



Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State inzake het voorstel van wet houdende tijdelijke regels inzake het opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen aan personen die een gevaar vormen voor de nationale veiligheid of die voornemens zijn zich aan te sluiten bij terroristische strijdgroepen en inzake het weigeren en intrekken van beschikkingen bij ernstig gevaar voor gebruik ervan voor terroristische activiteiten (Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding)

Nader Rapport

1 december 2015

Nr. 707218

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet houdende tijdelijke regels inzake het opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen aan personen die een gevaar vormen voor de nationale veiligheid of die voornemens zijn zich aan te sluiten bij terroristische strijdgroepen en inzake het weigeren en intrekken van beschikkingen bij ernstig gevaar voor gebruik ervan voor terroristische activiteiten (Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 10 juli 2015, nr. 2015001275, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 28 oktober 2015, nr. W0.15.0235/II, bied ik U, mede namens mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hierbij aan.

2. Nut en noodzaak

a. Intrekking eerder wetsvoorstel

De Afdeling memoreert het wetsvoorstel met een vergelijkbare inhoud dat in 2011 is ingetrokken. De reden voor de intrekking van dat wetsvoorstel was gelegen in het feit dat de noodzaak voor de maatregelen niet (meer) aanwezig was omdat aanvullende strafrechtelijke bepalingen waren aangenomen die zijn gericht op het (preventief) tegengaan van terrorisme. De Afdeling stelt dat niet uit de toelichting blijkt waarom voor de maatregelen die gelijkluidend zijn aan die in het in 2011 ingetrokken wetsvoorstel thans een ander standpunt moet worden ingenomen. Wij zijn het op dit punt niet met de Afdeling eens. De Afdeling constateert terecht dat een nieuwe bedreiging op zichzelf nog geen toereikende motivering vormt om de ingetrokken maatregelen nu weer aanhangig te maken. Dat is ook niet de reden waarom nu wordt gekozen voor het alsnog voorstellen van de maatregelen die onderdeel vormden van het ingetrokken wetsvoorstel. In de memorie van toelichting is, specifiek in relatie tot het door de Afdeling gememoreerde wetsvoorstel, (met name in hoofdstuk 1) betoogd dat gebleken is dat het instrumentarium ter bestrijding van terrorisme aanvulling behoeft met maatregelen die een preventief karakter hebben en waarmee wordt voorkomen dat personen in Nederland terroristische activiteiten kunnen ontplooiën of kunnen uitreizen naar terroristische strijdgebieden. Het doel van het onderhavige wetsvoorstel is daarmee verbreed ten opzichte van het in 2011 ingetrokken wetsvoorstel. De voorgestelde maatregelen beogen de nationale veiligheid te beschermen en moeten worden onderscheiden van de inzet van strafvorderlijke bevoegdheden, die als doel hebben de opsporing, vervolging en berechting van een strafbaar feit. Hierbij kan worden gedacht aan de situatie van een persoon die terugkeert uit een terroristisch strijdgebied. Deze persoon kan een gevaar vormen voor de nationale veiligheid, ook als zou blijken dat een veroordeling wegens een terroristisch misdrijf in dat strijdgebied (nog) niet kan worden verkregen.

Daarnaast is geconstateerd dat sinds de intrekking van het wetsvoorstel in 2011 terrorisme zich in een andere verschijningsvorm heeft gemanifesteerd. Binnen de jihadistische beweging is een rolverdeling waarneembaar geworden waarbij sommige leden zich beperken tot ondersteunende, maar voor de



jihadistische beweging cruciale, activiteiten die op zichzelf (nog) geen strafbaar feit opleveren. Ook van gedragingen die (nog) niet resulteren in een strafbaar feit, kan een gevaar uitgaan voor de nationale veiligheid.

Tenslotte is in de toelichting ingegaan op de dreiging voor de nationale veiligheid die kan uitgaan van personen tegen wie om uiteenlopende redenen strafrechtelijk (nog) niet zodanig kan worden opgetreden, dat het gevaar dat van hen uitgaat daarmee is geweken. Ook als er sprake is van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf kan het nodig zijn dat politie en openbaar ministerie nader onderzoek verrichten ter vaststelling van een verdenking van een strafbaar feit voordat het gevaar dat uitgaat van deze persoon met de inzet van het strafrecht kan worden weggenomen. Pas indien sprake is van een concrete verdenking van een dergelijk misdrijf kan voorlopige hechtenis worden toegepast.

Gegeven de beschreven ontwikkelingen en inzichten moet worden geconstateerd dat de in 2011 getrokken conclusie, inhoudende dat de aanvullende strafrechtelijke bepalingen de bestuurlijke maatregelen overbodig maakten, niet kan worden volgehouden.

b. Verhouding tot het strafrecht

De Afdeling acht de vraag, in welke concrete situatie het denkbaar zou zijn dat er nog geen verdenking bestaat (van een terroristisch misdrijf, bijvoorbeeld een strafbare voorbereidingshandeling) maar het bestuur wel een ingrijpende bestuurlijke maatregel zou kunnen opleggen, in de toelichting onvoldoende beantwoord. De Afdeling wijst in dit verband op het advies van het College van procureurs-generaal (hierna: het college).

Wij stellen graag voorop dat wij het eens zijn met het college dat strafrechtelijke vervolging geïndiceerd is als sprake is van een verdenking van een terroristisch misdrijf. De voorgestelde bestuurlijke maatregelen zijn dan ook geenszins bedoeld om toe te passen *in plaats van* het strafrecht.

Wij zijn het evenwel niet eens met de constatering van het college dat niet voldaan zal kunnen worden aan de eis 'noodzakelijk met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid' als niet tevens sprake is van een strafbaar feit. Denkbaar is immers dat een persoon die terugkeert uit een terroristisch strijdgebied een gevaar vormt voor de nationale veiligheid, ook als zou blijken dat een veroordeling wegens (vermeende) misdrijven in het terroristisch strijdgebied niet kan worden verkregen. Ook gedragingen die (nog) geen strafbaar feit opleveren kunnen, zoals ook hierboven onder a is gezegd, een gevaar vormen voor de nationale veiligheid. In de memorie van toelichting zijn daarbij ondersteunende, maar voor de jihadistische beweging cruciale, activiteiten als voorbeeld genoemd.

Overigens hebben de voorgestelde (vrijheidsbeperkende) maatregelen naar onze overtuiging ook meerwaarde als wél sprake is van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf. Zoals in de toelichting uiteen is gezet is in een dergelijke situatie denkbaar dat politie en openbaar ministerie nader onderzoek verrichten ter vaststelling van een verdenking dat de betrokkene zich schuldig maakt aan (bijvoorbeeld) strafbare voorbereidingshandelingen. In die situatie kan het strafrecht (nog) niet worden ingezet om het gevaar af te wenden dat van deze persoon uitgaat voor de nationale veiligheid. De aanvullende strafrechtelijke bepalingen die in 2011 aanleiding gaven tot intrekking van het genoemde wetsvoorstel geven weliswaar bevoegdheden om strafrechtelijk op te treden bij aanwijzingen van een terroristisch misdrijf (zoals het systematisch volgen van personen) maar pas indien sprake is van een concrete verdenking van een dergelijk misdrijf kunnen vrijheidsbenemende maatregelen (aanhouding, in verzekeringstelling en voorlopige hechtenis) voorlopige hechtenis worden toegepast. Het enkele feit dat een bepaalde situatie óók strafrechtelijk optreden rechtvaardigt (en verlangt), wil derhalve niet zeggen dat een bestuurlijke maatregel met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid niet aangewezen kan zijn.

Het is naar ons oordeel onvermijdelijk dat de bestuurlijke maatregelen en de toepassing van het strafrecht in deze context dicht tegen elkaar liggen. Alhoewel het wellicht nuttig zou kunnen zijn om, zoals het college oppert, bestuurlijke maatregelen in een nog vroegere fase in te zetten om (verdere) radicalisering te voorkomen en daarmee een scherp onderscheid met het strafrecht te maken, moet worden geconcludeerd dat dat in het licht van verdragsrechtelijk vastgelegde grondrechten niet mogelijk is. De Afdeling onderschrijft onze conclusie in dat verband dat de voorgestelde ingrijpende maatregelen alleen mogelijk zijn indien deze noodzakelijk zijn ter bescherming van de nationale veiligheid.

Wij onderkennen dat niet vóór aan de criteria voor oplegging van een gebiedsverbod, meldplicht of contactverbod zal worden voldaan. In sommige gevallen zal weliswaar sprake zijn van zorgelijke gedragingen maar (nog) geen sprake zijn van een bedreiging van de nationale veiligheid. In andere gevallen zal (meteen) sprake zijn van een verdenking van een terroristisch misdrijf en kan (bijvoorbeeld) met de toepassing van voorlopige hechtenis het gevaar voor de nationale veiligheid worden afgewend. Voor de hierboven beschreven gevallen, hoe weinig dat er wellicht ook zullen zijn, dient de



overheid te beschikken over een toereikend instrumentarium waarmee een terroristisch misdrijf kan worden voorkomen of de kans daarop kan worden verminderd.

c. Uitreisverbod

De Afdeling acht de behoefte aan en de noodzaak van het uitreisverbod ten opzichte van de huidige paspoortmaatregel, zoals neergelegd in artikel 23 Paspoortwet, onvoldoende aangetoond. Het belang van het voorgestelde uitreisverbod moet worden gezien in het licht van de integrale en gerichte aanpak van het terrorisme. Het wetsvoorstel bevat daarvoor een aantal samenhangende maatregelen, waaronder het uitreisverbod. Deze samenhang is wezenlijk, nu een persoonsgerichte aanpak betekent dat ten grondslag aan deze maatregelen telkens hetzelfde feitencomplex ligt. Aan de hand van de integrale aanpak wordt gezien wat de meest effectieve interventies zijn om de dreiging die van een individu uitgaat te verminderen. De integrale aanpak wordt door dit wetsvoorstel bevorderd doordat de gronden en toepassingscriteria van de verschillende bestuurlijke maatregelen op elkaar aansluiten. Door het uitreisverbod op te nemen in dit wetsvoorstel geschiedt de oplegging van de onderhavige bestuurlijke maatregelen centraal door de minister van Veiligheid en Justitie. De maatregelen overstijgen tenslotte de gemeentegrenzen, waardoor een centrale gecoördineerde toepassing op landelijk niveau wenselijk is. Gelet hierop is het voorgestelde uitreisverbod noodzakelijk naast de reeds bestaande paspoortmaatregel.

Daar komt bij dat de gronden van het uitreisverbod, in tegenstelling tot de paspoortmaatregel die een algemener karakter heeft, specifiek zijn toegesneden op de aanpak van de dreiging die van het terrorisme uitgaat. De toepassing van het uitreisverbod heeft namelijk als kerncriterium dat een persoon het doel heeft zich aan te sluiten bij een terroristische organisatie¹. Daarbij gaat de paspoortmaatregel er vanuit dat betrokkene handelingen moet verrichten die een bedreiging vormen voor de veiligheid.

Daarnaast is de minister van Veiligheid en Justitie bevoegd het uitreisverbod op te leggen. Dat is van belang voor een centrale en gecoördineerde regie op de aanpak van terrorisme. Onder het regime van de Paspoortwet is iedere burgemeester² de bevoegde instantie om het paspoort daadwerkelijk vervallen te verklaren (andere bevoegde instanties zijn de minister van Buitenlandse Zaken, de Koninklijke marechaussee, de Gouverneur van Aruba, Curaçao of Sint Maarten). Dat levert de situatie op dat de gronden voor signalering bestaan bij de minister van Veiligheid en Justitie, maar dat het besluit ligt, en dus ook bezwaar en beroep open staat, bij een burgemeester. Gezien de aard en de ernst van de feitencomplexen die aan deze maatregelen ten grondslag liggen is het onwenselijk dat verschillende instanties op basis van diezelfde feitencomplexen tot andere beslissingen kunnen komen. Bovendien zal het niet altijd mogelijk of wenselijk zijn alle informatie die leidt tot het opleggen van het uitreisverbod te delen met deze instanties, nu deze informatie kan zijn gebaseerd op het werk van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

Verder is het toepassingsbereik van het uitreisverbod groter. Het uitreisverbod richt zich namelijk op de gedraging in het algemeen, en niet, zoals in de Paspoortwet het geval is, louter op de geldigheid van het Nederlandse paspoort en identiteitskaart. In tegenstelling tot de maatregelen in de Paspoortwet, is het uitreisverbod daardoor ook van toepassing als betrokkene wil uitreizen met een reisdocument van een ander land, bijvoorbeeld in geval van een dubbele nationaliteit. Nu overtreding van het uitreisverbod strafbaar is gesteld, is het uitreisverbod ook in praktische zin van betekenis om in een dergelijk geval de uitreis van betrokkene te verhinderen. Als betrokkene bijvoorbeeld op Schiphol met het reisdocument van een eventuele andere nationaliteit wil uitreizen, is er sprake van een poging het uitreisverbod te overtreden. De persoon kan daarop worden aangehouden. Zonder een strafrechtelijk gesanctioneerd uitreisverbod zou in een dergelijk geval deze persoon niet zonder meer kunnen worden tegengehouden.

Voorts kan een uitreisverbod en de strafrechtelijke handhaafbaarheid daarvan van invloed zijn op personen die twijfelen om zich aan te sluiten bij een terroristische organisatie en overwegen daar naar toe te reizen. Voor hen kan het van belang zijn om zich te realiseren dat uitreizen een verboden gedraging is en vervolging daarvoor kan plaatsvinden. Het kabinet realiseert zich dat iemand die uit volle overtuiging zich wil aansluiten bij een terroristische beweging zich hierdoor vermoedelijk niet zal laten afschrikken. Het voorkomen van uitreizen met jihadistische intenties vraagt dan ook om een multidisciplinaire aanpak waarbij een combinatie van persoonsgerichte interventies worden ingezet, het uitreisverbod kan daar een van zijn. Dit laat onverlet dat er ook personen zijn die overwe-

¹ Een organisatie die door Onze Minister, in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad, is geplaatst op een lijst van organisaties die deelnemen aan een nationaal of internationaal gewapend conflict.

² Voor zover het personen betreft die als ingezetene in de basisregistratie personen zijn ingeschreven met een adres in zijn gemeente.

gen af te reizen voor wie dit wel relevant kan zijn. Ook kan de omgeving dit als argument gebruiken om hen er toe te bewegen niet tot uitreis over te gaan. De memorie van toelichting is op dat punt verduidelijkt.

De Afdeling constateert verder nog dat, vanuit het oogpunt van proportionaliteit, het uitreisverbod mogelijk minder snel kan worden opgelegd aan personen die daardoor niet het land van hun andere nationaliteit kunnen inreizen. Het kabinet wijst er in dit verband op dat met dergelijke omstandigheden ook rekening kan worden gehouden door (tijdelijke) ontheffing te verlenen op het uitreisverbod, krachtens het voorgestelde artikel 4. Aan betrokkene kan dan op grond van de huidige Paspoortwet een Nederlands paspoort worden verstrekt dat territoriaal beperkt is tot het land van herkomst. Bij besluitvorming omtrent deze ontheffing staat de nationale veiligheid centraal. Een ontheffing wordt daarnaast afgewogen tegen het risico dat betrokkene vanuit dat land, zou kunnen doorreizen naar het conflictgebied met het paspoort van zijn andere nationaliteit. Om dat te ondervangen zou, waar mogelijk binnen de kaders van de vigerende nationale en internationale wet- en regelgeving, het land van de andere nationaliteit kunnen worden geïnformeerd over de ontheffing en aanstaande reis.

d. De afwijzing van aanvragen en de intrekking van beschikkingen

De Afdeling vraagt naar het nut en de noodzaak van aanvullende wetgeving in het licht van de bestaande bevoegdheden om het nemen van beschikkingen te weigeren en beschikkingen in te trekken. In het bijzonder wijst de Afdeling op de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Wet Bibob) en afdeling 4.2.6 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).

Dit onderdeel van het wetsvoorstel heeft een ander toepassingsbereik dan de Wet Bibob. Op grond van artikel 3, eerste lid, van de Wet Bibob kan een bestuursorgaan weigeren een beschikking te geven of een gegeven beschikking intrekken, indien ernstig gevaar bestaat dat de beschikking mede zal worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen op geld waardeerbare voordelen te benutten of strafbare feiten te plegen. Het voorgestelde artikel 6 heeft op twee manieren toegevoegde waarde ten opzichte van deze bepaling. Ten eerste kan artikel 3, eerste lid, van de Wet Bibob alleen worden benut ten aanzien van beschikkingen waarop die wet uitdrukkelijk van toepassing is verklaard. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de Drank- en Horecawet (drank- en horecavergunning) en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (omgevingsvergunning bouwen). Met artikel 6 van het onderhavige wetsvoorstel wordt beoogd een algemene weigerings- en intrekkingsgrondslag te creëren, die niet beperkt is tot een aantal beschikkingen waar dat expliciet voor is bepaald, maar die toepasbaar is voor alle subsidies, vergunningen, ontheffingen en erkenningen waarbij een situatie als omschreven in artikel 6 zich voordoet. Ten tweede is artikel 3, eerste lid, van de Wet Bibob pas toepasbaar bij ernstig gevaar dat een beschikking mede zal worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen voordelen te benutten of om strafbare feiten te plegen, terwijl de reikwijdte van dit wetsvoorstel nadrukkelijk anders is dan dat. Terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan, zoals bedoeld in dit wetsvoorstel, kunnen een (bewijsbaar) strafbaar feit opleveren, maar dat hoeft (nog) niet zo te zijn.

Daarnaast wijst de Afdeling op mogelijkheden die de Awb biedt tot intrekking en wijziging van subsidiebesluiten. Artikel 4:35 van de Awb bepaalt wanneer een subsidie in ieder geval kan worden geweigerd. Het betreft onder meer gevallen waarin gegronde reden bestaat om aan te nemen dat de gesubsidieerde activiteiten niet (geheel) zullen plaatsvinden, dat de aanvrager niet aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen zal voldoen of wanneer de aanvrager in het kader van de aanvraag onjuiste of volledige gegevens heeft verstrekt. Het toepassingsbereik van deze weigeringsgronden kan overlappen met de in artikel 6 van dit voorstel van wet geregelde weigeringsgrond, maar er zijn situaties denkbaar waarin artikel 4:35 van de Awb geen uitkomst biedt. Bijvoorbeeld in het in de toelichting genoemde geval dat bestuursleden van een stichting die een subsidie aanvraagt banden blijken te hebben met een terroristische organisatie. Dat hoeft niet in alle gevallen te leiden tot vrees voor het niet plaatsvinden van de gesubsidieerde activiteiten. Artikel 4:35 van de Awb bevat nadrukkelijk een niet-limitatieve opsomming van gronden om een subsidieaanvraag te weigeren. Daarbij heeft de wetgever met name aanvullende werking ten opzichte van weigeringsgronden in specifieke subsidieregelingen op het oog gehad. Het is niet te voorzien bij welke subsidieregelingen een situatie als bedoeld in artikel 6 zal gaan spelen. Aangezien aanvulling van alle subsidieregelingen met een dergelijke weigeringsgrond ondoenlijk is, is een nieuwe algemene weigeringsgrond gerechtvaardigd.

Na de subsidieverlening, maar vóór de subsidievaststelling, biedt artikel 4:50, eerste lid, onderdeel b, van de Awb de mogelijkheid om de subsidieverlening in te trekken voor zover veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten zich in overwegende mate tegen voortzetting of ongewijzigde voortzetting van de subsidie verzetten. Onderdeel c van datzelfde lid maakt intrekking of mogelijk in andere bij wettelijk voorschrift geregelde gevallen. Het voorgestelde artikel 6 valt in die categorie. Voor toepassing van onderdeel b in de gevallen waar het voorgestelde artikel 6 op ziet is dat artikel onmisbaar.



Intrekking van een subsidieverlening op basis van feiten en omstandigheden die geen grond zouden vormen om verlening van diezelfde subsidie te kunnen weigeren laat zich niet goed denken. Daarnaast creëert intrekking op grond van onderdeel b een verplichting voor het bestuursorgaan om de schade te vergoeden die de subsidie-ontvanger lijdt doordat hij in vertrouwen op de subsidie anders heeft gehandeld dan hij zonder subsidie zou hebben gedaan. Dat achten wij niet gepast in de gevallen waar artikel 6 op ziet.

Is de subsidie reeds vastgesteld, dan biedt artikel 4:49, eerste lid, onder a, van de Awb grondslag tot intrekking vanwege feiten of omstandigheden op grond waarvan de subsidie lager dan overeenkomstig de subsidieverlening zou zijn vastgesteld. Het moet dan echter gaan om feiten of omstandigheden waarvan het bestuursorgaan bij de subsidievaststelling redelijkerwijs op de hoogte kon zijn. Deze beperking kent het voorgestelde artikel 6 niet. Indien ernstig gevaar bestaat dat een subsidie mede zal worden gebruikt ten behoeve van terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan, dient een subsidievaststellingsbesluit te kunnen worden ingetrokken, ook in het geval het bestuursorgaan hiervan bij de subsidievaststelling redelijkerwijs op de hoogte had kunnen zijn.

Op grond van het voorgaande achten wij de bestaande bevoegdheden tot weigering en intrekking ontoereikend om het met het voorgestelde artikel 6 beoogde doel te bereiken. In de memorie van toelichting is dit verduidelijkt. Ten aanzien van welke specifieke categorieën van beschikkingen deze bevoegdheid noodzakelijk zal blijken, valt gelet op de onvoorspelbare aard van de terroristische dreiging niet geheel van tevoren te overzien.

Tot slot wijzen wij op de in het voorgestelde artikel 7, tweede lid, geregelde verplichting voor bestuursorganen die voornemens zijn artikel 6 toe te passen om hierover van tevoren overleg te plegen met de minister van Veiligheid en Justitie. Hiermee wordt doorkruising van een lopend onderzoek van de AIVD of het openbaar ministerie voorkomen. Dit geldt vanzelfsprekend niet in geval van weigering of intrekking op grond van bestaande bevoegdheden, waar deze overlegplicht niet voor geldt.

3. Voorzienbaarheid

De Afdeling adviseert om in het licht van de voorzienbaarheid van de maatregel een nadere precisering van het criterium 'in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan' en van het criterium 'in verband kan worden gebracht met' in het voorstel op te nemen. Wij hebben dit advies niet overgenomen. Wij memoreren in dit verband het in de toelichting genoemde feit dat het EHRM heeft erkend dat het voor het nationale recht vrijwel ondoenlijk is om voor ieder concreet geval de norm zo precies te formuleren dat deze geheel is toegesneden op het desbetreffende geval. In de toelichting is daarbij gewezen op jurisprudentie van het EHRM waaruit de conclusie kan worden getrokken dat het nationale recht een zekere discretionaire bevoegdheid overlaat aan de uitvoerende macht. Daaraan kan worden toegevoegd dat de door het EHRM vereiste mate van precisie van de nationale regelgeving in het kader van de voorzienbaarheidstoets niet in alle gevallen gelijk is. Het EHRM heeft in zijn jurisprudentie duidelijk gemaakt dat bedreigingen van de nationale veiligheid variëren in aard en tijd en daarom naar hun aard niet goed van tevoren te omschrijven zijn.³ Deze lijn van het EHRM onderschrijft ons standpunt dat het, zeker waar het de bescherming van de nationale veiligheid betreft, onvermijdelijk is dat het nationale recht een zekere discretionaire bevoegdheid overlaat aan de uitvoerende macht. Hoofdstuk 4 van de toelichting is op dit punt aangevuld.

Met betrekking tot het toepassingsbereik van artikel 6 verwijzen wij naar het gestelde onder 2d. Voorts stelt de Afdeling dat het wetsvoorstel geen limitering geeft aan de termijn waarop de bevoegdheid kan worden toegepast ten aanzien van de intrekking van subsidies en andere besluiten. Het voorstel bevat in aanvulling op de bestaande bepalingen omtrent deze beschikkingen een extra weigerings- en intrekkinggrondslag. Bestaande bepalingen omtrent termijnen blijven gelden, óók ten aanzien van weigeringen en intrekking op grond van artikel 6. De Afdeling verwijst naar artikel 4:49, derde lid, van de Awb, dat een termijn van vijf jaar stelt. Anders dan de Afdeling kennelijk meent, is deze bepaling dan ook onverminderd van toepassing in geval een subsidievaststelling wordt ingetrokken op grond van het voorgestelde artikel 6.

Het advies van de Afdeling over het voorgestelde tweede lid van artikel 6, tweede lid, is aanleiding geweest om dit lid te schrappen uit het wetsvoorstel. Wij achten de voorziene toepassingsmogelijkheden in de praktijk bij nader inzien te beperkt om deze bepaling te handhaven.

³ EHRM 20 juni 2002, Al Nashif tegen Bulgarije, JV 2002/239 en EHRM 8 juni 2006, Lupsa tegen Roemenië, JV 2006/311.



4. Termijn van opleggen

In paragraaf 2.5 van de toelichting wordt er uitdrukkelijk op gewezen dat de termijn van zes maanden een *maximum*termijn betreft. Wanneer ter bescherming van de nationale veiligheid kan worden volstaan met een maatregel van kortere duur of het vereiste van proportionaliteit een kortere duur vordert, dan dient de duur van de opgelegde maatregel daarbij aan te sluiten. De motiveringsplicht ten aanzien van het besluit tot oplegging van een vrijheidsbeperkende maatregel omvat dan ook uitdrukkelijk mede de duur van de maatregel. Voorts bepaalt het voorgestelde artikel 4, vierde lid, dat een lopende maatregel wordt ingetrokken zodra deze niet langer noodzakelijk is ter bescherming van de nationale veiligheid. Daarnaast regelt artikel 4, derde lid, dat een opgelegde maatregel ten gunste van de betrokkene wordt gewijzigd of ingetrokken, wanneer nieuwe feiten of omstandigheden daartoe aanleiding geven. Op deze wijze wordt verzekerd dat zowel vóór als na het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel het nodige wordt gedaan om de maatregel niet langer te laten voortduren dan noodzakelijk en proportioneel is.

Een opgelegde vrijheidsbeperkende maatregel kan telkens met wederom ten hoogste zes maanden worden verlengd. Er is geen maximum verbonden aan het aantal verlengingen of de totale duur van de maatregel na opeenvolgende verlengingen. In paragraaf 2.5 van de toelichting wordt evenwel benadrukt dat ten aanzien van de motivering van de verlenging van een maatregel aan dezelfde vereisten dient te worden voldaan als bij het oorspronkelijke besluit tot oplegging van een maatregel. Bij de motivering van de proportionaliteit zal de termijn dat de te verlengen maatregel reeds loopt moeten worden meegewogen. De toelichting is aangevuld om dit te verduidelijken. De periode dat een maatregel reeds voortduurt, wordt bij een verlenging meegewogen in het kader van de proportionaliteitsafweging. Indien echter, ondanks de inspanningen van de zijde van de overheid en andere betrokken organisaties om gedurende de looptijd van een maatregel het gevaar dat van betrokkene uitgaat voor de nationale veiligheid te verminderen, een verlenging van de maatregel noodzakelijk en proportioneel wordt geacht in het licht van voornoemde zware motiveringseisen, dan moet die verlenging mogelijk zijn. Indien de bescherming van de nationale veiligheid dat vordert, moet er naar onze overtuiging een effectief instrument voor handen zijn om de dreiging die van een persoon uitgaat tegen te gaan. Het belang van bescherming van de nationale veiligheid is dan ook de reden dat geen maximum wordt verbonden aan het aantal verlengingen of de totale duur van een verlengde maatregel, anders dan in het door de Afdeling genoemde artikel 172a van de Gemeentewet, dat de bevoegdheid voor de burgemeester regelt tot het opleggen van maatregelen ter handhaving van de openbare orde. De in artikel 172a van de Gemeentewet geregelde bevoegdheden lijken weliswaar op de met het onderhavige wetsvoorstel mogelijk gemaakte maatregelen, maar het betreft zelfstandige grondslagen met van elkaar verschillende toepassingscriteria. Voor toepassing van een gebiedsverbod of meldplicht op grond van de Gemeentewet is onder meer betrokkenheid van een persoon bij een of meerdere verstoringen van de openbare orde vereist. Aan de naar aanleiding daarvan opgelegde maatregel wordt vervolgens in de Gemeentewet een maximumtermijn verbonden. Een nieuw bevel op grond van artikel 172a van de Gemeentewet ligt vervolgens pas in de rede bij een of meerdere nieuwe verstoringen van de openbare orde. Oplegging van een maatregel op grond van dit wetsvoorstel behoeft niet te worden gekoppeld aan één of meerdere voorafgaande incidenten. Zolang aan de toepassingscriteria wordt voldaan, is verlenging van een vrijheidsbeperkende maatregel dan ook mogelijk. De in het in 2011 ingetrokken wetsvoorstel opgenomen maximumduur van een maatregel van twee jaar komt derhalve niet terug in dit wetsvoorstel. Het is echter niet de verwachting dat een dergelijke lange duur van een maatregel vaak voor zal komen.

5. Overleg

Naar aanleiding van deze opmerkingen van de Afdeling is het voorstel van wet zo aangepast dat de verplichting voor de minister van Veiligheid en Justitie om voorafgaand aan het nemen van een besluit ten aanzien van een vrijheidsbeperkende maatregel overleg te plegen met de burgemeester van de woon- of verblijfplaats van degene tot wie het voorgenomen besluit zich richt, nu ook geldt ten aanzien van andere betrokken burgemeesters. Wij hechten aan tijdige betrokkenheid van alle relevante (lokale) partijen. Deze burgemeesters maken hier uitdrukkelijk deel van uit. Zij kunnen een waardevolle rol spelen bij afweging of een vrijheidsbeperkende maatregelen moet worden opgelegd en zo ja, hoe deze precies wordt ingericht. Daarnaast wordt op deze wijze verzekerd dat de burgemeester op de hoogte is van wat er op dit gebied in zijn gemeente speelt. Slechts indien onverwijld spoed zich tegen voorafgaand overleg met de betrokken burgemeesters verzet, wordt een maatregel zonder dit overleg opgelegd. Deze burgemeesters worden in dat geval zo spoedig mogelijk alsnog geïnformeerd. De toelichting is op dit punt overeenkomstig aangepast.

