

Advisering over het concept Wetvoorstel Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding en het Wetboek van Strafvordering

inverband met de bewaring van gegevens die zijn verwerkt inverband met het aanbieden van openbare elektronische communicatiediensten

Dit document bevat de alternatieve tekst van het origineel. Dit document is bedoeld voor mensen met een visuele beperking, zoals slechtzienden en blinden.

Brief aan De minister van Veiligheid en Justitie
Mr. G.A. van der Steur
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Datum: 29 april 2015
E-mail: voorlichting@rechtspraak.nl
Telefoonnummer: 06-46116548
Uw kenmerk: 626829

Inhoud van de brief

Geachte heer Van der Steur,

Bij brief van 17 maart 2015, kenmerk 626829, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de "Raad") advies uit te brengen inzake het concept wetsvoorstel Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding (het "Wetsvoorstel"). Het Wetsvoorstel heeft tot doel de bescherming van de nationale veiligheid en het verhinderen van deelname aan of (financiële) ondersteuning van het jihadisme (of andere terroristische stromingen of groeperingen). Met dit Wetsvoorstel wordt tevens uitvoering gegeven aan VN resolutie 2178, waarin is bepaald dat alle lidstaten dienen te voorkomen dat Foreign Terrorist Fighters kunnen (uit)reizen naar een ander land voor het doel van de bestendiging, planning, of voorbereiding van of deelname aan terroristische daden, of het verstrekken of ontvangen van terroristische opleiding. Ook dienen lidstaten te voorkomen dat een dergelijke persoon een transit heeft via zijn grondgebied.

De in het Wetsvoorstel voorgestelde (en door het bestuur te nemen) maatregelen zijn in twee categorieën verdeeld:

- het opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen (het gebiedsverbod, het contactverbod, de meldplicht en het uitreisverbod), en
- het weigeren of intrekken van subsidies, vergunningen, ontheffingen en erkenningen.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

Advies

1. Algemeen

In de Memorie van Toelichting (hierna: MvT) wordt de voorgeschiedenis van het Wetsvoorstel zeer summier weergegeven. Er wordt slechts vermeld dat een eerder vergelijkbaar wetsvoorstel (Kamerstukken 30 566) in 2011 werd ingetrokken. Die intrekking volgde - kort gezegd - omdat sinds de indiening van het toenmalige wetsvoorstel, aanvullende strafrechtelijke bepalingen waren aangenomen, gericht op het (preventief) tegengaan van terrorisme. In de MvT wordt niet toegelicht waarom het nu wel nodig wordt geacht dat bestuurlijke maatregelen kunnen worden getroffen ter bescherming van de nationale veiligheid. De Raad adviseert u hier in de MvT aandacht aan te besteden.

2. Verhouding bestuurlijke maatregel en inzet van het strafrecht

Geadviseerd wordt de verhouding bestuurlijke maatregel en inzet van het strafrecht in de MvT nader toe te lichten. Het gaat daarbij in het bijzonder om de vraag of hangende een strafzaak in verband met een terroristisch misdrijf ook bestuurlijke maatregelen kunnen worden opgelegd. In dit verband is het aan te bevelen in de MvT de vraag aan de orde te stellen in hoeverre het – na een eventuele inwerkingtreding van het Wetsvoorstel – mogelijk is bij een lopende strafzaak in verband met een verdenking ex art. 134a Sr, waarbij de verdachte zich niet in voorlopige hechtenis bevindt, een uitreisverbod (voorgesteld artikel 3) op te leggen.

3. Vrijheidsbeperkende maatregelen (artikelen 2 en 3)

Artikel 2

Het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel, zoals bedoeld in artikel 2, is alleen mogelijk als dit a) "noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid" en b) de persoon aan wie beoogd wordt de maatregel op te leggen, iemand is "die op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan". De Raad plaatst hierbij de volgende opmerkingen.

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.



