

Vergaderjaar 2005–2006

30 566

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

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 14 juli 2006

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

I. ALGEMEEN DEEL	2
1. Inleiding	2
2. Noodzaak van de bestuurlijke maatregelen	3
3. Relatie met andere wetgeving	4
<i>Afbakening met het strafrecht</i>	4
<i>Afbakening met het vreemdelingenrecht</i>	5
<i>Afbakening met andere wetgeving</i>	6
<i>Buitenlandse wetgeving</i>	6
4. Grondrechtelijk kader	6
<i>Algemene opmerkingen</i>	6
<i>Vrijheidsbeperkende karakter van de maatregelen «meldingsplicht» en «gebiedsverbod»</i>	6
<i>Persoonlijke levenssfeer en het «persoonsverbod»</i>	8
5. Het toepassingscriterium	8
6. Bevoegd orgaan	10
7. Nadere uitwerking van de maatregelen	12
<i>Algemeen</i>	12
<i>Het gebiedsverbod</i>	13
<i>Het persoonsverbod</i>	13
<i>De meldingsplicht</i>	13
8. Rechtsbescherming	13
<i>Algemeen</i>	13
<i>Vertrouwelijke informatie</i>	14
9. Handhaving	15
10. Het afwijzen van aanvragen en intrekken van beschikkingen	16
II. ARTIKELEN	16

¹ Samenstelling:

Leden: Kalsbeek (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), voorzitter, Van Beek (VVD), ondervoorzitter, Van der Staaij (SGP), Wilders (Groep Wilders), De Pater-van der Meer (CDA), Duyvendak (GL), Spiess (CDA), Eerdmans (LPF), Sterk (CDA), Van der Ham (D66), Algra (CDA), Haverkamp (CDA), Van Fessem (CDA), Smilde (CDA), Straub (PvdA), Nawijn (Groep Nawijn), Boelhouwer (PvdA), Dubbelboer (PvdA), Nijs (VVD), Van Schijndel (VVD), Irrgang (SP), Meijer (PvdA), Özütok (GL), Wagner (PvdA), Vacature (algemeen), Vacature (SP) en Vacature (VVD).
Plv. leden: De Vries (PvdA), Fierens (PvdA), Weekers (VVD), Slob (CU), Szabó (VVD), Rambocus (CDA), Van Gent (GL), Çörüz (CDA), Van As (LPF), Van Haersma Buma (CDA), Ko^{er}er Kaya (D66), Eski (CDA), Knops (CDA), Van Bochove (CDA), Van Hijum (CDA), Hamer (PvdA), Hermans (LPF), Leerdam (PvdA), Wolfsen (PvdA), Balemans (VVD), Van der Sande (VVD), Kant (SP), Halsema (GL), Dijsselbloem (PvdA), De Vries (VVD) en De Wit (SP).

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij menen dat met dit voorstel de aanpak van de wetgeving tot terrorismebestrijding nagenoeg tot zijn voltooiing is gekomen. Behelst de wetgeving tot nu toe hoofdzakelijk een strafrechtelijke aanpak, met het onderhavige wetsvoorstel draagt ook het bestuursrecht bij aan de bestrijding van het terrorisme. Dat vinden deze leden een goede zaak, want wordt het strafrecht geacht vooral repressief te werken – los van de theorieën over de speciaal en algemeen preventieve werking van het strafrecht – de voorgestelde bestuursrechtelijke instrumenten kunnen vooral preventief worden ingezet. Niettemin hebben de leden van de CDA-fractie een aantal opmerkingen en vragen die zij graag beantwoord willen zien.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de inhoud van dit wetsvoorstel. Zij onderschrijven in algemene zin het grote belang van het kunnen voorkomen en tegengaan van terroristische activiteiten.

Voor deze leden geldt als uitgangspunt dat vrijheidsbeperkende maatregelen alleen mogen worden genomen op grond van duidelijke, in de wet vastgelegde, normen en dat de mogelijkheid moet bestaan om een en ander snel en adequaat door een rechter te laten toetsen. Zulke maatregelen dienen bovendien in verhouding te staan tot het kwaad dat zij beogen te voorkomen en moeten het beoogde effect kunnen sorteren.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel inzake bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid. Deze leden onderschrijven het belang van het toekennen van de benodigde bevoegdheden aan bestuursorganen met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid en ter bestrijding van terrorisme.

De mogelijkheden die de wet voorstelt, beslaan twee onderwerpen:

- Drie soorten «bestuurlijke maatregelen» (gebiedsverbod, persoonsverbod en meldingsplicht), die de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in overeenstemming met de minister van Justitie, kan opleggen aan een persoon die in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. De overtreding van het verbod wordt strafbaar gesteld; voorlopige hechtenis is dan mogelijk.
- Een mogelijkheid voor bestuursorganen om vergunningen, onthefingen en subsidies van een natuurlijke persoon of een rechtspersoon die in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan, af te wijzen of in te trekken, of nadere voorschriften op te leggen.

De leden van de VVD-fractie willen vooraf duidelijk stellen dat het hier dient te gaan om bevoegdheden met een exceptioneel karakter; de maatregelen kunnen onder omstandigheden immers diep ingrijpen in de persoonlijke vrijheid van de betrokkene.

In grote lijnen kunnen de leden van de VVD-fractie zich vinden in het voorstel en de voorgestelde bevoegdheden. De aan het woord zijnde leden zijn echter, met de Raad van State en verscheidene geraadpleegde beroepsgroepen, van mening dat sommige aspecten nadere toelichting behoeven, wil de Kamer een afgewogen oordeel over dit wetsvoorstel kunnen vormen. Hiertoe zullen de leden van de VVD-fractie voor de twee onderwerpen de opbouw van de memorie van toelichting volgen en daar waar nodig, opmerkingen plaatsen en vragen stellen met betrekking tot: de noodzakelijkheid, de belangrijkste uitgangspunten van het wetsvoorstel

en de afbakening met het strafrecht, de relatie met de grondrechten, de wettelijke toepassingscriteria, het bevoegd orgaan, de inhoud van de maatregelen, de rechtsbescherming en de handhaving.

