

Vergaderjaar 2007–2008

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)

D

NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN HOGE COLLEGES VAN STAAT/ALGEMENE ZAKEN EN HUIS DER KONINGIN¹

Vastgesteld 25 april 2008

De memorie van antwoord geeft de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Vragen van de leden van de fractie van de PvdA

De leden van de fractie van de PvdA waren erkentelijk voor de uitvoerige beantwoording van de in het voorlopig verslag gestelde vragen. Evenals de leden van andere fracties hadden zij daarin de nodige twijfel laten blijken over de praktische en juridische merites van het wetsvoorstel. Helaas moesten zij vaststellen dat deze twijfel door de beantwoording eerder was toegenomen dan verminderd. De leden van de fractie van de PvdA hadden derhalve behoefte de regering nog een aantal vragen voor te leggen.

Het wetsvoorstel beoogt door middel van aan een persoon of personen op te leggen gebiedsverbod of persoonsverbod de nationale veiligheid te beschermen. Datzelfde doel moet worden gediend door het mogelijk maken van het afwijzen van aanvragen en het intrekken van beschikkingen door bestuursorganen. De persoon of de personen die door dergelijke maatregelen kunnen worden getroffen, moeten in verband kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan.

Maar hun gedragingen zijn niet zodanig dat ze met het strafrecht – en ook niet met de recente terrorismebepalingen – zouden kunnen worden bestreden.

Volgens de memorie van antwoord is het wetsontwerp echter niet geschreven voor «randfiguren, meelopers of sympathisanten». Er moet van betrokkene(n) een reële en serieuze dreiging uitgaan. Zolang die dreiging er niet is, kan niet aannemelijk worden gemaakt dat de maatregel noodzakelijk is met het oog op de nationale veiligheid. De leden van de PvdA-fractie vonden dit wel aannemelijk. Zij hadden echter, ook na deze toelichting, nog geen helder beeld van de aard van de verdenking van een bedreiging van de nationale veiligheid, die tot toepassing van op de

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Meindertsma (PvdA), Bemelmans-Vidéc (CDA), Dölle (CDA), Ten Hoeve (OSF), Kox (SP), Russell (CDA), Noten (PvdA), Putters (PvdA) (vice-voorzitter), Engels (D66), Thissen (GL), Hendrikx (CDA), Van Kappen (VVD), De Boer (CU), Quik-Schuijt (SP), K. G. de Vries (PvdA), Schaap (VVD), Hermans (VVD) (voorzitter), Ten Horn (SP), De Vries-Leggedoor (CDA), Koffeman (PvdD), Strik (GL), Lagerwerf-Vergunst (CU), Rehwinkel (PvdA), Duthler (VVD), Vliegenthart (SP) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

rechten van burgers ernstige inbreuk makende maatregelen aanleiding zou kunnen geven. In het voorlopig verslag hadden zij een toelichting op de betekenis van het begrip «nationale veiligheid» gevraagd. De in antwoord op vragen van leden van de CDA-fractie ter zake gegeven uiteenzetting kwam niet geheel aan hun behoefte tegemoet.

Het hanteren van het begrip nationale veiligheid impliceert volgens deze leden dat bij de gedragingen die aanleiding moeten zijn voor het treffen van de voorgestelde maatregelen om buitengewoon ernstige gedragingen moet gaan. Voor het voortbestaan van de democratische rechtsstaat moet daarbij toch wel op zijn minst gevreesd worden. Maar als van een persoon een dreiging uitgaat die dermate ernstige gevolgen kan hebben konden deze leden zich moeilijk voorstellen dat daartegen niet met andere reeds bestaande doeltreffende middelen zou kunnen worden opgetreden.

Deze leden vroegen zich bovendien af of de voorgestelde maatregelen wel adequaat kunnen worden geacht als zij inderdaad reële bedreigingen van de nationale veiligheid moeten kunnen afwenden. Ze zouden dan ook graag van de regering een aantal aansprekende voorbeelden vernemen. Vooralsnog konden deze leden zich niet voorstellen dat zulke gevaarlijke mensen zich van hun snode, met terrorisme samenhangende gedragingen zouden kunnen laten afhouden door het verbod om zich gedurende korte tijd niet naar een in omvang beperkt deel van ons land te mogen begeven. Was het volgens de regering inderdaad mogelijk om in het huidige tijdsgewricht, waarin mensen moeiteloos – bijvoorbeeld via internet – over de hele wereld met elkaar kunnen communiceren een reële bedreiging van de nationale veiligheid af te wenden door iemand te verbieden naar Amsterdam, Den Haag of Zwolle te gaan? En wat te doen als de betrokken persoon of personen zich metterwoon in de plaats zou(den) bevinden waarin hij of zij de reële bedreiging van de nationale veiligheid mogelijker wijze zou kunnen effectueren? Aangezien het wetsontwerp geen voorstellen bevat om mensen naar streken in ons land te verbannen waar ze voor de nationale veiligheid geen bedreiging vormen, vroegen deze leden zich af hoe de regering dit eigenlijk ziet?