In het Wetsvoorstel is geen definitie opgenomen van "gedragingen (die) in verband (kunnen) worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan". Gelet op de verstrekkende gevolgen van de op te leggen maatregel, is de Raad van mening dat dit criterium zeer vaag is en daarom de rechter te weinig houvast biedt bij het beoordelen van de rechtmatigheid van de opgelegde maatregel. De MvT reikt weliswaar handvaten aan, maar de praktijk is gebaat bij een nadere concretisering van wat daarover wordt opgemerkt. De bepalingen bieden ook te weinig rechtszekerheid voor betrokkenen omdat voor hen niet op voorhand duidelijk zal zijn wat onder de bepaling valt. In de MvT wordt aangegeven dat "redelijkerwijs moet vaststaan" dat de betrokkene dergelijke gedragingen heeft verricht. Hier wordt een duidelijke afbakening met criteria als "wettig en overtuigend bewijs" en "verdenking/ernstige bezwaren" gemist. In de wettekst zelf is de eis van "redelijkerwijs moeten vaststaan" niet opgenomen. De Raad geeft u in overweging om deze eis in de wet zelf op te nemen.

De Raad merkt op dat de onderhavige bepaling niet vereist dat de betrokkene schuld heeft aan de constatering dat zijn gedragingen in verband worden gebracht met terroristische activiteiten. Dit kan ertoe leiden dat een onwetende burger een verstrekkende vrijheidsbeperkende maatregel opgelegd kan krijgen. Dat lijkt een ongewenst gevolg van het onderhavige Wetsvoorstel.

In de MvT wordt expliciet aangegeven dat een definitie van het begrip "terroristische activiteiten" niet nodig wordt geacht teneinde het bestuur een zekere interpretatievrijheid te laten bij de uitleg daarvan. In Art. 83a Sr worden de activiteiten beschreven waarvan is overeengekomen (ook verdragsrechtelijk) dat zij worden verstaan als terrorisme. De Raad vraagt zich af waarom, in het kader van eenduidigheid van begrippen, niet wordt aangesloten bij de strafrechtelijke invulling van dit begrip. Het kan toch niet de bedoeling zijn dat het begrip "terroristische activiteiten" in een bestuursrechtelijke context een andere inhoud heeft dan in een strafrechtelijke context.

Artikel 3

Het begrip "gegrond vermoeden" in artikel 3 van het Wetsvoorstel wordt besproken op blz. 14, eerste alinea, MvT. Dat begrip wordt anders dan bij het voorgesteld artikel 2, niet afgezet tegen strafrechtelijke begrippen, zoals: aanwijzingen, verdenking, ernstige bezwaren en wettig en overtuigend bewezen. Dit roept de vraag op waarom dat niet wordt gedaan. De beantwoording van deze vraag zou de invulling van het begrip gegrond vermoeden kunnen verduidelijken, omdat over de invulling van deze vier voornoemde strafrechtelijke begrippen al veel rechtspraak en literatuur bestaat.

Het Wetsvoorstel bepaalt dat de rechter de zaken die zien op vrijheidsbeperkende maatregelen versneld zal behandelen (artikel 5). De Raad ziet geen principiële bezwaar in dit voorstel. Wel wordt hierbij opgemerkt dat versnelde behandeling op gespannen voet kan staan met de complexe behandeling van deze zaken, bijvoorbeeld in het geval informatie bij de inlichtingendiensten moet worden ingewonnen.

4. Het weigeren of intrekken van subsidies, vergunningen, ontheffingen en erkenningen (artikel 6)

De Raad constateert dat de bevoegdheid tot het afwijzen van een aanvraag of de intrekking van een verleende beschikking betrekking heeft op subsidies, vergunningen,

ontheffingen en erkenningen. De vraag speelt of hiermee ook bijvoorbeeld (groot) rijbewijzen, taxivergunningen en andere beschikkingen die nodig zijn om een eigen bedrijf te kunnen uitoefenen, moeten worden begrepen. Als dat zo is dan heeft de bevoegdheid een ruimere strekking dan in de MvT wordt gesuggereerd en kan de bevoegdheid in voorkomende gevallen verder strekkende consequenties voor betrokkene hebben dan de vrijheidsbepalende maatregelen.

Opgemerkt wordt dat in de MvT niet wordt vermeld waarom de huidige Wet Bibob niet zou volstaan en wat de toegevoegde waarde van de maatregelen uit artikel 6 van dit Wetsvoorstel is ten opzichte van het bestaande Bibob instrumentarium. De Raad adviseert de MvT op dit punt aan te vullen.

