast in het publieke domein.
- Op grond van de artikelen 154a en 176a van de Gemeentewet is de burgemeester bevoegd – respectievelijk kan hem door de gemeenteraad de bevoegdheid worden verleend – door hem aan te wijzen groepen van personen op een door hem aangewezen plaats gedurende ten hoogste twaalf uren te doen ophouden (bestuurlijke ophouding). Deze bevoegdheid kan worden uitgeoefend bij ongeregelde of dreigende ongeregelde heden. Het gaat bij bestuurlijke ophouding overigens niet om een beperking van de bewegingsvrijheid, maar om vrijheidsontneming.

Hoewel uit bovenstaand overzicht blijkt dat bestuursrechtelijke maatregelen strekkende tot beperking van de bewegingsvrijheid geen noviteiten in ons rechtssysteem zijn, zijn de bestaande maatregelen ontoereikend in het kader van de bestrijding van terrorisme. De Minister van BZK en de commissaris van de Koningin kunnen slechts in geval van buitengewone omstandigheden – bij separate inwerkingstelling van het desbetreffende wetsartikel dan wel bij inwerkingstelling na afkondiging van de noodtoestand – aan personen een gebiedsverbod opleggen. Een gebiedsverbod

krachtens de Vreemdelingenwet 2000 kan niet aan Nederlandse onderdanen worden opgelegd, en slechts aan bepaalde categorieën vreemdelingen. Ook een individuele meldingsplicht krachtens de Vreemdelingenwet 2000 kan niet aan Nederlandse onderdanen worden opgelegd. De bevoegdheid van de burgemeester tot het opleggen van gebiedsverboden heeft naar haar aard een lokaal karakter. Bestuurlijk ophouding kan uitsluitend voor een beperkte tijd (ten hoogste twaalf uren) worden ingezet tegen groepen van personen in geval van (dreigende) ongeregelheden. Een uitbreiding van het bestuursrechtelijke instrumentarium, toegespitst op de bestrijding van terrorisme, is daarom noodzakelijk.

De voorgestelde maatregelen moeten in het juiste perspectief worden gezien. Uiteraard vormt een gebieds- of persoonsverbod of een meldingsplicht alleen niet een volledige garantie dat betrokkene zich zal onthouden van (steun aan) terroristische activiteiten. De maatregelen zullen dan ook nooit op zichzelf staan. Degenen om wie het hier gaat, zullen voorwerp van onderzoek door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), de politie, het openbaar ministerie en/of de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) zijn en blijven. Indien bijvoorbeeld vervolging of maatregelen in het kader van de Vreemdelingenwet 2000 opportuun worden geacht, kan daartoe altijd worden overgegaan. De voorgestelde bestuurlijke maatregelen komen niet in de plaats van strafrechtelijk of vreemdelingenrechtelijk optreden, maar bieden een noodzakelijke extra mogelijkheid om op te treden naast de mogelijkheden die het strafrecht en vreemdelingenrecht reeds bieden.

In dit verband moet ook worden bedacht dat er een preventieve werking kan uitgaan van de wetenschap voor betrokkene dat hij in de gaten wordt gehouden door de autoriteiten. De betrokkene zal daardoor minder bruikbaar en interessant worden voor de inzet bij mogelijke terroristische activiteiten. Het voorbereiden of plegen van een terroristische aanslag kan hiermee worden bemoeilijkt.

Uit het vorenstaande blijkt dat de voorgestelde bestuurlijke maatregelen niet op zichzelf staan en evenmin in de plaats komen van andere maatregelen, maar een aanvulling zijn op en deel uitmaken van het pakket aan bevoegdheden waarover de overheid kan beschikken in de strijd tegen het terrorisme.

3. Relatie met andere wetgeving

Afbakening met het strafrecht

Het strafrecht kent verschillende mogelijkheden om aan personen een gebieds- of persoonsverbod of een meldingsplicht op te leggen. In de fase voorafgaand aan de berechting kunnen dergelijke maatregelen vormgegeven worden als voorwaarden bij een schorsing van de voorlopige hechtenis (artikel 80 Sv). Na de berechting kunnen deze maatregelen, bij veroordeling, worden vormgegeven als voorwaarden bij een voorwaardelijke veroordeling (artikel 14c Sr). Gebieds- en persoonsverboden en meldingsplichten zijn bijzondere voorwaarden, het gedrag van de veroordeelde betreffend.

In het wetsvoorstel inzake de OM-afdoening (Kamerstukken I 2004/05, 29 849, A) krijgt de officier van justitie de bevoegdheid in de strafbeschikking aanwijzingen op te nemen waar de verdachte aan moet voldoen. Deze aanwijzingen kunnen onder meer inhouden aanwijzingen, het gedrag van de verdachte betreffend (het voorgestelde artikel 257a, derde lid, onder e, Sv). Ook in dat kader kunnen maatregelen worden opgelegd die vergelijkbaar zijn met de maatregelen die in het onderhavige wetsvoorstel worden voorgesteld.

Voorlopige hechtenis, en daarmee ook voorwaarden verbonden aan de

schorsing daarvan, kunnen in het strafrecht evenwel alleen aan de orde zijn in geval van een verdenking (met ernstige bezwaren) ter zake van een strafbaar feit waarvoor voorlopige hechtenis kan worden toegepast. Ook een strafbeschikking kan slechts worden opgelegd aan de verdachte van een strafbaar feit. Van verdenking van een strafbaar feit behoeft, in de situaties waarvoor de voorgestelde regeling een gebieds- of persoonsverbod of een meldingsplicht mogelijk maakt, evenwel nog geen sprake te zijn. Ook bij gedragingen die niet een verdenking opleveren welke voor de strafrechter hard kan worden gemaakt, kan aanleiding bestaan voor deze maatregelen.

Het strafrecht kent ook maatregelen waarvan de toepassing niet aan een veroordeling wegens een strafbaar feit is gebonden. Onttrekking aan het verkeer van gevaarlijke voorwerpen, om een voorbeeld te noemen, is ook mogelijk bij een vrijspraak of bij afzonderlijke rechterlijke beschikking. Terbeschikkingstelling van de regering is ook mogelijk bij ontslag van alle rechtsvervolgning. In beide gevallen is echter wel vereist dat de strafrechter vaststelt dat een strafbaar feit is begaan. Daarmee is gegeven dat ook deze weg voor de onderhavige maatregelen niet begaanbaar is. Van een gepleegd strafbaar feit behoeft geen sprake te zijn; voldoende zijn gedragingen op grond waarvan betrokkene in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Voor de vaststelling of aan die voorwaarde voldaan is, vormt het strafrecht niet het passende kader.

De bovenstaande analyse heeft ons er toe gebracht voor te stellen het huidige wettelijke instrumentarium aan te vullen met de mogelijkheid van een bestuurlijk gebieds- en persoonsverbod en een bestuurlijke meldingsplicht. Toepassing van het strafrecht tegen personen die met terroristische activiteiten in verband kunnen worden gebracht, heeft prioriteit. Een vaststelling van schuld aan een terroristisch misdrijf rechtvaardigt ingrijpende sancties jegens de betrokkene (vrijheidsbeneming in de vorm van gevangenisstraf). In het kader van de bestuurlijke maatregelen gaat het niet om vrijheidsbeneming, maar om preventieve beperkingen van de bewegingsvrijheid, die uitdrukkelijk geen punitief oogmerk (kunnen) hebben. Het voorgestelde bestuurlijke kader maakt preventieve maatregelen met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid mogelijk in situaties waarin persoonlijke schuld aan een strafbaar feit (nog) niet is vastgesteld. Als (nog) niet tot strafvervolgning kan worden overgegaan, kan het opleggen van een bestuurlijke maatregel worden overwogen. Dat staat los van het verrichten van eventuele opsporingsactiviteiten. Wel moet dan worden afgewogen of niet met het eenvoudig observeren kan worden volstaan. Soms is dat te verkiezen in het belang van de effectiviteit van het onderzoek, ter nadere onderbouwing van een verdenking. Soms is dat niet te verkiezen en kan er behoefte bestaan de betrokkene kenbaar te maken dat hij in het oog wordt gehouden. De bestuurlijke maatregelen kunnen daarbij van nut zijn. Het kan dan gaan om bijzondere evenementen waarover informatie beschikbaar is gekomen die duidt op specifieke risico's. Te denken valt aan gebeurtenissen als Koninginnedag, prinsjesdag of een politieke samenkomst met bedreigde politici. In zo'n geval kan een bestuurlijke maatregel ervoor zorgen dat de betrokkene wordt weggehouden bij dergelijke massale bijeenkomsten. In de beschikking tot oplegging van de maatregel kan worden opgenomen dat de betrokkene zich tijdens deze samenkomst dient te melden bij de politie. Indien nodig kan dit worden gecombineerd met een gebiedsverbod of persoonsverbod, hetgeen betekent dat de betrokkene zich niet mag ophouden op de plaats van handeling van de samenkomst. Het kan niet alleen gaan om eenmalige bijeenkomsten waarbij de betrokkene moet worden weggehouden, het kan ook gaan om een langduriger tijdsbestek waarbinnen de persoon moet worden weggehouden van specifieke objecten of personen. De maatregel zal worden opgelegd voor een periode van ten hoogste drie maanden. Dit betekent dat na deze drie maanden in ieder geval moet

worden gezien of verlenging van de maatregel gerechtvaardigd is. Verder heeft het bestuur de plicht om voortdurend te bezien of intrekking van de maatregel op zijn plaats is. Daarmee houdt verband dat ook een mogelijke doorkruising van een opsporingsonderzoek steeds in het oog zal moeten worden gehouden.

Niet ondenkbaar is ook een situatie waarbij tegen een of meer personen, onderworpen aan een bestuurlijke maatregel, na enig tijdsverloop gegevens beschikbaar komen waaruit alsnog een concrete verdenking van een strafbaar feit voortvloeit. In dat geval komen via het strafrecht alsnog ruimere mogelijkheden beschikbaar om in beveiliging van de samenleving ter voorzien. Zo kan deze persoon in dat geval op grond van artikel 57 Sv in verzekering worden gesteld, kan voorlopige hechtenis worden toegepast en kan een – langdurige – vrijheidsstraf worden opgelegd. Voor toepassing van de voorgestelde bestuurlijke maatregelen bestaat alsdan geen aanleiding meer; die ziet – als aangegeven – op situaties waarin niet sprake is van een verdenking die tot een veroordeling kan leiden.

Tot slot merken wij in dit kader op dat ook de bestuurlijke maatregelen zelf strafrechtelijk zullen worden gehandhaafd. Opzettelijk handelen in strijd met een krachtens het wetsvoorstel opgelegde verplichting is een strafbaar feit (misdrijf) en wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie.

Afbakening met het vreemdelingenrecht

Het vreemdelingenrecht biedt regels over de toelating en uitzetting van vreemdelingen. Gevaar voor de nationale veiligheid is in de eerste plaats een grond om de toegang te weigeren en verblijfsvergunningen te weigeren of in te trekken. Daarnaast speelt de nationale veiligheid een rol in het kader van het vreemdelingentoezicht.

Het vreemdelingenrechtelijke instrumentarium bevat een met het gebiedsverbod vergelijkbare maatregel. Op grond van artikel 56, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 kan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, indien het belang van de openbare orde of de nationale veiligheid zulks vordert, de vrijheid van beweging van vreemdelingen beperken. Deze maatregel kan worden opgelegd aan een vreemdeling die geen rechtmatig verblijf in Nederland heeft en aan een vreemdeling die rechtmatig verblijf heeft op grond van artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000, met uitzondering van gemeenschapsonderdanen en degenen die een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd hebben. Deze maatregel kan bestaan uit een verplichting zich bij verblijf in Nederland in een bepaald gedeelte van Nederland te bevinden, of een verplichting zich te houden aan een verbod om zich in een bepaald gedeelte of bepaalde gedeelten van Nederland te bevinden (artikel 5.1 van het Vreemdelingenbesluit 2000). Deze vrijheidsbeperkende maatregel wordt beëindigd, zodra de vreemdeling te kennen geeft Nederland te willen verlaten en hiertoe voor hem ook gelegenheid bestaat (artikel 56, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000).

Het vreemdelingenrechtelijke instrumentarium bevat voorts een met de meldingsplicht (artikel 2, tweede lid, onder c, van het onderhavige wetsvoorstel) vergelijkbare maatregel. In gevallen waarin de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie zulks in het belang van de openbare orde of de nationale veiligheid nodig oordeelt, kan hij aan een vreemdeling een individuele verplichting tot periodieke aanmelding bij de korpschef opleggen (artikel 54, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000). Deze periodieke aanmelding moet worden onderscheiden van de «gewone» periodieke meldingsplicht van artikel 54, eerste lid, onder f, van de Vreemdelingenwet 2000 (verder uitgewerkt in artikel 4.51 van het Vreemdelingenbesluit 2000). Deze meldingsplicht wordt, in het kader van het reguliere vreemdelingentoezicht, in beginsel opgelegd aan alle vreem-

delingen zonder rechtmatig verblijf en alle vreemdelingen die in afwachting zijn van de beslissing op hun aanvraag of rechtsmiddel tegen de afwijzing daarvan.

Met het gebiedsverbod en de meldingsplicht in het onderhavige wetsvoorstel worden vergelijkbare vrijheidsbeperkende maatregelen ook buiten het domein van het vreemdelingenrecht mogelijk gemaakt.

Buitenlandse wetgeving

In het kader van een internationaalrechtelijke vergelijking van het in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde bestuursrechtelijke instrumentarium ter bestrijding van terrorisme is in het bijzonder de Engelse *Prevention of Terrorism Act 2005* (PTA) van belang. De PTA kent een systeem van *control orders* die door de *Secretary of State* dan wel door de rechter kunnen worden opgelegd aan personen die (mogelijk) zijn betrokken bij terrorismegerelateerde activiteiten. *Control order* wordt in de PTA als volgt gedefinieerd: «*an order against an individual that imposes obligations on him for purposes connected with protecting members of the public from a risk of terrorism*».

De PTA bevat een uitgebreide lijst van mogelijke *control orders*, maar deze lijst is niet limitatief. Naast de ook in onderhavige wetsvoorstel opgenomen gebieds- en persoonsverboden en periodieke meldingsplicht gaat het onder meer om: een verbod om bepaalde artikelen in bezit te hebben of van bepaalde diensten gebruik te maken, een beperking van de bewegingsvrijheid voor ten hoogste 24 uur, inleveren van het paspoort, de mogelijkheid van huiszoeking, de verplichting mee te werken aan het volgen van de bewegingen en communicatie van de desbetreffende persoon (bijvoorbeeld door middel van het dragen van een elektronische enkelband). De algemene eis waaraan een *control order* moet voldoen is dat de daarin opgenomen *obligations* noodzakelijk zijn «*for purposes connected with preventing or restricting involvement by that individual in terrorismrelated activity*».

De PTA vervalt een jaar na inwerkingtreding, maar kan bij besluit van de *Secretary of State* telkens met een jaar worden verlengd. Indien dat niet is gebeurd en de PTA dus buiten werking is getreden, kan zij door de *Secretary of State* zo nodig opnieuw in werking worden gesteld.

De PTA maakt een onderscheid tussen *non-derogating control orders* en *derogating control orders*. Een *derogating control order* is een vrijheidsbenemende maatregel: een maatregel die een afwijking inhoudt van het in artikel 5 EVRM verankerde recht op vrijheid. Een *derogating control order* wordt opgelegd door de rechter en de afwijking van artikel 5 EVRM schuilt daarin dat er vrijheidsbeneming plaatsvindt die niet gericht is op voorgeleiding aan een rechter vanwege verdenking van een strafbaar feit (afwijking van artikel 5, eerste lid, EVRM) en dat na oplegging van de *control order* voor de persoon aan wie die order is opgelegd, geen mogelijkheden bestaan om de voortzetting van zijn vrijheidsbeneming periodiek aan het rechtmatigheidsoordeel van een onafhankelijke rechter voor te leggen (afwijking van artikel 5, derde en vierde lid, EVRM). Alle andere maatregelen, waaronder de vrijheidsbeperkende zoals het gebiedsverbod, het persoonsverbod en de meldingsplicht, worden aangemerkt als *non-derogating control orders*.

Op basis van een *derogating control order* (vrijheidsbenemende maatregel) kan betrokkene in hechtenis worden genomen. Een *derogating control order* wordt door de rechter opgelegd op voordracht van de *Secretary of State*. De rechter houdt eerst een voorlopige hoorzitting (*preliminary hearing*) teneinde vast te stellen of er gronden zijn een *derogating control order* op te leggen. Indien de rechter een maatregel oplegt, dan

vindt er vervolgens een *full hearing* plaats waarbij dit besluit moet worden bekrachtigd. Pas daarna kan de maatregel geëffectueerd worden. De hoorzittingen kunnen plaatsvinden buiten medeweten van de betrokkene.

De rechter kan een *derogating control order* tijdens de *preliminary hearing* slechts opleggen indien:

- er voldoende materiaal is waaruit blijkt dat de desbetreffende persoon betrokken is bij terrorismegerelateerde activiteiten;
- er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat de maatregel noodzakelijk is teneinde het publiek te beschermen tegen het risico van terrorisme;
- er een zekere mate van urgentie (*public emergency*) is die een inbreuk op het recht op vrijheid rechtvaardigt.

Tijdens de *full hearing* ten behoeve van de bekrachtiging worden bovenstaande criteria strikter toegepast (de rechter moet dan de overtuiging hebben dat de desbetreffende persoon betrokken is bij terrorismegerelateerde activiteiten). Vergelijk het Nederlandse begrippenkader «redelijk vermoeden van schuld» versus «wettig en overtuigend bewezen». Een *derogating control order* wordt opgelegd voor een periode van ten hoogste zes maanden, en kan op verzoek van de *Secretary of State* eenmaal door de rechter worden verlengd, mits nog steeds wordt voldaan aan de strenge eisen die ook voor het opleggen en bekrachtigen van de maatregel gelden.

Een *non-derogating control order* (iedere maatregel die niet strekt tot vrijheidsbeneming) wordt opgelegd door de *Secretary of State* voor een periode van ten hoogste twaalf maanden en kan nadien telkens worden verlengd. De *Secretary of State* dient vooraf een machtiging van de rechter te vragen – dit kan buiten medeweten van betrokkene – behoudens in spoedeisende gevallen (in dat geval moet de order terstond na het opleggen aan de rechter ter bekrachtiging worden voorgelegd). De rechter moet zijn toestemming aan de *order* onthouden indien zij «*obviously flawed*» is (kennelijke gebreken vertoont).

4. Grondrechtelijk kader

Algemene opmerkingen

De thans voorgestelde maatregelen roepen ontegenzeggelijk mensenrechtelijke vragen op. Daarbij moet echter worden bedacht dat ook (preventieve) maatregelen in de strijd tegen het terrorisme een zekere mensenrechtelijke status genieten. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft in zijn jurisprudentie aanvaard dat staten op basis van artikel 2 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) verplicht zijn alle redelijke (preventieve) maatregelen te nemen teneinde het leven van hun ingezetenen tegen levensbedreigende situaties te beschermen (zie EHRM, 28 oktober 1998, Osman – Verenigd Koninkrijk, Reports 1998, 3124). Indien de autoriteiten kennis hebben of kennis behoren te hebben van «the existence of a real and immediate risk to the life of an identified individual or individuals from the criminal acts of a third party», dienen zij elke redelijke maatregel te nemen teneinde dit gevaar te neutraliseren. Deze doctrine is onverkort van toepassing op een levensbedreigende situatie als gevolg van een terroristische dreiging. De Osman-criteria vereisen dat de levensbedreigende situatie gericht is tegen identificeerbare personen. Het is juist dat het moderne terrorisme vaak dood en verderf veroorzaakt tegen willekeurige burgerslachtoffers. Dit doet echter niet af aan het feit dat bij een specifieke terrorismedreiging wel degelijk sprake zal zijn van «identified individuals» (bijvoorbeeld alle aanwezigen in de vertrekhal van Schiphol of op het Binnenhof).

Deze Osman-doctrine is bevestigd in de op 11 juli 2002 door het Comité van Ministers van de Raad van Europa aanvaarde Guidelines on human rights and the fight against terrorism. In de preambule van deze Guidelines wordt gesproken over «the imperative duty of States to protect their populations against possible terrorist acts». Een soortgelijke overweging is te vinden in de preambule van de Guidelines on the Protection of Victims of Terrorist Acts van de Raad van Europa, aangenomen in maart van dit jaar.

De mensenrechtelijke plicht die op een staat rust om bescherming te bieden tegen een specifieke terroristische dreiging, is bij uitstek van preventieve aard. De thans voorgestelde bestuurlijke maatregelen beogen het huidige strafrechtelijke instrumentarium in de strijd tegen het terrorisme juist in die preventieve fase aan te vullen. Zoals hiervoor uiteengezet, zijn de huidige bestuursrechtelijke mogelijkheden daarvoor te beperkt.

In het hiernavolgende zal worden stilgestaan bij enkele specifieke mensenrechtelijke aspecten van de thans voorgestelde maatregelen.

Vrijheidsbeperkende karakter van de maatregelen «meldingsplicht» en «gebiedsverbod»

De thans voorgestelde meldingsplicht als ook het gebiedsverbod zijn beperkingen van de bewegingsvrijheid. Daaronder wordt kort gezegd verstaan het recht om zich zonder inmenging van de overheid te verplaatsen. Beperking van dit recht kan worden aangeduid als *vrijheidsbeperking*. Bewegingsvrijheid onderscheidt zich van de persoonlijke vrijheid, waaronder wordt verstaan de vrijheid om niet door de overheid aan (willekeurige) arrestatie of detentie te worden onderworpen. Beperking van dit recht kan worden aangeduid als *vrijheidsontneming* of *vrijheidsberoving*. Het onderscheid is van belang, omdat op grond van het EVRM de beperkingmogelijkheden op de bewegingsvrijheid veel verder kunnen gaan dan de beperkingen op de persoonlijke vrijheid.

Het onderscheid tussen vrijheidsbeperking en vrijheidsberoving is gradueel. Om te bepalen of sprake is van een vrijheidsberovende maatregel moet worden gekeken naar «the type, duration, effects and manner of implementation of the measure in question» (EHRM, 28 mei 1985, Ashingdane – het Verenigd Koninkrijk, Serie A-93, § 41). Met inachtneming van deze criteria heeft het EHRM bepaald dat een bijzonder politietoezicht in de vorm van een huisarrest, waarbij betrokkene zijn huis niet mocht verlaten zonder de politie in te lichten, zich op voorgeschreven dagen bij de politie diende te melden, en zich zonder geldige reden niet buitenshuis mocht bevinden tussen 21.00 uur 's avonds en 07.00 uur 's ochtends, gekwalificeerd diende te worden als een vrijheidsbeperkende maatregel (EHRM, 22 februari 1994, Raimondo – Italië, Serie A-281-A, § 39). In het licht van de hiervoor omschreven aard en reikwijdte van de thans voorgestelde maatregelen moet op basis van deze Straatsburgse rechtspraak worden geconcludeerd dat ook in het onderhavige geval sprake is van *vrijheidsbeperkende* maatregelen. In casu is geen sprake van *vrijheidsberovende* maatregelen in de zin van artikel 5 EVRM.

Het recht op de bewegingsvrijheid is niet opgenomen in de Grondwet¹, maar wordt geregeld in artikel 2 van het Vierde Protocol (VP) bij het EVRM en artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR)².

Indien moet worden aangenomen dat de thans voorgestelde maatregelen een inbreuk vormen op de bewegingsvrijheid zoals neergelegd in artikel 2, derde lid, VP EVRM³, dient te worden bedacht dat een dergelijke inbreuk gerechtvaardigd zal zijn indien aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- De beperkende maatregel moet «voorzien bij wet» zijn. Dit wetsvoor-

¹ Zie voor de motivering waarom het recht op bewegingsvrijheid niet is opgenomen in de Grondwet, Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr. 7, p. 5–6 en Kamerstukken II 1978/79, 15 474, nr. 4.

² Artikel 12 IVBPR heeft een overeenkomstige strekking als artikel 2 VP EVRM.

³ Het EHRM heeft onlangs bepaald dat het uitvoeren van veiligheidscontroles op luchthavens niet kan worden gezien als een inbreuk op het recht op bewegingsvrijheid (EHRM, 11 januari 2005, Phull – Frankrijk, appl. no. 35753/03).

stel beoogt de benodigde wettelijke basis te verschaffen. Bovendien moet deze wettelijke basis voldoen aan eisen van toegankelijkheid (*accessibility*) en voorzienbaarheid (*foreseeability*). Bij dat laatste moet bedacht worden dat het EHRM erkend heeft dat het voor het nationale recht vrijwel ondoenlijk is voor ieder concreet geval de norm zo precies te formuleren dat deze geheel is toegesneden op het desbetreffende geval. Daarom is het onvermijdelijk dat het nationale recht een zekere discretionaire bevoegdheid overlaat aan de rechter of de uitvoerende macht (zie EHRM, 23 september 1998, McLeod – het Verenigd Koninkrijk, Reports 1998-VII en EHRM, 25 maart 1983, Silver e.a. – het Verenigd Koninkrijk, Serie A-61). Artikel 2 van het voorliggende wetsvoorstel verwijst naar gedragingen die de persoon in verband brengen met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Deze noodgedwongen «open» formulering wordt nader toegelicht in deze memorie van toelichting. Bij dergelijke gedragingen kan onder andere worden gedacht aan het zich zonder duidelijke reden ophouden in de buurt van objecten die een mogelijk doelwit vormen voor terroristische aanslagen, het regelmatig bezoeken van extremistische websites of chatrooms, het frequenteren van bijeenkomsten die bekend staan om hun extremistische karakter, het zonder duidelijke reden bezoeken van landen waarvan bekend is dat zij aantrekkingskracht uitoefenen op personen die sympathiseren met terrorisme, en vergelijkbare gedragingen van betrokkene. Het gaat daarbij niet om een enkele gedraging, maar om een samenstel van gedragingen waaruit een bepaald patroon naar voren komt.

- De beperking moet een legitiem doel dienen. Hierbij kan verwezen worden naar het belang van de nationale veiligheid, zoals genoemd in artikel 2 VP EVRM. De dreiging die uitgaat van het terrorisme is een rechtstreekse aanval op de integriteit en veiligheid van de staat, met het oogmerk bestaande staatsstructuren aan te tasten. De thans voorliggende maatregelen worden derhalve voorgesteld teneinde de nationale veiligheid effectief te kunnen garanderen.
- De beperking dient noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving. Daarvan is sprake bij aanwezigheid van een dringende maatschappelijke behoefte (*pressing social need*). Een inbreuk zal slechts dan gerechtvaardigd zijn indien een redelijke verhouding bestaat tussen de ernst van de inbreuk en de zwaarte van het belang dat met de inbreuk wordt gediend (proportionaliteit). Staten moeten redenen aandragen die voldoende en relevant zijn en hebben daarbij een eigen beoordelingsruimte. Deze beoordelingsruimte is groter ingeval van maatregelen die betrekking hebben op de nationale veiligheid (bijvoorbeeld EHRM, 28 oktober 1994, Murray – het Verenigd Koninkrijk, Serie A-300-A, § 47). Daarbij moet eveneens worden opgemerkt dat het EVRM een «levend instrument» is dat door het EHRM naar «*present day conditions*» wordt uitgelegd. Van meerdere zijden (zie o.a. *NJCM-Bulletin* 2004, pp. 903–904) is de verwachting uitgesproken dat het Hof bij de beoordeling van terrorismemaatregelen in toekomstige zaken een nog grotere nationale beleidsvrijheid zal toekennen aan nationale autoriteiten.

Wat betreft de *pressing social need* kan het volgende worden opgemerkt. De noodzaak om op te treden tegen de dreiging van de zijde van terroristische groeperingen moet als een *pressing social need* worden beschouwd. Daarbij is van belang dat tot dusverre – met uitzondering van de bevoegdheid van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten ex artikel 21 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (WIV 2002) om maatregelen te bevorderen of te treffen ter bescherming van door de dienst te behartigen belangen, in welk kader onder meer verstoringsmaatregelen worden getroffen – geen zelfstandig preventief mechanisme bestond dat het bestuur bevoegdheden toekende om in te grijpen in de activiteiten van de personen die de doelgroep van deze wet vormen

voordat afdoende bewijsmateriaal verzameld was teneinde strafrechtelijk optreden mogelijk te maken. Hoewel de verwezenlijking van een terroristische aanslag nooit volledig valt uit te sluiten, heeft de overheid wel de taak op grond van de hierboven aangehaalde *Osman*-doctrine zich maximaal in te spannen om de realisatie van levensbedreigende situaties voor zijn ingezetenen te voorkomen. Deze inspanningsverplichting (voortvloeiend uit artikel 2 EVRM) versterkt de *pressing social need* om reeds op te treden in situaties waarin nog geen heel concrete aanwijzingen zijn ten aanzien van het plegen van een terroristische actie (en dus van een «verdenking» in strafvorderlijke zin). De thans voorgestelde preventieve maatregelen vormen een uitwerking van deze inspanningsverplichting. Zij gaan – in vergelijking met de vrijheidsbenemende maatregelen uit het strafrecht – gepaard met een minder indringende inmenging in de grondrechten van betrokkenen, hetgeen relevant is in verband met het hieronder nog nader aan de orde gestelde vereiste van proportionaliteit. De meldingsplicht maakt het mogelijk beter zicht te houden op de betrokkene. Zo is het onmogelijk dat de betrokkene langdurig in het buitenland verblijft zonder dat de Nederlandse autoriteiten daarvan op de hoogte zijn. Bovendien gaat een zekere preventieve werking uit van de wetenschap voor betrokkene dat hij in de gaten wordt gehouden door de autoriteiten. De betrokkene zal daardoor minder bruikbaar en interessant worden voor de inzet bij mogelijke terroristische activiteiten.

Het gebiedsverbod stelt de autoriteiten in staat om betrokkene preventief te weren uit de omgeving van een bepaald object (zoals Schiphol of het Binnenhof) of een bepaald gedeelte van Nederland (het centrum van Amsterdam) die mogelijkerwijze het doelwit kunnen zijn van een terroristische aanslag. Mocht betrokkene desalniettemin worden aangetroffen in het desbetreffende gebied kan betrokkene onverwijld worden aangehouden wegens het plegen van een misdrijf.

Wat betreft de proportionaliteit van de thans voorgestelde maatregelen kan op meerdere aspecten worden gewezen. Zo is ervoor gekozen om de oplegging van de maatregelen te laten plaatsvinden op centraal niveau, zodat de opgedane ervaring aldaar ten volle kan worden benut en de uniformiteit bij de toepassing van de maatregelen zo veel mogelijk is gewaarborgd. Verder kan verwezen worden naar de motiveringsplicht die rust op de bestuurlijke autoriteiten bij de toepassing van deze maatregelen. Naarmate de reikwijdte van de op te leggen maatregelen groter wordt, zullen ook zwaardere eisen aan de motivering mogen worden gesteld. In de derde plaats expliciteert artikel 3, vierde en vijfde lid, van dit wetsvoorstel dat de minister een opgelegde maatregel tussentijds moet wijzigen of intrekken indien nieuwe feiten of omstandigheden daartoe aanleiding geven. Een opgelegde maatregel moet in ieder geval worden ingetrokken zodra deze niet langer noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid. In de vierde plaats kan gewezen worden, zoals ook wordt benadrukt onder paragraaf 7 van deze toelichting, dat de maatregelen per definitie een *tijdelijk karakter* hebben. En ten slotte kan gewezen worden op het feit dat toepassing van de maatregelen onderworpen is aan onafhankelijk rechterlijk toezicht. Op dit laatste punt zal hieronder afzonderlijk worden ingegaan.

Persoonlijke levenssfeer en het «persoonsverbod»

Volgens vaste rechtspraak van het EHRM behoort het leggen en onderhouden van contacten met anderen tot het privéleven in de zin van artikel 8 EVRM (EHRM, 16 december 1997, Raninen – Finland, Reports 1997-VIII). Het persoonlijke leven speelt zich immers voor een belangrijk deel af in een sociale context. Deze rechtspraak heeft niet alleen betrekking op contacten met anderen in de privésfeer, maar ook op contacten met anderen in de werksfeer (EHRM, 16 december 1992, Niemietz – Duitsland, Serie A-251-B). Het valt derhalve niet uit te sluiten dat het opleggen van

een persoonsverbod zal worden beschouwd als een inmenging in het privéleven van betrokkene in de zin van artikel 8, eerste lid, van het EVRM. Gesteld dat bij oplegging van een persoonsverbod sprake is van een inmenging in het privéleven, is de opgelegde maatregel slechts dan verenigbaar met het EVRM indien de maatregel voorzien bij wet is, een legitiem doel dient en noodzakelijk is in een democratische samenleving. Hierbij kan worden verwezen naar de bovenstaande argumenten die werden aangevoerd in het kader van artikel 2 VP bij het EVRM. Voor het beoordelen van de proportionaliteit van de maatregel moet overigens wel worden bedacht dat de «*expectation of privacy*» van een persoon die op enigerlei wijze in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan, niet dezelfde mag zijn als die van een gemiddeld ingezetene (vgl. EHRM, 15 juni 1992, Lüdi – Zwitserland, Serie A-238).

Risico van discriminatoire toepassing van de maatregelen

Ten aanzien van een mogelijk risico van discriminatoire toepassing van de maatregelen moet worden benadrukt dat de minister in elk individueel geval een afweging zal maken of, en zo ja in welke mate, het opleggen van een maatregel of een combinatie van maatregelen vereist is op basis van de specifieke omstandigheden. Er is vooralsnog geen enkele reden om aan te nemen dat specifieke bevolkingsgroepen disproportioneel getroffen zullen worden door de thans voorgestelde maatregelen. Evenwel zal dit aspect worden meegenomen in de evaluatie, die op basis van artikel 10 van het wetsvoorstel zal plaatsvinden. In dat artikel wordt expliciet verwezen naar «de effecten van deze wet in de praktijk».

Procedurele waarborgen in het licht van artikel 6 EVRM

De verschillende materiële vereisten die voortvloeien uit artikel 6 EVRM zijn slechts van toepassing op een nationale procedure indien die procedure «burgerlijke rechten en verplichtingen» vaststelt of de gegrondheid van een strafrechtelijke vervolging («*criminal charge*») bepaalt. In dit opzicht dient een onderscheid te worden gemaakt tussen (a) de fase waarin een bestuurlijke maatregel wordt opgelegd en (b) de fase waarin een persoon handelt in strijd met een op grond van artikel 2 van dit wetsvoorstel opgelegde verplichting. In de laatstgenoemde fase is sprake van een «*criminal charge*» in de zin van artikel 6 EVRM en zal rechtsbescherming geboden worden door de strafrechter. Het onderhavige wetsvoorstel heeft geen effect op dit strafrechtelijke traject en voert geen wijzigingen door in de strafprocesrechtelijke bescherming die een verdachte geniet. Wat betreft de eerste fase, waarin de bestuurlijke maatregel wordt opgelegd, wordt het volgende opgemerkt. Deze fase is niet strafrechtelijk van aard in de zin van artikel 6 EVRM. In zijn rechtspraak (EHRM, 8 juni 1976, Engel – Nederland, Serie A-22, para. 81) heeft het EHRM aangegeven op grond van welke criteria moet worden getoetst of een nationale procedure strafrechtelijk van aard is:

(a) classificatie onder nationaal recht

In het onderhavige geval zij benadrukt dat het wetsvoorstel de thans voorgestelde maatregelen niet als zijnde strafrechtelijk van aard classificeert.

(b) aard van de overtreding

In de toelichting wordt nader ingegaan op de afbakening met het strafrecht. De thans voorgestelde maatregelen worden nu juist opgelegd voordat een overtreding van strafrechtelijke aard heeft plaatsgevonden. Ook in de Straatsburgse rechtspraak zijn aanwijzingen te vinden dat het Hof een dergelijk onderscheid goedkeurt. In een Italiaanse zaak waarin de rechtvaardiging van preventieve maatregelen opgelegd tegen vermeende leden van de Maffia centraal stond gaf het

Hof aan: «[...] a penalty was imposed when an offence had already been committed, whereas preventive measures were intended to guard against the risk of future offences. Indeed the Court had accepted that in the Raimondo judgment (see the Raimondo v. Italy judgment of 22 February 1994, Series A no. 281-A, p. 19, § 39) [...] it is legitimate for preventive measures, including special supervision, to be taken against persons suspected of being members of the Mafia, even prior to conviction, as they are intended to prevent crimes being committed. Furthermore, an acquittal does not necessarily deprive such measures of all foundation, as concrete evidence gathered at trial, though insufficient to secure a conviction, may nonetheless justify reasonable fears that the person concerned may in the future commit criminal offences» (EHRM, 6 april 2000, Labita – Italië, appl. no. 26 772/95, para. 190 en 195).

(c) *ernst van de opgelegde maatregel*

In dit verband dient te worden benadrukt dat de thans voorgestelde maatregelen geen vrijheidsberoving inhouden (zie hiervoor). Evenmin is sprake van het opleggen van een (forse) geldboete.

(d) *punitief of afschrikwekkend karakter van de maatregel*

De thans voorgestelde maatregelen zijn niet bedoeld om betrokkene te «straffen» (zie EHRM, 21 februari 1984, Öztürk – Duitsland, Serie A-73, para. 53), maar zijn primair bedoeld als een algemene preventieve maatregel. In dat opzicht kan de onderhavige situatie het beste worden vergeleken met de bestuurlijke maatregel die wordt opgelegd bij dronkenschap van een automobilist. De rijbevoegdheid wordt ontzegd en het rijbewijs wordt enkele uren afgenomen, teneinde de bestuurder in staat te stellen weer nuchter te worden. Zodoende wordt de verkeersveiligheid bevorderd. Een dergelijke preventieve maatregel wordt door het EHRM niet geassocieerd als zijnde punitief (zie EHRM, 28 oktober 1999, Escoubet – België, appl. no. 26 780/95), para. 33–39 en EHRM, 7 november 2000, Blokker – Nederland, appl. no. 45 282/99).

Het feit dat het strafrechtelijke deel van artikel 6 EVRM niet van toepassing is op het onderhavige wetsvoorstel, doet er echter niet aan af dat in sommige situaties (en dan kan in het bijzonder worden gedacht aan procedures naar aanleiding van het intrekken van beschikkingen) «burgerlijke rechten en verplichtingen» in het geding kunnen zijn. Daarbij moet dan wel worden bedacht dat Verdragsluitende Partijen *in civilibus* een grotere beleidsvrijheid krijgen van het EHRM om het rechterlijk proces dusdanig in te richten dat voldaan wordt aan de vereisten van artikel 6, eerste lid, EVRM (zie EHRM, 27 oktober 1993, Dombo Beheer B.V. – Nederland, Serie A-274, para. 32: «[...] the Contracting States have greater latitude when dealing with civil cases concerning civil rights and obligations than they have when dealing with criminal cases»).

Het huidige wetsvoorstel voorziet in een stelsel van rechtsbescherming in geval van de oplegging van een bestuurlijke maatregel. Op basis van het systeem van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is voorzien in de mogelijkheid van beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Toetsing door een onafhankelijke en onpartijdige rechter is derhalve gewaarborgd. Later in deze toelichting zal hierop nog nader worden ingegaan. Vanuit mensenrechtelijk oogpunt is belangrijk te benadrukken dat er afdoende mogelijkheden zijn voor de betrokkene en de bestuursrechter om kennis te nemen van de informatie op grond waarvan oplegging van een maatregel noodzakelijk wordt geoordeeld. Het ambtsbericht zal zodanig zijn opgesteld, dat van de inhoud daarvan zonder bezwaar kennis kan worden genomen door de betrokkene waarop het bericht betrekking heeft. Dit stelt de betrokkene in staat zich in rechte te verweren. Onder bepaalde omstandigheden is het mogelijk om de bestuursrechter vervolgens inzage te

verlenen in de achterliggende gegevens. Deze mogelijkheid wordt geboden door artikel 8:29, eerste lid, Awb. De bepaling behelst een compromis tussen essentiële procedurele beginselen als «equality of arms» en de gerechtvaardigde wens om bepaalde informatie vertrouwelijk te behandelen. Doel van de bepaling is om de rechter in staat te stellen een volledige toetsing te laten verrichten. De onafhankelijke zittingsrechter is gedurende het gehele proces in staat om het belang van de achtergehouden informatie te beoordelen. Zo'n regeling verdraagt zich met de vereisten van artikel 6 EVRM (zie EHRM, 16 februari 2000, Jasper – het Verenigd Koninkrijk, appl. no. 27 052/95; EHRM, 25 september 2001, P.G. en J.H. – het Verenigd Koninkrijk, appl. no. 44 787/98 en ABRvS, 30 juni 2000, JV 189). Tot slot bestaat de mogelijkheid om een AIVD-medewerker als getuige op te roepen. In dat geval geldt de regeling van artikel 85 en 86 van de WIV 2002.

Intrekken van beschikkingen en het eigendomsrecht

Op basis van artikel 5 van deze wet kan een bestuursorgaan, na overleg met de Minister, met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid een aangevraagde beschikking terzake van een subsidie, een vergunning of een ontheffing weigeren te geven. Een dergelijke weigering zal in de regel geen problemen met artikel 1 van het Eerste Protocol (EP) bij het EVRM opleveren, nu toekomstig, nog te verwerven eigendom niet onder het bereik van artikel 1 EP valt (zie EHRM, Marckx – België, 13 juni 1979, Serie A-31, para. 50). Dit kan anders zijn indien een reeds bestaande beschikking terzake van een subsidie, een vergunning of een ontheffing wordt ingetrokken. Hieronder zal derhalve worden ingegaan op artikel 1 EP.

Artikel 1 EP regelt het recht op ongestoord genot van eigendom. Bij de toetsing of een aangelegenheid onder het bereik van artikel 1 EP valt, staat het begrip «eigendom» centraal. Dit begrip heeft een autonome betekenis in de EHRM-rechtspraak en loopt niet per se parallel aan nationale kwalificaties. Indien sprake is van «eigendom» in de zin van artikel 1 EP, moet vervolgens worden vastgesteld of sprake is van een inbreuk op dit recht. Mocht sprake zijn van een inbreuk, dan gelden de drie volgende regels, vastgelegd in de tekst van artikel 1 EP:

- «(1.) Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom.
- (2.) Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht.
- (3.) De voorgaande bepalingen tasten echter op geen enkele wijze het recht aan, dat een Staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren.»

Bij deze drie regels past het EHRM een zogeheten *fair balance* toets toe, waarbij het EHRM onder meer kijkt naar (a) het algemeen belang dat gediend is door de inbreukplegende maatregel, (b) de proportionaliteit tussen de inbreukmakende maatregel in verhouding tot het nagestreefde algemeen belang, (c) de procedurele waarborgen voor de betrokkenen, en (d) (in geval van ontneming van eigendom) de maatregelen ter compensatie van geleden verlies.

In het algemeen kan worden gezegd dat het EHRM een zeer ruime interpretatie geeft aan het begrip eigendom. Zoals gezegd, heeft het begrip eigendom een autonome betekenis, die niet beperkt is tot de eigendom van stoffelijke zaken: ook rechten en belangen die een economische waarde vertegenwoordigen, kunnen onder het begrip eigendom vallen (zie o.a. EHRM, Gasus Dossier- und Fördertechnik GmbH – Nederland, 23 februari 1995, Serie A-306B). Dat het begrip niet beperkt is tot privaat-

rechtelijke eigendom, maar ook aanspraken met een publiekrechtelijke grondslag kan omvatten, blijkt bijvoorbeeld uit de rechtspraak van het EHRM waarin een aanspraak op een sociale zekerheidsuitkering als een eigendom werd aangemerkt (zie EHRM, Gaygusuz t. Oostenrijk, 16 september 1996, Reports of Judgments and Decisions 1996-IV No. 14). In de jurisprudentie van het EHRM worden ook financiële belangen verbonden aan de uitoefening van economische activiteiten gekwalificeerd als eigendom, te weten: goodwill, reputatie, clientèle (EHRM, Van Marle t. Nederland, 26 juni 1986, Serie A-101, para. 41), «legitieme verwachtingen» (EHRM, Pine Valley t. Ierland, 29 november 1991, Serie A-222, para. 51). Het is dan ook niet uitgesloten in een specifieke casus dat het EHRM van oordeel is dat sprake is van «eigendom» in de zin van artikel 1 EP.

Evenmin valt uit te sluiten dat het EHRM in een specifieke casus een inmenging in het recht op eigendom aanneemt. In de zaak Sporrong (EHRM, Sporrong & Lönnroth – Zweden, 23 september 1982, Serie A-52, para. 60) heeft het EHRM gesteld dat reeds sprake is van een inmenging indien «the possibility of exercising the right to property» de facto aanzienlijk beperkt wordt. Dat het EHRM snel een «inmenging» aanneemt betekent echter niet dat ook sprake is van een schending van het EVRM. Om dit te beoordelen zal – onder één van de drie hierboven genoemde «regels» – bekeken moeten worden of de inmenging gerechtvaardigd is. In het onderhavige geval is moeilijk vooraf te voorspellen of – bij intrekking van een beschikking – sprake is van «ontnemings» van eigendom of «regulering» van eigendom. Zoals hierboven echter reeds werd aangegeven zijn vergelijkbare criteria van belang bij beantwoording van de vraag of een inmenging in het recht op eigendom gerechtvaardigd kan worden.

(a) Algemeen belang

Uitgangspunt in dit soort zaken is dat het EHRM de Verdragsstaten een zeer ruime beleidsvrijheid (*margin of appreciation*) laat bij beantwoording van de vraag of een maatregel in het algemeen belang is. Voor het onderhavige wetsvoorstel wordt verwezen naar het belang van de nationale veiligheid. Zoals hierboven reeds werd opgemerkt is de dreiging die uitgaat van het terrorisme een rechtstreekse aanval op de integriteit en veiligheid van de staat, met het oogmerk bestaande staatsstructuren aan te tasten. De thans voorliggende maatregelen worden derhalve voorgesteld teneinde de nationale veiligheid effectief te kunnen garanderen.

(b) Proportionaliteit

Benadrukt dient te worden dat ook ten aanzien van de proportionaliteit het EHRM de Verdragsstaten een ruime margin of appreciation laat. In de zaak AGOSI stelde het EHRM: «The State enjoys a wide margin of appreciation with regard both to choosing the means of enforcement and to ascertaining whether the consequences of enforcement are justified in the general interest for the purpose of achieving the object of the law in question» (EHRM, AGOSI – VK, 24 oktober 1986, Serie A-108, para. 52). Wat betreft de proportionaliteitstoets zij verwezen naar de voorgaande opmerkingen hierover bij artikel 2 VP bij het EVRM. In elk geval zal het EHRM ook kijken naar de procedurele waarborgen die in de wetgeving zijn neergelegd voor eventueel gedupeerden. Daarbij kan worden gedacht aan het feit dat de toepassing van de maatregelen onderworpen is aan eerlijke en behoorlijke procedures. Hierop zal nader worden ingegaan in paragraaf 8.

(c) Schadeloosstelling

Mocht het bestuursorgaan van oordeel zijn dat toepassing van artikel 5 in

een specifiek geval leidt tot «ontneming» van eigendom, dient het bestuursorgaan te voorzien in het aanbieden van compensatie. Dit betekent echter niet dat sprake moet zijn van een volledige schadeloosstelling. Het EHRM neemt als uitgangsprincipe dat een «redelijke verhouding» moet bestaan tussen de schade en de hoogte van de compensatie.

5. Het toepassingscriterium

Een belangrijke voorwaarde is dat een maatregel slechts kan worden opgelegd aan de hand van een helder en toetsbaar criterium, waarin het te beschermen belang centraal staat. Het te beschermen belang is de nationale veiligheid. Daarnaast moet er sprake zijn van gedragingen op grond waarvan de betrokkene in relatie kan worden gebracht met terroristische activiteiten.

Met inachtneming van het bovenstaande is in het wetsvoorstel opgenomen dat een bestuurlijke maatregel als bedoeld in het wetsvoorstel kan worden opgelegd, indien:

- zulks noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid; én
- betrokkene op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan.

Noodzakelijk met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid

Benadrukt wordt dat het opleggen van een maatregel slechts mogelijk is indien dit noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid. Met het vereiste van noodzakelijkheid wordt tot uitdrukking gebracht dat een maatregel uitsluitend kan worden opgelegd, indien voldaan is aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Er dient een redelijke verhouding te bestaan tussen de op te leggen maatregel enerzijds en het te beschermen belang (de nationale veiligheid) anderzijds. De maatregel moet proportioneel zijn en mag derhalve niet verder gaan – zowel qua inhoud als qua looptijd – dan met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid noodzakelijk is. Bovendien mag een maatregel pas worden opgelegd als andere, minder ver strekkende oplossingen redelijkerwijs niet mogelijk zijn (subsidiariteitsvereiste). Anderzijds moet uit dit vereiste ook worden afgeleid dat het instrument van bestuurlijke maatregelen niet aan de orde kan zijn, indien bijvoorbeeld de betrokkene als verdachte van een strafbaar feit in voorlopige hechtenis kan worden genomen. Tot slot ligt in het noodzakelijkheidsvereiste besloten dat met de beperking van de bewegingsvrijheid die het gevolg is van de opgelegde maatregel, het doel – bescherming van de nationale veiligheid – ook bereikt moet kunnen worden (de maatregel moet effectief zijn).

Het vereiste van noodzakelijkheid stelt zware eisen aan de motivering van de maatregel en kan door de rechter worden getoetst.

Het begrip nationale veiligheid is ontleend aan het EVRM, waar het een van de doelcriteria vormt op grond waarvan beperkingen op een aantal grondrechten, waaronder het voor dit onderwerp relevante recht op vrijheid van beweging, zijn toegestaan (zie paragraaf 4). Overigens bestaat er over de inhoud en reikwijdte van het begrip nationale veiligheid als zodanig geen jurisprudentie van het EHRM. Wel heeft het EHRM verschillende uitspraken gedaan waarbij de nationale veiligheid aan de orde was. Uit deze jurisprudentie kan worden opgemaakt dat de nationale veiligheid in geval van het verrichten van terroristische activiteiten in het geding is. Dat in de jurisprudentie van het EHRM de aandacht zich niet richt op de interpretatie van het doelcriterium nationale veiligheid, komt doordat het zwaartepunt bij de toetsing door het EHRM ligt op de noodzakelijkheid van de inbreuk op het desbetreffende grondrecht. De omlijning van het begrip nationale veiligheid vindt plaats in relatie tot wat noodzakelijk geacht kan worden in een democratische samenleving.

Ook voor het onderhavige wetsvoorstel geldt – evenals dat bij het EVRM het geval is – dat het begrip nationale veiligheid niet vast omlijnd is. Het moet niet te beperkt worden uitgelegd. In ieder geval kan terrorisme als een gevaar voor de nationale veiligheid worden aangemerkt. Het gebruik van het begrip nationale veiligheid in dit wetsvoorstel heeft eerst en vooral tot doel het te beschermen belang – en daarmee het doel van de bestuurlijke maatregelen – te omschrijven. De belangrijkste waarborg dat een bestuurlijke maatregel niet lichtvaardig wordt opgelegd, is gelegen in het noodzakelijkheidsvereiste enerzijds en het hierna toe te lichten criterium «een persoon die op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten» anderzijds.

Die op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan

Het wetsvoorstel bevat geen nadere omschrijving van het begrip «terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan». Naar onze mening is dit niet gewenst, omdat het bestuur bij de uitleg van dit begrip enige interpretatievrijheid behoort te hebben. Als richtsnoer kan dienen dat het moet gaan om (ondersteuning van) activiteiten die worden verricht met een terroristisch oogmerk als bedoeld in artikel 83a Sr. In dat artikel wordt onder terroristisch oogmerk verstaan: het oogmerk om de bevolking of een deel der bevolking van een land ernstige vrees aan te jagen, dan wel een overheid of internationale organisatie wederrechtelijk te dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden, dan wel de fundamentele politieke, constitutionele, economische of sociale structuren van een land of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen. Voor een nadere toelichting bij het terroristische oogmerk verwijzen wij naar het de wetsgeschiedenis van de Wet terroristische misdrijven, in het bijzonder de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2001/02, 28 463, nr. 3, blz. 2–4) en de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2002/03, 28 463, nr. 6, blz. 5–7).

Bij ondersteuning moet worden gedacht aan het behulpzaam zijn bij het verrichten van terroristische activiteiten door een ander of het verschaffen van gelegenheid, middelen of inlichtingen tot het verrichten van terroristische activiteiten door een ander.

De indicatie dat betrokkene in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan, moet zijn gegrond op gedragingen van de betrokkene. Dit biedt een waarborg voor de objectieve toetsbaarheid.

Ter illustratie kan het voorbeeld worden genoemd van een persoon die de extremistisch-fundamentalistische variant van de islam aanhangt en is teruggekeerd naar Nederland, nadat hij voor langere tijd naar Pakistan is geweest om daar een trainingskamp te volgen. Gebleken is dat hij regelmatig fundamentalistische, gewelddadige websites bezoekt waarbij de verering wordt uitgesproken over een martelaarsdood. Hij en anderen uit zijn directe omgeving worden met enige regelmaat rond het Binnenhof gesignaleerd. Strafrechtelijk ingrijpen is niet mogelijk. Zijn gangen kunnen worden nagegaan, maar daarmee kan hij niet van het Binnenhof worden geweerd.

Bij gedragingen die verband houden met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan, kan ook worden gedacht aan een persoon die er een radicaal-islamitisch gedachtegoed op nahoudt en aan zijn omgeving kenbaar maakt dat hij bereid is dat aan anderen desnoods met geweld te willen opleggen. Verder is betrokkene in het bezit van extremistische literatuur over de jihad en deelt deze aan anderen uit. Ook stelt hij zijn huis open voor samenkomsten met personen die eveneens radicaal-islamitische denkbeelden aanhangen. Over concrete plannen met betrekking tot de voorbereiding van een terroristische aanslag is echter niets bekend.

Als derde voorbeeld kan worden genoemd informatie over een persoon die zich in groepsverband verdiept in geschriften waarin gewelddadig religieuze denkbeelden zijn neergelegd. Betrokkene speurt eveneens allerlei gegevens over terroristische misdrijven op internet na en bewaart deze in zijn computer. Daarbij verzamelt hij ook zoveel mogelijk gegevens van personen die een prominente rol vervullen in de politiek. Tevens wordt hij regelmatig gesignaleerd in de omgeving van een aantal overheidsgebouwen in Den Haag.

Uit het voorgaande blijkt dat het doorgaans niet gaat om een enkele gedraging, maar om een samenstel van gedragingen waaruit een bepaald patroon naar voren komt. In deze gevallen is er nog geen sprake van schuld aan een strafbaar feit. Aanwijzingen dat een strafbaar feit zal worden begaan, zijn er nog evenmin. Omdat in dit stadium daarom strafrechtelijk optreden niet in de rede ligt, terwijl er niettemin aanleiding is voor de overheid om preventief op te treden, kan het opleggen van een bestuurlijke maatregel worden overwogen. Wel is denkbaar dat op kortere of langere termijn alsnog wordt besloten tot strafrechtelijk optreden. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als de betrokkene zijn activiteiten zodanig voortzet, dat er sprake is van het voorbereiden van een terroristisch misdrijf. Een dergelijke situatie doet zich voor als een van de personen uit de genoemde voorbeelden tracht wapens en springstoffen te verzamelen en kenbaar maakt dat hij daarmee een aanslag wil plegen.

Wij benadrukken tot slot dat de voorwaarden op grond waarvan kan worden overgegaan tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel, cumulatief zijn. Niet alleen moet betrokkene op grond van zijn gedragingen in verband kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan, tevens moet worden aangetoond dat het opleggen van de desbetreffende bestuurlijke maatregel noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid. Dit betekent dat er voor betrokkenen een dubbele waarborg is dat niet lichtzinnig kan en zal worden omgegaan met de toepassing van dit instrument.

6. Bevoegd orgaan

Nationale overheid

Vanuit het niveau van de nationale overheid wordt met de voorgestelde maatregelen beoogd in bestuurlijke zin, derhalve los van een uiteindelijk punitief oogmerk, in te grijpen indien feiten of omstandigheden daartoe aanleiding geven. Een centrale toepassing – het gaat immers om de bescherming van de nationale veiligheid – is met het oog op de opbouw van ervaring en de toepassing van uniform beleid het meest wenselijk. De maatregelen zullen in de praktijk vrijwel altijd de gemeentegrenzen overschrijden. Bij een gebiedsverbod zal het al snel om objecten in verschillende gemeenten gaan, terwijl een persoonsverbod al helemaal geen territoriale afbakening kent. Bovendien is het van oudsher het niveau van het Rijk dat zorg draagt voor het vergaren en bewerken van informatie door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Daarbij worden door de AIVD overigens de zogeheten regionale inlichtingendiensten inschakeld (de «ogen en oren» van de dienst in de diverse regio's) die onder verantwoordelijkheid van de Minister van BZK en op aanwijzing van het hoofd van de AIVD werkzaamheden voor de AIVD verrichten.

Het vorenstaande laat overigens onverlet dat de betrokken burgemeesters, gelet ook op hun verantwoordelijkheid voor de handhaving van de openbare orde, actief en tijdig op de hoogte zullen worden gesteld van een voorgenomen besluit tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel. Voor de wijze waarop en de condities waaronder deze informatie aan de burgemeesters wordt verstrekt, verwijzen wij naar het rapport van de Werkgroep gegevensverstrekking – lokaal bestuur («Vaste verbin-

dingen; een advies aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de verstrekking van gegevens op het terrein van veiligheid door landelijke diensten aan burgemeesters»), dat eind 2005 door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is aangeboden aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2005/06, 29 876, nr. 9). Het door het kabinet onderschreven uitgangspunt van het rapport is dat de centrale overheid en de daaronder ressorterende diensten en organisaties de hun ter beschikking staande informatie die burgemeesters nodig hebben om adequaat invulling te geven aan hun verantwoordelijkheden, actief en tijdig verstrekken.

Bij de voorgestelde maatregelen staat de bescherming van de nationale veiligheid voorop. Het gaat om preventieve bestuurlijke maatregelen, gericht op het voorkomen van terroristische activiteiten. De maatregelen dragen nadrukkelijk geen punitief karakter. Het gaat met andere woorden om de algemeen bestuurlijke preventie van strafbare feiten. Op lokaal niveau is dat de verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur. In het verlengde daarvan ligt het dan ook voor de hand op nationaal niveau de bevoegdheid toe te kennen aan de Minister van BZK. Dit geldt temeer, omdat de Minister van BZK ook de politieke verantwoordelijkheid draagt voor de activiteiten van de AIVD. Bijkomend voordeel is dat het opleggen van een maatregel door de Minister van BZK minder snel de schijn zal kunnen wekken dat het gaat om een verkapte strafmaatregel, dan wanneer deze bevoegdheid zou toekomen aan de Minister van Justitie. Overigens dient ook een zeer goede afstemming met mogelijke opsporingsonderzoeken onder verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie gewaarborgd te zijn. Het opleggen van een bestuurlijke maatregel kan een dergelijk opsporingsonderzoek doorkruisen. Om deze reden zal de bevoegdheid tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen worden toegekend aan de Minister van BZK, die deze bevoegdheid dient uit te oefenen in overeenstemming met de Minister van Justitie. Hiermee komt tevens de verantwoordelijkheid van laatstgenoemde als coördinerend minister voor terrorismebestrijding tot uitdrukking. Daarnaast is in aanmerking genomen dat de maatregelen nauw verband houden met het strafrecht, waardoor de betrokkenheid van de Minister van Justitie is vereist.

De informatievoorziening

Voor een effectieve bestrijding van terrorisme is een goede samenwerking tussen verschillende overheidsdiensten – ieder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid – essentieel. De belangrijkste overheidsdiensten in het kader van het onderhavige wetsvoorstel zijn: de AIVD, het openbaar ministerie en de politie (in het bijzonder het KLPD).

De AIVD heeft in het belang van de nationale veiligheid onder andere tot taak het verrichten van onderzoek met betrekking tot organisaties en personen die door de doelen die zij nastreven, dan wel door hun activiteiten aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde, dan wel voor de veiligheid of andere gewichtige belangen van de staat (artikel 6, tweede lid, onder a, van de WIV 2002). Gelet op deze taakomschrijving ligt het voor de hand dat personen die in aanmerking komen voor een bestuurlijke maatregel als bedoeld in dit wetsvoorstel, reeds voorwerp van onderzoek zijn van de AIVD. Het is evenzeer duidelijk dat een dergelijk onderzoek niet moet worden doorkruist door het opleggen van een bestuurlijke maatregel zonder dat daar een goede grond voor is. De door de AIVD in het kader van zijn taakuitvoering verwerkte gegevens kunnen van belang zijn voor de besluitvorming met betrekking tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel. Deze gegevens kunnen via een ambts-

bericht worden verstrekt. Het is en blijft echter aan de AIVD om – mede in het licht van de doelstellingen van het onderzoek en de wettelijke zorgplicht voor het geheimhouden van bronnen en modus operandi – te bepalen of op enig moment een ambtsbericht dient te worden uitgebracht.

Op grond van artikel 36 is de AIVD bevoegd om omtrent door of ten behoeve van de AIVD verwerkte gegevens mededeling te doen aan bestuursorganen. Het zal daarbij in de regel gaan om op enigerlei wijze door de AIVD bewerkte gegevens, teneinde te voorkomen dat mogelijk bronnen en modus operandi worden prijsgegeven. De gegevensverstrekking zal in de onderhavige gevallen veelal op grond van artikel 40 van de WIV 2002 geschieden in de vorm van een ambtsbericht dat zodanig is opgesteld, dat van de inhoud daarvan zonder bezwaar kennis kan worden genomen door de persoon op wie het bericht betrekking heeft («open ambtsbericht»). Aan het bestuursorgaan waaraan het ambtsbericht is uitgebracht, kan inzage worden verleend in de aan de mededeling ten grondslag liggende gegevens, voorzover dat voor de beoordeling van de juistheid van die mededeling nodig is (artikel 40, derde lid). In dat geval zijn wel de artikelen 85 en 86, tweede en derde lid, van de WIV 2002 ter zake van geheimhouding van toepassing op het desbetreffende bestuursorgaan.

Het openbaar ministerie is belast met de opsporing en vervolging van personen die worden verdacht van strafbare feiten. Het valt niet uit te sluiten dat het openbaar ministerie een strafvorderlijk onderzoek heeft opgestart waarbij een persoon die in aanmerking komt voor een bestuurlijke maatregel, is betrokken (als mogelijke verdachte of anderszins). Ook een dergelijk onderzoek van het openbaar ministerie moet niet zonder goede gronden worden doorkruist door het opleggen van een bestuurlijke maatregel.

Indien het openbaar ministerie beschikt over informatie die van belang is voor de besluitvorming over het opleggen van een bestuurlijke maatregel aan de betrokkene, dan kan deze informatie aan de Ministers van BZK en van Justitie worden verstrekt. Deze informatie kan voortkomen uit een onderzoek als hiervoor bedoeld, maar het kan ook gaan om strafvorderlijke gegevens uit eerdere onderzoeken. Onder de voorwaarden die de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens daaraan stelt, kunnen deze gegevens worden verstrekt aan de ministers ten behoeve van de besluitvorming omtrent het opleggen van een bestuurlijke maatregel als bedoeld in dit wetsvoorstel (zie in het bijzonder artikel 39f van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens). Het gaat hier immers om een zwaarwegend algemeen belang.

De politie heeft krachtens artikel 2 van de Politiewet 1993 tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag en in overeenstemming met geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde. De daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde kan worden onderscheiden in de handhaving van de openbare orde (onder gezag van de burgemeester) en de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde (onder gezag van de officier van justitie). Ook de politie kan uit hoofde van haar wettelijke taak beschikken over informatie die van belang is voor de besluitvorming omtrent het opleggen van een bestuurlijke maatregel. Op het verstrekken van deze gegevens is de Wet politieregisters van toepassing. Artikel 18, derde lid, van de Wet politieregisters biedt een grondslag om, indien het openbaar belang dit vordert, bij algemene maatregel van bestuur (het Besluit politieregisters) personen of instanties die met een publieke taak zijn belast, aan te wijzen aan wie in bij die algemene maatregel van bestuur aan te geven gevallen gegevens uit een politieregister mogen of moeten worden verstrekt. De regels die van toepassing zijn op de verwerking van persoonsgegevens door de politie,

zullen zo nodig worden gewijzigd opdat aan de ministers de gegevens kunnen worden verstrekt die zij nodig hebben voor de uitvoering van het onderhavige wetsvoorstel.

Ook andere dan de hiervoor genoemde overheidsdiensten kunnen vanuit hun eigen taakstelling beschikken over informatie die van belang kan zijn voor de uitvoering van het onderhavige wetsvoorstel. Te denken valt aan onder andere:

- de IND, belast met de uitvoering van de vreemdelingenwetgeving en de Rijkswet op het Nederlandschap;
- de Koninklijke marechaussee, onder andere belast met de grensbewakingstaak en de politietaak op de luchthaven Schiphol;
- de Belastingdienst, waaronder de FIOD-ECD en de Douane;
- de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD);
- de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb), die onder verantwoordelijkheid van de Ministers van BZK en van Justitie een coördinerende rol vervult op het gebied van de terrorismebestrijding in Nederland.

Ook de informatie van bovengenoemde diensten kan dienen ter onderbouwing van het opleggen van een bestuurlijke maatregel. Bij de gegevensverstrekking aan de verantwoordelijke ministers zullen uiteraard de daarvoor bij of krachtens de wet voor de desbetreffende dienst geldende regels in acht worden genomen.

Een goede afstemming tussen de Ministers van BZK en van Justitie enerzijds en de bij de bestrijding van terrorisme betrokken overheidsdiensten anderzijds is essentieel. Dit geldt, zoals gezegd, evenzeer voor de samenwerking tussen de betrokken diensten onderling, gelet op de onderscheidene bevoegdheden en verantwoordelijkheden. De Contra-Terrorisme Infobox (CT Infobox) vervult daarbij een belangrijke rol. De CT Infobox is een samenwerkingsverband van de AIVD, het openbaar ministerie, het KLPD, de MIVD en de IND in het belang van de nationale veiligheid. De CT Infobox ressorteert onder de AIVD. Na raadpleging, vergelijking en multidisciplinaire analyse van de gegevens die de deelnemende diensten binnen de CT Infobox inbrengen, zal naar gelang de resultaten daarvan duidelijk zijn welke maatregelen – inlichtingenmatig, strafrechtelijk, vreemdelingenrechtelijk en/of in de sfeer van verstoring – door de deelnemende partners aan de CT Infobox mogelijk en wenselijk zijn jegens de betrokken persoon. Na de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel kan ook het treffen van bestuurlijke maatregelen in deze afweging worden meegenomen.

Voor meer informatie over de CT Infobox verwijzen wij naar de brief van de Minister van BZK van 18 maart 2005 (Kamerstukken II 2004/05, 29 754 en 27 925, nr. 21).

Samenwerking met lokale autoriteiten

Een goede samenwerking met de lokale autoriteiten is van groot belang. In de eerste plaats natuurlijk omdat het voortouw van een succesvolle aanpak van radicalisering bij de decentrale overheid ligt. Wij verwijzen daarvoor naar de nota «Radicalisme en radicalisering» (Kamerstukken II 2004/05, 29 754, nr. 26) en de nota «De lokale en justitiële aanpak van radicalisme en radicalisering» (Kamerstukken II 2005/06, 29 754, nr. 30). Maar ook in het kader van het onderhavige wetsvoorstel vervullen de lokale autoriteiten een belangrijke rol. In de eerste plaats geldt dat voor de handhaving van de bestuurlijke maatregelen. Deze handhaving zal vooral in handen van de politie liggen. Vanuit de centrale overheid zal daarom moeten worden zorggedragen voor een goede informatievoorziening naar de lokale driehoek. In de lokale driehoek kunnen de officier van justitie, de burgemeester en de korpschef een handhavingsarrangement vaststellen.

Deze werkwijze geldt in het bijzonder voor het gebiedsverbod en de meldingsplicht. Bij het contactverbod staat het element handhaving van de openbare orde minder op de voorgrond, zodat de rol van de burgemeester beperkter zal zijn. Daarbij moet ook bedacht worden dat het contactverbod naar zijn aard niet territoriaal bepaald is. In de tweede plaats kunnen bestuursorganen op decentraal niveau, evenals bestuursorganen op nationaal niveau, gebruik maken van de algemene weigerings- en intrekingsgrond, bedoeld in artikel 6 van het wetsvoorstel. Een goede afstemming en samenwerking over een weer is ook daarbij van wezenlijk belang. In paragraaf 10 zal op dit onderdeel van het wetsvoorstel nader worden ingegaan.

