



## **Advies Raad van State betreffende Regeling van de bevoegdheid om maatregelen te nemen ter voorkoming van een terroristisch misdrijf, of om op voorhand de gevolgen daarvan te beperken (Wet doorzettingsmacht terrorismebestrijding)**

### **Nader Rapport**

18 oktober 2012

nr. 305190

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koningin

### **Nader rapport inzake het voorstel van wet houdende regeling van de bevoegdheid om maatregelen te nemen ter voorkoming van een terroristisch misdrijf, of om op voorhand de gevolgen daarvan te beperken (Wet doorzettingsmacht terrorismebestrijding)**

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 7 juli 2005, nr. 05.002531, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State<sup>1</sup> haar advies inzake het bovenvermelde nota van wijziging rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 9 september 2005, nr. W03.05.0287/I, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State is van oordeel dat het wetsvoorstel een reeks van vragen oproept en adviseert het wetsvoorstel niet aan de Tweede Kamer te zenden dan nadat met zijn opmerkingen en vragen rekening is gehouden.

Bij brief van 25 oktober 2010<sup>2</sup> heeft de minister-president aan de voorzitter van de Tweede Kamer laten weten het wetsvoorstel te zullen intrekken. Omdat het wetsvoorstel nog niet bij de Tweede Kamer was ingediend, wordt door middel van dit nader rapport verzocht het wetsvoorstel buiten verdere behandeling te laten. De reden daartoe is dat het wetsvoorstel naar aard en strekking overeenkomt met het reeds geldende Besluit van 14 december 2005, houdende tijdelijke herindeling van ministeriële taken in geval van een terroristische dreiging met een urgent karakter<sup>3</sup>. Met dat besluit, dat in bijzondere gevallen met het oog op de voorkoming van een terroristisch misdrijf specifieke bevoegdheden overhevelt naar de minister van Veiligheid en Justitie, kan een eventuele terroristische crisis adequaat worden geadresseerd. Het wetsvoorstel is daarmee overbodig.

Daartoe gemachtigd door de ministerraad moge ik U verzoeken goed te vinden dat het advies van de Raad van State buiten verdere behandeling wordt gelaten en dat het onderhavige nader rapport tezamen met het advies van de Raad van State en het voorstel van wet en de daarbij behorende memorie van toelichting zoals deze aan de Raad van State zijn voorgelegd, openbaar wordt gemaakt.

*De Minister van Veiligheid en Justitie,  
I.W. Opstelten.*

<sup>1</sup> Het advies dateert van vóór de wijziging van de Wet op de Raad van State waarmee de Afdeling advisering van de Raad van State werd belast met de advisering.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2010/11, 32 417, nr. 47.

<sup>3</sup> Stb 2005, 662.



## Advies Raad van State

's-Gravenhage, 9 september 2005  
No. W03.05.0287/1

Aan de Koningin

Bij Kabinetsmissive van 7 juli 2005, no.05.002531, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regeling van de bevoegdheid om maatregelen te nemen ter voorkoming van een terroristisch misdrijf, of om op voorhand de gevolgen daarvan te beperken (Wet doorzettingmacht terrorismebestrijding), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet, met het oog op de situatie van dreiging van een terroristisch misdrijf, in een uitbreiding van de doelen waarvoor ministers hun wettelijke bevoegdheden mogen gebruiken, alsmede in een zogenoemde doorzettingmacht voor de Minister van Justitie. Deze doorzettingmacht betekent dat de Minister van Justitie, in zijn hoedanigheid van coördinerend minister voor terrorismebestrijding, in situaties waarin, binnen de beschikbare tijd, overleg of overeenstemming met de desbetreffende minister over te nemen maatregelen niet mogelijk is, de bevoegdheid heeft om ten behoeve van die maatregelen ook de bevoegdheden te gebruiken die zijn toegekend aan die andere minister.

Het voorstel roept bij de Raad van State een reeks vragen op. Dat is vooral een gevolg van de omstandigheid dat de – wel zeer summiere – memorie van toelichting tekortschiet in de motivering en de uitleg van het voorstel, en in het behandelen van de vragen waartoe een zo vérstrekkend voorstel als dit aanleiding geeft. De Raad staat allereerst stil bij de noodzaak van het wetsvoorstel en de verhouding tot het bestaande staatsnoodrecht. Vervolgens maakt hij opmerkingen over het in artikel 1 neergelegde uitgangspunt van het voorstel, namelijk de verruiming van het doelcriterium voor het nemen van maatregelen door de minister die het aangaat, de in artikel 2 (alsmede de artikelen 3 en 4) geregelde doorzettingmacht van de Minister van Justitie, 'terroristisch oogmerk' als de toepassingsvoorwaarde, grondrechten, waarborgen, de plaatsbepaling van het voorstel in het geheel van de wetgeving voor uitzonderlijke omstandigheden, het Koninkrijk, internationale aspecten, de te smalle citeertitel en de ondertekening. De Raad is van oordeel dat het voorstel in verband met zijn opmerkingen en vragen nader dient te worden overwogen.

### 1. Bijzondere bevoegdheden

Het Nederlandse geschreven recht<sup>4</sup> kent thans twee vormen van ('objectief') staatsnoodrecht: het constitutionele staatsnoodrecht van artikel 103 van de Grondwet en de daarop berustende wetgeving inzake uitzonderingstoestanden, waarbij kan worden afgeweken van een aantal grondwetsbepalingen, en het in diverse, bijzondere wetten vervatte noodrecht voor verschillende beleidsterreinen.<sup>5</sup> Soms kan daarbij ook de krijgsmacht worden ingezet.