Ook het persoonsverbod roept soortgelijke vragen. De regering noemt als voorbeeld dat iemand een bepaald Tweede Kamerlid niet zou mogen benaderen. Het was deze leden nog niet duidelijk wat er volgens de regering te vrezen zou moeten zijn als hij dit wel zou doen. Kan de regering dat voorbeeld nader uitwerken? Het kan hier immers niet gaan om iets dat alleen maar hinderlijk zou zijn, maar om iets wat de nationale veiligheid in gevaar brengt. Deze leden hadden de indruk dat in dat geval toch al gauw sprake zou moeten zijn van het beramen van een misdrijf, hetgeen toch langs strafrechtelijke weg kan worden aangepakt. Overigens meende deze leden dat het verbod om in de buurt van een Kamerlid te komen op zich in onze democratie wel heel ingrijpend is. Deelt de regering deze opvatting?

Ook het voorstel om bestuursorganen te laten beslissen dat geen vergunningen worden verleend, dan wel dat deze worden ingetrokken en dat subsidies kunnen worden geweigerd of ingetrokken, dit alles ter afwending van gevaren voor de nationale veiligheid bleef bij deze leden vragen oproepen.

Allereerst meenden zij ook bij nadere overweging dat de verantwoordelijkheid voor de bescherming van de nationale veiligheid door de nationale regering dient te worden gedragen. Het gaat niet dit mede aan het oordeel van regionale, lokale en functionele overheden over te laten. Deze leden begrijpen dan ook niet dat de regering geoordeeld heeft dat er principiële en praktische bezwaren zouden kunnen bestaan tegen een exclusieve bevoegdheid op dit gebied bij de minister. Integendeel, zij achtten het principieel ongewenst aan andere overheden

het oordeel en de verantwoordelijkheid voor de nationale veiligheid over te laten. Het aanvoeren van praktische bezwaren achtten zij al evenmin geloofwaardig. Als het hier inderdaad zou gaan om serieuze en reële dreigingen, dan moet het toch mogelijk zijn dat de rijksoverheid hier haar verantwoordelijkheid laat gelden? Het betoog van de regering over het feit dat de lagere bestuursorganen eventueel ook nog (mede) voor schadeclaims zouden moeten opdraaien, als de rechter zou oordelen dat een maatregel onrechtmatig was, leek hen in dit verband een teken aan de wand.

In het voorlopig verslag hadden deze leden de vrees uitgesproken «dat de symboliek van maatregelen die erop neerkomen dat de methoden van de politiestaat worden ingezet door de rechtsstaat averechts kan werken. Personen die vanwege hun op grond van geheime inlichtingen vermoedelijke betrokkenheid bij nog niet concreet geworden terroristische activiteiten al snel tot martelaars zullen worden van een heilige oorlog». De regering wijst er op dat de te treffen maatregelen inderdaad rechtsstatelijk zijn ingebed. Dit neemt natuurlijk niet weg dat de methodes die in het wetsvoorstel worden geïntroduceerd tot voor kort inderdaad geassocieerd werden met de politiestaat.

Het is in dit verband ook de vraag of een toetsing aan het Europees verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden waar de regering zich op beroept wel een materiële betekenis heeft. Het gaat hier om een ingrijpende beperking van de vrijheid van burgers. Door het bezigen van de formulering dat, dit in het belang van de nationale veiligheid nodig is, lijkt op het eerste gezicht geen strijdigheid met het verdrag te bestaan. Of dit in werkelijkheid ook niet het geval is, is echter zeer de vraag, aangezien de maatregelen voor de bescherming van de nationale veiligheid toch moeilijk grote relevantie kunnen worden toegedicht.

Het feit dat er (nog) geen jurisprudentie van het Europees Hof over de reikwijdte van het begrip nationale veiligheid bestaat, neemt, zoals de regering terecht opmerkt, niet weg dat de wel bestaande jurisprudentie met name met het verrichten van terroristische activiteiten verband houdt. Verrichten is echter iets geheel anders dan het vermoeden, gebaseerd op gedragingen dat er wellicht iets aan de hand zou kunnen zijn, terwijl de veronderstelling dat de voorgestelde maatregelen deze gevaren zouden kunnen verhinderen, hetgeen zoals eerder betoogd, niet op voorhand erg aannemelijk kan worden geacht. Deze leden vroegen zich daarom af of de betekenis van het Verdrag om burgers tegen een overheid te beschermen, wel via het gebruik van de term nationale veiligheid, ongedaan mag worden gemaakt.

De leden van de PvdA-fractie wilden in dit verband ook graag nog nadere toelichting op de positie van de bestuursrechter en de niet verdachte, maar wel door een maatregel getroffen persoon. Als de laatste geen toestemming zou geven dat uitsluitend de rechter van vertrouwelijke gegevens kennis zou nemen, met uitsluiting van zijn raadsman, komt het risico daarvan volgens de regering voor rekening van de appellant. Als deze leden het goed begrijpen komt dit er dus op neer dat volgens de regering iemand die niet van een strafbaar feit verdacht wordt, en tegen een beperking van zijn vrijheden of andere rechten opkomt bij de rechter, op grond van gegevens die hem niet bekend worden gemaakt, en die de rechter ook niet heeft gezien, aan een ontzegging van deze rechten onderworpen kan worden. Het komt deze leden toch verrassend voor dat de regering dit in een rechtsstaat aanvaardbaar acht. Het komt deze leden voor dat het begrip rechtsstaat hier van zijn materiële betekenis wordt ontdaan en louter als een formeel kloppend stelsel van regels wordt gezien. Zij zouden het op prijs stellen hierover een principiële uiteenzet-

ting te krijgen.

Vragen van de leden van de fractie van de VVD

De leden van de fractie van de VVD hadden met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Met dit wetsvoorstel worden mogelijkheden gecreëerd om binnen het bestuursrecht maatregelen in te voeren die specifiek gericht zijn op de preventie van terroristische activiteiten tegen personen of goederen, in die gevallen waar strafrechtelijke of strafvorderlijke maatregelen tegen een bepaalde persoon (nog) niet of niet meer mogelijk zijn.

Er is weliswaar in het recente verleden in dit kader een reeks wetswijzigingen voorgesteld, waarvan een groot deel al tot wet is verheven en in werking is getreden, maar tot nu toe lag het accent op maatregelen in de strafrechtelijke en strafvorderlijke sfeer.

Het wetsontwerp is naar het oordeel van de leden van de fractie van de VVD een noodzakelijke aanvulling op het instrumentarium waarover de overheid moet beschikken om de samenleving zo effectief mogelijk te kunnen beschermen tegen terroristische activiteiten.

De leden van de VVD-fractie realiseren zich dat er altijd een spanningsveld zal blijven bestaan tussen vrijheid en veiligheid. Het wettelijk inperken van de vrijheidsrechten van de individuele burger ter bescherming van de veiligheid van de staat, vereist dan ook altijd grote zorgvuldigheid om de juiste balans te vinden tussen de veiligheid van de staat en de bescherming van de individuele burgers tegen de staat.

Het voorliggende wetsontwerp voldoet naar het oordeel van de leden van de VVD-fractie aan deze eis tot zorgvuldigheid. Bij de totstandkoming van het wetsontwerp zijn verschillende relevante vragen in diverse fora meerdere malen aan de orde geweest en door de regering naar het oordeel van deze leden bevredigend beantwoord.

De leden van de VVD-fractie hadden echter nog behoefte aan verduidelijking voor wat betreft het volgende punt.

De minister toetst in het kader van de verklaring van geen bezwaar onder meer of er aan de vereisten van artikel 5 is voldaan. Dit houdt naar het oordeel van deze leden in dat, indien de rechter oordeelt dat een decentraal bestuursorgaan onrechtmatig gebruik heeft gemaakt van de bevoegdheid van artikel 5, de minister mede verantwoordelijkheid draagt voor de schade veroorzaakt door het onjuist uitoefenen van deze bevoegdheid en dus zal moeten bijdragen aan het vergoeden van de geleden schade. Gaarne vernamen de leden van de VVD-fractie de mening van de regering op dit punt.

De voorzitter van de commissie,
Hermans

De griffier van de commissie,
Hester Menninga