

De Minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
D.t.v. mr. E.A. Brijder
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Ontwikkeling

bezoekadres
Juliana van Stolberglaan 4
2595 CL 's-Gravenhage

correspondentieadres
Postbus 90614
2509 LP 's-Gravenhage

datum 15 juli 2005
contactpersoon W.M.C.J. Rutten-van Deurzen
doorkiesnummer 070 – 361 9819
e-mail W.Rutten@rvdr.drp.minjus.nl
ons kenmerk UIT 6889 /ONTW WR
uw kenmerk 2005-0000081582
onderwerp Wetsvoorstel bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid

t 070 – 361 9723
f 070 – 361 9746

Geachte heer Remkes,

Bij brief van 19 mei 2005 (ingekomen 26 mei 2005) met kenmerk 2005-0000081582 verzocht u de Raad voor de rechtspraak (hierna de Raad) advies uit te brengen inzake het wetsvoorstel Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid (hierna het wetsvoorstel). U gaf de Raad daarbij een adviestermijn van ongeveer een maand (uiterlijk 24 juni 2005). Gelet op het belang van het wetsvoorstel en de daaruit voortvloeiende consequenties voor de Rechtspraak, heeft de Raad u er bij brief van 3 juni 2005 (met kenmerk UIT 6483/ONTW WR) op geattendeerd dat de Raad zich genoodzaakt ziet vast te houden aan de met de Minister van Justitie overeengekomen gebruikelijke adviestermijn van acht weken.

Het wetsvoorstel vindt zijn oorsprong in uw brief aan de Tweede Kamer van 24 januari 2005.¹ Het is ingegeven door de dreiging van terrorisme en bedoeld om de overheid in het belang van de nationale veiligheid en ter voorkoming en bestrijding van terrorisme, instrumenten te geven om op te kunnen treden tegen natuurlijke en rechtspersonen als strafrechtelijk en strafvorderlijk optreden (nog) niet of niet meer mogelijk is. Het wetsvoorstel maakt deel uit van een samenhangend stelsel van maatregelen en beleid dat de regering in het kader van de bestrijding van terrorisme heeft voorgesteld.

Het wetsvoorstel houdt kort gezegd in dat:

- de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan personen die op grond van feiten en omstandigheden in verband kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan, een maatregel kan opleggen, strekkende tot beperking van de vrijheid van beweging inhoudende dat:
 - hen wordt verboden zich in of in de omgeving van een of meer objecten dan wel in een bepaald gedeelte of bepaalde delen van Nederland te bevinden (gebiedsverbod);
 - hen wordt verboden zich in de omgeving van een of meer personen te bevinden (persoonsverbod);

¹ Kamerstukken II 2004/05, 29 754, nr. 5.

datum 15 juli 2005
kenmerk UIT 6889 /ONTW WR
pagina 2 van 7

- hen een verplichting tot periodieke melding bij de korpschef van hun woon- of verblijfplaats wordt opgelegd (meldingsplicht).
- bestuursorganen subsidies, vergunningen of ontheffingen kunnen weigeren of kunnen intrekken indien de aanvrager, subsidieontvanger of vergunninghouder op grond van feiten en omstandigheden in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan en ernstig gevaar bestaat dat de vergunning, subsidie of ontheffing mede zal worden gebruikt ten behoeve van terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan.

Opzettelijk handelen in strijd met de hiervoor genoemde maatregelen zal worden gekwalificeerd als een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis mogelijk is.

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.

1. Vage criteria en open normen

In het wetsvoorstel ontbreekt een definitie van wat “terroristische activiteiten” zouden zijn. De Memorie van Toelichting geeft aan dat daaraan een ruime invulling moet worden gegeven, ruimer in ieder geval dan de strafrechtelijke definitiebepalingen t.a.v. terroristische misdrijven². Hoeveel ruimer wordt echter niet helder geduid. Dit verdient te meer aandacht, omdat er vele opvattingen zijn omtrent wat als “terroristische activiteiten” moeten worden beschouwd. Evenzeer kan men zich veel en tegelijkertijd weinig voorstellen bij de invulling van het definitie-onderdeel “in verband kan worden gebracht met...”. De thans in het wetsvoorstel opgenomen definitie geeft naar het oordeel van de Raad onvoldoende concrete aanknopingspunten voor de toepassing van de door het voorstel mogelijk gemaakte maatregel en voor de rechterlijke toetsing daarvan.

Het verdient naar het oordeel van de Raad de voorkeur dat qua terminologie de verschillende wetsvoorstellen inzake terrorismebestrijding beter op elkaar worden afgestemd. Zo hanteert het onderhavige wetsvoorstel de terminologie “*in verband gebracht kan worden met terroristische activiteiten*” als basis voor de bestuurlijke maatregel. Het wetsvoorstel Bijzondere bevoegdheden tot opsporing van terroristische misdrijven noemt als grond voor het mogen inzetten van bijzondere opsporingsmethoden “*aanwijzingen van (de voorbereiding van) een terroristisch misdrijf*”, terwijl voor de toepassing van inverzekeringstelling en inbewaringstelling sprake dient te zijn van een *verdenking van (voorbereiding van) een terroristisch misdrijf*. Onvoldoende wordt duidelijk wat het feitelijke verschil tussen al deze omschrijvingen is, waardoor de afbakening tussen genoemde bevoegdheden diffuus wordt. Ook gezien de in de Memorie van Toelichting aangegeven, en hierna nader te bespreken, relatie tussen de bestuurlijke maatregel en de strafrechtelijke afdoening van de overtreding daarvan, is het van belang dat zo veel mogelijk met een eenduidig begrippenkader wordt gewerkt.

² Zie bijv. artikel 83a Sr.

datum 15 juli 2005
kenmerk UIT 6889 /ONTW WR
pagina 3 van 7

2. Verstrekken van informatie door de AIVD en toepassing van artikel 8:29, eerste lid, Awb

De Raad wijst erop dat de feitelijke grondslag voor alle maatregelen in het onderhavige wetsvoorstel in de regel voortvloeit uit informatie die door de veiligheidsdiensten wordt aangeleverd. Het problematische van het door deze bronnen verschaft materiaal is dat het niet of nauwelijks verifieerbaar is.

De informatie waarop een bestuurlijke maatregel wordt gebaseerd zal vrijwel altijd afkomstig zijn van de AIVD. Voor die dienst is het echter problematisch die informatie met enige detaillering te verstrekken, want daardoor worden betrokkene(n) gewaarschuwd, en informanten en onderzoekers mogelijk in gevaar gebracht. Het valt op dat het wetsvoorstel niet voorziet in het moeten verstrekken van informatie door de AIVD aan bestuur en/of de rechter, zelfs niet indien daar door de rechter nadrukkelijk om wordt verzocht. Voor betrokkene is het in die situatie zeer moeilijk zich te verweren. Dit betekent dat het voor de rechter moeilijk -zo niet onmogelijk- is vast te stellen of het aan hem voorgelegde, bestreden besluit op een deugdelijke feitelijke grondslag berust en daarmee voldoet aan de eisen die de artikelen 3:46 resp. 7:12, eerste lid, Awb stellen.

In het licht van het voorgaande zal waarschijnlijk in de rechtspraak de uitleg en toepassing van artikel 8:29, eerste lid, Awb een belangrijke rol gaan spelen. Ingevolge deze bepaling kan, indien de nationale veiligheid in het geding is, de Minister de rechtbank weigeren inlichtingen te verstrekken, dan wel de informatieverstrekking beperken tot het alleen aan de rechtbank ter inzage geven van stukken. Indien de Minister stelt dat de nationale veiligheid oplegging van een bestuurlijke maatregel vergt, maar de feitelijke onderbouwing daarvan aan de rechter onthoudt, verkeert de bestuursrechter in de onmogelijkheid dit besluit te toetsen. Indien de Minister ter uitsluitende kennisneming door de rechter de onderliggende stukken verstrekt, doet zich het probleem voor dat de rechter slechts met toestemming van de betrokkene jegens wie de maatregel is opgelegd, zijn uitspraak mede op de voor betrokkene verborgen gehouden informatie mag baseren. De opmerking in de Memorie van Toelichting dat indien betrokkene zijn toestemming onthoudt dat voor zijn risico is, is niet een geheel juiste weergave van de jurisprudentie ter zake. Deze geeft een genuanceerder beeld te zien.

De passage in de Memorie van Toelichting waarin wordt gesteld dat de rechter een AIVD-medewerker als getuige kan oproepen, miskent de processuele realiteit. Juist de moeilijkheden die hiermee gepaard gaan, gegeven de structurele weigerachtigheid van de AIVD om haar medewerkers toestemming te geven in rechte verklaringen af te leggen, hebben in de strafrechtelijke context nog recent tot een speciaal wetsvoorstel (de afgeschermd getuige) geleid. Zonder nadere regelgeving kan het zo goed als uitgesloten worden geacht dat AIVD-medewerkers ten overstaan van de bestuursrechter als getuigen zullen verklaren omtrent de aan de bestuurlijke maatregel ten grondslag liggende feiten en omstandigheden.

De diverse vormen van geheimhouding die de bestuurlijke maatregel omringen zullen naar verwachting de bestuursrechter in een lastig parket brengen. Moeilijk valt in te zien hoe hij gefundeerd invulling zal kunnen geven aan zijn rechtsbeschermingsfunctie en wettelijke motiveringsplicht.

datum 15 juli 2005
kenmerk UIT 6889 /ONTW WR
pagina 4 van 7

3. Rechtsbescherming

De Raad acht het gewenst de voorziene rechterlijke toetsing ex nunc niet te beperken tot de voorzieningen-procedure in de bezwaarfase – de redactie van artikel 4, tweede lid, van het wetsvoorstel suggereert dit door de koppeling aan het besluit in primo – maar (ook) van toepassing te verklaren op de behandeling van het beroep. Omdat een beperking van de bewegingsvrijheid van de betrokkene in het geding is, moet het doel van de beroepsprocedure met name zijn het verkrijgen van een oordeel over de vraag of de maatregel nog moet voortduren.

Voorts valt niet in te zien waarom het wetsvoorstel de ex nunc toetsing beperkt tot “de feiten en omstandigheden die zich hebben voorgedaan na het opleggen, onderscheidenlijk wijzigen, van de maatregel”.

De Raad wijst er voorts op dat het wetsvoorstel mogelijk maakt dat achtereenvolgens – en deels tegelijkertijd, afhankelijk van de snelheid van behandeling – inzake een telkens verlengde maatregel acht bezwaar- of beroepsprocedures lopen, met daarenboven nog eventuele procedures in verband met fictieve besluiten, opheffingen en wijzigingen en de daarbij behorende verzoeken voorlopige voorziening. Op die wijze zullen per betrokken individu zo’n vijftien procedures kunnen worden gevoerd. Het wetsvoorstel ter zake van de maatregel ex paragraaf 2 voorziet immers in een reeks van besluitmomenten (gedurende twee jaren om de drie maanden een besluit over een verlenging van de maatregel met tussentijds nog besluiten over verzoeken om ontheffing alsmede verzoeken om opheffing van de maatregel).

De Raad acht het gewenst dat u zich beraadt op bijzondere termijnen voor behandeling van (bezwaar en) beroep of op een wettelijke fictie leidend tot een gebundelde behandeling. Voor bijzondere termijnen van behandeling kan ter vergelijking worden gewezen op de rechtsbescherming inzake de maatregel van bewaring krachtens de Vreemdelingenwet 2000.

In verband met de aan de maatregelen ex paragraaf 2 inherente beperking van de persoonlijke vrijheid, alsmede de daaraan ten grondslag liggende informatie van veiligheidsdiensten, ter zake waarvan door de Minister zeker een beroep zal worden gedaan op artikel 8:29 van de Awb, geeft de Raad in overweging te voorzien in (een verplichte) procesvertegenwoordiging door een raadsman.

Voor de maatregelen ex paragraaf 3 lijkt de verlening van de verklaring van geen bezwaar geen separate rechtsingang op te leveren. De verklaring strekt er toe de bevoegdheid te constitueren van het bestuursorgaan om een maatregel toe te passen en kan waarschijnlijk geacht worden in de maatregel op te gaan. Dit zou anders kunnen liggen indien, hetgeen niet geheel uitgesloten kan worden, derden, bijvoorbeeld Schiphol of het Havenbedrijf Rotterdam om oplegging van een maatregel verzoeken.

In elk geval dient zich de vraag aan of tegen weigering van de verklaring van geen bezwaar afzonderlijke rechtsmiddelen openstaan voor het bestuursorgaan. Denkbaar is immers dat het decentrale bestuursorgaan op basis van harde informatie van de veiligheidsdiensten tot een voornemen komt, terwijl de Minister om hem moverende redenen weigert de verklaring van geen bezwaar te verlenen.

datum 15 juli 2005
kenmerk UIT 6889 /ONTW WR
pagina 5 van 7

Strafrechtelijke vervolging na overtreding bestuurlijke maatregel

Overtreding van de bestuurlijke maatregel levert ingevolge het wetsvoorstel een misdrijf op waarvoor voorlopige hechtenis kan worden toegepast. Het betreffende artikel wordt daartoe opgenomen in artikel 67 Sv. Voor toepassing van voorlopige hechtenis dient echter niet alleen sprake te zijn van ernstige bezwaren ten aanzien van de betrokkenheid bij een strafbaar *feit*, maar is ex artikel 67a Sv ook vereist dat zich een specifieke *grond* voordoet. “Veiligheid van de staat” is hier denkbaar (artikel 67a, lid 2, onder 2 Sv), maar dan zal de Officier van Justitie het bestaan van deze grond voor de -hier vol toetsende- strafrechter aannemelijk moeten kunnen maken. Daarmee is gegeven dat de complexe discussie over de bewijsvoering in strafzaken betreffende terroristische misdrijven ook zal doorwerken in de beoordeling van de rechtmatigheid van de vervolging na overtreding van de bestuurlijke maatregel.

Indien na overtreding van de bestuurlijke maatregel aannemelijk is dat de veiligheid van de staat de voorlopige hechtenis vordert, zal de vraag kunnen rijzen waarom betrokkene niet als verdachte van een terroristisch misdrijf wordt aangemerkt en dienovereenkomstig wordt behandeld. Zulks is te meer van belang nu de Memorie van Toelichting (p. 21) aangeeft dat de oplegging van de bestuurlijke maatregel “niet aan de orde kan zijn” indien betrokkene ook “bijvoorbeeld als verdachte van een strafbaar feit in voorlopige hechtenis kan worden genomen”. De Raad begrijpt deze passage aldus dat als jegens een persoon (tevens) de verdenking van betrokkenheid bij een terroristisch misdrijf bestaat hem geen bestuurlijke maatregel mag worden opgelegd. Het gevolg daarvan is dat met de vaststelling dat jegens iemand ten tijde van, voor of na de oplegging van de maatregel een dergelijke verdenking bestond de rechtmatigheid aan de bestuurlijke maatregel en de op de overtreding daarvan gebaseerde strafvervolging kan komen te ontvallen. Zeker gezien het verruimde begrippenkader ter zake in het wetsvoorstel Bijzondere bevoegdheden tot opsporing van terroristische misdrijven³ is het niet eenvoudig zich een voorstelling te maken van een situatie waarin ten aanzien van een persoon wel voldoende basis is voor een bestuurlijke maatregel maar niet voor een strafrechtelijke verdenking. De Raad meent dan ook dat de Memorie van Toelichting in deze veel vragen onbeantwoord laat. Het is wenselijk dat helderder en concreter uiteen wordt gezet hoe de afbakening en wederzijdse beïnvloeding tussen het straf- en bestuursrecht in deze wordt gezien.

4. Relatieve competentie en rechterlijke concentratie

Het wetsvoorstel gaat uit van de hoofdregel in artikel 8:7 van de Awb. Dit geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen:

- a. In de gevallen ex artikel 2, 3 en 4 van het wetsvoorstel is de Minister het bevoegde bestuursorgaan, hetgeen ingevolge artikel 8:7, tweede lid, eerste volzin, van de Awb de rechtbank bevoegd maakt waar de indiener van het beroepschrift zijn woonplaats heeft. Niet ondenkbaar is dat de indiener van het beroepschrift geen vaste woon- of verblijfplaats in Nederland heeft, bijvoorbeeld omdat de betrokkene op grond van een toeristenvisum of illegaal in Nederland verblijft. In dat geval lijkt de

³ Met name de daarin voorziene uitbreiding van de strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen en de mogelijkheden om bij “aanwijzingen” van betrokkenheid bij een terroristisch misdrijf dwangmiddelen en bij “verdenking” inbewaringstelling toe te passen.

datum 15 juli 2005
kenmerk UIT 6889 /ONTW WR
pagina 6 van 7

regel ex artikel 8:7, tweede lid, tweede volzin, van de Awb van toepassing en is de rechtbank bevoegd waar het bestuursorgaan zijn zetel heeft i.c. de rechtbank te 's-Gravenhage. Met betrekking tot de maatregelen ex artikel 2, 3 en 4 gaat de Raad ervan uit dat sprake zal zijn van een zeer beperkt aantal maatregelen op jaarbasis.⁴ Het ligt daarom voor de hand één rechtbank, te weten de rechtbank 's-Gravenhage, ter zake bevoegd te verklaren.

- b. In de gevallen ex artikel 5, 6 en 7 zal deels sprake zijn van bestuursorganen als bedoeld in artikel 8:7, eerste lid, van de Awb, in welk geval de rechtbank bevoegd is waar het bestuursorgaan zijn zetelplaats heeft, deels van andere bestuursorganen als bedoeld in artikel 8:7, tweede lid, eerste volzin, van de Awb, in welk geval de rechtbank bevoegd is waar de indiener van het beroepschrift zijn woonplaats heeft. Met betrekking tot de maatregelen ex artikel 5, 6 en 7, gaat de Raad er eveneens vanuit dat sprake zal zijn van een beperkt aantal maatregelen op jaarbasis, al zal dit aantal hoger zijn dan die ingevolge artikel 2, 3 en 4 van het wetsvoorstel. In verband met de te ontwikkelen specialistische kennis (kennismen en beoordelen van dossiers van veiligheidsdiensten), adviseert de Raad ook deze zaken bij één rechtbank onder te brengen. Den Haag lijkt dan voorshands in de rede te liggen. Mocht het aantal zaken stijgen dan acht de Raad het gewenst een tweede rechtbank competentie te verlenen, teneinde de ontwikkeling van de jurisprudentie een vrijer beloop te laten.

5. Financiële en organisatorische consequenties

Gelet op de aanname dat deze bestuurlijke maatregel slechts in incidentele gevallen zal worden toegepast, zullen de gevolgen voor de werklast van de bestuursrechtspraak gering zijn; het zal slechts enkele personen per jaar betreffen.⁵ Dit geldt eveneens voor de zaaksaantallen binnen de strafrechtspraak (overtreding van de bestuurlijke maatregelen zal strafrechtelijk worden gehandhaafd).

6. Conclusie

In zijn advies over het wetsvoorstel opsporing van terroristische misdrijven onderschrijft de Raad doelstelling en noodzaak van de bestrijding van het terrorisme.⁶ Tegelijkertijd vraagt de Raad zich af of de wetgever de rechter wel in staat stelt op een verantwoorde wijze zijn oordeel te vormen. De toetsingsdrempel wordt namelijk in dat wetsvoorstel zeer laag gelegd en de rechter zal naar verwachting over weinig informatie kunnen beschikken op grond waarvan hij kan toetsen. Hetzelfde doet zich m.m. voor bij het onderhavige wetsvoorstel.

⁴ In aanvullende informatie vanuit het Ministerie van Justitie per e-mail van 17 juni 2005 aan de Raad verstrekt, wordt gesteld dat deze bestuurlijke maatregel slechts in incidentele gevallen zal worden toegepast waardoor het slechts enkele personen per jaar zal betreffen.

⁵ Deze aanvullende informatie is vanuit het ministerie van justitie per e-mail van 17 juni 2005 aan de Raad verstrekt.

⁶ Advies van de Raad van 23 december 2004 met kenmerk UIT 5402/ONTW AKu.

datum 15 juli 2005
kenmerk UIT 6889 /ONTW WR
pagina 7 van 7

Vage normen, zoals in verband gebracht kunnen worden met terroristische activiteiten en aanwijzingen van de voorbereiding van een terroristisch misdrijf, geven de onderhavige bestuurlijke dwangmaatregelen een onbepaald bereik. Niet valt te verwachten dat de rechter over veel feitelijke informatie zal beschikken bij het vormen van zijn oordeel.

Bij een dusdanige ruime mogelijkheid tot toepassing van bestuurlijke dwangmiddelen bestaat een niet onaanzienlijk risico dat dwangmiddelen door de rechter worden gesanctioneerd, terwijl daar achteraf geen reden voor blijkt te zijn. Deze “dwalingen” zullen het vertrouwen in de rechtspraak, en daarmee in de overheid, doen afnemen. Zou de rechter getroffen dwangmaatregelen niet sanctioneren, terwijl de betrokken persoon (achteraf) een ernstige bedreiging voor de maatschappij blijkt te zijn, dan lijdt het vertrouwen in de rechtspraak, en daarmee in de overheid, op andere wijze schade.

Ook het onderhavige wetsvoorstel plaatst de rechter dus voor een wezenlijk dilemma. Hij moet op basis van summere, voor hem niet toetsbare, gegevens een beslissing nemen die ingrijpt in de persoonlijke levenssfeer van een individu.

Het komt de Raad voor dat het wetsvoorstel de rechter onvoldoende instrumenteert om de geschetste risico's op een maatschappelijk aanvaardbare wijze het hoofd te bieden.

De Raad treedt graag met u in overleg indien u principiële onderdelen van dit advies niet overneemt in het ontwerp wetsvoorstel. Als het ontwerp op andere punten wordt gewijzigd, wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren.

Hoogachtend,

A.H. van Delden