Thans wordt een nieuwe modaliteit voorgesteld, die ziet op verruimde toepassing van bestaande bevoegdheden. Het eerste onderdeel daarvan, artikel 1 van het wetsvoorstel, is het meest fundamenteel: bestaande ministeriële bevoegdheden zullen kunnen worden gebruikt niet alleen met het oog op specifieke doelen waarvoor ze in het leven zijn geroepen, maar, indien nodig, ook ter voorkoming van een 'terroristisch misdrijf' als bedoeld in artikel 83 van het Wetboek van Strafrecht (WvS) of om bij voorbaat de gevolgen van zo'n misdrijf te beperken. In de tweede plaats gaat het, daarop voortbouwend, om de 'doorzettingmacht' van de Minister van Justitie, geregeld in de artikelen 2 en volgende van het wetsvoorstel.

Het gaat daarbij om een bijzondere doorbreking – verruiming zo men wil – van het specialiteitsbeginsel alsook van de normaal geldende bevoegdheidsverdeling. Tegen de achtergrond van het belang en het fundamentele karakter van de voorgestelde bepalingen schiet de toelichting op het wetsvoorstel in verschillende opzichten tekort. De noodzaak van de voorstellen wordt als uitgangspunt voorondersteld; ze wordt niet aangetoond, zelfs niet aannemelijk gemaakt of geïllustreerd aan de hand van voorbeelden. Op de verhouding tot het reeds bestaande noodrecht wordt niet ingegaan.

De Raad adviseert de memorie van toelichting aan te vullen. Naar zijn oordeel zou de toelichting in elk geval de volgende elementen moeten bevatten:

- De noodzaak van beide onderdelen van het wetsvoorstel behoort aannemelijk te worden gemaakt en te worden voorzien van voorbeelden met enerzijds als vertrekpunt de verschillende terroristische

<sup>4</sup> Naast het geschreven of objectieve staatsnoodrecht bestaat ook ongeschreven of subjectief staatsnoodrecht (men denke aan de Londense wetsbesluiten en de affaire van de burgemeester van Maurik). Dit laatste kan hier buiten beschouwing blijven.

<sup>5</sup> Bijvoorbeeld de Noodwetten voedselvernieuwing, Arbeidsvoorziening, rechtspleging, Geneeskundigen en financieel verkeer, en de recente Wet modernisering noodwetgeving Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken.



sche misdrijven van artikel 83 WvS, anderzijds een aantal sprekende voorbeelden van bevoegdheden die zouden kunnen worden aangewend ter bestrijding van bedoelde misdrijven of de gevolgen daarvan.

- De plaats van deze nieuwe vorm van algemeen staatsnoodrecht ten opzichte van de bestaande vormen van geschreven staatsnoodrecht dient te worden beschreven.
- Uiteengezet dient te worden hoe de proportionaliteit van de toepassing van de nieuwe bevoegdheden is verzekerd (alleen indien, voorzover en zolang noodzakelijk). De bestaande vormen van staatsnoodrecht kennen daarvoor specifieke mechanismen.

## **2. Artikel 1: maatregelen door de minister die het aangaat**

Op grond van artikel 1 van het voorstel krijgen de ministers de bevoegdheid om de hun bij of krachtens de wet verleende bevoegdheden tevens te gebruiken voor het nemen van maatregelen die noodzakelijk zijn ter voorkoming van een terroristisch misdrijf, of om op voorhand de gevolgen daarvan te beperken. Dit betekent een potentieel ingrijpende uitbreiding van de doelcriteria met het oog waarop de ministers hun bevoegdheden mogen gebruiken.

De Raad merkt het volgende op.

### *a. Verhouding tot andere overheden*

De Raad constateert dat het voorstel uitsluitend betrekking heeft op bevoegdheden die zijn toegekend aan de ministers, en niet op de bevoegdheden van andere overheden (de gemeenten, de provincies, de waterschappen en zelfstandige bestuursorganen). Wel vallen bestaande aanwijzingsbevoegdheden van ministers jegens andere overheden binnen het bereik van het voorstel. De toelichting dient inzicht te bieden in de vraag of het voorstel in dit opzicht toereikend kan worden geacht. In het bijzonder rijst de vraag of de door artikel 1 van het voorstel verruimde bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen niet van rechtswege een doelverruiming zou moeten meebrengen voor de uitoefening door de desbetreffende overheidsinstantie (die niet behoort tot de rijksoverheid) van de bevoegdheid waarop de aanwijzing betrekking heeft.

In dat verband past ook aandacht voor de verhouding tussen het onderhavige voorstel en de bevoegdhedentoedeling in de Wet rampen en zware ongevallen (WRZO), in het bijzonder de doorzettingsmacht in artikel 23 WRZO voor de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Raad adviseert tot aanvulling van de toelichting en zo nodig van het voorstel.

### *b. Uitwerking*

Artikel 3, tweede lid, bepaalt dat indien de tijd die beschikbaar is om de maatregelen te nemen, niet toelaat dat de Minister van Justitie de Minister-President en de minister die het aangaat onverwijld in kennis stelt van zijn voornemen artikel 2 toe te passen, hij dit doet onverwijld nadat hij de maatregelen heeft genomen.

Gezien het belang van de zaak en in verband met de algemene regiefunctie van de Minister-President is het zaak dat ook de Minister-President wordt geïnformeerd bij de toepassing van artikel 1.

Op grond van artikel 3, derde lid, dient de Minister van Justitie de toepassing van artikel 2 te beëindigen zodra de omstandigheden dat toelaten. Eenzelfde soort bepaling behoort naar het oordeel van de Raad te worden opgenomen voor de toepassing van de bevoegdheden door de minister die het aangaat ingevolge artikel 1.

