

Vergaderjaar 2006–2007

29 754

Terrorismebestrijding

30 977

AIVD

Nr. 104

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES EN VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 augustus 2007

1. Aanleiding

In de brief van 10 april jl. (Kamerstuk 29 924/29 754, nr. 16) waarmee het rapport van de Commissie van Toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten over de Contra Terrorisme Infobox aan uw Kamer werd aangeboden, zegde de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toe u nader te zullen informeren over de persoonsgerichte aanpak. Dit is deels gebeurd in de zesde voortgangsrapportage terrorismebestrijding van 4 juni 2007 (Kamerstuk 29 754, nr. 100). Daarnaast hebben wij daarin uw Kamer toegezegd nog een separate brief te sturen met betrekking tot de juridische basis, de verantwoordelijkheid en het gezag inzake de persoonsgerichte aanpak, ter volledige invulling aan genoemde toezegging¹. Deze brief strekt daartoe.

2. Algemeen

In vorige brieven en in de genoemde voortgangsrapportage zijn wij uitvoerig ingegaan op de persoonsgerichte aanpak. Deze aanpak bestaat feitelijk uit optreden zoals dat gebeurt in het kader van de reguliere openbare orde- en surveillancetaak van de politie, met dien verstande dat zij is gericht op een specifieke categorie personen, namelijk hen van wie een terroristische dreiging uitgaat. Doel van de inzet van de reguliere openbare orde- en surveillancetaak in dit specifieke kader is om de betrokkene duidelijk te maken dat hij gedurende die inzet onderwerp is van preventief overheidsoptreden. Hiermee wordt beoogd bij te dragen aan het voorkomen dat deze persoon een bruikbare partner kan zijn in terroristische activiteiten.

¹ Kamerstukken II, 2006–07, 29 754, nr. 100, p. 8.

3. Noodzaak tot aanwenden van de persoongerichte aanpak

Het kabinet ziet zich genooddaakt de reguliere openbare orde- en surveillancetaak ook specifiek te laten uitoefenen met het oog op bovenbedoelde doelgroep. Immers, de overheid heeft bij uitstek in het kader van terrorismebestrijding de plicht om de veiligheid van haar burgers te waarborgen en aldus ook om in een vroegtijdig stadium preventief op te treden. In het kabinetsstandpunt over het ROB-advies «Tussen oorlog en vrede. Kader voor een balans tussen vrijheidrechten en veiligheid» gaat het kabinet uitgebreid in op deze plicht van de overheid, alsmede de (internationaal-) grondrechtelijke basis en inkadering daarvan¹.

4. Persoonsgerichte aanpak vrijheidsinperkend?

De openbare orde- en surveillancetaak, en daarmee de persoonsgerichte aanpak, kan een inperking opleveren van de persoonlijke levenssfeer van betrokkene(n), afhankelijk van de aard, duur en eventuele samenhang of cumulatie ervan. Van een vrijheidsinperking hoeft aldus niet altijd en per definitie sprake te zijn. In dit verband wijzen wij op de jurisprudentie van de Hoge Raad inzake de inzet van het middel van niet-stelselmatige observatie ter strafrechtelijke handhaving. Daaruit blijkt dat observatie niet per definitie een inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene(n), maar dat daarbij gekeken zal moeten worden naar de duur, frequentie, plaats(en), methode, doel en overlast (in de zin van indringendheid) van de observatie en – voor wat betreft de vraag of voortdurende van de observaties gerechtvaardigd is – de graad van verdenking. Observaties met technische hulpmiddelen als camera's, met een hoge frequentie en voor een aanzienlijke periode, leverden *geen* inperking van het recht op persoonlijke levenssfeer op, omdat zij slechts betrekking hadden op hetgeen in het openbaar plaatsvond²; zij kunnen zeker op voorhand niet als een inperking van de privé-sfeer worden beschouwd. Artikel 2 Politiewet 1993 en de jurisprudentie van de Hoge Raad terzake komen erop neer dat in het openbaar verrichte observaties alleen dan een inmenging in het in artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM neergelegde recht op privacy opleveren, indien zij betrekking hebben op situaties waarin, naar moet worden aangenomen, de betrokkenen onbevengend zichzelf kunnen zijn. Ingeval van een dergelijke inmenging sprake is, dient sprake te zijn van een specifiek formeel wettelijke grondslag voor het optreden. Wij komen daar hierna op terug bij «wettelijke grondslag».