Allereerst zijn de leden van de VVD-fractie zeer te spreken over de aanpassingen die zijn aangebracht naar aanleiding van het advies van de Raad van State in de motivering met betrekking tot de noodzaak en inhoud van de voorgestelde bevoegdheden. De aan het woord zijnde leden menen dat een uitbreiding van de bevoegdheden noodzakelijk kan zijn, in aanvulling op het strafrechtelijke en strafvorderlijke instrumentarium en de bevoegdheden van de AIVD. Op deze manier zou immers, met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid, reeds in een eerder stadium de bewegingsvrijheid van betrokkene aan banden gelegd kunnen worden met als doel terroristische activiteiten of de steun daaraan, te bemoeilijken en waar mogelijk te voorkomen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel, dat geplaatst kan worden in de lijn van voorstellen ter bestrijding van internationaal en islamitisch terrorisme. Bedoeld wordt verdere bevoegdheidsverruiming voor overheidsorganen te introduceren om daarmee nog dieper in te kunnen grijpen in de vrijheid van Nederlandse rechtssubjecten. De leden van de fractie van de ChristenUnie concluderen dat de huidige staatsrechtelijke kaders met voorliggend wetsvoorstel wel degelijk onderwerp van deze discussie zijn, ondanks de stellige ontkenning door de regering. Deze leden stellen vast dat de regering slechts ten dele gehoor heeft gegeven aan het kritische advies van de Raad van State om met betrekking tot een groot aantal aspecten van dit wetsvoorstel tot een grondigere toelichting en argumentatie te komen.

2. Noodzaak van de bestuurlijke maatregelen

De leden van de PvdA-fractie delen de analyse van de regering dat het strafrecht vrijheidsbeperkende en -ontnemende maatregelen alleen toestaat, indien van een verdenking van een strafbaar feit sprake is. Zij veronderstellen – en verzoeken op dit punt een bevestiging – dat het niet in de bedoeling ligt de grenzen van strafrecht en strafvordering op korte termijn (nog) verder op te rekken.

Deze leden zijn het eens met de opmerking dat de voorgestelde maatregelen niet een volledige garantie bieden dat de betrokkene zich zal onthouden van (steun aan) terroristische activiteiten. Zeker gaat van vrijheidsbeperkende maatregelen enige belemmering uit, maar de vraag is of zij – al dan niet in samenhang met andere voorzieningen – steeds voldoende effect kunnen sorteren om de inbreuk op de vrijheid van beweging te kunnen rechtvaardigen. De leden van de PvdA-fractie hebben nog sterke aarzelingen op dat punt. De vraag die ook de Raad van State stelt namelijk «de vraag of de voorgestelde bevoegdheden wel nodig zijn in verband met de al bestaande bevoegdheden» (Advies Raad van State en Nader Rapport, 30 566, nr. 4, bladzijde 1) is naar de mening van de leden van de PvdA-fractie nog niet afdoende beantwoord. Graag zouden deze leden dan ook zien dat de regering expliciet duidelijk maakt waarom relatief 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, niet zodanig effectief zouden zijn dat de voorgestelde bestuurlijke maatregelen rechtvaardigt. De uitleg van de regering in de memorie van toelichting (bladzijde 35/36 bijvoorbeeld) achten deze leden nog te summier.

Deze leden zijn ook bezorgd om de onbedoelde effecten van het opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen. 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. Hoe kunnen zulke onbedoelde neveneffecten kunnen worden voorkomen, zo vragen deze leden. Van belang is daarbij ook de mogelijkheid dat een maatregel kan worden opgelegd na een vrijspraak. Hoewel niet punitief bedoeld, zal zo'n maatregel doorgaans wel zo worden ervaren, zo veronderstellen deze leden. Naar de mening van de leden van de PvdA-fractie krijgt de maatregel wegens de mogelijke volgtijdelijkheid van de bestuurlijke maatregel na een strafrechtelijke vrijspraak onder deze omstandigheden wel degelijk een punitief karakter, althans zal als zodanig worden ervaren. Hoe moeten de leden van de PvdA-fractie in dit verband de volgende zin anders duiden? «Als wordt geconcludeerd dat niet tot strafvervolgning kan worden overgegaan, komt de mogelijkheid van het opleggen van een bestuurlijke maatregel in beeld.»? (bladzijde 43 memorie van toelichting)

Onder andere op bladzijde 3 van de memorie van toelichting en op vele andere plaatsen wordt gewezen op de noodzaak van de voorgestelde bestuurlijke maatregelen ter bescherming van de nationale veiligheid. Op bladzijde 4 van de memorie van toelichting stelt de regering dat «nu het duidelijk is dat het strafrecht niet in alle gevallen toereikend is waar het gaat om het treffen van preventieve maatregelen jegens een bepaalde persoon (...)». Waaruit blijkt precies dat het duidelijk is dat het strafrecht op dit punt is tekort geschoten? Zijn er in het recente verleden gevallen geweest waar de mogelijkheid van de bestuurlijke maatregelen werd gemist en waardoor de nationale veiligheid werkelijk in gevaar is gekomen? Zo ja, kan de regering die dan in algemene zin beschrijven. Waren er toen wel andere instrumenten die gebruikt konden worden om de nationale veiligheid te waarborgen en in hoeverre voldeden die niet?

3. Relatie met andere wetgeving

Afbakening met het strafrecht

De bestuurlijke maatregelen die met deze wet mogelijk worden gemaakt liggen voortdurend dicht bij het straf- en strafprocesrecht, lijken daar soms mee te interfereren, aldus de leden van de CDA-fractie. Waar een duidelijke afstand bestaat tussen deze beide rechtsgebieden is, als een verdachte is vrijgesproken van een terroristisch misdrijf of van de medeplichtigheid eraan, er een bestuurlijke maatregel mogelijk is. De regering stelt dit ook in de memorie van toelichting. Dat is een goede zaak; het komt voor dat in een vrijspraak *expressis verbis* wordt gesteld dat de verdachte weliswaar is vrijgesproken maar dat dat niet wil zeggen dat hij het ten laste gelegde niet heeft begaan. Het kan alleen niet worden bewezen. In zulke en andere gevallen is het zeer wel denkbaar dat vervolgens een bestuurlijke maatregel wordt opgelegd.

Een van de gevolgen van de bestuurlijke maatregel kan zijn, aldus de regering in de memorie van toelichting, dat de betrokkene minder bruikbaar wordt. De leden van de CDA-fractie onderschrijven dit mogelijke gevolg van harte. De vraag rijst daarbij of de regering bij benadering kan meedelen hoeveel personen er op dit moment al in aanmerking zouden komen voor een van de voorgestelde maatregelen. Daar moet toch inzicht in zijn, want hoe is anders de noodzaak van dit voorstel vastgesteld?

Kan de regering de vraag beantwoorden 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 wetsvoorstel «verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven» (30 164) – , zo vragen de leden van de PvdA-fractie. In dat laatstgenoemde

wetsvoorstel worden immers ook instrumenten voorgesteld die kunnen worden gebruikt alvorens er sprake is van een verdenking van een strafbaar feit. Indien er verschillen bestaan tussen «gedragingen die in verband kunnen worden gebracht met (de ondersteuning van) terroristische activiteiten» en de genoemde «aanwijzingen van een terroristisch misdrijf», waaruit bestaan die dan? Waarom is er niet voor gekozen om zoveel mogelijk gelijklopende begrippen te hanteren? De leden van de PvdA-fractie achten het wenselijk dat de regering mogelijke verschillen tussen «verdenking», «aanwijzing» en «gedraging» in verband met terrorisme preciezer toelicht.