De Raad adviseert het voorstel op beide punten aan te vullen.

## **3. De doorzettingsmacht van de Minister van Justitie**

Artikel 2 (in samenhang met de artikelen 3 en 4) bouwt voort op het regime van artikel 1. Op grond van artikel 2 mag de Minister van Justitie de bevoegdheden waarover een andere minister bij of krachtens de wet beschikt, uitoefenen indien onverwijld uitoefening van deze bevoegdheden noodzakelijk is en er geen tijd is voor overleg of overeenstemming hierover tussen de Minister van Justitie en de minister die het aangaat. Dit is de dus genoemde doorzettingsmacht.

Het voorstel is gesteld in de sleutel van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, waartoe ook behoort het waar mogelijk voorkomen van strafbare feiten. In zoverre kan de Raad zich vinden in de keuze van de Minister van Justitie als de minister die als eerste in aanmerking komt voor een bijzondere positie – als coördinator en waar nodig ook bevelvoerend – bij overheidsoptreden ter voorkoming van terrorisme.

De Raad merkt echter het volgende op.

### *a. Rol Minister-President*

De bevoegdheid van artikel 2 mag ook worden uitgeoefend indien wèl overleg met de betrokken andere minister mogelijk was, maar dit overleg niet of niet tijdig genoeg tot overeenstemming heeft



geleid. Artikel 3, eerste lid, bepaalt dat de Minister van Justitie, als de tijd het toelaat, ook in zo'n geval de Minister-President inlicht. Daarnaast bepaalt artikel 4 dat de Minister van Justitie 'in voorkomende gevallen' zijn bevoegdheden op grond van artikel 2 uitoefent in overeenstemming met de beslissingen van de ministerraad of de uit zijn midden daartoe gevormde commissie.<sup>6</sup>

Deze bepalingen geven een eigen verantwoordelijkheid aan de Minister-President. Dat ligt ook alleszins in de rede, gezien de uitzonderlijkheid van het soort situaties als die waarop het voorstel ziet en de vérstrekendheid van het voorstel. De Minister-President dient de mogelijkheid te hebben om de centrale regie te voeren als hij daarvoor reden ziet. In dat verband kan hij besluiten de ministerraad of een commissie uit de ministerraad bijeen te roepen. De Raad merkt op dat ook een centrale rol aan de Minister-President is toegekend in de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden, de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag en de WRZO (artikel 21).<sup>7</sup> Ook hier zou de rol van de Minister-President een zekere versterking verdienen door te bepalen dat de Minister van Justitie zijn doorzettingsmacht slechts gebruikt in situaties waarover overeenstemming bestaat met de Minister-President. In het verlengde van het voorgaande verdient het overweging de redactie van artikel 4 aan te passen, door de woorden 'de ministerraad of een uit zijn midden gevormde, tot besluitvorming gemachtigde, commissie' te vervangen door: de Minister-President.

De Raad adviseert het voorstel overeenkomstig het voorgaande aan te passen.

#### *b. Praktische punten*

In geval van toepassing van artikel 2 worden de normale hiërarchische verhoudingen en communicatieprocessen doorbroken. Dit geeft aanleiding tot vragen van praktische aard, zoals:

- Hoe is de informatievoorziening geregeld naar de Minister van Justitie, en tussen hem en de andere ministers en hun medewerkers, over en weer? Hoe is de informatievoorziening geregeld als de medewerking van andere overheidsinstanties noodzakelijk is, al of niet in verband met een ministeriële aanwijzingsbevoegdheid?
- Is het praktisch denkbaar dat de Minister van Justitie bevelen geeft aan bijzondere organisatieonderdelen zoals bijvoorbeeld de krijgswacht?
- Is voorzien in bijvoorbeeld een draaiboek (met bijbehorende oefening) voor dit soort situaties, zodat het zowel voor de betrokken andere ministers en voor de ambtenaren op de desbetreffende andere ministeries, als, in het geval van het gebruik van een aanwijzingsbevoegdheid, voor instanties op andere overheidsniveaus onmiddellijk duidelijk is wanneer en dat bevelen van de Minister van Justitie direct en onverkort dienen te worden opgevolgd?
- Is de organisatie van het Ministerie van Justitie (ook anderszins) voldoende toegerust voor het uitvoeren van deze taak?
- Hoe kan worden voorkomen dat een normaal bevoegde minister krachtens artikel 1 en de Minister van Justitie krachtens artikel 2 tegelijk optreden maar (bij onmogelijkheid om elkaar te bereiken) los van elkaar?

De Raad adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

#### *c. Ontstentenis Minister van Justitie*

De mogelijkheid kan zich voordoen dat de persoon die het ambt bekleedt van Minister van Justitie niet aanwezig is wanneer zich een situatie voordoet als die waarop het voorstel ziet. Gezien het uitzonderlijke karakter van het voorstel, is het passend dat de toelichting ingaat op de vraag of in zo'n geval de gebruikelijke vervangingsregeling van toepassing zal zijn.

De Raad adviseert de toelichting aan te vullen.

#### *d. 'Doorzettingsmacht'*

De Raad wijst er verder nog op dat waar tot dusver de term 'doorzettingsmacht' is gebruikt, dat steeds betrekking had op verticale verhoudingen, zoals die van medebewind. In het onderhavige voorstel gaat het echter om een horizontale verhouding, namelijk die tussen ministers onderling. Het gebruik van dezelfde term voor twee soorten bestuurlijke verhoudingen die zo duidelijk van elkaar verschillen, is, mede gezien de lading van juist deze term, niet vanzelfsprekend.