5. Rechtsbescherming

Ten aanzien van een aantal maatregelen is in het voorgestelde artikel 7, vierde lid, opgenomen dat betrokkene pas op grond van de artikelen 4:7 of 4:8 Awb mag worden gehoord indien er overleg is geweest tussen het bestuursorgaan en de Minister. In de MvT² wordt in dat kader gemeld dat betrokkene als hoofdregel zal worden gehoord over het voornemen tot het nemen van het betreffende besluit, maar dat het goed denkbaar is dat het horen op grond van artikel 4:11 onderdelen a en b Awb achterwege kan worden gelaten. Uit de artikelsgewijze toelichting lijkt zelfs voort te vloeien dat er in het geheel niet gehoord zal worden omdat degene tot wie het besluit zich richt dan op de hoogte zal raken van de maatregel voordat de maatregel is genomen. De Raad benadrukt dat het om ingrijpende maatregelen gaat die diep kunnen ingrijpen in het leven van betrokkenen. Het wordt dan ook zeer ongewenst geacht dat een dergelijke maatregel zou kunnen worden opgelegd zonder dat betrokkene in dat kader gehoord is. Slechts voor zover het gaat om een maatregel op grond van artikel 3 (uitreisverbod) is het denkbaar dat het horen aan de effectiviteit van de maatregel in de weg kan staan. De Raad verzoekt de artikelsgewijze toelichting bij artikel 7 aan te passen en in de MvT te concretiseren in welke gevallen betrokkenen niet gehoord zouden kunnen worden.

In de MvT wordt gemeld dat de thans voorgestelde maatregelen zijn niet bedoeld om betrokkene te straffen, maar primair bedoeld zijn als een algemene preventieve maatregel.³ De Raad wil onder uw aandacht brengen dat de maatregelen weliswaar een preventief karakter hebben maar dat dit niet uitsluit dat deze maatregelen onder omstandigheden, gezien het ingrijpende karakter ervan, toch het karakter van een punitieve sanctie kunnen krijgen.

In het voorstelde artikel 10 is bepaald dat rechtstreeks beroep bij de rechtbank openstaat tegen een besluit genomen op basis van de artikelen 2, tweede lid, 3 en 4, tweede lid. Dit zijn de artikelen die zien op de vrijheidsbepalende maatregelen. Gelet op de aard van de maatregelen kan de Raad zich hierin vinden. De Raad mist hier een verklaring waarom niet ook in de situaties zoals beschreven in de leden 1 en 3 van dat artikel 4 rechtstreeks beroep mogelijk is.

² Zie blz. 22 MvT

³ Zie blz. 18 MvT

Werklast

De verwachting is dat het Wetsvoorstel voor de Rechtspraak aanzienlijke gevolgen zal hebben. Op basis van aanvullende toelichting van het Ministerie⁴ kan een raming worden gemaakt van het gemiddelde aantal besluiten dat jaarlijks genomen zal worden krachtens de artikelen 2, 3 en 6 van het wetsvoorstel. Uit de toelichting kunnen wat betreft de vrijheidsbeperkende maatregelen krachtens de artikelen 2 en 3 de volgende schattingen van aantallen worden afgeleid.

- Uitreisverbod + meldplicht: 10 – 50 personen
- Contactverbod/gebiedsverbod: 0 – 10 personen

Dit komt neer op een gemiddelde van 35 besluiten per jaar die deze personen betreffen. Wat betreft de bevoegdheid tot afwijzing van aanvragen en intrekking van beschikkingen (artikel 6-besluiten) duidt de toelichting op nog eens 10 – 50 besluiten, zijnde een gemiddelde van 30 besluiten per jaar.

Deze aantallen resulteren in een gemiddelde van 65 besluiten per jaar. De Raad verwacht in aanvulling daarop dat een significant aantal bijkomende besluiten krachtens artikel 4 zal worden genomen, al dan niet op aanvraag van de betrokken persoon. Dit zijn besluiten tot verlenging, tijdelijke ontheffing, wijziging of intrekking van de vrijheidsbeperkende maatregel. Gelet op het ingrijpende karakter van de vrijheidsbeperkende maatregelen is te voorzien dat betrokkenen aanvragen zullen doen om tijdelijke ontheffing, wijziging of intrekking, waarop de Minister bij besluit zal dienen te reageren. Gelet daarop wordt het aantal bijkomende besluiten per jaar geraamd op gemiddeld 2 besluiten per persoon, zijnde 70 besluiten extra. Dit alles tezamen leidt tot een verwacht gemiddeld aantal van 135 besluiten per jaar ten gevolge van het Wetsvoorstel.