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 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 Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur.*



Advies Raad van State

No. W03.15.0235/II

's-Gravenhage, 28 oktober 2015

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 10 juli 2015, no.2015001275, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende tijdelijke regels inzake het opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen aan personen die een gevaar vormen voor de nationale veiligheid of die voornemens zijn zich aan te sluiten bij terroristische strijdgroepen en inzake het weigeren en intrekken van beschikkingen bij ernstig gevaar voor gebruik ervan voor terroristische activiteiten (Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding), met memorie van toelichting.

Het voorstel heeft twee hoofddoelen: de bescherming van de nationale veiligheid en het verhinderen van deelname aan of (financiële) ondersteuning van het jihadisme. De voorziene maatregelen betreffen het opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen, waaronder het opleggen van een gebieds- of contactverbod dan wel een meldplicht, alsmede een uitreisverbod. Verder wordt voorzien in een wettelijke basis voor het weigeren of intrekken van subsidies, vergunningen, ontheffingen en erkenningen.¹

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft opmerkingen over het voorstel die van dien aard zijn dat zij adviseert het voorstel niet aan de Tweede Kamer te zenden dan nadat daarmee rekening is gehouden. Gelet op de reeds bestaande strafrechtelijke en bestuursrechtelijke maatregelen adviseert de Afdeling het nut en de noodzaak van de voorgestelde maatregelen alsnog dragend te motiveren en indien dat niet mogelijk is van het voorstel af te zien. Daarnaast roept de voorzienbaarheid van de maatregelen vragen op, vanwege het ontbreken van duidelijke afbakeningen van het toepassingsbereik. Verder adviseert de Afdeling aandacht te besteden aan de temporele begrenzing van de toepassing van de maatregelen.

1. Grondrechtelijk kader

De toelichting vermeldt dat is gekozen voor een tijdelijke wet vanwege de ingrijpende aard van de maatregelen.² Toepassing van de in het voorstel voorziene maatregelen kan tot een inmenging in verschillende grondrechten leiden. Het meest nadrukkelijk gaat het om de inmenging in de bewegingsvrijheid (artikel 2, vierde lid, van de Grondwet,³ artikel 2 en artikel 3, tweede lid, van het Vierde Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)⁴ en artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR). Verder gaat het om het recht op privéleven (artikel 8 van het EVRM en artikel 7 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (EU-Handvest)) en bij beschikkingen om het eigendomsrecht (artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM en artikel 17 van het EU-Handvest). Ook kunnen diverse andere rechten aan de orde zijn, onder meer de in artikel 9 (vrijheid van godsdienst) en artikel 11 (vrijheid van vergadering en vereniging) van het EVRM gewaarborgde rechten. Verder zijn van belang de vrijheden van verkeer en verblijf van Unieburgers op grond van het EU-recht.⁵ Om te beoordelen of deze inmenging al dan niet gerechtvaardigd kan worden geacht, zijn in het bijzonder de beperkingsclausules uit het EVRM en het EU-Handvest⁶ van belang. In het kader van genoemde inmengingen is van belang dat het om bestuurlijke maatregelen gaat; zij worden door een bestuursorgaan (veelal de minister) en niet door de rechter opgelegd.

De Afdeling onderschrijft het grote belang van de bestrijding van terrorisme. Zij acht het dan ook begrijpelijk dat de regering onderzoekt of gegeven de recente ontwikkelingen aanvullende maatregelen

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 1.

² Memorie van toelichting, paragraaf 1.

³ Ieder heeft het recht het land te verlaten, behoudens in de gevallen, bij de wet bepaald.

⁴ Op grond van artikel 2 heeft een ieder die wettig op het grondgebied van een staat verblijft, binnen dat grondgebied het recht zich vrijelijk te verplaatsen en er vrijelijk zijn verblijfplaats te kiezen en het recht welk land ook, met inbegrip van het eigen land, te verlaten.

Op grond van artikel 3, tweede lid, mag aan niemand het recht worden ontnomen het grondgebied te betreden van de staat, waarvan hij een onderdaan is.

⁵ Richtlijn 2004/38 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden (PbEG 2004, L 158).

Verder gaat het om artikel 45 van het EU-Handvest en artikel 20 en 21 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

⁶ Artikel 52, eerste lid, van het EU-Handvest.

len nodig zijn. Dat laat echter onverlet dat, zoals de regering ook onderstreept, het in het onderhavige wetsvoorstel om ingrijpende maatregelen gaat die in het licht van de bestaande, reeds eerder uitgebreide, bevoegdheden een toereikende motivering behoeven. In het licht hiervan en van de grondrechten waarop door de voorgestelde maatregelen een inmenging daarin kan plaatsvinden, merkt de Afdeling het hierna volgende op.

2. Nut en noodzaak

a. Intrekking eerder wetsvoorstel

Een wetsvoorstel met een vergelijkbare inhoud is in 2011 hangende de behandeling in de Eerste Kamer ingetrokken.⁷ Hieraan lag ten grondslag dat in het rapport 'Antiterrorismemaatregelen in Nederland in het eerste decennium van de 21^e eeuw' werd geconcludeerd dat voor de in het wetsvoorstel opgenomen maatregelen geen noodzaak bestond.⁸ Daarbij werd erop gewezen dat sinds de aanhouding van het wetsvoorstel aanvullende strafrechtelijke bepalingen tot stand zijn gekomen die zijn gericht op het (preventief) tegengaan van terrorisme. Het gevolg van deze aanpassing is dat in een vroeger stadium dan voorheen strafrechtelijk tegen met terrorisme verband houdende gedragingen kan worden opgetreden.

Volgens de toelichting is gebleken dat het instrumentarium ter bestrijding van terrorisme inmiddels aanvulling behoeft met maatregelen die een preventief karakter hebben en waarmee wordt voorkomen dat personen in Nederland terroristische activiteiten kunnen ontplooiën of kunnen uitreizen naar terroristische strijdgebieden.⁹ Daarbij kan gedacht worden aan het opleggen van een meldplicht aan een persoon die terugkeert, een verschijnsel dat nieuw is ten opzichte van 2011, aldus de toelichting. Ook zou de behoefte zijn gebleken aan maatregelen die tot doel hebben om uitreis te voorkomen. Verder wordt in de toelichting gewezen op de verplichting die voortvloeit uit VN resolutie 2178 (24 september 2014) dat lidstaten dienen te voorkomen dat *Foreign Terrorist Fighters* kunnen (uit)reizen, door middel van grenscontroles en controle op de uitgifte van reisdocumenten.¹⁰

Blijkens de toelichting is de belangrijkste verandering sinds 2011 gelegen in de uitreis en terugkeer van jihadstrijders. Deze ontwikkeling is een nieuwe bedreiging en brengt deels ook een andere problematiek met zich dan voor die tijd aan de orde was. Dat vormt echter nog geen toereikende motivering om de andere maatregelen dan het uitreisverbod, die eerder voorgesteld en ingetrokken waren, nu weer aanhangig te maken. Voor die tijd bestond ook een dreiging van terroristische aanslagen door geradicaliseerden. De maatregelen uit het ingetrokken wetsvoorstel werden, aldus de regering in 2011, ondervangen door de totstandkoming van aanvullende strafrechtelijke bepalingen die eveneens zijn gericht op het preventief tegengaan van terrorisme. Uit de toelichting blijkt niet waarom voor de maatregelen uit het ingetrokken wetsvoorstel thans een ander standpunt moet worden ingenomen.

b. Verhouding tot het strafrecht

De toelichting benadrukt dat er een duidelijk verschil is tussen de toepassing van het strafrecht en de in dit wetsvoorstel opgenomen bestuurlijke maatregelen. Volgens de toelichting kan ook van gedragingen die (nog) niet resulteren in een strafbaar feit, een gevaar uitgaan voor de nationale veiligheid. Daarbij kan worden gedacht aan ondersteunende, maar voor de jihadistische beweging cruciale activiteiten. Denkbaar is dat weliswaar sprake is van een aanwijzing van een terroristisch misdrijf, maar politie en openbaar ministerie nog nader onderzoek verrichten ter vaststelling van een verdenking dat de betrokkene zich schuldig maakt aan strafbare voorbereidingshandelingen, aldus de toelichting.¹¹

In het advies van het college van procureurs-generaal (hierna: het college)¹² wordt gesteld dat in gevallen waarin niet ook het strafrecht kan worden toegepast, zelden of nooit aan de eis 'noodzakelijk met het oog op de bescherming van nationale veiligheid' zal kunnen worden voldaan. Als aan die eis zou zijn voldaan, zal sprake zijn van een strafbaar feit (vrijwel altijd: een terroristisch misdrijf) en is een strafrechtelijke vervolging geïndiceerd, aldus het college. Dit zou betekenen dat in situaties waarin het strafrecht (nog) niet kan worden toegepast, zelden of nooit kan worden aangetoond dat aan de criteria voor toepassing van een van de voorgestelde bestuurlijke maatregelen kan worden voldaan. In de

⁷ Kamerstukken I 2010/11, 30 566, E.

⁸ Antiterrorismemaatregelen in Nederland in het eerste decennium van de 21^e eeuw, Ministerie van Veiligheid en Justitie, januari 2011, paragraaf 4.6.3.

⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 1.

¹⁰ <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/547/98/PDF/N1454798.pdf?OpenElement>

¹¹ Memorie van toelichting, paragraaf 1 en paragraaf 2.6.

¹² Consultatiereactie van 8 mei 2015.

toelichting wordt niet op deze argumentatie van het college ingegaan.

De voorgestelde bevoegdheden zouden wellicht in meer gevallen kunnen worden toegepast door – zoals het college in zijn advies bepleit heeft – het element ‘indien dat noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid’ of daarmee vergelijkbare criteria in de betreffende bepalingen te schrappen. De regering heeft het laatste gelet op de grenzen die de verdragsrechtelijk vastgelegde grondrechten stellen, terecht afgewezen.¹³ Dit laat evenwel onverlet de vraag in welke concrete situatie het denkbaar zou zijn dat er nog geen verdenking bestaat dat de betrokkene zich schuldig maakt aan strafbare voorbereidingshandelingen maar het bestuur al wel – met inachtneming van het EVRM en andere verdragen – een ingrijpende bestuurlijke maatregel zoals voorgesteld, zou kunnen opleggen. De Afdeling acht die vraag in de toelichting, mede in het licht van het advies van het college, onvoldoende beantwoord.

c. Uitreisverbod

Het voorstel voorziet erin dat de minister, indien dat noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid, aan een persoon een verbod op kan leggen het Schengengebied te verlaten, indien ten aanzien van die persoon het gegronde vermoeden bestaat dat deze zich buiten dit grondgebied zal aansluiten bij een terroristische organisatie.¹⁴

In de toelichting wordt gesteld dat een uitreisverbod alleen onvoldoende is om te voorkomen dat jihadisten naar strijdgebieden uitreizen.¹⁵ Het opleggen van een uitreisverbod zal moeten samengaan met het signaleren van de betreffende persoon in het Register Paspoortsignaleringen. Het paspoort van betrokkene kan op grond van het bestaande artikel 23 van de Paspoortwet¹⁶ vervallen worden verklaard. Uit de toelichting blijkt dat de maatregel van artikel 23 van de Paspoortwet actief wordt toegepast ten aanzien van personen waarvan het vermoeden bestaat dat deze willen uitreizen om zich aan te sluiten bij terroristische groeperingen.¹⁷

Voorts vermeldt de toelichting dat vermoede jihadisten wanneer hun paspoort is opgenomen in het signaleringsregister nog steeds kunnen reizen op basis van andere documenten, zoals een Nederlandse identiteitskaart of bij dubbele nationaliteit een reisdocument van een ander land.¹⁸ Om de mogelijkheden van detectie van personen aan wie een uitreisverbod is opgelegd verder te vergroten, is een wijziging van de Paspoortwet in voorbereiding die voorziet in het van rechtswege laten vervallen van de paspoorten en Nederlandse identiteitskaarten van personen aan wie een uitreisverbod is opgelegd, aldus de toelichting.

Gelet op het voorgaande acht de Afdeling het aangewezen de behoefte aan een specifiek uitreisverbod nader te motiveren. Artikel 23 van de Paspoortwet geeft al de mogelijkheid om een paspoort vervallen te verklaren op basis van vergelijkbare criteria.¹⁹ Niet wordt toegelicht waarom daarnaast het in het onderhavige voorstel opgenomen uitreisverbod noodzakelijk is. Weliswaar is met het onderhavige voorstel beoogd om eveneens uitreis op basis van een identiteitskaart te verhinderen, maar daarvoor is ook indien het onderhavige voorstel kracht van wet zou krijgen, een afzonderlijke wijziging van de Paspoortwet nodig, die vervallenverklaring van een identiteitskaart mogelijk maakt. Zoals hiervoor vermeld bestaat het voornemen om tot een zodanige wijziging te komen.

Voorts is van belang dat, zoals de toelichting ook erkent, het voor personen met een dubbele

¹³ Memorie van toelichting, paragraaf 10.

¹⁴ Voorgesteld artikel 3 luidt: ‘Onze Minister kan, indien dat noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid, aan een persoon een verbod opleggen het Schengengebied te verlaten, indien ten aanzien van deze persoon het gegronde vermoeden bestaat dat deze zich buiten dit grondgebied zal begeven met als doel zich aan te sluiten bij een organisatie die door Onze Minister, in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad, is geplaatst op een lijst van organisaties die deelnemen aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid.’

¹⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 8.2.

¹⁶ Op grond van artikel 23 van de Paspoortwet kan weigering of vervallenverklaring van een paspoort geschieden op verzoek van Onze Minister die het aangaat, indien het gegronde vermoeden bestaat dat de betrokken persoon buiten het Koninkrijk handelingen zal verrichten, die een bedreiging vormen voor de veiligheid en andere gewichtige belangen van het Koninkrijk of een of meerdere landen van het Koninkrijk dan wel de veiligheid van met het Koninkrijk bevriende mogendheden.

¹⁷ Paragraaf 2.4 van de toelichting. Tussen eind 2013 en eind juni 2015 zijn er ongeveer 85 personen op grond van artikel 23 van de Paspoortwet opgenomen in het Register Paspoortsignaleringen, omdat zij voornemens waren uit te reizen of reeds uitgereisd waren. Zie de brief van de minister van Veiligheid en Justitie aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 1 september 2015, kenmerk 669901 (‘Antwoorden Kamervragen over het aantal paspoorten dat vervallen verklaard wordt’).

¹⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 2.4. De route van uitgereisde jihadisten naar de jihadistische strijdgebieden loopt veelal via Turkije (waar met de identiteitskaart gereisd kan worden). Vandaar uit kan men vaak zonder reisdocument (illegaal) de grens met Irak en Syrië oversteken.

¹⁹ Op grond van artikel 23 kan de minister die het aangaat (in deze gevallen zal dat doorgaans de minister van Veiligheid en Justitie zijn) een verzoek tot vervallen verklaring van het paspoort doen aan de minister van Binnenlandse Zaken (artikel 25, eerste lid, van de Paspoortwet). Deze deelt de bevoegde autoriteiten mee dat het paspoort moet worden ingehouden (artikel 25, vierde lid, van de Paspoortwet). De burgemeester dient na ontvangst van het ingehouden reisdocument na te gaan of de gronden tot vervallen verklaring nog bestaan (artikel 44, tweede lid, van de Paspoortwet).

nationaliteit mogelijk blijft om met een document van een andere nationaliteit uit te reizen. Hierdoor zal het vrijwel onmogelijk zijn om het uitreisverbod voor die categorie te handhaven. Dat, zoals de toelichting stelt, van een uitreisverbod een zekere afschrikkende werking zal uitgaan, acht de Afdeling, gelet op het doel van de uitreis van deze personen, niet op voorhand aannemelijk en in de toelichting in elk geval niet voldoende gemotiveerd.²⁰ Bovendien bestaat de kans dat vanwege het effect dat het uitreisverbod heeft, namelijk dat de betrokkene niet meer het land van diens andere nationaliteit – anders dan van een van de Schengenlanden – mag inreizen, dit verbod in die gevallen uit een oogpunt van proportionaliteit niet vaak zal kunnen worden opgelegd.²¹ Ten slotte is met het oog op de proportionaliteit van belang dat, wanneer het gaat om burgers van de Unie en hun familieleden, het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten op grond van het EU-recht pas mag worden beperkt wanneer het gedrag van betrokkene een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormt.²²

d. De afwijzing van aanvragen en intrekking van beschikkingen

Artikel 6 van het voorstel voorziet erin dat een bestuursorgaan een aanvraag voor een subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning kan afwijzen dan wel een beschikking ter zake van een subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning kan intrekken, indien de betrokkene op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan en ernstig gevaar bestaat dat de subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning mede zal worden gebruikt ten behoeve van terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan.²³

De Afdeling merkt op dat het voorgestelde artikel 6 een ruime reikwijdte heeft. Het gaat om een algemene bevoegdheid tot afwijzing of intrekking ten aanzien van een vrijwel ongelimiteerd aantal besluiten gebaseerd op zeer uiteenlopende wetgeving. Afgezet tegen de ruime toepassingsmogelijkheden, is sprake van een zwaar middel dat in potentie in zeer veel situaties kan worden toegepast. Omdat door toepassing in die gevallen het normaliter in het bestuursrecht geldende specialiteitsbeginsel – dat met zich brengt dat iedere bestuurswet enkel op haar eigen doelgebonden gebied mag worden toegepast – deels opzij wordt gezet, moeten daarvoor zwaarwegende argumenten bestaan.²⁴

In het licht van het voorgaande is de verhouding tot reeds bestaande bevoegdheden van belang. In de toelichting wordt gesteld dat het in het voorgestelde artikel 6 een op de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Wet Bibob) gelijkende bevoegdheid betreft maar daarvan wezenlijk verschilt. In het thans voorliggende voorstel gaat het erom te voorkomen dat een overheidsorgaan in de positie komt te verkeren dat een subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning niet kan worden geweigerd, terwijl het ernstige gevaar bestaat dat de activiteit waarop het besluit is gebaseerd mede zou worden gebruikt ten behoeve van terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Dat hoeft derhalve niet te betekenen dat ook daadwerkelijk een strafbaar feit zal worden begaan, aldus de toelichting.²⁵

De Afdeling merkt op dat op grond van artikel 3 Wet Bibob een beschikking kan worden ingetrokken of geweigerd indien 'ernstig gevaar bestaat dat de betreffende beschikking mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen.' Hiervoor is er reeds op gewezen dat sinds de totstandkoming van aanvullende strafrechtelijke bepalingen die zijn gericht op het (preventief) tegengaan van terrorisme, in een vroeger stadium dan voorheen strafrechtelijk tegen met terrorisme verband houdende gedragingen kan worden opgetreden. Dit werkt door in de toepassing van de Wet Bibob; gelet op de in artikel 3 van deze wet opgenomen verwijzing naar 'strafbare feiten' kan ook op grond van de Wet Bibob in een vroeger stadium dan voorheen worden opgetreden. Daarbij is in meer algemene zin van belang dat bij de Wet Bibob het preventieve karakter voorop staat: een belangrijk doel van deze wet is te voorkomen dat beschikkingen worden gebruikt bij strafbare feiten. Uit de toelichting wordt niet duidelijk wat gelet op het vorenstaande de aanvullende functie is van de voorgestelde bevoegdheid. Ook ten aanzien van de in de toelichting genoemde voorbeelden wordt niet gemotiveerd waarom in die gevallen niet met toepassing van de reeds bestaande bevoegdheden kan worden volstaan. Naast de Wet Bibob valt daarbij te denken aan specifieke bevoegdheden zoals de in Afdeling 4.2.6 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) opgenomen bevoegdheden tot intrekking en wijziging van subsidiebesluiten.

²⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 8.2.

²¹ In het bijzonder in het licht van artikel 3, tweede lid, van het Vierde Protocol bij het EVRM.

²² Richtlijn 2004/38 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten.

²³ Voorgesteld artikel 6, eerste lid.

²⁴ Zie in gelijke zin het eerdere advies van de Raad van State, Kamerstukken II 2005/06, 30 566, nr. 4, blz. 8–9. Volgens het specialiteitsbeginsel dient een bestuursorgaan bij het nemen van een besluit dat een beperking inhoudt van de vrijheid van een burger, alleen acht te slaan op diens belangen en de belangen die de wettelijke regeling ter uitvoering waarvan het besluit genomen wordt, beoogt te beschermen. Het specialiteitsbeginsel is vastgelegd in artikel 3:4, eerste lid, Awb: 'Het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit'.

²⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 3.

e. Conclusie

De Afdeling adviseert in het licht van het bovenstaande het nut en de noodzaak van het wetsvoorstel alsnog dragend te motiveren en indien dat niet mogelijk is, daarvan af te zien.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op.

3. Voorzienbaarheid

a. Inleiding

In het rapport dat ten grondslag is gelegd aan de intrekking van het eerdere wetsvoorstel, is geconcludeerd dat er een niet verwaarloosbaar risico bestaat dat het EHRM de voorgestelde Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid bij een eventuele toetsing als zodanig onvoldoende voorzienbaar (*'foreseeability'*) in de zin van artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM zou achten.²⁶ Deze conclusie was mede gebaseerd op het feit dat de maatregelen ook van toepassing zullen zijn op personen die zich nog in het geheel niet hebben bezig gehouden of zullen houden met illegale of de openbare orde verstorende activiteiten. Daarbij komt dat ook de Commissaris voor de Rechten van de Mens op heroverweging van de maatregelen aandringt, onder meer omdat de formulering ervan vaag en onduidelijk is en deze maatregelen met omzeiling van fundamentele waarborgen toepasbaar zijn in situaties waarin toepassing van het reguliere strafrecht niet mogelijk is, aldus het rapport.²⁷

Mede in dit licht bezien luistert de formulering van de te treffen maatregelen met het oog op de voorzienbaarheid bijzonder nauw.²⁸ Daarover merkt de Afdeling het volgende op.

b. 'terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan'

Op grond van het voorgestelde artikel 2 kan de minister indien dat noodzakelijk is met het oog op de nationale veiligheid aan een persoon die op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan, een van de daar genoemde bestuurlijke maatregelen opleggen. In de toelichting wordt beargumenteerd waarom 'terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan' niet nader wordt gedefinieerd.²⁹ De toelichting stelt dat dit niet gewenst is omdat het bestuur een zekere interpretatievrijheid bij de uitleg van het begrip hoort te hebben. Als richtsnoer kan dienen dat het moet gaan om (ondersteuning van) activiteiten die worden verricht met een terroristisch kenmerk als bedoeld in artikel 83a van het Wetboek van Strafrecht. Er wordt echter niet voor gekozen om naar deze bepaling te verwijzen in de tekst van het voorstel, omdat de hier voorgestelde maatregelen moeten worden onderscheiden van het strafrecht, aldus de toelichting.

Naar het oordeel van de Afdeling is het met het oog op de voorzienbaarheid nodig dat het voorstel zo veel mogelijk nader omschrijft voor welke gedragingen een bestuurlijke maatregel kan worden opgelegd. Artikel 83a Sr, vermeldt wat onder terroristisch oogmerk wordt verstaan.³⁰ Zoals uit de toelichting blijkt, ziet de regering bezwaren in een verwijzing naar die bepaling in de tekst van het voorstel, omdat dat de suggestie zou kunnen wekken dat er aan een delictsomschrijving moet worden voldaan, terwijl het hier om een van het strafrecht te onderscheiden preventieve maatregel gaat.³¹ Dat doet er echter niet aan af dat in het licht van de voorzienbaarheid van de maatregel en de verstrekende gevolgen van de toepassing ervan, een nadere precisering zou moeten worden opgenomen in het voorliggende voorstel. Wenst de regering niet aan te sluiten bij de definitie in artikel 83a Sr, dan dient het voorstel op een andere wijze duidelijk te maken wat de reikwijdte ervan is en in de tekst daartoe een nadere omschrijving te worden opgenomen. De Afdeling adviseert daartoe.

²⁶ Nederlandse antiterrorismeregeling getoetst aan fundamentele rechten. Een analyse met meer bijzonder aandacht voor het EVRM, P.H.P.H.M.C. van Kempen en J. van de Voort (Radboud Universiteit Nijmegen), Nijmegen, 1 december 2010, i.o.v. NCTb/WODC in: Antiterrorismemaatregelen in Nederland in het eerste decennium van de 21e eeuw, Ministerie van Veiligheid en Justitie, januari 2011, blz. 118.

²⁷ Report by the commissioner for human rights mr. Thomas Hammarberg on his visit to the Netherlands, 21–25 September 2008 for the attention of the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly.

²⁸ Hierover zijn ook in het advies van de Raad over het eerder ingetrokken voorstel opmerkingen gemaakt (advies van 16 januari 2006, W04.05.0415/I).

²⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.7.1. Voorgesteld artikel 2 en artikel 6.

³⁰ Onder terroristisch oogmerk wordt verstaan 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.

³¹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.7.1.



c. 'In verband kan worden gebracht met'

Deze zinsnede komt zowel voor in het voorgestelde artikel 2 als het gaat om het opleggen van individuele maatregelen als in het voorgestelde artikel 6 dat ziet op het afwijzen dan wel intrekken van beschikkingen.³²

Volgens de toelichting zal uit de beschikking waarbij de maatregel wordt opgelegd, expliciet moeten blijken om welke gedragingen het gaat en waarom deze – in onderling verband beschouwd – hebben geleid tot het oordeel dat betrokkene in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Uitgebrachte ambtsberichten kunnen ter onderbouwing van dat oordeel worden bijgevoegd, aldus de toelichting.³³

In het advies over het in 2011 ingetrokken wetsvoorstel heeft de Raad opgemerkt dat deze formulering nogal onbepaald is omdat het verband ook een nogal verwijderd, indirect verband kan zijn. Na die tijd heeft de Afdeling vergelijkbare opmerkingen gemaakt over de onbepaaldheid van het begrip 'rechtstreeks in verband' in het wetsvoorstel maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast. In het nader rapport bij dit laatste advies werd in reactie hierop gesteld dat de woorden 'rechtstreeks in verband' in dat wetsvoorstel, anders dan in het wetsvoorstel bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid, inderdaad te onbepaald lijken en is naar aanleiding van het advies tot een nadere precisering overgegaan.³⁴ Het is mede in dat licht bezien niet duidelijk waarom de bewoordingen in het onderhavige voorstel, die nog meer onbepaald zijn dan die in het wetsvoorstel maatregelen bestrijding voetbalvandalisme, voldoende bepaald kunnen worden geacht. Uit het voorstel kan niet worden afgeleid hoe voor een betrokkene vooraf bepaald kan worden wanneer van een zodanig verband sprake is dat een bestuurlijke maatregel kan worden opgelegd. De in de toelichting genoemde voorbeelden bieden op dit punt onvoldoende houvast. Gelet hierop adviseert de Afdeling het voorgestelde artikel 2 en het voorgestelde artikel 6 nader te preciseren.

d. Toepassingsbereik artikel 6

Hiervoor is reeds opgemerkt dat het voorgestelde artikel 6 een ruime reikwijdte heeft. Het gaat om een algemene bevoegdheid tot afwijzing of intrekking die in zeer veel situaties kan worden toegepast. Voor zover er dragende argumenten zijn om een aanvullende bevoegdheid te introduceren (zie hiervoor punt 2d) is het van belang dat met het oog op de rechtszekerheid de reikwijdte van de bevoegdheid in de wet zo nauwkeurig mogelijk wordt omschreven. In dat licht bezien merkt de Afdeling het volgende op.

Het voorgestelde artikel 6 heeft in algemene zin betrekking op elke subsidie, vergunning, ontheffing en erkenning. Het gaat derhalve om een in beginsel ongelimiteerd aantal besluiten gebaseerd op zeer uiteenlopende wetgeving. De toelichting stelt dat een limitatieve opsomming van de in aanmerking komende vergunningen niet valt te geven.³⁵ In de toelichting wordt volstaan met het geven van een tweetal voorbeelden waarin de bevoegdheid van artikel 6 zou kunnen worden toegepast. Deze motivering acht de Afdeling niet toereikend. Daarbij wijst zij erop dat binnen de Wet Bibob, die volgens de toelichting een op het voorgestelde artikel 6 gelijkende bevoegdheid bevat, wel is voorzien in een opsomming van de besluiten waarop die wet van toepassing is.³⁶

Voorts merkt de Afdeling op dat het voorstel, in afwijking van sommige andere wetten, geen limitering geeft aan de termijn waarop de bevoegdheid kan worden toegepast ten aanzien van de intrekking van subsidies dan wel van andere besluiten. Zo zijn in Afdeling 4.2.6 van de Awb met het oog op de rechtszekerheid bepaalde termijnen gesteld waarbinnen tot intrekking of wijziging van een subsidie

³² Het voorgestelde artikel 2, eerste lid en het voorgestelde artikel 6, eerste lid.

³³ Memorie van toelichting, paragraaf 2.7.1.

³⁴ Kamerstukken II 2007/08, 31 467, nr. 4, advies van 23 november 2007 inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Gemeentewet, het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht ter regeling van de bevoegdheid van de burgemeester en de bevoegdheid van de officier van justitie tot het treffen van maatregelen ter bestrijding van voetbalvandalisme, ernstige overlast of ernstig belastend gedrag jegens personen of goederen (maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast), (W04.07.0343/I).

'Wij zijn het met de Raad van State eens dat de omschrijving van personen die met verstoringen van de openbare orde in verband kunnen worden gebracht, voldoende nauwkeurig zal moeten zijn. De woorden 'rechtstreeks in verband' lijken daarvoor in het onderhavige wetsvoorstel, anders dan in het wetsvoorstel bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid, inderdaad te onbepaald. Wij hebben op dit punt derhalve het advies van de Raad overgenomen en ter precisering bepaald dat een bevel mede kan worden gegeven aan personen die een leidende rol hebben gehad bij het herhaaldelijk groepsgewijs verstoren van de openbare orde.'

³⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 3.

³⁶ Artikel 1, eerste lid, onder c, van de Wet Bibob definieert wat onder 'beschikking' moet worden verstaan.

kan worden overgegaan.³⁷ Uit de toelichting blijkt niet in hoeverre een zodanige termijn is overwogen dan wel waarom niet tot opname van een termijn voor de intrekking van althans bepaalde besluiten is overgegaan.

Ten slotte wijst de Afdeling op het voorgestelde artikel 6, tweede lid. Hierin wordt bepaald dat indien geen sprake is van ernstig gevaar als bedoeld in het eerste lid, onder b, het bestuursorgaan bij mindere mate van gevaar aan de subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning voorschriften kan verbinden. Deze voorschriften zijn gericht op het wegnemen of beperken van dergelijk gevaar.³⁸ Uit de toelichting blijkt niet wanneer sprake is van 'mindere mate van gevaar' op grond waarvan voorschriften aan een besluit kunnen worden verbonden en ook niet hoe dit criterium onderscheiden moet worden van het criterium 'ernstig gevaar' dat in het eerste lid wordt gehanteerd. Daarnaast is niet helder aan welke voorschriften, naast de in de toelichting genoemde informatieverplichting, moet worden gedacht.

De Afdeling adviseert het voorgestelde artikel 6 op bovengenoemde punten nader toe te lichten en zo nodig te preciseren.

4. Termijn van opleggen

Het voorstel voorziet in de duur van een individuele maatregel of een uitreisverbod van ten hoogste zes maanden, met een verlengingsmogelijkheid van telkens zes maanden.³⁹ In het eerder ingetrokken wetsvoorstel betrof dit beide een periode van drie maanden.⁴⁰ Verder was in dat voorstel een maximum van totaal twee jaar opgenomen.⁴¹ Het thans voorliggende voorstel kent geen maximum duur van de maatregel. Hierop wordt in de toelichting niet ingegaan. Deze termijn is ook langer dan die van artikel 172a van de Gemeentewet.⁴²

Uit de jurisprudentie van het EHRM kan worden afgeleid dat naar mate de duur van een maatregel langer is, het EHRM eerder tot het oordeel zal komen dat de betreffende maatregel een schending oplevert van artikel 2, van het Vierde Protocol bij het EVRM.⁴³ In dat kader is het opvallend dat het voorstel voorziet in een relatief lange duur van zes maanden en voorts niet voorziet in een maximum termijn.

De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt dragend te motiveren en zo nodig aan te passen.

5. Overleg

Het voorstel voorziet erin dat voorafgaand aan het nemen van een besluit ten aanzien van de individuele maatregelen of het uitreisverbod, de minister overlegt met de burgemeester van de gemeente waar degene tot wie het voorgenomen besluit zich richt woon- of verblijfplaats heeft. Als de spoedeisendheid hieraan in de weg staat, informeert de minister deze burgemeester onverwijld.⁴⁴

Niet is voorzien in een overleg- dan wel informatieverplichting jegens burgemeesters van andere gemeenten die bij het besluit betrokken zouden kunnen zijn,⁴⁵ bijvoorbeeld van de gemeente waar het gebiedsverbod betrekking op heeft of waar de verplichte melding moet plaatsvinden. De Afdeling adviseert alsnog toe te lichten waarom in het voorstel niet ten minste een informatieplicht ten aanzien van die burgemeesters is opgenomen, en zo nodig het voorstel aan te passen.

³⁷ Artikel 4:49, derde lid, van de Awb luidt: 'De subsidie vaststelling kan niet meer worden ingetrokken of ten nadele van de ontvanger worden gewijzigd indien vijf jaren zijn verstreken sedert de dag waarop zij is bekendgemaakt dan wel, in het geval, bedoeld in het eerste lid, onderdeel c, sedert de dag waarop de handeling in strijd met de verplichting is verricht of de dag waarop aan de verplichting had moeten zijn voldaan.'

³⁸ Voorgesteld artikel 6, tweede lid.

³⁹ Voorgesteld artikel 4, eerste lid.

⁴⁰ Artikel 3, eerste lid.

⁴¹ Artikel 3, tweede lid.

⁴² Gebiedsverboden en meldplicht bij ernstige vrees voor versterking van de openbare orde (op basis van de wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast).

⁴³ Onderzoek Nederlandse antiterrorismeregeling getoetst aan fundamentele rechten (ibid.), blz. 119.

⁴⁴ Artikel 7, eerste lid.

⁴⁵ Zie ook de consultatiereacties van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters van 13 mei 2015 en van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten van 19 mei 2015.



De Afdeling advisering van 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 waarnemend vice-president van de Raad van State,
J.G.C. Wiebenga.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Tijdelijke regels inzake het opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen aan personen die een gevaar vormen voor de nationale veiligheid of die voornemens zijn zich aan te sluiten bij terroristische strijdgroepen en inzake het weigeren en intrekken van beschikkingen bij ernstig gevaar voor gebruik ervan voor terroristische activiteiten (Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins 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 het wenselijk is vrijheidsbeperkende maatregelen op te leggen aan personen die een gevaar vormen voor de nationale veiligheid of die voornemens zijn zich aan te sluiten bij terroristische strijdgroepen en beschikkingen te weigeren en in te trekken bij ernstig gevaar voor gebruik ervan voor terroristische activiteiten;

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

§ 1. Inleidende bepalingen

Artikel 1

In deze wet wordt verstaan onder:

- a. *Onze Minister*: Onze minister van Veiligheid en Justitie;
- b. *Schengengebied*: het grondgebied van de staten waarop de Schengengrenscore en de Schengen Uitvoeringsovereenkomst van toepassing zijn;
- c. *Schengengrenscore*: Verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore) (PbEU L 105);
- d. *Schengen Uitvoeringsovereenkomst*: de op 19 juni 1990 tot stand gekomen Overeenkomst ter uitvoering van het tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, de bondsrepubliek Duitsland en de Franse republiek op 14 juni 1985 gesloten akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen (Trb. 1990, 145), alsmede de daarop gebaseerde Protocollen.

§ 2. Individuele maatregelen

Artikel 2

1. Onze Minister kan, indien dat noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid, aan een persoon die op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan, een maatregel opleggen, strekkende tot beperking van de vrijheid van beweging.
2. Een maatregel kan bestaan uit:
 - a. een verplichting om zich op door Onze Minister vast te stellen tijdstippen te melden bij een door Onze Minister aangewezen politiechef of organisatie;
 - b. een verbod om zich te bevinden in of in de omgeving van een of meer bepaalde objecten dan wel in een bepaald gedeelte of bepaalde delen van Nederland, dat niet groter is of die niet groter zijn dan strikt noodzakelijk voor de bescherming van de nationale veiligheid;
 - c. een verbod om zich te bevinden in de nabijheid van een of meer bepaalde personen.

Artikel 3

Onze Minister kan, indien dat noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid, aan een persoon een verbod opleggen het Schengengebied te verlaten, indien ten aanzien van deze persoon het gegronde vermoeden bestaat dat deze zich buiten dit grondgebied zal begeven met als doel zich aan te sluiten bij een organisatie die door Onze Minister, in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad, is geplaatst op een lijst van organisaties die deelnemen aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid.

Artikel 4

1. Een maatregel als bedoeld in de artikelen 2 en 3 wordt opgelegd voor een periode van ten hoogste



zes maanden, maar niet langer dan strikt noodzakelijk is voor de bescherming van de nationale veiligheid. De maatregel kan worden verlengd met een telkens door Onze Minister vast te stellen periode van ten hoogste zes maanden.

2. Onze Minister kan op aanvraag tijdelijk ontheffing verlenen van een of meer verplichtingen die voortvloeien uit een opgelegde maatregel. Onze Minister kan aan de ontheffing voorschriften verbinden.
3. Onze Minister wijzigt een opgelegde maatregel ten gunste van de betrokkene of trekt hem in, indien nieuwe feiten of omstandigheden daartoe aanleiding geven. Onze Minister kan op grond van nieuwe feiten of omstandigheden een maatregel wijzigen ten nadele van de betrokkene.
4. Een maatregel wordt in ieder geval ingetrokken zodra deze niet langer noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de belangen ter bescherming waarvan de maatregel is opgelegd.
5. Indien de situatie dermate spoedeisend is dat Onze Minister de beslissing tot het opleggen, wijzigen of verlengen van een maatregel niet tevoren op schrift kan stellen, maakt Onze Minister de beslissing op een door hem te bepalen wijze aan de betrokkene bekend. In dat geval zorgt hij alsnog onverwijld voor de opschriftstelling en voor de bekendmaking aan belanghebbende overeenkomstig artikel 3:41 van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 5

1. De rechtbank behandelt het beroep tegen een besluit omtrent het opleggen, wijzigen, verlengen of intrekken van een maatregel als bedoeld in de artikelen 2 en 3 en een besluit omtrent het verlenen van een ontheffing als bedoeld in artikel 4, tweede lid, met toepassing van artikel 8:52 van de Algemene wet bestuursrecht.
2. De rechtbank houdt bij de beoordeling van het beroep rekening met feiten en omstandigheden die na het nemen van het bestreden besluit zijn opgekomen, tenzij de goede procesorde zich daartegen verzet of de afdoening van de zaak daardoor ontoelaatbaar wordt vertraagd. De rechtbank verzoekt Onze Minister om zo spoedig mogelijk schriftelijk aan de wederpartij en de rechtbank te laten weten of de ingeroepen feiten en omstandigheden aanleiding zijn voor handhaving, wijziging of intrekking van het bestreden besluit.

§ 3. De afwijzing van aanvragen en intrekking van beschikkingen

Artikel 6

1. Een bestuursorgaan kan een aanvraag voor een subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning afwijzen dan wel een beschikking ter zake van een subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning intrekken, indien:
 - a. de aanvrager, subsidieontvanger of houder van een vergunning, ontheffing of erkenning op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan; en
 - b. ernstig gevaar bestaat dat de subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning mede zal worden gebruikt ten behoeve van terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan.
2. Indien geen sprake is van ernstig gevaar als bedoeld in het eerste lid, onder b, kan het bestuursorgaan bij mindere mate van gevaar aan de subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning voorschriften verbinden. Deze voorschriften zijn gericht op het wegnemen of beperken van dergelijk gevaar.

§ 4. Voorbereiding en overleg

Artikel 7

1. Alvorens een besluit te nemen omtrent het opleggen, wijzigen, verlengen of intrekken van een maatregel als bedoeld in de artikelen 2 en 3 of omtrent het verlenen van een ontheffing als bedoeld in artikel 4, tweede lid, overlegt Onze Minister met de burgemeester van de gemeente waar degene tot wie het voorgenomen besluit zich richt woon- of verblijfplaats heeft, tenzij de spoedeisendheid van de situatie daaraan in de weg staat. In dat geval informeert Onze Minister deze burgemeester hierover onverwijld.
2. Alvorens een besluit te nemen als bedoeld in artikel 6, eerste lid, dan wel het ontwerp van het te



nemen besluit op grond van artikel 3:11 van de Algemene wet bestuursrecht ter inzage te leggen, overlegt een bestuursorgaan met Onze Minister.

3. Aan de artikelen 4:7 en 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht wordt niet eerder toepassing gegeven dan nadat het in het eerste en tweede lid bedoelde overleg heeft plaatsgevonden.

§ 5. Slotbepalingen

Artikel 8

1. Opzettelijk handelen in strijd met een verplichting of verbod, opgelegd krachtens artikel 2, eerste lid, artikel 3, of de voorschriften, verbonden aan een ontheffing als bedoeld in artikel 4, tweede lid, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie.
2. Het in het eerste lid strafbaar gestelde feit is een misdrijf.

Artikel 9

Aan artikel 67, eerste lid, onderdeel c, van het Wetboek van Strafvordering wordt, onder vervanging van de punt aan het slot door een puntkomma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

Artikel 8 van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding.

Artikel 10

In bijlage 1 van de Algemene wet bestuursrecht wordt in de alfabetische volgorde ingevoegd:

Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding: de artikelen 2 tot en met 4

Artikel 11

Indien het bij koninklijke boodschap van ... ingediende voorstel van rijkswet (Wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap in verband met het intrekken van het Nederlandschap in het belang van de nationale veiligheid, Kamerstukken II, ...) tot wet is of wordt verheven en in werking treedt of is getreden, wordt in artikel 3 van deze wet 'die door Onze Minister, in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad, is geplaatst op een lijst van organisaties die deelnemen aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid' vervangen door: die is geplaatst op de lijst van organisaties, bedoeld in artikel 14, vierde lid, van de Rijkswet op het Nederlandschap.

Artikel 12

Onze Minister zendt binnen drie jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

Artikel 13

1. Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.
2. Deze wet vervalt vijf jaar na de inwerkingtreding ervan.

Artikel 14

Met ingang van de datum waarop deze wet vervalt, vervalt in artikel 67, eerste lid, onderdeel c, van het Wetboek van Strafvordering: Artikel 8 van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding.

Artikel 15

Met ingang van de datum waarop deze wet vervalt, vervalt in bijlage 1 van de Algemene wet bestuursrecht de zinsnede met betrekking tot de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding.



Artikel 16

Deze wet wordt aangehaald als: Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen 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 Veiligheid en Justitie,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,



MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1 Inleiding

Algemeen

Het (mondiale) jihadisme¹ vormt een substantiële en langdurige bedreiging voor de internationale veiligheid en stabiliteit en voor de nationale veiligheid van Nederland. De opmars van ISIS in Irak en Syrië en het uitroepen van het 'kalifaat' vormt een destabiliserende factor, zowel op regionaal als mondiaal niveau. Deze internationale ontwikkelingen hebben hun weerslag op Nederland. Enerzijds doordat uit Nederland afkomstige jihadisten aansluiting zoeken bij internationale terroristische organisaties², anderzijds doordat aanhangers van de gewelddadige jihad zich ook in ons land openlijk manifesteren. In Nederland is de jihadistische beweging een kleine, maar gevaarlijke groepering die geweld propageert als enig middel om haar doelen te realiseren. Recente ontwikkelingen, waaronder die in België, Canada, Frankrijk en Denemarken,³ tonen het gebruik van geweld door jihadisten op westers grondgebied.

Om de dreiging die uitgaat van het jihadisme te kunnen reduceren hebben de ministers van Veiligheid en Justitie en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 29 augustus 2014 het Actieprogramma integrale aanpak jihadisme (hierna: het Actieprogramma) vastgesteld.⁴ Hiermee is uitvoering gegeven aan de toezeggingen aan de Tweede Kamer om met een actieprogramma te komen voor de aanpak van jihadisme en om te komen met een meerjarenaanpak preventie van maatschappelijke spanningen en radicalisering.⁵

Met het Actieprogramma geeft het kabinet een additionele impuls aan de reeds eerder ingezette aanpak van het gewelddadig jihadisme. Het Actieprogramma beschrijft een combinatie van repressieve en preventieve maatregelen waarmee overheid en maatschappelijke partners (samen)werken aan een weerbare samenleving die in staat is de verhoogde dreiging nu en in de toekomst het hoofd te bieden en processen die leidden tot radicalisering en spanningen te voorkomen. Ook wordt in het actieprogramma aangegeven welke aanvullende maatregelen nodig zijn om de rechtsstaat te versterken en een gezamenlijke alliantie te smeden tegen extremisme en haat in onze samenleving.

Over de voortgang van het Actieprogramma is de Tweede Kamer geregeld geïnformeerd door middel van voortgangsrapportages. Daarin is onder meer melding gemaakt van de extra inspanningen die worden geleverd door de politie en Koninklijke marechaussee (hierna: Kmar), gemeenten en het openbaar ministerie, de oprichting van een meldpunt waar burgers en professionals met anonieme meldingen kunnen doen over alle vormen van extremisme en de oprichting van een expertcentrum dat praktische ondersteuning kan bieden aan gemeenten en professionals bij hun aanpak van radicalisering en het vroegtijdig signaleren van zorgwekkende ontwikkelingen en maatschappelijke spanningen.

Een aantal van de in het Actieprogramma in het kader van risicoreductie en interventie aangekondigde maatregelen vergt wetgeving. Het betreft bestuurlijke maatregelen, waaronder een periodieke meldplicht, en een uitreisverbod voor degene ten aanzien van wie het gegrond vermoeden bestaat dat deze zich in het buitenland zal aansluiten bij een terroristische strijdgroep. Dit wetsvoorstel strekt tot regeling van deze onderwerpen.⁶ Voor de goede orde wordt hier reeds vermeld dat het wetsvoorstel zich niet beperkt tot maatregelen ter bestrijding van het jihadisme. Ook een dreiging voor de nationale veiligheid die zou uitgaan van andere vormen van terrorisme kan met de voorgestelde maatregelen worden bestreden. Hoewel de dreiging nu primair uitgaat van het jihadisme, kan niet worden

¹ In de internationale wetenschappelijke literatuur wordt deze moderne ideologisch afbakenbare beweging 'mondiaal jihadistisch', 'salafi-jihadi' of jihadi-salafi genoemd. Soms wordt ook over takfiristen of 'rejectionist-salafi' gesproken, maar het meest gangbaar en geaccepteerd is om te spreken van 'jihadisme' en 'jihadistisch'. Er wordt bewust niet gesproken van het Arabische woord jihad, omdat deze uiteenlopende betekenissen kan hebben in de islam en de interpretatie hiervan aan moslims zelf is. Het gaat hier steeds om de moderne ideologische stroming en beweging, niet om het bredere islamitisch concept zelf waar de beweging zijn naam aan ontleent.

² Onder een terroristische organisatie wordt in dit verband bedoeld een organisatie die is opgenomen op de lijst van organisaties die een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid (lijst op grond van artikel 14 van de Rijkswet op het Nederlanderschap (voorstel van wet)).

³ De aanslag in het Joods museum in Brussel op 24 mei 2014, de aanslag in het parlamentsgebouw in Ottawa op 22 oktober 2014, de aanslag op de uitgever van een satirisch weekblad in Parijs op 7 januari 2015, de gijzeling in een koosjere supermarkt in Parijs op 9 januari 2015 en de aanslag op een Zweedse cartoonist in Kopenhagen op 14 februari 2015

⁴ Kamerstukken II 2013/14, 29 754, nr. 253, met bijlage.

⁵ Kamerstukken II 2013/14, 29 754, nr. 251.

⁶ De in het Actieprogramma genoemde mogelijkheid om het Nederlanderschap in te trekken van degene die zich vrijwillig heeft aangesloten bij een terroristische strijdgroep, wordt in een separaat wetsvoorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap geregeld.



uitgesloten dat in de toekomst een vergelijkbare dreiging uitgaat van andere stromingen of groeperingen.

In deze toelichting zal eerst nader worden ingegaan op de dreiging die uitgaat van het jihadisme en de noodzaak die daaruit voortvloeit om de hierboven aangekondigde wettelijke maatregelen te treffen.

Noodzaak tot het treffen van wettelijke maatregelen

Zoals gezegd gaat er van het jihadisme een dreiging uit die zowel betekenis heeft op mondiaal niveau als voor de nationale veiligheid van Nederland. Verschillende jihadistische terroristische groeperingen hebben al langer de intentie om het Westen, en daarmee mogelijk ook Nederland, te treffen met aanslagen. Daarnaast is het is voorstelbaar dat ook in Nederland sympathisanten van jihadistische groepen zich ontwikkelen tot (solitaire) aanslagplegers, zo blijkt uit het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 37.⁷ Deze ontwikkeling vraagt om maatregelen met een divers karakter teneinde zoveel mogelijk te voorkomen dat personen afreizen om zich aan te sluiten bij terroristische strijdgroepen en te voorkomen dat deze strijdgroepen financieel of anderszins worden ondersteund. Daartoe wordt in internationaal verband samengewerkt maar zijn ook maatregelen nodig teneinde de nationale veiligheid te beschermen tegen, met name, aanslagen op Nederlands grondgebied. Hiermee wordt mede beoogd de (grond)rechten en vrijheid van burgers te beschermen, zoals in het uiterste geval het recht op leven. Op het grondrechtelijk kader wordt in hoofdstuk 4 nader ingegaan.

Er is geen standaard aanpak mogelijk gebleken ten aanzien van personen die gevoelig zijn gebleken voor het jihadistische gedachtengoed. Aan het daadwerkelijk omarmen van het gewelddadige gedachtengoed gaat een proces van radicalisering voorafgaat, dat niet telkens op dezelfde wijze verloopt.

Van alle personen waarvan aanleiding is te veronderstellen dat zij een gevaar vormen voor de nationale veiligheid, wordt een inschatting gemaakt van de aard en omvang van die dreiging. In dat kader worden personen waarvan bekend is dat die in Nederland zijn teruggekeerd uit een jihadistisch strijdgebied bij terugkomst voor verhoor staande gehouden. Waar mogelijk en opportuun gaat het openbaar ministerie dan ook over tot strafvervolgning.

Als er onvoldoende aanknopingspunten zijn voor vervolging, dan volgt er een lokale aanpak onder regie van de betreffende gemeente. Politie en AIVD houden de terugkeerders in beeld en blijven alert op relevante ontwikkelingen.

Deze terugkeerders worden, evenals potentiële uitreizigers, regelmatig besproken in een zogenoemd 'multidisciplinair casusoverleg'. In het casusoverleg werken alle betrokken landelijke en lokale partijen intensief samen, zoals gemeente, politie, openbaar ministerie, GGZ-instellingen, gemeentelijke jeugdzorg en de Raad voor de Kinderbescherming. Zij wisselen informatie uit, schatten het risico in dat van een persoon uitgaat en stellen aan de hand daarvan een persoonsgericht pakket met effectieve maatregelen samen. Het betreft hier een maatregelen die zowel door het bestuur als ook door maatschappelijke instellingen kunnen worden getroffen. Zo kan bijvoorbeeld sprake kan zijn van psychosociale begeleiding van de persoon van wie een dreiging uitgaat of zijn directe omgeving (te denken valt aan zijn of haar ouders).

In sommige gevallen is het effectief gebleken om met intensieve begeleiding door een onderwijsinstelling of gemeenten de betreffende persoon af te houden of af te wenden van het radicale gedachtengoed en te re-integreren in de samenleving door middel van opleiding of werk. In dit verband zijn reeds de nodige maatregelen getroffen, zoals hierboven al kort is uiteengezet. In andere gevallen is dat niet effectief en moet soms zelfs worden geconstateerd dat van die personen een bedreiging uitgaat voor de nationale veiligheid. Voor die gevallen moet aan andere maatregelen worden gedacht, zoals een gebiedsverbod of een meldplicht. Ook kan worden gedacht aan een uitreisverbod. Deze maatregelen zijn telkens gericht op het voorkomen van terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan.

Een wetsvoorstel met dergelijke maatregelen is eerder, namelijk in 2011, ingetrokken.⁸ De reden voor die intrekking was gelegen in het feit dat de noodzaak voor de maatregelen niet (meer) aanwezig was omdat aanvullende strafrechtelijke bepalingen waren aangenomen die zijn gericht op het (preventief) tegengaan van terrorisme.

⁷ Kamerstukken II 2014/15, 29 754, nr. 271, blg 409857.

⁸ Kamerstukken I 2010/11, 30 566, E. Met deze brief kondigde het toenmalige kabinet aan te bevorderen dat het in 2006 ingediende voorstel voor een Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid wordt ingetrokken.



De gedachte dat de dreiging die uitgaat van terrorisme gezien deze ontwikkelingen thans afdoende kan worden bestreden, heeft echter op basis van de ontwikkelingen en ervaringen sindsdien bijstelling.

Gebleken is namelijk dat het instrumentarium ter bestrijding van terrorisme aanvulling heeft met maatregelen die een preventief karakter hebben en waarmee wordt voorkomen dat personen in Nederland terroristische activiteiten kunnen ontplooiën of kunnen uitreizen naar terroristische strijdgebieden. Deze maatregelen beogen de nationale veiligheid te beschermen en moeten worden onderscheiden van de inzet van strafvorderlijke bevoegdheden, die als doel hebben de opsporing, vervolging en berechting van een strafbaar feit. Gedacht kan worden aan het opleggen van een meldplicht aan een persoon die terugkeert uit een terroristisch strijdgebied, een verschijnsel overigens dat nieuw is ten opzichte van 2011, het jaar waarin het wetsvoorstel met vergelijkbare maatregelen werd ingetrokken. Denkbaar is dat een dergelijke persoon een gevaar vormt voor de nationale veiligheid, ook als zou blijken dat een veroordeling wegens (vermeende) misdrijven in het terroristisch strijdgebied niet kan worden verkregen. Omdat de aansluiting bij een terroristische strijdgroep reeds een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid, vanwege de ondersteuning die daarmee wordt geboden aan de strijd van die groep tegen de westerse samenleving, is ook behoefte gebleken aan maatregelen die tot doel hebben het voorkomen van die uitreis.

Binnen de jihadistische beweging is bovendien sinds de intrekking van het hierbovengenoemde wetsvoorstel een duidelijke rolverdeling waarneembaar geworden, waarbij niet iedereen zelf aan de gewapende strijd deelneemt. Ook van gedragingen die (nog) niet resulteren in een strafbaar feit, kan een gevaar uitgaan voor de nationale veiligheid. Daarbij kan gedacht worden aan ondersteunende, maar voor de jihadistische beweging cruciale, activiteiten.

Ten slotte moet onderkend worden dat er ook een dreiging voor de nationale veiligheid kan uitgaan van personen tegen wie om uiteenlopende redenen (nog) niet strafrechtelijk kan worden opgetreden, zodanig dat het gevaar dat van hen uitgaat daarmee is geweken. Denkbaar is dat weliswaar sprake is van een aanwijzing van een terroristisch misdrijf maar politie en openbaar ministerie nader onderzoek verrichten ter vaststelling van een verdenking van een strafbaar feit. In dat geval kan, zo moet nu worden geconstateerd, het gevaar voor de nationale veiligheid dat van deze persoon uitgaat (nog) niet worden weggenomen door de inzet van het strafrecht.

Daarnaast doet zich de behoefte voelen aan maatregelen die voorkomen dat de Nederlandse overheid indirect de jihad financiert of de organisatie daaromheen faciliteert. Die maatregelen richten zich op activiteiten die in Nederland worden ontplooid ter ondersteuning van de jihad en waarvoor (in enigerlei vorm) de toestemming van de overheid is vereist. Die toestemming moet kunnen worden onthouden teneinde te voorkomen dat de overheid indirect terroristische activiteiten steunt. In dit verband kan worden gedacht aan subsidies.

Verder vloeit er een verplichting voort uit de VN resolutie 2178 (24 september 2014). Daarin is bepaald dat alle lidstaten dienen te voorkomen dat Foreign Terrorist Fighters (jihadgangers) kunnen (uit)reizen, dit door middel van grenscontroles en controle op de uitgifte van reisdocumenten. Ook memoreert de resolutie dat alle lidstaten dienen te voorkomen dat onderdanen een reis of een poging om te reizen naar een ander land doen voor het doel van de bestendiging, planning, of voorbereiding van of deelname aan terroristische daden, of het verstrekken of ontvangen van terroristische opleiding. Ook dienen lidstaten te voorkomen dat een dergelijke persoon een transit heeft via zijn grondgebied.

Het voorgaande laat zien dat niet alleen sprake is van een groot palet aan benodigde maatregelen, maar ook dat daarmee niet telkens precies hetzelfde doel wordt nagestreefd. De maatregelen hebben evenwel gemeen dat zij er alle toe bijdragen de dreiging die uitgaat van het jihadisme (of andere stromingen of groeperingen) te reduceren. Er kunnen voor wat betreft de in dit wetsvoorstel neergelegde maatregelen twee hoofddoelen worden onderscheiden: de bescherming van de nationale veiligheid en het verhinderen van deelname aan of (financiële) ondersteuning van het jihadisme. Daarbij wordt uitdrukkelijk onderkend dat met het treffen van deze maatregelen geen garantie kan worden geboden dat er geen aanslagen worden gepleegd. Beoogd wordt om zoveel mogelijk belemmeringen op te werpen ter bestrijding van het terrorisme en daarmee een bijdrage te leveren aan de bescherming van de nationale veiligheid. Om die reden kunnen deze maatregelen dan ook niet los worden gezien van het gehele palet van maatregelen om radicalisering tegen te gaan.

De in dit wetsvoorstel voorgestelde maatregelen worden telkens getroffen door het bestuur en zijn daarmee uitdrukkelijk te onderscheiden van het strafrecht, dat uiteraard een van de belangrijkste juridische instrumenten is in de strijd tegen terrorisme.

Een deel van de maatregelen vergt, zoals gezegd, wettelijke regeling. Op de verschillende maatregelen zal hieronder worden ingegaan. De wettelijke maatregelen zijn in deze toelichting in twee categorieën verdeeld:

- het opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen,



- het weigeren of intrekken van subsidies, vergunningen, ontheffingen en erkenningen

Op deze plaats verdient vermelding dat dit wetsvoorstel een voorstel tot een tijdelijke wet betreft. Voorgesteld wordt dat de wet vijf jaar na inwerkingtreding vervalt. Alhoewel er geen aanleiding is te veronderstellen dat de dreiging die uitgaat van het terrorisme en het jihadisme in het bijzonder tegen die tijd voorbij zal zijn, geeft de ingrijpende aard van de maatregelen aanleiding om te voorzien in een bezinning over de wenselijkheid van de maatregelen na vijf jaar. Mede op grond van het ingevolge artikel 11 binnen drie jaar na inwerkingtreding aan de Staten-Generaal te zenden verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk, kan worden gezien of het wenselijk is de bevoegdheden te behouden.

In hoofdstuk 2 zullen de vrijheidsbeperkende maatregelen worden besproken. Hoofdstuk 3 ziet op de bevoegdheid tot het weigeren of intrekken van subsidies, vergunningen, ontheffingen en erkenningen. In hoofdstuk 4 wordt het grondrechtelijk kader geschetst. Hoofdstuk 5 ziet op het bevoegd orgaan. In hoofdstuk 6 wordt de rechtsbescherming besproken, in hoofdstuk 7 de samenwerking en informatievoorziening en in hoofdstuk 8 de handhaving. In hoofdstuk 9 wordt ingegaan op wetgeving in de ons omringende landen. In hoofdstuk 10 worden de adviezen besproken die over het wetsvoorstel zijn uitgebracht. In hoofdstuk 11 wordt ten slotte ingegaan op de financiële gevolgen, de uitvoeringslasten en de administratieve lasten.