De Raad adviseert daar in de toelichting op in te gaan.

### **4. Toepassingsvoorwaarde: 'terroristisch oogmerk'**

Toepassing van de artikelen 1 en 2 van het wetsvoorstel kan alleen plaatsvinden indien sprake is van

<sup>6</sup> De ministeriële commissie Doorzettingsmacht Terrorismebestrijding, ingesteld bij besluit van de Minister-President van 22 april 2005 (Stcrt. 85) op grond van artikel 25 van het Reglement van orde voor de ministerraad.

<sup>7</sup> Die rol betreft de verantwoordelijkheid voor het koninklijk besluit dat voorwaarde is voor het intreden van de desbetreffende uitzonderingssituaties.



dreiging van een terroristisch misdrijf, en van de noodzaak dat misdrijf te voorkomen dan wel de gevolgen ervan op voorhand te beperken. Er is sprake van een terroristisch misdrijf indien het één van de misdrijven betreft als genoemd in artikel 83 WvS en daarbij tevens sprake is van een terroristisch oogmerk. Artikel 83a WvS omschrijft 'terroristisch oogmerk' als het oogmerk om de bevolking of een deel der bevolking van een land ernstige vrees aan te jagen, dan wel een overheid of internationale organisatie wederrechtelijk te dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden, dan wel de fundamentele politieke, constitutionele, economische of sociale structuren van een land of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen.

Artikel 83a WvS is pas een jaar oud, en daarmee nog amper onderwerp geweest van nadere inkleuring door de rechtspraak. Toepassing van dit criterium – *conditio sine qua non* voor de toepassing van de voorgestelde bevoegdheden – veronderstelt informatie over de oogmerken van de persoon of personen van wie wordt gevreesd dat hij/zij een concreet voornemen heeft of hebben tot een of meer van de bedoelde misdrijven. Het zal daarbij niet (althans niet primair, althans niet slechts) mogen gaan om een oogmerk dat hem of hun wordt toegeschreven zonder dat daarvoor een toereikende grondslag bestaat in feiten aangaande de persoon of personen die het betreft.

In dit opzicht is aandacht nodig voor de informatiepositie van de desbetreffende autoriteiten. Als een misdrijf als hier bedoeld is gepleegd en een verdachte terechtstaat, dan zal in het opsporingsonderzoek en in het onderzoek ter terechtzitting kunnen worden getracht inzicht te krijgen in de motieven van de verdachte. In het soort situaties als die waarop het voorstel ziet, is er echter wellicht nog niet eens concreet zicht op een specifieke mogelijke pleger van het misdrijf. Voorts zal de voor de autoriteiten beschikbare informatie wellicht summier zijn, en, gezien de omstandigheden, mogelijk ook niet voldoende nader inhoudelijk en op betrouwbaarheid kunnen zijn of worden geverifieerd. Soms zal sprake zijn van informatie uit een buitenlandse bron. Tegelijk zal de tijdsdruk veelal zeer groot zijn, zodat er dan ook in zoverre geen ruimte bestaat voor nader onderzoek.

De toelichting zwijgt over de toepassing van het criterium 'terroristisch oogmerk', en behoeft op dit punt bepaald grondige aanvulling. De Raad adviseert daarom de toelichting in het licht van het voorgaande aan te vullen, en daarbij het voorstel nader op zijn bruikbaarheid en effectiviteit in dit opzicht te beoordelen.

## 5. Grondrechten

Op grond van de artikelen 1 en 2 van het wetsvoorstel wordt het doel waarvoor de minister die het aangaat respectievelijk de Minister van Justitie gebruik mogen maken van de hun toegekende bevoegdheden, uitgebreid met het voorkómen van terroristische misdrijven dan wel het op voorhand voorkomen van de gevolgen daarvan. Voor een aantal wettelijke bevoegdheden geldt dat het gebruik daarvan kan leiden tot beperking van grondrechten. De Grondwet, alsmede het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, bevatten doelcriteria die de grenzen bepalen waarbinnen dergelijke beperking is toegestaan. In de rechtspraak zijn deze grenzen nader bepaald. De wettelijke bepaling waarin de beperking regeling vindt, zal bovendien voldoende specifiek en transparant moeten zijn. De toelichting dient in te gaan op de vraag hoe de voorgestelde verruiming van het doel waarvoor bestaande wettelijke bevoegdheden mogen worden gebruikt zich verhoudt tot het stelsel van toegelaten beperkingen van grondrechten, en een beoordeling te bevatten van de aanvaardbaarheid van het voorstel in dit opzicht.

De Raad adviseert de toelichting aan te vullen.

## 6. Waarborgen

### *a. Betrokkenheid Staten-Generaal*

Het voorstel betekent een ingrijpende inbreuk op het stelsel van wettelijke bevoegdheden. In het geschreven staatsnoodrecht is voorzien in een directe betrokkenheid van de beide Kamers der Staten-Generaal. Analooq daaraan, zou het passend zijn dat ook voor dit voorstel zou worden voorzien in zo'n betrokkenheid. Dat zou kunnen in de vorm van een bepaling op grond waarvan het gebruik van de bevoegdheden op grond van artikel 1 dan wel artikel 2 zo spoedig als mogelijk wordt gemeld aan de beide Kamers der Staten-Generaal.

De Raad adviseert het voorstel dienovereenkomstig aan te vullen.

### *b. Rechterlijke toetsing*

In een rechtsstaat dient overheidsoptreden te kunnen worden onderworpen aan het oordeel van de rechter. De toelichting bevat ook op dit punt geen enkele beschouwing.

De Raad merkt op dat het zich met het doel van het voorstel slecht laat rijmen dat de rechter de





mogelijkheid zou hebben om voorgenomen optreden vooraf op noodzaak en proportionaliteit te toetsen.

Indien de overheid echter op basis van de nu voorgestelde wet eenmaal is opgetreden, door het nemen van besluiten of door feitelijke handelingen, zal dat optreden achteraf in beginsel wél ten volle open dienen te staan voor toetsing door de rechter.

Artikel 8:4, aanhef en onder b, van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat geen beroep kan worden ingesteld tegen een besluit 'op grond van een in enig wettelijk voorschrift voor het geval van buitengewone omstandigheden toegekende bevoegdheid of opgelegde verplichting in deze omstandigheden genomen'.

Blijkens de memorie van toelichting bij deze bepaling is ze geschreven voor uitzonderingstoestanden als bedoeld in artikel 103 van de Grondwet. Ook de commentaren gaan ervan uit dat de bepaling uitsluitend daarop ziet, en niet op bijvoorbeeld wanordelijkheden of rampen als bedoeld in artikel 175 en volgende van de Gemeentewet.<sup>8</sup> Daarbij aansluitend gaat de Raad ervan uit dat ook tegen besluiten van een minister waarbij tevens wordt opgetreden krachtens artikel 1 en/of 2 van de onderhavige wet, de gebruikelijke rechtsmiddelen kunnen worden aangewend.

De Raad adviseert in de memorie van toelichting een beschouwing te wijden aan het onderwerp.

## 7. Koninkrijk

Terrorisme en de dreiging daarvan kunnen zich ook voordoen in de andere landen van het Koninkrijk, al dan niet met effect op Nederland. Daarmee dringt de vraag zich op naar de wenselijkheid om een wettelijke regeling als nu voorgesteld tot stand te brengen voor het gehele Koninkrijk, althans voor alle drie landen van het Koninkrijk.

De Raad adviseert daar in de toelichting op in te gaan.

## 8. Internationale aspecten

### a. Rechtsvergelijking

De toelichting gaat ten onrechte niet in op de vraag of er vergelijkbare wetgeving is in andere landen, en zo ja, wat de ervaringen daarmee zijn.

De Raad adviseert in de toelichting een rechtsvergelijkende paragraaf op te nemen.

### b. Internationale afstemming

Terrorisme en de dreiging daarvan houden niet op bij landsgrenzen. In verband met dit grensoverschrijdende karakter van terrorisme kan afstemming met autoriteiten in andere landen noodzakelijk zijn.<sup>9</sup> Daarnaast laat zich de situatie denken waarin een ander land in verband met een dreiging als waarop dit voorstel ziet, Nederland vraagt om ondersteuning bij daartegen gericht optreden. De toelichting dient op beide situaties in te gaan.

De Raad adviseert de toelichting aan te vullen.

## 9. Citeertitel

De citeertitel brengt alleen de materie van de artikelen 2 en volgende tot uitdrukking maar gaat voorbij aan de centrale bepaling van artikel 1, die principieel gezien het meest vergaand is en die burgers in hun grondrechten rechtstreeks kan raken.

De Raad adviseert tot aanpassing van de citeertitel.

## 10. Mede-ondertekening Minister-President

Gezien het uitzonderlijke karakter van het wetsvoorstel is het passend dat ook de Minister-President medeondertekent.

De Raad adviseert daarin te voorzien.

<sup>8</sup> Bijvoorbeeld Handboek Algemene wet bestuursrecht, commentaar bij artikel 8:4; Algemene wet bestuursrecht, Tekst & commentaar, artikel 8:4, punt 3.

<sup>9</sup> Zie ook de bij de Raad van Europa in voorbereiding zijnde Convention on the Prevention of Terrorism, artikel 4: 'International co-operation on prevention: Parties shall, as appropriate and with due regard to their capabilities, assist and support each other with a view to enhancing their capacity to prevent the commission of terrorist offences, including through exchange of information and best practises, as well as through training and other joint efforts of a preventive character.'



---

**11. Voor een redactionele kanttekening verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.**

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.*



---

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no. W03.05.0287/I met een redactionele kanttekening die de Raad in overweging geeft**

- In het voorgestelde artikel 4, 'artikel 2' vervangen door: artikel 2 en artikel 3, derde lid,.





## Voorstel van wet

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat in geval van dreiging van een terroristisch misdrijf verzekerd dient te zijn dat de noodzakelijke maatregelen onverwijld genomen kunnen worden door Onze Minister die daartoe bij of krachtens de wet is aangewezen, in overeenstemming met Onze Minister van Justitie, en in uitzonderlijke gevallen door Onze Minister van Justitie, in zijn hoedanigheid van coördinerend minister voor terrorismebestrijding;

Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

### Artikel 1

Een bij of krachtens de wet verleende bevoegdheid kan door Onze Minister wie het aangaat worden uitgeoefend om maatregelen te nemen welke noodzakelijk zijn ter voorkoming van een terroristisch misdrijf als bedoeld in artikel 83 van het Wetboek van Strafrecht, of om op voorhand de gevolgen daarvan te beperken. Onze Minister wie het aan gaat neemt deze maatregelen in overeenstemming met Onze Minister van Justitie, tenzij de beschikbare tijd waarbinnen de maatregelen genomen moeten worden overleg niet toelaat.

### Artikel 2

In afwijking van artikel 1 kan Onze Minister van Justitie de in dat artikel bedoelde bevoegdheden uitoefenen voorzover de onverwijld uitoefening noodzakelijk is om maatregelen te nemen ter voorkoming van een terroristisch misdrijf als bedoeld in artikel 83 van het Wetboek van Strafrecht of om op voorhand de gevolgen daarvan te beperken en indien overleg of overeenstemming over die maatregelen tussen Onze Minister van Justitie en Onze Minister wie het aangaat niet mogelijk is binnen de beschikbare tijd.

### Artikel 3

1. Onze Minister van Justitie stelt Onze Minister-President en Onze Minister wie het aangaat onverwijld in kennis van zijn voornemen artikel 2 toe te passen.
2. Indien de beschikbare tijd waarbinnen de maatregelen genomen moeten worden toepassing van het eerste lid niet toelaat, stelt Onze Minister van Justitie, onverwijld nadat hij de maatregelen heeft genomen, Onze Minister-President en Onze Minister wie het aangaat daarvan in kennis.
3. Zodra de omstandigheden dit toelaten, beëindigt Onze Minister van Justitie de toepassing van artikel 2 en stelt hij Onze Minister-President en Onze Minister wie het aan gaat daarvan onverwijld in kennis.

### Artikel 4

In voorkomende gevallen oefent Onze Minister van Justitie bevoegdheden op grond van artikel 2 uit in overeenstemming met de beslissingen van de ministerraad of een uit zijn midden gevormde, tot besluitvorming gemachtigde, commissie.

### Artikel 5

Deze wet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.

### Artikel 6

Deze wet wordt aangehaald als: Wet doorzettingsmacht terrorismebestrijding.



---

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

*De Minister van Justitie,*

*De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,*



## MEMORIE VAN TOELICHTING

### Inleiding

Het complexe karakter van een terroristische dreiging en de enorme gevolgen die een aanslag zou kunnen hebben, vragen om een effectieve nationale aansturing. In geval van dreiging van een terroristisch misdrijf dient verzekerd te zijn dat de noodzakelijke maatregelen onverwijld kunnen worden genomen. Een dergelijke verzekering is noodzakelijk opdat het kabinet, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en in het bijzonder de Minister van Justitie als coördinerend minister voor terrorismebestrijding, hun verantwoordelijkheden voor de bestrijding van terrorisme kunnen waarmaken.

De Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dragen ieder verantwoordelijkheid voor de bestrijding van terrorisme en voor de werkzaamheden van de Nationale Coördinator Terrorismebestrijding conform hun onderscheiden ministeriële bevoegdheden. De Minister van Justitie is er als coördinerend minister voor terrorismebestrijding voor verantwoordelijk dat al het mogelijke wordt gedaan om een terroristisch misdrijf te voorkomen of te beëindigen. Mocht een terroristische aanslag in ons land onverhoopt gerealiseerd worden, dan is de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als coördinerend minister voor crisisbeheersing de eerstverantwoordelijke minister voor de bestrijding van de gevolgen of de ramp na een aanslag. Hij is eveneens verantwoordelijk voor de activiteiten van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst.

De positie van de Minister van Justitie als coördinerend minister voor terrorismebestrijding vloeit voort uit diens verantwoordelijkheid voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Het voorkomen van terroristische aanslagen – zeer ernstige strafbare feiten – en het opsporen en vervolgen van personen die dergelijke feiten beramen of plegen maakt daarvan deel uit. Teneinde een concrete dreiging van een terroristisch misdrijf weg te nemen, of om op voorhand de gevolgen daarvan te beperken, kan het evenwel nodig zijn dat maatregelen worden getroffen welke niet tot de bevoegdheid van de Minister van Justitie behoren. De onvoorzienbaarheid van terroristische dreigingen maakt het bovendien onmogelijk op voorhand uitputtend te bedenken waar en op welke wijze terroristen kunnen toeslaan en wat vervolgens de reactie van de overheid zou moeten zijn om dat te voorkomen. De situatie zal zich dan ook kunnen voordoen dat een terroristische dreiging vraagt om het onverwijld treffen van maatregelen welke liggen op het terrein van andere bewindspersonen. Daartoe zullen deze bewindsleden bevoegdheden moeten uitoefenen die de wetgever destijds niet heeft verleend met het oog op het voorkomen van een terroristische aanslag, simpelweg omdat de dreiging waarvoor wij ons heden te dage geplaagd zien, zich bij het redigeren van die wettelijke bevoegdheden nog niet voordeed.

Binnen het kabinet is afgesproken dat iedere minister direct zijn of haar medewerking verleent ter uitvoering van de maatregelen welke noodzakelijk zijn om een concrete dreiging weg te nemen. Dit betekent dat de door terrorismebestrijding ingegeven maatregelen normaal gesproken worden uitgevoerd langs de bestaande gezagslijnen en via de gebruikelijke procedures. Het kabinet heeft de Tweede Kamer voorts toegezegd bij wet te zullen regelen dat in bedreigende situaties, waar overleg of overeenstemming, gezien de urgentie niet meer tot de mogelijkheden behoort, het uiteindelijk de Minister van Justitie zal zijn die, in zijn hoedanigheid van coördinerend minister voor terrorismebestrijding, de doorslaggevende bevoegdheid heeft om maatregelen te treffen, eventueel met bevoegdheden die liggen op het terrein van andere ministers (Kamerstukken II 2003/04, 29754, nr. 1, blz. 9). Met dit wetsvoorstel wordt deze toezegging gestand gedaan.

### Uitgangspunt

Indien sprake is van een terroristische dreiging en maatregelen nodig zijn om de dreiging te keren, zullen deze normaal gesproken worden getroffen met inachtneming van de wettelijke verdeling van bevoegdheden en langs de bestaande gezagslijnen. Dit uitgangspunt dat bevoegdheden worden uitgeoefend door de minister die daartoe bij wet is aangewezen, is neergelegd in het eerste artikel van dit wetsvoorstel. Het artikel benoemt bovendien de mogelijkheid om van een bevoegdheid gebruik te maken ook wanneer deze in de desbetreffende sectorale wet niet is gegeven voor de bestrijding van terrorisme. Artikel 1 bepaalt dat een bij of krachtens de wet verleende bevoegdheid door de minister wie het aangaat kan worden uitgeoefend om maatregelen te nemen welke noodzakelijk zijn ter voorkoming van een terroristisch misdrijf als bedoeld in artikel 83 van het wetboek van Strafrecht, of om op voorhand de gevolgen daarvan te beperken.

Onder een terroristisch misdrijf als bedoeld in artikel 83 van het Wetboek van Strafrecht wordt verstaan elk van de misdrijven die in dat artikel zijn opgenomen. Deze misdrijven worden als terroristisch aangemerkt als zij met een terroristisch oogmerk gepleegd worden. Dat oogmerk wordt in artikel 83a Sr omschreven als 'het oogmerk om de bevolking of een deel der bevolking van een land



vrees aan te jagen dan wel een overheid of internationale Organisatie te dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden, dan wel de politieke, constitutionele, economische of sociale structuren van een land, of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen'. Daarnaast worden onder de terroristische misdrijven van artikel 83 van het Wetboek van Strafrecht begrepen de deelneming aan een terroristische organisatie en de bedreiging met een terroristisch misdrijf.

Artikel 1 van het wetsvoorstel doet tevens recht aan de politieke verantwoordelijkheid die het kabinet heeft gelegd bij de Minister van Justitie als coördinerend minister voor terrorismebestrijding. Dit artikel bepaalt daartoe dat de maatregelen welke in een concreet geval noodzakelijk zijn om een terroristisch misdrijf te voorkomen, of om op voorhand de gevolgen daarvan te beperken, worden genomen in overeenstemming met de Minister van Justitie. De Minister van Justitie draagt immers verantwoordelijkheid voor het afwenden van een concrete dreiging en het daartoe nemen van een samenhangend geheel van maatregelen. Overleg tussen de tot het nemen van de noodzakelijke maatregelen bevoegde minister enerzijds en de Minister van Justitie anderzijds, waarborgt een gecoördineerde, effectieve inzet van maatregelen om een aanslag te voorkomen. Indien evenwel de maatregelen welke noodzakelijk zijn om een terroristisch misdrijf te voorkomen binnen een dermate kort tijdsbestek genomen moeten worden dat voorafgaand overleg met de Minister van Justitie niet meer mogelijk is, zal de vakminister de bevoegdheid kunnen uitoefenen zonder dat dit overleg heeft plaatsgevonden. Artikel 1 bepaalt daartoe dat de vakminister maatregelen neemt in overeenstemming met de Minister van Justitie, tenzij de beschikbare tijd waarbinnen de maatregelen genomen moeten worden overleg niet toelaat. De daartoe strekkende tenzij-clausule in het eerste artikel van dit voorstel zal met name van belang zijn voor de situatie waarin informatie over een op handen zijnde aanslag de bevoegde vakminister eerder bereikt dan de Minister van Justitie en de urgentie zo groot is dat voorafgaand overleg met de Minister van Justitie niet meer mogelijk is.

### **Doorzettingsmacht**

Zonder af te willen doen aan het uitgangspunt dat bevoegdheden worden uitgeoefend door de minister die daartoe bij wet is aangewezen moeten wij onder ogen zien dat zich een situatie kan voordoen waarin een concrete, urgente dreiging vraagt om optreden waarbij, in afwijking van dit uitgangspunt, de normale gezagslijnen niet gevolgd kunnen worden. Het voorgestelde artikel 2 bepaalt daartoe dat, in afwijking van artikel 1, bevoegdheden van andere ministers door de Minister van Justitie kunnen worden uitgeoefend voorzover de onverwijldde uitoefening daarvan noodzakelijk is om maatregelen te nemen ter voorkoming van een terroristisch misdrijf als bedoeld in artikel 83 van het Wetboek van Strafrecht, of om op voorhand de gevolgen daarvan te beperken en indien overleg of overeenstemming over die maatregelen tussen de Minister van Justitie en de minister wie het aangaat niet mogelijk is binnen de beschikbare tijd. Artikel 2 geeft derhalve uitvoering aan het voornemen deze doorzettingsmacht voor de Minister van Justitie als coördinerend minister voor terrorismebestrijding bij wet te regelen.

De bevoegdheid van de Minister van Justitie in het voorgestelde artikel 2 heeft betrekking op ministeriële bevoegdheden. De doorzettingsmacht ziet niet op bevoegdheden van andere overheden, zij het dat onder de ministeriële bevoegdheden worden begrepen (aanwijzings)bevoegdheden van andere ministers jegens onder andere decentrale overheden.

De Minister van Justitie is ervoor verantwoordelijk dat al het mogelijke wordt gedaan om een terroristisch misdrijf te voorkomen of te beëindigen. Hier zal de bevoegdheid van de Minister van Justitie derhalve in ieder geval op zien. In de praktijk is het niet goed mogelijk de verantwoordelijkheid een terroristisch misdrijf te voorkomen of te beëindigen, te scheiden van de verantwoordelijkheid om de gevolgen van een terroristisch misdrijf dat niet meer kan worden voorkomen op voorhand zoveel mogelijk te beperken. Mocht bij voorbeeld niet meer verhinderd kunnen worden dat een explosief tot ontploffing wordt gebracht, dan kan de tijdige ontruiming van de omgeving vele mensenlevens sparen. De voorgestelde wettelijke bevoegdheid zal om die reden ook zien op het op voorhand beperken – in de zin van voorkomen – van de gevolgen van een terroristisch misdrijf. De verantwoordelijkheid voor het beheersen van de crisis die ontstaat nadat de aanslag een feit is, blijft berusten bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Onder het voorgestelde artikel 2 zal begrepen worden de situatie waarin de Minister van Justitie informatie bereikt omtrent een acute dreiging en de ter afwending daarvan te treffen maatregelen binnen een dermate korte tijdsspanne genomen moeten worden dat voorafgaand overleg met de tot het nemen van de noodzakelijke maatregelen bevoegde vakminister niet meer mogelijk is. Onder deze bepaling zal voorts worden begrepen de situatie waarin het tijdsbestek waarbinnen maatregelen getroffen moeten worden weliswaar nog kort overleg tussen de vakminister en de Minister van Justitie toelaat, doch het overleg, vanwege het ontbreken van overeenstemming, niet tijdig kan worden afgerond. Overleg tussen de Minister van Justitie en de minister aan wie de uit te oefenen bevoegdheid bij wet is opgedragen zal derhalve steeds het uitgangspunt zijn, maar niet kan



worden uitgesloten dat de ernst en urgentie van een dreiging de Minister van Justitie noopt tot het onmiddellijk treffen van maatregelen zonder dat de uitkomsten van dit overleg kunnen worden afgewacht.

## Waarborgen

Indien de Minister van Justitie voorziet dat overleg met de vakminister niet tijdig tot overeenstemming zal leiden, is hij ingevolge het voorgestelde artikel 3, eerste lid, gehouden om de Minister-President en de betrokken vakminister onverwijld in kennis te stellen van het voornemen om gebruik te maken van zijn bevoegdheid om zo nodig maatregelen te treffen op het beleidsterrein van de betrokken vakminister. Dit stelt de Minister-President in staat om, zo hij het geraden acht, gelet op de informatie die de Minister van Justitie hem verstrekt, dat besluitvorming plaatsvindt in de ministerraad of een uit zijn midden gevormde commissie, het kabinet samen te roepen of een tot besluitvorming gemachtigde commissie bijeen te laten komen. In het laatste geval is artikel 4 van toepassing en oefent de Minister van Justitie bevoegdheden op grond van artikel 2 uit in overeenstemming met de beslissingen van de ministerraad of de uit zijn midden gevormde, tot besluitvorming gemachtigde, commissie.

Laat de beschikbare tijd waarbinnen de maatregelen genomen moeten worden het niet toe om de Minister-President te informeren over het voornemen gebruik te maken van zijn doorzettingsbevoegdheid, dan informeert de Minister van Justitie hem onverwijld nadat hij de maatregelen heeft genomen, alsmede de betrokken vakminister. Een daartoe strekkende bepaling is opgenomen in artikel 3, tweede lid.

Zodra de omstandigheden dat toelaten zal de Minister van Justitie van zijn doorzettingsbevoegdheid ingevolge artikel 2 niet langer gebruik maken en de Minister-President, alsmede de vakminister dienovereenkomstig informeren. Het voorgestelde artikel 3, derde lid, legt dit wettelijk vast.

De dreiging van een terroristische aanslag kan in een aantal gevallen vragen om overleg tussen meerdere betrokken ministers en aanleiding geven tot het formeren van een Ministerieel Beleidsteam. Een Ministerieel Beleidsteam kent als taken coördinatie, afstemming en integrale besluitvorming. In de situatie waarin een Ministerieel Beleidsteam bijeen is omdat een dreigende crisis sectoroverstijgend van aard is en er meerdere belangen tegen elkaar afgewogen moeten worden, ligt het minder voor de hand dat de Minister van Justitie gebruik zal moeten maken van de bevoegdheid welke hem in het voorgestelde artikel 2 wordt verleend, waar het bevoegdheden betreft van ministers die ook in het Ministerieel Beleidsteam vertegenwoordigd zijn. Het belang van afstemming over te nemen besluiten weegt in deze situatie zwaar; pregnante belangen zullen mogelijk divergeren. Indien geen overeenstemming wordt bereikt zullen geschilpunten worden voorgelegd aan de Minister-President. Deze kan dan afwegen of in laatste instantie crisisbesluitvorming plaats moet vinden in de ministerraad, of een daartoe uit de raad gevormde commissie. Het spreekt vanzelf dat de Minister van Justitie bevoegdheden van andere ministers op grond van zijn doorzettingsbevoegdheid ingevolge artikel 2 slechts uitoefent in overeenstemming met de beslissingen van de ministerraad of een uit zijn midden gevormde – ingevolge artikel 25 van het Reglement van orde voor de ministerraad – tot besluitvorming gemachtigde commissie. Wij hebben dit geëxpliciteerd in het voorgestelde artikel 4.

Opdat de Minister President, zo hij dit in bovengenoemde gevallen geraden acht, een tot besluitvorming over verschilpunten gemachtigde commissie als bedoeld in artikel 4, onverwijld bijeen kan roepen, is bij besluit van de Minister-President van 22 april 2005 (Stcrt. 85) op grond van artikel 25 van het Reglement van orde voor de ministerraad, de ministeriële commissie Doorzettingmacht Terrorismebestrijding op voorhand ingesteld. In de toelichting bij dit besluit wordt opgemerkt dat de instelling van deze ministeriële commissie Doorzettingmacht Terrorismebestrijding verband houdt met het nu voorliggende voorstel voor een wettelijke regeling terzake doorzettingmacht terrorismebestrijding.

*De Minister van Justitie,*

*De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,*