Daargelaten het wegvallen van de zeefwerking van de bezwaarfase bij besluiten inzake vrijheidsbeperkende maatregelen, is bij alle categorieën besluiten voorzienbaar dat deze veel beroepen zullen genereren. Vanwege het ingrijpende karakter van de bestuurlijke maatregelen en in aanmerking genomen de aanvullende toelichting van het Ministerie, verwacht de Raad dat betrokkenen in alle 135 gevallen beroep zullen instellen. Gezien de bijzondere ingrijpendheid van de vrijheidsbeperkende maatregelen in de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen, is tevens de verwachting dat in een bovengemiddeld aantal zaken betreffende dergelijke maatregelen een verzoek om voorlopige voorziening zal worden ingediend, te weten 50%. Verder is de verwachting dat in een gemiddeld aantal zaken betreffende artikel 6-besluiten een verzoek om voorlopige voorziening zal worden ingediend (15%). Dit resulteert in een jaarlijks totaal van 58 verzoeken om voorlopige voorziening.

⁴ Mails van 1 en 9 april 2015, DWJZ van het Ministerie van VenJ



Verder zullen de beroepszaken die uit het Wetsvoorstel voortvloeien niet eenvoudig zijn en een aanzienlijke werkbelasting genereren. De redenen daarvoor zijn de volgende.

- De besluiten zullen in belangrijke mate steunen op geheime informatie, zodat zich als gevolg van het Wetsvoorstel ingewikkelde procedures op grond van artikel 8:29 van de Awb zullen voordoen. Veelal zal informatie aan de orde zijn die afkomstig is van de inlichtingendiensten, waardoor kennisname en beoordeling ervan door de rechter nog ingewikkelder is dan bij een beroep op geheimhouding doorgaans reeds het geval is.
- In de artikelen in het Wetsvoorstel die dienen als bevoegdheidsgrondslag voor de bestuurlijke maatregelen zijn diverse criteria opgenomen die niet nader zijn gedefinieerd en die in iedere soortgelijke zaak een hoofdrol zullen spelen. Deze open normen vergroten de complexiteit van de zaken en de toetsing daaraan zal met name in de eerste drie jaren veel tijd vergen. De rechter zal daarbij tevens acht moeten slaan op Europese mensenrechten.

In geval van besluiten inzake vrijheidsbeperkende maatregelen komt daarbij dat ingevolge artikel 5, tweede lid, de rechter ex nunc zal moeten toetsen, waardoor deze meer aandacht dan gemiddeld zal moeten besteden aan de feitenvaststelling. Door het wegvallen van de bezwaarfase bij besluiten inzake vrijheidsbeperkende maatregelen zal voorts de dossiervorming minder vergevorderd zijn, hetgeen zich eveneens vertaalt in een toename van de bewerkelijkheid van de beroepszaak.

Het vorenstaande leidt tot de verwachting dat de beroepszaken die voortvloeien uit het Wetsvoorstel in de eerste drie jaren in 75% van de gevallen in meervoudige samenstelling (MK) zullen moeten worden behandeld, en in de jaren daarna in 50% van de gevallen. Deze beroepszaken zijn dermate bewerkelijk, dat daarmee 25% meer tijd is gemoeid dan met een reguliere bestuurszaak. Het totale effect van het wetsvoorstel voor de rechtspraak wordt op grond van het vorenstaande gedurende de eerste drie jaren na inwerkingtreding van de wet begroot op een jaarlijks bedrag van € 1.019.314,-, en in de jaren daarna op een jaarlijks bedrag van € 878.362,-.

Totale werklastconsequenties per jaar

2016-2018

Mutatie als gevolg van aantallen:	€ 410.357
Effect wijziging gemiddelde zaakzwaarte:	€ 426.339
Effect behandeltime per zaak:	€ 182.619
Totale effect wetsvoorstel:	€ 1.019.314

2019 e.v.

Mutatie als gevolg van aantallen:	€ 410.357
Effect wijziging gemiddelde zaakzwaarte:	€ 313.214
Effect behandeltime per zaak:	€ 154.791
Totale effect wetsvoorstel:	€ 878.362

**Tot slot**

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het Staatsblad. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend, mr. F.C. Bakker, Voorzitter Raad voor de rechtspraak