Hoewel de persoonsgerichte aanpak niet per definitie een inbreuk hoeft op te leveren van de persoonlijke levenssfeer, kan zij dat tegen voormelde achtergrond wel opleveren³. Dit inperkende karakter wordt bevestigd door de jurisprudentie inzake persoonsgerichte aanpak. Met betrekking tot de persoongerichte aanpak zijn twee rechterlijke uitspraken gedaan⁴; in beide gevallen kwalificeert de rechter de betreffende aanpak als een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. In één geval betrof de aanpak onder andere het driemaal daags voor het huis rijden en kort blijven staan, in het andere geval daarnaast ook uit het opbellen van en het aanbellen bij de betrokkene.

5. Rechtsstatelijke randvoorwaarden

5.1. Algemeen

Zodra de openbare orde- en surveillancetaak en aldus de persoonsgerichte aanpak vrijheidsinperkend is, geldt voor de toelaatbaarheid ervan dat voldaan moet zijn aan de vereisten van artikel 10 Grondwet en 8 EVRM. Behalve een wettelijke grondslag, dient er een legitiem doel te zijn en moet de maatregel noodzakelijk zijn in een democratische samenle-

¹ Kamerstukken II, 2006–07, 30 800 VII, nr. 53, p. 3.

² Van observaties die geen inbreuk op dat recht opleverden – omdat zij slechts betrekking hadden op hetgeen in het openbaar plaatsvond –, is sprake in HR 14 oktober 1986, NJ 1988, 511, m.nt. ThWvV ('s nachts observeren van een op straat geparkeerde auto); HR 8 juli 1992, DD 93036 (observatie op station); HR 6 juni 1995, DD 95384 (videocamera's buiten garagebox); HR 13 juni 1995, NJ 1995, 684, (videocamera bij garageboxen); HR 19 mei 1998, nr. 107295 (videocamera's; geen opnames waarbij zicht was op hetgeen zich in de woningen afspeelde) en HR 25 januari 2000, NJ 2000, 279 (videocamera's op een bedrijventerrein).

³ Vgl. de brief van 10 april jl. van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties terzake.

⁴ LJN AU 7314 en LJN AV 4173 (beide in kort geding).

ving, dat wil zeggen dat de aard en indringendheid van de maatregel in verhouding staat tot het ermee beoogde doel (proportionaliteit) en dat er ook geen andere lichtere maatregel denkbaar is om dat doel te bereiken (subsidiariteit). In dit kader is van belang dat de maatregel effectief is. Wat betreft het legitieme doel van de inmenging in de privésfeer bij het politieoptreden geldt dat het optreden van de politie verschillende in artikel 8, tweede lid, EVRM aangeduide legitieme doelen dient, te weten de nationale veiligheid, openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

5.2. Wettelijke grondslag

In de eerste plaats zal er een voldoende specifieke wettelijke basis aanwezig moeten zijn. Volgens het EVRM moet die basis zodanig kenbaar en voorzienbaar zijn dat betrokkenen hun gedrag daarop kunnen afstemmen. Het EHRM heeft evenwel ook erkend dat het voor het nationale recht vrijwel ondoenlijk is voor ieder concreet geval de norm zo precies te formuleren dat deze geheel is toegesneden op het betreffende geval. Daarom is het onvermijdelijk dat het nationale recht een zekere discretionaire bevoegdheid overlaat aan de rechter of de uitvoerende macht¹.