7. Nadere uitwerking van de maatregelen

Algemeen

Een bestuurlijke maatregel heeft per definitie een tijdelijk karakter. De duur van een maatregel wordt in het wetsvoorstel gesteld op ten hoogste drie maanden. Deze periode moet uitdrukkelijk worden gezien als een maximum. De eis van proportionaliteit leidt ertoe dat de duur van de maatregel niet langer mag zijn dan noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid. De duur van de maatregel zal door de minister dus altijd goed onderbouwd moeten worden en kan door de rechter worden getoetst aan het noodzakelijkheidsvereiste.

Na het verstrijken van de werkingsduur kan de maatregel een aantal malen worden verlengd met een periode van telkens ten hoogste drie maanden. Bij die verlenging moet uiteraard aan dezelfde criteria worden getoetst als het initiële besluit tot oplegging van de maatregel. Dit betekent enerzijds dat de minister opnieuw aan de wettelijke criteria zal moeten toetsen, en anderzijds dat voor betrokkene opnieuw de mogelijkheid van beroep openstaat. Een belangrijke waarborg voor betrokkene is dat de totale duur van een opgelegde maatregel, inclusief verlengingen, niet meer dan twee jaar kan zijn.

Een maatregel kan bestaan uit een of meer van de volgende beperkingen van de bewegingsvrijheid: een gebiedsverbod, een persoonsverbod en/of een meldingsplicht. Een maatregel kan bestaan uit een van de genoemde beperkingen, maar ook uit een combinatie van twee of drie beperkingen. Zo kan bijvoorbeeld een meldingsplicht worden opgelegd in aanvulling op een gebiedsverbod. De meldingsplicht kan dan worden beschouwd als een extra waarborg dat betrokkene niet in de omgeving komt van het gebied dat hij niet mag betreden. Indien een persoonsverbod wordt opgelegd in aanvulling op een gebiedsverbod, kan dit worden beschouwd als extra waarborg dat betrokkene niet in de nabijheid komt van één of meer bepaalde personen. Uiteraard zal iedere beperking wel steeds afzonderlijk gemotiveerd moeten worden.

De minister heeft de bevoegdheid op aanvraag van de belanghebbende tijdelijk ontheffing te verlenen van een of meer van de verplichtingen, voortvloeiende uit een opgelegde maatregel. Ontheffing van de meldingsplicht of het gebiedsverbod (denk aan Schiphol) kan bijvoorbeeld aan de orde zijn indien belanghebbende naar het buitenland wil reizen. Indien een opgelegde maatregel het betrokkene feitelijk onmogelijk of zeer moeilijk zou maken naar het buitenland te reizen of daar enige tijd te verblijven – hetgeen zonder de mogelijkheid van ontheffing het geval kan zijn – dan zou dit een onevenredige beperking van de bewegingsvrijheid inhouden. De minister dient een opgelegde maatregel tussentijds te wijzigen ten gunste van de betrokkene of in te trekken, indien nieuwe feiten of omstandigheden daartoe aanleiding geven. Dit betekent dat – vanuit een oogpunt van proportionaliteit – een opgelegde maatregel wordt beperkt of ingetrokken zodra daartoe aanleiding is. Daarnaast heeft de minister de bevoegdheid op grond van nieuwe feiten of omstandigheden een maat-

regel tussentijds ten nadele van de betrokkene te wijzigen (uit te breiden). Indien het nieuwe feiten of omstandigheden betreft die geheel of grotendeels losstaan van de gedragingen die aanleiding hebben gegeven tot de oorspronkelijke maatregel, ligt het veeleer voor de hand de oorspronkelijke maatregel in te trekken en een nieuwe maatregel op te leggen, waarbij de termijnen van artikel 3, eerste lid, opnieuw gaan lopen. Dit zal echter slechts bij hoge uitzondering het geval kunnen zijn. Tot slot wordt bepaald dat de minister een opgelegde maatregel moet intrekken zodra deze niet langer noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid. Dit is een belangrijke waarborg voor de betrokkene dat een maatregel nooit langer duurt dan strikt noodzakelijk is.

Het gebiedsverbod

Een gebiedsverbod kan op twee manieren worden ingevuld: een verbod om zich in of in de omgeving van bepaalde objecten te bevinden, dan wel een verbod om zich in een bepaald gedeelte of bepaalde delen van Nederland te bevinden. Het gebiedsverbod kent daarmee een glijdende schaal, lopend van een verbod zich te bevinden in de omgeving van één bepaald object (bijvoorbeeld het Binnenhof, Schiphol of de woonomgeving van een bedreigde persoon) tot een verbod zich te bevinden in bepaalde delen van Nederland (bijvoorbeeld in de regio Rijnmond, Den Haag en Amsterdam). Het spreekt voor zich dat, gelet op de proportionaliteit van de op te leggen maatregel, altijd eerst gezien moet worden of een verbod zich te bevinden in de omgeving van één of meer bepaalde objecten of locaties afdoende is. In de meeste gevallen zal dat zo zijn. Als echter blijkt van zodanige feiten of omstandigheden dat een verdergaand verbod noodzakelijk is, dan kan daartoe worden overgegaan. Daarbij zal dan eerst aan de orde zijn een verbod zich te bevinden in bepaalde delen van een stad, vervolgens een verbod zich te bevinden in een bepaalde gemeente en pas als uiterste middel een verbod zich te bevinden in een bepaalde regio of provincie.

Uitgangspunt is dat een gebiedsverbod niet mag leiden tot een inbreuk op het gezinsleven van betrokkene. Een gebiedsverbod kan zich daarom niet uitstrekken tot zijn vaste woon- of verblijfplaats (zijn woning). Van dit uitgangspunt kan slechts in zeer uitzonderlijke omstandigheden worden afgeweken, indien daarvoor bijzonder zwaarwegende redenen zijn, waarbij kan worden gedacht aan de situatie dat betrokkene welbewust zijn woonomgeving kiest in de directe nabijheid van een object waarvoor hij een kennelijke bedreiging vormt. Evenmin zal een gebiedsverbod betrokkene mogen beperken in de uitoefening van zijn godsdienst of levensovertuiging, tenzij bijzondere omstandigheden daartoe nopen. Ook de mogelijkheden voor betrokkene om in zijn levensonderhoud en dat van zijn gezinsleden te voorzien, mogen niet worden beperkt als gevolg van een gebiedsverbod. Ook hierop zijn echter in bijzondere situaties uitzonderingen mogelijk, bijvoorbeeld indien betrokkene werkzaam is op Schiphol en uit feiten of omstandigheden moet worden afgeleid dat de relatie van deze persoon tot terroristische activiteiten nu juist (mede) betrekking heeft op het luchthaventerrein.

De beschikking waarbij de maatregel wordt opgelegd, zal een exacte omschrijving bevatten van het gebied waar betrokkene zich niet mag bevinden. Gedacht moet worden aan het aangeven van de straten die de grens vormen van het gebied waarbinnen betrokkene zich niet mag bevinden. Indien het gebied groter is, kan bijvoorbeeld de gemeentegrens het voor betrokkene verboden gebied afbakenen. De afbakening zal in ieder geval zodanig moeten zijn, dat daarover geen misverstanden kunnen ontstaan.

Het persoonsverbod

Degene aan wie – gewoonlijk in aanvulling op een gebiedsverbod – een persoonsverbod is opgelegd, mag zich niet ophouden in de directe nabijheid van de in het besluit met name genoemde persoon of personen. Deze maatregel dient ter bescherming van personen voor wie bescherming is vereist.

In het besluit zal ook precies worden aangegeven wat wordt verstaan onder «in de nabijheid van». Dit kan van geval tot geval verschillen. Ook hierbij geldt dat de omschrijving zodanig moet zijn dat er geen misverstanden over de reikwijdte van het verbod kunnen ontstaan.

De meldingsplicht

Degene aan wie – afzonderlijk dan wel in aanvulling op een gebiedsverbod of een persoonsverbod – een meldingsplicht is opgelegd, dient zich periodiek te melden bij de korpschef van het regionale politiekorps waarin de gemeente is gelegen waar de betrokkene woon- of verblijfplaats heeft, dan wel bij de korpschef van een ander, door de minister aan te wijzen regiokorps. In de praktijk zal dit erop neerkomen dat de desbetreffende korpschef het bureau van politie aanwijst waar betrokkene zich moet melden. De minister bepaalt in de beschikking de frequentie van de melding, waarbij gedacht kan worden aan eenmaal per dag, om de dag of eenmaal per week.

De meldingsplicht heeft in het bijzonder tot doel beter zicht te houden op de betrokkene. De meldingsplicht beperkt hem in zijn bewegingsvrijheid. Het is betrokkene niet verboden naar het buitenland te reizen, maar indien hij daar langer wil verblijven dan de periodieke meldingsplicht mogelijk maakt, zal hij ontheffing van die meldingsplicht moeten aanvragen. Op deze wijze kunnen de (grensoverschrijdende) bewegingen van betrokkene beter gevolgd worden.

Indien betrokkene voor langere tijd wenst te verblijven in een ander deel van Nederland dan daar waar hij zich periodiek dient te melden, zal hij de minister moeten verzoeken de inhoud van de opgelegde maatregel te wijzigen.

Indien betrokkene zich komt melden, staat het de desbetreffende politieambtenaar vrij hem te vragen naar zijn bewegingen sedert de vorige melding. Betrokkene is evenwel niet verplicht hieraan zijn medewerking te verlenen; hij is wettelijk slechts verplicht zich te melden.

8. Rechtsbescherming

Algemeen

In de rechtsbescherming tegen een bestuurlijke maatregel is voorzien via het algemene systeem van de Awb. Teneinde zo snel mogelijk duidelijkheid te krijgen omtrent de rechtmatigheid van een opgelegde maatregel, is evenwel – zulks in afwijking van het algemene systeem van de Awb – in het wetsvoorstel bepaald dat rechtstreeks beroep openstaat op de bestuursrechter. Dit betekent dat belanghebbenden binnen zes weken schriftelijk beroep kunnen instellen bij de rechtbank. In het wetsvoorstel is voorts bepaald dat de rechtbank dit beroep versneld dient te behandelen. Hoger beroep kan worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Bij de voorzieningenrechter van de rechtbank kan een verzoek om voorlopige voorziening worden gedaan. Deze rechter heeft daarbij op grond van artikel 8:86, eerste lid, Awb de bevoegdheid om onmiddellijk uitspraak te doen in de hoofdzaak. De mogelijkheid van een verzoek om voorlopige voorziening betekent dat de beoordeling van de bestuurlijke maatregel snel – tijdens de werking van het besluit – kan plaatsvinden.

De beslissing van de minister tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel is een beschikking. De beschikking dient te vermelden op welke wijze de betrokkene aan wie de maatregel is opgelegd, een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid. In de beschikking moeten ook de gedragingen van betrokkene worden genoemd op grond waarvan hij in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan, evenals de aard van dat verband en de terroristische activiteiten die het betreft.

Ten aanzien van de voorbereiding van beschikkingen kent artikel 4:8 Awb een hoorplicht voor ambtshalve belastende beschikkingen van bestuursorganen en voor situaties waarin een voor de geadresseerde gunstige beschikking voor derde-belanghebbenden ongunstig uitwerkt. Bij het nemen van een bestuurlijke maatregel op grond van het onderhavige wetsvoorstel zal met name de eerste categorie van toepassing zijn. Artikel 4:11, onderdeel c, Awb geeft een uitzondering op deze hoorplicht die voor de voorbereiding van een beschikking tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel van belang is. Deze uitzondering omvat de mogelijkheid voor het bestuursorgaan om toepassing van artikel 4:8 Awb achterwege te laten voorzover het met de beschikking beoogde doel (het bemoeilijken of tegengaan van terroristische activiteiten) slechts kan worden bereikt indien de belanghebbende daarvan niet reeds van te voren in kennis is gesteld. Indien dit met voldoende zekerheid kan worden vastgesteld, biedt artikel 4:11, onder c, Awb een grondslag om voorzover nodig van het horen af te zien. Deze afweging zal van geval tot geval moeten worden gemaakt.

In het wetsvoorstel is een voorziening getroffen voor de situatie waarin de beslissing niet meteen op schrift kan worden gesteld, vanwege de spoedeisendheid van de maatregel. In zo'n geval wordt niet voldaan aan de eis van schriftelijkheid die wordt gesteld aan besluiten in de zin van de Awb. Om die reden is bepaald dat de beslissing alsnog onverwijld op schrift wordt gesteld en bekend wordt gemaakt.

Voor degene aan wie de bestuurlijke maatregel is opgelegd en eventuele andere belanghebbenden, zal verzekerd moeten zijn dat zij daadwerkelijk gebruik kunnen maken van mogelijkheden tot rechtsbescherming. Artikel 3:45 Awb schrijft daarom voor dat het besluit de mogelijkheid moet vermelden dat beroep kan worden ingesteld, binnen welke termijn en waar dit beroep moet worden ingesteld, en dat dit schriftelijk moet geschieden (de zogenoemde rechtsmiddelverwijzing). Bij andere belanghebbenden moet worden gedacht aan personen in de directe omgeving van de betrokkene. Wel zal er slechts in uitzonderingssituaties sprake zijn van dergelijke belanghebbenden. Gedacht kan worden aan personen die vanwege hun hulpbehoevendheid afhankelijk zijn van de betrokkene en van wie de gezondheid onmiddellijk gevaar loopt door de opgelegde maatregel.

Indien de bestuursrechter oordeelt dat er onvoldoende grond bestaat tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel, dan zal hij het besluit tot het opleggen van de maatregel vernietigen. Daartoe kan hij bijvoorbeeld aanleiding zien als hij de mogelijkheid van gevaar voor de nationale veiligheid onvoldoende door het bestuursorgaan aangetoond acht, of als hij van oordeel is dat de maatregel in het concrete geval niet bijdraagt aan de bescherming van de nationale veiligheid. Als de rechter het besluit tot het opleggen van de maatregel heeft vernietigd, behoeft de betrokkene de in de maatregel opgenomen verplichtingen niet langer na te leven. Het beroep heeft op zichzelf geen schorsende werking. Een belanghebbende bij de bestuurlijke maatregel kan evenwel op grond van artikel 8:81 Awb een verzoek om voorlopige voorziening indienen bij de voorzieningenrechter van de rechtbank. De beoordeling van een verzoek om voorlopige voorziening heeft in beginsel betrekking op de vraag of het besluit rechtmatig was op het moment dat het werd genomen. In het

wetsvoorstel is expliciet opgenomen dat de voorzieningenrechter niet alleen let op de omstandigheden op het moment waarop het besluit is genomen, maar ook de omstandigheden op het moment van toetsing meeweegt. Op het moment dat de voorzieningenrechter vaststelt dat de maatregel op het moment van toetsing niet meer nodig is, kan het besluit worden geschorst. Hiermee wordt aan de voorzieningenrechter een zwaardere onderzoeksplicht toebedeeld, die past bij de belangrijke rol die deze rechter zal spelen vanwege het feit dat ten tijde van de uitspraak op het beroep, de werkingsduur van de maatregel reeds kan zijn afgelopen.

Er kan van worden uitgegaan dat, mede gelet op de wettelijke criteria, slechts een kleine groep personen voor een bestuurlijke maatregel in aanmerking komt. Verwacht mag daarom worden dat de toepassing van de bestuurlijke maatregelen weliswaar zal leiden tot een verzwaring van de belasting voor de rechtelijke macht, maar dat deze verzwaring van beperkte aard zal zijn. De verzwaring van de belasting zal allereerst veroorzaakt worden door de verzoeken om voorlopige voorziening. Een dergelijk verzoek zal een grote rol spelen bij tijdelijke maatregelen zoals de onderhavige, aangezien de behandeling van het beroepschrift de benodigde tijd zal vergen. De omvang en de feitelijke toename van de belasting is afhankelijk van een groot aantal factoren. Genoemd moeten worden de mate waarin de dreiging van terroristische aanslagen toeneemt waardoor er meer (preventieve) maatregelen nodig zijn, de wijze waarop de maatregelen in concreto worden toegepast, en de wijze waarop de betrokkene die de maatregel krijgt opgelegd, daarmee omgaat. Vanwege de wenselijkheid om de benodigde kennis en expertise voor een beoordeling van de maatregelen op grond van deze wet zoveel mogelijk te concentreren bij één rechtbank, is ervoor gekozen om uitsluitend de rechtbank te 's-Gravenhage bevoegd te verklaren.

Vertrouwelijke informatie

Een besluit om aan een persoon een bestuurlijke maatregel op te leggen, zal zijn gegrond op informatie van verschillende overheidsdiensten, in het bijzonder de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, het openbaar ministerie, de politie en de IND. De achterliggende gegevens met betrekking tot die informatie zullen niet altijd aan de betrokkene bekend mogen worden; de bronnen van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten mogen onder geen enkele voorwaarde aan betrokkene bekend worden. Indien tegen het besluit van de minister beroep is ingesteld bij de bestuursrechter, is het onder bepaalde omstandigheden mogelijk om uitsluitend de rechter inzage te verlenen in de achterliggende gegevens. In het kader van de beroepsprocedure zijn partijen op grond van artikel 8:27 en 8:28 Awb desgevraagd verplicht alle inlichtingen aan de rechtbank te verschaffen. Het is evident dat, voorzover de minister beschikt over vertrouwelijke informatie, daarvoor een uitzondering dient te worden gemaakt. Artikel 8:29 Awb voorziet daarin. Met een beroep op gewichtige belangen, waaronder begrepen de nationale veiligheid, kunnen partijen die verplicht zijn inlichtingen te verstrekken, deze weigeren dan wel de rechtbank mededelen dat uitsluitend zij van de inlichtingen kennis zal kunnen nemen. Indien de rechtbank dit beroep gerechtvaardigd acht, vervalt de verplichting de gegevens te verstrekken. Slechts met toestemming van de andere partij kan de rechtbank mede op grondslag van de hier bedoelde inlichtingen uitspraak doen. Uit de jurisprudentie op dit punt, met name in het kader van het vreemdelingenrecht, kan worden afgeleid dat het weigeren van toestemming om mede op grondslag van die vertrouwelijke informatie uitspraak te doen, in beginsel voor risico van de appellant komt. Hiernaast is het mogelijk dat de rechtbank in het kader van het vooronderzoek de minister verzoekt schriftelijk inlichtingen te geven en onder hem berustende stukken in te zenden (artikel 8:45 Awb). Als bestuursorgaan is

hij verplicht hieraan gehoor te geven, zij het dat artikel 8:29 Awb van overeenkomstige toepassing is. Verstrekking van inlichtingen of inzenden van stukken zal alleen aan de orde kunnen zijn indien de geheimhouding op voorhand is gewaarborgd. Daarover zal de rechtbank dus eerst een uitspraak moeten doen. Vervolgens kan in beginsel aan het verzoek worden voldaan, zij het dat met betrekking tot de precieze invulling er nadere afspraken gemaakt moeten worden met de rechtbank. Indien de rechtbank van oordeel is dat de minister ten onrechte weigert inlichtingen te geven of stukken over te leggen, kan de rechtbank daaruit de gevolgtrekkingen maken die haar geraden voorkomen (artikel 8:31 Awb).

9. Handhaving

Op het negeren van een ambtelijk bevel – als misdrijf gekwalificeerd – staat een maximumstraf van drie maanden (artikel 184 Sr). Handelen in strijd met een gebiedsverbod of meldingsplicht krachtens de Vreemdelingenwet 2000 is gekwalificeerd als overtreding, en wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste zes maanden of een geldboete van de tweede categorie (artikel 108 van de Vreemdelingenwet 2000).

De in dit wetsvoorstel voorgestelde maatregelen worden opgelegd met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid. Dit belang rechtvaardigt dat een handelen in strijd met een dergelijke maatregel wordt gekwalificeerd als misdrijf. Ook de strafmaat dient hieraan aangepast te zijn. In het wetsvoorstel wordt opzettelijk handelen in strijd met een opgelegde maatregel daarom bedreigd met een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of een geldboete van de derde categorie.

De wet voorziet in de mogelijkheid van voorlopige hechtenis door aanpassing van artikel 67 Sv. In paragraaf 11 wordt hier nader op ingegaan naar aanleiding van de uitgebrachte adviezen over het ontwerp-wetsvoorstel.

Bij de handhaving zal de politie een belangrijke rol spelen. In paragraaf 6 is reeds nader ingegaan op de rol van de politie en de lokale overheid bij de handhaving van de bestuurlijke maatregelen. Het wordt overigens niet verwacht dat de bestuurlijke maatregelen, alleen al vanwege de limitatief in de wet opgenomen grond waarop deze maatregelen kunnen worden opgelegd, op grote schaal zullen worden toegepast. Het zal in praktijk waarschijnlijk om hooguit enkele personen gaan. Om deze reden wordt verwacht dat de handhavingslast gering zal zijn. Omdat het om zo'n beperkte groep personen gaat en bovendien, voorzover het gaat om gebiedsverboden, om een beperkt aantal objecten of gebieden, ligt het voor de hand de persoonsgegevens van betrokkene, met inbegrip van zijn signalement, aan de betrokken regiokorpsen te verstrekken.

Bij de handhaving zal natuurlijk ook gebruik kunnen worden gemaakt van bijvoorbeeld gemeentelijke toezichtcamera's of camera's die bedoeld zijn ter beveiliging van het desbetreffende object.

10. Het afwijzen van aanvragen en intrekken van beschikkingen

Uitgangspunten

In de eerdergenoemde brief van 24 januari 2005 is aangekondigd dat de materiële toetsingsgronden van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet BIBOB) zullen worden verbreed zodat het desbetreffende instrumentarium ook met het oog op terrorismebestrijding kan worden ingezet. Bij de uitwerking is derhalve de Wet BIBOB het vertrekpunt geweest. Zoals hierna zal worden toegelicht, is die wet evenwel niet geschikt om de onderhavige materie te regelen. Er is daarom voor gekozen om niet de Wet BIBOB te wijzigen, maar dit onderwerp in het voorliggende wetsvoorstel zelf te regelen.

De Wet BIBOB maakt het mogelijk om bij bepaalde vergunningen, onthefingen en subsidies gebruik te maken van een weigerings- en intrekkinggrond die ziet op door de aanvrager, vergunninghouder of subsidieontvanger (vermoedelijk) gepleegde of nog te plegen strafbare feiten. De Wet BIBOB is eveneens van toepassing op bepaalde overheidsaanbestedingen.

De Wet BIBOB geldt voor alle subsidies. Voor de toepassing van de Wet BIBOB op subsidieregelingen die niet bij wet of algemene maatregel van bestuur zijn geregeld, is de goedkeuring van de Ministers van BZK en van Justitie noodzakelijk.

In bijzondere wetten is bepaald of het bestuursorgaan de BIBOB-weigerings- en intrekkinggrond kan toepassen. Dit is bepaald in de Drank- en Horecawet (drank- en horecaverunning), de Wet goederenvervoer over de weg (transportvergunning), de Wet personenvervoer 2000 (vervoervergunning), de Wet milieubeheer (milieuvergunning) en de Woningwet (bouwvergunning). Daarnaast is het voor gemeenten mogelijk om in verordeningen waarin een vergunning verplicht is gesteld, voor bepaalde in het Besluit BIBOB aangewezen inrichtingen en bedrijven (waaronder de zogenaamde natte en droge horeca, seksinrichtingen en -bedrijven, grow- en smartshops en speelautomatenhallen) te bepalen dat de BIBOB-weigerings- en intrekkinggrond toegepast kan worden. Het bestuursorgaan kan betreffende de weigerings- en intrekkinggrond een advies aanvragen bij het Bureau BIBOB van het Ministerie van Justitie. Het Bureau BIBOB kan voor zijn advies gegevens verkrijgen van verschillende overheidsinstanties, waaronder het openbaar ministerie, de politie (ook gegevens uit de registers zware criminaliteit), bijzondere opsporingsdiensten en de belastingdienst.

De Wet BIBOB kent een aantal beperkingen die tot gevolg hebben dat zij niet goed bruikbaar is voor de bestrijding van terroristische activiteiten. Zij is daarvoor overigens ook niet bedoeld.

In de eerste plaats is, zoals gezegd, de Wet BIBOB slechts op een beperkt aantal vergunningen van toepassing. Over het algemeen zijn dit niet de sectoren die bij de bestrijding van terrorisme van groot belang zijn.

In de tweede plaats zijn de weigerings- en intrekkinggronden van de Wet BIBOB gerelateerd aan (vermoedelijk) gepleegde of nog te plegen strafbare feiten. Ook om deze reden is zij slechts zeer beperkt bruikbaar voor de preventie van terroristische activiteiten.

Geconcludeerd moet worden dat het BIBOB-instrumentarium op twee onderdelen moet worden verruimd om het wel een geschikt instrument te maken voor terrorismebestrijding: het aantal sectoren moet worden uitgebreid en de relatie met gepleegde strafbare feiten moet worden vervangen door een ander criterium. Omdat deze aanpassingen niet goed passen binnen de doelstelling van de Wet BIBOB, is ervoor gekozen in het voorliggende wetsvoorstel een zelfstandige regeling op te nemen omtrent de afwijzing van aanvragen en de intrekking van beschikkingen (de artikelen 5 en 6), welke regeling weliswaar voortbouwt op de Wet BIBOB, maar overigens daarvan losstaat.

Noodzaak

Zoals gezegd, zijn er in het kader van de bestrijding van terrorisme reeds tal van operationele, beleidsmatige en juridische maatregelen getroffen of in voorbereiding; wij zullen ze hier niet nogmaals noemen. Wij zijn ervan overtuigd dat Nederland door de getroffen maatregelen een stuk sterker staat in de strijd tegen het (internationale) terrorisme dan een aantal jaren geleden. Een garantie dat Nederland verschoond zal blijven van terroristische aanslagen, kan nooit worden gegeven, maar de kans dat een aanslag zal plaatsvinden, is aanzienlijk kleiner geworden. Niettemin moet de overheid – op alle niveaus – alert blijven. Voortdurend

moet worden gezien of bestaande maatregelen aanscherping behoeven of dat nieuwe maatregelen nodig zijn. Het juridisch instrumentarium – waartoe wij ons hier zullen beperken – is aanzienlijk versterkt, waarbij het accent tot nu toe heeft gelegen op maatregelen in de strafrechtelijke sfeer. Het bestuur echter heeft tot op heden nog onvoldoende juridische instrumenten om te voorkomen dat terroristen in Nederland infrastructuur opbouwen of behouden, of dat zij in Nederland medestanders vinden of zelfs potentiële plegers van aanslagen kunnen werven en voorbereiden. Opsporing, vervolging en goed inlichtingenwerk zijn en blijven in dat kader natuurlijk van cruciale betekenis, maar opsporing, vervolging en goed inlichtingenwerk alléén zijn niet toereikend. Het voorkomen en bestrijden van terrorisme vergt ook een bestuurlijke aanpak van gelegenheidsstructuren. Instrumenten daarvoor zijn het weigeren of intrekken van subsidies en vergunningen die worden aangevraagd door of zijn verleend aan organisaties waarvan aanwijzingen bestaan dat zij direct of indirect in verband staan met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan.

Het primaire doel van het inzetten van de bevoegdheid om subsidies en vergunningen van voornoemde organisaties te weigeren en in te trekken, is het bemoeilijken van het opzetten en onderhouden van terroristische of aan terrorisme gerelateerde structuren. Voor activiteiten waarvoor vergunning of ontheffing is vereist, geldt dat ze zonder die vergunning of ontheffing verboden zijn. In zoverre zal een weigering of intrekking van vergunning of ontheffing de betrokken activiteit rechtens onmogelijk maken. Hoewel dit niet betekent dat de betrokken activiteit ook feitelijk onmogelijk is geworden – het kan immers niet worden uitgesloten dat zij illegaal wordt verricht – wordt er in ieder geval een hoge drempel opgeworpen. Een subsidie is geen voorwaarde voor het mogen verrichten van de gesubsidieerde of te subsidiëren activiteit; zij faciliteert deze slechts. Een weigering of intrekking van een subsidie maakt het verrichten van de betrokken activiteit niet onmogelijk dan wel onrechtmatig, maar maakt het wel moeilijker de activiteit te verrichten. Het weigeren en intrekken van subsidies dient daarnaast nog een ander doel: het moet zoveel mogelijk worden voorkomen dat de overheid door middel van subsidies organisaties steunt die in verband kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten, respectievelijk hun activiteiten faciliteert.

Het verscherpen van de voorwaarden voor de verstrekking van subsidies is als middel voor het lokale bestuur reeds genoemd in onze brief van 3 juni 2004 waarbij wij het AIVD-rapport «Saoedische invloeden in Nederland; Verbanden tussen salafistische missie, radicaliseringsprocessen en islamistisch terrorisme» aan de Tweede Kamer hebben aangeboden (Kamerstukken II 2003/04, 27 925, nr. 128). Het blijkt echter niet goed mogelijk binnen de bestaande wetgeving – het BIBOB-instrumentarium – deze verscherping te realiseren; wij hebben dat hiervoor reeds toegelicht. In de praktijk blijken er soms nauwe bestanden te bestaan tussen fundamentalistische of extremistische religieuze instellingen en andere organisaties zoals scholen, instellingen voor jeugdwerk e.d. Dit kan bijvoorbeeld tot uitdrukking komen omdat zij het hetzelfde stichtings- of verenigingsbestuur delen of omdat leden van het ene stichtings- of verenigingsbestuur ook zitting hebben in het andere bestuur. Als er daarnaast dan ook nog sprake is van directe of indirecte (mede)financiering door in bijvoorbeeld het Midden-Oosten gevestigde streng fundamentalistische instellingen die banden hebben met terroristische organisaties, dan zal het duidelijk zijn dat dergelijke stichtingen en verenigingen de bijzondere aandacht zullen hebben van de inlichtingendiensten. Dit neemt niet weg dat, als een dergelijke vereniging of stichting subsidie aanvraagt voor bijvoorbeeld projecten gericht op allochtone jongeren of vrouwen, deze subsidie niet zonder meer op grond van de bedoelde banden kan worden geweigerd. Afdeling 4.2.6 Awb biedt hiervoor geen aanknopingspunten, een gebruikelijke subsidieregeling evenmin. Met de voorgestelde regeling

is die mogelijkheid er wel, uiteraard mits aan de strikte voorwaarden van artikel 5 wordt voldaan.

Bij vergunningen kan worden gedacht aan vergunningen voor het verrichten van activiteiten die in potentie kunnen worden misbruikt voor terroristische activiteiten. Bij wijze van voorbeeld kunnen worden genoemd: de verkoop van drank en/of etenswaren tijdens de viering van Koninginnedag in Amsterdam of tijdens andere grote publieks-evenementen, het vestigen van een bedrijf op of in de nabijheid van een luchthaventerrein of het organiseren van een evenement ten tijde van het optreden van een bedreigde persoon in een bepaalde gemeente. Een limitatieve opsomming valt niet te geven.

De voorgestelde regeling

Artikel 5 bevat voor bestuursorganen de grondslag om een aanvraag voor een subsidie, vergunning of ontheffing af te wijzen, dan wel een beschikking inzake een subsidie, vergunning of ontheffing in te trekken. Deze bevoegdheid heeft een algemene werking en is dus – in tegenstelling tot de Wet BIBOB – niet beperkt tot bepaalde beschikkingen of sectoren.

De voorwaarden om van deze bevoegdheid gebruik te maken, zijn:

- de aanvrager, subsidieontvanger of vergunninghouder kan op grond van zijn gedragingen in verband worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan; en
- er bestaat ernstig gevaar dat de beschikking mede zal worden gebruikt ten behoeve van terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan.

De eerste voorwaarde is mutatis mutandis dezelfde als de voorwaarde om te kunnen overgaan tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel.

Hetgeen daaromtrent is opgemerkt in de voorgaande paragrafen, is dan ook van overeenkomstige toepassing. Van belang daarbij is wel dat de kring van personen op wie het criterium van artikel 5, eerste lid, onder a, van toepassing is, ruimer is dan de kring van personen aan wie een bestuurlijke maatregel als bedoeld in artikel 2 kan worden opgelegd. In die eerste plaats is artikel 5 niet alleen van toepassing op natuurlijke personen, maar ook op rechtspersonen. In de tweede plaats kan artikel 5 ook worden toegepast ten aanzien van personen die als verdachte in bewaring of voorlopige hechtenis zijn genomen of die door de rechter zijn veroordeeld tot een vrijheidsstraf.

De tweede voorwaarde maakt duidelijk dat, ook als aan de eerste voorwaarde is voldaan, slechts kan worden overgegaan tot afwijzing respectievelijk intrekking als er een reëel en ernstig gevaar bestaat dat de (aangevraagde of verleende) beschikking zal worden gebruikt voor terroristische doeleinden. Een aanvraag voor het plaatsen van een dakkapel zal om die reden niet op grond van het onderhavige wetsvoorstel kunnen worden afgewezen, maar bij een subsidieaanvraag van een stichting die voldoet aan de eerste voorwaarde, zal er wel degelijk aanleiding zijn om een nader onderzoek in te stellen en zo nodig de aanvraag op grond van artikel 5 af te wijzen.

Het tweede lid is een uitvloeisel van het evenredigheidsbeginsel. Indien er sprake is van gevaar dat de beschikking mede zal worden gebruikt ten behoeve van terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan, maar dat gevaar (nog) niet ernstig genoeg is om tot afwijzing van een aanvraag over te gaan, kan het bestuursorgaan voorschriften aan de beschikking verbinden die gericht zijn op het wegnemen of beperken van dat gevaar. In het derde lid wordt de Minister van BZK, in overeenstemming met de Minister van Justitie (artikel 1, tweede lid), de bevoegdheid toegekend beleidsregels vast te stellen omtrent de toepassing van het eerste en het tweede lid. Op deze wijze kunnen algemene regels worden gegeven omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van de desbetreffende bepalingen. Hiermee wordt beoogd een zo groot

mogelijke rechtsgelijkheid en rechtszekerheid te creëren, terwijl het voor de betrokken bestuursorganen mogelijk blijft in bijzondere gevallen van de beleidsregels af te wijken (artikel 4:84 Awb).

Omdat de beleidsregels betrekking hebben op de uitoefening van bevoegdheden door andere bestuursorganen, moet de bevoegdheid tot het vaststellen van de beleidsregels wettelijk worden geregeld (artikel 4:81, tweede lid, Awb). Er zal overigens zeer terughoudend worden omgegaan met de mogelijkheid om beleidsregels te stellen met betrekking tot subsidies, vergunningen en ontheffingen die kunnen worden verleend op grond van autonome provinciale of gemeentelijke regels.

De Europese regels inzake vrij verkeer van goederen begrenzen de ruimte tot het weigeren of intrekken van vergunningen en ontheffingen in verband met terrorisme. Waar die begrenzing precies ligt, hangt af van de invulling die in het bijzonder aan de begrippen openbare orde en veiligheid in de artikelen 39, derde lid (werknemers), 46, eerste lid (vestiging en diensten), 58 (kapitaalverkeer) en 64 (derde-landers) van het EG-Verdrag wordt gegeven. Het bestuursorgaan dat voornemens is een besluit als bedoeld in artikel 5 van dit wetsvoorstel te nemen, dient zich hiervan uiteraard terdege rekenschap te geven.

Informatievoorziening bestuursorganen

Een juiste en effectieve toepassing van de weigerings- en intrekkingsbevoegdheid van artikel 5 vereist dat de betrokken bestuursorganen kunnen beschikken over de voor hen relevante informatie. Een bestuursorgaan moet ervan uit kunnen gaan dat centrale diensten en organisaties het bestuursorgaan niet alleen op verzoek, maar zoveel mogelijk ook actief informeren over zaken die het moet weten om de bevoegdheid van artikel 5 goed te kunnen uitoefenen, uiteraard met inachtneming van de voor deze centrale diensten en organisaties geldende wettelijke kaders. Dit laat de eigen verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan om zelf zorg te dragen voor een goede informatievoorziening overigens onverlet. De bestaande algemene en meer specifieke regelgeving inzake de bescherming van de persoonlijke levenssfeer staat op zich niet in de weg aan het door politie, justitie en de AIVD verstrekken van persoons- en organisatiegegevens aan bestuursorganen, mits deze gegevens kunnen en zullen worden gebruikt bij de toepassing van de bevoegdheid van artikel 5. Daaraan is wel een aantal randvoorwaarden verbonden. Zo kan persoons- en organisatiegerichte informatie die lopende inlichtingen- of opsporingsonderzoeken kan verstoren dan wel geheim te houden bronnen of werkwijzen kan onthullen, niet worden verstrekt. Indien verstoring van een lopend inlichtingen- of opsporingsonderzoek niet (meer) aan de orde is, zal worden bezien of het mogelijk is de informatie op zodanige wijze te presenteren dat enerzijds wordt voorzien in de informatiebehoefte van het betrokken bestuursorgaan terwijl anderzijds geheim te houden aspecten daadwerkelijk geheim blijven. Met betrekking tot de AIVD betekent dit dat de normaal geldende geheimhoudingsplicht voor wat betreft het actuele kennisniveau van de dienst in dat geval dan ook niet in de weg hoeft te staan aan een adequate informatieverstrekking aan het bestuursorgaan om vorm en inhoud te geven aan zijn bevoegdheid, bedoeld in artikel 5. Alleen de wettelijke bronbeschermingsplicht van de AIVD is absoluut. Gegevensverstrekking door de AIVD zal dan ook te allen tijde geschieden zonder bronvermelding.

Met het oog op een zorgvuldige besluitvorming door het betrokken bestuursorgaan is het gewenst dat de informatieverstrekking schriftelijk plaatsvindt. De op de verschillende centrale organisaties van toepassing zijnde regelgeving laat in dit soort gevallen veelal ook geen andere vorm van informatieverstrekking toe. De informatieverstrekking vindt in ieder geval zodanig plaats dat daaraan geen gegevens kunnen worden ontleend

die lopende inlichtingen- en of opsporingsonderzoeken kunnen schaden of geheim te houden bronnen of werkwijzen van de betrokken centrale diensten kunnen onthullen.

Het kan voorkomen dat het bestuursorgaan voordat het op basis van de verstrekte openbare informatie een besluit neemt over de toepassing van artikel jegens een specifieke persoon of organisatie, zich wil vergewissen van de achterliggende geheime informatie. Wat betreft van de AIVD afkomstige informatie bestaat hiertoe een mogelijkheid op grond van artikel 40, derde lid, van de WIV 2002. Het bestuursorgaan dat van de AIVD inzage heeft gekregen in de achterliggende gegevens, is wel gebonden aan een strikte geheimhoudingsplicht ter zake (artikelen 85 en 86 van de WIV 2002). Waar het gaat om niet-geheime informatie vindt de verstrekking aan het bestuursorgaan plaats zonder dat daaraan voorwaarden zijn verbonden.

Het bovenstaande is grotendeels ontleend aan het rapport van de Werkgroep gegevensverstrekking – lokaal bestuur («Vaste verbindingen; een advies aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de verstrekking van gegevens op het terrein van veiligheid door landelijke diensten aan burgemeesters»). Dit rapport is eind 2005 door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangeboden aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2005/06, 29 876, nr. 9). Het rapport gaat specifiek in op de informatiebehoefte van de burgemeester uit hoofde van zijn verantwoordelijkheid voor de handhaving van de openbare orde in zijn gemeente, maar de inhoud is mutatis mutandis ook van toepassing op de informatiebehoefte van andere bestuursorganen ten behoeve van de toepassing van de in artikel 5 bedoelde bevoegdheid.

Verklaring van geen bezwaar

Evenals dat het geval is bij het opleggen van een bestuurlijke maatregel, zou het afwijzen van een aanvraag of het intrekken van een beschikking op grond van artikel 5, eerste lid, kunnen interfereren met een onderzoek door de AIVD of het openbaar ministerie. Dit geldt ook voor het verbinden van voorschriften aan een beschikking op grond van artikel 5, tweede lid. Om die reden wordt in artikel 6, eerste lid, voorgeschreven dat een bestuursorgaan dat voornemens is een dergelijk besluit te nemen, dit moet melden aan de Minister van BZK. De Minister van BZK stelt zijn ambtgenoot van Justitie van de melding in kennis. Het bestuursorgaan kan het besluit pas nemen nadat de Minister van BZK, in overeenstemming met de Minister van Justitie (artikel 1, tweede lid), heeft verklaard daartegen geen bezwaar te hebben.

De verklaring van geen bezwaar kan worden geweigerd wegens strijd met artikel 5 of op gronden, ontleend aan het algemeen belang, in het bijzonder het belang van de nationale veiligheid. Van strijd met het algemeen belang zal in ieder geval sprake zijn indien uitvoering van het voorgenomen besluit een onderzoek van de AIVD of het openbaar ministerie zou doorkruisen. Strijd met het recht is niet als afzonderlijke algemene weigeringsgrond opgenomen. Het is niet bedoeling van de voorgestelde regeling dat de minister een volledige rechtmatigheidstoets gaat uitvoeren. Het oordeel over de rechtmatigheid – de verenigbaarheid met Europese regels daaronder begrepen – is primair de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan dat het besluit wenst te nemen. De minister dient wel te beoordelen of het voorgenomen besluit voldoet aan de voorwaarden van artikel 5. Daarmee wordt een waarborg gecreëerd dat de toepassingscriteria voor de bijzondere afwijzings- en intrekking-bevoegdheid van artikel 5 op dezelfde wijze worden uitgelegd als de toepassingscriteria voor de maatregelbevoegdheid van artikel 2. Indien een aanvraag wordt afgewezen of een beschikking wordt ingetrokken op grond van artikel 5, moet het bestuursorgaan krachtens de

artikelen 4:7 en 4:8 Awb vooraf de aanvrager respectievelijk belanghebbende in de gelegenheid stellen zijn zienswijze naar voren te brengen. Om te voorkomen dat betrokkene vroegtijdig op de hoogte raakt van een voorgenomen besluit, wordt in artikel 6, vierde lid, van het wetsvoorstel bepaald dat het bestuursorgaan niet eerder toepassing geeft aan de artikelen 4:7 en 4:8 Awb dan nadat de minister heeft verklaard tegen het voorgenomen besluit geen bezwaar te hebben. Op deze wijze wordt gewaarborgd dat betrokkene niet vroegtijdig met het voorgenomen besluit bekend raakt, waardoor alsnog een lopend onderzoek zou kunnen worden doorkruist.

11. Uitgebrachte adviezen

Het ontwerp-wetsvoorstel is ter advisering voorgelegd aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), het College van procureurs-generaal (College), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), de Raad voor de Rechtspraak (RvdR), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) en de Raad van Hoofddcommissarissen (RHC).

De VNG heeft begrip voor het wetsvoorstel en de voorgenomen maatregelen. Zij vraagt aandacht voor de informatievoorziening van de burgemeester en voor de aansprakelijkheid voor schade die zou kunnen voortvloeien uit de toepassing van artikel 5 (afwijzen van aanvragen en intrekken van beschikkingen). Het is de VNG niet duidelijk waarom bij toepassing van artikel 5 door het lokale bestuur geen direct beroep voor belanghebbende openstaat bij de administratieve rechter, terwijl dat bij het opleggen van een bestuurlijke maatregel door de minister wel het geval is.

Het IPO is het eens met de lijn in het wetsvoorstel om een specifiek bestuurlijk instrumentarium in de vorm van het afwijzen van aanvragen en intrekken van beschikkingen in te zetten ter bestrijding van terrorisme, maar onderschrijft niet de wijze waarop dit in het wetsvoorstel is uitgewerkt.

Het College benadrukt dat het doordringen is van de noodzaak tot het nemen van adequate maatregelen tegen de dreiging van het (internationale) terrorisme. Daarvoor is, aldus het College, zeker noodzakelijk dat ook het wettelijk kader voldoende is toegerust voor de bestrijding van terroristische activiteiten. Het is echter even noodzakelijk dat de respectieve wetgevingsonderdelen goed op elkaar zijn afgestemd. Het College schenkt in zijn advies dan ook voornamelijk aandacht aan de relatie van de bestuurlijke maatregelen met het strafrecht en de strafvordering en aan de mogelijke gevolgen voor de opsporing en vervolging van personen die worden verdacht van terroristische misdrijven.

De NVvR onderschrijft het belang van een voortvarende en adequate aanpak van terroristische activiteiten. Zij plaatst bij het ontwerp-wetsvoorstel een aantal kanttekeningen van juridische aard. Rechts-systematisch ernstige bedenkingen heeft zij tegen het voorstel om *ieder* bestuursorgaan het initiatief en de bevoegdheid te geven om, met het oog op de bestrijding van terrorisme, vergunningen, subsidies en ontheffingen te weigeren en in te trekken, in plaats van één orgaan met de beoordeling te belasten. De overige opmerkingen hebben onder meer betrekking op de open formulering van de toetsingsnorm, de wijze van toetsing wanneer het besluit is gegrond op AIVD-informatie, en de hoorplicht ingevolge de Awb.

De RvdR onderschrijft doelstelling en noodzaak van de bestrijding van terrorisme, maar vraagt zich tegelijkertijd af of de wetgever de rechter wel in staat stelt op een verantwoorde wijze zijn oordeel te vormen. Vage normen geven de onderhavige bestuurlijke dwangmaatregelen een onbepaald bereik. Niet valt te verwachten dat de rechter over veel feitelijke

informatie zal beschikken bij het vormen van zijn oordeel. De rechter wordt daardoor voor een wezenlijk dilemma geplaatst. De RvdR vreest – en de VNG en het IPO sluiten zich hierbij aan – dat de rechter op basis van summere, voor hem niet toetsbare gegevens een beslissing moet nemen die ingrijpt in de persoonlijke levenssfeer van een individu. Dit geldt evenzeer voor het decentrale bestuursorgaan, aldus het IPO.

De NOvA is positief over het ontwerp-wetsvoorstel, voorzover het voorziet in de mogelijkheid dat het bevoegd gezag een gebiedsverbod, persoonsverbod of meldingsplicht oplegt. Zij is van oordeel dat dit onderdeel van het ontwerp helder is en dat de inpassing van gebieds- en persoonsverbod en meldingsplicht in het reguliere bestuursrechtelijke systeem verantwoord lijkt. De NOvA is daarentegen negatief over het ontwerp, voorzover er in de verruiming van het instrumentarium van de Wet BIBOB is voorzien. Zij vindt dat er nog haken en ogen aan dit onderdeel zitten en dat het onvoldoende is onderbouwd.

De RHC oordeelt in het algemeen dat de voorgestelde bestuurlijke maatregelen een bijdrage zouden kunnen leveren aan de bestrijding van terrorisme en radicalisering. Het advies van de RHC richt zich met name op de doelgroep – die volgens de RHC verruimd zou moeten worden van de «kopstukken» naar de «randfiguren» – alsmede op de handhaving en het gezagsvraagstuk.

Omwille van de overzichtelijkheid zullen de adviezen hierna per onderwerp worden besproken.

Algemeen

Het College vraagt aandacht voor de afstemming tussen de diverse wetgevingsonderdelen. Het College wijst erop dat de maatregelen die binnen het bestuursrecht worden gecreëerd, specifiek zijn gericht op de preventie van terroristische activiteiten en daarmee samenhangende bedreigingen tegen personen of goederen in die gevallen waarin strafrechtelijke en strafvorderlijke maatregelen tegen personen niet of niet langer mogelijk zijn. Het College werpt terecht de vraag op in hoeverre de genoemde beperkingen van het strafrecht zich voor zullen doen. De regering heeft immers diverse voorstellen gedaan om de strafrechtelijke wetgeving beter toe te snijden op de bestrijding van terrorisme. Naar het oordeel van de RvdR verdient het de voorkeur dat qua terminologie de verschillende wetsvoorstellen inzake terrorismebestrijding beter op elkaar worden afgestemd.

Relevant zijn met name de nieuwe strafbaarstellingen betreffende de samenspanning tot de ernstigste terroristische misdrijven en het rekruteren ten behoeve van de jihad. Ook verdient hier nadere aandacht het bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven (Kamerstukken II 2004/05, 30 164, nrs. 1–3). De strafbaarstelling van samenspanning maakt strafrechtelijk optreden reeds in een vroegtijdig stadium mogelijk; bij een vermoeden dat twee of meer personen overeengekomen zijn om een ernstig terroristisch misdrijf te plegen, kunnen politie en openbaar ministerie ingrijpen. Dit laat echter onverlet dat uit feiten en omstandigheden moet blijken van een dergelijke overeenkomst tot het begaan van een ernstig terroristisch misdrijf. De voorstellen ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven behelzen onder meer een verruiming van de toepassingsmogelijkheden van bijzondere opsporingsbevoegdheden, zoals stelselmatige observatie en de telefoontap. Deze bevoegdheden zullen – zo luidt het voorstel – reeds toepassing moeten kunnen vinden in geval van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf. De inzet van deze bevoegdheden zal aan de orde zijn wanneer er reden is en mogelijkheden zijn om naspeuringen te verrichten teneinde de bestaande aanwijzingen

ter zake hard te maken. Zij zullen gewoonlijk in het geheim worden toegepast, met het oog op het opsporen en vervolgen van een terroristisch misdrijf. De hantering van de onderhavige bestuurlijke maatregelen vindt openlijk plaats; toepassing ligt met name in de rede ten aanzien van een persoon die er reeds mee op de hoogte is dat hij van overheidswege in de gaten wordt gehouden in verband met het risico dat hij tot terroristische aanslagen zal overgaan.

Ook het strafrecht kent verschillende mogelijkheden om aan personen een gebieds- of persoonsverbod of een meldingsplicht op te leggen. Er resteren evenwel situaties waarin van een gepleegd strafbaar feit geen sprake hoeft te zijn. Voor het opleggen van een bestuursrechtelijke maatregel op basis van het onderhavige voorstel moet worden vastgesteld of er sprake is van gedragingen van betrokkene op grond waarvan hij in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Het gaat hier dus niet om gedragingen die duiden op door betrokkene verrichte of te verrichten activiteiten die binnen een bepaalde delictsomschrijving vallen en daarmee als strafrechtelijk te kwalificeren gedragingen zijn aan te merken. Het ingrijpen door middel van het opleggen van een maatregel wordt niet ingegeven door het bestaan van bezwaren tegen betrokkene als verdachte van een strafbaar feit. Om die reden past de beoordeling van de noodzaak tot het opleggen van de maatregel minder goed in de systematiek van het strafrecht.

De NVvR is van oordeel dat de ontwerp-toelichting op een aantal plaatsen de indruk wekt dat de voorgestelde maatregelen alleen zijn ingegeven door wat daar islamistisch terrorisme genoemd wordt. De NVvR is voorstander van een neutrale formulering, ongeacht de herkomst of het motief van het gevreesde terrorisme. Zij vraagt met nadruk aandacht voor het gevaar van discriminatoire werking.

De terroristische dreiging van de afgelopen jaren kwam vooral voort uit personen en organisaties die religie, in het bijzonder de islam, misbruiken als rechtvaardiging voor het zaaien van dood en verderf onder onschuldige burgers met het doel de door hen gehate westerse maatschappij te ontwrichten. Het wetsvoorstel heeft echter betrekking op alle vormen van terrorisme, ongeacht herkomst of motief. Omdat alle vormen van terrorisme verwerpelijk zijn, is de toelichting met oog daarop op een aantal plaatsen aangepast.

De NVvR is van mening dat het begrip nationale veiligheid in eerste instantie ziet op het voortbestaan van de staat en het functioneren van staatsinstellingen. Men kan zich afvragen of bijvoorbeeld een terroristische aanslag op een winkelcentrum daar ook onder valt. Wellicht is – aldus de NVvR – de term openbare veiligheid een beter alternatief.

Naar onze mening geeft de NVvR hiermee blijk van de te beperkte opvatting van het begrip nationale veiligheid. Er is bij het gegeven voorbeeld dan ook geen ruimte voor twijfel. Een terroristische aanslag op een winkelcentrum valt zonder meer onder het begrip nationale veiligheid, juist vanwege het terroristische aspect. De aanslag heeft een politiek doel, bijvoorbeeld het functioneren van de samenleving te ondermijnen. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld vernielingen in een winkelcentrum als gevolg van voetbalrellen: daarbij spelen geen politieke doeleinden, er is geen sprake van terrorisme en de nationale veiligheid is niet in het geding. De term openbare veiligheid maakt het niet mogelijk onderscheid te maken tussen deze beide vormen van bedreiging van de veiligheid. Zowel de NVvR als de RvdR acht de term «op grond van feiten of omstandigheden in verband kan worden gebracht» in de voorgestelde artikelen 2 en 5 te vaag. Bij gebreke van een scherper omlijnd criterium zal, aldus de NVvR, deze vaagheid ertoe leiden dat zeer hoge eisen zullen worden gesteld aan de motivering van de besluiten waarbij een zodanige maatregel wordt opgelegd.

Wij zijn van oordeel dat het criterium zoals dat thans in het wetsvoorstel is opgenomen (waarbij «feiten of omstandigheden» is vervangen door «gedragingen»), mede in relatie tot de eis dat de maatregel noodzakelijk moet zijn met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid, zowel aan het bevoegde bestuursorgaan als aan de rechter een instrument biedt om tot een afgewogen besluit te komen. Dat daarbij aan de motivering hoge eisen zullen worden gesteld, spreekt voor zich. De maatregelen zullen niet lichtzinnig worden opgelegd.

De RvdR mist een definitie van wat «terroristische activiteiten» zouden zijn. Het thans in het wetsvoorstel opgenomen criterium biedt naar het oordeel van de RvdR onvoldoende concrete aanknopingspunten voor de toepassing van de door het voorstel mogelijk gemaakte maatregel en voor de rechterlijke toetsing daarvan.

Een wettelijke definitie is niet gewenst, omdat het bestuur bij de uitleg van dit begrip enige interpretatievrijheid behoort te hebben. Als richtsnoer kan dienen dat het moet gaan om (ondersteuning van) activiteiten die worden verricht met een terroristisch oogmerk als bedoeld in artikel 83a Sr. In dat artikel wordt onder terroristisch oogmerk verstaan: het oogmerk om de bevolking of een deel der bevolking van een land ernstige vrees aan te jagen, dan wel een overheid of internationale organisatie wederrechtelijk te dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden, dan wel de fundamentele politieke, constitutionele, economische of sociale structuren van een land of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen.

De bestuurlijke maatregelen

De VNG vindt dat in de memorie van toelichting stelliger tot uitdrukking moet komen dat het een essentieel punt is dat de burgemeesters, gelet op hun verantwoordelijkheid voor de handhaving van de openbare orde, vooraf worden ingelicht over het opleggen van een bestuurlijke maatregel aan een inwoner van hun gemeente.

Wij onderschrijven het belang dat de burgemeester vooraf wordt ingelicht over een op te leggen bestuurlijke maatregel. Toegegeven moet worden dat de toelichting op dit punt bij nader inzien te voorzichtig was geformuleerd. Thans wordt in deze toelichting (paragraaf 6) benadrukt dat de burgemeesters actief en tijdig op de hoogte zullen worden gesteld van een voorgenomen besluit tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel. Voor de wijze waarop en de condities waaronder deze informatie aan de burgemeesters wordt verstrekt, wordt verwezen naar het rapport van de Werkgroep gegevensverstrekking – lokaal bestuur («Vaste verbindingen; een advies aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de verstrekking van gegevens op het terrein van veiligheid door landelijke diensten aan burgemeesters»), dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties eind 2005 heeft aangeboden aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2005/06, 29 876, nr. 9).

Het College beveelt aan de passage in de toelichting waaruit zou blijken dat het gebiedsverbod betrokkene niet mag beperken in de uitoefening van godsdienst of levensovertuiging, enigszins te relativiseren.

Ook de NVvR meent dat deze passage te absoluut geformuleerd is. De NVvR merkt bovendien op dat deze problematiek niet alleen aan de orde is bij het opleggen van een gebiedsverbod, maar ook bij een verbod om zich in de nabijheid van bepaalde personen te bevinden.

De toelichting kon inderdaad ten onrechte de indruk wekken dat een maatregel op geen enkele wijze een inbreuk zou mogen maken op de vrijheid van godsdienst of levensovertuiging. De desbetreffende passage is daarom enigszins gerelativeerd. In bijzondere omstandigheden kan ook een inbreuk op de vrijheid van godsdienst of levensovertuiging gerechtvaardigd zijn, waarbij uiteraard de nodige terughoudendheid zal moeten

worden betracht. Hoewel deze problematiek bij het gebiedsverbod het meest op de voorgrond treedt, is niet uitgesloten dat zij zich ook bij het persoonsverbod of de meldingsplicht voordoet.

Het College vraagt zich af of het persoonsverbod wel geheel is doordacht. Teneinde de betrokkene te kunnen laten voldoen aan deze maatregel, is het – aldus het College – noodzakelijk dat hij op de hoogte wordt gehouden van de verblijfplaats van de beschermde persoon.

Het College verliest hierbij uit het oog dat het doel van het persoonsverbod is dat betrokkene de beschermde persoon met rust laat. Daarvoor is niet noodzakelijk dat de betrokkene op de hoogte wordt gehouden van de verblijfplaatsen van de beschermde persoon. De beschermde personen zullen in praktijk veelal publieke personen zijn, van wie bekend is waar zij zich in de uitoefening van hun functie geregeld bevinden. Bovendien gaan publieke optredens van deze personen nogal eens gepaard met de nodige media-aandacht. Het zal voor betrokkene in de praktijk dus niet zo moeilijk zijn aan het persoonsverbod te voldoen, zeker niet als deze in combinatie met een gebiedsverbod en/of meldingsplicht wordt opgelegd.

Het College meent dat, tenzij een echt sluitende redenering in de memorie van toelichting onomstotelijk anders uitwijst, de betrokkene dient te worden gehoord alvorens een maatregel kan worden opgelegd. Indien betrokkene niet vooraf is gehoord, is er volgens het College een gerede kans dat het openbaar ministerie zich bij een overtreding van het verbod gedwongen zal zien de zaak te seponeren omdat is te voorzien dat de strafrechter het bevel onrechtmatig verklaart en de verdachte zal vrij spreken.

Ook de NVvR is er niet van overtuigd dat op grond van artikel 4:11, onder c, Awb van het horen van belanghebbende kan worden afgezien. De voorgestelde maatregelen zijn – zo stelt de NVvR – blijkens de ontwerp-toelichting bedoeld om een preventieve werking te hebben. Ze dienen ertoe te voorkomen dat iemand zich schuldig maakt aan (het ondersteunen van) terroristische activiteiten. Niet valt in te zien dat het te bereiken doel wordt belemmerd doordat de desbetreffende persoon tevoren van het voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel op de hoogte wordt gesteld.

Niet ter discussie staat dat een (voorgenomen) besluit tot het opleggen van een maatregel onder de werkingssfeer van artikel 4:8 Awb valt. Regel is derhalve dat de betrokkene vooraf moet worden gehoord. Op grond van artikel 4:11, onder c, Awb kan het bestuursorgaan evenwel afzien van het horen van de belanghebbende voorzover het met de maatregel beoogde doel slechts kan worden bereikt indien de belanghebbende daarvan niet reeds tevoren in kennis is gesteld. Het College wijst op het gevolg van het gebiedsverbod – te weten dat een bepaald gebied niet meer mag worden bezocht – en stelt vervolgens dit gevolg gelijk aan het doel. Het College miskent hiermee dat het doel van de bestuurlijke maatregelen is gelegen in het voorkomen van een terroristische aanslag. Ook de NVvR geeft naar onze mening een te beperkte uitleg aan het doel van de maatregelen. Dit doel (het voorkomen van een terroristische aanslag) kan wel degelijk gefrustreerd worden als de belanghebbende vooraf van het voornemen tot het opleggen van een maatregel op de hoogte zal worden gesteld. Artikel 4:11, onder c, Awb biedt derhalve een voldoende grondslag om voorzover nodig van de hoorplicht af te zien.

De NVvR vraagt zich af of op grond van nieuwe aanwijzingen opnieuw eenzelfde maatregel kan worden opgelegd na het verstrijken van de periode van twee jaar. Zij heeft vragen omtrent de bevoegdheid van de minister om een maatregel tussentijds te wijzigen of in te trekken. De NVvR merkt tot slot op dat, vanuit een oogpunt van rechtsbescherming en

rechtszekerheid, duidelijkheid is gewenst omtrent de geldigheidsduur van een tussentijds gewijzigde maatregel.

In theorie is het mogelijk dat na ommekomst van de periode van twee jaar op grond van nieuwe aanwijzingen een nieuwe maatregel wordt opgelegd die inhoudelijk gelijk is aan de vervallen maatregel. In de praktijk is dit echter niet goed denkbaar. Indien zich met betrekking tot een bepaalde persoon kennelijk telkens nieuwe feiten en omstandigheden voordoen die wijzen op een verband met terroristische activiteiten, zal er gewoonlijk voldoende grond zijn om strafrechtelijk tegen die persoon op te treden. Artikel 3, vierde lid, is naar aanleiding van het advies van de NVvR gewijzigd in die zin dat thans expliciet is vastgelegd dat er sprake is van een verplichting een opgelegde maatregel in te trekken of ten gunste van de betrokkene te wijzigen indien nieuwe feiten of omstandigheden daartoe aanleiding geven. Voor wat betreft wijzigingen ten nadele van betrokkene blijft er sprake van een discretionaire bevoegdheid. Indien een maatregel tussentijds gewijzigd wordt, gaan de termijnen, bedoeld in artikel 3, eerste en tweede lid, niet opnieuw lopen.

De RHC meent dat het beoogde afschrikwekkende effect van de maatregelen betwijfeld kan worden. De vraag is of geradicaliseerde personen die bereid zijn hun leven te offeren voor hun ideaal, door de strafrechtelijke consequenties worden afgeschrikt. Wellicht dat dit afschrikwekkende effect nog wel aanwezig is bij personen die zich nog in het beginstadium van radicalisering bevinden. Het lijkt – aldus de RHC – aan te bevelen om de maatregelen uit te breiden van alleen de «kopstukken» naar de «randfiguren». De RHC is van mening dat er zo een duidelijke signaalfunctie van uit kan gaan dat de overheid ook de randfiguren in beeld heeft, terwijl het daarnaast een middel zou zijn om personen met beginnende sympathieën voor radicale standpunten blijvend te monitoren en – waar mogelijk – bij te sturen.

De voorgestelde maatregelen beperken het in het EVRM gewaarborgde recht op bewegingsvrijheid. Zoals opgemerkt in paragraaf 4 achten wij deze beperking met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid gerechtvaardigd indien het gaat om personen die voldoen aan het in dit wetsvoorstel opgenomen criterium. Er wordt daarin geen onderscheid gemaakt tussen «kopstukken» en «randfiguren». Doorslaggevend is dat de betrokkene op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met (de ondersteuning van) terroristische activiteiten én dat de maatregelen noodzakelijk zijn met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid. Daar waar het gaat om personen die mogelijk aan het begin van een radicaliseringsproces staan, maar van wie nog geen actuele bedreiging voor de nationale veiligheid uitgaat, zijn de maatregelen, bedoeld in dit wetsvoorstel, niet te rechtvaardigen. De door de RHC genoemde signaal- en monitoringsfunctie kan op zichzelf geen rechtvaardigingsgrond vormen voor een beperking de bewegingsvrijheid. Wij erkennen overigens dat personen die bereid zijn hun leven te offeren, zich niet enkel door een gebiedsverbod zullen laten afschrikken. Het wetsvoorstel moet dan ook niet op zichzelf worden beschouwd, maar is onderdeel van een groot aantal maatregelen ter bestrijding van terrorisme. Het wetsvoorstel beoogt personen die (nog) niet strafrechtelijk kunnen worden aangepakt, maar van wie wel een bedreiging voor de nationale veiligheid uitgaat, in hun bewegingsvrijheid te beperken. Het voorbereiden of plegen van een terroristische aanslag kan hiermee worden bemoeilijkt, ook omdat betrokkenen op deze wijze voor een terroristische organisatie minder bruikbaar zullen zijn.

De RHC vraagt voorts aandacht voor de handhaving, de gezagsvraag en organisatorische vraagpunten.

De RHC wijst erop dat van gebieds- en contactverboden is gebleken dat deze in de praktijk lastig handhaafbaar zijn. Hij meent dat de toegevoegde

waarde van een contactverbod of meldingsplicht vermoedelijk beperkt is, tenzij ook buiten heterdaad kan worden overgegaan tot aanhouding. Naar onze mening gaat de vergelijking met gebiedsverboden zoals die door de burgemeester worden opgelegd aan notoire overlastplegers, niet op. Bij deze gebiedsverboden gaat het – in vergelijking met een de bestuurlijke maatregelen – om relatief veel personen en gebieden. Bij de bestuurlijke maatregelen zal het altijd om een beperkt aantal personen en een beperkt aantal gebieden gaan. Voor wat betreft het contactverbod en de meldingsplicht merken wij op dat overtreding respectievelijk niet-nakoming daarvan is gekwalificeerd als misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis mogelijk is. Als gevolg daarvan kan ook buiten heterdaad worden overgegaan tot aanhouding (artikel 54 Sv).

De RHC suggereert de inzet van elektronische hulpmiddelen om te allen tijde locatiebepaling of bereikbaarheid te kunnen realiseren. Naar onze mening vormt een dergelijke inzet van elektronische hulpmiddelen door de politie, waarbij de bewegingen van een persoon 24 uur per dag gevolgd kunnen worden, een te vergaande inbreuk op het grondrecht van bescherming van de persoonlijke levenssfeer, indien deze inzet uitsluitend geschiedt met het oog op de handhaving van het onderhavige wetsvoorstel. Voorzover het gaat om elektronische hulpmiddelen die dit nadeel niet kennen, kunnen zij wel onderdeel van een handhavingsregime worden. Uiteraard laat het voorgaande onverlet dat de AIVD, voorzover dat noodzakelijk is voor een goede uitvoering van zijn taken, op grond van artikel 20 van de WIV 2002 bevoegd is om personen zo nodig 24 uur per dag te observeren en hun gedragingen te registreren. Benadrukt wordt dat een dergelijke observatie niet strekt tot handhaving van het onderhavige wetsvoorstel – de AIVD heeft immers geen handhavingstaak – maar geschiedt vanuit de eigen taakstelling van de AIVD. Dit neemt niet weg dat de AIVD, indien blijkt dat de geobserveerde in strijd handelt met een opgelegde bestuurlijke maatregel, daarvan op grond van artikel 38 van de WIV 2002 mededeling kan doen aan het openbaar ministerie. Het gaat immers om gegevens die tevens van belang kunnen zijn voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten, in casu het misdrijf, bedoeld in artikel 7 van dit wetsvoorstel.

De opsporing van strafbare feiten geschiedt onder gezag van het openbaar ministerie. Dit is niet anders voor de overtreding van een opgelegde maatregel.

De voorzieningen inzake de handhaving, waarvoor de RHC terecht aandacht vraagt, zullen inderdaad zoveel mogelijk voor de inwerkingtreding van het wetsvoorstel en in overleg met het politieveld en het openbaar ministerie moeten zijn uitgewerkt. Het moet vooraf duidelijk zijn hoe de politie moet handelen als zij een overtreding van bijvoorbeeld het gebiedsverbod of de meldingsplicht constateert. Wij zullen het initiatief daartoe nemen.

Anders dan de RHC zijn wij van mening dat een maximale tijdsduur van twee jaar voldoende is. Binnen die periode zal duidelijk moeten zijn of strafvervolging mogelijk is.

Rechtsbescherming

De NVvR merkt op dat het niet op voorhand valt te zeggen dat de rechter een weigering van betrokkene om op grond van vertrouwelijke informatie een uitspraak te doen (artikel 8:29 Awb) voor risico van betrokkene zal laten. Ook de RvdR heeft hierover zijn twijfels.

Uiteraard valt niet op voorhand met zekerheid te zeggen hoe de rechter in de toekomst in deze gevallen zal oordelen. Wij doen daar ook geen uitspraken over. In de toelichting wordt slechts verwezen naar de huidige jurisprudentie op grond van de Vreemdelingenwet 2000. De praktijk zal moeten uitwijzen of de rechter deze lijn zal voortzetten bij procedures over

de bestuurlijke maatregelen. Wij hebben overigens op dit moment geen reden om aan te nemen dat dat niet het geval zal zijn.

De NVvR is voorts van mening dat de AIVD niet alleen zijn bronnen zal willen beschermen, maar ook de feiten zelf zal willen afschermen. De NVvR benadrukt dat de AIVD-informatie op korte termijn voor de rechter beschikbaar dient te zijn.

Wij benadrukken nogmaals dat de informatie waarop een bestuurlijke maatregel wordt gebaseerd, niet uitsluitend van de AIVD afkomstig hoeft te zijn. Ook informatie uit andere bronnen (politie, openbaar ministerie, IND, andere diensten) kan bijdragen aan het vaststellen van de feiten of omstandigheden waarop de maatregel gebaseerd wordt.

Wat betreft de door de NVvR gesignaleerde problemen met betrekking tot de van de AIVD afkomstige informatie merken wij op dat de AIVD zijn wettelijke taken uitsluitend binnen een zekere mate van geheimhouding effectief kan uitvoeren. Zijn bronnen, werkwijzen en actueel kennisniveau moeten in beginsel geheim gehouden kunnen worden. Deze geheimhouding hoeft evenwel er niet aan in de weg te staan dat de rechter tot een oordeel komt. Zo heeft de Centrale Raad van Beroep in de uitspraak van 24 juni 2004, AP5556, overwogen dat, bij de afweging van de betrokken belangen, het verdedigingsbeginsel niet opweegt tegen het belang om de in het geding zijnde gegevens geheim te houden.

Wat betreft het beschermen van de feiten zelf door de AIVD dient bedacht te worden dat bij de voorbereiding van de besluitvorming over het opleggen van een maatregel uiteraard rekening wordt gehouden met de mate waarin deze informatie al dan niet naar buiten gebracht kan worden. Het is weinig zinvol, en het kan zelfs een averechts effect hebben, om een maatregel op te leggen die in een bestuursrechtelijke of strafrechtelijke procedure onderuit gehaald zal worden, omdat de informatie waarop deze gebaseerd is, in die procedure onvoldoende aan de orde kan komen. Deze processuele risico's zullen een rol spelen zowel bij de besluitvorming bij de AIVD over het uitbrengen van het ambtsbericht als bij de voorbereiding van het opleggen van de maatregel. Naar verloop van tijd zal naar verwachting uit de bestuurlijke praktijk en de daarop volgende rechtspraak meer zicht komen op de grenzen die zowel het belang van de nationale veiligheid als het belang van een adequate rechtsbescherming in dit opzicht stellen. In de praktijk blijkt overigens dat in tal van zaken de rechter vertrouwelijke informatie gaat inzien ten kantore van de AIVD, bijvoorbeeld bij de behandeling van inzageverzoeken of na de weigering van een verklaring van geen bezwaar.

Uiteraard zal ervoor gezorgd worden dat de informatie van de AIVD en andere diensten in verband met voorlopige voorzieningen ook op korte termijn beschikbaar kan zijn.

De RvdR constateert dat het wetsvoorstel niet voorziet in een verplichting voor de AIVD om informatie aan het bestuur of de rechter te verschaffen, zelfs niet indien daar door de rechter uitdrukkelijk om wordt verzocht.

Dit is een terechte constatering. Een verplichting aan de AIVD om informatie te verstrekken, zou kunnen betekenen dat informatie die in het belang van de nationale veiligheid, waaronder begrepen de bescherming van vaak kwetsbare menselijke bronnen, geheim moet blijven, toch naar buiten komt. Uitsluitend de AIVD zelf is in staat te beoordelen in hoeverre het verstrekken van informatie in een concreet geval strijdig is met het belang van de nationale veiligheid. Wij verwijzen voor deze materie naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel afgeschermd getuigen (Kamerstukken II 2003/04, 27 743, nr. 3).

Daarnaast herhalen wij dat een besluit tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel zo veel mogelijk zal worden gebaseerd op informatie van verschillende overheidsdiensten, en niet uitsluitend op informatie van de AIVD.

Volgens de RvdR miskent de passage in de toelichting waarin wordt gesteld dat de rechter een AIVD-medewerker als getuige kan oproepen, de processuele realiteit. De AIVD blijkt – aldus de RvdR – structureel weigerachtig te zijn, zijn medewerkers toestemming te geven in rechte verklaringen af te leggen.

AIVD-medewerkers zijn onderworpen aan de geheimhoudingsplicht van artikel 85 van de WIV 2002. Artikel 86, tweede lid, van de WIV 2002 maakt het mogelijk dat een AIVD-medewerker in het belang van een gerechtelijke procedure van deze geheimhoudingsplicht wordt ontheven door een besluit van de Ministers van BZK en van Justitie gezamenlijk. De betrokken medewerker legt in dat geval slechts een verklaring af omtrent datgene waartoe zijn verplichting tot geheimhouding zich uitstrekt voorzover de ministers hem schriftelijk van deze verplichting hebben ontheven. Het effectueren van deze ontheffingsmogelijkheid heeft praktische gevolgen voor het verloop van de procedure. Voor een adequate afweging van de belangen van waarheidsvinding enerzijds en de nationale veiligheid anderzijds zal bijvoorbeeld tevoren bekend moeten zijn welke vragen aan de betrokken medewerker gesteld gaan worden. Onvermijdelijk zal hierdoor de loop van de rechtsgang gecompliceerd kunnen worden. Wil de dienst ook op langere termijn effectief kunnen blijven optreden, dan dient de identiteit van individuele, operationele medewerkers van de AIVD geheim te blijven. Het processuele belang kan in die gevallen echter evengoed gediend worden door het hoofd of het plaatsvervangend hoofd van de AIVD – ook medewerkers van de dienst en beschikkend over dezelfde informatie – verklaringen af laten leggen. Dat is dan ook waar in de praktijk veelal voor wordt gekozen. De stelling dat de dienst structureel weigerachtig is zijn medewerkers toestemming te geven in rechte verklaringen af te leggen, verdient dan ook op zijn minst aanmerkelijke nuancering.

De RvdR is van mening dat de voorziene rechterlijke toetsing ex nunc niet moet worden beperkt tot de voorzieningenprocedure in de bezwaarfase, maar ook van toepassing moet worden verklaard op de behandeling van het beroep. Het is de RvdR niet duidelijk waarom de ex nunc toetsing wordt beperkt tot «de feiten of omstandigheden die zich hebben voorgedaan na het opleggen, onderscheidenlijk wijzigen, van de maatregel». Wij nemen deze suggestie van de RvdR over en maken van de gelegenheid gebruik om artikel 4 te herformuleren. Met artikel 4, vierde en vijfde lid, is voorzien in een beperkte ex nunc beoordeling voor zaken die een bestuurlijke maatregel betreffen. In het artikelsgewijze deel van de toelichting wordt hier nader op ingegaan.

Overeenkomstig het advies van RvdR zijn de volgende voorzieningen in het wetsvoorstel opgenomen: teneinde de termijnen voor de bezwaar- en beroepsprocedure te korten, wordt rechtstreeks beroep op de rechtbank mogelijk gemaakt en versnelde behandeling van het beroep voorgeschreven. Ook het advies om uitsluitend de rechtbank te 's-Gravenhage bevoegd te verklaren met betrekking tot bestuurlijke maatregelen, is overgenomen. Wij hebben ervoor gekozen deze voorzieningen te beperken tot de rechtsbeschermingsprocedure tegen een bestuurlijke maatregel. Met het aanbrengen van dergelijke voorzieningen dient zeer terughoudend te worden omgegaan; zij moeten alleen worden toegepast daar waar dat strikt noodzakelijk is. Een ruime toepassing kan betekenen dat deze voorzieningen die een uitspraak van de rechter op een zo kort mogelijke termijn beogen, hun werking verliezen. Om die reden is ervan afgezien om deze voorzieningen ook van toepassing te verklaren op de beschikkingen die kunnen worden genomen op grond van de artikelen 5 en 6. Alhoewel dergelijke beschikkingen evenzeer de bescherming van de nationale veiligheid beogen, gaat het echter niet om vrijheidsbeperkende maatregelen die een uitspraak van de bestuursrechter op korte termijn noodzakelijk maken.

Wij zien onvoldoende aanleiding voor een verplichte proces-vertegenwoordiging, zoals voorgesteld door de RvdR. Aangesloten wordt bij de bestaande regeling, die erin voorziet dat minder draagkrachtigen recht hebben op een toevoeging. Hiermee is de toegankelijkheid van de bestuursrechtelijke rechtsbescherming in dit wetsvoorstel voldoende gewaarborgd. Of daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt van deze rechtsbijstand, is een keuze die aan de belanghebbende wordt gelaten.

Handhaving

Het College is bijzonder beducht voor de mogelijkheid dat het opleggen van een bestuurlijke maatregel een strafrechtelijk onderzoek naar terroristische activiteiten zal doorkruisen.

Wij erkennen dat – behoudens het hiervoor omschreven cruciale onderscheid tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke maatregelen – in de praktijk zowel opsporing van een strafbaar feit als toepassing van een bestuurlijke maatregel mogelijk kan zijn. Bij de overwegingen tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel zal dan ook altijd de mogelijke doorkruising van de opsporing moeten worden betrokken. Zoals hiervoor aangegeven, gelden de voorgestelde maatregelen voor die gevallen waarin geen persoonlijke schuld aan een strafbaar feit kan worden vastgesteld. Als wordt geconcludeerd dat niet tot strafvervolging kan worden overgegaan, komt de mogelijkheid van het opleggen van een bestuurlijke maatregel in beeld. In deze gevallen behoeft de maatregel geen doorkruising te betekenen van het opsporingsonderzoek. Verder is het mogelijk dat, ondanks het opleggen van een bestuurlijke maatregel, een opsporingsonderzoek wordt gestart of wordt voortgezet. Indien de feiten of omstandigheden de vrees voor een terroristisch misdrijf rechtvaardigen en er (nog) geen persoonlijke schuld aan een strafbaar feit kan worden vastgesteld, moet worden afgewogen of de doorkruising van de opsporing zodanig is dat afgezien zou moeten worden van het opleggen van een preventieve maatregel. Verder is van belang om in ogenschouw te nemen dat de maatregel wordt opgelegd voor een periode van ten hoogste drie maanden. Dit betekent dat na deze drie maanden in ieder geval moet worden gezien of verlenging van de maatregel gerechtvaardigd is, terwijl gedurende de periode waarvoor de maatregel is opgelegd, voortdurend moeten worden geëvalueerd of intrekking van de maatregel op haar plaats is. Daaruit vloeit ook voort dat het spanningsveld tussen een eventuele doorkruising van een opsporingsonderzoek en de voorbereiding van een besluit tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel telkens tegen het licht wordt gehouden.

Het College stelt ten slotte dat in de wet zou moeten worden opgenomen dat het openbaar ministerie in de gelegenheid moet worden gesteld om vanuit de optiek van een eventueel opsporingsonderzoek te adviseren. Wij achten de betrokkenheid van het openbaar ministerie bij de voorbereiding van een besluit van groot belang. Door de bepaling dat het besluit door de Minister van BZK in overeenstemming met de Minister van Justitie wordt genomen (zie artikel 1, tweede lid) achten wij de betrokkenheid van het openbaar ministerie voldoende gewaarborgd.

Het College vraagt in zijn advies nog apart aandacht voor de situatie waarbij een maatregel wordt opgelegd na een vrijspraak. Het College verwacht dat op het moment dat de bestuurlijke maatregel wordt overtreden, en het openbaar ministerie vervolgt, deze vervolging in belangrijke mate inhoudelijk moet worden onderbouwd met materiaal dat in de eerdere rechtszaak niet voldoende voor een veroordeling is gebleken. Wij merken op dat in dat geval moet worden bewezen dat de maatregel is overtreden. Daarbij ligt het niet in de rede dat al het materiaal voorgelegd behoeft te worden dat in de eerdere rechtszaak is gebruikt. Het verwijt betreft immers de overtreding van de bestuurlijke maatregel; de beant-

woording van de vraag of betrokkene het verbod heeft overtreden, is van andere orde dan die waarop in eerder verband ter zake van de vervolging van een terroristisch misdrijf een antwoord is gegeven.

Het College vraagt verder aandacht voor de situatie dat betrokkene geen bezwaar heeft gemaakt of bij de bestuursrechter in beroep is gegaan. Als hij vervolgens het verbod overtreedt en het openbaar ministerie vervolgt de zaak, zal de strafrechter zowel de totstandkoming van het bevel als de inhoud van het bevel in de strafzaak integraal toetsen, aldus het College. Het College brengt daarbij terecht onder meer het arrest van de Hoge Raad van 24 september 2002, NJ 2003, 80, onder de aandacht. Dit arrest heeft betrekking op een strafzaak ter zake van overtreding van artikel 184 Sr in verband met niet opgevolgde verwijderingsbevelen. Het beoordelingskader voor de strafrechter met betrekking tot de in dit wetsvoorstel opgenomen voorzieningen ligt in beginsel niet anders. Het houdt in dat, bij een strafrechtelijke vervolging wegens overtreding van een krachtens artikel 2 opgelegde maatregel, de strafrechter de rechtmatigheid van de getroffen voorziening zal moeten toetsen wanneer betrokkene geen gebruik heeft gemaakt van de bestuursrechtelijke rechtsgang. De rechtmatigheid van de maatregel moet immers komen vast te staan, wil het tot voor een veroordeling kunnen komen. Is verdachte echter wel in beroep gegaan tegen de bestuurlijke maatregel, dan is van belang tot welke uitspraak de bestuursrechter is gekomen. Is de maatregel bij onherroepelijke uitspraak door de bestuursrechter vernietigd, dan zal de strafrechter van die beslissing van de bestuursrechter moeten uitgaan. Heeft de bestuursrechter de maatregel in stand gelaten, dan staat dit er in beginsel aan in de weg dat de strafrechter het verweer dat de bestuursrechtelijke maatregel onrechtmatig is, zelfstandig onderzoekt en daarop beslist. Onder omstandigheden kan aanleiding bestaan hierop een uitzondering te maken. Zo is een onderzoek naar de achtergronden van de maatregel voorstelbaar met het oog op de strafmaat. Dat zal zich vooral kunnen voordoen als de officier van justitie, met verwijzing naar ernstige risico's voor de nationale veiligheid, een aanzienlijke straf vordert wegens overtreding van de bestuurlijke maatregel. In dat geval kan de strafrechter aanleiding zien om nader onderzoek te doen naar de gronden waarop de bestuurlijke maatregel berust, om zich een oordeel te kunnen vormen over de vraag welke straf passend kan worden geacht. Wij verwachten dat in het merendeel van de gevallen de betrokkene aan wie de maatregel is opgelegd, in beroep zal gaan bij de rechtbank, al of niet in combinatie met een verzoek om voorlopige voorziening bij de rechter. Het gaat immers om een ingrijpende en vrijheidsbeperkende maatregel. Door rechtstreeks beroep op de bestuursrechter open te stellen en te bepalen dat deze rechter de zaak versneld behandelt, is er op korte termijn duidelijkheid over de rechtmatigheid van het besluit tot het opleggen van de maatregel. Gelet op het vorenstaande zal dit de effectiviteit van de strafrechtelijke handhaving van de bestuursrechtelijke maatregel bevorderen.

Het College stelt dat de strafrechter, anders dan (wellicht) de bestuursrechter, geen genoegen zal kunnen nemen met de weigering om inlichtingen (vertrouwelijke informatie van de AIVD) te verstrekken. Bij het opleggen van een bestuurlijke maatregel zal dus al de vraag moeten worden gesteld of het openbaar ministerie ook de gedraging die aanleiding heeft gegeven tot het opleggen van de maatregel, voor de strafrechter voldoende kan bewijzen. Het College is van oordeel dat een geschoond ambtsbericht van de AIVD onvoldoende is. Niet duidelijk is wat het College met de term geschoond ambtsbericht bedoelt. De AIVD schoont geen ambtsberichten. De ambtsberichten die worden uitgebracht aan de landelijk officier van justitie in het belang van opsporing en vervolging van strafbare feiten, kunnen in de vorm waarin

ze worden uitgebracht, worden gebruikt in het strafproces. Zie voor het gebruik van ambtsberichten van de AIVD in het strafproces de uitspraak van het Gerechtshof Den Haag van 21 juni 2004 (AP2058). Wij wijzen in dit verband voorts op het wetsvoorstel afgeschermd getuigen dat momenteel bij de Eerste Kamer in behandeling is (Kamerstukken I 2004/05, 29 743, A). Doel van dat wetsvoorstel is om de bruikbaarheid van ambtsberichten van de AIVD als bron van bewijs in het strafproces te verruimen. Daarbij wordt onder meer zeker gesteld dat deze ambtsberichten onder alle omstandigheden als volwaardig schriftelijk bescheid worden aangemerkt. Voorts wordt een regeling voorgesteld die toetsing van informatie met het oog op het strafproces mogelijk maakt. Door deze regeling kan het verstrekken van nadere informatie door de AIVD onder afgeschermd omstandigheden plaats vinden. Doordat deze regeling voldoende waarborgen bevat dat door de AIVD verstrekte informatie niet in de openbaarheid komt, zal de AIVD meer dan dat voorheen mogelijk was, informatie ten behoeve van het strafproces beschikbaar kunnen stellen.

Het College vraagt zich af waarom alleen is bepaald dat de dader «opzettelijk» moet handelen in strijd met de getroffen maatregel. Dat opent de mogelijkheid tot het verweer dat betrokkene niet wist waartoe de maatregel precies strekte, bijvoorbeeld omdat hij de Nederlandse taal niet voldoende machtig was. Bij het persoonsverbod zou volgens het College degene aan wie de maatregel is opgelegd, het verweer kunnen voeren dat hij niet kon weten dat de beschermde persoon op die plaats zou zijn. In overweging wordt daarom gegeven de strafbaarheid ook te doen intreden indien de dader «ernstige redenen had om te vermoeden dat hij handelde in strijd met een verplichting opgelegd krachtens artikel 2».

Vooropgesteld zij dat van overheidswege vanzelfsprekend de nodige inspanningen mogen worden verwacht om betrokkene bekend te laten zijn met inhoud en strekking van een aan hem opgelegde maatregel. Daarin wordt door dit wetsvoorstel ook voorzien. Een later aangevoerd verweer dat betrokkene niet wist waartoe de maatregel precies strekte, moet in dat licht dan ook weinig kansrijk worden geacht. Verder kan erop worden gewezen dat het begrip «opzettelijk» in de voorgestelde strafbaarstelling mede omvat de situatie waarin betrokkene voorwaardelijk opzet heeft op het handelen in strijd met de bestuurlijke maatregel. Goed denkbaar is derhalve dat opzettelijk gedrag wordt aangenomen in een geval waarin in de publiciteit uitvoerig aandacht is geschonken aan een bepaald bezoek van een beschermd persoon, en betrokkene zonder daarvoor een aannemelijke verklaring te hebben aldaar wordt aangetroffen. Aan een verweer van betrokkene dat hij niet wist dat de beschermde persoon zich op die plaats bevond, behoeft onder die omstandigheden geen geloof te worden gehecht. Het invoeren van een culpoos delict ligt, mede gelet ook op het vorenstaande, niet in de rede. Invoering van een culpoze variant zou meebrengen dat op betrokkene – wil hij strafrechtelijke aansprakelijkheid voorkomen – een onderzoeksplicht komt te rusten om na te gaan waar de beschermde persoon zich bevindt. Tegelijkertijd zou hij zichzelf door het verrichten van dergelijk onderzoek in de strafrechtelijke gevarenzone begeven nu daarin eveneens voorbereidingshandelingen gezien kunnen worden tot een aanslag die de overheid met het geven van bevelen juist beoogt te vermijden. De bedoeling van het bevel is dat de betrokkene de beschermde persoon met rust laat, links laat liggen. Daarbij past niet dat hij impliciet verplicht wordt zich van diens verplaatsingen op de hoogte te stellen. Opgemerkt zij nog dat bestaande strafbaarstellingen inzake het niet nakomen van bevelen evenmin culpoze varianten kennen en telkens uitgaan van het opzettelijk niet voldoen aan een bevel of het opzettelijk handelen of nalaten in strijd met een getroffen maatregel (vgl. artikel 184 Sr, artikelen 26 en 33 WED).

De RvdR en het College vragen aandacht voor de mogelijkheden tot daadwerkelijke toepassing van voorlopige hechtenis na overtreding van een bestuursrechtelijke maatregel. Beide instanties wijzen erop dat voor toepassing van voorlopige hechtenis niet alleen sprake moet zijn van ernstige bezwaren ten aanzien van de betrokkenheid bij een strafbaar feit, maar dat ook is vereist dat zich een specifieke grond als bedoeld in artikel 67a Sv voordoet. Met de RvdR kan worden vastgesteld dat van deze gronden die van «gevaar voor de veiligheid van de staat» (artikel 67a, tweede lid, onder 2°, Sv) bij overtreding van de bestuurlijke maatregel het meest in aanmerking zal komen. Denkbaar zijn overigens ook gevallen waarbij aantoonbaar vluchtgevaar aan de rechter-commissaris kan worden voorgelegd of de situatie waarin de voorlopige hechtenis in redelijkheid noodzakelijk is voor de waarheidsvinding.

Bij de grond voor voorlopige hechtenis die vooral aan de orde zal zijn, te weten dat «ernstig rekening moet worden gehouden dat de verdachte een misdrijf zal begaan waardoor de veiligheid van de staat in gevaar kan worden gebracht», zal – daar wijzen de adviesinstanties terecht op – plausibel gemaakt moeten worden dat dit gevaar voor het plegen van een ernstig delict daadwerkelijk bestaat. Niet altijd zullen de bezwaren die ten grondslag hebben gelegen aan het opleggen van de bestuurlijke maatregel daarvoor voldoende basis kunnen vormen. Dit kan derhalve tot de situatie leiden dat voorlopige hechtenis op die grond niet bevolen of verlengd kan worden. Bedacht moet echter worden dat het bij overtreding van een bestuurlijke maatregel in de regel zal gaan om een strafzaak van eenvoudige aard. Het is dan ook goed mogelijk om nog tijdens de invezeringstelling de verdachte te dagvaarden om te verschijnen voor de politierechter. Tijdens het onderzoek ter terechtzitting kan dan vervolgens op vordering van de officier van justitie en op de gronden vermeld in artikel 67a, eerste lid, Sv de gevangenneming worden gevorderd (vgl. HR 31 oktober 2000, NJ 2001, 239).

In dit verband kan voorts nog worden gewezen op artikel 75, eerste lid, laatste volzin, Sv dat een aanvullende rechtsgrond behelst voor de voorlopige hechtenis. Deze houdt in dat de rechter in hoogste feitelijke aanleg ook een bevel tot voorlopige hechtenis kan geven of verlengen op de grond dat in het bestreden vonnis een vrijheidsbenemende straf of maatregel is opgelegd van ten minste even lange duur als de door de verdachte in voorlopige hechtenis doorgebrachte tijd na verlenging. Deze bepaling verwoordt de gedachte dat wanneer de rechter in eerste aanleg de strafzaak integraal heeft beoordeeld en een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel heeft opgelegd, zulks een sterke rechtsgrond vormt voor de voortzetting van de vrijheidsbeneming (vgl. Kamerstukken II 2003/04, 29 253, nr. 3, blz. 9).

Afwijzen van aanvragen en intrekken van beschikkingen

De VNG dringt aan op het opnemen van een wettelijke termijn waarbinnen de minister moet beslissen over het afgeven van een verklaring van geen bezwaar. Zij acht dit wenselijk, omdat gemeenten in staat moeten worden gesteld hun termijnen met betrekking tot vergunningverlening te halen.

Wij hebben begrip voor de wens van de VNG, maar achten het opnemen van een strikte termijn onwenselijk. De verschillende sectorale wetten kennen immers verschillende beslistermijnen voor aanvragen voor vergunningen. Bovendien is dikwijls – maar niet altijd – verlenging van deze termijn mogelijk. Om te benadrukken dat de minister aan een verzoek van bestuursorgaan tot het afgeven van een verklaring van geen bezwaar prioriteit behoort te geven, is naar aanleiding van het advies aan artikel 6, tweede lid, toegevoegd dat de minister zo snel mogelijk dient te beslissen. Het ligt voor de hand dat er tussen het verzoekende bestuursorgaan en de minister van geval tot geval overleg plaatsvindt over de

termijn waarop het bestuursorgaan een beslissing van de minister kan verwachten. Op deze wijze kan telkens met alle omstandigheden van het geval rekening worden gehouden.

Voorts wijst de VNG op het belang dat er voldoende informatie voor gemeenten beschikbaar komt om een goede afweging te kunnen maken. Het belang van een goede informatievoorziening van gemeenten (en andere betrokken bestuursorganen) wordt door ons ten volle onderschreven. In paragraaf 10 is hieraan een afzonderlijke subparagraaf gewijd.

De VNG en het IPO zijn van mening dat schadeclaims en andere kosten die het gevolg kunnen zijn van een ten onrechte genomen beslissing, niet voor rekening van het decentrale bestuursorgaan behoren te komen.

Het decentrale bestuursorgaan neemt zelf de beslissing om van de bevoegdheid van artikel 5 in een concreet geval gebruik te maken. Naar onze mening dient dat bestuursorgaan in beginsel dan ook de consequenties te dragen als het besluit tot bijvoorbeeld het intrekken van een vergunning op grond van artikel 5 achteraf door de rechter onrechtmatig wordt geoordeeld. Het gegeven dat een bestuursorgaan slechts van de bevoegdheid van artikel 5 gebruik mag maken, indien de Minister van BZK heeft verklaard daartegen geen bezwaar te hebben, is op zichzelf geen reden om bij voorbaat uit te gaan van (mede)aansprakelijkheid van de staat. Niettemin zijn er situaties denkbaar waarin de staat (mede-) aansprakelijk zou kunnen zijn, bijvoorbeeld indien de rechter zou oordelen dat minister door het afgeven van een verklaring van geen bezwaar onrechtmatig zou hebben gehandeld.

Het IPO is van mening dat de procedure inzake het afgeven van een verklaring van geen bezwaar door de Minister van BZK omslachtig is en meent dat er een duidelijke keuze gemaakt moet worden: ofwel het betrokken bestuursorgaan wordt in staat gesteld zelf alle belangen af te wegen om tot een gefundeerd oordeel te komen – hetgeen betekent dat de informatiepositie van het bestuursorgaan versterkt moet worden – ofwel de bevoegdheid wordt rechtstreeks bij de Minister van BZK gelegd. Wij wijzen erop dat de minister bij zijn beslissing omtrent het geven van een verklaring van geen bezwaar uitsluitend toetst aan de toepassingscriteria van artikel 5, eerste lid, en aan het algemeen belang. Het gaat dus om een beperkte toetsing, die is toegespitst op de toepassing van het onderhavige instrument. Voorop staat evenwel dat het betrokken bestuursorgaan in eerste instantie zelf alle belangen afweegt om tot een gefundeerd oordeel te komen. Op de informatiepositie van het bestuursorgaan wordt elders in deze toelichting uitgebreid ingegaan.

De NVvR heeft ernstige bedenkingen tegen dit onderdeel van het wetsvoorstel. De introductie van een voor elk bestuursorgaan voor elk besluit geldende afwijzingsgrond past naar de mening van de NVvR niet goed in de systematiek van het bestuursrecht en het is niet duidelijk hoe de voorgestelde weigerings- en intrekingsbevoegdheid zich verhoudt tot de reeds bestaande bijzondere weigerings- en intrekingsbevoegdheden met het oog op de nationale veiligheid, bijvoorbeeld in de Vreemdelingenwet 2000. De NVvR is de mening toegedaan dat het rechtssystematisch de voorkeur verdient dat het initiatief in alle gevallen bij één orgaan komt te liggen. Zij denkt daarbij aan een aanwijzingsbevoegdheid van de minister, die beperkt is tot bepaalde in de wet aangewezen vergunning-, ontheffings- en subsidiestelsels.

Wij delen de opvatting van de NVvR dat met het wetsvoorstel een algemene, voor elk bestuursorgaan geldende afwijzingsgrond wordt geïntroduceerd, doch onderschrijven niet de bezwaren die de NVvR daartegen inbrengt. Naar onze mening worden de kenbaarheid en rechtszekerheid met dit voorstel juist gediend. Daarbij moet worden bedacht dat de formele reikwijdte van de regeling weliswaar ruim is – zij strekt zich uit tot

alle subsidies, vergunningen en ontheffingen – maar de toepassing als gevolg van de strikte criteria beperkt zal zijn. Zo valt het bijvoorbeeld niet in te zien hoe een vergunning voor het houden van een straatfeest kan worden geweigerd op de grond dat er ernstig gevaar bestaat dat die vergunning zal worden gebruikt ten behoeve van (de ondersteuning van) terroristische activiteiten. Gemeenten zullen aanvragen van «verdachte» organisaties en personen op eigen initiatief kunnen melden aan de minister. In de praktijk zullen de betrokken gemeenten (en andere relevante bestuursorganen) vanwege de minister actief op de hoogte worden gesteld. In de beleidsregels op grond van artikel 5, derde lid, zullen hierover nadere voorschriften worden opgenomen.

Daar waar ook bijzondere wetten, zoals de Vreemdelingenwet 2000, weigerings- en intrekingsbevoegdheden kennen met oog op de nationale veiligheid, kan de regeling in het onderhavige worden beschouwd als de algemene wet. De bijzondere wet zal in dat geval dus prevaleren.

De NOvA wijst erop dat intrekking van een beschikking ter zake van een subsidie, vergunning of ontheffing een inbreuk kan betekenen op eigendom in de zin van artikel 1 Eerste Protocol van het EVRM. Zoals in de toelichting is uiteengezet, kan inbreuk gerechtvaardigd zijn als de maatregel in het algemeen belang is, als de maatregel proportioneel is en als is voorzien in een redelijke schadevergoeding. Die laatste voorwaarde is – aldus de NOvA – problematisch, omdat het niet de bedoeling zal zijn dat een terroristische organisatie een compensatie ontvangt voor een gemiste subsidie, vergunning of ontheffing.

Schadevergoeding is slechts aan de orde indien de intrekking van een beschikking zou leiden tot ontneming van eigendom. Hiervan zal niet snel sprake zijn. In die gevallen waarin wel sprake is van een mogelijke verplichting tot schadeloosstelling, zal de minister bij zijn beoordeling van het voorgenomen besluit bezien of de intrekking onder die voorwaarde nog wel in het algemeen belang is. Zo nodig kan hij op die grond weigeren een verklaring van geen bezwaar te geven.

De NVvR acht het criterium voor het weigeren van een verklaring van geen bezwaar door de minister (artikel 6, derde lid) te ruim geformuleerd. Het ontwerp-wetsvoorstel kende als weigeringsgrond: strijd met het recht of het algemeen belang. Mede naar aanleiding van het advies van de NVvR is deze weigeringsgrond nog eens goed tegen het licht gehouden. Wij zijn tot de conclusie gekomen dat het wenselijk is de grond «strijd met het recht» te vervangen door – kort samengevat – strijd met artikel 5. Gelet op de doelstellingen van het wetsvoorstel, is het niet de bedoeling dat de minister een volledige rechtmatigheidstoets met betrekking tot het voorgenomen besluit gaat uitvoeren. Of het besluit rechtmatig is, dient beoordeeld te worden door het bestuursorgaan en kan getoetst worden door de rechter. De toetsing door de minister spitst zich toe op de toepassing van artikel 5 en op het algemeen belang, in het bijzonder het belang van de nationale veiligheid. De weigeringsgrond is dienovereenkomstig aangepast.

De RvdR vraagt of tegen het weigeren van de verklaring van geen bezwaar afzonderlijke rechtsmiddelen openstaan voor het bestuursorgaan.

Het zou tegen de bedoeling van de regeling omtrent de verklaring van geen bezwaar indruisen indien tegen een weigering van die verklaring rechtsmiddelen zouden openstaan voor het bestuursorgaan dat de verklaring heeft gevraagd. Weigering zal immers plaatsvinden in die gevallen waarin uit een oogpunt van nationale veiligheid betrokkene niet mag weten dat er voornemens hebben bestaan artikel 5 toe te passen. Om die reden is voorzien in een wijziging van de bijlage bij de Awb, hetgeen meebrengt dat geen bezwaar en beroep kan worden ingesteld tegen een dergelijke weigering.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 2, eerste lid

Deze bepaling bevat het criterium op grond waarvan de Minister van BZK, in overeenstemming met de Minister van Justitie (artikel 1, tweede lid), kan overgaan tot het opleggen van een maatregel strekkende tot beperking van de bewegingsvrijheid. Hiervoor geldt een dubbele eis. Een maatregel als hiervoor bedoeld kan uitsluitend worden opgelegd:

- aan een (natuurlijke) persoon die op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan; en
- indien het opleggen van een maatregel aan de desbetreffende persoon noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid.

«Een persoon die op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan»

Dit criterium bepaalt welke personen voor een maatregel in aanmerking (kunnen) komen.

In de eerste plaats moet er sprake zijn van gedragingen van betrokkene. Dit is een ruim begrip. Zoals in paragraaf 5 van het algemene deel van deze toelichting is aangegeven, kan hierbij onder meer worden gedacht aan: het zich zonder duidelijke reden ophouden in de buurt van objecten die een mogelijk doelwit vormen voor terroristische aanslagen, het regelmatig bezoeken van extremistische websites of chatrooms, het frequenteren van bijeenkomsten die bekend staan om hun extremistische karakter, het zonder duidelijke reden bezoeken van landen waarvan bekend is dat zij aantrekkingskracht uitoefenen op personen die sympathiseren met terrorisme, en vergelijkbare gedragingen van betrokkene. Een uitputtende opsomming valt uiteraard niet te geven. Door het gebruik van het begrip «gedragingen» wordt tot uitdrukking gebracht dat het in ieder geval moet gaan om actief handelen van betrokkene.

Het moet gaan om een persoon die op grond van de bedoelde gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Het begrip «terroristische activiteiten» wordt niet nader gedefinieerd. Er is niet rechtstreeks aangesloten bij het strafrechtelijk begrippenkader (terroristisch misdrijf en terroristisch oogmerk als bedoeld in de artikelen 83 en 83a Sr). Het moge duidelijk zijn dat terroristische misdrijven in ieder geval moeten worden aangemerkt als terroristische activiteiten in de zin van het voorliggende wetsvoorstel, maar het begrip terroristische activiteiten is ruimer. Ook handelingen die (nog) niet als misdrijf gekwalificeerd kunnen worden, vallen eronder, bijvoorbeeld handelingen die kunnen wijzen op voorbereiding van een terroristische aanslag zonder dat er sprake is van strafbare voorbereiding (artikel 46 Sr). Bij ondersteuning moet worden gedacht aan het behulpzaam zijn bij het verrichten van terroristische activiteiten door een ander of het verschaffen van gelegenheid, middelen of inlichtingen tot het verrichten van terroristische activiteiten door een ander.

Deze eerste eis leidt reeds tot een aanzienlijke inperking van de kring van personen die potentieel in aanmerking komen voor een bestuurlijke maatregel. Echter, het feit dat een persoon aan deze eis voldoet, rechtvaardigt op zichzelf nog niet dat een bestuurlijke maatregel ook daadwerkelijk wordt opgelegd. Daarvoor dient ook aan de tweede voorwaarde te zijn voldaan: het opleggen van een maatregel moet noodzakelijk zijn met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid.

«Noodzakelijk met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid»

In deze eis is de belangrijkste beperking voor het opleggen van een maatregel gelegen. De bescherming van de nationale veiligheid staat voorop (doelcriterium). In paragraaf 5 van het algemene deel van deze toelichting is nader op het begrip nationale veiligheid ingegaan.

De beperking van de bewegingsvrijheid heeft derhalve tot doel de bescherming van de nationale veiligheid, en met de beperking van de bewegingsvrijheid moet dat doel ook bereikt kunnen worden (de maatregel moet effectief zijn). In de noodzakelijkheidseis zijn tevens begrepen de subsidiariteitseis en de proportionaliteitseis. Indien de nationale veiligheid met minder vergaande maatregelen (jegens betrokkene) kan worden beschermd dan het beperken van zijn bewegingsvrijheid, mag geen bestuurlijke maatregel als bedoeld in dit wetsvoorstel worden opgelegd (eis van subsidiariteit). Bovendien mag de beperking van de bewegingsvrijheid niet verder gaan dan nodig is voor het doel: bescherming van de nationale veiligheid.

Tot slot wijzen wij er nog eens met nadruk op dat aan beide hiervoor genoemde criteria moet zijn voldaan, wil de minister een bestuurlijke maatregel kunnen opleggen. Zou men bijvoorbeeld al kunnen stellen dat een persoon die regelmatig een familielid bezoekt dat een straf uitzit vanwege een terroristisch misdrijf, door zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten, dan nog zal, voorzover er geen sprake is van andere «verdachte» gedragingen, nimmer aan de voorwaarde zijn voldaan dat het opleggen van een bestuurlijke maatregel aan betrokkene noodzakelijk is ter bescherming van de nationale veiligheid.

Artikel 2, tweede lid

Een maatregel kan drie verschillende soorten verplichtingen bevatten:

- een gebiedsverbod: een verplichting zich te houden aan een verbod om zich te bevinden in of in de omgeving van een of meer bepaalde objecten dan wel in een bepaald gedeelte of bepaalde delen van Nederland;
- een persoonsverbod: een verplichting zich te houden aan een verbod om zich te bevinden in de nabijheid van een of meer bepaalde personen;
- een meldingsplicht: een verplichting zich op bepaalde tijdstippen te melden bij de politie.

Een maatregel kan uit een van deze verplichtingen bestaan. Het is echter ook mogelijk in één maatregel twee of drie soorten verplichtingen te combineren, waarbij een gebiedsverbod in combinatie met een persoonsverbod en/of een meldingsplicht het meest voor de hand ligt. In dat geval worden aan de motivering uiteraard nog zwaardere eisen gesteld, met name voor wat betreft de proportionaliteit van de maatregel.

Naast een combinatie van twee of drie soorten verplichtingen, kunnen het gebiedsverbod en het persoonsverbod op zich natuurlijk betrekking hebben op verschillende objecten respectievelijk personen.

De inhoud en reikwijdte van de verplichtingen zal, zoals in paragraaf 7 van het algemene deel van deze toelichting al is uiteengezet, exact omschreven moeten worden. Betrokkene moet precies weten waar hij aan toe is. Dit vloeit ook voort uit het kenbaarheidsvereiste van het EVRM.

Artikel 3

De periode waarvoor een maatregel kan worden opgelegd, is gemaximeerd op drie maanden. Hij kan telkens met een periode van ten hoogste drie maanden worden verlengd. Iedere verlenging moet worden aange-

merkt als een nieuwe beschikking, waartegen beroep openstaat. Een maatregel mag, inclusief verlengingen, niet langer duren dan twee jaar. Een maatregel kan tussentijds worden gewijzigd, indien nieuwe feiten of omstandigheden daartoe aanleiding geven. Deze wijziging kan een beperking van de verplichtingen inhouden – in welk geval een wijziging ten gunste van betrokkene verplicht is – maar ook een uitbreiding daarvan. Er hoeft in die gevallen derhalve geen nieuwe maatregel opgelegd te worden. Ook een besluit tot wijziging van een maatregel is een beschikking, waartegen beroep openstaat.

Nieuwe feiten of omstandigheden kunnen uiteraard ook aanleiding zijn de maatregel in te trekken. De minister neemt in voorkomende gevallen daarover zo spoedig mogelijk een besluit.

Zodra aan de maatregel de noodzaak komt te ontvallen, moet hij worden ingetrokken. Hoewel dit reeds voortvloeit uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, achten wij het gewenst, gelet op de ingrijpendheid van de maatregel voor de betrokkene, dit uitgangspunt uitdrukkelijk in de wet te verankeren.

De minister kan op aanvraag ontheffing verlenen van de uit een opgelegde maatregel voortvloeiende verplichtingen. Het gaat in dit geval altijd om een tijdelijke ontheffing. Indien er gronden zijn de betrokkene gedurende de gehele verdere looptijd van de maatregel te ontheffen van een of meer verplichtingen, dan moet de maatregel worden gewijzigd op grond van het vierde lid. De betrokkene zal zijn aanvraag uiteraard moeten onderbouwen.

Een beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling, kan pas in werking treden indien zij op schrift is gesteld (uitsluitend een schriftelijke beslissing wordt aangemerkt als een besluit in de zin van de Awb) en is bekendgemaakt. De bekendmaking van besluiten die tot een of meer belanghebbenden zijn gericht, geschiedt door toezending of uitreiking aan hen dan wel – indien zulks niet mogelijk is – op een andere geschikte wijze (artikel 3:41 Awb).

Artikel 3, zesde lid, bevat een uitzondering op deze algemene beginselen van de Awb voor die gevallen waarin de vereiste spoed eraan in de weg staat dat de beslissing tot het opleggen, wijzigen of verlengen van een maatregel eerst op schrift wordt gesteld en conform artikel 3:41 Awb aan belanghebbende bekend wordt gemaakt. In die gevallen kan de maatregel op een door de minister te bepalen wijze aan betrokkene bekend worden gemaakt (bijvoorbeeld mondeling in persoon door een politieambtenaar of een andere daartoe gemachtigde ambtenaar). De beslissing moet vervolgens wel onverwijld op schrift worden gesteld en conform artikel 3:41 Awb aan de belanghebbende bekend worden gemaakt.

Artikel 4

De redenen waarom rechtstreeks beroep op de bestuursrechter openstaat, de rechtbank te 's-Gravenhage bevoegd is verklaard en een versnelde procedure is voorgeschreven, zijn uiteengezet in paragraaf 11 van het algemene deel van de toelichting onder het kopje «Handhaving».

Met artikel 4, vierde en vijfde lid, is voorzien in een beperkte ex nunc beoordeling voor zaken die een bestuurlijke maatregel betreffen. In beginsel geldt in het bestuursrecht het uitgangspunt dat de besluiten worden getoetst aan de hand van feiten en omstandigheden die zich voordeden ten tijde van het nemen van het besluit. Van dit uitgangspunt wordt in deze bepaling afgeweken. Onder nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden moeten in dit geval worden verstaan de feiten of omstandigheden die zijn voorgevallen na het nemen van het eerdere besluit of die niet vóór het nemen van dat besluit konden worden aangevoerd. Ook voor bewijsstukken geldt dat het moet gaan om bewijsstukken van reeds eerder aangevoerde feiten of omstandigheden die niet eerder konden worden overgelegd. Verder mag geen strijdigheid met de goede

procesorde ontstaan. Als bijvoorbeeld een nieuw feit zo laat in de procedure is ingebracht dat de wederpartij daarop tijdens de zitting redelijkerwijs niet meer kan reageren, dan kan de rechter oordelen dat het nieuwe feit niet wordt meegenomen in zijn uitspraak. Als de rechter oordeelt dat het nieuwe feit wel in de uitspraak zal worden betrokken, dan zal hij de zaak kunnen aanhouden om de wederpartij in staat te stellen een standpunt in te nemen. In de tweede volzin van het vierde lid is deze mogelijkheid expliciet opgenomen. De minister geeft in dit geval eerst zelf een oordeel over de aan de nieuw gebleken feiten en omstandigheden te verbinden gevolgen, alvorens de rechtbank dat doet.

Artikel 5

Hetgeen in paragraaf 8 van het algemene deel van deze toelichting is opgemerkt over de rechtsbescherming, is van overeenkomstige toepassing op besluiten die worden genomen op grond van artikel 5, met dien verstande dat in dat geval wel eerst de bezwaarprocedure moet worden gevolgd.

De begrippen vergunning en ontheffing worden in artikel 5, eerste lid, in materiële zin gebruikt. Onder vergunning wordt, conform de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar), verstaan: een beschikking waarbij een bepaalde handeling wordt toegestaan (Ar 125, derde lid). Ook indien een bijzondere wet bijvoorbeeld spreekt van toestemming of toelating, kan dit voor de toepassing van artikel 5 worden aangemerkt als een vergunning. Onder ontheffing wordt verstaan: een beschikking waarbij in een individueel geval een uitzondering op een wettelijk verbod of gebod wordt gemaakt (Ar 125, tweede lid).

Onder subsidie wordt verstaan: de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten (artikel 4:21, eerste lid, Awb).

Artikel 8

In artikel 67 Sv worden de misdrijven opgesomd bij verdenking waarvan voorlopige hechtenis kan worden opgelegd. Het gaat daarbij om misdrijven waarop een gevangenisstraf van vier jaren of meer is gesteld, en om een aantal specifiek genoemde misdrijven. Vanwege het belang van de nationale veiligheid behoort ook bij de verdenking van overtreding van een verplichting voortvloeiende uit een opgelegde bestuurlijke maatregel voorlopige hechtenis mogelijk te zijn, ook al is op dit misdrijf een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar gesteld. Artikel 67 Sv wordt daartoe uitgebreid.

Artikel 9

Het zou tegen de bedoeling van de regeling omtrent de verklaring van geen bezwaar indruisen indien tegen een weigering van die verklaring rechtsmiddelen zouden openstaan voor het bestuursorgaan dat de verklaring heeft gevraagd. Weigering zal immers plaatsvinden in die gevallen waarin uit een oogpunt van nationale veiligheid betrokkene niet mag weten dat er voornemens hebben bestaan artikel 5 toe te passen. Van belang daarbij is dat het weigeren van de verklaring van geen bezwaar voor de betrokkene (degene die een subsidie, vergunning of ontheffing heeft aangevraagd of verkregen) geen nadelige gevolgen heeft. Indien de minister de verklaring van geen bezwaar weigert, kan immers het bestuursorgaan niet op grond van artikel 5 de gevraagde beschikking weigeren of de verleende beschikking intrekken.

Artikel 10

Bij de evaluatie zal niet alleen een beeld worden gegeven van de gevallen waarin de bevoegdheden zijn gebruikt, maar wordt ook onderzocht of andere wettelijke bevoegdheden niet een toereikende voorziening hadden gevormd voor overheidsoptreden in de desbetreffende gevallen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner