

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. 4**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 16 januari 2006 en het nader rapport d.d. 10 mei 2006, aangeboden aan de Koningin door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 27 september 2005, no. 05.003554, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regels inzake het opleggen van beperkende maatregelen aan personen in het belang van de nationale veiligheid en inzake het weigeren of intrekken van beschikkingen in het belang van de nationale veiligheid (Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid), met memorie van toelichting.*

*Op 16 december 2005 heeft overleg als bedoeld in artikel 22 van de Wet op de Raad van State plaatsgehad tussen een afvaardiging van de Raad en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Justitie.*

*De Raad van State staat in zijn advies in hoofdzaak stil bij de vraag of de voorgestelde bevoegdheden wel nodig zijn in verband met de reeds bestaande bevoegdheden, en, wat de bestuurlijke-maatregelbevoegdheid betreft, mede in verband met de beperkingen die voortvloeien uit het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en met de te verwachten effectiviteit, gezien de handhavingsproblemen. Hij concludeert dat voor een afgewogen beoordeling van het voorstel hierover meer duidelijkheid is vereist.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 27 september 2005, nr. 05.003554, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 16 januari 2006, nr. W04.05.0415/I, bied ik U hierbij aan.

#### *1. Inleiding*

*Het wetsvoorstel maakt deel uit van een reeks voorstellen die ertoe strekken, terroristische aanslagen beter te kunnen voorkomen. Het beoogt mogelijkheden te scheppen die specifiek gericht zijn op preventie van terroristische activiteiten en daarmee samenhangende dreigingen tegen personen of goederen in die gevallen waarin strafrechtelijke of strafvorderlijke maatregelen*

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

tegen een bepaalde persoon nog niet of niet langer mogelijk zijn. Het voorstel regelt in hoofdzaak 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, ontheffingen 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.

Het gaat hierbij om bevoegdheden met een exceptioneel karakter, waarvan de bestuurlijke maatregelen onder omstandigheden diep kunnen ingrijpen in de persoonlijke vrijheid van de betrokkene. Dit roept vragen op over de verhouding tot de grondrechten zoals deze nationaal en internationaal zijn beschermd; de memorie van toelichting wijdt er terecht een uitvoerige beschouwing aan, en ook de Raad zal aan dat aspect niet voorbijgaan. Vanwege deze ingrijpendheid, en ook omdat het voorstel is voorafgegaan door een reeks andere wetsvoorstellen die gericht zijn op de bestrijding van terrorisme en wat daarmee samenhangt, zal de Raad bij elk van de twee onderdelen allereerst stilstaan bij de vraag wat de toegevoegde waarde van de voorgestelde bevoegdheid is en, daarmee, of de nieuwe bevoegdheid wel noodzakelijk is.

## BESTUURLIJKE MAATREGELEN

### 2. Noodzaak naast het strafrecht

De in artikel 2 voorgestelde bevoegdheid tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen aan personen die in verband kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan – in het bijzonder het «gebiedsverbod» (tweede lid, onderdeel a) en het «persoonsverbod» (onderdeel b) – kunnen leiden tot ingrijpende beperkingen van de bewegingsvrijheid van de betrokkenen. Naar het oordeel van de Raad is het slechts verantwoord een daartoe strekkende wettelijke regeling in het leven te roepen, indien voldoende vaststaat dat ze nodig is: de maatregelen moeten onder omstandigheden noodzakelijk zijn als onmisbare bijdrage aan het voorkómen van terroristische aanslagen.

Volgens de memorie van toelichting moet de voorgestelde maatregel-bevoegdheid worden gezien als een mogelijkheid om op te treden in gevallen waarin strafrechtelijke of strafvorderlijke maatregelen tegen een bepaalde persoon nog niet of niet meer mogelijk zijn.<sup>1</sup> Gesteld wordt dat de mogelijkheden van het strafrecht tekortschieten, ook nadat het voorstel ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven<sup>2</sup> wet zal zijn geworden.<sup>3</sup>

Daarmee is wel een begin van een argumentatie gegeven, maar slechts in heel algemene termen.

Voor een overtuigende argumentatie acht de Raad op zijn minst vereist dat precies in kaart wordt gebracht in wat voor situaties het strafrechtelijke en strafvorderlijke arsenaal ook na de ophanden zijnde aanvulling daarvan, onvoldoende soelaas biedt<sup>4</sup>, en het – openlijk of niet – «volgen» van de betrokkene of betrokkenen door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD)<sup>5</sup>,<sup>6</sup> evenmin voldoende is, terwijl er wel een dringende aanleiding is om op preventie gerichte maatregelen te nemen.

Bij het nader bezien van de vraag of er noodzaak bestaat voor de invoering van de voorgestelde nieuwe bevoegdheid, zal rekening moeten worden gehouden met de beperkingen van de toepassingsmogelijkheden daarvan die voortvloeien uit het EVRM (zie punt 3) en zal tevens moeten worden ingegaan op de te verwachten effectiviteit, gezien de bij punt 4 te bespreken handhavingsproblemen.

Een en ander zou moeten worden geïllustreerd met een aantal uitgewerkte voorbeelden. Zo mogelijk zou tevens een indicatie dienen te worden gegeven van het aantal gevallen waarin naar verwachting redenen kan bestaan voor het gebruiken van de voorgestelde bevoegdheid.

<sup>1</sup> Algemeen deel, punt 1, Inleiding.

<sup>2</sup> Kamerstukken 30 164.

<sup>3</sup> Memorie van toelichting, algemeen deel, punt 2, en punt 3, eerste onderdeel, («Afbakening met het strafrecht»).

<sup>4</sup> Van belang is ook dat artikel 14c van het Wetboek van Strafrecht maatregelen als nu voorgesteld mogelijk maakt als «bijzondere voorwaarde» bij voorwaardelijke veroordeling (behoudens het derde lid), en artikel 80, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering als voorwaarde bij het schorsen van de voorlopige hechtenis.

Mogelijk wordt aan het arsenaal van terrorismebestrijdingsbevoegdheden ook nog toegevoegd artikel 1 van het conceptwetsvoorstel Doorzettingsmacht terrorismebestrijding, waarover de Raad eerder een advies heeft uitgebracht (advies van 7 september 2005, no. W03.05.0287/I). Volgens artikel 1 van dat voorstel kan een bij of krachtens de wet aan een minister verleende bevoegdheid worden uitgeoefend om maatregelen te nemen welke noodzakelijk zijn ter voorkoming van een terroristisch misdrijf of om op voorhand de gevolgen daarvan te beperken. – Hieraan besteedt de toelichting in het geheel geen aandacht.

<sup>5</sup> Of stelselmatige observatie bij aanwijzingen van een terroristisch misdrijf (Kamerstukken 30 164).

<sup>6</sup> Nog daargelaten de uitbreiding van de AIVD-bevoegdheden die wordt voorzien in het voorstel tot wijziging van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 dat zeer recent aan de Raad om advies is voorgelegd (no. W01.05.0591/I).

*Een aangevulde motivering is derhalve naar het oordeel van de Raad nodig om te kunnen vaststellen of er voldoende aanleiding is om de voorgestelde bevoegdheid tot het nemen van bestuurlijke maatregelen in het leven te roepen.*

*Daarbij is het van belang dat ook aandacht wordt besteed aan ervaringen die hier en elders reeds zijn opgedaan met vergelijkbare maatregelbevoegdheden. De artikelen 54 en 56 van de Vreemdelingenwet 2000 kennen reeds de bevoegdheid tot het opleggen van een gebiedsverbod en een meldingsplicht.<sup>1</sup> De memorie van toelichting bevat geen beschrijving van de ervaring met die maatregelen. Ook wordt in de memorie van toelichting niet ingegaan op de recent genomen, min of meer vergelijkbare anti-terreurmaatregelen in aanvulling op het strafrecht in omliggende landen, zoals Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. De Raad adviseert ook aan deze aspecten de nodige aandacht te schenken.*

## 2. Noodzaak naast het strafrecht

Het advies van de Raad van State heeft geleid tot een aanvulling van de paragrafen 3 en 5 van de toelichting met een aantal voorbeelden waarin een bestuurlijke maatregel kan worden opgelegd. Uit de voorbeelden wordt duidelijk dat de bestuurlijke maatregelen noodzakelijk zijn naast het strafrechtelijke en strafvorderlijke instrumentarium. De bestuurlijke maatregelen zijn gericht op het beperken van de bewegingsvrijheid van betrokkene met als doel terroristische activiteiten te verhinderen of ten minste te bemoeilijken. Ook de wetenschap van betrokkene dat hij bekend is bij de autoriteiten, kan daaraan bijdragen. In het strafrecht is vrijheidsontneming of -beperking slechts mogelijk indien er ten minste een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit bestaat. De AIVD heeft op grond van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 onder meer tot taak onderzoek te verrichten naar personen die in relatie kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten. Daarbij kan de dienst met het oog op het verzamelen van informatie, onder bepaalde voorwaarden, de bijzondere bevoegdheid van het volgen en observeren inzetten. Deze bevoegdheid is daarom geen alternatief – en kan dat ook niet zijn – voor de mogelijkheid betrokkene een maatregel op te leggen en daarmee zijn bewegingsvrijheid daadwerkelijk te beperken.

In reactie op het verzoek van de Raad om, zo mogelijk, een indicatie te geven van het aantal gevallen waarin naar verwachting reden kan bestaan voor het gebruiken van de voorgestelde bevoegdheid, verwijzen wij naar paragraaf 8 van de memorie van toelichting. In die paragraaf is aangegeven dat, mede gelet op de wettelijke criteria, ervan kan worden uitgegaan dat slechts een kleine groep mensen voor een bestuurlijke maatregel in aanmerking komt. Dit zal uiteraard wel afhankelijk zijn van de mate waarin de dreiging van terroristische aanslagen zich voordoet.

De Raad acht het voorts van belang dat aandacht wordt besteed aan ervaringen die hier en elders reeds zijn opgedaan met vergelijkbare maatregelbevoegdheden.

De meldingsplichten die zijn opgenomen in de Vreemdelingenwet 2000 onderscheiden zich zodanig van de meldingsplicht in het onderhavige wetsvoorstel, dat een vergelijking naar onze mening geen toegevoegde waarde heeft.

De Raad adviseert ook de nodige aandacht te schenken aan de recent genomen, min of meer vergelijkbare antiterrorismemaatregelen in aanvulling op het strafrecht in omliggende landen, zoals Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk.

De Raad doelt, naar wij aannemen, op de Franse *«Loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relatif à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers»* en de Engelse *«Prevention of Terrorism Act 2005»* (PTA).

De Franse wet van 23 januari 2006 bevat wijzigingen van een groot aantal wetten. Het gaat daarbij onder meer om een verruiming van de mogelijkheid van cameratoezicht, het ter beschikking stellen van verkeersgegevens door internetproviders aan opsporingsinstanties, toegang van overheidsdiensten tot passagiersgegevens en andere bestanden met persoonsgegevens, alsmede aanscherpingen van de strafwetgeving. Voor het onderwerp van het onderhavige wetsvoorstel is deze Franse wet niet van groot belang.

---

<sup>1</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 3, Relatie met andere wetgeving.

De PTA maakt wel maatregelen mogelijk die vergelijkbaar zijn met de voorgestelde bestuurlijke maatregelen in het onderhavige wetsvoorstel. Paragraaf 3 van de toelichting is aangevuld met een beschouwing over deze wet.

### 3. Toepassingscriteria en EVRM

*Artikel 2, eerste lid, kent twee toepassingscriteria voor het kunnen opleggen van een bestuurlijke maatregel: «indien dat noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid» en «persoon die op grond van feiten of omstandigheden in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan». Daarover maakt de Raad de volgende opmerkingen.*

#### *a. «Noodzakelijk in het belang van de nationale veiligheid»*

*De memorie van toelichting is niet duidelijk over de vraag wanneer een maatregel «noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid» indien aangenomen kan worden dat iemand in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Allereerst is nadere duidelijkheid vereist over de vraag wanneer een maatregel dan «noodzakelijk» moet worden geacht.*

*Wat de gewenste verduidelijking van het begrip «nationale veiligheid» betreft, wijst de Raad in het bijzonder op de verhouding tot dat begrip elders in de wetgeving, zoals in de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 en de Vreemdelingenwet 2000, en op de vraag of de maatregelen ook kunnen worden toegepast bij aanwijzingen dat iemand mogelijk plannen heeft voor een terreuraanslag in het buitenland. Ook de «in- en uitwendige veiligheid», genoemd in artikel 103, eerste lid, van de Grondwet, verdient in dit verband bespreking.*

*De Raad adviseert dit criterium nader toe te lichten en de bepaling zo nodig aan te passen.*

*b. «Die op grond van feiten of omstandigheden in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan»*  
*De formule die wordt gebruikt om de toepassingsvoorwaarde van verband met terroristische activiteiten aan te duiden, is nogal onbepaald. Ze omvat ook relaties die bestaan zonder dat deze op enigerlei wijze aan de betrokken persoon vallen toe te rekenen; het verband kan ook een nogal verwijderd, indirect verband zijn.*

*De Raad adviseert tot nadere precisering, bijvoorbeeld door aan te knopen bij eigen gedragingen van de betrokkene, en door een rechtstreeks verband met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan als voorwaarde te stellen.*

*Als richtsnoer voor de invulling van het criterium «terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan» kan dienen dat het moet gaan om (ondersteuning van) activiteiten die worden verricht met een terroristisch oogmerk als bedoeld in artikel 83a van het Wetboek van Strafrecht, aldus de memorie van toelichting.<sup>1</sup> Deze toelichting biedt weinig houvast; zo wordt niet ingegaan op de vraag wanneer sprake kan zijn van ondersteuning van terroristische activiteiten.*

*De beoordeling of aan de toepassingsvoorwaarde is voldaan, is in de eerste plaats aan het betrokken bestuursorgaan overgelaten. De aard van het criterium brengt mee dat de rechter bij zijn controle op de beoordeling door het betrokken bestuursorgaan naar verwachting een zekere mate van terughoudendheid aan de dag zal leggen.*

*Waar het criterium «die op grond van feiten of omstandigheden in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan» van primordiaal belang is voor de toepassing van de maatregelbevoegdheid van artikel 2, adviseert de Raad de tekst aan te scherpen en de toelichting daarop te verduidelijken onder het geven van enkele illustratieve voorbeelden.*

*De Raad wijst erop dat het EVRM vereist dat mogelijke beperkingen van iemands bewegingsvrijheid moeten voldoen aan de vereisten van toegankelijkheid en voorzienbaarheid. In punt 4 van de memorie van toelichting wordt dat ook erkend.<sup>2</sup> In het bijzonder het vereiste van voorzienbaarheid betekent dat de hier besproken condities voldoende scherp moeten zijn omschreven en dat, voorzover nadere concretisering in de tekst van de wetsbepaling niet*

<sup>1</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 5, Het toepassingscriterium.

<sup>2</sup> In het onderdeel Algemene opmerkingen, tweede tekstblok.

*mogelijk is, de toelichting een zodanige illustratie dient te geven dat per saldo voldoende duidelijk is wanneer zich een situatie voordoet waarin het opleggen van een bestuurlijke maatregel volgens het voorstel gerechtvaardigd is.<sup>1</sup> Voorzover de toelichting meent dat iemand die in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten niet op eenzelfde mate van «expectation of privacy» aanspraak kan maken als andere personen<sup>2</sup>, moet worden bedacht dat hierop in een concreet geval wel eens een beroep kan worden gedaan om de proportionaliteit van een maatregel te rechtvaardigen, maar dat dit argument niet zover strekt dat daarin een algemene rechtvaardiging zou kunnen worden gevonden voor het scheppen van een wettelijke bevoegdheid tot het beperken van een grondrecht.*

*De preciseringen waarop hiervóór is aangedrongen, zijn naar het oordeel van de Raad dan ook nodig wil de regeling voldoen aan de uit het EVRM voortvloeiende vereisten.*

### 3. Toepassingscriteria en EVRM

#### a. «Noodzakelijk in het belang van de nationale veiligheid»

Gelet op het advies van de Raad van State, is in de memorie van toelichting (paragraaf 3) verduidelijkt wanneer een maatregel «noodzakelijk» moet worden geacht. In het noodzakelijkheidsvereiste ligt besloten dat er een redelijke verhouding dient te bestaan tussen de op te leggen maatregel enerzijds en het te beschermen belang (de nationale veiligheid) anderzijds. Dit stelt de volgende voorwaarden aan een op te leggen maatregel:

- De maatregel mag niet verder gaan – zowel qua inhoud als qua looptijd – dan met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid noodzakelijk is (eis van proportionaliteit).
- Een maatregel mag pas worden opgelegd als andere, minder ver strekkende oplossingen redelijkerwijs niet mogelijk zijn (subsidiariteitsvereiste). Uit dit vereiste moet ook worden afgeleid dat het opleggen van een bestuurlijke maatregel niet aan de orde kan zijn, indien bijvoorbeeld de betrokkene als verdachte van een strafbaar feit in voorlopige hechtenis kan worden genomen.
- Met de beperking van de bewegingsvrijheid die het gevolg is van een opgelegde maatregel, moet het doel – bescherming van de nationale veiligheid – ook daadwerkelijk bereikt kunnen worden (de maatregel moet effectief zijn).

Het begrip «nationale veiligheid» moet niet te beperkt worden uitgelegd. In ieder geval kan terrorisme als een gevaar voor de nationale veiligheid worden aangemerkt. Het gebruik van het begrip nationale veiligheid in het wetsvoorstel heeft eerst en vooral tot doel het te beschermen belang – en daarmee het doel van de bestuurlijke maatregelen – te omschrijven. De belangrijkste waarborg dat een bestuurlijke maatregel niet lichtzinnig wordt opgelegd, is dan ook niet gelegen in het criterium nationale veiligheid, maar in het noodzakelijkheidsvereiste enerzijds en het criterium «een persoon die op grond van feiten of omstandigheden in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten» anderzijds. In paragraaf 5 van de toelichting is dit verduidelijkt.

Teneinde het doel van de bestuurlijke maatregelen duidelijker tot uitdrukking te brengen, is het criterium «noodzakelijk in het belang van de nationale veiligheid» vervangen door «noodzakelijk met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid».

Het begrip nationale veiligheid wordt in de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 gebruikt als overkoepelend begrip voor de activiteiten van de beide inlichtingen- en veiligheidsdiensten (AIVD en MIVD) en heeft daar in beginsel dezelfde betekenis en reikwijdte als in het onderhavige wetsvoorstel. Voor een uitgebreide uiteenzetting over dit begrip kan worden verwezen naar de wetsgeschiedenis van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002, in het bijzonder naar de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 1999/2000, 25 877, nr. 8, blz. 18–20).

Het begrip nationale veiligheid in de Vreemdelingenwet 2000 is niet vast omljnd. Hiermee wordt voorkomen dat bij de toepassing in de praktijk onvoorziene gevallen worden uitgesloten. In elk geval kan terrorisme als een gevaar voor de nationale veiligheid als bedoeld in de Vreemdelingenwet 2000 worden aangemerkt.

Indien er aanwijzingen zijn dat iemand mogelijk plannen heeft voor een terroristische aanslag in het buitenland, kan ook de nationale veiligheid in het

<sup>1</sup> Vergelijk ook artikel III, tweede lid, van de bij punt 4 van de toelichting genoemde «Guidelines on human rights and the fight against terrorism»: «When a measure restricts human rights, restrictions must be defined as precisely as possible.»

<sup>2</sup> Punt 4, onder Persoonlijke levenssfeer en «persoonsverbod».

geding zijn. Het in het wetsvoorstel geregelde bestuurlijke instrumentarium is evenwel niet primair bedoeld en in de meeste gevallen ook niet geschikt om aanslagen in het buitenland tegen te gaan. Indien er aanwijzingen zijn dat iemand mogelijk plannen heeft voor een terroristische aanslag in het buitenland, ligt het veeleer voor de hand dat de AIVD zijn buitenlandse collega-diensten informeert of dat de buitenlandse politie en justitiële autoriteiten en Europol worden ingelicht.

In artikel 103 van de Grondwet wordt het begrip «handhaving van de uit- of inwendige veiligheid» gebruikt om aan te geven in welk geval sprake kan zijn van de afkondiging van een uitzonderingstoestand. Bij de uitwendige veiligheid gaat het om bedreigingen van buitenaf (oorlogsomstandigheden), terwijl bij inwendige veiligheid moet worden gedacht aan zaken als oproer en natuurrampen, maar ook aan terrorisme. Er moet dan uiteraard wel sprake zijn van een zodanige bedreiging dat de normale bevoegdheden tekort schieten of de overheid niet meer normaal kan functioneren. Op dit moment is hiervan geen sprake.

b. «Die op grond van feiten of omstandigheden in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan»

In de eerste plaats merkt de Raad van State op dat het criterium «die op grond van feiten of omstandigheden in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan» ook relaties omvat die bestaan zonder dat deze op enigerlei wijze aan de betrokken persoon vallen toe te rekenen. De Raad adviseert tot nadere precisering, bijvoorbeeld door aan te knopen bij gedragingen van de betrokkene.

Wij zijn bij nader inzien met de Raad van mening dat het begrip «feiten of omstandigheden» te onbepaald is en hebben daarom, overeenkomstig het advies, in het wetsvoorstel dit begrip vervangen door het begrip «gedragingen». Hiermee wordt duidelijk gemaakt dat het moet gaan om een actief handelen dat de betrokkene kan worden toegerekend. De memorie van toelichting (paragraaf 5) noemt een aantal voorbeelden van dergelijke gedragingen.

In de tweede plaats merkt de Raad op dat het verband ook een nogal verwijderd, indirect verband kan zijn. Hij adviseert een rechtstreeks verband met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan als voorwaarde te stellen.

Dit advies nemen wij niet over. Indien een rechtstreeks verband als voorwaarde wordt gesteld, roept dit onmiddellijk de vraag op in welk geval een verband als rechtstreeks moet worden aangemerkt. Dit valt vooraf niet duidelijk aan te geven. Hierbij is bovendien van belang dat het verband met (de ondersteuning van) terroristische activiteiten slechts een van de voorwaarden is waaraan moet worden voldaan, wil de minister een bestuurlijke maatregel kunnen opleggen. Zou men bijvoorbeeld al kunnen stellen dat een persoon die regelmatig een familielid bezoekt dat een straf uitzit vanwege een terroristisch misdrijf, door zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten, dan nog zal, voorzover er geen sprake is van andere «verdachte» gedragingen, nimmer aan de voorwaarde zijn voldaan dat het opleggen van een bestuurlijke maatregel aan betrokkene noodzakelijk is ter bescherming van de nationale veiligheid.

In de derde plaats adviseert de Raad het begrip «ondersteuning van terroristische activiteiten» nader toe te lichten.

Bij ondersteuning moet worden gedacht aan het behulpzaam zijn bij het verrichten van terroristische activiteiten door een ander of het verschaffen van gelegenheid, middelen of inlichtingen tot het verrichten van terroristische activiteiten door een ander. In paragraaf 5 van de toelichting is dit verduidelijkt.

Wij delen het standpunt van de Raad van State dat in een concreet geval, om de proportionaliteit van een maatregel te rechtvaardigen, men zich er wel eens op kan beroepen dat iemand die in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten niet op eenzelfde mate van «expectation of privacy» aanspraak kan maken als andere personen, maar dat dit argument niet zover strekt dat daarin een algemene rechtvaardiging zou kunnen worden gevonden voor het scheppen van een wettelijke bevoegdheid tot het beperken van een grondrecht. Paragraaf 4 van de toelichting is op dit onderdeel verduidelijkt. Met de hiervoor beschreven precisering van de wettelijke criteria en de verduidelijkingen in de toelichting is naar onze mening voldaan aan de uit het

EVRM voortvloeiende vereisten, in het bijzonder het vereiste van voorzienbaarheid. In diverse EHRM-arresten worden de voorzienbaarheidsmaatstaven voor wetgeving waaruit een inmenging in de persoonlijke levenssfeer als gevolg van overheidsoptreden ter bescherming van de nationale veiligheid voortvloeit, scherp geformuleerd (o.m. de arresten *Amann/Zwitserland* en *Rotaru/Roemenië* uit 2000). In deze zaken gaat het evenwel steeds om overheidsoptreden ter bescherming van de nationale veiligheid dat hoofdzakelijk in het geheim plaatsvindt en waarin de inmenging in de privacy extra gewicht krijgt doordat soms ook zeer intieme persoonlijke gegevens worden geregistreerd, vastgelegd en bewaard. Bij de maatregelen zoals voorzien in het onderhavige wetsvoorstel gaat het om overheidsoptreden dat in het openbaar en niet op heimelijke wijze plaatsvindt en dat niet gericht is op het gestructureerd in kaart brengen van allerhande aspecten van iemands persoonlijke leven. Dit maakt de inmenging in de persoonlijke levenssfeer minder indringend, zodat moet worden aangenomen dat als gevolg daarvan ook de voorzienbaarheidsmaatstaven ten aanzien van de wettelijke basis waarop deze inmenging is gebaseerd, soepeler kunnen zijn, en dat met de hierboven omschreven precisering aan die maatstaven voldaan wordt.

#### 4. Effectiviteit en handhaving

*De Raad van Hoofdcommissarissen (RHC) merkt in zijn advies op dat gebieds- en contactverboden in de praktijk lastig te handhaven zijn. Volgens de RHC is handhaving zonder 24-uursobservatie of elektronische plaatsbepaling feitelijk niet mogelijk. In reactie hierop is in de memorie van toelichting gesteld dat het continu observeren van betrokkenen in verband met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer te ver gaat.<sup>1</sup>*

*Deze stelling acht de Raad niet zonder meer juist. In dat verband wijst hij op de bevoegdheid die artikel 20 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 reeds biedt tot zo nodig 24-uursobservatie en tot registratie. Hij adviseert de opmerking te schrappen.*

*De vraag of gebieds- en persoonsverboden voldoende te handhaven zijn, behoeft daarentegen bepaald nadere bespreking, gezien het advies van de RHC. De Raad wijst erop dat de effectiviteit, en daarmee de zinvolheid, van de voorgestelde bestuurlijke maatregelen staat of valt met de handhaving daarvan.*

*De Raad adviseert tot aanpassing en aanvulling van de memorie van toelichting.*

#### 4. Effectiviteit en handhaving

Wij zijn het met de Raad van State eens dat de opmerking dat het continu observeren van betrokkenen in verband met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer te ver gaat, te algemeen geformuleerd en daardoor niet juist is. Bedoeld was aan te geven dat het continu observeren van betrokkenen door de politie uitsluitend met het oog op de handhaving van een opgelegde bestuurlijke maatregel, niet proportioneel is. Dit laat onverlet dat de AIVD in het kader van zijn eigen taakuitvoering en met inachtneming van de voorwaarden en voorschriften die de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 daaraan stelt, bevoegd is personen (continu) te observeren. Daarbij moet worden benadrukt dat de AIVD géén handhavingstaak heeft. In paragraaf 4 van de toelichting is dit verduidelijkt. In paragraaf 6 van de toelichting wordt uitgebreider ingegaan op de handhaving, in het bijzonder op de rol van de politie en het lokale bestuur daarbij.

#### 5. Hoorplicht

*Volgens de memorie van toelichting (paragraaf 8, onder Algemeen) zal voor het merendeel van de gevallen waarin een bestuurlijke maatregel wordt opgelegd, geen hoorplicht bestaan; het toepassen van artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) kan achterwege worden gelaten met een beroep op artikel 4:11, aanhef en onder c. Het effect van de maatregel zal volgens de memorie van toelichting aanzienlijk in kracht afnemen indien de belanghebbende van tevoren op de hoogte is.*

*De Raad acht het niet vanzelfsprekend dat de uitzonderingsmogelijkheid van artikel 4:11, aanhef en onder c, Awb hier doorgaans zal moeten worden ingeroepen. Van geval tot geval zal moeten worden beoordeeld of de uitzondering op de algemene regel (hoorplicht) van toepassing is. De memorie*

---

<sup>1</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 11, Uitgebrachte adviezen.

van toelichting wekt ten onrechte de indruk dat de betrokkene normaliter niet hoeft te worden gehoord bij de voorbereiding van een besluit tot het opleggen van een maatregel. De Raad adviseert de toelichting aan te passen.

#### 5. Hoorplicht

In het door de Raad van State aangehaalde deel van de memorie van toelichting wordt de verwachting uitgesproken dat de uitzonderingsgrond van artikel 4:11, onderdeel c, Awb van toepassing is in het merendeel van de gevallen waarin een bestuurlijke maatregel wordt opgelegd. In reactie op het advies van de Raad is in paragraaf 8 van de toelichting de zinsnede waarin deze verwachting wordt uitgesproken, geschrapt. In plaats daarvan wordt benadrukt dat de afweging om af te zien van de hoorplicht van geval tot geval zal moeten worden gemaakt. De genoemde passage is daarmee tevens meer in overeenstemming met de tekstgedeelten over dit onderwerp in paragraaf 11 van de toelichting, waarin het advies van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak wordt besproken.

#### 6. Relatie met lokale autoriteiten

*Voor het welslagen van de bestrijding van terrorisme is goede samenwerking onontbeerlijk tussen alle instanties die zich daarmee bezighouden. Dit betreft zowel algemene preventie, zoals het voorkomen van radicalisering, als samenwerking met de lokale en de regionale politieautoriteiten meer in het algemeen. De toelichting besteedt daaraan geen aandacht; alle nadruk ligt op het (zelfstandig) handelen van de minister en de onder zijn gezag staande diensten.*

*De Raad adviseert in de memorie van toelichting de nodige aandacht te besteden aan de samenwerking met burgemeesters, regionale politieinstanties en andere daarvoor in aanmerking komende diensten.*

#### 6. Relatie met lokale autoriteiten

Overeenkomstig het advies van de Raad van State is in de toelichting ruimer aandacht besteed aan de samenwerking met de decentrale overheden, zowel voor wat betreft de handhaving van de bestuurlijke maatregelen (paragraaf 6) als voor wat betreft de toepassing van de bijzondere intrekings- en weigeringsgrond (paragraaf 10).

#### 7. Bestuurlijke ophouding

*De memorie van toelichting bevat een paragraaf (paragraaf 2) over bestuursrechtelijke preventieve maatregelen jegens een bepaalde persoon. De Raad adviseert in dat verband tevens in te gaan op de mogelijkheid van bestuurlijke ophouding (artikel 176a van de Gemeentewet).*

#### 7. Bestuurlijke ophouding

Aan paragraaf 2 is een passage toegevoegd over de mogelijkheid van bestuurlijke ophouding. Bestuurlijke ophouding is ook een bestuursrechtelijke preventieve maatregel, maar kan slechts worden ingezet tegen groepen van personen in geval van (dreigende) ongeregeldeheden.

### AFWIJZING AANVRAGEN EN INTREKKING BESCHIKKINGEN

#### 8. Noodzaak

*Het voorgestelde artikel 5, eerste lid, wil het mogelijk maken dat bestuursorganen een aanvraag om subsidie, vergunning of ontheffing kunnen weigeren of een daarop betrekking hebbende beschikking intrekken, indien:*

- *de aanvrager, de subsidieontvanger of de houder van de vergunning (of ontheffing) op grond van feiten of omstandigheden in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan, en er bovendien*
- *ernstig gevaar bestaat dat de beschikking mede zal worden gebruikt ten behoeve van terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan.*

*a. Voor het antwoord op de vraag waarom deze algemeen geformuleerde bijzondere weigerings- en intrekingsgrond nodig is, verwijst de memorie van toelichting naar de brief van 24 januari 2005, gezonden aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.<sup>1</sup> Geconstateerd moet echter worden dat daarin weliswaar wordt aangekondigd dát een dergelijk voorstel zal*

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



worden ingediend, maar dat over de redenen daarvoor wordt gezwegen. Dit onderdeel van het voorstel is dus in feite niet beargumenteerd. Het gaat hier om een vérstrekkend voorstel, dat het normaliter in het bestuursrecht geldende «specialiteitsbeginsel» voor een deel opzij wil zetten. Daarvoor moeten zwaarwegende, overtuigende argumenten bestaan; die ontbreken thans. De memorie van toelichting behoeft dus aanvulling, onder meer met het noemen van een aantal voorbeelden van situaties waarin behoefte kan bestaan aan de thans voorgestelde bevoegdheid. Daarbij zal ook de effectiviteit van de voorgestelde bevoegdheid moeten worden betrokken. In dat verband wijst de Raad erop dat er twee opvallende verschillen bestaan tussen vergunningen en ontheffingen enerzijds en subsidies anderzijds. Voor activiteiten waarvoor vergunning of ontheffing is vereist, geldt dat ze daar zonder verboden zijn; in zoverre zal een weigering of intrekking van vergunning of ontheffing de betrokken activiteit rechtens – wat nog niet hetzelfde is als feitelijk – onmogelijk maken. Een subsidie is echter geen voorwaarde voor het mogen verrichten van de gesubsidieerde of te subsidiëren activiteit; ze faciliteert deze slechts. Daarenboven geeft de Awb in afdeling 4.2.6 reeds een aantal algemene weigerings- en intrekkingsgronden voor subsidies.

b. In de memorie van toelichting ontbreekt een indicatie van het type beschikkingen waarop de bijzondere weigerings- en wijzigingsbevoegdheid naar verwachting vooral betrekking zal hebben.

c. Indien (ook) met betrekking tot subsidiebesluiten moet worden aangenomen dat de voorgestelde bevoegdheid noodzakelijk is, rijst de vraag of datzelfde niet moet gelden voor het verstrekken van een vorm van financiële steun als studiefinanciering; daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan gevallen waarin de student een studie volgt die hem of haar beter in staat zal stellen tot het plegen van daden die het voorstel wil tegengaan.

De Raad adviseert tot aanvulling van de memorie van toelichting, en zo nodig tot aanpassing van het voorstel.

#### 8. Noodzaak

a en b. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State hebben wij paragraaf 10 van de memorie van toelichting aanzienlijk uitgebreid, waarbij wij ook zijn ingegaan op de door Raad genoemde aandachtspunten. Naar onze mening is hiermee de noodzaak van de voorgestelde maatregelen afdoende aangetoond.

c. Naar onze mening is het een te vérgaande stap om de bijzondere weigerings- en intrekkingsgrond van toepassing te verklaren op vormen van financiële steun die (mede) tot doel hebben te voorzien in de primaire levensbehoeften van betrokkene, zoals bijstand, studiefinanciering, zorgtoeslag of huurtoeslag.

#### 9. Toepassingscriteria

Voor de bijzondere afwijzings- en intrekkingsbevoegdheid van artikel 5 gelden dezelfde toepassingscriteria als voor de maatregelbevoegdheid van artikel 2. Wat daarover is opgemerkt bij punt 3, is hier dan ook van overeenkomstige toepassing.

#### 9. Toepassingscriteria

Wij verwijzen naar hetgeen wij hebben opgemerkt bij punt 3.

#### 10. Positie decentrale bestuursorganen

Paragraaf 3 van het wetsvoorstel heeft in belangrijke mate betrekking op beschikkingsbevoegdheden van bestuursorganen van decentrale overheden.

a. De betrokken bestuursorganen zullen overeenkomstig de beleidsregels moeten handelen die de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in overeenstemming met de Minister van Justitie, kan vaststellen krachtens het voorgestelde artikel 5, derde lid; slechts in bijzondere gevallen mogen zij daarvan afwijken (artikel 4:84 Awb). Dit kan ertoe leiden dat een bestuursorgaan van een decentrale overheid (of ook een zelfstandig bestuursorgaan met rechtspersoonlijkheid) aansprakelijk

*wordt gesteld voor schade, veroorzaakt door uitoefening van de bevoegdheid van artikel 5 die heeft plaatsgehad overeenkomstig de beleidsregels maar die door de rechter onrechtmatig wordt geoordeeld. Dit levert niet alleen een oneigenlijk financieel risico voor het betrokken bestuursorgaan op, het kan ook leiden tot ongewenste terughoudendheid bij de betrokken bestuursorganen om artikel 5 toe te passen.*

*Daarom adviseert de Raad een voorziening te treffen die erop neerkomt dat het financiële risico in dergelijke gevallen voor rekening van de staat komt.<sup>1</sup>*

*b. De tekst van artikel 5, derde lid, sluit niet uit dat de beleidsregels ook betrekking kunnen hebben op subsidies, vergunningen en ontheffingen die kunnen worden verleend op grond van autonome provinciale of gemeentelijke regels.*

*De Raad adviseert in de memorie van toelichting mee te delen dat van die mogelijkheid niet dan met de grootste terughoudendheid gebruik zal worden gemaakt.*

#### 10. Positie decentrale bestuursorganen

a. Naar onze mening is een algemene voorziening omtrent het financiële risico zoals de Raad van State die voorstelt, niet gewenst. Bedacht moet worden dat het betrokken bestuursorgaan de beslissing neemt om van de bevoegdheid van artikel 5 in een concreet geval gebruik te maken. Dat bestuursorgaan dient in beginsel dan ook de consequenties te dragen als het besluit tot bijvoorbeeld het intrekken van een vergunning op grond van artikel 5 achteraf door de rechter onrechtmatig wordt geoordeeld. Dit is naar ons oordeel niet anders indien het bestuursorgaan bij zijn beslissing overeenkomstig de beleidsregels heeft gehandeld.

Ook het gegeven dat een bestuursorgaan slechts van de bevoegdheid van artikel 5 gebruik mag maken, indien de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft verklaard daartegen geen bezwaar te hebben, is op zichzelf geen reden om bij voorbaat uit te gaan van (mede)aansprakelijkheid van de staat. Niettemin zijn er situaties denkbaar waarin de staat (mede)aansprakelijk zou kunnen zijn, bijvoorbeeld indien de rechter zou oordelen dat de beleidsregels zelve in strijd zijn met de wet en het betrokken bestuursorgaan dus niet overeenkomstig die beleidsregels had mogen handelen, of indien de rechter zou oordelen dat minister door het afgeven van een verklaring van geen bezwaar onrechtmatig zou hebben gehandeld. Dat hangt echter zozeer van de omstandigheden van het geval af, dat een algemene voorziening voor die gevallen niet te geven is.

b. Het spreekt vanzelf dat zeer terughoudend zal worden omgegaan met de mogelijkheid om beleidsregels te stellen met betrekking tot subsidies, vergunningen en ontheffingen die kunnen worden verleend op grond van autonome provinciale of gemeentelijke regels. In paragraaf 10 van de toelichting is dat verduidelijkt.

#### 11. Europeesrechtelijke grenzen

*Onder omstandigheden kan de uitoefening van de in artikel 5 voorgestelde bevoegdheid strijd met het Europese recht opleveren. De regels inzake vrij verkeer van personen begrenzen de ruimte tot het weigeren of intrekken van vergunningen en ontheffingen in verband met terrorisme. Waar die begrenzing precies ligt, hangt af van de invulling die in het bijzonder aan de begrippen openbare orde en openbare veiligheid in de artikelen 39, derde lid, van het EG-Verdrag (werknemers), artikel 46, eerste lid, van het EG-Verdrag (vestiging en diensten), artikel 58 van het EG-Verdrag (kapitaalverkeer) en 64 van het EG-Verdrag (derde-landers) wordt gegeven. Hoofdstuk VI van richtlijn 2004/38 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht op vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden<sup>2</sup> werkt voor burgers van de Unie, werknemers en zelfstandigen alsmede hun gezinsleden, de invulling van de excepties openbare orde en openbare veiligheid nader uit. Daarnaast wijst de Raad op verordening (EG) nr. 2580/2001 inzake specifieke maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen het terrorisme, waarin de nodige maatregelen worden getroffen ter bestrijding van iedere vorm van financiering van terroristische activiteiten.<sup>3</sup>*

<sup>1</sup> Vergelijk het kabinetsstandpunt «De Europese dimensie van toezicht», Kamerstukken 2003/04, 21 109, nr. 138, blz. 21.

<sup>2</sup> Pb EU 2004 L 229/35.

<sup>3</sup> Pb EG L 344/70.

*Om te verzekeren dat deze grenzen in het oog zullen worden gehouden, is het van belang dat daarop wordt toegezien door één, daartoe toegeruste autoriteit. Daarom adviseert de Raad in de toelichting te vermelden dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de verklaring van geen bezwaar in elk geval zal weigeren indien bepalingen van verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties zich verzetten tegen de uitoefening van de bevoegdheid van artikel 5, eerste lid, en de uitoefening van die bevoegdheid niet valt onder de in artikel 297 van het EG-Verdrag vervatte uitzondering voor gevallen van binnenlandse onlusten en dergelijke. Terzake dient, overeenkomstig de artikelen 297 en 298 van het EG-Verdrag, overleg plaats te vinden met de andere lidstaten, en zo nodig met de commissie, onder meer om te «voldoen aan de verplichtingen die [de lidstaat] met het oog op het behoud van de vrede en van de internationale veiligheid heeft aangegaan».*

#### 11. Europeesrechtelijke grenzen

Met de Raad van State zijn wij van mening dat het weigeren of intrekken van vergunningen en ontheffingen een Europeesrechtelijke dimensie kan hebben. Wij hebben echter niet het advies van de Raad overgenomen om in de toelichting te vermelden dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de verklaring van geen bezwaar in elk geval zal weigeren indien bepalingen uit verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties zich naar zijn oordeel verzetten tegen de uitoefening van de bevoegdheid van artikel 5, eerste lid. Naar onze mening komt het oordeel of een (voorgenomen) besluit van een bestuursorgaan in overeenstemming is met de Europeesrechtelijke regels, primair toe aan het bestuursorgaan dat bevoegd is het besluit te nemen. In paragraaf 10 van de toelichting wordt hierop ingegaan. Overigens moet hierbij worden aangetekend dat het EG-Verdrag in verschillende artikelen beperkingen op het vrije verkeer van personen, goederen en diensten uit hoofde van openbare orde en veiligheid gerechtvaardigd acht.

#### 12. Verklaring van geen bezwaar

*Een bestuursorgaan kan slechts gebruikmaken van zijn bevoegdheid op grond van artikel 5, als de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een verklaring van geen bezwaar heeft afgegeven. Deze verklaring kan de minister weigeren op gronden, ontleend aan het algemeen belang, in het bijzonder het belang van de nationale veiligheid (artikel 6, derde lid). De memorie van toelichting vermeldt dat van strijd met het algemeen belang in ieder geval sprake zal zijn indien uitvoering van het voorgenomen besluit een onderzoek van de AIVD of het openbaar ministerie zou doorkruisen (paragraaf 10).*

*Het ligt voor de hand dat de minister tevens nagaat of er inderdaad sprake lijkt te zijn van het in artikel 5 bedoelde verband met terroristische activiteiten, nu alleen hij dit kan nagaan.*

*De Raad adviseert daarover in de toelichting uitsluitel te geven.*

#### 12. Verklaring van geen bezwaar

Wij delen niet het standpunt van de Raad van State dat alleen de minister kan nagaan of er sprake is van het in artikel 5 bedoelde verband met terroristische activiteiten. Dit verband zal immers moeten blijken uit ambtsberichten en andere gegevens in een zodanige vorm dat ook de betrokkene daarvan kennis kan nemen. Op basis van de uitgebrachte ambtsberichten en andere aan het bestuursorgaan ter beschikking staande gegevens moet het bestuursorgaan zich zelfstandig een oordeel kunnen vormen over het voor de toepassing van artikel 5 vereiste verband met terroristische activiteiten.

Dit neemt niet weg dat wij het bij nader inzien wenselijk achten dat de minister in het kader van de verklaring van bezwaar ook toetst of aan de vereisten van artikel 5 is voldaan. Wij achten dit wenselijk, niet omdat alleen de minister in staat zou zijn hierover te oordelen, maar om te waarborgen dat de toepassingscriteria voor de bijzondere afwijzings- en intrekingsbevoegdheid van artikel 5 op dezelfde wijze worden uitgelegd als de toepassingscriteria voor de maatregelbevoegdheid van artikel 2. Het wetsvoorstel en de toelichting (paragraaf 10) zijn dienovereenkomstig aangepast.

13. Artikel 1

*De zinsnede «, in overeenstemming met Onze Minister van Justitie» vormt een oneigenlijk element in een definitiebepaling omdat ze niet definieert maar een bevoegdheidsregel inhoudt. De Raad adviseert daarom de zinsnede te verwijderen uit de definitie en een afzonderlijke bepaling op te nemen waarin wordt bepaald dat «Onze Minister» de hem in deze wet verleende bevoegdheden uitoefent in overeenstemming met de Minister van Justitie.*

13. Artikel 1

Het advies van de Raad van State is overgenomen en artikel 1 van het wetsvoorstel is dienovereenkomstig aangepast.

14. Adviezen

*Getuige de memorie van toelichting is over het conceptwetsvoorstel voornamelijk advies gevraagd van instanties in de strafrechtelijke sfeer; alleen de RHC is ook op openbare-ordeaspecten gericht.*

*Wat echter geheel ontbreekt, is informatie over de opvattingen over beide hoofdonderwerpen van het voorstel uit de kring van andere betrokken autoriteiten, in het bijzonder de provinciebesturen of het Interprovinciaal Overleg en de gemeentebesturen of de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.<sup>1</sup>*

*De Raad adviseert daarop in de toelichting alsnog in te gaan.*

14. Adviezen

In paragraaf 11 van de toelichting wordt alsnog ingegaan op de adviezen van het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

15. Horizonbepaling en evaluatie

*Het wetsvoorstel wil enkele bijzondere, ingrijpende bevoegdheden invoeren. Omdat niet kan worden voorspeld wanneer deze bevoegdheden niet meer nodig zijn, is er geen reden om er een echt tijdelijke wet van te maken. Niettemin adviseert de Raad een horizonbepaling op te nemen, die erin voorziet dat de wet komt te vervallen indien niet elk der Kamers van de Staten-Generaal<sup>2</sup> met verlenging heeft ingestemd uiterlijk (bijvoorbeeld) vijf jaar nadat de wet in werking is getreden of nadat zij laatstelijk hun instemming hebben gegeven.<sup>3</sup> Daarmee wordt niet alleen voorkomen dat de bijzondere bevoegdheden zonder grond zouden blijven voortbestaan, maar wordt ook bereikt dat de Kamers zich periodiek rekenschap geven van de noodzaak en de proportionaliteit van het voortbestaan van de wet in het licht van de dan aanwezige omstandigheden.*

*In verband daarmee adviseert de Raad te verzekeren dat bij de evaluatie ingevolge artikel 10 niet alleen een beeld zal worden gegeven van de gevallen waarin de bevoegdheden zijn gebruikt, maar ook wordt onderzocht of andere wettelijke bevoegdheden – wat de bestuurlijke maatregelen betreft in het bijzonder strafrechtelijke of strafvorderlijke maatregelen – niet een toereikende voorziening hadden gevormd voor overheidsop treden in de desbetreffende gevallen. Dat is van belang om te bezien of de verwachtingen over de noodzaak van de nieuwe bevoegdheden realistisch zijn gebleken. De termijnen van de evaluatie en van de horizonbepaling moeten wel op elkaar worden afgestemd.*

15. Horizonbepaling en evaluatie

De door de Raad van State voorgestelde horizonbepaling nemen wij niet over. Een dergelijke bepaling leidt tot tijdelijke wetgeving. Voor dergelijke wetgeving is aanleiding als te voorzien is dat de verschijnselen die de basis vormen voor het invoeren van de maatregel, van snel voorbijgaande aard zijn. Dat zal bij internationaal terrorisme niet het geval zijn. Verder wijzen wij erop dat het hier gaat om een afgewogen en verantwoorde bestuursrechtelijke voorziening, waarbij is aangesloten bij de bestaande systematiek die in de wetgeving is opgenomen. Deze systematiek is duurzaam van karakter. De wijzigingen en aanvullingen die daarop aansluiten moeten, naar onze opvatting, over dezelfde eigenschap beschikken.

Bovendien zou een horizonbepaling een novum vormen in het geheel van de antiterrorismewetgeving, hetgeen de samenhang niet bevordert.

<sup>1</sup> Ook tegen de achtergrond van de Code interbestuurlijke verhoudingen is het passend, genoemde instanties te horen.

<sup>2</sup> In plaats van voor instemming door de Kamers zou ook voor instemming bij wet kunnen worden gekozen.

<sup>3</sup> In vergelijkbare zin de Raad voor het openbaar bestuur, Tussen oorlog en vrede, oktober 2005, bladzijde 58.

Wij staan positief tegenover de suggestie van de Raad om bij de evaluatie, zoals die in artikel 10 is voorgeschreven, niet alleen een beeld te geven van de gevallen waarin de bevoegdheden zijn gebruikt, maar ook te onderzoeken of andere wettelijke bevoegdheden niet een toereikende voorziening hadden gevormd voor overheidsoptreden in de desbetreffende gevallen. In de artikelsgewijze toelichting is zulks uitdrukkelijk opgenomen. Op deze wijze wordt bij de evaluatie een zo volledig mogelijk beeld gegeven van de toepassing van de wet. De uitkomsten van de evaluatie zullen aan de Staten-Generaal worden gezonden, voorzien van een standpunt van het kabinet.

*16. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.*

16. De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn overgenomen, met uitzondering van de gesuggereerde wijziging van de citeertitel. Naar onze mening wordt de inhoud van het wetsvoorstel voldoende gedekt door de huidige citeertitel.

In artikel 5, eerste lid, aanhef, is – in afwijking van het advies – de zinsnede «ter zake van een subsidie» is vervangen door «voor een subsidie».

*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Justitie, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende  
no. W04.05.0415/I met redactionele kanttekeningen die de Raad in  
overweging geeft**

- In de citeertitel ook de weigerings- en intrekingsbevoegdheid van artikel 5 laten doorklinken.
- Artikel 1, onderdeel b, laten vervallen, omdat telkens wanneer in paragraaf 2 sprake is van een «maatregel», het onmiskenbaar gaat om een maatregel als bedoeld in het openingsartikel van dit onderdeel, artikel 2.
- In artikel 2, tweede lid, kunnen in de onderdelen a, b en c de woorden «een verplichting» worden gemist.
- In artikel 5, eerste lid, aanhef, «ter zake van een subsidie» vervangen door «om subsidie». Tevens in onderdeel a de woorden «of vergunninghouder» vervangen door: houder van een vergunning of ontheffing.
- Van artikel 6, eerste lid, de slotzin schrappen. De omstandigheid dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden slechts kan handelen in overeenstemming met de Minister van Justitie, brengt reeds mee dat laatstgenoemde op de hoogte moet worden gesteld.