De persoonsgerichte aanpak vindt plaats op basis van artikel 2 van de Politiewet 1993, in het kader van de openbare ordetaak van de politie. Op grond van artikel 12 van de Politiewet 1993 juncto artikel 172 van de Gemeentewet wordt deze taak uitgevoerd onder verantwoordelijkheid en gezag van de burgemeester. Diens bevoegdheid tot handhaving van de openbare orde strekt zich uit tot zowel de daadwerkelijke voorkoming van zich concreet voordoende of dreigende verstoringen van de openbare orde, alsook de algemene bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten die invloed hebben op de orde en rust in de gemeentelijke samenleving^{2 3}. De ordehandhavingbevoegdheid van de burgemeester omvat derhalve meer dan alleen het voorkomen van acute wanordelijkheden in de openbare ruimte: ook het uitoefenen van toezicht of controle – bijvoorbeeld in de vorm van politieursurveillance – ter voorkoming van ordeverstoringen strafbare feiten in een situatie waarin dergelijke feiten nog niet direct op het punt staan daadwerkelijk te gebeuren, hoort daartoe.

Gelet op de aard van de persoonsgerichte aanpak, het hiervoor weergegeven toetsingskader en de strekking van de kort gedinguitspraken, mede gezien in het licht van de hiervoor genoemde Hoge Raad jurisprudentie met betrekking tot observatie, achten wij de artikelen 2 en 12 van de Politiewet 1993 juncto artikel 172 van de Gemeentewet in samenhang voldoende wettelijke grondslag voor de lichte voorzieningen die slechts een geringe inperking opleveren van de persoonlijke vrijheidssfeer van betrokkene zoals het surveilleren door de straat, al of niet gepaard met het gedurende korte tijd stilstaan voor de woning waarin betrokkene woont. Deze mening zijn wij ook toegedaan voor overige maatregelen van lichte aard die ook buiten het kader van de persoonsgerichte aanpak behoren tot de standaard handhavingstaak van de politie in het kader van artikel 2 van de Politiewet, zoals het aanspreken van de betrokkene en het uitvoeren van standaardcontroles. Maatregelen buiten dit pakket zijn tot op heden niet in de praktijk ingezet.

Vanaf het moment dat een maatregel wordt ingezet wordt deze permanent gemonitord en periodiek geëvalueerd (tweewekelijks). Aan de hand hiervan wordt een adequaat dossier gevormd, waarbij voortdurend onder meer de effectiviteit en subsidiariteit van de maatregel beoordeeld wordt en tijdig besloten wordt een andere maatregel in te zetten indien een

¹ Zie o.m. EHRM, 23 september 1998, McLeod – het Verenigd Koninkrijk, Reports 1998-VII en EHRM, 25 maart 1983, Silver e.a. – het Verenigd Koninkrijk, Serie A-61.

² Kamerstukken II, 19 403, nr. 16 (Nota n.a.v. Eindverslag), p. 38.

³ Indien het politieoptreden geschiedt ter daadwerkelijke voorkoming van concrete strafbare feiten, gebeurt dat in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en valt dit optreden onder het gezag van de officier van justitie.

maatregel niet (meer) effectief dan wel met een lichtere maatregel kan worden volstaan dan wel de maatregel te beëindigen.

Voor het eventueel toepassen van meer indringende maatregelen zou een aanvullende meer specifieke wettelijke grondslag noodzakelijk zijn. Hiervan zou bijvoorbeeld sprake zijn bij een frequente gerichte inzet gedurende een langere periode en in geval van samenstel van – elk op zich genomen – lichte maatregelen, die gezamenlijk eveneens zijn aan te merken als zodanig ingrijpend dat iemand niet meer ongedwongen zichzelf kan zijn (vgl. HR jurisprudentie hierboven). Over om welk samenstel van maatregelen en om welke maximale tijdsduur van de verschillende maatregelen het gaat, kan in algemene zin geen uitspraak worden gedaan. Altijd dient door het bevoegd gezag de afweging te worden gemaakt of door de toegepaste (duur van de) beoogde methode, in combinatie met de plaats, een ongerechtvaardigde inperking oplevert van de persoonlijke vrijheidssfeer van betrokkene. Zodra dit het geval is, mag de beoogde methode op die manier gedurende die periode niet worden toegepast.