Begrijpen de leden van de PvdA-fractie het goed dat een opgelegde maatregel tussentijds zal worden ingetrokken, zodra een verdenking van een misdrijf rijst ter zake waarvan de betrokkenen in verzekering en voorlopige hechtenis zouden kunnen worden gesteld?

Kan de regering aan de hand van voorbeelden aangeven onder welke omstandigheden de oplegging van een maatregel gerechtvaardigd is na een vrijspraak? Zal het zo worden dat van het opleggen van een maatregel na een vrijspraak alleen sprake kan zijn, indien het vrijsprekende vonnis of arrest onherroepelijk is geworden? Dit, omdat volgens de regering toepassing van bestuurlijke maatregelen niet ziet op situaties waarin sprake is van een verdenking die tot een veroordeling kan leiden. Tot aan het moment waarop die uitspraak in kracht van gewijsde gaat, is de betrokkene immers verdachte in de zin van artikel 27, tweede lid, Wetboek van Strafvordering.

In het kader van de relatie van het voorstel en de afbakening met het strafrecht, geeft de regering het voorbeeld van bijzondere evenementen waarover informatie beschikbaar is gekomen die duidt op specifieke risico's. De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat dit niet volstaat als afdoende voorbeeld van de verhouding van de bestuurlijke maatregelen tot het strafrecht. Juist de samenhang met de rest van het voorgestelde artikel 2 is van belang: welke gedragingen van een bepaald persoon zullen de toepassing van een maatregel rechtvaardigen, maar (nog) geen verdenking in de zin van het strafrechtelijk optreden opleveren? Voorts vragen de leden van de VVD-fractie de regering opheldering over de periode waarvoor de maatregel kan worden opgelegd, te weten ten hoogste drie maanden (met de mogelijkheid van verlenging).

De directeur van het Forum, Instituut Multiculturele Ontwikkeling, de heer Harchaoui, stelt dat deze maatregelen wel degelijk door de betrokkene en diens omgeving zullen worden ervaren als punitief. Dit mede gelet op de periode waarvoor de maatregel kan worden opgelegd en de mogelijkheid te verlengen tot maximaal twee jaar, waarna eenzelfde maatregel opnieuw opgelegd kan worden. In hoeverre voorziet de regering de mogelijkheid dat toepassing van de maatregelen juist stigmatiserend en radicaliserend zullen uitwerken? Wat is de regering van plan te doen om dit te voorkomen?

Afbakening met het vreemdelingenrecht

Op grond van de Vreemdelingenwet 2000 kan de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aan een vreemdeling in het belang van de openbare orde of de nationale veiligheid een vrijheidsbeperkende maatregel opleggen. De leden van de PvdA-fractie zijn benieuwd naar de verhouding tussen de desbetreffende bepalingen van de vreemdelingenwetgeving en het onderhavige voorstel. Wie is bevoegd maatregelen te treffen, indien de nationale veiligheid in het geding is door gedragingen van een vreemdeling: de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) op grond van het onderhavige wetsvoorstel, de minister van Vreemdelingenzaken en Integratie op grond van de Vreemdelingenwet 2000 of beiden?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering toe te lichten hoe voorliggend voorstel zich verhoudt tot het daarop volgend wetsvoorstel 30 567, dat ziet op de implementatie van richtlijn 2003/109/EG. Met invoering van dit wetsvoorstel zijn nog meer categorieën rechtssubjecten te onderscheiden. Kan de regering toelichten welke gradaties van rechtsbescherming voor hen tegenover vrijheidsbeperkend overheidshandelen onderscheiden kunnen worden bij invoering van beide wetsvoorstellen? Hoe verhouden de criteria van «de openbare orde of de binnenlandse veiligheid» in artikel 17, eerste lid, van de richtlijn en «de nationale veiligheid» van wetsvoorstel 30 566 zich tot elkaar?

Afbakening met andere wetgeving

De leden van de PvdA-fractie zijn benieuwd hoe de voorgestelde maatregelen zich verhouden tot maatregelen tot bestrijding van terrorisme krachtens de Sanctiewet 1977. Kan de regering daar nader op ingaan?

Buitenlandse wetgeving

De leden van de VVD-fractie vragen de regering of er (naast de twee reeds genoemde landen) een vergelijking of bestudering is geweest van rechtstelsels vergelijkbaar met Nederland, die ook al langer gebruik maken van dergelijke bestuurlijke maatregelen. Is hier bijvoorbeeld in Spanje niet al meer ervaring mee opgedaan waar Nederland lering uit zou kunnen trekken?

4. Grondrechtelijk kader

Algemene opmerkingen

De leden van de PvdA-fractie waarderen de uitvoerige wijze waarop de regering de grondrechtelijke aspecten van het wetsvoorstel heeft belicht. Wat betreft de verwijzing naar de zaak Osman vragen deze leden wel of de uitleg die de regering geeft aan het begrip «identified individual or individuals» ontleend is aan rechtspraak van het EHRM of een eigen interpretatie is.

De regering maakt in de memorie van toelichting een vergelijking met de introductie in het VK van de zogenoemde «control orders». Nu menen deze leden begrepen te hebben dat de rechter aldaar recent het opleggen van deze «orders» – onder omstandigheden? – in strijd heeft geoordeeld met het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).

Kan en wil de regering nagaan wat de rechter aldaar precies heeft geoordeeld en of die uitspraak gevolgen heeft of zou kunnen hebben voor de inhoud van deze wetgeving. Mochten er parallellen zijn met deze wetgeving kan de regering dan aangeven op basis waarvan zou moeten worden aangenomen dat een rechterlijk oordeel in Nederland anders zou zijn uitgevallen.