2 Vrijheidsbeperkende maatregelen

2.1 Algemeen

Naar Nederland teruggekeerde personen die zich in het buitenland hebben aangesloten bij een terroristische strijdgroep, kunnen een bedreiging vormen voor onze nationale veiligheid. Het is mogelijk dat deze personen bereid zijn ook in Nederland geweld te gebruiken bij de verwezenlijking van hun idealen (zowel uit eigen beweging als in opdracht van derden), zeker indien zij bij deze terroristische strijdgroep daadwerkelijk bij gevechten betrokken zijn geweest of gevechtstrainingen hebben ondergaan. Ook personen die niet zijn uitgereisd om zich bij een terroristische strijdgroep aan te sluiten kunnen sterk zijn geradicaliseerd en eveneens bereid zijn om geweld te gebruiken. De aard van de dreiging die van een dergelijke persoon uitgaat kan zodanig zijn dat het met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid noodzakelijk is die persoon in zijn bewegingsvrijheid te beperken, bijvoorbeeld door hem te verbieden zich in een bepaald gebied of in de nabijheid van een bepaalde persoon te bevinden. Mede gelet op het huidige dreigingsbeeld dient tot slot voorkomen te worden dat personen Nederland kunnen uitreizen met het doel zich aan te sluiten bij een terroristische organisatie door hen een uitreisverbod te leggen. Het voorliggende wetsvoorstel strekt ertoe een grondslag voor deze preventieve bestuurlijke maatregelen te creëren.

Hoewel bestuursrechtelijke vrijheidsbeperkende maatregelen in ons rechtssysteem niet nieuw zijn, zijn de bestaande maatregelen ontoereikend in het kader van de bestrijding van terrorisme. Zo strekt de bevoegdheid van de burgemeester tot het opleggen van een gebiedsverbod op grond van artikel 172 van de Gemeentewet tot handhaving van de openbare orde. De dreiging die uitgaat van bijvoorbeeld een teruggekeerde jihadstrijder hoeft niet gepaard te gaan met een verstoring van de openbare orde. Waarschijnlijker is zelfs dat de betreffende persoon zijn activiteiten zoveel mogelijk buiten het zicht van de autoriteiten zal ontplooiën. Eventuele verstoringen van de openbare orde door dergelijke personen zullen uiteraard door de burgemeester worden geadresseerd, maar op dit moment zijn de bevoegdheden niet toereikend om een gebiedsverbod op te leggen in het geval van een dreiging voor de nationale veiligheid.

Voor de toepassing van een vrijheidsbeperkende maatregel zoals in dit wetsvoorstel geregeld wordt, geldt dat de betreffende persoon door zijn persoonlijke gedragingen in verband dient te kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. De maatregel moet voorts dienen ter bescherming van de nationale veiligheid. Het feit dat iemand zich in het buitenland heeft aangesloten bij een terroristische strijdgroep is dus *op zichzelf* onvoldoende voor het opleggen van een hierbedoelde maatregel, al was het maar omdat een teruggekeerde strijder zich – gedisillusi-oneerd – kan hebben afgewend van het radicale gedachtengoed. Het gaat erom dat er van deze persoon, op basis van diens gedragingen, een dreiging uitgaat voor de veiligheid van Nederland. Het zal daarbij veelal gaan om een samenstel van gedragingen op basis waarvan tot die dreiging moet worden geconcludeerd. Gedacht kan worden aan contacten met andere geradicaliseerde personen, gecombineerd met een opvallende belangstelling voor bepaalde objecten of evenementen. Ook kan worden gedacht aan het in groepsverband bespreken van belangrijke islamistische geloofsthema's op een zodanige wijze dat de deelnemers zelf de conclusie trekken dat zij een bijdrage moeten leveren aan de jihadistische strijd. Het wetsvoorstel hanteert een toepassingscriterium dat is gericht op gedragingen van personen. Het gaat dus niet om wie iemand is of wat zijn gedachtengoed is, maar om zijn gedragingen.

Het gaat bij deze maatregelen om een aanvulling op de mogelijkheden die het strafrecht biedt, teneinde het instrumentarium in de strijd tegen het terrorisme zo veel mogelijk te complementeren. De in dit wetsvoorstel geregelde bestuurlijke maatregelen hebben een van het strafrecht sterk verschillend karakter. Uiteraard kunnen deze maatregelen geen garantie bieden dat de betrokkene zich zal onthouden van (steun aan) terroristische activiteiten. De maatregelen zullen dus zoals reeds is opgemerkt ook nooit op zichzelf staan, maar onderdeel zijn van verschillende interventies om de dreiging die van een persoon uitgaat te verminderen. Degenen aan wie de maatregelen kunnen worden opgelegd zullen ook onderwerp van aandacht zijn van de AIVD, de politie, de gemeente, het openbaar ministerie en eventueel de Immigratie- en Naturalisatiedienst.

2.2 Gebiedsverbod en contactverbod

Wanneer de dreiging die van een persoon uitgaat zich richt op een bepaald gebied, kan een gebiedsverbod worden opgelegd. Het kan hierbij gaan om (de omgeving van) een specifieke plaats, zoals het Binnenhof of de locatie van een bepaald evenement waar grote bezoekersaantallen te verwachten zijn. Maar ook een verbod voor betrokkene om zich in een bepaalde wijk, gemeente of regio te bevinden behoort tot de mogelijkheden. Het weren van de betreffende persoon uit een bepaald gebied of van een bepaalde plaats zal hem ernstig belemmeren in het voorbereiden of plegen van bijvoorbeeld een aanslag. Daarnaast kan een contactverbod worden opgelegd, indien de dreiging is gericht op een bepaald persoon. Dat kan een persoon zijn die 'bewerkt' wordt om te komen tot de overtuiging dat hij een individuele verplichting heeft om de islam te verdedigen, zoals hierboven in paragraaf 2.1 reeds is toegelicht.

De omschrijving van het gebied waarin of de persoon in de nabijheid waarvan de betrokken persoon zich niet mag bevinden, dient zodanig helder te zijn, dat daarover geen misverstanden kunnen ontstaan. Daarbij geldt dat het vereiste van proportionaliteit met zich meebrengt dat steeds onderzocht moet worden op welke wijze de bewegingsvrijheid van de betrokkene zo min mogelijk wordt beperkt. Bij die toets wordt een eventuele inbreuk op andere grondrechten van de betrokkene meegewogen. Een gebiedsverbod dat zich uitstrekt tot de vaste woon- of verblijfplaats van de betrokkene zal dan ook slechts onder zeer uitzonderlijke omstandigheden proportioneel zijn.

2.3 Meldplicht

De inzet van een meldplicht kan op verschillende manieren bijdragen aan de bescherming van de nationale veiligheid. In combinatie met een gebieds- of contactverbod strekt de meldplicht ter effectuering van dat gebieds- of contactverbod. Tevens kan de meldplicht worden opgelegd ter handhaving van het uitreisverbod. Wanneer bijvoorbeeld een verbod is opgelegd om zich in de omgeving van een bepaald evenement te bevinden, kan de verplichting worden opgelegd om zich op een andere plaats te melden. Daarmee kan worden verzekerd dat de betreffende persoon zich niet in de omgeving van het evenement bevindt. De meldplicht kan aldus worden vergeleken met de meldplicht die op grond van artikel 172a van de Gemeentewet kan worden opgelegd ter effectuering van een gebiedsverbod dat met het oog op de handhaving van de openbare orde wordt opgelegd (bijvoorbeeld bij een voetbalwedstrijd). Bij een wat plaats en tijd betreft minder concrete dreiging, ligt een meldplicht met dit doel minder voor de hand.

Ook als zelfstandige maatregel, dus niet ter effectuering van een andere maatregel, is een meldplicht denkbaar. In dat geval is het doel om zicht te krijgen en te houden op de betrokkene. Hierbij kan gedacht worden aan een persoon die vanuit een jihadistisch strijdgebied terugkeert naar Nederland en ten aanzien van wie op enigerlei wijze is gebleken dat hij de jihadistische idealen ook buiten dat strijdgebied wil blijven verwezenlijken. Teneinde zicht te houden op deze persoon kan een meldplicht worden overwogen.

Bij alle toepassingsmogelijkheden van de meldplicht kan deze mede worden aangegrepen om in contact te treden met de betrokkene. De informatie die daaruit voortvloeit kan worden betrokken bij de dreigingsinschatting ten aanzien van deze persoon. Ook kan geprobeerd worden in dit contact deradicalisering te bevorderen. Bovendien gaat een zekere preventieve werking uit van de wetenschap voor betrokkene dat hij in de gaten wordt gehouden door de autoriteiten. De betrokkene zal daardoor voor derden minder bruikbaar en interessant worden voor de inzet bij mogelijke terroristische activiteiten of ondersteuning daarvan.

2.4 Uitreisverbod

Het dreigingsbeeld in Nederland wordt mede bepaald door de voortdurende wisselwerking tussen internationale en nationale factoren: de transnationale terroristische netwerken; de problematiek van uitreizigers en hun terugkeer; en de dynamiek tussen de jihadistische strijdtoneelen in het Midden-Oosten en Noord-Afrika en jihadistische groepen in het Westen. De internationale opmars van het

mondiaal jihadisme heeft zijn weerslag op Nederland. De jihadistische beweging kent in Nederland enkele honderden actieve aanhangers en vele sympathisanten, die worden aangetrokken door de gewelddadige ideologie. Uit Nederland afkomstige jihadisten zoeken aansluiting bij internationale terroristische organisaties. In conflictgebieden ondergaan zij trainingen, doen gevechtservaring op en worden dieper ondergedompeld in de jihadistische ideologie. Indien zij terugkeren naar het Westen, kunnen zij hun opgedane ervaringen inzetten voor het (al dan niet in opdracht) plegen van aanslagen. Uit Nederland uitgereisde jihadisten vormen hiermee niet alleen een bedreiging voor de internationale vrede en stabiliteit, maar ook voor de nationale veiligheid. Het voorkomen van uitreis is daarom een essentieel instrument om een verdere escalatie te voorkomen.

Personen die uitreizen om zich aan te sluiten bij een aangewezen terroristische organisatie, streven hiermee naar het actief ondersteunen van groeperingen die zich ter plaatse schuldig maken aan misdrijven en die de intentie en potentie hebben tot het plegen van aanslagen tegen westerse belangen, zowel in de regio als in westerse landen, waaronder ook Nederland. Iedereen die zich bij een dergelijke organisatie aansluit, vormt daarmee een werkelijke en actuele dreiging voor de Nederlandse nationale veiligheid. Dit geldt niet alleen voor personen die actief deelnemen aan de gewapende strijd en/of persoonlijk betrokken zijn bij misdrijven, maar ook voor personen die hieraan praktische ondersteuning bieden, onder wie ook vrouwen. Alleen al de aanwezigheid van uit Nederland afkomstige personen bij dergelijke groeperingen kan leiden tot een toenemende aandacht voor en gerichtheid op Nederland binnen deze organisaties (een 'verhoogd profiel' van Nederland). Maar ook doordat uit Nederland afkomstige personen kennis van de Nederlandse maatschappij met zich mee brengen, verkrijgt de terroristische groepering bovendien concrete informatie die kan bijdragen aan (succesvolle) aanslagplanning tegen Nederland. Tevens kunnen uit Nederland afkomstige personen die contacten onderhouden met sympathisanten die in Nederland verblijven, een rol spelen in het inspireren tot of aansturen van aanslagplanning in Nederland. Daarnaast kunnen zij door hun 'voorbeeldfunctie' een rol spelen in de radicalisering en rekrutering van in Nederland verblijvende potentiële uitreizigers. Daarmee vormen personen die uitreizen om zich aan te sluiten bij een terroristische organisatie vanaf het moment van uitreis een actueel en direct gevaar voor de Nederlandse nationale veiligheid. Op grond van artikel 23 van de Paspoortwet kunnen paspoorten worden geweigerd of vervallen verklaard van personen ten aanzien van wie het gegronde vermoeden bestaat dat deze buiten het Koninkrijk handelingen zal verrichten die een bedreiging vormen voor de veiligheid en andere gewichtige belangen van het Koninkrijk of een of meerdere landen van het Koninkrijk dan wel de veiligheid van met het Koninkrijk bevriende mogendheden. De personalia van betrokkene worden daartoe door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties opgenomen in het zogenaamde Paspoortsignaleringsregister (artikel 25 van de Paspoortwet). De tot inhouding bevoegde autoriteiten (zoals de burgemeester, politie of de Kmar) kunnen op dat moment het paspoort van betrokkene inhouden (artikel 52 van de Paspoortwet). Deze zogenoemde paspoortmaatregel wordt actief toegepast ten aanzien van personen waarvan het vermoeden bestaat dat deze willen uitreizen om zich aan te sluiten bij terroristische groeperingen in Noord-Afrika en het Midden-Oosten, met name in Syrië en Irak.

Er is echter nadrukkelijk behoefte aan aanvullend instrumentarium om personen, ten aanzien waarvan het gegronde vermoeden bestaat dat zij naar deze gebieden zullen uitreizen met de intentie om zich aan te sluiten bij een terroristische organisatie, het uitreizen te verhinderen. Het huidige instrumentarium biedt daar om een aantal redenen onvoldoende mogelijkheden toe.

In de huidige situatie kunnen vermoede jihadisten wanneer hun paspoort is opgenomen in het paspoortsignaleringsregister veelal nog steeds afreizen naar strijdgebieden met andere reisdocumenten die in hun bezit zijn, zoals hun Nederlandse identiteitskaart of, indien er sprake is van een dubbele nationaliteit, een reisdocument van het land van hun andere nationaliteit.

Een veelgebruikte reisroute van jihadisten naar strijdgebieden in Syrië en Irak loopt via Turkije van waaruit vervolgens vaak zonder reisdocument (illegaal) de grens naar Syrië en Irak kan worden overgestoken. Omdat Nederlanders naar Turkije kunnen reizen met hun Nederlandse identiteitskaart is het mogelijk om met een Nederlandse identiteitskaart tot in de strijdgebieden in Syrië en Irak te geraken. Hetzelfde geldt veelal voor een reisdocument van het land van de tweede nationaliteit.

Om te voorkomen dat deze personen, hoewel zij zijn gesignaleerd in het paspoortsignaleringsregister, toch met een Nederlandse identiteitskaart of een buitenlands reisdocument kunnen uitreizen om zich aan te sluiten bij een terroristische organisatie, wil het kabinet aan deze personen een verbod kunnen opleggen om het Schengengebied te verlaten. De maatregel richt zich op het Schengengebied omdat *binnen* het Schengengebied geen grenscontroles plaatsvinden. De grenscontroles vinden plaats aan de buitengrenzen van het Schengengebied, en alleen daar kan het uitreisverbod effectief worden gehandhaafd.

Om de mogelijkheden van detectie van personen aan wie een uitreisverbod is opgelegd, aan de

Schengenbuitengrenzen verder te vergroten en de mogelijkheden van uitreis verder te beperken is in aanvulling op het uitreisverbod, zoals dat in dit wetsvoorstel is opgenomen, een wijziging van de Paspoortwet in voorbereiding dat voorziet in het van rechtswege laten vervallen van de paspoorten en Nederlandse identiteitskaarten van personen aan wie een uitreisverbod is opgelegd.

2.5 Opleggen bestuurlijke maatregel

De noodzaak en proportionaliteit zal altijd in het individuele geval en per opgelegde maatregel afzonderlijk moeten worden gemotiveerd. Voor iedere bestuurlijke maatregel geldt dat hij wordt opgelegd voor een door de minister vast te stellen periode van ten hoogste zes maanden. Het besluit tot oplegging van een bestuurlijke maatregel zal door de minister van een deugdelijke onderbouwing moeten worden voorzien, waarbij wordt ingegaan op het criterium 'noodzakelijk met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid' of in het geval van een uitreisverbod het criterium 'gegrond vermoeden van uitreis met als doel aansluiting bij een aangewezen terroristische organisatie.' Deze motiveringsplicht omvat uitdrukkelijk mede de duur van de bestuurlijke maatregel. Wanneer ten behoeve van de bescherming van de nationale veiligheid kan worden volstaan met een maatregel voor de duur van bijvoorbeeld een tweedaags evenement, is het niet proportioneel om een maatregel voor de duur van drie dagen of meer op te leggen. Ten aanzien van die extra dagen ontbreekt in dat geval de vereiste noodzakelijkheid met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid. Bestaat een bestuurlijke maatregel uit meerdere verplichtingen, dan dient ieder van deze beperkingen van de vrijheid van beweging afzonderlijk te worden gemotiveerd.

De bestuurlijke maatregel kan telkens worden verlengd met een duur van ten hoogste zes maanden. Verlenging is van een opgelegde maatregel is uitdrukkelijk geen automatisme. Ten aanzien van de motivering van de (onderdelen van) de bestuurlijke maatregel, met inbegrip van de duur ervan, gelden bij een verlenging dezelfde vereisten als bij het initiële besluit tot oplegging. Ook de rechtsbescherming is van hetzelfde niveau; tegen ieder besluit tot verlenging staat dan ook dezelfde mogelijkheid tot beroep bij de bestuursrechter open.

Indien nieuwe feiten of omstandigheden daartoe aanleiding geven, wijzigt de minister een opgelegde maatregel tussentijds of trekt hij de maatregel in. Wanneer blijkt dat een opgelegde maatregel niet of niet langer noodzakelijk is met het oog op de bescherming van het doel waarvoor deze is opgelegd, is het gelet op het vrijheidsbeperkende karakter niet wenselijk dat de inbreuk op de vrijheid van betrokkene langer voortduurt dan nodig. Daarom zal in die gevallen het eerstvolgende beslismoment omtrent het al dan niet verlengen van de maatregel niet worden afgewacht. Het omgekeerde geldt ook: op grond van nieuwe feiten of omstandigheden kan de minister een opgelegde maatregel tussentijds wijzigen ten nadele van de betrokkene. Wanneer een dergelijke wijziging noodzakelijk blijkt met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid, moet het mogelijk zijn om daar onverwijld toe over te gaan. Het spreekt voor zich dat de maatregel wordt beëindigd in het geval de betrokken op grond van een verdenking van een strafbaar feit in hechtenis wordt genomen. Denkbaar is ook dat eventuele aanwijzingen van een terroristisch misdrijf na strafrechtelijk onderzoek en eventueel de inzet van bijzondere opsporingsmiddelen niet leiden tot een verdenking. Alhoewel in dat geval niet op voorhand is uitgesloten dat een maatregel zoals voorgesteld met dit wetsvoorstel zou kunnen voortduren, ligt het in de rede dat die maatregel in elk geval wordt heroverwogen.

Naast het wijzigen van een opgelegde maatregel op grond van nieuwe feiten en omstandigheden, kan de minister ook, op aanvraag van de betrokkene, tijdelijk ontheffing verlenen van een of meer verplichtingen die voortvloeien uit een opgelegde maatregel. Aan deze ontheffing kunnen voorwaarden worden verbonden.

Indien een bestuurlijke maatregel in een voorkomend geval in strijd zou komen met het EU-recht, meer in het bijzonder met het vrij verkeer van personen, wordt van de oplegging van de maatregel afgezien. Uiteraard vormt de vraag of de maatregel in een concreet geval in overeenstemming is met het EU-recht ook onderwerp van toetsing door de rechter.

2.6 relatie tot het strafrecht

De met dit wetsvoorstel voorgestelde bestuurlijke maatregelen roepen de vraag op naar de verhouding tot de inzet van het strafrecht, in het bijzonder de verhouding tot de mogelijkheden die het strafrecht biedt om bij te dragen aan het voorkomen van strafbare feiten.

Vooropgesteld moet echter worden dat de inzet van strafvorderlijke bevoegdheden altijd aanwijzingen of een verdenking van een strafbaar feit als aanleiding heeft, en de opsporing, vervolging en berechting van dat strafbare feit als doelstelling kent. Dat markeert een duidelijk verschil met de in dit wetsvoorstel voorgestelde bestuurlijke maatregelen die primair een preventief karakter hebben – namelijk de bescherming van de nationale veiligheid – en niet het vereiste kennen van aanwijzingen of



verdenking van een strafbaar feit. Het karakter van de in dit wetsvoorstel neergelegde bestuurlijke maatregelen is daarmee dus duidelijk te onderscheiden van toepassing van strafrecht. Het aanknopingspunt voor het opleggen van een bestuurlijke maatregel op grond van onderhavig wetsvoorstel is niet een verdenking of aanwijzingen dat een terroristisch misdrijf wordt gepleegd of zal worden gepleegd, maar (een samenstel van) gedragingen op grond waarvan moet worden geconcludeerd dat van de betreffende persoon een dreiging uitgaat voor de nationale veiligheid.

Dit betekent niet dat zich geen situaties kunnen voordoen, waarin zowel de inzet van bestuurlijke maatregelen als de opsporing van strafbare feiten aan de orde is. Denkbaar is bijvoorbeeld dat een persoon over wie concrete informatie bestaat dat hij zich voorbereidt om af te reizen naar het buitenland om aldaar deel te nemen aan de gewapende strijd, op grond van dit wetsvoorstel om redenen van preventie een uitreisverbod krijgt opgelegd, terwijl politie en openbaar ministerie nader onderzoek verrichten ter vaststelling van een verdenking dat de betrokkene zich schuldig maakt aan strafbare voorbereidingshandelingen (op grond van de artikelen 46, 134a en 140a van het Wetboek van Strafrecht). Inzet van zowel het bestuursrechtelijke instrumentarium als het strafrecht is in het beschreven geval gerechtvaardigd en kan wederzijds aanvullend werken bij het streven om effectief op te treden tegen mogelijke terroristische activiteiten. In dit verband verdient vermelding dat de Rechtbank Gelderland in een uitspraak overwoog dat 'de vormgeving en invulling van de strafbepalingen (...) niet [lijken] te zijn toegesneden op een situatie als de onderhavige, namelijk een dreigende uitreis naar Syrië'.⁹

Het is goed om hier ook in te gaan op de relatie tot de zogenoemde bevrozingsmaatregel.¹⁰ De bevrozingsmaatregel is een bevoegdheid van de Minister van Buitenlandse Zaken om, in overeenstemming met de Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister van Financiën, tegoeden, of andere financiële of economische middelen, te bevroren. De maatregel kan worden getroffen indien er voldoende aanwijzingen zijn dat betrokkenen gerekend kunnen worden tot de kring van personen en organisaties, bedoeld in de resolutie 1373 (28 september 2001) van de VN Veiligheidsraad. Het is voorstelbaar dat een bevrozingsmaatregel en een bestuurlijke maatregel zoals voorgesteld in deze wet, tegelijk worden opgelegd gezien de doelgroepen van de maatregelen (deels) overeenkomen. De maatregelen sluiten elkaar niet uit en kunnen tegelijk worden toegepast. Uiteraard speelt maatwerk ook daarbij een belangrijke rol. Het gaat om de meest effectieve combinatie van maatregelen om de dreiging voor de nationale veiligheid te verminderen.

Op deze plaats kan ten slotte worden vermeld dat de overtreding van de op grond van dit wetsvoorstel geïntroduceerde vrijheidsbeperkende maatregelen zelf strafrechtelijk zal worden gehandhaafd. Opzettelijk handelen in strijd met een krachtens dit wetsvoorstel opgelegde maatregel is een strafbaar feit (misdrijf) en wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of een geldboete van de derde categorie.

2.7 De toepassingscriteria

2.7.1 Meldplicht, gebiedsverbod en contactverbod

Noodzakelijk met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid

De vrijheid van beweging is geregeld in artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM, in artikel 12 van het Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR) en in artikel 2, vierde lid, Grondwet. Een beperking van de vrijheid van beweging is op grond van het EVRM alleen toegestaan indien deze beperking bij de wet is voorzien en voorts noodzakelijk is in een democratische samenleving met het oog op bepaalde belangen, waaronder de nationale veiligheid. Ook dient de maatregel proportioneel te zijn. Zoals reeds aangegeven zijn de voorgestelde bestuurlijke maatregelen noodzakelijk met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid. Het vereiste van noodzakelijkheid omvat een aantal elementen, die bij elkaar zware eisen stellen aan de motivering van een besluit tot oplegging van een bestuurlijke maatregel. De maatregel dient effectief te zijn, waarmee wordt bedoeld dat de nationale veiligheid er daadwerkelijk mee moet kunnen worden beschermd. Daarnaast mag de maatregel niet beperkender zijn dan strikt noodzakelijk om dat doel te bereiken (proportionaliteit). Zo mag een gebiedsverbod bijvoorbeeld geen groter gebied omvatten dan noodzakelijk is ter bescherming van de nationale veiligheid. Tot slot kan een maatregel alleen worden opgelegd indien er geen voor betrokkene minder belastend alternatief beschikbaar is (subsidiariteit). Niet alleen in nationale wetgeving, maar ook in het EVRM en de jurisprudentie van het EHRM, wordt het begrip nationale

⁹ ECLI:NL:RBGEL:2015:756.

¹⁰ De Sanctiewet 1977 geeft de Minister van Buitenlandse Zaken de bevoegdheid ministeriële regelingen vast te stellen ter uitvoering van internationale verplichtingen. De Sanctieregeling terrorisme 2007-II is de wettelijke basis waarop Nederland de verplichting die voortvloeit uit VN VR resolutie 1373 uitvoert.



veiligheid niet precies afgebakend. Het staat evenwel buiten twijfel dat in geval van betrokkenheid bij terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan de nationale veiligheid in het geding is.

Nationale veiligheid moet in elk geval worden onderscheiden van de openbare orde. De handhaving daarvan is en blijft een verantwoordelijkheid van de burgemeester, die daartoe ook over de nodige bevoegdheden beschikt. Het spreekt voor zich dat een aanslag een verstoring van de openbare orde tot gevolg heeft. Een dreigende aanslag of andere bedreigingen van de nationale veiligheid behoeven echter geen gevolgen te hebben voor de openbare orde.

Die op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan

Uit de beschikking waarbij de maatregel wordt opgelegd, zal expliciet moeten blijken om welke gedragingen het gaat en waarom deze – in onderling verband beschouwd – hebben geleid tot het oordeel dat betrokkene in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Uitgebrachte ambtsberichten kunnen ter onderbouwing van dat oordeel worden bijgevoegd.

Evenals het begrip nationale veiligheid wordt het begrip terroristische activiteiten in het wetsvoorstel niet gedefinieerd. Dat is ook niet gewenst omdat het bestuur een zekere interpretatievrijheid bij de uitleg van het begrip behoort te hebben. Als richtsnoer kan niettemin 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. In dat artikel wordt onder terroristisch oogmerk verstaan: het oogmerk om (een deel van) de bevolking 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. Bij ondersteuning van terroristische activiteiten moet gedacht worden 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.

De waarborg dat niet al te lichtvaardig met dit begrip kan worden omgegaan zit in het noodzakelijkheidsvereiste. Een brede uitleg van het begrip terroristische activiteiten doet immers niets af aan de zware eisen die aan de motivering van een besluit tot opleggen van een vrijheidsbenemende maatregel worden gesteld ten aanzien van de noodzakelijkheid. Zo is niet goed denkbaar dat het enkel of eenmalig uitspreken van waardering voor een bekende jihadistische leider tot de conclusie kan leiden dat oplegging van een bestuurlijke maatregel noodzakelijk is voor de bescherming van de nationale veiligheid. Dat wordt uiteraard wél denkbaar indien deze uitlating gepaard gaat met andere activiteiten, zoals bijvoorbeeld het bezoeken van jihadistische websites en het onderhouden van contacten met teruggekeerde jihadgangers. Het geheel van deze activiteiten, waaruit een patroon naar voren komt, kan dan tot de conclusie leiden dat de betrokkene in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten. Daarnaast biedt het vereiste dat het gelegde verband met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan gegrond dient te zijn op gedragingen van degene aan wie de maatregel wordt opgelegd, een waarborg voor de objectieve toetsbaarheid.

Er is in het bovenstaande in verband met artikel 83a van het Wetboek van Strafrecht gesproken van een richtsnoer. Er is niet voor gekozen in het wettelijk criterium te verwijzen naar dit artikel. De hier voorgestelde bestuurlijke maatregelen moeten nadrukkelijk van het strafrecht worden onderscheiden. Door in het wettelijk criterium te verwijzen naar de strafrechtelijke invulling van het begrip 'terroristisch oogmerk' wordt ten minste de suggestie gewekt dat aan een delictomschrijving moet worden voldaan, namelijk dat iemand in verband kan worden gebracht met een misdrijf dat met een terroristisch oogmerk wordt gepleegd. Dat is bij de hier voorgestelde maatregelen juist niet de bedoeling. De noodzaak van dit wetsvoorstel en de daarin voorgestelde bestuurlijke maatregelen is immers gelegen in de bescherming van de nationale veiligheid tegen gevaar dat met het strafrecht niet kan worden weggenomen. Daarnaast beoogt het de nationale veiligheid te beschermen tegen personen die in strafrechtelijke zin (nog) niets verwijtbaars doen, maar wiens gedragingen wel een gevaar voor de nationale veiligheid vormen. Ook is denkbaar dat iemand in verband kan worden gebracht met de ondersteuning van activiteiten die (nog) niet strafrechtelijk verwijtbaar zijn, maar wel een gevaar vormen voor de nationale veiligheid.

De relevantie van dit onderscheid wordt zichtbaar in de rolverdeling binnen de jihadistische beweging, waarbinnen een cruciale en onmisbare rol wordt gespeeld door personen die zelf geen strafbare feiten plegen. In plaats daarvan proberen zij bijvoorbeeld door middel van zorgvuldig opgebouwde lessen over belangrijke islamitische geloofsthema's cursisten te bewegen zelf de conclusie te trekken dat de gewelddadige strijd een acceptabel, of zelfs noodzakelijk middel is om de islam te verdedigen. In dat opzicht functioneert de jihadistische beweging als een sekte. Bepaalde personen binnen deze



beweging kunnen dus, zelfs als zij geen strafbare feiten plegen, een gevaar vormen voor de nationale veiligheid.