In juridische publicaties is kritiek geuit op de persoonsgerichte aanpak in het kader van terrorismebestrijding. Deze kritiek, onder andere van De Jong en Brouwer, is voornamelijk ingegeven door een ander beeld van hetgeen de persoonsgerichte aanpak inhoudt dan dat er feitelijk plaatsvindt en dan waaraan op dit moment vanuit de praktijk de behoefte bestaat als instrument. De Jong¹ refereert aan door onze ambtsvoorgangers aan uw Kamer gezonden omschrijvingen van hetgeen de persoonsgerichte aanpak inhoudt, en stelt dat betrokkene «opzichtig» in de gaten wordt gehouden, en dat werk, school of burens worden benaderd. Zij stelt dat meerdere vormen van persoonsgericht verstoren mogelijk zijn. In de minst ingrijpende vorm is het een vorm van surveillance, in het uiterste geval doet het bijna denken aan stalking door de politie, zo stelt zij. Echter, van «stalking» is in de praktijk geen sprake noch is er de behoefte om deze varianten te gaan inzetten en derhalve ten behoeve hiervan een specifieke wettelijke basis te creëren.

Nederland wordt al enige tijd geconfronteerd met een reële dreiging van terrorisme. Op allerlei terreinen wordt het mogelijke gedaan deze dreiging af te wenden. Dit houdt onder andere in dat gepoogd wordt om in een zo vroeg mogelijk stadium signalen en aanwijzingen op te vangen over de mogelijke voorbereiding van terroristische activiteiten. Daarbij zal het veelal in eerste instantie gaan om vermoedens die vanwege de mogelijke gevolgen, niet terzijde geschoven mogen worden, maar die ook nog niet hoeven te wijzen op daadwerkelijke betrokkenheid bij dergelijke activiteiten. Bepaalde gedragingen kunnen in onderlinge samenhang een dergelijk vermoeden doen rijzen. Daarbij kan van overheidswege op verschillende wijze worden gereageerd; variërend van strafrechtelijk optreden tegen de betrokken personen tot bestuursrechtelijk of feitelijk onmogelijk maken van de activiteiten. De bevoegdheden van de betrokken overheden zijn in de afgelopen tijd steeds verder uitgebreid om dit vroege handelen mogelijk te maken. Te denken valt aan het reeds in geval van aanwijzingen van voorbereidingen van een terroristisch misdrijf strafvorderlijke maatregelen te kunnen treffen. Daarnaast voorziet het wetsvoorstel Bestuurlijke maatregelen Nationale veiligheid² in bevoegdheden een omgevingsverbod, een meldingsplicht of een omgangsverbod op te leggen aan personen die in verband kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten³. Deze bevoegdheden maken dat er nu nog maar zeer zelden gebruik gemaakt wordt van de persoonsgerichte aanpak en dat waar deze wordt ingezet er een «lichte variant» wordt gekozen. De bestaande praktijk achten wij derhalve verenigbaar met de eisen die hieraan worden gesteld gelet op het EVRM en de Grondwet.

¹ De Jong, preadvies VAR-reeks 138, Bestuursrechtelijke aanpak van criminaliteit en terrorisme, «de burgemeester als misdaadbestrijder: reddingsboei of dwaallicht?»

² Kamerstukken EK, 2006/07, nr. 30 566 A.

³ Het wetsvoorstel ligt momenteel voor aan de Eerste Kamer, EK 2006–2007, 30 566.

Er is gelet op de mogelijkheden die de overheid al ter beschikking staan om te handelen in het geval van signalen van mogelijke voorbereidingen van terrorisme, geen behoefte aan een aanvullende wettelijke basis voor denkbare verdergaande varianten op de ingezette persoonsgerichte aanpak.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin