

Vergaderjaar 2006–2007

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. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 20 september 2006

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Wij zijn bijzonder verheugd te kunnen constateren dat de leden van de fracties van het CDA en de VVD zich in grote lijnen in het wetsvoorstel kunnen vinden, hoewel zij op onderdelen nog de nodige vragen hebben. De leden van de fracties van de PvdA en de ChristenUnie lijken minder positief te staan ten opzichte van het wetsvoorstel. Wij hopen echter dat wij met de beantwoording van hun vragen de zorgen van deze leden kunnen weg nemen, in het bijzonder ook de zorg van de leden van de ChristenUnie-fractie dat de huidige staatsrechtelijke kaders met voorliggend wetsvoorstel ter discussie zouden staan. Dat is namelijk naar onze stellige overtuiging niet het geval. Het voorstel is stevig ingebed in de normatieve kaders van ons constitutionele bestel, beargumenteert dat uitvoerig – zoals ook de Raad van State heeft onderkend en strekt er juist toe in een vroegtijdig stadium te voorkomen dat deze kaders worden aangetast.

2. Noodzaak van de bestuurlijke maatregelen

De leden van de PvdA-fractie gaan ervan uit dat het niet de bedoeling is om de grenzen van strafrecht en strafvordering op korte termijn verder op te rekken. Teneinde de noodzaak van het onderhavige wetsvoorstel te kunnen bepalen, vragen deze leden tegelijkertijd naar een nadere explicitering van de effectiviteit van de nieuwe of nog niet ingevoerde bepalingen, zoals de strafbaarstelling van samenspanning in geval van een misdrijf met een terroristisch oogmerk of de verruiming van het gebruik van bijzondere opsporingsmogelijkheden.

Allereerst benadrukken wij dat met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid het noodzakelijk kan zijn om ook in situaties waarbij er nog geen redelijk vermoeden van schuld is (voorwaarde voor toepassing van het strafrecht), de bewegingsvrijheid van een persoon aan banden te leggen met als doel terroristische activiteiten of de steun

daaraan te bemoeilijken en waar mogelijk te voorkomen. Ten aanzien van de noodzaak van deze bestuurlijke maatregelen verwijzen wij naar paragraaf 2 van de memorie van toelichting.

Aan een bestuurlijke maatregel in dergelijke gevallen moeten zware eisen worden gesteld. Wij verwijzen daartoe naar de voorbeelden die zijn genoemd in paragraaf 5 van de memorie van toelichting.

Verder verduidelijken wij graag dat ook na inwerkingtreding van de door de leden van de PvdA-fractie genoemde verruimingen in het strafrecht en de strafvordering, in het strafrecht het uitgangspunt blijft gelden dat vrijheidsbeperkende of vrijheidsontnemende maatregelen jegens een bepaalde persoon pas mogelijk zijn zodra deze persoon als verdachte kan worden aangemerkt. Hiertoe wordt als voorwaarde gesteld dat ten aanzien van de persoon van de verdachte uit feiten en omstandigheden een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit voortvloeit (artikel 27 Sv). Aan dit uitgangspunt verandert het voorliggende wetsvoorstel niets. Wij kunnen deze leden dan ook bevestigen dat het geenszins de bedoeling is om de grenzen van het strafrecht en de strafvordering verder op te rekken. Er wordt in dit wetsvoorstel bewust gekozen voor het bestuursrecht, omdat het gaat om situaties waarbij geen zicht hoeft te bestaan op een gepleegd strafbaar feit dan wel een eventuele verdachte. Het gaat om gedragingen op grond waarvan betrokkene in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Deze gedragingen kunnen, ook in het stadium waarin het strafrecht nog niet kan worden ingezet omdat die gedragingen geen strafbaar feit opleveren, een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid.

Op grond van artikel 80 Sr is sprake van samenspanning «zodra twee of meer personen overeengekomen zijn om het misdrijf te plegen». Vereist is derhalve een concrete afspraak, althans informatie omtrent bijvoorbeeld het in gereedheid brengen of onder zich hebben van plannen voor de uitvoering van het misdrijf, welke bestemd zijn om aan anderen te worden meegedeeld (artikel 96, tweede lid, Sr). Dat betekent dat in ieder geval aanwijzingen moeten bestaan over het terroristisch misdrijf waartoe wordt samengespannen. In het onderhavige wetsvoorstel is de aanwezigheid van een dergelijke concrete afspraak, toegesneden op het plegen van een ernstig strafbaar feit, niet noodzakelijk om een maatregel te kunnen opleggen. Evenmin is het noodzakelijk dat telkens sprake moet zijn van een gedraging waarbij twee of meer personen betrokken zijn.

Voor de relatie met de verruiming van het gebruik van bijzondere opsporingsmogelijkheden verwijzen wij de leden van de PvdA-fractie naar paragraaf 3, waar nader op dat onderwerp zal worden ingegaan naar aanleiding van de vraag van deze leden over het verschil tussen de begrippen «gedragingen» en «aanwijzingen».

Wij benadrukken dat de bestuurlijke maatregelen worden toegepast met een ander doel en met een ander toetsingskader dan het strafrecht. Het toepassingsbereik van het strafrecht wordt met het voorliggende wetsvoorstel dan ook op geen enkele wijze beperkt of uitgebreid. Strafrecht wordt ingezet wanneer een strafbaar feit is gepleegd, en voorziet niet in een stelsel om los van strafbare feiten louter preventief op te treden. Het voorliggende wetsvoorstel voorziet dáár nu juist wel in en is daarom een noodzakelijke aanvulling op het pakket aan (juridische) instrumenten dat de overheid ter beschikking staat bij de bestrijding van terrorisme.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe onbedoelde neveneffecten kunnen worden voorkomen. Zij doelen op het risico dat een persoon die zich aangetrokken voelt tot radicaal gedachtegoed, wellicht juist door het opleggen van een bestuurlijke maatregel zal overgaan tot daden.

Indien het opleggen van een bestuurlijke maatregel als bedoeld in dit wetsvoorstel gerechtvaardigd is, dan moet er (veel) meer aan de hand zijn dan dat iemand zich aangetrokken voelt tot radicaal gedachtegoed. Er moet dan een reëel risico bestaan dat betrokkene zal overgaan tot terroristische activiteiten. Het doel van het opleggen van een bestuurlijke maat-

regel is dit te voorkomen. Het gaat bij het opleggen van een bestuurlijke maatregel derhalve niet om personen die zich alleen maar aangetrokken voelen tot radicaal gedachtegoed.

Deze leden wijzen in dit kader ook op de in de memorie van toelichting genoemde mogelijkheid dat een bestuurlijke maatregel wordt opgelegd na een vrijspraak. Zij veronderstellen dat de maatregel, ook al heeft hij geen punitief karakter, in dat geval toch als punitief zal worden ervaren. Een bestuurlijke maatregel kan worden opgelegd, indien is voldaan aan de criteria, bedoeld in artikel 2, eerste lid, van het onderhavige wetsvoorstel. Dat kan onder omstandigheden ook het geval zijn na vrijspraak in een strafproces. Natuurlijk is dit geen vanzelfsprekendheid, maar moet dit van geval tot geval worden beoordeeld. Vrijspraak op zich vormt echter geen beletsel voor het opleggen van een bestuurlijke maatregel. De bestuurlijke maatregel heeft immers, zoals ook de leden van de PvdA-fractie in hun vraagstelling terecht onderkennen, geen punitief karakter. Dat dit door betrokkene anders kan worden ervaren, doet daaraan niet af. Dit neemt echter niet weg dat aan de betrokkene duidelijk zal worden gemaakt dat de maatregel geen punitief karakter heeft en ook niet als zodanig bedoeld is.

De leden van de PvdA-fractie willen graag meer duidelijkheid over de vraag waar het strafrecht in het verleden tekort is geschoten en waar de mogelijkheid van bestuurlijke maatregelen werd gemist.

De noodzaak van de voorgestelde maatregelen is niet gelegen in het tekortschieten van het strafrecht waar het toepassing kan vinden, maar in de sterk gevoelde wens van de regering om het instrumentarium in de strijd tegen het terrorisme zo veel mogelijk te completeren. Ook in situaties waarvan een zodanige dreiging uitgaat dat de nationale veiligheid in het geding is, maar waarin desondanks het strafrecht (nog) niet kan worden ingezet, moet toch preventief kunnen worden opgetreden. Ter illustratie van een dergelijke situatie verwijzen naar de vrijspraak van een verdachte van strafbare voorbereidingshandelingen, welke casus in paragraaf 3 wordt beschreven.

3. Relatie met andere wetgeving

Afbakening met het strafrecht

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering bij benadering kan meedelen hoeveel personen er op dit moment al in aanmerking zouden komen voor een van de voorgestelde maatregelen.

Het is niet goed mogelijk om het aantal personen te noemen dat op dit moment in aanmerking zou (kunnen) komen voor de voorgestelde maatregelen. Een beslissing omtrent het opleggen van een bestuurlijke maatregel is immers afhankelijk van de informatie van verschillende overheidsdiensten. Die informatie moet worden gewogen mede in het licht van eventuele alternatieven. Dit moet uiteraard met de nodige zorgvuldigheid gebeuren, gelet op de ingrijpende gevolgen van het opleggen van een maatregel voor de betrokkene. De minister heeft daarbij een eigen discretionaire bevoegdheid. De betrokken overheidsdiensten kunnen hooguit adviseren omtrent het opleggen van een maatregel; de beslissing daartoe wordt uiteindelijk genomen door de Minister van BZK, in overeenstemming met de Minister van Justitie.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering of, en zo ja, in welk opzicht het voorgestelde criterium van gedragingen op grond waarvan de betrokkene in verband kan worden gebracht met de (ondersteuning van) terroristische misdrijven verschilt met het criterium «aanwijzingen van een terroristisch misdrijf» – zoals gebruikt in het wetsvoorstel «verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven» (30 164). Als er verschillen bestaan, is de vervolgvraag van

deze leden waarom er dan niet is gekozen voor gelijkkluidende begrippen. Daarbij vragen zij de regering de mogelijke verschillen tussen «verdenking», «aanwijzing» en «gedraging» preciezer toe te lichten.

Er is bewust gekozen voor verschillende criteria. Deze verschillen zijn ingegeven door de wens om te verduidelijken dat het aangrijpingspunt voor strafrechtelijk dan wel bestuursrechtelijk overheidsoptreden ter bestrijding van terrorisme een andere achtergrond heeft. Voor een vrijheidsbenemende maatregel in het strafrecht wordt de eis gesteld dat er een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit aanwezig is, op grond waarvan de betrokkene kan worden aangemerkt als verdachte. Bij een opsporingsonderzoek geldt in het algemeen dat er voor de toepassing van opsporingsbevoegdheden sprake moet zijn van een verdenking van een strafbaar feit. Strafrechtelijk optreden concentreert zich derhalve rondom informatie die duidt op een gepleegd dan wel beraamd strafbaar feit. Bij bestuurlijk optreden gaat het om situaties die weliswaar dicht tegen het strafrecht aan kunnen liggen, maar die (nog) geen strafrechtelijke interventie kunnen rechtvaardigen.

Voor wat betreft de betekenis van het begrip «aanwijzingen van een terroristisch misdrijf» dat is gebruikt in het wetsvoorstel tot verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven, verwijzen wij naar hetgeen hierover is gesteld in de brief van de Minister van Justitie van 17 maart 2006 (Kamerstukken II 30 164, 2005/06, nr. 12). Genoemd wetsvoorstel beoogt de inzet van bijzondere bevoegdheden tot opsporing van terroristische misdrijven te koppelen aan het begrip «aanwijzingen». Het gaat hierbij dus uitdrukkelijk alleen om de toepassing van opsporingsbevoegdheden. Aanhouding en inverzekeringstelling blijven gebonden aan het bestaan van een verdenking jegens een persoon in de zin van artikel 27 Sv. Het onderscheid tussen «verdenking» en «aanwijzingen» is een vloeierende. Als er sprake is van een verdenking van een strafbaar feit, zijn er zeker aanwijzingen. De verdenking van een strafbaar feit vormt op deze manier de bovengrens van het criterium «aanwijzingen». Het criterium «aanwijzingen van een terroristisch misdrijf» heeft het voordeel dat wordt voorkomen dat het criterium van een verdenking wordt uitgehold, doordat het bij de opsporing van terroristische misdrijven tot buiten zijn natuurlijke grenzen zou worden opgerekt. Hetzelfde uitgangspunt heeft ten grondslag gelegen aan de keuze in dit wetsvoorstel voor het begrip «gedragingen op grond waarvan een persoon in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan». De indicatie dat betrokkene in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan, moet derhalve zijn gegrond op gedragingen van de betrokkene. Op deze wijze wordt de objectieve toetsbaarheid gegarandeerd. Ten aanzien van de term «gedraging» wijzen wij erop dat het doorgaans niet gaat om een enkele gedraging, maar om een samenstel van gedragingen waaruit een bepaald patroon naar voren komt dat een bedreiging oplevert van de nationale veiligheid. Binnen dat patroon van gedragingen behoeven nog geen concrete strafbare feiten te ontwaren te zijn. Dat betekent ook dat er nog geen aanwijzingen behoeven te zijn die op een concreet strafbaar feit duiden.

De leden van de PvdA-fractie vragen verder of zij het goed begrijpen dat een opgelegde maatregel tussentijds zal worden ingetrokken, zodra een verdenking van een misdrijf rijst ter zake waarvan de betrokkene in verzekering en voorlopige hechtenis zouden kunnen worden gesteld.

Een opgelegde maatregel wordt tussentijds ingetrokken zodra hij niet meer noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid. Indien degene aan wie een maatregel is opgelegd, ter zake van enig misdrijf in voorlopige hechtenis is genomen – of hem op andere wettelijke gronden zijn vrijheid is ontnomen – wordt niet meer voldaan aan het noodzakelijkheidsvereiste. Indien betrokkene weer op vrije voeten komt en op dat moment wordt voldaan aan de criteria, bedoeld in artikel

2, eerste lid, van het wetsvoorstel, dan kan hem opnieuw een maatregel worden opgelegd.

De leden van de PvdA-fractie vragen tot slot of de regering aan de hand van voorbeelden kan aangeven onder welke omstandigheden de oplegging van een maatregel gerechtvaardigd is na een vrijspraak.

Het opleggen van een bestuurlijke maatregel na een vrijspraak is gerechtvaardigd indien op dat moment wordt voldaan aan de toepassingscriteria van artikel 2, eerste lid, van het voorliggende wetsvoorstel. Dit is ander afwegingskader dan het strafrechtelijke afwegingskader. In het strafrecht gaat het er – kort gezegd – om dat schuld van een verdachte aan een strafbaar feit wordt bewezen. Bij de bestuurlijke maatregelen gaat het om de dreiging die van betrokkene uitgaat. Die dreiging, blijkend uit gedragingen die betrokkene in verband brengen met (de ondersteuning van) terroristische activiteiten, kan ook na een vrijspraak nog aanwezig zijn. Het is in het verleden bijvoorbeeld voorgekomen dat een verdachte werd vrijgesproken van strafbare voorbereidingshandelingen, omdat hij volgens de rechter kennelijk wel de bedoeling had enig misdrijf te plegen, maar de rechter het niet bewezen achtte dat er sprake was van voorbereiding van een concreet misdrijf. Indien zo'n situatie zich na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zou voordoen, dan kan onder omstandigheden een bestuurlijke maatregel aan de vrijgesprokene worden opgelegd, mits is voldaan aan de criteria van artikel 2, eerste lid. Wij benadrukken in dit verband overigens met klem dat uit het eventuele besluit tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel na een vrijspraak geen inhoudelijk oordeel van de minister over het vrijsprekende vonnis of arrest mag worden afgeleid. Het besluit tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel staat inhoudelijk los van het oordeel van strafrechter.

Een bestuurlijke maatregel kan zo nodig direct na een vrijspraak worden opgelegd. Daarvoor behoeft niet te worden gewacht tot het vrijsprekende vonnis of arrest onherroepelijk is geworden.

De leden van de VVD-fractie vragen welke gedragingen van een bepaalde persoon de toepassing van een bestuurlijke maatregel zullen rechtvaardigen, maar (nog) geen verdenking in de zin van het strafrechtelijk optreden opleveren.

Wij verwijzen deze leden naar het hiervoor gegeven antwoord op de vragen van de leden van de PvdA-fractie naar de verschillen tussen «verdenking», «aanwijzing» en «gedraging».

De leden van de VVD-fractie vragen de regering voorts opheldering over de periode waarvoor de maatregel kan worden opgelegd, te weten ten hoogste drie maanden (met de mogelijkheid van verlenging).

Het opleggen van een bestuurlijke maatregel is ingrijpend voor betrokkene. Er wordt daarom ook niet over één nacht ijs gegaan. Als extra waarborg voor betrokkene is ervoor gekozen de periode waarvoor een maatregel opgelegd kan worden, relatief kort te houden: drie maanden.

Daarmee is een evenwicht gevonden tussen enerzijds de doelmatigheid en uitvoerbaarheid en anderzijds de belangen van betrokkene. De maatregel kan vervolgens telkens met een periode van drie maanden verlengd worden (tot in totaal ten hoogste twee jaar), maar dat verplicht de minister om ook iedere drie maanden opnieuw de afweging te maken of de maatregel nog noodzakelijk is. De rechtszekerheid voor betrokkene wordt hiermee vergroot.

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre de regering de mogelijkheid voorziet dat toepassing van de maatregelen juist stigmatiserend en radicaliserend zal uitwerken, en willen weten wat de regering van plan is om dit te voorkomen.

Het voorstel voorziet in formele toepassingscriteria die zijn gericht op gedragingen van personen. Het gaat er niet om wie iemand is, het gaat erom wat iemand doet. Dit biedt evenals bij de toepassing van andere interveniërende overheidsmaatregelen de primaire waarborg tegen wille-

keurig optreden en stigmatisering. Daarnaast voorziet het voorstel in rechtsbeschermingsmogelijkheden waarmee onjuistheden in de wets-toepassing kunnen worden gecorrigeerd. Ook anderszins zijn er instellingen die het feitelijk handelen van betrokken ambtenaren kunnen toetsen, zoals klachtencommissies en in het bijzonder de Nationale ombudsman. Hier gaat ook een preventieve werking van uit. Bovenal is het evenwel de professionaliteit van de betrokken ambtenaren zelf die garandeert dat zij in de uitoefening van hun functie behoorlijk handelen. Van een voedingsbodem voor radicalisering en stigmatisering is in zoverre dan ook volstrekt geen sprake. Dat er mogelijk personen zullen zijn die in een tegen hen of hun naasten gerichte maatregelen aanleiding zien tot verdere radicalisering, valt evenwel uitaard nooit uit te sluiten, evenmin als dat bij ander dwingend overheidshandelen het geval is. Om dergelijke radicalisering effectief te bestrijden, volgt het kabinet een beleid dat gestoeld is op drie sporen, te weten: versterking van de binding aan de samenleving, het vergroten van de weerbaarheid van de samenleving en het actief ingrijpen. De uitwerking van dit beleid vindt plaats in samenwerking met de betrokken ministeries, gemeenten en maatschappelijke organisaties. In de nota's «Radicalisme en radicalisering», «De lokale en justitiële aanpak van radicalisme en radicalisering» en «Weerbaarheid en integratiebeleid» wordt nader ingegaan op de wijze waarop de overheid en samenleving radicalisering tegengaan (vgl. Kamerstukken II 2005/06, 29 754, nr. 73, p. 7 e.v.).

Afbakening met het vreemdelingenrecht

De leden van de PvdA-fractie vragen wie bevoegd is om maatregelen te treffen, indien de nationale veiligheid in het geding is door gedragingen van een vreemdelingen: de Minister van BZK op grond van het onderhavige wetsvoorstel, de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie op grond van de Vreemdelingenwet 2000, of beiden?

Het voorliggende wetsvoorstel kan worden beschouwd als een algemene wet, terwijl de Vreemdelingenwet 2000 kan worden beschouwd als een bijzondere wet die prevaleert boven die algemene wet, waar beide wetten weigerings- en intrekkingbevoegdheden kennen. De Minister voor V&I is bevoegd, zodra toepassing van de Vreemdelingenwet 2000 de aangegeven weg is. Het wetsvoorstel laat onverlet dat op grond van de Vreemdelingenwet 2000 aanvragen tot het verlenen van een verblijfsvergunning kunnen worden afgewezen wegens gevaar voor de nationale veiligheid en dat een reeds verleende verblijfsvergunning op die grond kan worden ingetrokken. In het kader van het onderhavige wetsvoorstel hebben de personen jegens wie maatregelen worden getroffen of van wie aanvragen worden afgewezen of vergunningen worden ingetrokken, het recht van beroep en hoger beroep. Op grond van de Vreemdelingenwet 2000 hebben die personen, ingeval zij vreemdeling zijn, het recht van bezwaar, beroep en hoger beroep tegen maatregelen dan wel beslissingen, genomen op grond van die wet.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering toe te lichten hoe voorliggend wetsvoorstel zich verhoudt tot wetsvoorstel 30 567 (wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van de richtlijn nr. 2003/109/EG van de Raad van de Europese Unie van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen (PbEU 2004, L16)). Met invoering van dat wetsvoorstel zijn nog meer categorieën rechtssubjecten te onderscheiden. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering toe te lichten welke gradaties van rechtsbescherming voor hen tegenover vrijheidsbeperkend overheidshandelen onderscheiden kunnen worden bij invoering van beide wetsvoorstellen. Zij vragen hoe de criteria van de «openbare orde of de binnenlandse veiligheid» in artikel 17, eerste lid, van de richtlijn en de

«nationale veiligheid» van het voorliggende wetsvoorstel zich tot elkaar verhouden.

In het vreemdelingenrecht wordt gebruik gemaakt van zowel de term «nationale veiligheid» als de term «openbare veiligheid». In Nederland worden de situaties die in de richtlijnen worden aangeduid met «openbare veiligheid» voorts sedert jaar en dag aangeduid met «nationale veiligheid», slechts met uitzondering van hoofdstuk 8 van het Vreemdelingenbesluit 2000, zoals dat per 29 april 2006 is gewijzigd (koninklijk besluit van 24 april 2006, Stb. 215). In de nota naar aanleiding van het verslag inzake wetsvoorstel 30 567 zal hierop worden ingegaan. Voorts is niet de gebruikte terminologie doorslaggevend, maar de betekenis die daaraan wordt toegekend, alsmede de beslissingspraktijk die daarop wordt gestoeld. Zoals in het nader rapport op wetsvoorstel 30 567 reeds is aangegeven, moet het begrip «nationale veiligheid» niet eng worden uitgelegd en moet, voorzover de begrippen «openbare veiligheid» en «nationale veiligheid» elkaar niet exact zouden afdekken, worden aangenomen dat in situaties waarin de nationale veiligheid in het geding is, als regel ook de openbare veiligheid in het geding is. Ten slotte kan worden geconstateerd dat er geen inhoudelijk verschil bestaat tussen het begrip «nationale veiligheid» in het onderhavige wetsvoorstel en datzelfde begrip in wetsvoorstel 30 567.

Afbakening met andere wetgeving

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de verhouding van de voorgestelde maatregelen met de maatregelen tot bestrijding van terrorisme krachtens de Sanctiewet 1977.

De Sanctiewet 1977 geeft uitvoering aan internationale regelgeving waarvan op deze plaats de regels ter bestrijding van het internationale terrorisme relevant zijn. Die regels hebben gemeen dat wordt gewerkt met lijsten van terroristische personen en organisaties. Door middel van de plaatsing van een persoon of organisatie op zo'n lijst wordt automatische bevrozing van alle tegoeden en economische middelen van die entiteiten bewerkstelligd. Het is vervolgens verboden om financiële diensten te verrichten voor of tegoeden ter beschikking te stellen aan deze entiteiten. Er is geen onmiddellijk verband tussen de Sanctiewet 1977 en het onderhavige wetsvoorstel. De antiterrorismemaatregelen op basis van de Sanctiewet 1977 beogen de financiering van terrorisme tegen te gaan. Het onderhavige wetsvoorstel ziet daarentegen op natuurlijke personen en de door hen verrichte gedragingen die een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid. Wel kan het feit dat een persoon die deel uitmaakt van een organisatie die is geplaatst op een bevrozingslijst, een indicatie zijn dat het opleggen van een bestuurlijke maatregel moet worden overwogen. In zoverre kan de sanctieregelgeving wel van invloed zijn op de regels betreffende de bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid.

Buitenlandse wetgeving

De leden van de VVD-fractie vragen of er een vergelijking of bestudering is geweest van rechtsstelsels vergelijkbaar met Nederland, die ook al langer gebruik maken van dergelijke bestuurlijke maatregelen. Zij noemen in het bijzonder Spanje.

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie (WODC) heeft recentelijk een inventarisatie opgesteld van het contraterrorismebeleid en de contraterrorismewetgeving in een aantal landen, waaronder Spanje. Het rapport van het WODC is op 12 juli 2006 aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II 2005/06, 29 754, nr. 76). Het WODC concludeert dat het Verenigd Koninkrijk voorzover bekend als enige land in de strijd tegen het terrorisme naast strafrechtelijke ook bestuurlijke maatregelen hanteert. In de memorie van toelichting

bij het onderhavige wetsvoorstel is een beschrijving gegeven van het stelsel van bestuurlijke maatregelen («control orders») in het Verenigd Koninkrijk.

4. Grondrechtelijk kader

Algemene opmerkingen

De leden van de PvdA-fractie vragen of de uitleg die de regering geeft aan het begrip «identified individual or individuals» in het Osman-arrest is ontleend aan de rechtspraak van het EHRM of een eigen interpretatie is. De uitleg dat (ook) bij een specifieke terrorismedreiging sprake zal zijn van «identified individuals» zoals bedoeld in de Osman-zaak is niet letterlijk uit deze zelfde zaak afkomstig. Deze zaak betreft geen antiterrorismezaak, maar de daarin ontwikkelde doctrine ten aanzien van het recht op leven heeft een algemene strekking. De uitleg vloeit dan ook voort uit de samenhang tussen de in deze Osman-zaak ontwikkelde algemene doctrine ten aanzien van het recht op leven en de sindsdien tot stand gekomen en in de toelichting genoemde sets *Guidelines on human rights and the fight against terrorism* en de *Guidelines on the Protection of Victims of Terrorist acts* van de Raad van Europa, die beide de positieve inspanningsverplichting van de staat ten aanzien van het recht op leven plaatsen in de context van antiterrorisme.

De leden van de PvdA-fractie menen begrepen te hebben dat de rechter in het Verenigd Koninkrijk het opleggen van control orders in strijd heeft geoordeeld met het EVRM. Zij vragen de regering na te gaan wat de rechter aldaar precies heeft geoordeeld en of die uitspraak gevolgen heeft of zou kunnen hebben voor de inhoud van deze wetgeving.

Een «non-derogating control order» (een vrijheidsbeperkende maatregel zoals een gebiedsverbod) 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 en dus ook zonder dat de betrokkene of zijn advocaat voor de rechter de kans krijgt om verweer te voeren.

De rechter kan slechts zijn toestemming aan de order onthouden indien zij «obviously flawed» is (kennelijke gebreken vertoont). Dit betekent dat de rechter op basis van de Prevention of Terrorism Act 2005 (PTA) slechts een zeer marginale redelijkheidstoets mag uitvoeren met betrekking tot «non-derogating control orders».

In april en juni jl. oordeelde het High Court dat een aantal door de Secretary of State opgelegde control orders, inhoudende dat betrokkenen gedurende 18 uur per dag hun flat niet mochten verlaten, in strijd waren met het EVRM, te weten met het recht op vrijheid (artikel 5) en met het recht op een eerlijk proces (artikel 6). De Secretary of State heeft tegen deze vonnissen van het High Court hoger beroep ingesteld bij het Court of Appeal, dat op 1 augustus jl. uitspraak heeft gedaan. Het Court of Appeal was van oordeel dat de onderhavige control orders inderdaad een schending van artikel 5 EVRM vormen, omdat het opgelegde 18-uurs per dag huisarrest niet meer kan worden aangemerkt als een beperking van de bewegingsvrijheid, maar moet worden beschouwd als vrijheidsontneming. Het Court of Appeal oordeelde dat artikel 6 EVRM daarentegen niet geschonden is: de betrokkenen zouden wel degelijk een eerlijk proces hebben gehad. Het High Court had eerder geoordeeld dat er wel een schending was van artikel 6, omdat de betrokkenen onder andere niet volledig toegang hadden tot een groot deel van het bewijsmateriaal op basis waarvan de control orders waren opgelegd. Deze zienswijze werd door het Court of Appeal niet overgenomen.

Deze uitspraak is op zichzelf interessant, maar voor het wetsvoorstel niet van belang. Het wetsvoorstel maakt immers geen huisarrest mogelijk.

Bovendien gaan in Nederland de toetsingsmogelijkheden van de rechter een stuk verder dan in het Verenigd Koninkrijk.

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

De leden van de PvdA-fractie missen een beschouwing over het ingevolge artikel 18, eerste lid, EG-verdrag, aan onderdanen van een lidstaat van de Europese Unie, in hun hoedanigheid van burgers van de Europese Unie, toekomstige recht vrij op het grondgebied van de (andere) lidstaten te reizen en te verblijven «onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij het EG-verdrag en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld». Zien deze leden het goed, zo stellen zij, dan heeft het Hof van Justitie EG bepaald dat de nationale rechter de uit deze bepaling voor burgers van de Europese Unie voortvloeiende rechten dient te handhaven en dat «de beperkingen en voorwaarden» moeten worden toegepast met inachtneming van de beginselen van gemeenschapsrecht, inzonderheid het evenredigheidsbeginsel. Deze leden vragen de regering om een uiteenzetting over de verhouding tussen de voorgestelde maatregelen, opgelegd aan een onderdaan van een andere lidstaat van de Europese Unie, en de rechten van artikel 18, eerste lid, EG-verdrag.

De onderdanen van de lidstaten zijn rechtssubjecten van de communautaire rechtsorde in zoverre zij hieraan rechten ontleen en op grond daarvan verplichtingen krijgen opgelegd. Het Europees burgerschap versterkt deze communautaire dimensie van het nationale staatsburgerschap. Artikel 18 EG-Verdrag betreft één van de bepalingen die dit Europees burgerschap inhoud geven; het artikel komt rechtstreekse werking toe, zodat de Unieburger al op grond van dit artikel in beginsel vrij is te gaan en staan waar hij wil (Arrest van het Hof van 17 september 2002, Baumbast en R tegen Secretary of State for the Home Department, zaak C-413/99, SEW 2003, p. 70). Het recht is met artikel 18 in het primaire gemeenschapsrecht vastgelegd en daaraan komt derhalve ook directe werking toe. Algemene voorwaarden om in beginsel een beroep op deze bepaling te kunnen doen, zijn dat (a) men onderdaan is van een lidstaat, (b) men legaal verblijft op het grondgebied van een andere lidstaat, en (c) het moet gaan om een situatie die zich binnen de werking van het gemeenschapsrecht bevindt. Behalve dat aan deze voorwaarden moet zijn voldaan, kan de communautaire wetgever beperkingen en (nadere) voorwaarden stellen. Dat is gebeurd met richtlijn 2004L0038 van 29 april 2004. Deze bepaalt dat ook de lidstaten zelf beperkingen en voorwaarden kunnen stellen aan de uitoefening van het recht tot vrij verblijf en reizen. Openbare orde en veiligheid betreft daarbij een van de mogelijke inperkingsdoeleinden. Volgens artikel 27 van de richtlijn dienen maatregelen die dat oogmerk hebben, te voldoen aan het proportionaliteitsbeginsel (vgl. tevens de zaak Baumbast) en te zijn gebaseerd op het gedrag van de betrokken personen. In de toelichting op onderhavig wetsvoorstel alsmede in deze nota wordt beargumenteerd aangegeven dat aan die vereisten wordt voldaan.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering hoe op basis van de in de memorie van toelichting bij wijze van voorbeeld genoemde gedragingen de dreiging voor de nationale veiligheid kan worden vastgesteld die een direct ingrijpen vereist ter preventie van terroristische activiteiten. Het gaat immers – aldus deze leden – om het verband dat gelegd wordt tussen de gedragingen en terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan, die niet in een verdenking in het kader van strafvorderlijk optreden resulteren.

De gedragingen die bij wijze van voorbeeld in de memorie van toelichting worden genoemd, kunnen – ervan uitgaande dat het niet gaat om incidentele gedragingen maar om een bepaald patroon – in hun onderlinge

samenhang worden aangemerkt als gedragingen op grond waarvan de desbetreffende persoon in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning ervan. Aan één voorwaarde voor het opleggen van een bestuurlijke maatregel zou daarmee zijn voldaan. Het vaststellen van deze gedragingen – veelal blijkend uit ambtsberichten van de betrokken overheidsdiensten – is echter nog niet voldoende om over te kunnen gaan tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel. Daartoe moet ook overtuigend kunnen worden onderbouwd dat de maatregel in het concrete geval noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid. Er dient van betrokkene dus een zekere dreiging uit te gaan die zich richt tot bepaalde objecten, personen of evenementen, en die dreiging moet door een op te leggen bestuurlijke maatregel kunnen worden weggenomen of althans worden verminderd. De leden van de VVD-fractie vragen bovendien, in het licht van de voorzienbaarheid, wie de doelgroep zal zijn bij het toepassen van de bevoegdheden.

Het gebruik van de term «doelgroep» wekt de indruk dat er een min of meer duidelijk omschreven groep personen zou bestaan op wie het wetsvoorstel zich richt. Dit is niet het geval. Het gaat altijd om individuen die op grond van hun *eigen* gedragingen in verband kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Wij benadrukken nog eens dat niet bijvoorbeeld de groep islamitisch-fundamentalistische jongeren (of welke andere groep dan ook) als zodanig onder de werkingssfeer van het wetsvoorstel zal vallen. Het gaat steeds om individuele burgers, die vanuit een religieuze, politieke of andere overtuiging (denk aan gewelddadig rechts-nationalisme of militant dierenrecht-activisme) gedragingen vertonen die hen in verband brengen met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Het kan niet worden ontkend dat op dit moment de dreiging vanuit islamitisch-fundamentalistische hoek het grootst is. Ook daarbij geldt echter dat het hebben van een bepaalde overtuiging op zichzelf nooit een reden zal kunnen zijn om iemand een bestuurlijke maatregel op te leggen; een gedraging is iets anders dan het hebben van een overtuiging.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering uit te leggen hoe wordt vastgesteld dat er een directe bedreiging is voor de nationale veiligheid in het algemeen en vervolgens de link wordt gemaakt met een bepaalde plek waar het betrokkene dus verboden wordt te komen. Wellicht kan de regering, zo vragen deze leden, ter illustratie een voorbeeld geven.

Om over te kunnen gaan tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel, moet er voldoende informatie aanwezig zijn. Deze informatie is afkomstig van verschillende overheidsdiensten, waaronder de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, het openbaar ministerie en de politie. Indien de bij deze instanties beschikbare informatie wijst op een zekere dreiging ten aanzien van een bepaald object, een bepaalde persoon of een bepaald evenement, dan kan zulks aan de Minister van BZK worden medegedeeld met het oog op toepassing van het in het wetsvoorstel neergelegde instrumentarium. Indien deze, in overeenstemming met de Minister van Justitie, daartoe besluit, dan zullen de maatregelen die in dat kader worden opgelegd, worden toegespitst op de bescherming van dat object, die persoon of dat evenement. Indien bijvoorbeeld de gewraakte gedragingen mede zouden bestaan uit het maken van foto's en video's van het Binnenhof en directe omgeving zonder dat daar een geloofwaardige verklaring voor is, dan ligt het voor de hand een verbod zich te bevinden op of nabij het Binnenhof, onderdeel te laten zijn van een op te leggen bestuurlijke maatregel.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de motiveringsplicht niet uitdrukkelijk in de wet is opgenomen. Zij vragen of dit voor het afwijzen van aanvragen en intrekken van beschikkingen zal worden opgenomen in de beleidsregels, bedoeld in artikel 5 van het wetsvoorstel, en – als dit het

geval is – of ook een motiveringsplicht wordt opgenomen in de beleidsregels voor de toepassing van de andere maatregelen.

In de Algemene wet bestuursrecht is vastgelegd dat besluiten dienen te berusten op een deugdelijke motivering (artikel 3:46 Awb). Een niet of ondeugdelijk gemotiveerd besluit zal bij de rechter niet in stand blijven. Het ligt dan ook niet in onze bedoeling in de beleidsregels waaraan deze leden refereren, regels omtrent de motivering op te nemen. Voor wat betreft de uitvoering van de bevoegdheden, bedoeld in artikel 2 van het wetsvoorstel, bestaat overigens niet het voornemen beleidsregels vast te stellen.

Persoonlijke levenssfeer en het «persoonsverbod»

Ook voor wat betreft het persoonsverbod plaatsen de leden van de VVD-fractie vraagtekens bij de voorzienbaarheid voor de betrokkenen. Zij zouden van de regering ook hier graag toelichting, in de vorm van voorbeelden, krijgen.

Wij verwijzen deze leden naar hetgeen wij hiervoor over voorzienbaarheid hebben opgemerkt naar aanleiding van een soortgelijke vraag van deze leden met betrekking het gebiedsverbod en de meldingsplicht.

5. Het toepassingscriterium

De bestuurlijke maatregelen moeten voldoen aan het proportionaliteits- en subsidiariteitsvereiste. Met betrekking tot het laatstgenoemde vereiste geeft de regering aan dat eerst andere, lichtere maatregelen moeten zijn overwogen. De leden van de CDA-fractie zijn benieuwd waar dan zoal aan gedacht kan worden. Volgens hen in elk geval niet aan voorlopige hechtenis, omdat dat een zwaardere maatregel is.

Uit het subsidiariteitsvereiste vloeit inderdaad voort dat tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel niet kan worden overgegaan als minder ver strekkende oplossingen mogelijk én effectief zijn. Daarbij kan worden gedacht aan maatregelen waarbij de bewegingen van betrokkene kunnen worden gevolgd zonder dat zijn bewegingsvrijheid wordt ingeperkt, zoals het inschakelen van de wijkagent, het extra surveilleren in de woonomgeving van betrokkene, of andere vormen van feitelijk overheidshandelen.

De leden van de PvdA-fractie zouden graag weten of het de bedoeling van de regering is dat de bestuursrechter de opgelegde maatregelen «vol» aan de eisen van proportionaliteit, subsidiariteit en effectiviteit zal mogen toetsen of dat hij bij die toetsing de betrokken bestuursorganen een zekere vrije marge zal moeten gunnen.

Het spreekt naar onze mening voor zich dat het bevoegde bestuursorgaan – in casu de Minister van BZK in overeenstemming met de Minister van Justitie – bij zijn beslissing inzake het opleggen van een bestuurlijke maatregel over enige beleidsvrijheid beschikt. Een voor betrokkene zo ingrijpende maatregel kan niet het karakter van een gebonden beschikking krijgen. Deze beleidsvrijheid wordt ingeperkt en begrensd door de criteria voor de toepassing van deze bevoegdheid, bedoeld in artikel 2, eerste lid, van het wetsvoorstel. De kernbegrippen van deze bepalingen («noodzakelijk met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid» en «gedragingen van een persoon op grond waarvan hij in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan») bieden op zichzelf een beperkte interpretatieruimte, maar zijn anderszins zo concreet en zo nauw omschreven dat zij de rechter voldoende houvast geven om de rechtmatigheid van een bestuurlijke maatregel ten volle te kunnen toetsen.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat het begrip «nationale veiligheid» niet alleen voorkomt in het EVRM als doelcriterium op grond waarvan grondrechten beperkt kunnen worden, maar ook in de Vreemde-

lingenwet 2000, waarin het bijvoorbeeld fungeert als grond tot weigering van de toegang (artikel 3, eerste lid, onder c) of tot beperking van de bewegingsvrijheid (artikel 56, eerste lid). Deze leden zijn benieuwd naar de invulling die in het vreemdelingenrecht aan dit begrip wordt gegeven en of deze invulling overeenkomt met de bedoeling van dit wetsvoorstel. In paragraaf 3 is reeds ingegaan op de betekenis van het begrip «nationale veiligheid» in het vreemdelingenrecht. Er bestaat geen verschil in betekenis tussen het begrip «nationale veiligheid» in het vreemdelingenrecht en hetzelfde begrip in het voorliggende wetsvoorstel.

De leden van de PvdA-fractie hebben enige vragen bij het begrip «terroristische activiteiten». Met de Raad voor de Rechtspraak zijn zij van mening dat, gelet op het ontbreken van een definitie en op de opmerking van de regering dat het begrip meer omvat dan terroristische misdrijven, de huidige stand van zaken nog onvoldoende aanknopingspunten biedt voor de precieze toepassing en toetsing van de voorgestelde maatregelen. De opmerking dat als richtsnoer kan dienen dat het moet gaan om activiteiten die worden verricht met een terroristisch oogmerk, maakt dat naar de mening van deze leden niet anders. Zij nodigen de regering dan ook uit een en ander door voorbeelden of anderszins te concretiseren.

Centraal aanknopingspunt is dat het moet gaan om gedragingen «die in verband kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan». Dat is ruimer dan het aangemerkt worden als verdachte van een terroristisch misdrijf. Er kunnen immers in een eerdere fase reeds feiten worden onderkend die – hoewel strafrechtelijk (nog) onvoldoende bruikbaar – wel wijzen op een verband met terroristische activiteiten; in de memorie van toelichting zijn daarvan een aantal voorbeelden gegeven. Het is dan ook zaak om zo vroeg mogelijk op te treden en niet te wachten tot een terroristische activiteit zich realiseert. Preventie staat bij de bestuurlijke maatregelen centraal. In dat vroege stadium hebben veiligheidsdiensten, zoals de AIVD, juist tot taak om (nog) ongekende dreigingen zichtbaar te maken, opdat daartegen tijdig en door de juiste instanties kan worden opgetreden. In de loop van een onderzoek van de dienst – verzamelen van gegevens – zal moeten blijken of de persoon (of organisatie) waarop het onderzoek zich richt, inderdaad op enigerlei wijze in verband gebracht kan worden met terroristische activiteiten. Indien die feiten of vermoedens toenemen en enige substantie krijgen, zal er een moment aanbreken dat vanuit de alerterende functie die de dienst heeft, een ambtsbericht wordt uitgebracht aan de instantie die bevoegd is aan de hand daarvan acties te ondernemen waarmee de dreiging kan worden weggenomen of gereduceerd (respectievelijk de weerstand kan worden verhoogd). Dat kan dus ook een ambtsbericht zijn aan de Minister van BZK in verband met diens bevoegdheid tot het treffen van een bestuurlijke maatregel. Een dergelijk ambtsbericht zal dan ook zodanige informatie dienen te bevatten dat – al dan niet in combinatie met informatie die de minister vanuit andere instanties bereikt – het «verband met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan» in voldoende mate aannemelijk wordt gemaakt. De afweging zelf blijft natuurlijk de verantwoordelijkheid van de Minister van BZK in overeenstemming met zijn ambtgenoot van Justitie (en niet van de instantie die de informatie aanlevert). Wel is het zo dat aan ambtsberichten van de AIVD het nodige (doorslaggevende) gewicht mag worden toegekend. In dit verband is het – waar het gaat om het uitbrengen van ambtsberichten door de AIVD – van belang te verwijzen naar een recent rapport van de commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Dit rapport is bij brief van 5 juli 2006 door de Minister van BZK aangeboden aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2005/06, 29 924, nr.13). De commissie van toezicht concludeert dat de door haar onderzochte ambtsberichten in de periode januari 2004 tot oktober 2005 in overeenstemming zijn met de wet en op behoorlijke en zorgvuldige wijze tot stand zijn gekomen en voorts dat de inhoud van alle onderzochte ambtsberichten wordt onderbouwd

door de informatie die de AIVD heeft verzameld en dat de vaststelling van de betrouwbaarheid van de informatie met voldoende waarborgen is omkleed.

De leden van de PvdA-fractie zouden graag vernemen welke maatstaf ten aanzien van het bestaan van de gedragingen zal moeten worden aangelegd.

Alvorens een bestuurlijke maatregel kan worden opgelegd, dient redelijkerwijs vast te staan dat betrokkene gedragingen heeft verricht op grond waarvan hij in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. De maatstaf is derhalve «redelijkerwijs vaststaan»; dit gaat verder dan de enkele aannemelijkheid, maar minder ver dan het wettig en overtuigend bewijs in strafrechtelijke zin. Uit de beschikking waarbij de maatregel wordt opgelegd, zal expliciet moeten blijken om welke gedragingen het gaat en waarom deze – in onderling verband beschouwd – hebben geleid tot het oordeel dat betrokkene in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten. Uitgebrachte ambtsberichten kunnen ter onderbouwing van dat oordeel worden bijgevoegd. Indien betrokkene gemotiveerd betwist dat hij de gewraakte gedragingen heeft verricht, zal uiteindelijk de administratieve rechter aan de hand van de (gemotiveerde) beschikking, de overgelegde stukken en het onderzoek ter zitting een oordeel moeten vellen over de vraag of de bestreden beschikking in stand kan blijven dan wel geheel of gedeeltelijk vernietigd moet worden.

Deze leden vragen voorts of de regering het mogelijk acht dat een «samenstel van gedragingen» zoals genoemd in de memorie van toelichting geheel bestaat uit gedragingen die elk afzonderlijk grondrechtelijk worden beschermd.

Voor het oordeel over de vraag of een persoon op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan, is niet relevant of die gedragingen al dan niet grondrechtelijk beschermd worden. Dikwijls zal dit laatste overigens wel het geval zijn, namelijk als het gaat om de uitoefening van grondrechten als vrije informatievergaring, vrijheid van godsdienst, vrijheid van vergadering en bewegingsvrijheid. Van belang is op welke wijze deze grondrechten worden gebruikt, met andere woorden welke sites worden bezocht, welke religieuze leiders worden gevolgd en welke vergaderingen worden bezocht. Als daaruit een patroon blijkt op grond waarvan betrokkene in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan, dan kan – mits dat noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid – een bestuurlijke maatregel worden opgelegd. Met uitzondering van zijn bewegingsvrijheid, wordt betrokkene door een bestuurlijke maatregel overigens in beginsel niet beperkt in de uitoefening van zijn grondrechten.

De leden van de PvdA-fractie vragen of enig verband tussen gedragingen van de betrokkene en (ondersteuning van) terroristische activiteiten al voldoende is, of dat er een rechtstreeks verband wordt geëist.

Een rechtstreeks verband is niet vereist. Het vereiste van een rechtstreeks verband zou immers onmiddellijk de vraag oproepen in welk geval een verband dan als rechtstreeks moet worden aangemerkt. Dit valt vooraf niet duidelijk aan te geven. Bij een (te) beperkte uitleg van een zodanig vereiste bestaat bovendien het risico dat het wetsvoorstel tot een dode letter verwordt. Bij een rechtstreeks verband tussen gedragingen van betrokkene en terroristische activiteiten zal er al snel sprake zijn van het (mede)plegen van een terroristisch misdrijf of een poging daartoe, dan wel van het (mede)plegen van strafbare voorbereidingshandelingen.

Indien een dergelijk nauw verband kan worden aangetoond, kan – en zal – betrokkene strafrechtelijk worden vervolgd. Het voorliggende wetsvoorstel ziet juist mede op die situaties waarin vervolging (nog) niet mogelijk is, juist omdat het rechtstreekse verband tussen de gedragingen van betrokkene en de (ondersteuning van) terroristische activiteiten nog niet

voldoende overtuigend is om tot vervolging – in combinatie met voorlopige hechtenis – te kunnen overgaan.

Wellicht bestaat bij de leden van de PvdA-fractie de vrees dat al tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel kan worden overgegaan indien er slechts enig, mogelijk ver verwijderd verband zou kunnen gelegd tussen gedragingen van betrokkene en (de ondersteuning van) terroristische activiteiten. Voorzover deze vrees mocht bestaan, is zij ongegrond. Een bestuurlijke maatregel kan immers slechts worden opgelegd als die maatregel noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid. Dit betekent dat er van betrokkene in ieder geval een dreiging voor de nationale veiligheid moet uitgaan, welke dreiging blijkt uit zijn gedragingen.

De regering heeft in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel een drietal voorbeelden gegeven van gevallen waarin de bestuurlijke maatregelen zouden kunnen worden toegepast. De leden van de VVD-fractie vragen de regering naar aanleiding van het eerste voorbeeld om opheldering over de scheidslijn tussen strafrechtelijk optreden en de toepassing van de bestuurlijke maatregelen. In hoeverre zal bestuursrechtelijk optreden en het opleggen van een maatregel kunnen interfereren met een strafrechtelijk onderzoek naar die persoon, zo vragen deze leden. Naar aanleiding van het derde voorbeeld vragen zij de regering of er voor die situaties waar er al een strafrechtelijk traject in gang is gezet, en er reeds aanwijzingen zijn of zelfs een verdenking, ook een bestuurlijk traject voor optreden openstaat. Of dienen de betrokken organen te kiezen voor het bewandelen van één van beide wegen, zo vragen zij.

Deze leden refereren aan het eerste voorbeeld waarbij een persoon de extremistisch-fundamentalistische variant van de islam aanhangt en is teruggekeerd naar Nederland, nadat hij voor langere tijd naar Pakistan is geweest. Verder is gebleken 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. In dit voorbeeld kan nog niet strafrechtelijk worden ingegrepen, omdat er nog geen sprake is van een strafbaar feit. Er kan wel een bestuurlijke maatregel worden opgelegd. Indien in een later stadium alsnog besloten wordt strafrechtelijke vervolging in te stellen, dient de werking van de bestuurlijke maatregel opnieuw te worden gezien. Indien strafrechtelijk kan worden opgetreden, komt de noodzaak van een preventieve bestuurlijke maatregel te vervallen. Indien betrokkene zich op grond van de beschikbare informatie als verdachte van een strafbaar feit in voorlopige hechtenis bevindt, is er geen aanleiding meer om een bestuursrechtelijke maatregel toe te passen, dan wel de werking van het besluit te laten voortduren.

Bij het tweede voorbeeld vragen de leden van de VVD-fractie welke specifieke dreiging er wordt gesignaleerd die het opleggen van een specifieke maatregel zou verantwoorden. Zij zijn benieuwd welke maatregel de regering in dit geval gepast lijkt.

Het tweede voorbeeld, waarnaar deze leden verwijzen, luidt als volgt: *«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.»*

Voorop staat dat dit voorbeeld uitsluitend dient ter illustratie van het wettelijke begrip «gedragingen op grond waarvan een persoon in verband

kan worden gebracht met (de ondersteuning van) terroristische activiteiten». Voor het opleggen van een bestuurlijke maatregel is het bestaan van dergelijke gedragingen alleen echter niet voldoende. In ieder geval moet er sprake zijn van een zeker patroon. Zoals wij al een aantal malen hebben aangegeven – en hier om wille van de duidelijkheid nog eens herhalen – moet bovendien worden aangetoond dat de maatregel noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid. Dit voorbeeld gaat ervan uit dat over concrete plannen nog niets bekend is. Men heeft betrokkene kennelijk nog niet kunnen «betrappen» op een bijzondere belangstelling voor bepaalde objecten, personen of evenementen. Het opleggen van een gebiedsverbod of persoonsverbod ligt daarom niet voor de hand. Het opleggen van een periodieke meldingsplicht kan in dit geval onder omstandigheden echter wel te rechtvaardigen zijn. Daarmee wordt aan betrokkene en zijn directe omgeving duidelijk gemaakt dat hij de bijzondere aandacht van de overheid heeft, waarmee de mogelijke voorbereiding van terroristische activiteiten door hem en zijn directe kennissenkring wordt bemoeilijkt.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering toe te lichten waarom zij het advies van de Raad van State niet heeft overgenomen om «een rechtstreeks verband met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan» als voorwaarde te stellen voor de bepleite bestuurlijke maatregelen. Zij vragen de regering of de gevraagde bevoegdheidsuitbreidingen voor de uitvoerende macht op deze wijze niet in feite neerkomen op een verzoek om een «carte blanche» om in te grijpen in duurzaam uitgekristalliseerde vrijheden van Nederlandse burgers en andere rechtssubjecten.

De in de laatste vraag besloten liggende suggestie van deze leden dat wij met dit wetsvoorstel zouden willen verzoeken om een carte blanche om burgers te beperken in de uitoefening van hun grondrechten, werpen wij verre van ons. Zowel in het nader rapport als hiervoor in deze paragraaf (in antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie) hebben wij toegelicht dat wij dit onderdeel van het advies van de Raad van State om praktische en uitvoeringstechnische redenen niet hebben overgenomen. Gelet op de strikte toepassingscriteria, is er in het geheel geen sprake van een blanco volmacht om burgers te beperken in de uitoefening van hun grondrechten.

6. Bevoegd orgaan

De leden van de CDA-fractie vragen of al is voorzien in een wijziging van de Wet politiegegevens ter uitwisseling van gegevens bij de toepassing van het voorliggende wetsvoorstel.

Op grond van de huidige Wet politieregisters kunnen, indien een openbaar belang dit vordert, personen en instanties die zijn belast met een publieke taak worden aangewezen, aan wie gegevens uit politieregisters worden verstrekt (artikel 18, derde lid, van het Besluit politieregisters). In bijzondere gevallen kunnen gegevens uit politieregisters worden verstrekt op grond van een machtiging van de Minister van Justitie of de Minister van BZK. Het wetsvoorstel politiegegevens (30 327) biedt tevens de mogelijkheid om politiegegevens aan derden te verstrekken in het kader van samenwerkingsverbanden met andere personen of instanties en in incidentele gevallen. Voor de beide verstrekingsgronden geldt dat de verstrekking noodzakelijk moet zijn met het oog op een zwaarwegend algemeen belang en dat de verstrekking overeenstemt of verenigbaar is met het doel waarvoor de politie de gegevens zelf verwerkt. In het ontwerp voor een nieuw Besluit politiegegevens, dat thans voor consultatie is voorgelegd aan de betrokken adviesorganen, wordt nadere uitvoering gegeven aan de regeling van het wetsvoorstel politiegegevens. Thans wordt bezien of en in hoeverre dit ontwerp besluit aanvulling behoeft in

verband met de verstrekking van politiegegevens aan de Minister van BZK met het oog op het treffen van een bestuurlijke maatregel ter bestrijding van terrorisme.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts wie alle informatie en gegevens verzamelt.

De wijze van informatieverzameling en -uitwisseling door de betrokken overheidsdiensten, waaronder de AIVD, het openbaar ministerie en de politie, is in algemene zin uitgebreid beschreven in de memorie van toelichting (blz. 20–22). Indien deze instanties beschikken over gegevens die voor de Minister van BZK en de Minister van Justitie van belang kunnen zijn voor de toepassing van het in het wetsvoorstel neergelegde instrumentarium, kunnen deze instanties, met inachtneming van de voor hen geldende wettelijke kaders, die informatie verstrekken, bijvoorbeeld door het uitbrengen van ambtsberichten. De Minister van BZK en de Minister van Justitie zullen vervolgens in onderlinge overeenstemming een besluit nemen omtrent het opleggen van een bestuurlijke maatregel. De informatie die door de betrokken overheidsdiensten is verstrekt, vormt de feitelijke informatie op basis waarvan de ministers een beslissing kunnen nemen.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de verhouding zal zijn tussen enerzijds de drang van politie en openbaar ministerie bij een mogelijke verdachte een zaak te maken en anderzijds het mogelijk te (moeten) maken dat een potentiële verdachte wetenschap krijgt van hetgeen hem bekend is doordat hij een bestuurlijke maatregel krijgt uitgevaardigd. Zij informeren naar de gang van zaken bij de beslissingen van deze aard en willen weten wie de uiteindelijke zeggenschap heeft en of daar geïnstitutionaliseerd overleg over zal plaatsvinden.

Bij de voorbereiding van een besluit tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel zal nauw contact plaatshebben tussen het tot opleggen bevoegde orgaan (de Minister van BZK) en het openbaar ministerie. De Minister van BZK oefent zijn bevoegdheid uit in overeenstemming met de Minister van Justitie. Dit laatste is van belang vanwege de noodzaak tot een zorgvuldige afstemming met het strafrecht en de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie als coördinerend minister voor terrorismebestrijding. In dit geheel zal de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) een coördinerende rol vervullen.

Dezelfde vraag als hiervoor stellen deze leden voor de situatie als de AIVD met een rapport komt waarin bepaalde gegevens staan over terroristische activiteiten dan wel situaties.

De AIVD verricht in het kader van de uitvoering van zijn taak onder meer onderzoek naar personen en instanties die op enigerlei wijze in verband kunnen worden gebracht met terrorisme en radicalisering. Getracht wordt ongekende dreigingen zichtbaar te maken opdat daar (tijdig) tegen kan worden opgetreden. In dat kader worden omtrent deze personen en instanties gegevens verwerkt. Of er in casu gegevens worden verstrekt – door middel van een ambtsbericht – en aan wie, is echter afhankelijk van verschillende factoren. Zo zal onder meer gezien dienen te worden of door verstrekking van gegevens niet de (langetermijn)doelstellingen van het AIVD-onderzoek, met inbegrip van de zorg voor de bescherming van bronnen en werkwijzen, in gevaar worden gebracht, hoe hard en betrouwbaar de gegevens zijn, maar ook aan welke instantie de gegevens het beste kunnen worden verstrekt. Verstrekking van gegevens geschiedt immers niet zomaar, maar gericht: de instantie waaraan gegevens worden verstrekt, moet er immers ook iets mee kunnen doen. Of er een ambtsbericht dient te worden uitgebracht, wordt bepaald door de dienst.

Zo zal verstrekking van gegevens aan het openbaar ministerie kunnen plaatsvinden ingeval de door de AIVD verwerkte gegevens van belang kunnen zijn voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Voorafgaand aan het uitbrengen van een ambtsbericht aan het openbaar ministerie vindt zo nodig vooroverleg plaats met de landelijke officier van

justitie, die kan bezien of het zinvol is om een ambtsbericht uit te brengen. Of er op basis van het uitgebrachte ambtsbericht vervolgens door het openbaar ministerie een strafrechtelijk onderzoek wordt gestart, is echter immer ter besluitvorming aan het openbaar ministerie. Naast verstrekking van ambtsberichten aan het openbaar ministerie, worden door de AIVD aan vele andere instanties ambtsberichten uitgebracht. Een belangrijke rol speelt daarbij de vraag wat de ontvanger van het ambtsbericht daarmee kan doen (welke maatregelen kan deze treffen) en of daarmee kan worden bijgedragen aan de nationale veiligheid (of de risico's die van een bepaalde persoon uitgaan voor de nationale veiligheid ermee kunnen worden gereduceerd). Ook bij het uitbrengen van een ambtsbericht aan het bestuur – in casu de Minister van BZK in het kader van de in onderhavig wetsvoorstel voorziene stelsel van bestuurlijke maatregelen – zal deze afweging in het licht van de bij de AIVD voorhanden zijnde gegevens plaatsvinden. Indien de AIVD het wenselijk acht dat jegens een bepaalde persoon een bestuurlijke maatregel wordt overwogen, zal de daarvoor benodigde informatie aan de minister worden verstrekt. Of de maatregel ook wordt getroffen, staat ter discretie van het verantwoordelijke bestuursorgaan. Indien een ambtsbericht met een strekking als vernoemd wordt uitgebracht, mag er echter van uit worden gegaan dat dat in de praktijk zwaar zal wegen.

Het voorgaande geeft op hoofdlijnen de gang van zaken rond de ambtsberichten van de AIVD weer. Tot slot wordt waar het gaat om het uitbrengen van ambtsberichten door de AIVD verwezen naar hetgeen eerder in deze nota in reactie op vragen van de leden van de PvdA-fractie is gesteld.

Ten slotte zouden de leden van de CDA-fractie mede in verband met bovenstaande vragen graag scherpe, minder dubbelzinnige voorbeelden willen zien van gevallen waarin de voorgestelde maatregelen kunnen worden ingezet.

Het is ons niet duidelijk waarom de in de memorie van toelichting gegeven voorbeelden dubbelzinnig zouden zijn. In het voorbeeld dat deze leden aanhalen, is het zoals gezegd mogelijk dat tegelijk of volgtijdelijk twee verschillende acties worden ondernomen. In geval van aanwijzingen kunnen, indien het al genoemde wetsvoorstel 30 164 tot wet is verheven en in werking is getreden, onder gezag van de officier van justitie bijzondere opsporingsmiddelen worden ingezet. Een verdenking hoeft er dan nog niet te zijn, een verdachte dus ook niet. Dit betekent dat er ook (nog) geen voorlopige hechtenis kan worden toegepast. In zo'n geval kan het opleggen van een bestuurlijke maatregel aan de orde zijn, al moet er dan natuurlijk voor worden gewaakt – en dat zal ook gebeuren – dat het strafrechtelijk onderzoek door de bestuurlijke maatregel niet wordt doorkruist.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het niet de AIVD is die in feite bepaalt of een maatregel wordt opgelegd. Het is volgens de memorie van toelichting immers aan de AIVD om te bepalen of hij een ambtsbericht uitbrengt. Deze leden vragen of de AIVD op enige wijze vooraf zal overleggen met de Minister van BZK over het gevaar van doorkruising van een lopend onderzoek. Zij vragen voorts op welke wijze de Kamercommissie die toezicht houdt op het functioneren van de AIVD hierbij betrokken is. Of een maatregel wel of niet wordt opgelegd, wordt niet door de AIVD bepaald. Dat is immers de bevoegdheid van de Minister van BZK, welke wordt uitgeoefend in overeenstemming met de Minister van Justitie. De ministers zijn hierbij niet alleen afhankelijk van de AIVD. Ook andere instanties kunnen de minister relevante informatie verstrekken. Bij het uitbrengen van een ambtsbericht door de AIVD vindt reeds op voorhand een toets plaats of daarmee niet een lopend onderzoek van de AIVD wordt doorkruist. Dat geldt dus ook voor wat betreft het mogelijke gevolg van het uit te brengen ambtsbericht, namelijk dat de persoon waarop het ambtsbericht betrekking heeft, door een bestuurlijke maatregel wordt

getroffen. Het uitbrengen van een ambtsbericht kan zelfs nadrukkelijk daarop zijn gericht. De commissie betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten wordt gevraagd en ongevraagd door de Minister van BZK vertrouwelijk geïnformeerd over de (operationele) activiteiten van de dienst die in het kader van de nationale veiligheid geheim dienen te blijven. Indien de AIVD een ambtsbericht als hier bedoeld heeft uitgebracht, kan dat in dat gremium aan de orde worden gesteld.

De leden van de PvdA-fractie vragen op welke wijze de informatie uit de verschillende bronnen tot een van de bestuurlijke maatregelen zal leiden. Zij vragen of ook een vrijspraak door een strafrechter bijvoorbeeld de informatie kan opleveren die aanleiding kan vormen tot een bestuurlijke maatregel.

In paragraaf 4 is in reactie op een vraag van de leden van de VVD-fractie beschreven op welke wijze de beschikbare informatie het tot het treffen van maatregelen bevoegde bestuursorgaan – in casu de Minister van BZK – bereikt. Onder omstandigheden kan ook een vrijspraak relevantie informatie opleveren.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de regering er niet voor heeft gekozen om ook de bevoegdheid om aanvragen af te wijzen of beschikkingen in te trekken, geheel bij de minister te leggen.

Uiteraard hebben wij bij de voorbereiding van het wetsvoorstel overwogen of het mogelijk was de bevoegdheid tot het afwijzen van aanvragen en intrekken van beschikkingen exclusief bij de Minister van BZK – in overeenstemming met de Minister van Justitie – te leggen. Daartegen bleken echter belangrijke bezwaren te bestaan, zowel van principiële als van praktische aard. Indien de bedoelde bevoegdheid exclusief bij de Minister van BZK zou worden belegd, dan zou dit een ingrijpende inbreuk inhouden op de bestaande bevoegdheidsverdeling zowel tussen de verschillende autonome overheidslagen als binnen de nationale overheid. De Minister van BZK zou dan immers moeten beslissen over het al dan niet verlenen van subsidies, vergunningen en ontheffingen die overigens zijn geregeld in wetgeving waarvoor hij niet verantwoordelijk is en waarvan hij geen specifieke kennis heeft, zoals gemeentelijke of provinciale verordeningen of wetgeving die valt onder de verantwoordelijkheid van een andere minister of van een zelfstandig bestuursorgaan. De situatie zou zich dan kunnen voordoen dat een instelling een subsidie krachtens een gemeentelijke verordening aanvraagt bij het college van burgemeester en wethouders, en vervolgens een afwijzende beschikking ontvangt van de Minister van BZK. De systematiek van het wetsvoorstel is daarom de meest zuivere en praktisch uitvoerbare.

De suggestie dat maatregelen vaak gemeentegrenzen zullen overschrijden, gaat uit van een verkeerde veronderstelling. De intrekking van bijvoorbeeld een gemeentelijke subsidie is een lokale aangelegenheid en heeft op dat niveau uitwerking. De grond voor intrekking maakt dat niet anders. Wellicht ten overvloede merken wij nog op dat artikel 5 niet alleen betrekking heeft op beschikkingen van decentrale bestuursorganen, maar ook op beschikkingen van bestuursorganen op het niveau van de centrale overheid (ministers en zelfstandige bestuursorganen).

De leden van de Christen-Uniefractie vragen of hun verwachting gerechtvaardigd is dat veel rechtspraak uitgelokt zal worden over de voorgestelde bestuursrechtelijke maatregelen en wel in het bijzonder met betrekking tot de bepalingen over het verkrijgen van gegevens ten behoeve van voorgestelde bestuursmaatregelen.

Wij achten deze verwachting in zoverre gerechtvaardigd dat, vanwege het vrijheidsbeperkende karakter van deze maatregelen, ervan kan worden uitgegaan dat de meeste betrokkenen beroep zullen instellen tegen een bestuurlijke maatregel. Anderzijds zal een dergelijke maatregel, naar verwachting, voor slechts een beperkt aantal personen gelden. Een besluit

tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel vooral zal zijn gegrond op (ambts)berichten van de relevante overheidsdiensten (AIVD, openbaar ministerie, KLPD, IND, etc.). Artikel 8:29 Awb bepaalt dat met een beroep op gewichtige belangen, waaronder begrepen de nationale veiligheid, partijen die verplicht zijn inlichtingen te verstrekken, aan de rechtbank kunnen mededelen dat uitsluitend de rechtbank van de inlichtingen kennis mag nemen. Slechts met toestemming van de andere partij kan de rechtbank mede op grondslag van de hier bedoelde inlichtingen uitspraak doen. Blijkens de bestaande jurisprudentie op dit punt in het vreemdelingenrecht (ABRvS 23 juni 2003, JV 2003/341, NAV 2003/236) komt het weigeren van toestemming om mede op grondslag van die vertrouwelijke informatie uitspraak te doen, in beginsel voor risico van de appellant. Wij gaan ervan uit dat de toetsing door de bestuursrechter van een maatregel, genomen op grond van dit wetsvoorstel, tot hetzelfde resultaat zal leiden. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen verder of dit wetsvoorstel gevolgen zal hebben voor de verdragen over internationale uitwisseling van informatie in het kader van het tegengaan van internationaal terrorisme, alsmede welke verandering kan worden verwacht in de huidige samenwerking met buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten bij de invoering van dit wetsvoorstel.

In de samenwerking met buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten worden bij de invoering van dit wetsvoorstel geen veranderingen verwacht. Gegevens die van dergelijke diensten worden verkregen, zijn immers in zijn algemeenheid onderworpen aan de zogeheten derdelandregel («Third Party Principle»), inhoudende dat de AIVD gegevens die hij van een buitenlandse dienst heeft ontvangen, alleen aan een derde partij mag doorverstrekken als de desbetreffende buitenlandse dienst daarvoor vooraf toestemming heeft gegeven. Op deze wijze worden de randvoorwaarden voor samenwerking tussen de inlichtingen- en veiligheidsdiensten gewaarborgd. Dit beginsel is ook van toepassing bij verstrekking van gegevens door de AIVD aan buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten (zie artikel 37, tweede jo. eerste lid, Wiv 2002). De derdelandregel vormt een essentieel beginsel voor een goed functioneren van inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

Evenmin verwachten wij dat dit wetsvoorstel gevolgen zal hebben voor de verdragen over internationale uitwisseling van informatie in het kader van het tegengaan van internationaal terrorisme.

7. Nadere uitwerking van de maatregelen

Algemeen

De leden van de PvdA-fractie missen node een stevige motivering van de te verwachten effectiviteit van de voorgestelde maatregelen in de zin van het voorkomen van een terroristische aanslag of bescherming van de nationale veiligheid.

Wij benadrukken dat de voorgestelde maatregelen niet op zichzelf staan, maar uitdrukkelijk bedoeld zijn als aanvulling op het pakket aan bevoegdheden waarover de overheid kan beschikken in de strijd tegen het terrorisme. De bestuurlijke maatregelen komen niet in de plaats van bijvoorbeeld strafrechtelijk of vreemdelingenrechtelijk optreden. Ook lopende onderzoeken van de AIVD, het openbaar ministerie, de politie of de IND kunnen na het eventuele opleggen van een bestuurlijke maatregel natuurlijk worden voortgezet. Het doel van het wetsvoorstel is de keuzemogelijkheid van de overheid te vergroten waardoor effectiever kan worden opgetreden tegen terrorisme. In dat kader moet telkens per geval worden gezien welke maatregelen op dat moment juridisch en uitvoeringstechnisch mogelijk zijn, en welke daarvan op dat moment het meest doelmatig zijn. Indien voorlopige hechtenis of uitzetting tot de mogelijkheden behoort, ligt het voor de hand daartoe over te gaan. In die gevallen waarin

dat niet mogelijk is, kan onder omstandigheden het opleggen van een bestuurlijke maatregel zijn nut bewijzen. Wij verwijzen daarbij mede naar het pleidooi dat de vertegenwoordiger van de Raad voor hoofdcommissarissen tijdens het rondetafelgesprek met de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 28 juni jl. heeft gehouden voor de invoering van de mogelijkheid bestuurlijke maatregelen op te leggen. Natuurlijk biedt dat geen absolute zekerheid dat terroristische acties uitblijven – waarbij natuurlijk bedacht moet worden dat ook strafrechtelijke of vreemdelingenrechtelijke maatregelen die absolute zekerheid niet kunnen bieden – maar de uitvoering van terroristische acties wordt in ieder geval bemoeilijkt. Dit neemt niet weg dat iemand die een gebiedsverbod voor Den Haag heeft gekregen, zijn activiteiten kan verplaatsen naar Amsterdam, of dat iemand die niet in de nabijheid van een bepaalde politicus mag komen, zijn aandacht kan verplaatsen naar een andere politicus. Zoals gezegd, betekent het opleggen van een bestuurlijke maatregel echter niet dat de AIVD, het openbaar ministerie en de politie hun eventuele onderzoek naar betrokkene zullen staken. Hij vormt immers een bedreiging voor de nationale veiligheid (anders had een bestuurlijke maatregel niet opgelegd kunnen worden). Indien betrokkene zijn activiteiten verplaatst naar een ander gebied of een andere persoon, mag redelijkerwijs worden verwacht dat dit door de veiligheidsdienst of de politie wordt opgemerkt. Zulks kan dan aanleiding zijn nieuwe maatregelen te overwegen, zoals het wijzigen van de opgelegde bestuurlijke maatregel (artikel 3, vierde lid, van het wetsvoorstel biedt daarvoor een grondslag) of alsnog strafrechtelijk optreden.

Tevens vragen de leden van de PvdA-fractie of het opleggen van een bestuurlijke maatregel niet ook een averechts effect kan hebben. Deze vraag is, in een enigszins andere context, al eerder door deze leden gesteld. Wij verwijzen hen daarom naar ons antwoord op hun eerdere vraag over de onbedoelde neveneffecten van het wetsvoorstel (paragraaf 2).

Deze leden vragen ten slotte of zij het goed begrijpen dat de beslissing tot verlenging van een bestuurlijke maatregel op zichzelf ook binnen de geldigheidsduur van de lopende maatregel mag worden genomen, maar de termijn van verlenging op zijn vroegst ingaat op het moment waarop de eerdere termijn eindigt.

Een besluit tot verlenging zal inderdaad worden genomen (kort) voordat de termijn van een lopende maatregel afloopt. De verlenging gaat dan niet onmiddellijk in, maar op het moment waarop de termijn van de lopende maatregel afloopt. Op dat moment wordt, zoals de leden van de PvdA-fractie terecht opmerken, voorkomen dat er een gat ontstaat tussen het moment waarop de duur van de lopende maatregel verstrijkt en het moment waarop de verlenging ingaat.

De leden van de VVD-fractie vragen wat er minimaal in iedere motivering bij opgelegde maatregelen, en de andere beschikkingen, opgenomen dient te worden, naast de exacte omschrijving van het gebied waar betrokkene zich niet mag bevinden.

De motivering dient in ieder geval de volgende elementen te bevatten:

- Een zo nauwkeurig mogelijke omschrijving van de gedragingen van betrokkene op grond waarvan hij naar het oordeel van de minister in verband kan worden gebracht met (de ondersteuning van) terroristische activiteiten. Aan de minister uitgebrachte, open ambtsberichten van de AIVD en andere instanties zullen ter onderbouwing daarvan worden bijgevoegd.
- De redenen waarom de minister van oordeel is dat de bedoelde gedragingen betrokkene in verband brengen met (de ondersteuning van) terroristische activiteiten.
- Een omschrijving van het soort terroristische activiteiten waarom het daarbij gaat.

- Het aantonen van de noodzaak van de opgelegde maatregel met oog op de bescherming van de nationale veiligheid.
- Een onderbouwing van de concrete maatregel (waarom mag betrokkene juist dit gebied niet betreden of niet in de nabijheid van juist deze persoon komen).

De algemene eis die aan de motivering wordt gesteld, is dat deze «deugdelijk» is (artikel 3:46 Awb), dat wil zeggen dat de motivering het besluit moet kunnen dragen. Dit kan door de rechter worden getoetst.

In artikel 3, vijfde lid, van het wetsvoorstel is bepaald dat de minister een opgelegde maatregel in ieder geval moet intrekken zodra deze niet langer noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid. De leden van de VVD-fractie vragen of dit dient te gebeuren op aanwijzing van betrokkene of dat er steeds een tussentijdse toetsing en beoordeling van de situatie door de minister zal plaatsvinden.

Indien aan de minister nieuwe feiten of omstandigheden bekend worden waaruit blijkt dat de maatregel niet langer noodzakelijk is, moet deze volgens artikel 3, vijfde lid, worden ingetrokken. De nieuwe feiten en omstandigheden kunnen blijken uit aan de minister ter beschikking gestelde ambtsberichten, maar het is natuurlijk ook mogelijk dat die nieuwe feiten of omstandigheden door of namens betrokkene zelf worden aangedragen. De minister zal zich vervolgens een oordeel moeten vormen over de juistheid en de relevantie van de verstrekte gegevens. Indien de minister op grond van de verstrekte informatie tot het oordeel komt dat de maatregel niet langer noodzakelijk is, dient hij hem onverwijld in te trekken.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering een zodanig aantal praktijkvoorbeelden van verschillende aard te geven over de uitwerking van voorliggend voorstel dat daarmee meer inzicht kan worden verkregen over de uitwerking van het voorstel. Zij vragen de regering daarbij naar te verwachten effecten en mogelijkheden van elk van de bepleite bestuursmaatregelen afzonderlijk dan wel in verschillende combinaties.

Bij een gebiedsverbod moet primair worden gedacht aan verbod zich te bevinden in de omgeving van een of meer bepaalde objecten zoals Schiphol, het Binnenhof, bepaalde ministeries of bepaalde trein- of metrostations. Welke objecten het in concreto betreft, hangt natuurlijk af van het uit de gedragingen van betrokkene af te leiden dreigingsbeeld. In sommige gevallen zou het ook om een groter gebied kunnen gaan, zoals de binnenstad van Den Haag of het havengebied van Rotterdam. Bij het persoonsverbod gaat het om een verbod zich fysiek in de nabijheid van een bepaalde persoon te bevinden. Andere vormen van contact, zoals per telefoon of e-mail, zijn geen onderwerp van het persoonsverbod. Het doel is immers de bescherming van de fysieke veiligheid van de (bedreigde) persoon. De invulling van de maatregel zal mede afhangen van het concrete dreigingsbeeld en de handhaafbaarheid. Zo zal een straal van een kilometer niet alleen buitenproportioneel zijn, maar ook praktisch niet handhaafbaar, zeker niet in een stedelijke omgeving. Bij de invulling moet derhalve eerder gedacht worden aan tientallen, wellicht honderden meters.

Ook de feitelijke invulling van de meldingsplicht is afhankelijk van de omstandigheden. Denkbaar is dat de meldingsplicht alleen wordt opgelegd ten tijde van een bepaald evenement, bijvoorbeeld de Koninginnedagviering in Amsterdam. Een meldingsplicht kan in zo'n geval de handhaving van een gebiedsverbod – in het genoemde voorbeeld zou kunnen worden gedacht aan een verbod zich op 30 april in het centrum van Amsterdam te bevinden – vereenvoudigen. Onder andere omstandigheden zijn langerdurende meldingsplichten denkbaar, zoals de verplichting zich gedurende enkele weken dagelijks of zich gedurende enkele

maanden wekelijks te melden; ook in dat geval zal de meldingsplicht veelal in combinatie met een gebieds- of persoonsverbod worden opgelegd.

Het gebiedsverbod

De leden van de PvdA-fractie vragen of het opleggen van een maatregel die betrokkene beperkt in de uitoefening van zijn godsdienst of levensovertuiging, dan wel in de mogelijkheid om zijn levensonderhoud of dat van gezinsleden te voorzien, niet het middel is om hem verder het pad van de radicalisering op te duwen. Dezelfde vraag hebben zij ten aanzien van een gebiedsverbod dat zich uitstrekt tot de vaste woon- of verblijfplaats.

Wij wijzen erop dat een bestuurlijke maatregel die een van de door deze leden genoemde gevolgen heeft, slechts in uitzonderlijke gevallen zal worden opgelegd. Zoals ook uiteen is gezet in de memorie van toelichting, moet daarvoor een bijzondere aanleiding zijn. Voor wat betreft de mogelijke gevolgen met betrekking tot verdere radicalisering van betrokkene, verwijzen wij deze leden naar ons antwoord op de eerder door hen daarover gestelde vraag (paragraaf 2).

Het persoonsverbod

De leden van de CDA-fractie vragen of een persoonsverbod ook mogelijk ten opzichte van een mede-«verdachte»-betrokkene. Zij zien dan echter bijna een vergaderverbod opdoemen en vragen of daaraan is gedacht. Het persoonsverbod heeft tot doel de fysieke veiligheid van de (bedreigde) persoon op wie het verbod betrekking heeft, te beschermen. Het verbod gaat daarom ook niet verder dan een verbod om zich (fysiek) in de nabijheid van de desbetreffende persoon te bevinden. Indien aan iemand een persoonsverbod is opgelegd, is het hem alleen op grond dáárvan niet verboden de desbetreffende persoon op een andere wijze dan fysiek te benaderen, bijvoorbeeld per telefoon of e-mail. Wij tekenen daarbij onmiddellijk aan dat als telefonisch of per e-mail bedreigingen worden geuit of betrokkene zich tegen de wil van die persoon telefonisch of per e-mail aan hem blijft opdringen («stalking»), er op zichzelf sprake is van strafbare feiten die tot vervolging kunnen leiden. Een persoonsverbod ten opzichte van een mede-«verdachte»-betrokkene zou weinig zinvol zijn, omdat het betrokkene dan nog steeds zou vrijstaan de desbetreffende persoon telefonisch, per e-mail, via tussenpersonen of anderszins te benaderen.

De leden van de PvdA-fractie hebben enige vragen bij het begrip «in de nabijheid van». Zij noemen bij wijze van voorbeeld een verbod dat inhoudt dat betrokkene zich niet binnen een straal van een kilometer rondom een bewindspersoon mag bevinden, en vragen zich af of zo'n verbod niet (ook) neerkomt op een verbod zich in Den Haag op te houden. Een straal van een kilometer lijkt buitenproportioneel, gelet op het doel van het persoonsverbod (bescherming van de fysieke veiligheid). Daarnaast moet bedacht worden dat een persoonsverbod samen kan gaan met een of meer gebiedsverboden. In het gegeven voorbeeld, waar het een bewindspersoon betreft, ligt het voor de hand het persoonsverbod te combineren met een gebiedsverbod voor die plaatsen waar de bewindspersoon zich ambtshalve regelmatig bevindt, zoals het Binnenhof en de directe omgeving van zijn ministerie. Onder omstandigheden zou het gebiedsverbod ook betrekking kunnen hebben op het woonhuis van de desbetreffende bewindspersoon, bijvoorbeeld indien blijkt dat degene aan wie de maatregel wordt opgelegd, reeds bekend is met het woonadres van de bewindspersoon en/of aldaar reeds eerder gesignaleerd is.

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts of de maatregel altijd gerelateerd moet zijn aan een met name genoemde persoon.

De maatregel moet altijd betrekking hebben op een persoon die eenvoudig te identificeren is. Normaal gesproken zal het persoonsverbod dus gerelateerd zijn aan een met name genoemde persoon, omdat er dan geen enkel misverstand kan bestaan over de identiteit van persoon op wie het verbod betrekking heeft. Onder omstandigheden kan het echter ook toelaatbaar zijn de functie of het ambt van die persoon te beschrijven, indien voor een ieder duidelijk is om wie het gaat. Zo zou een persoonsverbod bijvoorbeeld kunnen inhouden dat betrokkene zich niet mag bevinden in de nabijheid van de minister-president, zonder deze ambtsdrager met name te noemen. Het voordeel van zo'n formulering zou zijn dat de bestuurlijke maatregel niet gewijzigd hoeft te worden indien gedurende de looptijd van die maatregel, al dan niet na verlenging, een nieuwe minister-president zou aantreden. Maar zoals gezegd, normaal gesproken zal de persoon die onderwerp van het verbod is, met naam en toenaam worden genoemd.

De meldingsplicht

De leden van de PvdA-fractie vragen of het doel van een meldingsplicht nu is het beperken van de bewegingsvrijheid en daarmee van de mogelijkheden van personen om zich over te geven aan terroristische activiteiten of het houden van toezicht op de betrokkenen. In dit verband vragen zij of is overwogen om de betrokkene ook de plicht op te leggen zijn bewegingen sedert de vorige melding mee te delen.

Een bestuurlijke maatregel wordt opgelegd met het doel de nationale veiligheid te beschermen. Dit is het doelcriterium dat besloten ligt in artikel 2, eerste lid, van het wetsvoorstel. Een van de instrumenten die daartoe worden ingezet, is de meldingsplicht. Het belangrijkste gevolg van de meldingsplicht is dat betrokkene in meer of mindere mate wordt beperkt in zijn bewegingsvrijheid. Daarmee worden, zoals ook de leden van de PvdA-fractie aangeven, de mogelijkheden beperkt voor betrokkene om zich over te geven aan terroristische activiteiten. Het houden van toezicht op betrokkene staat bij de meldingsplicht niet voorop, maar een positief neveneffect is natuurlijk wel dat het toezicht wordt vergemakkelijkt. Er is niet overwogen om betrokkene ook de plicht op te leggen zijn bewegingen sedert de vorige melding mee te delen. Dat zou alleen maar zin hebben als de juistheid van zijn mededelingen eenvoudig geverifieerd zou kunnen worden. Dat kan eigenlijk alleen maar als de bewegingen van betrokkene intensief gevolgd zouden worden. Het intensief volgen van betrokkene uitsluitend met het doel na te gaan of hij de aan de meldingsplicht verbonden voorschriften nakomt, zou evenwel een disproportioneel groot beslag leggen op de beschikbare politiecapaciteit

8. Rechtsbescherming

Algemeen

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe kan worden voorkomen dat het door de Raad voor de Rechtspraak genoemde «gevaar» dat de rechter niet in staat zal zijn op een verantwoorde wijze zijn oordeel te vormen, zich zal verwezenlijken.

De vrees van de Raad voor de Rechtspraak komt voort uit enerzijds zijn standpunt dat vage normen de onderhavige bestuurlijke maatregelen een onbepaald bereik geven, en anderzijds zijn verwachting dat de rechter niet over veel feitelijke informatie zal beschikken bij het vormen van diens oordeel. De opvatting dat het wetsvoorstel vage normen bevat, delen wij niet. In de memorie van toelichting en op verschillende plaatsen in deze nota is uitgebreid ingegaan op de toepassingscriteria, bedoeld in artikel 2,

eerste lid, van het wetsvoorstel en op de wijze waarop deze criteria moeten worden uitgelegd en zullen worden toegepast. Daarbij is tevens van belang dat zowel de bewoordingen van het wetsvoorstel als de memorie van toelichting mede naar aanleiding van het advies van de Raad voor de Rechtspraak zijn aangescherpt. De verwachting dat de rechter over onvoldoende feitelijke informatie zal beschikken om tot een afgewogen oordeel te komen, delen wij evenmin. Wij verwijzen daarvoor naar de memorie van toelichting, waar wordt ingegaan op de wijze waarop de rechter de beschikking kan krijgen over de voor hem relevante informatie (blz. 27–28 en 41–42).

De leden van de PvdA-fractie zouden graag vernemen welke gevolgen de rechter zal kunnen verbinden aan de constatering dat de belanghebbende niet is gehoord vóór het nemen van de beslissing. Deze leden vragen ook waarom in sommige gevallen van deze hoorplicht afgeweken zou dienen te worden.

Indien het voornemen bestaat een bestuurlijke maatregel op te leggen, moet de belanghebbende op grond van artikel 4:8 Awb in de gelegenheid worden gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen voordat de beschikking wordt gegeven. Het gaat immers om een beschikking die de belanghebbende niet heeft aangevraagd, waartegen hij naar verwachting bedenkingen zal hebben en die steunt op gegevens over feiten en omstandigheden die de belanghebbende betreffen, maar die hij niet zelf heeft verstrekt. De Awb kent evenwel een aantal gronden voor een uitzondering op de hoorplicht (artikel 4:11). Deze uitzonderingsgronden gelden voor beschikkingen in het algemeen en dus ook voor beschikkingen houdende het opleggen van een bestuurlijke maatregel. Het afzien van het horen van belanghebbende is geen automatisme. Van geval tot geval zal de afwijking moeten worden gemaakt of een beroep op een van de uitzonderingsgronden gerechtvaardigd is.

Indien de rechter tot de conclusie zou komen dat de minister ten onrechte heeft afgezien van het horen van de belanghebbende, dat wil zeggen dat de minister ten onrechte een beroep heeft gedaan op een van de uitzonderingsgronden, bedoeld in artikel 4:11 Awb, dan is het besluit niet zorgvuldig tot stand gekomen. De (bestuurs)rechter kan het besluit dan vernietigen, maar daartoe is hij niet verplicht. Als de rechter tot de conclusie zou komen dat het besluit niet zou zijn genomen of een andere inhoud zou hebben gehad als belanghebbende wel zou zijn gehoord, dan zal hij eerder tot (gehele of gedeeltelijke) vernietiging overgaan dan wanneer het horen van belanghebbende niet tot een ander oordeel van de minister zou hebben geleid.

De leden van de PvdA-fractie onderschrijven de wenselijkheid van concentratie van kennis en expertise bij één rechtbank, maar zijn benieuwd waarom de keuze op de rechtbank te 's-Gravenhage is gevallen. Zou bijvoorbeeld de rechtbank Rotterdam niet meer in de rede kunnen liggen nu daar al de nodige expertise is opgebouwd in het berechten van verdachten van terroristische activiteiten, zo vragen zij.

De Minister van BZK legt, in overeenstemming met de Minister van Justitie, de maatregel op. Het bestuursorgaan heeft zijn zetel in Den Haag. Om die reden is gekozen voor de rechtbank Den Haag als bevoegde rechtbank voor het te behandelen beroep. Verder moet worden opgemerkt dat het in het onderhavige wetsvoorstel gaat om een bestuursrechtelijke maatregel en geen strafrechtelijke. In het laatste geval had de rechtbank Rotterdam als bevoegde rechtbank inderdaad meer voor de hand gelegen, vanwege de beschikbare strafrechtelijke expertise.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering opheldering over het gevolg van het niet instellen van beroep bij de bestuursrechter tegen de maatregelen en beschikkingen. Zij menen dat het niet de bedoeling kan zijn dat die personen die niet ageren en vervolgens bij overtreden ervan voor de strafrechter dienen te verschijnen, een betere rechtsbescherming

zullen genieten dan die personen die wel direct van hun beroepsrecht bij de bestuursrechter gebruik maken.

De strafrechter zal in het onderzoek bij de overtreding van de bestuurlijke maatregel inzicht moeten verkrijgen in de omstandigheden die aanleiding hebben gegeven tot de maatregel, om zodoende een oordeel te kunnen geven over de vraag of sprake is van een strafbaar feit, of een straf moet worden opgelegd en om te bepalen welke straf moet worden opgelegd. Blijkens de jurisprudentie van de Hoge Raad speelt daarbij een rol of de bestuursrechter de maatregel heeft getoetst en/of deze maatregel onherroepelijk is. Kort weergegeven, toetst de strafrechter of de maatregel rechtmatig tot stand is gekomen, indien de bestuursrechtelijke rechtsgang niet is gevolgd. De strafrechter stelt zich terughoudender op indien de bestuursrechter de maatregel in een onherroepelijke uitspraak in stand heeft gelaten. Op grond van het vorenstaande verwachten wij niet dat de wijze van toetsing van het besluit door de bestuursrechter reden zal zijn om geen beroep in te stellen bij de bestuursrechter en de toetsing door de strafrechter af te wachten, na overtreding van de maatregel. De regering ziet dan ook geen onwenselijke gevolgen voor de geboden rechtsbescherming.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering toelichting kan geven over de informatie die de (bestuursen/of straf)rechter bij de beoordeling ter beschikking zal hebben.

Het besluit van de minister zal gemotiveerd dienen te zijn en het opleggen van de maatregel moeten kunnen dragen. Deze motivering kan (mede) ontleend zijn aan of gebaseerd zijn op een (open) ambtsbericht van de AIVD. Dat ambtsbericht zal in de procedure dan ook een rol spelen. Een ambtsbericht zal echter zodanig opgesteld worden dat gegevens die geheim dienen te blijven, zoals die welke zicht geven op bronnen en werkwijzen van de dienst, ook geheim blijven. Deze geheime, aan een ambtsbericht ten grondslag liggende gegevens kunnen slechts in bepaalde gevallen onder beding van geheimhouding aan derden ter inzage worden gegeven. Zo voorziet artikel 40 Wiv 2002 erin dat, ingeval een ambtsbericht met persoonsgegevens is uitgebracht aan een persoon of instantie die bevoegd is jegens de betrokkene een maatregel te treffen, aan deze persoon of instantie inzage kan worden verleend in de achterliggende gegevens teneinde de juistheid van de inhoud van dat ambtsbericht te controleren. Zulks geschiedt onder geheimhouding. Voor de situatie bij de bestuursrechter verwijzen wij naar de memorie van toelichting (blz. 27–28). Indien de rechter geen inzage kan krijgen in de achterliggende gegevens – bijvoorbeeld door de weigering de achterliggende gegevens te verstrekken, omdat er geen afspraak omtrent geheimhouding kan worden gemaakt of omdat de betrokkene instemming onthoudt aan inzage door rechter dan kan de rechter daar de gevolgen aan verbinden die hij raadzaam acht.

De leden van de VVD-fractie menen dat, gezien de mogelijk verstreckende gevolgen van het afwijzen van aanvragen en intrekken van beschikkingen, de hoorplicht in beginsel nageleefd dient te worden. Zij vragen of de regering kan toelichten in welke gevallen, en onder welke voorwaarden, er van de hoorplicht kan worden afgeweken.

Op een besluit tot het afwijzen van een aanvraag of het intrekken van een beschikking op grond van artikel 5 van het voorliggende wetsvoorstel, gelden de algemene eisen die de Algemene wet bestuursrecht aan de voorbereiding van besluiten stelt, waaronder de regels omtrent de hoorplicht (artikelen 4:7 tot en met 4:12 Awb), voorzover daarvan niet wordt afgeweken bij de specifieke, op het desbetreffende besluit van toepassing zijnde sectorale wetgeving. Uitzonderingen op de hoorplicht zijn derhalve uitsluitend toegestaan voorzover de Algemene wet bestuursrecht of de van toepassing zijnde sectorale wetgeving daarvoor een grond bevat.

De leden van de PvdA-fractie verwijzen naar de opmerking van de regering in de memorie van toelichting, dat het aan de AIVD is om te beoordelen in hoeverre het verstrekken van informatie in een concreet geval strijdig is met het belang van de nationale veiligheid. De regering merkt in dit verband op dat de bestuursrechter zal toetsen of de weigering van de AIVD of van de Minister van BZK om achterliggende informatie te verschaffen, terecht is. Hoe zal echter de rechter de rechtmatigheid van die weigering kunnen toetsen, zonder dat de rechter van die informatie kennis kan nemen, zo vragen deze leden.

Indien op voorhand geheimhouding is verzekerd met betrekking tot de achterliggende informatie, kan de rechter, met instemming van de andere partij, van deze gegevens kennis nemen. Indien dat niet het geval is, zal die inzage worden geweigerd. De rechter kan over de rechtmatigheid van die weigering geen oordeel geven.

De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre de informatie die de bestuursrechter kan toetsen, anders is dan de informatie voor een strafrechter die moet oordelen over een overtreding van een bestuurlijke maatregel. Deze leden zouden graag een meer concrete verwijzing zien naar de jurisprudentie, vooral in het kader van het vreemdelingenrecht, op het gebied van artikel 8:29 Awb, waaruit kan worden afgeleid dat het weigeren van toestemming om mede op grondslag van vertrouwelijke informatie uitspraak te doen, in beginsel voor risico van appellant komt. Verder zouden zij graag vernemen of er ook buiten het kader van het vreemdelingenrecht uitspraken van de bestuursrechter zijn waaruit zou kunnen worden afgeleid dat het risico bij de appellant ligt.

Wij verwijzen deze leden naar ons antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie in paragraaf 6.

9. Handhaving

De leden van de CDA-fractie willen graag meer vernemen over de handhaving van de bestuurlijke maatregelen. In het bijzonder zijn zij benieuwd naar het oordeel van de regering over elektronische gezichtsherkenning die binnenkort op grote schaal mogelijk wordt.

In dit stadium is het nog onvoldoende duidelijk in hoeverre dit instrument succesvol kan zijn. Wij kunnen dan ook nog niet aangeven of deze methode van nut kan zijn voor de handhaving van een bestuurlijke maatregel. Wel zullen de ontwikkelingen op dit terrein nauwgezet worden gevolgd.

De leden van de PvdA-fractie hebben vragen bij de voorgestelde strafmaat. Overtreding van een meldingsplicht die in het belang van de nationale veiligheid is opgelegd op grond van de Vreemdelingenwet 2000, wordt aangemerkt als overtreding en met een lagere straf bedreigd dan overtreding van een bestuurlijke maatregel. Het niet nakomen van bevelen als bedoeld in de artikelen 26 en 33 van de Wet economische delicten wordt daarentegen juist met een veel hogere straf bedreigd, terwijl het te beschermen belang daarbij minder zwaarwegend is. Deze leden vragen de regering hier nader op in te gaan.

Bij het bepalen van de strafmaat is getracht recht te doen aan de ernst van de overtreding en tevens te komen tot een hoogte die in overeenstemming is met vergelijkbare maatregelen. Wij menen dat de kwalificatie als misdrijf uitdrukking geeft aan de ernst van de overtreding. Daarbij is een gevangenisstraf of een hoge geldboete mogelijk. Er zijn inderdaad, zoals blijkt uit de aangehaalde voorbeelden, vergelijkbare maatregelen te noemen met een lagere straf maar ook met een hogere. Wij worden hierdoor gesterkt in de gedachte dat de strafmaat als evenwichtig kan worden beschouwd.

De leden van de PvdA-fractie zouden graag vernemen of ook foto's van de betrokkene aan de regiokorpsen worden verstrekt.

Uiteraard zullen, indien beschikbaar, ook foto's van betrokkene aan de regiokorpsen en andere relevante diensten zoals het KLPD en de Koninklijke marechaussee worden verstrekt. De handhaving zou onnodig worden bemoeilijkt, indien dit niet zou gebeuren.

Deze leden hebben voorts een aantal vragen of de wijze waarop de strafrechter de bestuurlijke maatregel toetst ingeval de belanghebbende een oplegde maatregel overtreedt.

Het wetsvoorstel voorziet in een strafrechtelijke handhaving van de bestuurlijke maatregel. De overtreding van de maatregel is strafbaar gesteld met een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie. Bij het onderzoek van de strafrechter bij de overtreding van de bestuurlijke maatregel moet de strafrechter inzicht verkrijgen in de omstandigheden die aanleiding hebben gegeven tot de maatregel, om zodoende een oordeel te kunnen geven over de vraag of sprake is van een strafbaar feit, of een straf moet worden opgelegd en om te bepalen welke straf moet worden opgelegd. Blijkens de jurisprudentie van de Hoge Raad speelt daarbij een rol of de bestuursrechter de maatregel heeft getoetst en/of deze maatregel onherroepelijk is. Kort weergegeven, toetst de strafrechter of de maatregel rechtmatig tot stand is gekomen, indien de bestuursrechtelijke rechtsgang niet is gevolgd. De strafrechter stelt zich terughoudender op indien de bestuursrechter de maatregel in een onherroepelijke uitspraak in stand heeft gelaten. Op grond van het vorenstaande verwachten wij niet dat de wijze van toetsing van het besluit door de bestuursrechter reden zal zijn om geen beroep in te stellen bij de bestuursrechter en de toetsing door de strafrechter af te wachten, na overtreding van de maatregel.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering enig inzicht heeft in het aantal personen dat ten gevolge van gebieds- of contactverboden door de politie 24 uur per dag geobserveerd zal dienen te worden. Zij willen weten hoeveel politiecapaciteit hiervoor ingezet zal dienen te worden en wat hiervan de te verwachten kosten zijn.

De leden van de VVD-fractie gaan er kennelijk van uit dat een gebieds- of persoonsverbod zal worden gehandhaafd door middel van 24 uursobservatie. Dat is evenwel een misvatting. Voor de handhaving is geen 24 uursobservatie nodig. Bij gebiedsverboden zal het eerder gaan om intensievere surveillances door de regiopolitie, in combinatie met bijvoorbeeld cameratoezicht. Bij persoonsverboden zal het in de praktijk veelal personen betreffen die reeds van overheidswege actief worden beveiligd. Het ligt dan voor de hand de (politie)ambtenaren die zijn betrokken bij de beveiliging, ook te betrekken bij de handhaving van het persoonsverbod. Zo nodig zullen specifieke handhavingsarrangementen worden uitgewerkt.

10. Het afwijzen van aanvragen en intrekken van beschikkingen

De leden van de PvdA-fractie zijn benieuwd naar de verhouding van de voorgestelde regeling tot de bepalingen uit de Vreemdelingenwet 2000, die het mogelijk maken om een aanvraag af te wijzen of een verleende vergunning in te trekken, indien de betrokken vreemdeling gevaar oplevert voor de openbare orde of de nationale veiligheid. Zij vragen of het voorgestelde artikel 5 een *lex specialis* is ten opzichte van de Vreemdelingenwet 2000.

Het voorliggende wetsvoorstel kan worden beschouwd als een algemene wet, terwijl de Vreemdelingenwet 2000 kan worden beschouwd als een bijzondere wet die prevaleert boven die algemene wet, waar beide wetten soortgelijke weigerings- en intrekkingbevoegdheden kennen. Het wetsvoorstel laat derhalve onverlet dat op grond van de Vreemdelingenwet

2000 aanvragen tot het verlenen van een verblijfsvergunning kunnen worden afgewezen wegens gevaar voor de nationale veiligheid en dat een reeds verleende verblijfsvergunning op die grond kan worden ingetrokken. Indien een aanvraag kan worden afgewezen of een vergunning kan worden ingetrokken op grond van de Vreemdelingenwet 2000, dan is er geen grond voor toepassing van artikel 5 van het voorliggende wetsvoorstel.

Het valt de leden van de PvdA-fractie op dat onder de voorbeelden van vergunningen die in potentie kunnen worden misbruikt voor terroristische activiteiten, niet zijn opgenomen de erkenningen, consenten, vergunningen, verloven, vrijstellingen en ontheffingen op grond van de Wet wapens en munitie. Zij vragen of daar een bijzondere gedachte achter zit. Artikel 5 heeft betrekking op alle vergunningen en ontheffingen. In de memorie van toelichting worden slechts enkele voorbeelden genoemd van beschikkingen die in potentie kunnen worden misbruikt voor terroristische doeleinden, doch die voorbeelden zijn bij lange na niet uitputtend. Het spreekt voor zich dat artikel 5 ook van toepassing is op consenten, vergunningen, verloven en ontheffingen op grond van de Wet wapens en munitie. Op vrijstellingen is artikel 5 niet van toepassing, omdat vrijstellingen geen beschikkingen zijn. Een vrijstelling is een besluit (van algemene strekking) waarbij een uitzondering op wettelijk verbod of gebod wordt gemaakt voor een categorie van gevallen. Op erkenningen is het voorgestelde artikel 5 evenmin van toepassing, omdat die bepaling – afgezien van subsidies – slechts spreekt van vergunningen en ontheffingen. Niettemin zou voor erkenningen eenzelfde redenering gevolgd moeten worden als voor vergunningen en ontheffingen. Ook erkenningen zijn beschikkingen die in potentie voor terroristische doeleinden misbruikt kunnen worden. Bij nota van wijziging zullen daarom ook de erkenningen onder de werkingssfeer van artikel 5 worden gebracht.

Het valt op dat de Wet wapens en munitie niet alleen spreekt van vergunningen en ontheffingen, maar ook van consenten en verloven. Ook in andere wetgeving wordt soms een afwijkende terminologie gebruikt, bijvoorbeeld toestemming in plaats van vergunning. Voor de toepassing van artikel 5 maakt dat niet uit, omdat de begrippen vergunning, ontheffing en erkenning aldaar in materiële zin worden gebruikt. Deze begrippen kunnen als volgt worden gedefinieerd:

- Een ontheffing is een beschikking waarbij in een individueel geval een uitzondering op een wettelijk gebod of verbod wordt gemaakt.
- Een vergunning is een beschikking waarbij een bepaalde handeling wordt toegestaan.
- Een erkenning is een beschikking waarbij wordt vastgesteld dat een persoon of instelling aan bepaalde eisen voldoet.

Een consent of verlof in de zin van de Wet wapens en munitie kan worden aangemerkt als een vergunning waarop artikel 5 van het voorliggende wetsvoorstel van toepassing is. Overigens tekenen wij hierbij aan dat artikel 5 als een vangnetbepaling moet worden aangemerkt. Indien de wetgeving op basis waarvan de vergunning, ontheffing of erkenning is verstrekt, een intrekingsgrond bevat, dan heeft deze voorrang boven de intrekingsgrond van artikel 5. Zo bevat de Wet wapens en munitie bijvoorbeeld een aantal algemene weigerings- en intrekingsgronden, bijvoorbeeld (vrees voor) misbruik van wapens of munitie dan wel dringende, aan het algemeen belang ontleende redenen. Aangenomen mag worden dat reeds op deze grond een erkenning, consent, vergunning, verlof of ontheffing krachtens de Wet wapens en munitie kan en zal worden geweigerd aan (potentiële) terroristen, mochten zij al een wapenvergunning hebben aangevraagd of daarover beschikken (hetgeen niet heel erg voor de hand ligt).

De leden van de PvdA-fractie vragen of met de beschrijving «vergunningen voor het verrichten van activiteiten die in potentie kunnen worden

misbruikt voor terroristische activiteiten» de afbakening van het gebruik van de voorgestelde bestuurlijke maatregel niet te onbepaald is. Zij vragen de regering een poging te doen tot afbakening van het begrip «in potentie».

Wij wijzen deze leden erop dat de afbakening van de werkingssfeer van artikel 5 niet is gelegen in de door hen geciteerde zinsnede uit de memorie van toelichting – die er slechts toe strekt een illustratie te geven van het soort vergunningen waar de bevoegdheid op ziet – maar in de zeer strikte toepassingscriteria van artikel 5 zelf. Van de in dat artikel bedoelde bevoegdheid een aanvraag af te wijzen dan wel een subsidie of beschikking in te trekken, kan uitsluitend gebruik worden gemaakt indien aan beide hierna te noemen voorwaarden is voldaan:

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

Het gebruik van deze bevoegdheid is hiermee zeer scherp afgebakend. Het begrip «in potentie» uit de memorie van toelichting is niet een begrip dat dient ter afbakening, maar ter illustratie. Als wij toch een poging zouden moeten doen een voorbeeld te geven van een vergunning waarvan het wel zeer onwaarschijnlijk is dat deze ooit op grond van artikel 5 zal worden geweigerd of ingetrokken, zou men kunnen denken aan een kapvergunning voor een boom in een particuliere achtertuin.

II. ARTIKELEN

Artikel 3

De leden van de PvdA-fractie hebben een aantal vragen met betrekking tot de situatie waarin een maatregel vanwege het spoedeisend belang niet meteen schriftelijk wordt opgelegd. Ook hebben zij vragen over de looptijd van de maatregel in relatie tot de Algemene termijnenwet.

Indien de situatie dermate spoedeisend is dat de minister de beslissing tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel niet tevoren op schrift kan stellen, maakt de minister deze beslissing op een door hem te bepalen wijze aan de betrokkene bekend. Daarbij zou bijvoorbeeld gedacht kunnen worden aan een (mondelinge) aanzegging namens de minister door de politie met een zo exact mogelijk omschrijving van het gebieds- of persoonsverbod. De beslissing treedt bij bekendmaking terstond in werking. Zolang de beslissing nog niet op schrift is gesteld, kan zij – zoals de leden van de PvdA-fractie terecht opmerken – niet worden aangemerkt als een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb. De «belanghebbende» (formeel-juridisch is degene tot wie de beslissing zich richt geen belanghebbende, omdat er nog geen besluit is) kan daartegen dus geen beroep instellen. Het opzettelijk niet naleven van de nog niet op schrift gestelde beslissing die wel reeds aan betrokkene bekend is gemaakt, valt wél onder de reikwijdte van artikel 7, eerste lid. Er kan bij overtreding dus onmiddellijk strafrechtelijk worden opgetreden.

Indien de minister gebruik maakt van de mogelijkheid die artikel 3, zesde lid, biedt, dan moet hij zijn beslissing vervolgens onverwijld op schrift stellen (waarmee het een besluit in de zin Awb wordt) en aan belanghebbende bekendmaken. Het besluit zal alsdan onmiddellijk bij de bekendmaking in werking treden, maar terugwerkende kracht hebben tot het moment waarop de nog niet op schrift gestelde beslissing aan betrokkene werd bekendgemaakt. Vanaf dat moment (de bekendmaking van de nog niet op schrift gestelde beslissing) begint ook de termijn van – ten hoogste – drie maanden te lopen. Betrokkene ondervindt derhalve geen nadelige gevolgen van de in artikel 3, zesde lid, bedoelde procedure.

Indien de minister nalatig zou zijn met het onverwijld op schrift stellen van de beslissing, komt er geen formeel besluit tot stand. Het begrip «onverwijld» wijst op een zeer korte tijdspanne, in ieder geval niet langer dan enkele dagen. Indien na enkele dagen geen (schriftelijk) besluit is genomen en aan betrokkene is bekendgemaakt, verliest de niet op schrift gestelde beslissing haar rechtskracht. Vervolging op basis van artikel 7 is dan niet meer mogelijk, omdat de maatregel niet meer rechtmatig is opgelegd. Wellicht ten overvloede merken wij hierbij op dat het zeer onwaarschijnlijk is dat deze situatie zich in de praktijk zal voordoen. Het wetsvoorstel bepaalt dat een bestuurlijke maatregel voor een periode van ten hoogste drie maanden kan worden opgelegd. De periode waarvoor de maatregel geldt, wordt derhalve door de minister bepaald met inachtneming van het wettelijke maximum van drie maanden. Deze periode is niet een «in een wet gestelde termijn» als bedoeld in Algemene termijnenwet. De Algemene termijnenwet is derhalve niet van toepassing; de periode waarvoor de maatregel is opgelegd, wordt niet van rechtswege verlengd indien die periode eindigt op een zaterdag, een zondag of een algemeen erkende feestdag. Het wetsvoorstel verstaat onder maand een periode van ten minste 28 en ten hoogste 31 dagen. Met jaar wordt bedoeld een periode van 365 dagen (en eens in de vier jaar 366 dagen).

Artikel 9

De leden van de PvdA-fractie zouden graag vernemen of de beslissing van de Minister van BZK om een verklaring van geen bezwaar af te geven, een besluit is in de zin van de Awb en of de betrokkene bezwaar kan maken en beroep kan instellen tegen de beslissing tot afgifte van een verklaring van geen bezwaar, indien het bestuursorgaan overgaat tot intrekking of afwijzing van een beschikking.

De beslissing tot het afgeven van een verklaring van geen bezwaar is een besluit in de zin van de Awb. Het besluit richt zich tot het bestuursorgaan dat de verklaring heeft gevraagd. Indien het desbetreffende bestuursorgaan vervolgens op grond van die verklaring van geen bezwaar overgaat tot het afwijzen van een een aanvraag of het intrekken van een subsidie of vergunning, dan kan betrokkene uiteraard als (direct) belanghebbende bezwaar maken tegen het besluit van het bestuursorgaan, maar hij kan tevens als (derde) belanghebbende bezwaar maken tegen het afgeven de verklaring van geen bezwaar door de Minister van BZK.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering of de weigeringsgrond van artikel 5 niet enige inkadering behoeft. Zij gaan er daarbij van uit dat er voor de bevoegdheid om vergunningen, ontheffingen en subsidies af te wijzen of in te trekken, voor betrokkene geen rechtstreeks beroep openstaat bij de bestuursrechter.

De vraag van deze leden gaat uit van de verkeerde vooronderstelling. Uitsluitend het besluit van de Minister van BZK tot weigering van een verklaring van geen bezwaar – in welk geval er géén afwijzing of intrekking op grond van artikel 5 kan plaatsvinden – staat op de negatieve lijst van de Algemene wet bestuursrecht. Het bestuursorgaan dat die verklaring heeft gevraagd, kan tegen die weigering dus niet in beroep gaan. Indien echter de Minister van BZK wél een verklaring van geen bezwaar afgeeft en het betrokken bestuursorgaan op grond daarvan overgaat tot afwijzing of intrekking, dan staan voor belanghebbende de gebruikelijke rechtsmiddelen van bezwaar en beroep open. De afwijzende of intrekken- de beschikking kan in dat geval op de in het bestuursrecht gebruikelijke wijze door de rechter worden getoetst.

Artikel 10

De leden van de ChristenUnie-fractie bepleiten aan de wet enkel een tijde-

lijke werking toe te kennen van een aantal jaren, waarna de Staten-Generaal moeten besluiten tot een verdere legitimiteit ervan. De dreiging van (internationaal) terrorisme is nog immer aanwezig en niet aan tijd gebonden. Het ligt daarom niet in de rede om de voorgestelde maatregelen, die er juist op zijn gericht bij te dragen aan het in een zo vroeg mogelijk stadium tegengaan van dit terrorisme, wel aan een tijdslijm te binden; dat is bij de tot nog toe ingevoerde antiterroriswettenwetgeving ook niet gebeurd. Indien de gedragingen waarop de maatregelen zich richten, zich niet voordoen, worden de maatregelen ook niet toegepast en vinden er geen (gerechtvaardigde) inbreuken plaats op de burgersvrijheden. Ook in zoverre dient tijdelijkheid van regelgeving geen doel. Wel zijn wij van oordeel dat de werking van deze maatregelen nauwlettend gevolg moet worden en met het oog daarop aan een legitimiteitsoordeel kan worden onderworpen. Het voorstel voorziet daarom in een evaluatiebepaling.

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

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