2.7.2 Uitreisverbod

Noodzakelijk met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid

Ook ten aanzien van het opleggen van een uitreisverbod geldt dat deze noodzakelijk moet zijn met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid. Aan dit vereiste zal bij aansluiting bij een aangewezen terroristische organisatie al snel worden voldaan. Niet alleen vanwege het gevaar dat betrokkene in een dergelijk geval vormt bij terugkeer in Nederland, maar vooral ook vanwege het gevaar voor de nationale veiligheid die ontstaat door de aansluiting van uit Nederland afkomstige personen bij terroristische organisaties, met de intentie en potentie om aanslagen te plegen tegen westerse belangen en in westerse landen, ook in Nederland.

Geground vermoeden van uitreis buiten het Schengengebied met als doel aansluiting te zoeken bij een aangewezen terroristische organisatie

Tegen de betreffende persoon moet een geground vermoeden bestaan dat deze zich buiten Schengengebied zal begeven met het doel aansluiting te zoeken bij een aangewezen terroristische organisatie. Het criterium 'geground vermoeden' is een in wetgeving gebruikelijke term. Zo wordt dit criterium onder andere ook gehanteerd voor het kunnen weigeren/kunnen laten vervallen van een paspoort op grond van artikel 23 van de Paspoortwet. Nu het uitreisverbod, zoals dat wordt voorgesteld in dit wetsvoorstel, aansluit bij de maatregel van artikel 23 van de Paspoortwet ligt in de rede om ook voor het toepassingscriterium zoveel mogelijk bij dat artikel aan te sluiten.

Alvorens sprake is van een geground vermoeden dient het vermoeden te worden gestaafd door concrete aanwijzingen die veelal afkomstig zullen zijn van politie, justitiële autoriteiten of de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Deze informatie moet enkele elementen bevatten die duiden op uitreis met bovengenoemde intenties. Dit kan blijken uit uitslatingen van betrokkene over zijn voornemen om uit te reizen, bestaande connecties met een terroristische organisatie of voorbereidingshandelingen voor uitreis. De combinatie van deze elementen kan een geground vermoeden opleveren. Vaak worden deze personen besproken in multidisciplinaire overleggen in het lokaal domein. Zij zijn al langer in beeld bij politie en gemeente, wat het mogelijk maakt om het gegrounde vermoeden dat iemand zal uitreizen met de intentie om zich aan te sluiten bij een terroristische organisatie te staven. De onderbouwing van dit vermoeden dient te geschieden door de minister van Veiligheid en Justitie. Hetgeen hiervoor is gezegd ten aanzien van de vereisten van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit zoals deze gelden ten aanzien van het opleggen van de meldplicht, het gebiedsverbod en het contactverbod geldt evenzeer voor het opleggen van het uitreisverbod. Het uitreisverbod dient effectief te zijn, met andere woorden het uitreisverbod dient daadwerkelijk ter verwezenlijking van het beoogde doel (het voorkomen van uitreis met als doel aansluiting bij een aangewezen terroristische organisatie). Daarnaast mag het uitreisverbod niet beperkender zijn dan strikt noodzakelijk om dat doel te bereiken en kan een uitreisverbod alleen worden opgelegd indien er geen voor betrokkene minder belastend alternatief beschikbaar is.

Het opleggen van een uitreisverbod vergt derhalve altijd een individuele toetsing waarbij alle omstandigheden van het geval worden meegewogen. De evenredigheid en de proportionaliteit zullen op individueel niveau moeten worden vastgesteld. De waarborgen die het Unierecht biedt aan Unieburgers zullen daarbij nadrukkelijk moeten worden gewogen wanneer de maatregel wordt opgelegd aan Unieburgers met een andere nationaliteit dan de Nederlandse.

Aangewezen terroristische organisatie

Een uitreisverbod kan uitsluitend worden opgelegd wanneer het gegrounde vermoeden bestaat dat betrokkene zich zal aansluiten bij een terroristische organisatie die door de minister van Veiligheid en Justitie is geplaatst op een lijst van organisaties die deelnemen aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid. Hiermee wordt aangesloten bij de systematiek van het voorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid. In dat voorstel van Rijkswet wordt voorzien in een nieuwe grond voor intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid, indien de betrokken persoon zich heeft aangesloten bij een organisatie die door de Minister van Veiligheid en Justitie, in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad is geplaatst op een lijst van organisaties die deelnemen aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid.

Die lijst zal worden samengesteld op basis van verschillende bronnen waaronder informatie van de



veiligheidsdiensten en het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN), maar ook op basis van informatie van bijvoorbeeld politie en het Openbaar Ministerie. Niet alle op de internationale sanctielijsten opgenomen organisaties zullen worden opgenomen op deze specifieke lijst. Voor sommige organisaties geldt immers dat zij weliswaar een terroristisch karakter hebben, maar op dit moment geen bedreiging vormen voor de Nederlandse rechtsorde. Een uitreisverbod is in dat geval niet aan de orde. Te denken valt aan bijvoorbeeld de FARC, de PKK en de Tamil Tijgers. Dit zijn geen organisaties die – zoals ISIS en Al Qaida – een gewelddadige strijd voeren tegen het gehele westen en de waarden waar de westerse wereld voor staat.

Het opnemen van een organisatie op de lijst is geen besluit in de zin van de Awb, omdat er geen rechtsgevolg verbonden is aan het opnemen van een organisatie op de lijst. Dit is anders wanneer door de enkele plaatsing op een lijst de financiële tegoeden van een persoon of organisatie worden bevroren, bijvoorbeeld op grond van de sanctielijst die door de Minister van Buitenlandse Zaken, in overeenstemming met de Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister van Financiën, wordt opgemaakt. Er zal dan ook geen bezwaar of beroep open staan tegen de opname van een organisatie op de lijst. Wel kan de plaatsing op de lijst in het kader van het beroep tegen een opgelegd uitreisverbod aan de orde komen. Indien een organisatie ten onrechte op de lijst is geplaatst, zal vanzelfsprekend ook het opgelegde uitreisverbod niet in stand kunnen blijven.

3 het weigeren of intrekken van subsidies, vergunningen, ontheffingen en erkenningen

Het is ongewenst dat een overheidsorgaan in de positie verkeert, waarin deze op basis van de wet geen mogelijkheid heeft een aanvraag voor een besluit te weigeren, terwijl het ernstige gevaar bestaat dat de activiteit waarop het besluit betrekking heeft mede zou worden gebruikt ten behoeve van terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Een bestuursorgaan zou in die gevallen bevoegd moeten zijn de aanvraag te weigeren. Voor de gevallen waarin een besluit reeds is genomen, moet de bevoegdheid voorhanden zijn om het besluit in te trekken en de gevolgen van het besluit terug te draaien (bijvoorbeeld het terugvorderen van een inmiddels verstrekte subsidie). Hierbij kan gedacht worden aan de verstrekking van een subsidie voor een stichting die activiteiten organiseert voor de jeugd in een wijk met problemen met hangjongeren, terwijl nadien blijkt dat (leden van) het bestuur van de stichting waaraan de subsidie is verleend banden blijkt te hebben met een terroristische organisatie, zodat het ernstige gevaar bestaat dat de subsidie mede zal worden aangewend voor terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan.¹¹ Dit wetsvoorstel strekt tot het creëren van een bevoegdheid om vanwege genoemd ernstig gevaar een aanvraag om een subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning af te wijzen of een verleende subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning in te trekken.

Het betreft hier een op de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Wet Bibob) gelijkende bevoegdheid, maar verschilt daarvan wezenlijk. De Wet Bibob voorziet in de mogelijkheid om beschikkingen te weigeren of in te trekken indien ernstig gevaar bestaat dat de beschikking mede zal worden gebruikt op (kortgezegd) verkregen voordeel uit strafbare feiten te benutten (witwassen) of om strafbare feiten te plegen (artikel 3). De in dit wetsvoorstel voorgestelde bevoegdheid ziet uiteraard niet op witwassen. Daarnaast voldoet het in de Wet Bibob neergelegde criterium 'ernstig gevaar strafbare feiten te plegen' niet aan de situatie waarop dit wetsvoorstel ziet. Zoals gezegd gaat het erom te voorkomen dat een overheidsorgaan in de positie komt te verkeren dat een subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning niet kan worden geweigerd, terwijl het ernstige gevaar bestaat dat de activiteit waarop het besluit betrekking heeft mede zou worden gebruikt ten behoeve van terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Dat hoeft dus niet te betekenen dat ook daadwerkelijk een strafbaar feit zal worden begaan. Gelet op de ernst van de dreiging die uitgaat van terroristische activiteiten, is een specifiek daarop toegesneden weigeringsgrond gerechtvaardigd.

Met de voorgestelde bevoegdheid wordt ongewilde facilitering van overheidswege van terroristische activiteiten tegengegaan. Tevens wordt het opzetten en onderhouden van terroristische of aan terrorisme gerelateerde structuren bemoeilijkt. Voor activiteiten waarvoor vergunning of ontheffing is vereist, geldt dat ze zonder die vergunning of ontheffing verboden zijn. In zoverre zal een weigering of intrekking van vergunning of ontheffing de betrokken activiteit rechtens onmogelijk maken. Hoewel dit niet betekent dat de betrokken activiteit ook feitelijk onmogelijk is geworden – het kan immers niet worden uitgesloten dat zij illegaal wordt verricht – wordt er in ieder geval een hoge drempel opgeworpen. Een subsidie is geen voorwaarde voor het mogen verrichten van de gesubsidieerde of te subsidiëren activiteit; zij faciliteert deze slechts. Een weigering of intrekking van een subsidie maakt het verrichten van de betrokken activiteit niet onmogelijk dan wel onrechtmatig, maar maakt het wel moeilijker de activiteit te verrichten. Het weigeren en intrekken van subsidies dient daarnaast nog een

¹¹ Zie voor een toelichting op het begrip terroristische activiteiten (en de ondersteuning daarvan) hoofdstuk 2.7.1.



ander doel: het moet zoveel mogelijk worden voorkomen dat de overheid organisaties steunt die in verband kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten, respectievelijk hun activiteiten faciliteert.

Het is overigens niet noodzakelijk dat een groot of belangrijk deel van bijvoorbeeld de subsidie wordt gebruikt voor terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Het gaat er immers niet om *hoeveel* overheidsgeld door ongewilde financiering aan terroristische activiteiten wordt besteed, maar *dat* overheidsgeld daaraan wordt besteed.

Bij vergunningen kan worden gedacht aan vergunningen voor het verrichten van activiteiten die in potentie kunnen worden misbruikt voor terroristische activiteiten. Bij wijze van voorbeeld kan worden genoemd: of het organiseren van een vergunningplichtig evenement ten tijde van het optreden van een bedreigde persoon in een bepaalde gemeente. Een limitatieve opsomming van in aanmerking komende vergunningen valt niet te geven.

De in dit wetsvoorstel voorgestelde weigering- en intrekkinggrond moet worden gezien als een aanvulling op de bestaande weigerings- en intrekkinggronden die voor de betreffende subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning gelden.

Over de verhouding van de voorgestelde wettelijke bevoegdheid tot het vreemdelingenrecht kan verder nog het volgende worden gezegd. Op grond van de Vreemdelingenwet 2000 kunnen aanvragen tot het verlenen van een verblijfsvergunning worden afgewezen wegens gevaar voor de nationale veiligheid en kunnen reeds verleende verblijfsvergunningen op die grond worden ingetrokken. Het voorliggende wetsvoorstel kan worden beschouwd als een algemene wet, terwijl de Vreemdelingenwet 2000 kan worden beschouwd als een bijzondere wet die prevaleert boven die algemene wet. Indien derhalve een aanvraag kan worden afgewezen of een vergunning kan worden ingetrokken op grond van de Vreemdelingenwet 2000, dan is er geen grond voor toepassing van artikel 6 van het voorliggende wetsvoorstel.

Het bestuursorgaan dient bij de weigering of intrekking deugdelijk te motiveren dat aan alle elementen van het wettelijk criterium wordt voldaan. De aanvrager, subsidieontvanger of houder van een vergunning, ontheffing of erkenning moet op grond van zijn gedragingen in verband kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Daarnaast dient het ernstige gevaar te bestaan dat de beschikking mede gebruikt zal worden ten behoeve van terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Deze cumulatieve voorwaarden verzekeren dat een enkel vermoeden van ongewilde facilitering van terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan middels een subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning onvoldoende is voor het weigeren of intrekken van een beschikking ter zake op grond van deze wet. Daarnaast zullen bij de intrekking of weigering nadrukkelijk ook de belangen van betrokkenen bij de voortzetting of toewijzing van de betreffende subsidie, vergunning, erkenning of ontheffing moeten worden meegewogen door het bestuursorgaan.

Indien de aanvrager, subsidieontvanger of houder van een vergunning, ontheffing of erkenning op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan, maar er geen ernstig gevaar bestaat dat de betreffende beschikking mede zal worden gebruikt ten behoeve van terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan, kan geen weigering of intrekking op grond van het eerste lid van artikel 6 plaatsvinden. Het tweede lid maakt het in die gevallen wel mogelijk om bij een mindere mate van gevaar aan de subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning voorschriften te verbinden die zijn gericht op het wegnemen of beperken van dat gevaar. Denk bijvoorbeeld aan informatieverplichtingen die het betrokken bestuursorgaan beter in staat stellen om zicht te houden op het gebruik van de subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning.

De in dit hoofdstuk besproken maatregelen moeten worden onderscheiden van de in de ook in het Actieprogramma aangekondigde maatregelen die strekken tot het beëindigen van uitkeringen, toeslagen of studiefinanciering van degenen die zich bij een terroristische strijdgroep heeft aangesloten. De maatregelen waar het hier om gaat richten zich op personen die zich (nog) in Nederland bevinden.

4 Grondrechtelijk kader

De voorgestelde vrijheidsbeperkende maatregelen alsmede de voorgestelde bevoegdheid tot het afwijzen en intrekken van beschikkingen behoeven toelichting in een mensenrechtelijk kader. Daarbij dient in het oog te worden gehouden dat de overheid zich niet alleen dient te onthouden van ongerechtvaardigde inbreuken op grondrechten van burgers, maar dat onder omstandigheden ook actief optreden van de overheid vereist is om een schending te voorkomen.

Hieronder zal op een aantal specifieke mensenrechtelijke aspecten van de voorgestelde maatregelen als bedoeld in dit hoofdstuk worden ingegaan.

Vrijheidsbeperkende karakter van de meldplicht en het gebiedsverbod

De thans voorgestelde meldplicht, zowel in combinatie met een andere maatregel als zelfstandig, en ook het gebiedsverbod zijn beperkingen van de bewegingsvrijheid. Daaronder wordt kort gezegd verstaan het recht om zich zonder inmenging van de overheid te verplaatsen. Beperking van dit recht kan worden aangeduid als *vrijheidsbeperking*. Bewegingsvrijheid onderscheidt zich van de persoonlijke vrijheid, waaronder wordt verstaan de vrijheid om niet door de overheid aan (willekeurige) arrestatie of detentie te worden onderworpen. Beperking van dit recht kan worden aangeduid als *vrijheidsontneming* of *vrijheidsberoving*. Het onderscheid is van belang, omdat op grond van het EVRM de beperkingmogelijkheden op de bewegingsvrijheid veel verder kunnen gaan dan de beperkingen op de persoonlijke vrijheid.

In casu is geen sprake van *vrijheidsberovende* maatregelen in de zin van artikel 5 EVRM.

Het recht op de bewegingsvrijheid wordt geregeld in artikel 2 van het Vierde Protocol (VP) bij het EVRM en artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR)

Indien moet worden aangenomen dat de thans voorgestelde maatregelen een inbreuk vormen op de bewegingsvrijheid zoals neergelegd in artikel 2, derde lid, VP EVRM dient te worden bedacht dat een dergelijke inbreuk gerechtvaardigd zal zijn indien aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- De beperkende maatregel moet bij wet voorzien zijn. Dit wetsvoorstel beoogt de benodigde wettelijke basis te verschaffen. Bovendien moet deze wettelijke basis voldoen aan eisen van toegankelijkheid (*accessibility*) en voorzienbaarheid (*foreseeability*). Bij dat laatste moet bedacht worden dat het EHRM erkend heeft 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 desbetreffende geval. Daarom is het onvermijdelijk dat het nationale recht een zekere discretionaire bevoegdheid overlaat aan de rechter of de uitvoerende macht (zie 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). Artikel 2 van het voorliggende wetsvoorstel verwijst naar gedragingen die de persoon in verband brengen met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Deze noodgedwongen ‘open’ formulering wordt nader toegelicht in deze memorie van toelichting. Het gaat daarbij niet om een enkele gedraging, maar om een samenstel van gedragingen waaruit een bepaald patroon naar voren komt.
- De beperking moet een legitiem doel dienen. Hierbij kan verwezen worden naar het belang van de nationale veiligheid, zoals genoemd in artikel 2 VP EVRM. De dreiging die uitgaat van het terrorisme is een rechtstreekse aanval op de integriteit en veiligheid van de staat, met het oogmerk bestaande staatsstructuren aan te tasten. De thans voorliggende maatregelen worden derhalve voorgesteld teneinde de nationale veiligheid effectief te kunnen beschermen.
- De beperking dient noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving. Daarvan is sprake bij aanwezigheid van een dringende maatschappelijke behoefte (*pressing social need*). Een inbreuk zal slechts dan gerechtvaardigd zijn indien een redelijke verhouding bestaat tussen de ernst van de inbreuk en de zwaarte van het belang dat met de inbreuk wordt gediend (proportionaliteit). Staten moeten redenen aandragen die voldoende en relevant zijn en hebben daarbij een eigen beoordelingsruimte. Deze beoordelingsruimte is groter in geval van maatregelen die betrekking hebben op de nationale veiligheid (bijvoorbeeld EHRM, 28 oktober 1994, Murray – het Verenigd Koninkrijk, Serie A-300-A, § 47). Staten zullen binnen deze beoordelingsruimte een balans moeten vinden tussen het beschermen van individuele mensenrechten en het legitieme recht om de samenleving tegen terroristische activiteiten te beschermen (zie EHRM 2 oktober 2008, Leroy – Frankrijk, Appl. No. 36109/03, § 37).

Wat betreft de *pressing social need* kan het volgende worden opgemerkt. De noodzaak om op te treden tegen de dreiging van de zijde van terroristische groeperingen moet als een *pressing social need* worden beschouwd (zie EHRM 12 september 2012, Nada – Zwitserland, Appl. No. 10593/08, § 186). Daarbij is van belang dat tot dusverre – met uitzondering van de bevoegdheid van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten ex artikel 21 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (WIV 2002) om maatregelen te bevorderen of te treffen ter bescherming van door de dienst te behartigen belangen, in welk kader onder meer verstoringmaatregelen worden getroffen – geen zelfstandig preventief mechanisme bestond dat het bestuur bevoegdheden toekende om in te grijpen in de activiteiten van de personen die de doelgroep van deze wet vormen voordat afdoende bewijsmateriaal verzameld was teneinde strafrechtelijk optreden mogelijk te maken. Dit maakt dat er meer specifiek een *pressing social need* is voor de personen die de doelgroep van deze wet vormen. Hoewel de verwezenlijking van een terroristische aanslag nooit volledig valt uit te sluiten, heeft de overheid wel de taak zich maximaal in te spannen om de realisatie van levensbedreigende situaties voor zijn ingezetenen te voorkomen. Deze inspanningsverplichting (voortvloeiend uit artikel 2 EVRM) versterkt de *pressing social need* om reeds op te treden.

Wat betreft de proportionaliteit van de thans voorgestelde maatregelen kan op meerdere aspecten

worden gewezen. In de eerste plaats kan worden verwezen naar de motiveringsplicht die rust op de bestuurlijke autoriteiten bij de toepassing van deze maatregelen. Naarmate de reikwijdte van de op te leggen maatregelen groter wordt, zullen ook zwaardere eisen aan de motivering worden gesteld. Bij de toepassing van deze bevoegdheden zal steeds ook uitdrukkelijk de mogelijke inbreuk op alle betrokken grondrechten moeten worden meegewogen. Deze inbreuk kan tot de conclusie leiden dat het opleggen van een maatregel niet proportioneel is. Ten tweede expliciteert artikel 4, derde en vierde lid, van dit wetsvoorstel dat de minister een opgelegde maatregel tussentijds moet wijzigen of intrekken indien nieuwe feiten of omstandigheden daartoe aanleiding geven. Een opgelegde maatregel moet in ieder geval worden ingetrokken zodra deze niet langer noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid. Met andere woorden: is een opgelegde maatregel niet langer meer proportioneel, dan wordt deze onverwijld gewijzigd of ingetrokken. In de vierde plaats kan gewezen worden dat de maatregelen per definitie een *tijdelijk karakter* hebben. En ten slotte kan gewezen worden op het feit dat toepassing van de maatregelen onderworpen is aan onafhankelijk rechterlijk toezicht. Op dit laatste punt zal hieronder afzonderlijk worden ingegaan.

Persoonlijke levenssfeer en het contactverbod

Volgens vaste rechtspraak van het EHRM behoort het leggen en onderhouden van contacten met anderen tot het privéleven in de zin van artikel 8 EVRM (EHRM, 16 december 1997, *Raninen – Finland*, Reports 1997-VIII). Het persoonlijke leven speelt zich immers voor een belangrijk deel af in een sociale context. Deze rechtspraak heeft niet alleen betrekking op contacten met anderen in de privésfeer, maar ook op contacten met anderen in de werksfeer (EHRM, 16 december 1992, *Niemietz – Duitsland*, Serie A-251-B). Het valt derhalve niet uit te sluiten dat het opleggen van een contactverbod zal worden beschouwd als een inmenging in het privéleven van betrokkene in de zin van artikel 8, eerste lid, van het EVRM.

Gesteld dat bij oplegging van een contactverbod sprake is van een inmenging in het privéleven, is de opgelegde maatregel slechts dan verenigbaar met het EVRM indien de maatregel voorzien bij wet is, een legitiem doel dient en noodzakelijk is in een democratische samenleving. Hierbij kan worden verwezen naar de bovenstaande argumenten die werden aangevoerd in het kader van artikel 2 VP bij het EVRM.

Voor het beoordelen van de proportionaliteit van de maatregel moet overigens wel worden bedacht dat de '*expectation of privacy*' van een persoon die op enigerlei wijze in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan, niet dezelfde mag zijn als die van een gemiddeld ingezetene (vgl. EHRM, 15 juni 1992, *Lüdi – Zwitserland*, Serie A-238).

Vrijheid van religie en vrijheid van vergadering en vereniging

Het valt niet uit te sluiten dat bepaalde maatregelen de vrije uitoefeningen van het recht op vrijheid van religie, zoals neergelegd in artikel 9 EVRM, en het recht op vrijheid van vergadering en vereniging in de zin van artikel 11 EVRM, in de weg kan staan. Wanneer een maatregel invloed heeft op het bezoeken van bijvoorbeeld verenigingen, gebedshuizen of een geestelijk leider of op de mogelijkheid van het (voort-)bestaan van vereniging of religieuze organisatie, kan er sprake zijn van een inmenging met de rechten vastgelegd in artikel 9 en 11 EVRM.

Gesteld dat dit het geval is, dan is de opgelegde maatregel alleen verenigbaar met het EVRM indien de maatregel voorzien bij wet is, een legitiem doel dient en noodzakelijk is in een democratische samenleving. Hierbij kan worden verwezen naar de aangevoerde argumenten in het kader van artikel 2 VP bij het EVRM.

Procedurele waarborgen in het licht van artikel 6 EVRM

De verschillende materiële vereisten die voortvloeien uit artikel 6 EVRM zijn slechts van toepassing op een nationale procedure indien die procedure 'burgerlijke rechten en verplichtingen' vaststelt of de gegrondheid van een strafrechtelijke vervolging ('*criminal charge*') bepaalt. In dit opzicht dient een onderscheid te worden gemaakt tussen (a) de fase waarin een bestuurlijke maatregel wordt opgelegd en (b) de fase waarin een persoon handelt in strijd met een op grond van artikel 2 of 3 van dit wetsvoorstel opgelegde verplichting. In de laatstgenoemde fase is sprake van een '*criminal charge*' in de zin van artikel 6 EVRM en zal rechtsbescherming geboden worden door de strafrechter. Het onderhavige wetsvoorstel heeft geen effect op dit strafrechtelijke traject en voert geen wijzigingen door in de strafprocesrechtelijke bescherming die een verdachte geniet.

Wat betreft de eerste fase, waarin de bestuurlijke maatregel wordt opgelegd, wordt het volgende opgemerkt. Deze fase is niet strafrechtelijk van aard in de zin van artikel 6 EVRM. In zijn rechtspraak (EHRM, 8 juni 1976, *Engel – Nederland*, Serie A-22, para. 81) heeft het EHRM aangegeven op grond

van welke criteria moet worden getoetst of een nationale procedure strafrechtelijk van aard is:

(a) *classificatie onder nationaal recht*

In het onderhavige geval zij benadrukt dat het wetsvoorstel de thans voorgestelde maatregelen niet als strafrechtelijk van aard classificeert.

(b) *aard van de overtreding*

In de toelichting wordt nader ingegaan op de afbakening met het strafrecht. De thans voorgestelde maatregelen kunnen worden opgelegd voordat een strafbaar feit is gepleegd. Ook in de Straatsburgse rechtspraak zijn aanwijzingen te vinden dat het Hof een dergelijk onderscheid goedkeurt. In een Italiaanse zaak waarin de rechtvaardiging van preventieve maatregelen opgelegd tegen vermeende leden van de Maffia centraal stond gaf het Hof aan: '[...] a penalty was imposed when an offence had already been committed, whereas preventive measures were intended to guard against the risk of future offences. Indeed the Court had accepted that in the Raimondo judgment (see the Raimondo v. Italy judgment of 22 February 1994, Series A no. 281-A, p. 19, § 39) [...] it is legitimate for preventive measures, including special supervision, to be taken against persons suspected of being members of the Mafia, even prior to conviction, as they are intended to prevent crimes being committed. Furthermore, an acquittal does not necessarily deprive such measures of all foundation, as concrete evidence gathered at trial, though insufficient to secure a conviction, may nonetheless justify reasonable fears that the person concerned may in the future commit criminal offences' (EHRM, 6 april 2000, Labita – Italië, appl. no. 26772/95, para. 190 en 195).

(c) *ernst van de opgelegde maatregel*

In dit verband dient te worden benadrukt dat de thans voorgestelde maatregelen geen vrijheidsberoving inhouden (zie hiervoor). Evenmin is sprake van het opleggen van een (forse) geldboete.

(d) *punitief of afschrikwekkend karakter van de maatregel*

De thans voorgestelde maatregelen zijn niet bedoeld om betrokkene te 'straffen' (zie EHRM, 21 februari 1984, Öztürk – Duitsland, Serie A-73, para. 53), maar zijn primair bedoeld als een algemene preventieve maatregel. In dat opzicht kan de onderhavige situatie het beste worden vergeleken met de bestuurlijke maatregel die wordt opgelegd bij dronkenschap van een automobilist. De rijbevoegdheid wordt ontzegd en het rijbewijs wordt enkele uren afgenomen, teneinde de bestuurder in staat te stellen weer nuchter te worden. Zodoende wordt de verkeersveiligheid bevorderd. Een dergelijke preventieve maatregel wordt door het EHRM niet geclassificeerd als zijnde punitief (zie EHRM, 28 oktober 1999, Escoubet – België, appl. no. 26780/95), para. 33–39 en EHRM, 7 november 2000, Blokker – Nederland, appl. no. 45282/99).

Het feit dat het strafrechtelijke deel van artikel 6 EVRM niet van toepassing is op het onderhavige wetsvoorstel, doet er echter niet aan af dat in sommige situaties (en dan kan in het bijzonder worden gedacht aan procedures naar aanleiding van het intrekken van beschikkingen) 'burgerlijke rechten en verplichtingen' in het geding kunnen zijn. Daarbij moet dan wel worden bedacht dat Verdragsluitende Partijen *in civilibus* een grotere beleidsvrijheid krijgen van het EHRM om het rechterlijk proces dusdanig in te richten dat voldaan wordt aan de vereisten van artikel 6, eerste lid, EVRM (zie EHRM, 27 oktober 1993, Dombo Beheer B.V. – Nederland, Serie A-274, para. 32: '[...] the Contracting States have greater latitude when dealing with civil cases concerning civil rights and obligations than they have when dealing with criminal cases').

Het huidige wetsvoorstel voorziet in een stelsel van rechtsbescherming in geval van de oplegging van een bestuurlijke maatregel. Op basis van het systeem van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is voorzien in de mogelijkheid van rechtstreeks beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Toetsing door een onafhankelijke en onpartijdige rechter is derhalve gewaarborgd. Later in deze toelichting zal hierop nog nader worden ingegaan.

Het recht het land te verlaten

Het opleggen van een verbod om het Schengengebied te verlaten vormt een beperking van het recht het land te verlaten, de vrijheid van verkeer en mogelijk van het recht op eerbiediging van privéleven, familie- en gezinsleven. Deze rechten zijn respectievelijk met name beschermd in artikel 2, vierde lid, van de Grondwet, artikel 12, tweede lid, van het Internationaal Verdrag inzake burger- en politieke rechten (hierna: IVBPR) en artikel 2, tweede lid, van het Vierde Protocol van het EVRM, artikel 4, eerste lid, van het Vierde Protocol EVRM en artikel 45, eerste lid van het EU Handvest van de Grondrechten, en artikel 8 van het EVRM en artikel 7 van het EU Handvest van de Grondrechten.

De uitoefening van het recht het land te verlaten is niet onbegrensd. Een inperking van dit grondrecht is mogelijk mits daarvoor een afdoende rechtvaardiging voorhanden is. Het kabinet is van mening dat dat bij het uitreisverbod, zoals opgenomen in dit wetsvoorstel, het geval is.

Voor wat betreft het recht het land te verlaten geldt overeenkomstig artikel 2, vierde lid, van de Grondwet, artikel 12, tweede lid, van het IVBPR en artikel 2, tweede en derde lid, van het Vierde



Protocol EVRM in gezamenlijkheid dat er een formeelwettelijke basis moet zijn voor de inmenging en dat de beperkende maatregel een legitiem doel moet dienen. Verder moet de inmenging tegemoet komen aan een noodzaak in een democratische samenleving en moet de inmenging proportioneel zijn. De hier voorgestelde wijziging vormt de formeelwettelijke basis.

Volgens artikel 2, derde lid, van het Vierde Protocol van het EVRM mogen aan de uitoefening van het recht het land te verlaten geen andere beperkingen worden verbonden dan die noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid of van de openbare veiligheid, voor de handhaving van de openbare orde, voor de voorkoming van strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of van de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Artikel 12, derde lid, IVBPR kent nagenoeg dezelfde formulering.

Het opleggen van een uitreisverbod, zoals opgenomen in dit wetsvoorstel, beoogt een fundamenteel belang van de samenleving te beschermen, te weten enerzijds de bescherming tegen in het buitenland te plegen handelingen die een bedreiging vormen voor de rechten en vrijheden van anderen en anderzijds de nationale veiligheid.

Sinds 2013 is er een trend waar te nemen van uitreis vanuit Nederland richting jihadistische strijdgebieden. Inmiddels zijn 190 personen uitgereisd naar Syrië en Irak om zich aan te sluiten bij terroristische organisaties als ISIS en Jabhat al Nusra, training te ondergaan en gewapende strijd te leveren of deze te ondersteunen. Inmiddels zijn ruim 30 personen die zijn uitgereisd, teruggekeerd naar Nederland.

Het uitreizen met de intentie om zich bij terroristische groepering aan te sluiten, training te ondergaan en gewapende strijd te leveren, vormt een substantiële bedreiging voor de rechten en vrijheden van personen in de desbetreffende landen tegen wie deze strijdhandelingen zijn gericht. Zoals blijkt uit rapporten van verschillende mensenrechtenorganisaties maken strijders in deze gebieden zich veelvuldig schuldig aan mensenrechtenschendingen.

De aanwezigheid van uit Nederland afkomstige jihadisten in de conflictgebieden levert niet alleen risico's op voor de veiligheid in die gebieden zelf, maar dit vormt ook een bedreiging voor de nationale veiligheid in Nederland zelf. Iedereen die zich bij een terroristische organisatie aansluit, vormt een werkelijke en actuele dreiging voor de Nederlandse nationale veiligheid. Dit geldt niet alleen voor personen die actief deelnemen aan de gewapende strijd en/of persoonlijk betrokken zijn bij misdrijven, maar ook voor personen die hieraan praktische ondersteuning bieden, onder wie ook vrouwen. De aansluiting van uit Nederland afkomstige personen bij dergelijke terroristische groeperingen kan immers leiden tot een toenemende aandacht voor en gerichtheid op Nederland binnen deze organisaties. Maar ook met de kennis van de Nederlandse maatschappij die wordt meegebracht door de uit Nederland afkomstige personen, verkrijgt de terroristische groepering bovendien concrete informatie die kan bijdragen aan (succesvolle) aanslagplanning tegen Nederland. Tevens kan er een inspirerende werking of zelfs aansturing uitgaan vanuit de Nederlandse uitreizigers richting de in Nederland verblijvende potentiële uitreizigers. Daarnaast bestaat er het risico dat teruggekeerde getrainde terroristen hun strijdervaring gebruiken in Nederland om terroristische activiteiten te ontplooiën. Het zich aansluiten bij een terroristische organisatie levert dus direct een bedreiging op voor de nationale veiligheid van Nederland.

Dit algemene belang maakt het volgens het kabinet noodzakelijk om deze personen de uitreis naar strijdgebieden te verbieden, en aldus voor deze personen het recht om het land te verlaten te beperken. De huidige middelen hiertoe zijn naar de mening van het kabinet om de redenen die hiervoor in hoofdstuk 1 uiteen zijn gezet, onvoldoende. Het kabinet acht het daarom met het oog op zowel de nationale veiligheid als de bescherming van de rechten en vrijheden van derden noodzakelijk om het bestaande instrumentarium uit te breiden met een uitreisverbod, zoals opgenomen in dit wetsvoorstel.

Hiermee wordt tevens invulling gegeven aan de in hoofdstuk 1 gememoreerde internationale verplichting, die voortvloeit uit resolutie 2178 van de VN Veiligheidsraad.

Het kabinet is van mening dat de voorgestelde inbreuk op het recht het land te verlaten voldoet aan de eisen van proportionaliteit. Zoals gezegd vormen personen die uitreizen en zich in strijdgebieden aansluiten bij terroristische groeperingen een wezenlijk gevaar voor de rechten en vrijheden van anderen en de nationale veiligheid van Nederland. Dit gevaar rechtvaardigt naar de mening van het kabinet de inbreuk op het recht van betrokkene om het land te verlaten. De beperking van het recht het land te verlaten is voor betrokkene zo beperkt mogelijk gehouden. Zo beperkt het uitreisverbod zich tot het gebied buiten Schengen en blijft het betrokkene vrijstaan om binnen het Schengengebied te reizen. Wel zal in elk individueel geval een proportionaliteitstoets moeten plaatsvinden. In dat kader zal ook uitdrukkelijk het recht van betrokkene op privéleven in de zin van artikel 8 EVRM moeten

worden meegewogen. Het opleggen van een uitreisverbod kan betrokkene immers verhinderen om familie in het buitenland te bezoeken. In een dergelijk geval kunnen zich situaties voordoen dat het recht van betrokkene op privé-leven dermate zwaarwegend is, dat betrokkene een ontheffing moet worden verleend op grond van artikel 4, tweede lid, of dat van het opleggen van een uitreisverbod in het geheel moet worden afgezien.

Het is niet mogelijk het doel (voorkomen van uitreis naar strijdgebieden) op een voor betrokkene nog minder ingrijpende wijze te bereiken. Zo is overwogen om een algemeen verbod in te voeren om naar bepaalde bestemmingen af te reizen en zijn ook de mogelijkheden onderzocht om te komen tot een stelsel van bestemmingsvisa voor bepaalde gebieden.

Hoewel deze twee laatste maatregelen een inperking zouden betekenen van het grondrecht om het land te verlaten voor een ieder die zich in Nederland bevindt, zonder dat daar een directe aanleiding voor zou zijn aan te wijzen in het gedrag van betrokkene zelf, is dat niet de reden dat hiervan is afgezien. De reden dat van deze maatregelen is afgezien, is het feit dat geen van deze maatregelen geschikt is om het beoogde doel te bereiken, te weten het daadwerkelijk voorkomen dat vermoedde jihadisten naar strijdgebieden afreizen om zich daar bij een terroristische organisatie aan te sluiten. Met andere woorden de handhaafbaarheid is het belangrijkste criterium.

Een verbod om zonder toestemming naar een specifiek gebied te reizen is namelijk relatief makkelijk te omzeilen. Bij uitreis vanuit Nederland vinden alleen grenscontroles plaats bij uitreis naar landen buiten het Schengengebied. Alleen bij die controles zou kunnen worden gecontroleerd op uitreis naar een gebied waarvoor een uitreisverbod c.q. een visumplicht geldt. Deze controles zijn relatief gemakkelijk te omzeilen door ofwel naar een ander Schengengebied te reizen en daaruit door te reizen naar het desbetreffende gebied ofwel naar een land buiten Schengen dan het uiteindelijke bestemmingsland te reizen en van daaruit door te reizen naar de gebieden waarvoor een uitreisverbod, c.q. een visumplicht geldt. In deze gevallen zal dus relatief makkelijk kunnen worden uitgereisd naar het gebied waarvoor een uitreisverbod of visumplicht geldt.

Om het middel (uitreisverbod) geschikt te laten zijn om het doel (voorkomen van uitreis naar strijdgebieden) te bereiken, moet het zodanig worden vormgegeven dat het ook daadwerkelijk te handhaven is.

Om die reden is in dit wetsvoorstel gekozen voor een uitreisverbod voor alle landen buiten het Schengengebied. Met de sluiting van het Schengenverdrag heeft Nederland immers het recht opgegeven om systematisch bij de eigen landsgrenzen grenscontroles uit te voeren. Deze controles vinden nu plaats aan de (Schengen)buitengrenzen. Aldaar kan via raadpleging van de desbetreffende databases (Schengen Informatie Systeem – en na het met de wijziging van de Paspoortwet beoogde van rechtswege vervallen van Nederlandse paspoorten en id-kaarten het LSTD) worden vastgesteld dat aan betrokkene een uitreisverbod is opgelegd, en kan worden verhinderd dat betrokkene uitreist. Deze maatregel kan dus niet op een minder ingrijpende wijze worden bereikt.

Vrijheid van verkeer

Op grond van artikel 21 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en artikel 45, eerste lid, van het EU Handvest voor de Grondrechten heeft iedere burger van de Unie het recht zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven. Dit recht is nader uitgewerkt in Richtlijn 2004/38/EG van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden. Nu het uitreisverbod zich uitstrekt tot alle landen buiten het Schengengebied, is het betrokkene niet toegestaan te reizen naar die EU-landen die geen onderdeel uitmaken van het Schengengebied¹². Voor EU-burgers betekent dit dus een beperking van de vrijheid van verkeer.

Hoewel het vrij verkeer van personen een van de grondslagen is van de EU, is ook dit recht niet onbegrensd. Beperkingen zijn mogelijk, zij het dat uitzonderingen op dit beginsel in enge zin moeten worden uitgelegd.¹³

Overeenkomstig 52, eerste lid, van het EU Handvest geldt voor artikel 45, eerste lid, van het EU Handvest dezelfde beperkingssystematiek als bij het EVRM. Voor wat betreft de wettelijke basis geldt dezelfde overweging als bij het recht het land te verlaten.

Wat betreft legitiem doel en proportionaliteit heeft het Hof van Justitie de eerder gerapporteerde

¹² Dit betreft: Bulgarije, Cyprus, Groot-Brittannië, Ierland, Kroatië en Roemenië.

¹³ Zaken 139/85, Kempf, en C-33/07, Jipa.

redenering en marginale Unierechtelijke toetsing waar het de vrijheid van verkeer betreft in recente rechtspraak herbevestigd.¹⁴ In 2011 heeft het bepaald dat 'artikel 27 van richtlijn 2004/38/EG (...) [niet] in de weg [staat] aan een nationale regeling die het mogelijk maakt, het recht van een staatsburger van een lidstaat om zich naar het grondgebied van een andere lidstaat te begeven, te beperken'.¹⁵ Aan deze beperking verbindt het Hof wel de voorwaarde dat het moet gaan om het gedrag van de burger dat een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormt. Hieraan is in het huidige voorstel voldaan. Omdat er sprake moet zijn van een gegronde vermoeden dat de persoon zich buiten het Schengengebied zal begeven met als doel zich aan te sluiten bij een terroristische organisatie, wordt voldaan aan de eis dat het gedrag of een gedraging van de persoon uitgangspunt is voor het beperken van zijn recht het land te verlaten. Daarnaast wordt hiermee om de hiervoor genoemde redenen een fundamenteel belang van de samenleving beschermd, te weten het belang om te voorkomen dat personen zich in strijdgebieden buiten het Schengengebied aansluiten bij een terroristische organisatie en daarmee een bedreiging vormen voor de veiligheid in de desbetreffende gebieden alsmede voor de nationale veiligheid in Nederland zelf. Vanaf het moment van aansluiten vormen betrokkenen een werkelijke, actuele dreiging voor de Nederlandse samenleving. Dit geldt niet alleen voor personen die actief deelnemen aan de gewapende strijd en/of persoonlijk betrokken zijn bij misdrijven, maar ook voor personen die hieraan praktische ondersteuning bieden, onder wie ook vrouwen. De aansluiting van uit Nederland afkomstige personen bij dergelijke groeperingen kan leiden tot een toenemende aandacht voor en gerichtheid op Nederland en verkrijging van concrete informatie die kan bijdrage aan (succesvolle) aanslagplanning tegen Nederland binnen terroristische organisaties. Tevens kan er aanzuigende werking uitgaan van reeds uitgereisde Nederlanders, hetgeen invloed heeft op radicalisering en rekrutering van in Nederland verblijvende potentiële uitreizigers.

Bovendien wordt hiermee invulling gegeven aan de internationale verplichting, die voortvloeit uit resolutie 2178 van de VN Veiligheidsraad.

Het voorgestelde uitreisverbod draagt bij hieraan bij en het is niet mogelijk het doel (voorkomen van uitreis naar strijdgebieden) op een voor betrokkene nog minder ingrijpende wijze te bereiken.

Discriminatieverbod

De vraag rijst hoe de vrijheidsbeperkende maatregelen zich verhouden tot het discriminatieverbod, zoals onder meer is vastgelegd in artikel 1 van de Grondwet, artikel 26 van het IVBPR, artikel 14 van het EVRM en in het twaalfde protocol bij het EVRM.

Op grond van artikel 1 van de Grondwet worden allen die zich in Nederland bevinden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan. Dit beginsel is nader uitgewerkt in de Algemene wet gelijke behandeling (AWGB). Deze wet verbiedt het maken van onderscheid tussen personen op grond van godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat bij verschillende vormen van economisch en maatschappelijk verkeer, tenzij de wet het maken van onderscheid toestaat dan wel het om indirect onderscheid gaat dat objectief gerechtvaardigd is.

Het verbod van discriminatie, zoals opgenomen in de hiervoor genoemde wetten en verdragen, verbiedt niet alleen directe, maar ook alle vormen van indirecte discriminatie. Er is sprake van indirecte discriminatie indien het toepassen van neutrale criteria feitelijk leidt tot een discriminatoir resultaat, tenzij voor het verschil in behandeling een objectieve rechtvaardiging bestaat.

De regering is van mening dat met het opleggen van de met deze wet mogelijk gemaakte vrijheidsbeperkende maatregelen, geen inbreuk wordt gemaakt op het discriminatieverbod, zoals neergelegd in voornoemde wetten en verdragen.

De toepassingscriteria van het gebiedsverbod, het contactverbod, de meldplicht en het uitreisverbod zijn neutraal geformuleerd en maken geen onderscheid naar persoonskenmerken, zoals afkomst of geloofsovertuiging. Er wordt dan ook geen direct onderscheid gemaakt op grond van ras, huidskleur of nationale of etnische afstemming.

Indirect onderscheid op een van de voornoemde gronden kan echter niet op voorhand worden uitgesloten. Aangezien de huidige terroristische dreiging zoals in het eerste hoofdstuk omgeschreven

¹⁴ Kamerstukken II 1987/88, 20 393, nr. 3, p.5.

¹⁵ Hof van Justitie van de EU, Hristo Gaydarov t. Direktor na Glavna direktsia 'Ohranitelna politsia', 17 november 2011, zaak C-430/10.

voornamelijk uit jihadistische hoek komt, is het denkbaar dat moslims en personen met een afstamming uit een islamitisch land relatief gezien vaker een maatregel opgelegd zullen krijgen. Dit ondanks het neutraal geformuleerde toepassingscriterium, op grond waarvan deze bevoegdheden evengoed in te zetten zijn tegen andere vormen van terrorisme. Dit (mogelijke) indirecte onderscheid kan echter objectief gerechtvaardigd worden. Voor die conclusie is van belang op te merken dat deze maatregelen een legitiem doel dienen, de bescherming van de nationale veiligheid. Met het oog op het bereiken van dat doel zijn de voorgestelde bestuurlijke maatregelen een geschikt en passend middel. De voorgestelde maatregelen leiden dan ook niet tot indirecte discriminatie.

Privacy impact assessment

In de brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst en de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de voorzitter van de Eerste Kamer van 21 juni 2013 is toegezegd dat het Toetsmodel Privacy Impact Assessment (PIA) Rijksdienst vanaf 1 september 2013 standaard zal worden toegepast bij ontwikkeling van nieuwe wetgeving en beleid waarmee de bouw van nieuwe ICT-systemen of de aanleg van grote databestanden wordt voorzien. Hiermee wordt tevens vooraf onderzocht welke risico's de maatregelen met zich meebrengen. Voor onderhavig wetsvoorstel is een PIA 'light' uitgevoerd, omdat gebruik zal worden gemaakt van reeds bestaande ICT-systemen.

Van belang is dat bij de toepassing van de voorgestelde bevoegdheden gebruik zal worden gemaakt van door andere overheidsdiensten verkregen informatie of van informatie die beschikbaar is uit openbare bronnen. Door de bestuursorganen wordt niet zelf actief nieuwe informatie verzameld voor het treffen van de voorgestelde maatregelen, daar wordt in het wetsvoorstel geen bevoegdheid voor gegeven. Van belang is dat de groep van personen waar het om gaat een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid. In dat licht bezien is een adequate gegevensbescherming voor zowel betrokkenen als de opsporings- en veiligheidsdiensten van groot belang.

In algemene zin kan uit het PIA worden opgemaakt dat voldoende waarborgen zijn gegeven voor de bescherming van de privacy. Zo zijn de doelen waarvoor de gegevens mogen worden verzameld en verwerkt uitdrukkelijk omschreven en zal de bewaartermijn gerelateerd zijn aan en noodzakelijk zijn voor het doel waarvoor de gegevens worden verzameld en verwerkt. In het kader van beheer zal voldoende worden voorzien in maatregelen voor de beveiliging. Een aandachtspunt naar aanleiding van het PIA is om bij de implementatie van de wet goede afspraken te maken met alle betrokken instanties over het proces van informatieuitwisseling.

5 Bevoegd orgaan

Gelet op het doel van dit wetsvoorstel, de bescherming van de nationale veiligheid tegen terroristische dreigingen, ligt het in de rede dat de bevoegdheid tot het treffen van vrijheidsbeperkende maatregelen toegekend wordt aan de minister van Veiligheid en Justitie. Hoewel de regie over het treffen van maatregelen en voorzieningen ten aanzien van een geradicaliseerd persoon op dit moment in de praktijk in handen is van het lokaal bestuur, en burgemeesters in het kader van de handhaving van de openbare orde ervaring hebben met het toepassing geven aan bevoegdheden van een vergelijkbaar type, zullen de maatregelen die op grond van deze wet worden genomen vrijwel in alle gevallen de gemeentegrenzen overschrijden. Een centrale toepassing op landelijk niveau is daarom wenselijk. Bij een gebiedsverbod zal het bijvoorbeeld om objecten in verschillende gemeenten gaan, en een contactverbod kent in het geheel geen vaststaande territoriale afbakening. In elk geval gaat het te beschermen belang, de nationale veiligheid, het lokale niveau te boven. Daarbij bevordert oplegging van de maatregelen op centraal niveau uniformiteit in de toepassing. Dat de bevoegdheid op landelijk niveau is neergelegd, sluit een actieve betrokkenheid van een burgemeester overigens niet uit. Integendeel, in het bovenstaande is reeds aangegeven dat het van essentieel belang is dat alle maatregelen passen in een afgewogen en op de desbetreffende persoon toegesneden aanpak. Het is goed denkbaar dat de burgemeester van een gemeente waar een met (de ondersteuning van) terroristische activiteiten in verband te brengen persoon zich bevindt de minister verzoekt tot het opleggen van een maatregel op grond van deze wet. Mocht de minister zelfstandig, op basis van ontvangen inlichtingen, het opleggen van een maatregel overwegen, dan overlegt hij daarover met de burgemeester.

In het kader van het hier geschetste afweging en afstemming zal telkens ook worden nagegaan of het opleggen van een maatregel een mogelijke doorkruising oplevert van een lopend opsporingsonderzoek.

6 Rechtsbescherming

Algemeen

Alvorens de minister een belastende beschikking neemt omtrent een vrijheidsbeperkende bestuurlijke maatregel, bijvoorbeeld het besluit strekkende tot het opleggen van een gebiedsverbod, dient de betrokkene als hoofdregel te worden gehoord omtrent het voornemen tot het nemen van dat besluit.¹⁶ Het is evenwel denkbaar dat het horen van betrokkene op grond van artikel 4:11, onderdelen a (vereiste spoed) en b (horen staat in de weg aan bereiken doel van de beschikking), van de Algemene wet bestuursrecht in een voorkomend geval achterwege kan worden gelaten. Bijvoorbeeld wanneer de vrees bestaat dat degene ten aanzien van wie een vrijheidsbeperkende maatregel wordt voorgeno- men, van de kennis van het aanstaande besluit gebruik zal maken om nog vóór het ingaan van de maatregel het risico te doen verwezenlijken dat de voorgenomen maatregel juist beoogt te beperken.

Afdeling 7.1 van de Algemene wet bestuursrecht, waarin onder meer wordt bepaald dat geen beroep tegen een besluit bij de bestuursrechter mogelijk is, dan nadat tegen dat besluit bezwaar is gemaakt, is niet van toepassing op het opleggen, wijzigen, verlengen of intrekken van een bestuurlijke maatregel. Het belang van de betrokkene om zo snel mogelijk duidelijkheid, in de vorm van een rechterlijke uitspraak, te kunnen verkrijgen over de rechtmatigheid van een bestuurlijke maatregel prevaleert boven de zowel praktische als principiële doelen die de bezwaarfase dient als onderdeel van het gebruikelijke systeem van bestuursrechtelijke rechtsbescherming. Dit betekent dat belanghebbenden binnen zes weken na de dag waarop een besluit omtrent een bestuurlijke maatregel is bekendge- maakt, een beroepschrift kunnen indienen bij de rechtbank.¹⁷ Eveneens met het doel zo spoedig mogelijk duidelijkheid te verkrijgen over de rechtmatigheid van een bestuurlijke maatregel is de rechtbank vervolgens verplicht om deze zaak versneld te behandelen. De rechtbank kan daartoe onder meer gebruik maken van de in artikel 8:52, tweede lid, van de Awb geboden versnellingsmogelijkhe- den, uiteraard voor zover de zorgvuldige behandeling van deze mogelijk complexe zaken dat toelaat. Bij de beoordeling van het beroep houdt de rechtbank rekening met feiten en omstandigheden die na het nemen van het bestreden besluit zijn opgekomen (toetsing ex nunc). Dit in afwijking van het beginsel dat de bestuursrechter bij zijn toetsing uitgaat van de feiten en het recht zoals dat van toepassing was ten tijde van het nemen van het bestreden besluit (toetsing ex tunc). De mogelijkheid om nieuwe feiten en omstandigheden in de procedure bij de rechtbank aan te voeren wordt begrensd door de goed procesorde. Het zo laat in de procedure inbrengen van een feit dat de wederpartij daarop tijdens de zitting redelijkerwijs niet meer kan reageren, is bijvoorbeeld een geval waarin de rechter kan oordelen dat het nieuwe feit wegens strijdigheid met de goede procesorde niet wordt meegenomen in zijn uitspraak. Net als voor het uitsluiten van de bezwaarfase geldt, is de ratio achter de ex nunc-toetsing dat een onrechtmatig opgelegde maatregel, of waarvan de rechtmatigheid is komen te vervallen, niet langer dient voort te duren dan strikt noodzakelijk. Er wordt vanzelfsprekend geen uitzondering gemaakt op de hoofdregel dat beroep de werking van het besluit waartegen het is ingesteld niet schorst.¹⁸ De bedreiging van het door het opleggen van de bestuursrechtelijke maatre- gel te beschermen belang, de nationale veiligheid, is daarvoor te groot. Wel kan bij de voorzieningen- rechter van de rechtbank een verzoek om een voorlopige voorziening worden gedaan, strekkende tot schorsing van het bestreden besluit omtrent de bestuurlijke maatregel.¹⁹ De voorzieningenrechter zal dat verzoek inwilligen indien onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen (waaronder de nationale veiligheid), een dergelijke voorlopige voorziening vereist.

Voor het afwijzen en intrekken van subsidies, vergunningen, ontheffingen en erkenningen geldt geen afwijking van het gebruikelijke systeem van rechtsbescherming. Het wetsvoorstel strekt (uitsluitend) tot het creëren van een nieuwe afwijzings- en intrekkingsgrond.

Vertrouwelijke informatie

Een besluit om een vrijheidsbeperkende maatregel op te leggen en een besluit strekkende tot weigering of intrekking van een subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning zal zijn gegrond op informatie van verschillende overheidsdiensten, in het bijzonder de inlichtingen- en veiligheidsdien- sten, het openbaar ministerie, de politie en de Immigratie- en Naturalisatiedienst. De achterliggende gegevens met betrekking tot die informatie zullen niet altijd aan de betrokkene bekend mogen worden. Zo mogen de bronnen van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten onder geen enkele voorwaarde aan de betrokkene bekend worden. In verband hiermee voorziet artikel 8:29 van de Algemene wet bestuursrecht in regels over de omgang met dergelijke vertrouwelijke informatie in het kader van een

¹⁶ Artikel 4:8, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

¹⁷ Artikel 6:7 van de Algemene wet bestuursrecht.

¹⁸ Artikel 6:16 van de Algemene wet bestuursrecht.

¹⁹ Artikel 8:81, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

beroepsprocedure bij de rechtbank. Met een beroep op gewichtige belangen, waaronder begrepen de nationale veiligheid, kunnen partijen die verplicht zijn inlichtingen te verstrekken, deze weigeren dan wel de rechtbank mededelen dat uitsluitend de rechtbank van de inlichtingen kennis zal kunnen nemen. Indien de rechtbank oordeelt dat de weigering dan wel de beperkte kennisneming gerechtvaardigd is, kan zij slechts met toestemming van de andere partij mede op grondslag van de hier bedoelde inlichtingen uitspraak doen. Uit de jurisprudentie, met name in het kader van het vreemdelingenrecht, kan worden afgeleid dat het weigeren van toestemming om mede op grondslag van de vertrouwelijke informatie uitspraak te doen, in beginsel voor risico komt van degene die dat heeft geweigerd.²⁰ Betrokkene ontnemt immers met het onthouden van toestemming de rechtbank de mogelijkheid om de rechtmatigheid van het besluit van de minister volledig te toetsen.

Voor een deel zal de informatie op grond waarvan de intrekking plaatsvindt, zoals gezegd, informatie van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten betreffen. Deze informatie zal niet in alle gevallen (volledig) openbaar mogen worden gemaakt of zelfs kunnen worden verstrekt aan de verdediging in het kader van beroep tegen een besluit van de rechtbank. Op dit punt volgt het wetsvoorstel onverkort de bestaande regelingen inzake informatieverstrekking en geheimhouding. De achterliggende overwegingen die ten grondslag hebben gelegen aan de regeling in artikel 8:27, 8:28 en 8:29 Awb zijn ook hier aan de orde.²¹

Eenzijds is het een kwetsbaarheid dat de verdediging geen kennis kan nemen van deze stukken. Tegelijkertijd staan er, zeker in het geval van informatie van de veiligheidsdiensten, zwaarwegende belangen in de weg aan verstrekking van deze informatie aan de betrokkene of diens raadsman. Voor een belangrijk deel zal deze informatie immers slechts verkregen kunnen worden bij een absolute garantie van bescherming van de bron. Verstrekking hiervan zou niet alleen leiden tot gevaar voor de veiligheid van de bronnen, maar ook, op de langere termijn, tot een ernstige belemmering van de werkzaamheden van de veiligheidsdiensten. De diensten zijn op grond van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 verplicht zorg te dragen voor de geheimhouding van hun bronnen, werkwijze en actueel kennisniveau.

7 Samenwerking en informatievoorziening

Voor een effectieve bestrijding van terrorisme is een goede samenwerking en informatievoorziening tussen verschillende bestuursorganen en overheidsdiensten – ieder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid – essentieel. De betrokken bestuursorganen zijn de minister van Veiligheid en Justitie en de gemeenten. Bij het weigeren of intrekken van vergunningen en subsidies kan het ook om andere bestuursorganen gaan. De belangrijkste overheidsdiensten in het kader van het onderhavige wetsvoorstel zijn: de AIVD, het openbaar ministerie en de politie.

7.1 Samenwerking

In het lokale multidisciplinaire casusoverleg werken alle betrokken landelijke en lokale partijen intensief samen, zoals gemeente, politie en openbaar ministerie. Zij wisselen informatie uit, komen tot een gemeenschappelijke duiding van die informatie en stellen op basis van een inschatting van het risico een persoonsgericht pakket met effectieve maatregelen samen. Het betreft hier maatregelen die zowel door het bestuur als ook door maatschappelijke instellingen kunnen worden getroffen. Daarbij kan ook worden geconstateerd dat van personen een zodanige bedreiging uitgaat voor de nationale veiligheid dat een contact- of gebiedsverbod of een meldplicht moet worden opgelegd. Een dergelijke maatregel staat zoals gezegd niet op zich en zal om die reden pas na overleg met de burgemeester worden opgelegd. Overigens zullen de maatregelen naar verwachting veelal worden opgelegd op basis van informatie uit of expliciet verzoek daartoe van een casusoverleg. Het voorafgaande overleg met de burgemeester kan mede de te maken keuzes omtrent de precieze inrichting van de maatregel betreffen, zoals bijvoorbeeld de meldingsfrequentie of de precieze omvang van een verboden gebied.

Met het oog op de uitvoering en handhaving van de maatregelen worden de betrokken burgemeesters, alsmede andere bij de uitvoering en handhaving betrokken autoriteiten en diensten, geïnformeerd zodra het besluit tot het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel is genomen. Dit geldt niet alleen voor de betrokkenen in de gemeente waar de betrokkene woonachtig is, maar ook voor de autoriteiten in een gebied waar de maatregel betrekking op heeft. Een gebiedsverbod zou bijvoorbeeld betrekking kunnen hebben op een evenement buiten de gemeente waar de desbetreffende persoon woont.

Een juiste en effectieve toepassing van de weigerings- en intrekkingbevoegdheid van artikel 6 vereist

²⁰ LJN BD2648, r.o. 2.4, 28 mei 2008.

²¹ Kamerstukken II 1991/92, 22 495, nr.3, p. 119–120.



eveneens een goede afstemming. Een dergelijke maatregel zou kunnen interfereren met een onderzoek door de AIVD of het openbaar ministerie. Om die reden is in artikel 7 een overlegverplichting met de minister van Veiligheid en Justitie opgenomen.

7.2 Informatievoorziening

Een juiste en effectieve toepassing van de bevoegdheden in de artikelen 2, 3 en 6 vereist dat de betrokken bestuursorganen kunnen beschikken over de voor hen relevante informatie. Een bestuursorgaan moet ervan uit kunnen gaan dat centrale diensten en organisaties het bestuursorgaan niet alleen op verzoek, maar zoveel mogelijk ook actief informeren over zaken die het moet weten om de bevoegdheden in dit voorstel goed te kunnen uitoefenen.

Dit laat de eigen verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan om zelf zorg te dragen voor een goede informatievoorziening overigens onverlet.

De AIVD heeft in het belang van de nationale veiligheid onder andere tot taak het verrichten van onderzoek met betrekking tot organisaties en personen die door de doelen die zij nastreven, dan wel door hun activiteiten aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde, dan wel voor de veiligheid of andere gewichtige belangen van de staat (artikel 6, tweede lid, onder a, van de WIV 2002). Er zal bij het opleggen van een bestuurlijke maatregelen altijd worden gezien of onderzoeksbelangen zich niet daartegen verzetten.

De door de AIVD in het kader van zijn taakuitvoering verwerkte gegevens kunnen van belang zijn voor de besluitvorming met betrekking tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel. Deze gegevens kunnen via een ambtsbericht worden verstrekt. Het is en blijft echter aan de AIVD om – mede in het licht van de doelstellingen van het onderzoek en de wettelijke zorgplicht voor het geheimhouden van bronnen en modus operandi – te bepalen of op enig moment een ambtsbericht dient te worden uitgebracht.

Op grond van artikel 36 is de AIVD bevoegd om omtrent door of ten behoeve van de AIVD verwerkte gegevens mededeling te doen aan bestuursorganen. Het zal daarbij in de regel gaan om op enigerlei wijze door de AIVD bewerkte gegevens, teneinde te voorkomen dat mogelijk bronnen en modus operandi worden prijsgegeven. De gegevensverstrekking zal in de onderhavige gevallen veelal op grond van artikel 40 van de WIV 2002 geschieden in de vorm van een ambtsbericht dat zodanig is opgesteld, dat van de inhoud daarvan zonder bezwaar kennis kan worden genomen door de persoon op wie het bericht betrekking heeft ('open ambtsbericht'). Aan het bestuursorgaan waaraan het ambtsbericht is uitgebracht, kan inzage worden verleend in de aan de mededeling ten grondslag liggende gegevens, voor zover dat voor de beoordeling van de juistheid van die mededeling nodig is (artikel 40, derde lid). In dat geval zijn wel de artikelen 85 en 86, tweede en derde lid, van de WIV 2002 ter zake van geheimhouding van toepassing op het desbetreffende bestuursorgaan.

Het openbaar ministerie is belast met de opsporing en vervolging van personen die worden verdacht van strafbare feiten. Het valt niet uit te sluiten dat het openbaar ministerie een strafvorderlijk onderzoek heeft opgestart waarbij een persoon die in aanmerking komt voor een bestuurlijke maatregel, is betrokken (als mogelijke verdachte of anderszins). Er zal ook hier moeten worden gezien of onderzoeksbelangen zich niet verzetten het opleggen van een bestuurlijke maatregelen.

Indien het openbaar ministerie beschikt over informatie die van belang is voor de besluitvorming over het opleggen van een bestuurlijke maatregel aan de betrokkene, dan kan deze informatie aan de minister van Veiligheid en Justitie worden verstrekt. Deze informatie kan voortkomen uit een onderzoek als hiervoor bedoeld, maar het kan ook gaan om strafvorderlijke gegevens uit eerdere onderzoeken. Onder de voorwaarden die de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens daaraan stelt, kunnen deze gegevens worden verstrekt aan de minister ten behoeve van de besluitvorming omtrent het opleggen van een bestuurlijke maatregel als bedoeld in dit wetsvoorstel (zie in het bijzonder artikel 39f van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens). Het gaat hier immers om een zwaarwegend algemeen belang.

De politie heeft krachtens artikel 3 van de Politiewet 2012 tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag en in overeenstemming met geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde. De daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde kan worden onderscheiden in de handhaving van de openbare orde (onder gezag van de burgemeester) en de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde (onder gezag van de officier van justitie). Ook de politie kan uit hoofde van haar wettelijke taak beschikken over informatie die van belang is voor de besluitvorming omtrent het opleggen van een bestuurlijke maatregel. Op het verstrekken van deze gegevens is de Wet politiegegevens van toepassing. Artikel 18, eerste lid, van de Wet politiegegevens biedt een grondslag om, indien er sprake is van een zwaarwegend algemeen belang, bij algemene maatregel

van bestuur (het Besluit politiegegevens) personen of instanties aan te wijzen aan wie in bij die algemene maatregel van bestuur aan te geven gevallen politiegegevens mogen of moeten worden verstrekt. De regels die van toepassing zijn op de verwerking van persoonsgegevens door de politie, zullen zo nodig worden gewijzigd opdat aan de ministers de gegevens kunnen worden verstrekt die zij nodig hebben voor de uitvoering van het onderhavige wetsvoorstel.

Ook andere dan de hiervoor genoemde overheidsdiensten kunnen vanuit hun eigen taakstelling beschikken over informatie die van belang kan zijn voor de uitvoering van het onderhavige wetsvoorstel. Te denken valt aan onder andere:

- de IND, belast met de uitvoering van de vreemdelingenwetgeving en de Rijkswet op het Nederlanderschap;
- de Koninklijke marechaussee, onder andere belast met de grensbewakingstaak en de politietaak op de luchthaven Schiphol;
- de Belastingdienst, waaronder de FIOD-ECD en de Douane;
- de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD);
- de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), die onder verantwoordelijkheid van de minister van Veiligheid en Justitie een coördinerende rol vervult op het gebied van de terrorismebestrijding in Nederland.

Ook de informatie van bovengenoemde diensten kan dienen ter onderbouwing van het opleggen van een bestuurlijke maatregel. Bij de gegevensverstrekking aan de verantwoordelijke ministers zullen uiteraard de daarvoor bij of krachtens de wet voor de desbetreffende dienst geldende regels in acht worden genomen.

8 Handhaving

Opzettelijk handelen in strijd met een op basis van deze wet opgelegd verbod of opgelegde verplichting is een misdrijf, dat kan worden bestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie. De in dit wetsvoorstel voorgestelde maatregelen worden opgelegd met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid of het tegengaan van aansluiting bij buitenlandse terroristische organisaties. Dit belang rechtvaardigt dat een handelen in strijd met een dergelijke maatregel wordt gekwalificeerd als misdrijf. Ook de strafmaat dient hieraan aangepast te zijn.

Aangezien het niet voldoen aan een verbod of meldplicht een misdrijf oplevert van een zekere ernst, en het ten behoeve van het onderzoek of vanwege de aanwezigheid van andere gronden aangewezen kan zijn de verdachte in voorlopige hechtenis te nemen, is de overtreding van deze bestuurlijke maatregelen in artikel 67 van het Wetboek van Strafvordering aangemerkt als misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis kan worden toegepast.

8.1 Handhaving van gebiedsverbod, contactverbod en meldplicht

Aangezien overtreding van de in deze wet opgenomen verboden en meldplicht strafbaar is, ligt de handhaving ervan in handen van de politie, die daarbij opereert onder gezag van de officier van justitie. In het lokale driehoeksoverleg kunnen afspraken worden gemaakt over de wijze waarop daaraan door de politie uitvoering wordt gegeven. Het ligt in de rede dat in geval van een gebiedsverbod de politieambtenaren van het betrokken basisteam (telkens) bij de aanvang van hun dienst expliciet worden geïnstrueerd. Daarbij wordt uiteraard gebruik gemaakt van de aan de politie verstrekte gegevens over de persoon aan wie de maatregel is opgelegd, waaronder zijn signalement.

Ook anderen dan de politie kunnen in dit verband een rol spelen. Indien het gebiedsverbod inhoudt dat de betreffende persoon zich niet mag ophouden op een evenemententerrein, zal de particuliere beveiliging van het evenement worden geïnformeerd over de opgelegde maatregel. Er zullen in die situatie ook afspraken moeten worden gemaakt tussen deze particuliere beveiliging en de politie, zodat de politie direct ter plaatse kan zijn als de betreffende persoon toch pogingen zou doen het gebied of terrein te betreden.

Indien het gebiedsverbod geldt voor een nationaal evenement (bijvoorbeeld Prinsjesdag) zal worden gehandhaafd overeenkomstig de handelwijze die nu geldt op grond van het stelsel van bewaken en beveiligen. In dat verband wordt gewerkt met een lijst van potentieel gewelddadige personen.

Een gebiedsverbod of een contactverbod kan gepaard gaan met een meldplicht. Een dergelijke meldplicht strekt dan tot handhaving van het gebiedsverbod of het contactverbod. Indien iemand zich immers op een bepaald tijdstip dient te melden op een aangewezen politiebureau of een andere locatie, kan hij niet tevens in het gebied aanwezig zijn waaruit hij moet wegblijven. In een dergelijk geval is vormt het niet-naleven van een meldplicht een belangrijke aanwijzing dat de betrokken

persoon zich tracht te onttrekken aan het zicht van de overheid. In dat geval zal direct een signalering moeten uitgaan naar de surveillerende politieteams, zodat de betreffende persoon kan worden opgespoord.

Het spreekt verder voor zich dat als een persoon zich in strijd met een gebiedsverbod tóch zou ophouden in dat gebied, de hoogste staat van alertheid ten aanzien van de desbetreffende persoon aan de orde is. Op dat moment moet er immers ernstig rekening mee worden gehouden dat de betreffende persoon zich met terroristische activiteiten inlaat.

8.2 Handhaving van het uitreisverbod

Het opleggen van het uitreisverbod zal samen gaan met het signaleren van de betreffende persoon in het Paspoortsignaleringsregister. In dat geval zal het paspoort van betrokkene kunnen worden ingehouden en betrokkene zal worden verzocht het document in te leveren. Het niet inleveren van het reisdocument is strafbaar. Met het signaleren van het paspoort van betrokkene worden de gegevens van betrokkene toegevoegd aan het nationale opsporingssysteem, dat door de Koninklijke Marechaussee kan worden geraadpleegd bij de grenscontroles die door worden uitgevoerd in Nederland.

Het nationale opsporingssysteem kan echter niet worden geraadpleegd door de grensbewakingsautoriteiten van de andere Schengenlanden. Deze kunnen echter wel het Schengeninformatiesysteem raadplegen bij de grenscontrole die zij uitvoeren.

Om betrokkene dus ook aan de andere buitengrenzen van het Schengengebied te kunnen signaleren, zullen personen, aan wie een uitreisverbod is opgelegd door het Nationaal bureau SIRENE worden opgenomen als te volgen persoon in het Schengeninformatiesysteem (hierna: SIS). Voor deze personen geldt dat de grensbewakingsautoriteiten als zij bij een controle van hun database deze persoon tegenkomen, een signaal geven aan de autoriteit die de persoon heeft laten opnemen, dat hij de grens passeert.

Alleen een uitreisverbod is onvoldoende om te voorkomen dat jihadisten naar strijdgebieden uitreizen. Dit komt mede vanwege het feit dat het op grond van het EU-recht beperkingen gelden ten aanzien van de grenscontrole van personen die op basis van het Gemeenschapsrecht onder het vrij verkeer van personen vallen.

De wijze waarop de grenscontroles aan de Schengenbuitengrenzen dienen te worden uitgevoerd is geregeld in artikel 7 van verordening (EG) nr. 562/2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (de Schengengrenscore) en nader uitgewerkt in het Schengenhandboek.

Op grond van artikel 7, tweede lid, van de Schengengrenscore dienen personen op wie het recht van vrij verkeer van personen van toepassing is, bij zowel in- als uitreis bij de grensdoorlaatpost te worden onderworpen aan een minimale controle tot vaststelling van de identiteit op basis van de overgelegde of getoonde reisdocumenten.

Deze minimale controle bestaat uit een eenvoudig en snel onderzoek, voor zover opportuun met gebruikmaking van technische voorzieningen en door raadpleging, in de desbetreffende databanken, van informatie die uitsluitend betrekking heeft op gestolen, ontvreemde, verloren of ongeldig gemaakte documenten, naar de geldigheid van het document dat de rechtmatige houder recht van grensoverschrijding geeft en naar eventuele tekenen van namaak of vervalsing.

Deze minimale controle is de regel voor personen op wie het vrije verkeer van toepassing is. De vervallen documenten kunnen worden gesignaleerd in het Schengen Informatie Systeem (SIS-II) en de Stolen and Lost Travel Documents database van Interpol. Deze systemen mogen worden ingezet bij het uitvoeren van de documentcontrole.

Bij de minimale controle van personen, die het vrije verkeer genieten, kunnen de grenswachters op *niet-systematische basis* nationale en Europese databanken met persoonsgegevens raadplegen om zich ervan te vergewissen dat de betrokkene geen reëel, actueel en voldoende ernstig gevaar voor de binnenlandse veiligheid, de openbare orde, de internationale betrekkingen van de lidstaten dan wel een gevaar voor de volksgezondheid vormt.

Een database die geraadpleegd mag worden is, onder andere, het SIS-II. Personen die het vrije verkeer genieten, mogen echter niet op systematische basis worden gecontroleerd. Een signalering van de persoon in het SIS-II kan dus ongezien blijven. Daarmee bestaat een gerede kans dat bij de grenscontrole aan de Schengenbuitengrens niet wordt vastgesteld dat aan betrokkene een uitreisver-

bod is opgelegd wanneer betrokkene met zijn nog niet vervallen verklaarde paspoort of met zijn Nederlandse Identificatiekaart kan reizen.

Personen aan wie een uitreisverbod is opgelegd kunnen uitsluitend worden gesignaleerd in het SIS-II op basis van artikel 36 van het Besluit SIS-II²². Dit betekent dat zij gesignaleerd worden voor discrete of onopvallende controle. Dat beperkt de opvolging door de grenswachter die de controle uitvoert, het staande houden van een persoon is bijvoorbeeld niet mogelijk. Immers, aanhouding mag enkel geschieden na een uitvaardiging van een Europees Arrestatiebevel door een officier van justitie, en betrokkene is op het moment van controle aan de grens nog niet in overtreding van het uitreisverbod. Het is binnen de huidige wettelijke kaders en toepassing van het SIS-II niet mogelijk een persoon met een uitreisverbod op andere wijze te signaleren dan op basis van artikel 36.

Om de mogelijkheden van detectie van personen aan wie een uitreisverbod is opgelegd, aan de Schengenbuitengrenzen verder te vergroten en de mogelijkheden van uitreis verder te beperken is daarom tevens een wijziging van de Paspoortwet in voorbereiding met als doel paspoorten en Nederlandse identiteitskaarten van personen aan wie een uitreisverbod is opgelegd, van rechtswege te laten vervallen. Tevens zal betrokkene een inleverplicht krijgen om zijn/haar vervallen document in te leveren.

Met het van rechtswege laten vervallen van deze documenten, kunnen de documentnummers van de reisdocumenten die niet zijn ingeleverd worden opgenomen in de internationale databases, te weten het SIS, maar ook het SLTD, dat ook bij de uitreis van personen die op basis van het Gemeenschapsrecht onder het vrij verkeer van personen vallen, op systematische basis kan worden geraadpleegd.

Omdat deze systemen op nummer werken en bijvoorbeeld bij automatische grenspassage altijd worden gecontroleerd, is de controle op het uitreizen effectiever. Bij vermelding en controle van enkel persoonsgegevens is het risico op fouten en vergissingen (zoals verkeerde omzetting van Arabische namen) veel lastiger.

Bovendien kan het SLTD, in tegenstelling tot het SIS, ook buiten het Schengengebied worden geraadpleegd. Ook als betrokkene nog in het bezit is van het document is hierdoor de kans substantieel dat betrokkene bij een grensoverschrijding het verder reizen onmogelijk wordt gemaakt omdat hij niet beschikt over een geldig Nederlands reisdocument. Deze aanvullende maatregelen zijn echter alleen effectief ten aanzien van personen die met een Nederlands document de grens willen passeren. Het uitreizen met een document van een andere nationaliteit is veel lastiger tegen te gaan. Dat betekent niet dat het opleggen van een uitreisverbod aan personen die kunnen beschikken over een reisdocument van een andere nationaliteit volstrekt zinloos is.

Hoewel het uitreisverbod voor deze groep personen aan de buitengrenzen lastiger te handhaven zal zijn, mag toch worden verondersteld dat van een strafrechtelijk te handhaven uitreisverbod in combinatie met een gerede kans op signalering bij grensoverschrijding (en daarmee op vaststelling van overtreding van het verbod), een zekere afschrikkende werking zal uitgaan.

9 wetgeving in omringende landen

In de ons omringende landen worden eveneens naar aanleiding van de dreiging van het jihadisme en naar aanleiding van recente aanslagen en incidenten de wettelijke mogelijkheden om tijdig in te kunnen grijpen bij concrete dreiging van terrorisme versterkt. In deze paragraaf worden de bestaande en voorgenomen wettelijke maatregelen van Frankrijk, Duitsland, België, en het Verenigd Koninkrijk besproken die verband houden met de in onderhavige wet voorgestelde maatregelen.

Frankrijk

In Frankrijk zijn bij wet van 13 november 2014 nadere regels vastgesteld voor onder meer het (administratief) verbod op uitreizen vanuit Frankrijk voor Franse inwoners die voornemens zijn te gaan deelnemen aan terroristische activiteiten in het buitenland. Er zijn in dit verband twee maatregelen mogelijk:

- het verbod op uitreizen voor Franse onderdanen, en;
- een administratief inreisverbod dat ziet op in Frankrijk wonende vreemdelingen (eenmaal vertrokken mogen ze niet meer terugkeren).

De maatregel van een verbod op uitreizen kan worden genomen in het geval er serieuze redenen zijn om te denken dat een persoon het voornemen heeft of zich voorbereid om naar het buitenland te gaan om deel te nemen aan terroristische activiteiten of naar een gebied reist waar terroristische groepen

²² Besluit 2007/533/JBZ van de raad van 12 juni 2007, betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS-II).



actief zijn of het voor het zeggen hebben en dit bij terugkeer zou kunnen leiden tot een dreiging voor de publieke veiligheid. De wet regelt voorts dat een ontvangstbewijs wordt gegeven aan de personen die een dergelijk uitreisverbod opgelegd krijgen en paspoort of identiteitskaart moeten inleveren.

De wet geeft de minister van Binnenlandse Zaken ook de bevoegdheid om vreemdelingen een verbod op te leggen het grondgebied te betreden. De minister kan hiertoe besluiten in het geval iemand op basis van zijn gedrag een reële bedreiging vormt voor de openbare orde en de publieke veiligheid. De beslissing tot een uitreis- of toegangsverbod kan getoetst worden door de bestuursrechter tot wie de betrokken persoon zich kan wenden voor een spoedbeslissing.

Frankrijk heeft na de aanslagen in Parijs in januari 2015 een aantal extra maatregelen aangekondigd in de strijd tegen het terrorisme, waaronder het inrichten van een register van personen die zijn verdachte van of veroordeeld voor een terroristisch misdrijf. De plaatsing in het register geeft de verplichting om regelmatig hun adres en reizen naar het buitenland te melden (Frankrijk kent geen bevolkingsregister).

Duitsland

In Duitsland is een wetsvoorstel in procedure gebracht dat strekt tot strafbaarstelling van financiering van terroristische activiteiten en van uitreizen naar conflictgebieden. Het wetsvoorstel is op 23 april aangenomen door de Bondsdag. De inwerkingtreding van de wet wordt voorzien voor de zomer van 2015.

Met de nieuwe wet wordt het ondernemen van een uitreis, waaronder wordt begrepen de poging tot uitreizen, naar conflictgebieden om deel te nemen aan de gewapende strijd strafbaar. Deze aanpassing is een uitwerking van VN Resolutie 2178 (2014). Het ondernemen van een verboden uitreis wordt strafbaar gesteld met een vrijheidsstraf van 6 maanden tot 10 jaar.

In Duitsland is het al mogelijk het paspoort in te trekken bij personen met een uitreisverbod. Met een aanhangige wijziging van de Duitse ID- en paspoortwet zal het intrekken nu ook mogelijk worden voor ID-bewijzen indien personen de veiligheid van de Bondsrepubliek in gevaar brengen door:

- lidmaatschap van een terroristische organisatie,
- het ondersteunen van een terroristische organisatie,
- het gebruik van wederrechtelijk geweld tegen lijf en leden als middel om politieke of religieuze doeleinden te bereiken, of
- het voorbereiden van gewelddadigheden die de veiligheid van een staat of internationale organisatie in gevaar brengen, of waarmee in strijd met de grondwet wordt gehandeld.

In plaats van het reguliere ID-bewijs krijgt men in deze gevallen voor identificatiedoeleinden een vervangend document, dat niet geschikt is voor uitreis.

Indien de gronden waarop intrekking van de reisdocumenten niet meer aan de orde zijn, wordt hiervan onverwijld mededeling gedaan en wordt op aanvraag opnieuw een 'normaal' reisdocument ter beschikking gesteld. De geldigheidsduur van het vervangend document mag de drie jaar niet overschrijden. Op dat moment vindt in elk geval een nieuwe afweging plaats of intrekking van het ID-bewijs nog langer noodzakelijk is.

Besluiten omtrent intrekking van paspoort en ID-bewijs kunnen worden voorgelegd aan de bestuursrechter.

België

Medio januari 2015 maakte de Belgische minister-president twaalf maatregelen bekend die zijn regering wil nemen om het radicalisme en terrorisme tegen te gaan. Het Belgische 12-puntenplan bevat een aantal voorgenomen wetswijzigingen:

- uitbreiding van de lijst van terroristische misdrijven en aanpassing van de wetgeving met het oog op meer doeltreffende bestraffing;
- uitbreiding van de lijst van strafbare feiten die aanleiding geven tot het gebruik van speciale opsporings- en informatietechnieken welke ingezet kunnen worden voor speciale anti-terreuroperaties, waaronder de inzet van af luisterapparatuur;
- uitbreiding van de mogelijkheid om de nationaliteit in te trekken;
- introductie van de maatregel om een identiteitskaart tijdelijk in te trekken in verband met het risico dat een persoon vormt voor de openbare orde of veiligheid. De minister van Binnenlandse Zaken kan daartoe na advies van het federaal parket besluiten. De intrekking geldt voor drie maanden.

Verenigd Koninkrijk

Het Verenigd Koninkrijk kent sinds 2011 de Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011 (TPIMA) die de Prevention of Terrorism Act 2005 (PTA) heeft vervangen. Voor de door de Secretary of State met toestemming van de High Court op te leggen TPIM's geldt een hogere drempel dan voor de eerdere control orders uit de PTA. De algemene eis waaraan een TPIM moet voldoen is dat de daarin opgenomen verplichtingen ('obligations') noodzakelijk zijn om betrokkenheid bij terroristische activiteiten te voorkomen dan wel te beperken ('for purposes connected with protecting members of the public from a risk of terrorism, and with preventing or restricting the individual's involvement in terrorism related activity').

De TPIMA bevat, anders dan de PTA, een limitatieve lijst van mogelijke maatregelen.

Naast de ook in onderhavige wetsvoorstel opgenomen gebieds- en contactverboden, de periodieke meldplicht en het uitreisverbod ('overseas travel bans') gaat het onder meer om een verbod om bepaalde artikelen in bezit te hebben, de verplichting mee te werken aan het volgen van de bewegingen en communicatie van de desbetreffende persoon (bijvoorbeeld door middel van het dragen van een elektronische enkelband).

In februari 2015 is The Counter-Terrorism and Security Bill aangenomen door de House of Lords. In deze wet is een bevoegdheid opgenomen om reisdocumenten in te nemen van zowel Britse onderdanen als van buitenlanders in geval van een vermoeden dat een persoon gaat deelnemen aan terroristische activiteiten. De inname van het reisdocument is mogelijk voor 14 tot 30 dagen.

10 Uitgebrachte adviezen

Dit wetsvoorstel is ter consultatie voorgelegd aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB), het College van procureurs-generaal (College van pg's), de Raad voor de rechtspraak (Rvdv), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVvB) en de politie. Voorts zijn via internetconsultatie reacties ontvangen van het College voor de Rechten van de Mens (CRM), het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM), de burgemeesters van Amsterdam en Den Haag, de Commissie Meijers en enkele burgers.

In het algemeen blijkt uit deze adviezen begrip voor de keuze tot het treffen van maatregelen tegen terrorisme. Zo onderkent de VNG de noodzaak tot het creëren van een wettelijke basis voor het opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen aan personen die in verband kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten. De NovA is van mening dat het wetsvoorstel voorziet in een gebleken behoefte. De noodzaak om de democratie, rechtsstaat en de bevolking van Nederland tegen terroristisch geweld te beschermen wordt erkend en onderschreven door het CRM, dat het logisch noemt dat in de huidige maatschappelijk omstandigheden maatregelen worden genomen ter versterking van de bescherming van de bevolking tegen terreuraanslagen. Ook de Commissie Meijers onderschrijft het belang van effectieve bestrijding van terrorisme ten volle en stelt dat nieuwe dreigingsvormen soms vragen om nieuwe en meer ingrijpende maatregelen dan voorheen mogelijk.

Een aantal onderwerpen komt in de verschillende adviezen vaker terug. Deze zullen onderstaand thematisch worden besproken, waarbij indien van toepassing telkens wordt aangegeven op welke wijze de voorgestelde wettelijke regeling of de memorie van toelichting zijn aangepast naar aanleiding van deze adviezen.

Verhouding tot het strafrecht

Diverse organisaties hebben opmerkingen gemaakt over de motivering van de noodzaak van deze nieuwe wettelijke bevoegdheden, mede in het licht van de mogelijkheden die het strafrecht biedt om terrorisme preventief tegen te gaan. Met het oog daarop is in het eerste hoofdstuk de noodzaak om deze bevoegdheden aan het instrumentarium toe te voegen nader gemotiveerd tegen de achtergrond van de huidige verschijningsvorm van jihadisme. Ook is in de toelichting verduidelijkt voor welke situaties de onderhavige bevoegdheden toegevoegde waarde hebben, en niet kan worden volstaan met toepassing van het strafrechtelijke instrumentarium.

Toepassingscriterium

Nagenoeg alle adviserende partijen hebben opmerkingen gemaakt over het toepassingscriterium. Er wordt onder meer gevraagd of het op grond van het wetsvoorstel voldoende voorzienbaar is in welke gevallen een maatregel opgelegd kan worden en, in verband daarmee, waarom niet aangesloten is bij de strafrechtelijke invulling van het begrip 'terroristische activiteiten'. De hieromtrent gemaakte keuzes zijn naar aanleiding van deze adviezen voorzien van een meer uitgebreide toelichting in paragraaf

2.7.1 van deze toelichting. De opmerkingen van het NJCM over de vereiste proportionaliteitsafweging bij het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel hebben geleid tot aanpassingen van artikel 2 en 4, waarmee dit terecht genoemde vereiste explicieter onderdeel wordt van het wettelijk toepassingscriterium. Zo wordt in artikel 4, eerste lid, gewaarborgd dat een maatregel nooit voor langere duur mag worden opgelegd dan strikt noodzakelijk ter bescherming van de nationale veiligheid. In combinatie met de reeds in het wetsvoorstel vervatte plicht om, zodra feiten of omstandigheden daartoe aanleiding geven, de maatregel ten gunste van de betrokkene te wijzigen of in te trekken, wordt hiermee eveneens tegemoet gekomen aan de zorgen van het College van pg's over de maximale duur van een maatregel van zes maanden. Aan het voorstel van het College van pg's en de burgemeesters van Den Haag en Amsterdam om de voorwaarde van noodzakelijkheid ter bescherming van de nationale veiligheid te laten vallen en daarmee de het opleggen van de maatregel in meer gevallen mogelijk te maken wordt niet tegemoet gekomen. De inbreuk op grondrechten die gepaard gaat met de voorgestelde maatregelen is gerechtvaardigd als deze noodzakelijk zijn voor de bescherming van de nationale veiligheid. Zonder dit criterium is de vraag op grond waarvan de inbreuk dan gerechtvaardigd kan worden.

Bevoegd orgaan

De VNG geeft aan na uitgebreide bespreking met gemeentebestuurders in te stemmen met het voorstel de bevoegdheid tot het opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen aan de minister van Veiligheid en Justitie toe te kennen, en dus niet aan de burgemeester. Het NGB sluit zich hier, mede gelet op de aard van de problematiek, bij aan. Het College van pg's, de politie en de burgemeester van Den Haag bevelen evenwel aan deze bevoegdheid juist lokaal te beleggen, waarbij wordt gewezen op de lokale aanpak die in de praktijk reeds bestaat. De principiële en meer praktische redenen om te kiezen voor een bevoegdheid op landelijk niveau zijn toegelicht in hoofdstuk 5. De toelichting is op die plaats aangevuld.