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, 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 leden van de VVD-fractie wijzen allereerst op het recht op de bewegingsvrijheid, geregeld in artikel 2 van het Vierde Protocol (VP) bij het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR). Aangenomen dat de thans voorgestelde maatregelen een inbreuk vormen op de bewegingsvrijheid zoals in genoemd artikel 2 is neergelegd, dient te worden bedacht dat een dergelijke inbreuk gerechtvaardigd zal zijn indien aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- De beperkende maatregel moet «voorzien bij wet» zijn. Dit houdt in dat de wettelijke basis bovendien moet voldoen aan eisen van toegankelijkheid (accessibility) en voorzienbaarheid (foreseeability). De regering noemt als voorbeelden van dergelijke «actieve» gedragingen het zich zonder duidelijke reden ophouden in de buurt van objecten die een mogelijk doelwit vormen voor terroristische aanslagen, het regelmatig bezoeken van extremistische websites of chatrooms, het frequenteren van bijeenkomsten die bekend staan om hun extremistische karakter, het zonder duidelijke reden bezoeken van landen waarvan bekend is dat zij aantrekkingskracht uitoefenen op personen die sympathiseren met terrorisme en vergelijkbare gedragingen van betrokkene. Waarbij het niet om een enkele gedraging, maar om een samenstel van gedragingen gaat waaruit een bepaald patroon naar voren komt.
De leden van de VVD-fractie vragen de regering hoe op basis van deze gedragingen de dreiging voor de nationale veiligheid kan worden vastgesteld die een direct ingrijpen vereist ter preventie van terroristische activiteiten. Het gaat immers 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.
Bovendien vragen de leden van de VVD-fractie, in het licht van de voorzienbaarheid, wie de doelgroep zal zijn bij het toepassen van de bevoegdheden. Voor welke groepen zullen bepaalde gedragingen mogelijk een maatregel tot gevolg kunnen hebben? Ook in dit kader plaatst de directeur van het Forum, Instituut Multiculturele Ontwikkeling, een aantal kritische kanttekeningen met betrekking tot de voorzienbaarheid en het gevaar van sociale onrust.
- De beperking moet een legitiem doel dienen. De regering verwijst hierbij naar het belang van de nationale veiligheid, die beschermd dient te worden tegen de dreiging die uitgaat van het terrorisme, een rechtstreekse aanval op de integriteit en veiligheid van de staat, met het oogmerk bestaande staatsstructuren aan te tasten. Maar kan de regering de leden van de VVD-fractie uitleggen 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 betrokkene dus verboden wordt te komen? Wellicht kan de regering ter illustratie een voorbeeld geven.
- De beperking dient voorts noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving.

De leden van de VVD-fractie onderschrijven de door de regering aangegeven taak van de overheid om, hoewel de verwezenlijking van een terroristische aanslag nooit volledig valt uit te sluiten, zich maximaal in te spannen om de realisatie van levensbedreigende situaties voor haar ingezetenen te voorkomen. Met betrekking tot de proportionaliteitseis van de thans voorgestelde maatregelen wordt onder andere gewezen op de motiveringsplicht die rust op de bestuurlijke autoriteiten bij de toepassing van deze maatregelen. De leden van de VVD-fractie zien deze motiveringsplicht echter niet expliciet terug in de voorgestelde artikelen. Alleen in artikel 5, inzake de afwijzing van aanvragen en intrekken van beschikkingen, wordt in het derde lid bepaald dat de minister beleidsregels kan vaststellen voor de toepassing van deze bevoegdheden. Kan de regering hierover opheldering geven? Waarom is er voor gekozen, ondanks de vrij open bepalingen in de voorgestelde wet, de motiveringsplicht met enkele bepaalde aspecten niet uitdrukkelijk in de wet op te nemen? Wordt dit voor de afwijzing van aanvragen en intrekken van beschikkingen in de (in artikel 5 genoemde) beleidsregels opgenomen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, zal vervolgens ook een motiveringsplicht worden opgenomen in de beleidsregels voor de toepassing van de andere maatregelen?

Persoonlijke levenssfeer en het «persoonsverbod»

In het licht van het recht op persoonlijke levenssfeer en het «persoonsverbod» merkt de regering op dat ook hier geldt dat, gesteld dat bij oplegging van een persoonsverbod sprake is van een inmenging in het privéleven, de opgelegde maatregel slechts dan verenigbaar is met het EVRM indien de maatregel voorzien bij wet is, een legitiem doel dient en noodzakelijk is in een democratische samenleving. Ook hier, gelet op de bovenstaande vragen, plaatsen de leden van de VVD-fractie vraagtekens bij de voorzienbaarheid voor de betrokkenen. De aan het woord zijnde leden verwijzen naar het bovenstaande en zouden hier wederom van de regering graag toelichting, in de vorm van voorbeelden, krijgen.

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, in elk geval niet aan voorlopige hechtenis. Die is zwaarder in plaats van lichter.

De leden van de PvdA-fractie kunnen zich vinden in de opvatting dat een maatregel die inbreuk maakt op de persoonlijke bewegingsvrijheid alleen kan worden opgelegd voorzover aan de eisen van proportionaliteit, subsidiariteit en effectiviteit is voldaan. Zij zouden graag weten of het de bedoeling van de regering is dat de bestuursrechter de opgelegde maatregel «vol» aan deze eisen zal mogen toetsen of dat hij bij die toetsing de betrokken bestuursorganen een zekere vrije marge zal moeten gunnen. Deze leden 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 Vreemdelingenwet 2000, waarin het bijvoorbeeld fungeert als grond tot weigering van toegang (artikel 3, eerste lid, onder c, Vreemdelingenwet 2000) of tot beperking van de bewegingsvrijheid (artikel 56, eerste lid, Vreemdelingenwet 2000). 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.

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.

Het wetsvoorstel vereist dat de betrokkene op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met (de ondersteuning van) terroristische activiteiten. Deze leden merken op dat zij het criterium «gedragingen» een verbetering vinden ten opzichte van het wetsontwerp dat aan de adviesorganen is voorgelegd. Zij zouden graag vernemen welke maatstaf ten aanzien van het bestaan van de gedragingen zal moeten worden aangelegd. Zullen deze moeten vaststaan of zal de enkele aannemelijkheid dat de betrokkene de gedragingen heeft verricht, volstaan? Wat gebeurt er als de betrokkene gemotiveerd betwist dat hij zulke gedragingen heeft verricht? Op bijvoorbeeld bladzijde 11 van de memorie van toelichting worden diverse gedragingen beschreven. Met als afsluiting dat het niet om zo'n enkele gedraging moet gaan, maar om «een samenstel van gedragingen waaruit een bepaald patroon naar voren komt». Bij die voorbeelden komen gedragingen voor die grondrechtelijk zijn beschermd, zoals het frequenteren van bijeenkomsten die bekend staan om hun extremistische karakter of het bezoeken van extremistische websites. Acht de regering het mogelijk dat zo'n «samenstel van gedragingen» geheel bestaat uit gedragingen die elk afzonderlijk grondrechtelijk worden beschermd? Of moet er ook altijd een gedraging bij zijn die niet onmiddellijk grondrechtelijke bescherming geniet?

De «link» tussen gedragingen van de betrokkenen en (ondersteuning van) terroristische activiteiten achten deze leden problematisch. Is enig «verband» al voldoende of wordt een rechtstreeks verband geëist? Zij vragen de regering een nadere uiteenzetting op dit punt.

Met betrekking tot de twee vereisten:

- noodzakelijk met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid én;
- betrokkene op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan worden in de memorie van toelichting (bladzijde 18 en volgende) drie voorbeelden genoemd.

Met betrekking tot het eerste voorbeeld vragen de leden van de VVD-fractie de regering 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? Want kan men in dit voorbeeld niet al spreken van «aanwijzingen» in de zin van de terrorismewetgeving? Is de regering van mening dat de maatregel op deze manier wordt ingezet om zo het strafrechtelijk traject nog niet te hoeven bewandelen? Op deze wijze kan een persoon wel verboden worden zich ergens te begeven, zonder hiermee een onderzoek en mogelijke strafrechtelijke vervolging al te veel schade te berokkenen of veel bloot te hoeven geven.

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. Welke maatregel lijkt de regering in dit geval gepast? Een contactverbod met een twintigtal personen? Is dit vervolgens wel handhaafbaar?

Het derde voorbeeld is daarentegen een stuk duidelijker, maar ontlokt de leden van de VVD-fractie de vraag in hoeverre het opleggen van een bestuurlijke maatregel het strafrechtelijk onderzoek, dat duidelijk al is begonnen (er is wellicht al een verdachte of sprake van aanwijzingen), zal bemoeilijken. Er zal immers informatie moeten worden opengelegd en ook de betrokkene zal hierdoor openlijk geïnformeerd moeten worden over de bewuste gesignaleerde gedragingen. Hiermee zal hij zich vervolgens ook bewust worden van de mogelijkheid dat een strafrechtelijk onderzoek is ingezet.

Kortom, de leden van de VVD-fractie vragen 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 open staat. Of dienen de betrokken organen te kiezen voor het bewandelen van één van beide wegen?

De leden van de ChristenUnie-fractie achten de proportionaliteit en subsidiariteit van de voorgestelde maatregelen onvoldoende aangetoond. Deze leden zijn er nog niet van overtuigd dat het nu voorgestelde middel beter is dan de kwaal.

Tevens verzoeken de leden van de ChristenUnie-fractie de regering toe te lichten waarom zij het advies van de Raad van State (onder 3) niet overneemt om «een rechtstreeks verband met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan als voorwaarde te stellen» voor bepleite bestuurlijke maatregelen. Deze leden vragen de regering of de gevraagde bevoegdheidsuitbreidingen voor de uitvoerende macht op deze wijze niet in feite neerkomt op een verzoek om een «carte blanche» om in te grijpen in duurzaam uitgekristalliseerde vrijheden van Nederlandse burgers en andere rechtssubjecten.

6. Bevoegd orgaan

Het komt de leden van de CDA-fractie bij de beschouwingen over dit wetsvoorstel voor dat er snelle en flexibele procedures moeten zijn om informatie te kunnen melden daar waar hij thuishoort – en dat de zogenaamde 100 000 mensen die iets met bestrijding van terrorisme te maken hebben, onderling ook goed hun informatie zouden moeten kunnen uitwisselen. Het verheugt deze leden dat de regering stelt dat daarvoor regels moeten worden aangepast. Is hierin al voorzien met de Wijziging van de Wet politiegegevens? Diezelfde leden betreuren het dat in de toelichting nergens is verwezen naar de begin 2006 ingezette campagne om de terrorismedreiging bij het grote publiek onder de aandacht te brengen. Immers, naast Politie, IND, MIVD, KMar en anderen worden toch ook die 100 000 geacht hun steentje, lees informatie, bij te dragen aan de voorkoming van terroristische aanslagen. Acht de regering het bijvoorbeeld denkbaar dat uit een behandeld proces-verbaal op een parket blijkt dat een niet verdacht persoon in aanmerking zou kunnen komen voor een bestuurlijke maatregel? Wie verzamelt al die informatie en gegevens? Dat leidt onvermijdelijk tot het volgende.

Natuurlijk hoeft een persoon tegen wie een bestuurlijke maatregel is uitgebracht niet per se in het strafrechtelijke traject terecht te komen, hopelijk zelfs niet, aldus de leden van de CDA-fractie. Maar de grens tussen nog niet verdacht zijn (er kunnen dan dus dwangmiddelen ingezet worden) en het in wetsvoorstel 30 164 ingevoerde begrip «aanwijzing» (waarbij ook dwangmiddelen ingezet kunnen worden) lijkt niet zo groot. Zo wordt het voorbeeld aangehaald van de persoon die in Pakistan een trainingskamp heeft gevolgd, een extremistisch-fundamentalistische variant van de islam aanhangt en geregeld fundamentalistische websites bezoekt, als voorbeeld van iemand tegen wie een maatregel zou kunnen

worden uitgevaardigd. Maar dit voorbeeld wordt ook gegeven om de noodzaak van inzet van bijzondere opsporingsmiddelen aan te geven. De vraag is natuurlijk of het hier om het een óf het ander gaat of het een én het ander, met andere woorden: zijn op basis van dezelfde gegevens deze twee verschillende, op de wet gebaseerde acties mogelijk? Hoe zal de verhouding zijn tussen enerzijds de drang van politie en Openbaar Ministerie om bij een mogelijke verdachte een zaak te maken en anderzijds het mogelijk te (moeten) maken dat een potentiële verdachte wetenschap krijgt van hetgeen over hem bekend is doordat hij een bestuurlijke maatregel krijgt uitgevaardigd? Hoe zullen beslissingen van deze aard verlopen? Wie heeft de uiteindelijke zeggenschap? Zal daar geïnstitutionaliseerd overleg over plaatsvinden? Dezelfde vraag geldt voor de situatie als de AIVD met een rapport komt waarin bepaalde gegevens staan over terroristische activiteiten dan wel situaties. Aan wie rapporteert de AIVD, wie beslist erover hoe de gang van de gegevens zal zijn: naar het bestuur of naar het OM en de daaraan te verbinden rechtsgevolgen als enerzijds de bestuurlijke maatregel en anderzijds het strafrechtelijk onderzoek? Het voorgestelde artikel 1, tweede lid, lijkt voor deze problematiek een te simpel antwoord, dat wil zeggen: dit artikel treedt pas in werking als de eerder geschetste problemen zijn opgelost.

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

De regering merkt op dat het aan de AIVD is en blijft om te bepalen of hij een ambtsbericht uitbrengt. Betekent dit niet, zo vragen de leden van de PvdA-fractie, dat deze dienst in feite bepaalt of een maatregel zal worden opgelegd? Zal deze dienst op enige wijze vooraf overleggen met de minister van BZK over het gevaar van doorkruising van een lopend onderzoek? Op welke wijze is de Kamercommissie die toezicht houdt op het functioneren van de AIVD hierbij betrokken?

Weliswaar benadrukt de regering (bladzijde 41 memorie van toelichting) dat informatie waarop een bestuurlijke maatregel wordt gebaseerd, niet alleen van de AIVD afkomstig hoeft te zijn maar dat er ook andere bronnen (zoals politie, OM en IND) kunnen zijn. De leden van de PvdA-fractie vragen op welke wijze die informatie tot een van de bestuurlijke maatregelen zal leiden. Kan ook een vrijspraak door een strafrechter bijvoorbeeld de informatie opleveren die aanleiding kan vormen tot een bestuurlijke maatregel?

In het kader van het bevoegd orgaan stelt de regering duidelijk dat een centrale toepassing – nu het immers gaat om de bescherming van de nationale veiligheid – met het oog op de opbouw van ervaring en de toepassing van uniform beleid het meest wenselijk is. De leden van de VVD-fractie willen de regering, gelet op deze zienswijze, vragen waarom zij er dan niet voor heeft gekozen om ook de bevoegdheid om vergunningen, ontheffingen en subsidies van een natuurlijke persoon of een rechtspersoon af te wijzen of in te trekken, of nadere voorschriften op te leggen, op centraal niveau toe te passen. Waarom is de bevoegdheid niet geheel bij de minister gelegd, maar toetst deze de beschikking om vervolgens een verklaring van geen bezwaar af te kunnen geven? Zal er niet vaak sprake zijn van een situatie waar maatregelen verschillende gemeentegrenzen zullen overschrijden? Wat is naar mening van de regering de meerwaarde van deze wijze van bevoegdheidsverdeling?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of hun verwachting gerechtvaardigd is dat er veel rechtspraak uitgelokt zal worden over de voorgestelde bestuursmaatregelen en wel in het bijzonder met betrekking tot de bepalingen over het verkrijgen van gegevens ten behoeve van voorgestelde bestuursmaatregelen. Zal dit wetsvoorstel gevolgen hebben voor

de verdragen over internationale uitwisseling van informatie in het kader van het tegengaan van internationaal terrorisme? Deze leden vragen welke verandering kan worden verwacht in de huidige samenwerking met buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten bij invoering van dit wetsvoorstel.

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. Hoe kan bijvoorbeeld een gebiedsverbod voor een persoon voor een bepaald deel van Nederland voorkomen dat in een ander deel van het land dezelfde persoon een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid? Dezelfde vraag kan worden gesteld ten aanzien van een persoonsverbod. Als iemand wordt verboden zich op te houden in de nabijheid van een bepaalde politicus, dan kan die persoon er toch ook voor kiezen om zich op te houden in de nabijheid van een andere politicus en daarmee mogelijk eveneens de nationale veiligheid bedreigen? Tevens vragen deze leden of het opleggen van een bestuurlijke maatregel – gelet op voorgaande gedachten – niet ook een averechts effect kan hebben. Kan het opleggen van een bestuurlijke maatregel aan iemand die geen verdachte is, niet ook juist die persoon stigmatiseren of radicaliseren als die persoon meent dat de maatregel onterecht is opgelegd? Opgemerkt wordt dat na het verstrijken van de geldigheidsduur de maatregel nog een aantal malen kan worden verlengd. Begrijpen de leden van de PvdA-fractie het goed dat de beslissing tot verlenging van de maatregel op zichzelf ook binnen de geldigheidsduur van de lopende maatregel mag worden genomen, maar dat de termijn van verlenging op zijn vroegst ingaat op het moment waarop de eerdere termijn eindigt? Anders zou mogelijkerwijs een gat ontstaan tussen het moment waarop de duur van de oorspronkelijke maatregel verstrijkt en het moment waarop de verlenging ingaat.

In de memorie van toelichting beklemtoont de regering dat iedere beperking van de bewegingsvrijheid steeds afzonderlijk zal moeten worden gemotiveerd. Er wordt tevens een aantal zaken genoemd die in ieder geval in de motivering genoemd dienen te worden, zoals een exacte omschrijving van het gebied waar betrokkene zich niet mag bevinden. De leden van de VVD-fractie vragen de regering wat er minimaal in iedere motivering bij opgelegde maatregelen, en de andere beschikkingen, opgenomen dient te worden.

In het vijfde lid van artikel 3 is de bepaling opgenomen dat de minister een maatregel moet intrekken zodra deze niet langer noodzakelijk is met het oog op de nationale veiligheid. Kan de regering de leden van de VVD-fractie vertellen of dit zal dienen te gebeuren op aanwijzing van betrokkene of dat er steeds een tussentijdse toetsing en beoordeling van de situatie door de minister zal plaatsvinden?

De leden van 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 in de uitwerking van het voorstel. Zij vragen de regering daarbij naar de te verwachten effecten en mogelijkheden van elk van de bepleite bestuursmaatregelen afzonderlijk dan wel in verschillende combinaties.

Het gebiedsverbod

De regering merkt op dat een maatregel niet dan indien bijzondere omstandigheden daartoe nopen, de betrokkene in de uitoefening van zijn godsdienst of levensovertuiging zal mogen beperken of de mogelijkheden voor betrokkene om in zijn levensonderhoud en dat van zijn gezinsleden te voorzien. De leden van de PvdA-fractie vragen of het opleggen van een dergelijke maatregel niet het middel is om de betrokkene verder het pad van de radicalisering op te duwen. Ditzelfde geldt voor de geopperde mogelijkheid om onder bijzondere omstandigheden een gebiedsverbod op te leggen dat zich uitstrekt tot de vaste woon- of verblijfplaats van de betrokkene.

Het persoonsverbod

De leden van de CDA-fractie vragen of een persoonsverbod ook mogelijk is ten opzichte van een mede-«verdachte»-betrokkene. Zij zien dan echter bijna een vergaderverbod opdoemen. Is daaraan gedacht?

De leden van de PvdA-fractie hebben enige vraagtekens bij het begrip «in de nabijheid van». Terecht merkt de regering op dat de omschrijving zodanig moet zijn dat geen misverstanden kunnen ontstaan over de reikwijdte van een opgelegd verbod. Stel echter dat het verbod inhoudt dat de betrokkenen zich niet binnen in een straal van een kilometer rondom een bewindspersoon mogen bevinden, komt dan zo'n verbod niet (ook) neer op een verbod zich in 's-Gravenhage op te houden? Moet de maatregel altijd gerelateerd zijn aan een met name genoemd persoon?

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.

8. Rechtsbescherming

Algemeen

Naar de mening van de leden van de PvdA-fractie stelt de Raad voor de Rechtspraak terecht de vraag «of de wetgever de rechter wel in staat stelt op een verantwoorde wijze zijn oordeel te vormen. Vage normen geven de onderhavige bestuurlijke maatregelen een onbepaald bereik. Niet valt te verwachten dat de rechter over veel feitelijke informatie zal beschikken bij het vormen van zijn oordeel» (Raad voor de Rechtspraak zoals aangehaald in memorie van toelichting, bladzijde 34). Deze leden sluiten zich aan bij deze opvatting en vragen de regering hoe kan worden voorkomen dat dit «gevaar» zich zal verwezenlijken.

De leden van de PvdA-fractie zouden graag vernemen welke gevolgen de bestuursrechter of de strafrechter zal kunnen verbinden aan de constatering dat de belanghebbende ten onrechte niet is gehoord vóór het nemen van de beslissing. Deze leden vragen ook waarom in sommige gevallen van deze hoorplicht zou afgeweken dienen te worden. De regering stelt in de memorie van toelichting (bladzijde 26) dat van die hoorplicht dient te worden afgeweken indien het horen van de belanghebbende zou kunnen leiden tot het niet behalen van het beoogde doel namelijk het tegengaan van terroristische activiteiten. Wanneer wordt door het horen van een belanghebbende dat beoogde doel niet bereikt? Wordt in het geval de

belanghebbende wordt gehoord, niet meteen ook de zaak waar het om gaat «stukgemaakt» en daarmee het doel van het tegengaan van terroristische activiteiten bereikt?

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 ook al de nodige expertise is opgebouwd in het berechten van verdachten van terroristische activiteiten.

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. Kan de regering meedelen wat hiervan de consequenties zullen zijn? De bestuursrechter toetst de rechtmatigheid van de toegepaste bevoegdheden en opgelegde maatregelen en beschikkingen immers marginaler dan de strafrechter dat eventueel in een later stadium zou doen. De leden van de VVD-fractie menen dat het niet de bedoeling kan zijn dat die personen die niet ageren tegen een maatregel 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. Wat is op dit punt de mening van de regering? Voorziet zij ook dergelijke onwenselijke gevolgen voor de geboden rechtsbescherming?

Tot slot vragen de leden van de VVD-fractie of de regering toelichting kan geven over de informatie die de (bestuurs- en/of straf-)rechter bij de beoordeling ter beschikking zal hebben. Voorziet de regering dat bij het instellen van beroep tegen een maatregel de rechter door gebrek aan informatie (in verband met de vertrouwelijkheid van AIVD informatie) zich genoodzaakt zal achten de rechtmatigheid in twijfel te trekken? Zo nee, waarom niet?

De leden van de VVD-fractie menen dat, gezien de mogelijk verstrekkende gevolgen van het afwijzen van aanvragen en intrekken van beschikkingen, de hoorplicht in beginsel nageleefd dient te worden. Bij het toepassen van de voorgestelde bevoegdheden zal de betrokkene toch openlijk hiervan op de hoogte worden gebracht? Het doel van de bestuurlijke maatregelen is volgens de regering ook deels het waarschuwen en signaleren van de betrokkene. Kan de regering toelichten in welke gevallen, en onder welke voorwaarden, er van de hoorplicht zal worden afgeweken?

Vertrouwelijke informatie

Elders in de memorie van toelichting merkt de regering op 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 de leden van de PvdA-fractie. In hoeverre is de informatie die de bestuursrechter kan toetsen, anders dan de informatie voor een strafrechter die moet oordelen over een overtreding van de bestuurlijke maatregel?

Opgemerkt wordt dat uit jurisprudentie, vooral in het kader van het vreemdelingenrecht, op het gebied van artikel 8:29 Awb 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. Deze leden zouden graag een meer concrete verwijzing naar deze jurisprudentie zien. 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 appelland ligt.

9. Handhaving

De leden van de CDA-fractie willen graag meer vernemen over de handhaving van de bestuurlijke maatregelen. Er wordt in de toelichting gesproken over een handhavingsarrangement, dat in de plaatselijke driehoek kan worden afgesloten. Dat laat onverlet dat daaraan een afspraak voorafgaat hoe een maatregel zinvol kan worden gehandhaafd. De regering geeft als voorbeeld een gebiedsverbod op Koninginnedag. Hoe ziet de regering een handhaving voor zich bij een massaliteit van mensen, zoals op Koninginnedag? De Raad van Hoofddcommissarissen oppert de mogelijkheid van elektronische controle. De regering wijst dat af. Wat is het oordeel van de regering over elektronische gezichtsherkenning die binnenkort op grote schaal mogelijk wordt? De leden van de CDA-fractie zijn in elk geval verheugd dat de regering dan wel de minister van Justitie het probleem ziet en daarvoor initiatieven zal ontwikkelen. De genoemde leden zien daar in elk geval een probleem dat oplossing behoeft.

Wat de voorgestelde strafbedreiging van het handelen in strijd met een ex artikel 2 opgelegde maatregel betreft, trekt de regering een vergelijking met – onder andere – het handelen in strijd met een gebiedsverbod of meldingsplicht opgelegd krachtens de Vreemdelingenwet 2000, dat als overtreding wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste zes maanden of een geldboete van de tweede categorie. Vervolgens wordt de conclusie getrokken dat, nu de voorgestelde maatregelen de bescherming van de nationale veiligheid dienen, dit belang rechtvaardigt dat het opzettelijk handelen in strijd met zo'n maatregel als misdrijf wordt bestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of een geldboete van de derde categorie. Deze conclusie bevreemdt de leden van de PvdA-fractie. Zien zij het goed, dan kunnen de op grond van de Vreemdelingenwet 2000 op te leggen vrijheidsbeperkende maatregelen ook het belang van de bescherming van de nationale veiligheid dienen. Artikel 56 Vreemdelingenwet 2000 laat immers het opleggen van zulke maatregelen toe, «indien het belang van de (...) nationale veiligheid zulks vordert». Het komt deze leden dan ook voor dat de voorgestelde strafbedreiging niet zonder meer kan voortvloeien uit een vergelijking met de strafbepalingen van de Vreemdelingenwet 2000. Aan de andere kant wijzen deze leden op andere strafbepalingen inzake het niet nakomen van bevelen, zoals de artikelen 26 en 33 van de Wet op de economische delicten. Het betreft hier misdrijven, die minder zwaarwegende belangen beogen te beschermen dan het onderhavige wetsvoorstel, maar waarop een zwaardere straf is gesteld (gevangenisstraf voor de duur van twee jaren of een geldboete van de vierde categorie).

Volgens de regering in de memorie van toelichting ligt het voor de hand dat de persoonsgegevens van de betrokkene, met inbegrip van zijn signalement, aan de betrokken regiokorpsen zullen worden verstrekt. Zullen, indien voorhanden, ook foto's van de betrokkene worden verstrekt, zo zouden deze leden graag vernemen.

De leden van de PvdA-fractie hebben enkele vragen ingeval de belanghebbende een opgelegde bestuurlijke maatregel overtreedt. Deze belanghebbende zal zich voor de strafrechter dienen te verantwoorden. Is het mogelijk dat die strafrechter dezelfde feiten die mogelijk in een eerdere strafzaak onvoldoende bleken te zijn voor een veroordeling, nu opnieuw in het kader van een overtreding van de bestuurlijke maatregel zou afwegen? Zo ja, waarom zou deze laatste strafrechter anders oordelen over die feiten dan de strafrechter in de eerdere zaak? Zo nee, waarom niet? Kan een strafrechter altijd ook de rechtmatigheid van een bestuur-

lijke maatregel toetsen of zijn daarop uitzonderingen? Maakt het verschil of een belanghebbende eerder bij de bestuursrechter de opgelegde maatregel heeft aangevochten? Kan de strafrechter die moet oordelen over overtreding van die bestuurlijke maatregel, dezelfde feiten als de bestuursrechter toetsen?

Waarom zou een belanghebbende een opgelegde bestuurlijke maatregel überhaupt bij de bestuursrechter aanvechten als ingeval van overtreding van die maatregelen een strafrechter alle feiten – en wellicht zelfs meer feiten – kan toetsen, omdat daar via de regeling van afgeschermd getuigen ook AIVD-medewerkers kunnen worden gehoord?

Met het oog op de effectiviteit van de voorgestelde bevoegdheden hebben de leden van de VVD-fractie nog vragen bij de effectiviteit van handhaving. Heeft de regering enig inzicht in het aantal personen dat ten gevolge van gebieds- of contactverboden door de politie 24 uur per dag geobserveerd zal dienen te worden? Hoeveel politiecapaciteit zal hiervoor ingezet dienen te worden en wat zijn hiervan de te verwachten kosten?

10. Het afwijzen van aanvragen en intrekken van beschikkingen

De regering meldt in de memorie van toelichting dat bij vergunningen (in materiële zin) kan worden gedacht aan vergunningen voor activiteiten die in potentie kunnen worden misbruikt voor terroristische activiteiten. De leden van de PvdA-fractie vragen of daarbij ook kan worden gedacht aan bijvoorbeeld een vreemdelingenrechtelijke verblijfsvergunning. Immers, zo veronderstellen deze leden, het rechtmatige verblijf in Nederland zou in potentie kunnen worden misbruikt ter ontplooiing van terroristische activiteiten. Zo ja, dan zijn deze leden 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 verblijfsvergunning in te trekken, indien de betrokken vreemdeling gevaar oplevert voor de openbare orde of de nationale veiligheid. Is het voorgestelde artikel 5 een *lex specialis* ten opzichte van de Vreemdelingenwet 2000?

Het valt deze leden 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. Zit daar een bijzondere gedachte achter? Overigens vragen deze leden of met de beschrijving «activiteiten die in potentie kunnen worden misbruikt voor terroristische activiteiten» (memorie van toelichting, bladzijde 31) de afbakening van het gebruik van de voorgestelde bestuurlijke maatregel niet te onbepaald is. De regering stelt dat een limitatieve opsomming van vergunningen niet is te geven, maar zou de regering niet toch een poging tot afbakening van het begrip «in potentie» kunnen geven? Welke vergunningen lenen zich niet om zelfs maar in potentie te worden gebruikt voor terroristische activiteiten?

II. ARTIKELEN

Artikel 3

Begrijpen de leden van de PvdA-fractie het goed dat de termijn van ten hoogste drie maanden begint te lopen: (1), indien de beslissing meteen op schrift is gesteld: vanaf het moment waarop de bekendmaking overeenkomstig artikel 3:41 Algemene wet bestuursrecht (Awb) heeft plaatsgevonden en (2) indien de beslissing niet tevoren op schrift kon worden gesteld: vanaf het moment waarop de beslissing op een door de minister van BZK te bepalen wijze bekend is gemaakt?

Deze leden nemen aan dat onder maand wordt verstaan een periode van

dertig dagen. Zij zouden graag vernemen of de termijn van ten hoogste drie maanden, voorzover zij op een zaterdag, zondag of algemeen erkende feestdag eindigt, ingevolge artikel 1, eerste lid, van de Algemene termijnenwet (Atw) wordt verlengd tot en met de eerstvolgende dag die niet een zaterdag, zondag of algemeen erkende feestdag is. Zien deze leden het goed dat de termijn van ten hoogste drie maanden niet valt onder het bereik van artikel 4 Atw, dat de daar genoemde termijnen uitsluit van toepassing van de Atw? Indien de termijn van ten hoogste drie maanden inderdaad wordt verlengd overeenkomstig de Atw, welke gevolgen heeft dat dan voor de in het voorgestelde tweede lid genoemde termijn van ten hoogste twee jaren? Wat wordt overigens in dit wetsvoorstel verstaan onder een jaar: een kalenderjaar of een periode van 365 dagen?

Het komt deze leden voor dat een beslissing als bedoeld in het zesde lid niet een beslissing kan zijn als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), omdat zij – op dat moment nog – niet schriftelijk is. Betekent dit dat de betrokkene geen beroep kan instellen, zolang de op schrift gestelde beslissing hem nog niet overeenkomstig artikel 3:41 Awb bekend is gemaakt? Valt het opzettelijk niet naleven van de – nog niet – op schrift gestelde beslissing onder de reikwijdte van het voorgestelde artikel 7, eerste lid? Welke gevolgen heeft het niet onverwijld op schrift stellen en bekendmaking van de beslissing?

Op verschillende plaatsen in de memorie van toelichting wordt – terecht – het grote belang van een zo exact mogelijke omschrijving van de opgelegde verplichting beklemtoond. Hoe denkt de regering te waarborgen dat in het in het voorgestelde zesde lid voorziene geval geen discussie kan ontstaan over (het moment van) de bekendmaking en de exacte inhoud van de opgelegde verplichting?

Artikel 9

De voorgestelde wijziging van de negatieve lijst betreft de weigering van een verklaring van geen bezwaar en is bedoeld om te voorkomen dat het bestuursorgaan rechtsmiddelen kan aanwenden tegen de weigering van zo'n verklaring. 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 maken en beroep instellen tegen de beslissing tot afgifte van een verklaring van geen bezwaar, indien het bestuursorgaan overgaat tot intrekking of afwijzing van een beschikking.

Er staat, voor de bevoegdheid om vergunningen, ontheffingen en subsidies van een natuurlijke persoon of een rechtspersoon af te wijzen of in te trekken, voor de betrokkene geen rechtstreeks beroep open bij de bestuursrechter. De voorgestelde algemene weigeringsgrond wijkt hiermee af van het huidige systeem van het bestuursrecht waar tot op heden weigeringsgronden altijd nader ingekaderd zijn. De leden van de VVD-fractie vragen de regering of de weigeringsgrond toch niet enige inkadering behoeft.

Artikel 10

Wegens eerder genoemde principiële twijfels bepleiten de leden van de ChristenUnie-fractie om aan deze wet tot uitbreiding van de staatsmacht (als antwoord op langdurige bedreigingen van de openbare orde) enkel een tijdelijke werking toe te kennen van een aantal jaren, waarna de

Staten-Generaal moeten besluiten tot een verdere legitimiteit ervan. Is de regering bereid artikel 10 van voorliggend wetsvoorstel in die zin aan te passen, zo vragen deze leden.

De voorzitter van de commissie,
Noorman-den Uyl

De griffier van de commissie,
De Gier