Rechtsbescherming

Het CRM werpt de vraag op of met deze bestuursrechtelijke bevoegdheden de waarborgen van het strafrecht niet op oneigenlijke wijze worden omzeild, en waarom niet gekozen is voor een voorafgaande rechterlijke toetsing. In reactie hierop zij gewezen op de niet-punitieve aard van deze maatregelen, waarop in hoofdstuk 4 van deze toelichting nader wordt ingegaan. De rechtsbescherming die het bestuursrecht biedt, en waarop in hoofdstuk 6 nader wordt ingegaan, wordt dan ook passend geacht. Toetsing voorafgaand aan de (voorgenomen) bestuurlijke beslissing door de bestuursrechter ligt evenmin voor de hand. In algemene zin zou dit een grote breuk betekenen met het algemene stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming. Op grond van de Awb staat rechtsbescherming open tegen een besluit van de overheid. Dit geldt ook andere ingrijpende overheidsbesluiten en er is in dit geval geen reden om specifiek voor deze besluiten een uitzondering te maken. Het doel van de maatregel, bescherming van de nationale veiligheid in veelal spoedeisende gevallen, verzet zich ook tegen een dergelijke tussenstap. Middels het overslaan van de bezwaarfase is wel voorzien in de mogelijkheid om zo snel mogelijk een rechtelijk oordeel te verkrijgen over een opgelegde vrijheidsbeperkende maatregel. De Commissie Meijers en het NJCM hebben gevraagd hoe aan de in de toelichting genoemde zware eisen aan de motivering kan worden voldaan terwijl de achterliggende informatie veelal vertrouwelijk moet blijven. Het is op zichzelf juist dat de informatie die wordt gebruikt bij de motivering van een besluit op grond van deze wet veelal geheim moet blijven. Dat ontslaat het bestuursorgaan er evenwel niet van het vereiste van een draagkrachtige motivering. Kortgezegd is het probleem met geheime informatie niet zozeer dat die onvoldoende draagkrachtig zou zijn als wel dat deze niet bekend mag worden voor de betrokkene of zijn raadsman. De rechter toetst of het besluit inderdaad kan worden gedragen door de achterliggende geheime informatie. Daarop is uitgebreid ingegaan in hoofdstuk 6 van deze toelichting.

Informatievoorziening

Meerdere adviezen bevatten nuttige suggesties voor de inrichting van de werkstromen ter voorbereiding op de toepassing van de bevoegdheden in dit wetsvoorstel. Deze adviezen worden in het implementatietraject meegenomen. Vanzelfsprekend zal daarbij worden voorzien in een effectief werkproces waarmee de minister van Veiligheid en Justitie wordt ondersteund bij de uitoefening van de in deze wet toegekende bevoegdheden. In reactie op daarover door het College van pg's geuite zorgen kan worden verzekerd dat dit werkproces de minister in staat zal stellen onverwijld op te treden in spoedeisende gevallen.

De NVVB benadrukte de noodzaak om een heldere en complete informatievoorziening te organiseren aangezien deze informatievoorziening is van essentieel belang voor gemeenten (en ander bestuursorganen) om te beoordelen of ten aanzien van een subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning reden bestaat om toepassing te geven aan artikel 6 van dit wetsvoorstel. Het zal hier gaan om informatie met

betrekking tot de aanvrager of houder van een beschikking of aanwijzingen dat de aanvrager het overheidsbesluit zal benutten ten behoeve van terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Landelijke partners zullen bestuursorganen actief informeren wanneer zij beschikken over dergelijke informatie. Het oprichten van een specialistisch landelijk bureau, zoals de VNG voorstelt, is met het oog op deze actieve landelijke ondersteuning van bestuursorganen dan ook niet noodzakelijk.

Ook andere organisaties, zoals de burgemeester van Amsterdam, het NGB, het College van pg's en de NOvA benadrukten het belang van goede informatie-uitwisseling (met onder andere de burgemeester) en dossiervorming. Op diverse plaatsen in de toelichting is daarom aangegeven hoe de informatie-uitwisseling in de praktijk zal worden vormgegeven.

Uitreisverbod

Het CRM, de NOvA, de Rvdr en het College van pg's stellen enkele vragen over het uitreisverbod.

Het CRM geeft in haar reactie aan dat de onbepaaldheid van de gronden waarop volgens het conceptwetsvoorstel een uitreisverbod zou kunnen worden uitgevaardigd, in haar ogen niet te rijmen is met de door artikel 3, tweede lid, Vierde Protocol geboden bescherming. Uitreisverboden zouden derhalve niet zonder meer aan derdelanders kunnen worden opgelegd.

Artikel 3, tweede lid, Vierde Protocol richt zich tot het land van herkomst en staat derhalve niet aan een uitreisverbod in de weg.

De Rvdr wijst erop dat het begrip 'gegrond vermoeden' anders dan bij het voorgesteld artikel 2, niet wordt afgezet tegen strafrechtelijke begrippen, zoals: aanwijzingen, verdenking, ernstige bezwaren en wettig en overtuigend bewezen. Dit roept de vraag op waarom dat niet wordt gedaan. De beantwoording van deze vraag zou de invulling van het begrip gegrond vermoeden kunnen verduidelijken, omdat over de invulling van deze vier voornoemde strafrechtelijke begrippen al veel rechtspraak en literatuur bestaat.

Hiervoor zij verwezen naar paragraaf 2.7.2 van de memorie van toelichting.

De NOvA wijst op het feit dat in artikel 3 wordt verwezen naar een lijst van organisaties, bedoeld in artikel 14, vierde lid, van de Rijkswet op het Nederlanderschap. Deze verwijzing lijkt de NOvA niet juist omdat artikel 14, vierde lid, van de Rijkswet ziet op het verliezen van het Nederlanderschap door minderjarigen en over een lijst in het geheel niet wordt gesproken. Ook het College van pg's constateert dat deze verwijzing niet juist is en geeft aan in de memorie van toelichting een toelichting op deze lijst te missen.

Naar aanleiding hiervan is artikel 3 van het wetsvoorstel aangepast en is de artikelsgewijze toelichting bij dat artikel aangevuld.

Het is echter uitdrukkelijk niet de bedoeling dat er straks twee aparte lijsten worden opgesteld, een voor het kunnen intrekken van het Nederlanderschap en een voor het kunnen opleggen van een uitreisverbod. Om die reden wordt via de samenloopbepaling van artikel 11 geregeld dat deze zelfstandige grondslag in artikel 3 wordt vervangen door een verwijzing naar artikel 14, vierde lid, van de Rijkswet op het Nederlanderschap zodra de hiervoor genoemde wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in werking treedt.

Ook de Commissie Meijers stelt meerdere vragen over het uitreisverbod:

1. De Commissie Meijers vraagt op grond van welke Unierechtelijke regeling de Nederlandse wetgever zich als EU-lidstaat bevoegd acht om regels te stellen over een verbod om niet alleen het Nederlandse grondgebied maar ook om het gehele Schengengebied uit te reizen. Ook de VNG vraagt of de minister bevoegd is om een persoon te verbieden een ander land te verlaten. De Commissie Meijers stelt dat noch de Schengengrenscore noch SIS II verordening een uitreisverbod kent. Deze verordeningen kunnen volgens de Commissie Meijers dus niet als rechtsbasis dienen. De Commissie Meijers vraagt tevens of het uitreisverbod niet in strijd is met het recht op vrij verkeer zoals beschermd in artikel 21 VWEU en Richtlijn 2004/38. Het staat Nederland inderdaad niet vrij om regels te stellen met betrekking tot de door andere lidstaten uit te voeren grenscontroles. Deze regels zijn gesteld in het door de Commissie Meijers genoemde Schengengrenscore en de SIS II verordening. Dergelijke regels worden met het onderhavige wetsvoorstel echter niet gesteld. Met het uitreisverbod, zoals dat is opgenomen in het onderhavige wetsvoorstel worden weliswaar beperkingen gesteld aan het recht op vrij verkeer van personen zoals dat met name is geborgd in richtlijn 2004/38/EG, maar zoals in hoofdstuk 4 van deze memorie van toelichting is gesteld heeft het Hof van Justitie in 2011 bepaald dat 'artikel 27 van richtlijn 2004/38/EG (...) [niet] in de weg [staat] aan een nationale regeling die het mogelijk

- maakt, het recht van een staatsburger van een lidstaat om zich naar het grondgebied van een andere lidstaat te begeven, te beperken'.
2. De Commissie Meijers vraagt of de rechtmatigheid van een uitreisverbod in bijna alle gevallen wordt gereguleerd door het Unierecht, en of het voorstel in strijd is met het vrij verkeer van EU-burgers (artikel 21 VWEU).
Het Unierecht omvat het vrije verkeer van personen binnen de Europese Unie, en strekt zich niet uit tot het vrije verkeer buiten de Europese Unie. Nu het vrije verkeer tussen de Schengenlanden niet wordt beperkt, geldt dat ook voor het vrije verkeer tussen de meeste Unielanden. Het Unierecht is wel aan de orde in de gevallen waarin een Unieburger de uitreis wordt verboden naar een ander EU-land dat geen onderdeel uitmaakt van Schengen, zoals Engeland of Ierland. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.
 3. De Commissie Meijers vraagt hoe het voorgestelde Schengenuitreisverbod buiten zich verhoudt tot de voorwaarden voor signalering in artikel 36 SIS II Besluit 2007/533. Voorts vraagt zij op grond van welke EU-regeling grensbewakers van andere lidstaten kunnen worden verplicht om het uitreisverbod te handhaven. Ook de VNG en het College van pg's vragen naar de handhaafbaarheid van het uitreisverbod.
Hiervoor zij verwezen naar paragraaf 8.2 van de memorie van toelichting.
 4. De Commissie Meijers vraagt waarom artikel 3 van het wetsvoorstel niet net als artikel 2 de eis bevat dat een uitreisverbod uitsluitend kan worden opgelegd indien dat noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid.
Dit advies is gevolgd. Ook in artikel 3 is de eis opgenomen dat een uitreisverbod uitsluitend kan worden opgelegd indien dat noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid.
 5. De Commissie Meijers vraagt in hoeverre de maatregelen noodzakelijk zijn in een democratische samenleving.
Hiervoor zij verwezen naar hoofdstuk 4 van de memorie van toelichting.
 6. De Commissie Meijers vraagt om het evenredigheids- en proportionaliteitsbeginsel uitdrukkelijk te laten gelden bij het toepassen van de nieuwe maatregelen.

In reactie op deze vraag zij verwezen naar het onderdeel 'toepassingscriterium' eerder in dit hoofdstuk.

De Commissie Meijers vraagt waarom er voor is gekozen om in artikel 2 uit te gaan van de term 'terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan' terwijl in artikel 3 wordt aangesloten bij organisaties geplaatst op de lijst als bedoeld in artikel 14, vierde lid, van het wetsvoorstel wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap.

Het onderscheid tussen de artikelen 2 en 3 is gelegen in het feit dat het voor de toepassing van artikel 3 van belang is bij welke terroristische organisatie een persoon zich heeft aangesloten. Niet alle terroristische organisaties die deelnemen aan een nationaal of internationaal gewapend conflict vormen namelijk een bedreiging voor de nationale veiligheid van Nederland. Sommige organisaties zijn wel gesignaleerd als terroristische organisatie op de Europese- of VN-sanctielijsten, maar beschouwen Nederland niet als legitiem doelwit van geweldsdaden. Een voorbeeld hiervan is de FARC. Voor de toepassing van de maatregelen op grond van artikel 2 is niet relevant of de terroristische activiteit in naam van een bepaalde organisatie wordt gepleegd of welke ideologie daaraan ten grondslag ligt. Van belang is dat deze terroristische activiteiten een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid.

Overige onderwerpen

Het NJCM en het CRM wijzen er terecht op dat het gebruik van risicoprofielen onder andere kan leiden tot maatschappelijke uitsluiting en vervreemding. Ook de Commissie Meijers maakt een opmerking over het gebruik van risicoprofielen. Er zijn geen risicoprofielen verbonden aan de toepassing van dit wetsvoorstel. Voor de toepassing van deze wet gaat het om personen die al in beeld zijn bij de (lokale) autoriteiten, vanwege hun gedragingen, en die een mogelijk risico vormen in verband met terroristische activiteiten. De partners die aan tafel zitten in een casusoverleg komen, op basis van de door hen ingebrachte informatie, tot een gemeenschappelijke duiding van de beschikbare informatie en maken een inschatting van de risico's die van een persoon uitgaan. Aan de hand daarvan wordt in samenhang bezien wat de meest effectieve interventies zijn om de eventuele dreiging die van een individu uitgaat te verminderen. Het gaat dus om een persoonsgebonden aanpak. Bovendien zijn de maatregelen uit deze wet van toepassing op alle vormen van terrorisme, los van de ideologie die erachter zit. Persoonskenmerken als ras of religie spelen daarbij geen rol, deze personen zijn immers reeds in beeld. Bij de aanpak van terrorisme gaat het om een persoonsgebonden aanpak; maatschappelijke uitsluiting en vervreemding van bepaalde groepen is niet aan de orde.

De Rvdr vraagt zich af of een op grond van artikel 6 in te trekken of te weigeren subsidie, vergunning,

onthefing of erkenning ook een beschikking kan betreffen die nodig is om een eigen bedrijf te kunnen uitoefenen. Dat is inderdaad niet uitgesloten, maar de gevolgen van die intrekking of weigering voor de betrokkene zullen wel nadrukkelijk moeten worden meegenomen in de belangenafweging van het beschikkende bestuursorgaan. Naar aanleiding van deze vraag is hoofdstuk 10 op dit onderwerp aangevuld.

Het openbaar ministerie en de politie pleiten voor uitbreiding van het wetsvoorstel met de bevoegdheid om een gebiedsgebod op te kunnen leggen. Vooralsnog acht het kabinet de aanvulling van het wettelijk instrumentarium met de voorgestelde vrijheidsbeperkende maatregelen afdoende om terrorisme adequaat te kunnen bestrijden. Het door het openbaar ministerie geconstateerde probleem dat een gebiedsverbod in bepaalde gevallen (bijvoorbeeld bij een grote manifestatie) moeilijk handhaafbaar zou zijn, kan worden ondervangen door de persoon een gebiedsverbod opgelegd heeft gekregen eveneens een meldplicht op te leggen. Overigens is het van belang te onderkennen dat een gebiedsgebod een verdere inperking op de persoonlijke vrijheid meebrengt dan een gebiedsverbod, zeker als daarmee wordt beoogd te verzekeren dat de betreffende persoon in de gaten kan worden gehouden (bijvoorbeeld om te verzekeren dat hij niet naar de manifestatie gaat). Daarmee komt de vraag op of een dergelijke inperking gerechtvaardigd zou kunnen zijn in de gevallen waarover het hier gaat, temeer nu een vergelijkbaar effect kan worden gesorteerd met een combinatie van minder ingrijpende maatregelen. Uiteraard zal bij de evaluatie van deze tijdelijke wet de vraag worden betrokken of de maatregelen afdoende zijn (gebleken) voor het reduceren van de risico's van terrorisme.

De VNG heeft gesuggereerd dat in artikel 6, voor zover dit ziet op de mogelijkheid om een subsidie te weigeren of in te trekken, zou moeten worden voorzien in een zinsnede waarmee de verhouding tot de subsidietitel in de Algemene wet bestuursrecht wordt geregeld. Deze suggestie is niet overgenomen. Uit artikel 4:34 van de Algemene wet bestuursrecht volgt dat de daarin opgenomen weigeringsgronden voor een subsidie niet limitatief zijn. Deze gronden werken primair aanvullend ten opzichte van de weigeringsgronden in de subsidieregeling zelf, maar laten uiteraard onverlet dat in het onderhavige wetsvoorstel in een extra algemene weigeringsgrond wordt voorzien. Voor zover regeling van deze nieuwe weigeringsgrond in de Algemene wet bestuursrecht zelf al voor de hand zou liggen is hiervan reeds vanwege de tijdelijkheid van de voorgestelde wettelijke regeling afgezien. Overigens betreft de voorgestelde regeling een bevoegdheid en geen verplichting. Indien de aanvrager bijvoorbeeld in het kader van de aanvraag onjuiste gegevens hebben verstrekt (artikel 4:35, tweede lid), dan ligt afwijzing van de aanvraag op die grond uiteraard voor de hand.

11 Financiële gevolgen, uitvoeringslasten en administratieve lasten

Het ligt niet in de lijn der verwachting dat de maatregelen uit deze wet op grote schaal zullen worden toegepast. Gezien de momenteel bekende casuïstiek wordt ingeschat dat de maatregelen strekkende tot een gebiedsverbod of contactverbod (artikel 2, tweede lid, onderdelen b en c) en weigering/intrekking van besluiten (artikel 6) een gering aantal personen zal treffen; naar schatting minder dan 10 maatregelen per jaar. Een maatregel strekkende tot een meldplicht komt naar verwachting vaker voor. Dat zelfde geldt voor het uitreisverbod. Het gaat daarbij naar verwachting tussen de 10 en 50 maatregelen per jaar. Naar verwachting zal het uitreisverbod vaak worden gecombineerd met het opleggen van een meldplicht. Telkens zal voor het verstrijken van de termijn van de bestuurlijke maatregel een nieuwe beoordeling worden gemaakt omtrent het op dat moment bestaan van de noodzaak en mogelijkheid tot het verlengen van de maatregel. Gelet op de ernst van het gevaar ligt het in de lijn der verwachting dat van een ontheffing (artikel 4, tweede lid) slechts sporadisch sprake zal zijn.

Aangezien het hier gaat om ingrijpende maatregelen is het voorstelbaar dat de betrokkenen in vrijwel alle gevallen beroep zullen instellen tegen het genomen besluit.

Financiële gevolgen

Gelet op de geschatte verwachting omtrent de toepassing ervan zal deze wet dan ook geringe financiële gevolgen hebben.

De verwachting is ook dat dit wetsvoorstel niet tot substantieel meer zaken zal leiden bij het openbaar ministerie en de rechterlijke macht. De kosten die de beslissing tot vervangende hechtenis met zich brengt indien een maatregel niet wordt nageleefd, en de vervangende hechtenis zelf kunnen, gelet op het beperkt aantal zaken waarin dit aan de orde zal zijn, binnen de bestaande bekostiging worden opgevangen.



Uitvoeringslasten

Zoals geschetst in hoofdstuk 5 is er, omdat het hier gaat om het voorkomen van gevaar voor de nationale veiligheid, voor gekozen de bevoegdheid om vrijheidsbeperkende maatregelen op te leggen, toe te kennen aan de minister van Veiligheid en Justitie. De organisatie van het departement van Veiligheid en Justitie zal zodanig moeten worden ingericht dat uitvoering kan worden gegeven aan deze bevoegdheid. Dit brengt onder andere met zich mee dat de informatievoorziening en het overleg met betrokken gemeenten en diensten zal moeten worden georganiseerd.

In het algemene deel van deze toelichting is al aangegeven dat het reduceren van het risico dat van een jihadist uitgaat, een per individu op maat gesneden pakket van maatregelen en voorzieningen vergt en dat het voortouw in deze beoordeling en het afstemmen van maatregelen bij het *lokale multidisciplinaire casusoverleg* ligt. Indien de partners in het casusoverleg tot het oordeel komen dat het opleggen van een meldplicht, gebiedsverbod, contactverbod of uitreisverbod nodig is, kunnen zij de minister van Veiligheid en Justitie daartoe een verzoek doen. Hier zijn nagenoeg geen extra uitvoeringslasten mee gemoeid. Het opleggen van een maatregel door de minister zal een beduidende ondersteuning kunnen betekenen voor de gekozen aanpak en mogelijk zelfs een verlichting van het werk van deze organisaties. Wel zullen de partners in het casusoverleg met de minister informatie moeten uitwisselen, zodat deze over een dossier beschikt dat kan leiden tot een deugdelijke motivering van het betrokken besluit. Ook zal de benodigde informatie worden aangeleverd door inlichtingendiensten of opsporingsinstanties.

Voor de uitvoering van de meldplicht zullen de personen aan wie een meldplicht is opgelegd, zich doorgaans moeten melden op het politiebureau. Andere locaties, zoals het gemeentehuis of bureau jeugdzorg, komen, al naar gelang het doel van de meldplicht, ook in aanmerking. De uitvoering van de meldplicht brengt met zich dat moet worden geregeld waar en hoe gemeld kan worden en dat het melden wordt geregistreerd. De meldplicht sluit echter aan op de persoonsgerichte lokale aanpak ter voorkoming van terroristische activiteiten. Doordat de meldplicht alleen ter noodzakelijke bescherming van de nationale veiligheid kan worden opgelegd, zal de bevoegdheid beperkt en selectief worden gebruikt.

Bij de handhaving van de maatregelen zal de politie een belangrijke rol spelen. In hoofdstuk 8 is reeds nader ingegaan op de rol van de politie bij de handhaving van de bestuurlijke maatregelen. Het wordt overigens niet verwacht dat de bestuurlijke maatregelen, alleen al vanwege de zwaarte van de in de wet opgenomen grond waarop deze maatregelen kunnen worden opgelegd, op grote schaal zullen worden toegepast. Het zal in praktijk waarschijnlijk om hooguit enkele personen gaan. Om deze reden wordt verwacht dat de handhavingslast gering zal zijn.

De uitvoeringskosten van het uitreisverbod zijn beperkt. Deze maatregel zal worden opgelegd aan een beperkt aantal personen, het is immers een verregaande maatregel in het kader van terrorismebestrijding. Ook wordt veelal gebruik gemaakt van reeds bestaande systemen, zoals internationale signaleringssystemen.

De bevoegdheid van de minister om een uitreisverbod op te leggen zal resulteren in een toegenomen werklust in verband met te nemen (gemotiveerde) besluiten, alsmede de beoordeling van de voortdurende en opheffing ervan. Daarnaast zal de mogelijkheid om beroep aan te tekenen tegen een vrijheidsbeperkende maatregel een geringe verhoging van de werklust van de rechterlijke macht tot gevolg hebben.

Logischerwijs komt de bevoegdheid om de aanvraag voor subsidies en andere besluiten te weigeren of eenmaal verleende subsidies e.a. in te trekken, in handen van het desbetreffende bestuursorgaan. Dit laatste kan uiteraard ook een gemeente zijn. Deze bevoegdheid levert het desbetreffende bestuursorgaan een extra beoordelingsgrond op, waarvoor de benodigde informatie om deze afweging te maken doorgaans zal worden aangeleverd door inlichtingendiensten of opsporingsinstanties. Om die reden zullen naar verwachting slechts geringe uitvoeringslasten uit deze wet voortvloeien.

Administratieve lasten

De maatregelen in dit wetsvoorstel brengen geen administratieve lasten en nalevingskosten voor bedrijven met zich mee. Voor burgers brengt alleen de meldplicht administratieve lasten mee. Deze lasten zijn er alleen voor die personen aan wie een meldplicht wordt opgelegd. Aangezien het zal gaan om een gering aantal personen en de maatregel tijdelijk van aard is, zullen de administratieve lasten beperkt zijn. Voor de personen die het aangaat zullen de lasten wel merkbaar zijn, omdat zij zich om aan de meldingsplicht te voldoen geregeld moeten begeven naar een politiebureau of een ander loket.

Artikelsgewijs

Artikel 2

Het eerste lid van artikel 2 geeft de Minister van Veiligheid en Justitie de bevoegdheid om een vrijheidsbeperkende maatregel op te leggen aan een persoon die op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Voorwaarde is dat het opleggen van de maatregel noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid. Het toepassingscriterium is nader toegelicht in het algemeen deel van deze toelichting onder 2.7.1.

Artikel 2, tweede lid, bepaalt waaruit een dergelijke maatregel kan bestaan:

- een meldplicht: een verplichting om zich periodiek of eenmalig te melden bij de politie of een andere door de Minister van Veiligheid en Justitie aangewezen organisatie;
- een gebiedsverbod: een verbod om zich in een door de Minister van Veiligheid en Justitie helder omschreven gebied te bevinden;
- een contactverbod: een verbod om zich te bevinden in de nabijheid van een of meer bepaalde personen.

Een besluit kan strekken tot het opleggen van meerdere maatregelen. In dat geval moeten alle maatregelen afzonderlijk voldoen aan het in het eerste lid genoemde toepassingscriterium. Deze maatregelen zijn nader toegelicht in het algemeen deel van deze toelichting onder 2.1 tot en met 2.3.

Artikelen 3 en 11

Artikel 3 geeft de Minister van Veiligheid en Justitie de bevoegdheid om een persoon een verbod op te leggen om het Schengengebied te verlaten. Thans betreft dat het grondgebied van de volgende landen: België, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Italië, Letland, Liechtenstein, Litouwen, Luxemburg, Malta, Nederland, Noorwegen, Oostenrijk, Polen, Portugal, Slovenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië, IJsland, Zweden en Zwitserland.

Als voorwaarde voor het opleggen van het uitreisverbod als bedoeld in dit artikel geldt dat ten aanzien van de desbetreffende persoon het gegronde vermoeden bestaat dat deze zich buiten het Schengengebied zal begeven met als doel aansluiting te zoeken bij een aangewezen terroristische organisatie. Voor een nadere toelichting op dit toepassingscriterium zij verwezen naar paragraaf 2.7.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Het is de bedoeling om voor wat betreft de aan te wijzen terroristische organisaties aan te sluiten bij de lijst van organisaties die op grond van artikel 14, vierde lid, van de Rijkswet op het Nederlanderschap zal worden vastgesteld zodra de wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid in werking is getreden. Zolang die wijziging nog niet in werking is getreden wordt in artikel 3 voorzien van een zelfstandige grondslag voor het kunnen vaststellen van een lijst van terroristische organisaties. Qua formulering is zoveel mogelijk aangesloten bij de formulering van artikel 14, vierde lid, zoals dat na wijziging zal komen te luiden, zij het dat in artikel 3 niet is voorzien in een formele betrokkenheid van de Rijksministerraad, maar van de ministerraad. Het opleggen van het uitreisverbod betreft immers, anders dan het intrekken van het Nederlanderschap, geen Koninkrijksaangelegenheid.

Het is echter uitdrukkelijk niet de bedoeling dat er straks twee aparte lijsten worden opgesteld, een voor het kunnen intrekken van het Nederlanderschap en een voor het kunnen opleggen van een uitreisverbod. Om die reden wordt via de samenloopbepaling van artikel 11 geregeld dat deze zelfstandige grondslag in artikel 3 wordt vervangen door een verwijzing naar artikel 14, vierde lid, van de Rijkswet op het Nederlanderschap zodra de hiervoor genoemde wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in werking treedt.

Artikel 4

Deze bepaling stelt de maximale duur van een maatregel als bedoeld in de artikelen 2 en 3 op zes maanden, met dien verstande dat de maatregel niet langer mag duren dan strikt noodzakelijk voor de bescherming van de nationale veiligheid. Daarna kan de maatregel worden verlengd. Dit is zoals in het algemeen deel van deze toelichting is toegelicht geen automatisme. Ook voor verlenging geldt dat moet worden onderbouwd waarom (nog steeds) aan alle elementen van het criterium van artikel 2, eerste lid, of artikel 3 wordt voldaan. Het tweede lid regelt de bevoegdheid van de Minister van Veiligheid en Justitie om tijdelijk ontheffing te verlenen van de verplichtingen die voortvloeien uit een opgelegde maatregel. Het derde en vierde lid zien op tussentijdse wijziging en intrekking van een opgelegde maatregel. Voornoemde onderwerpen zijn reeds toegelicht in het algemeen deel van deze



toelichting onder 2.5. Daarnaast bepaalt artikel 4 in het vijfde lid dat de beslissing tot het opleggen, wijzigen of verlengen van een maatregel mondeling aan de betrokkene bekend kan worden gemaakt, indien deze beslissing wegens onverwijlde spoed niet tijdig op schrift kan worden gesteld. De bekendmaking wordt in dat geval daarna alsnog onverwijld op de gebruikelijke manier uitgevoerd.

Artikelen 5 en 10

Deze bepalingen regelen enkele aspecten van de rechtsbescherming jegens besluiten tot het opleggen van maatregelen als bedoeld in artikel 2 en 3. De rechtsbescherming is toegelicht in hoofdstuk 6 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 6

In het algemeen deel van deze toelichting is reeds ingegaan op de hier voorgestelde bevoegdheid en de verhouding ervan tot andere wetgeving.

De bevoegdheid om de subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning te weigeren omvat de bevoegdheid om deze *gedeeltelijk* te weigeren. Dat kan bijvoorbeeld aan de orde zijn omdat slechts ten aanzien van een deel van bijvoorbeeld de vergunning ernstig gevaar bestaat dat deze mede wordt gebruikt voor terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Voor de weigering van het meerdere is dan geen grond.

Onder subsidie in dit artikel wordt ook verstaan bekostiging van het onderwijs en onderzoek.

Artikel 7

Deze bepaling regelt in het eerste lid dat Onze Minister bij de voorbereiding van een besluit tot oplegging van een vrijheidsbeperkende maatregel in overleg treedt met de burgemeester van de woon- of verblijfplaats van de betrokkene, tenzij de spoedeisendheid van de situatie dat niet toelaat.

Het tweede lid regelt eenzelfde overlegverplichting, met Onze Minister, voor bestuursorganen die een afwijzing of intrekking op grond van artikel 6 voorbereiden. De verplichting houdt in dat overleg dient te worden gevoerd voordat het besluit wordt genomen dan wel voordat het besluit in het kader van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure ter inzage wordt gelegd. Dat laatste geschiedt alleen indien ingevolge artikel 3:10 van de Algemene wet bestuursrecht bij wettelijk voorschrift of bij besluit van het bestuursorgaan is bepaald dat afdeling 3.4 op de voorbereiding van het betreffende besluit van toepassing is.

Het derde lid verplicht ertoe pas toepassing te geven aan de artikelen 4:7 en 4:8 Awb nadat het in het eerste en tweede lid bedoelde overleg heeft plaatsgevonden.

Artikel 8 en 9

Opzettelijk handelen in strijd met een op grond van artikel 2, 3 of 4, tweede lid, opgelegde verplichting is een misdrijf, dat kan worden bestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie.

In artikel 67 van het Wetboek van Strafrecht worden de misdrijven opgesomd bij verdenking waarvan voorlopige hechtenis kan worden opgelegd. Het gaat daarbij om een misdrijven waar een gevangenisstraf van vier jaren of meer is gesteld en om een aantal specifiek genoemde misdrijven. Het in artikel 8 bedoelde misdrijf wordt aan deze lijst toegevoegd, aangezien het niet voldoen aan een verbod of meldplicht een misdrijf oplevert van een zekere ernst, en het ten behoeve van het onderzoek of vanwege de aanwezigheid van andere gronden aangewezen kan zijn de verdachte in voorlopige hechtenis te nemen.

De Minister van Veiligheid en Justitie,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,