

Vergaderjaar 2006–2007

**30 164**

## **Wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven**

**C**

### **VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE<sup>1</sup>**

Vastgesteld 22 september 2006

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

#### **Algemeen**

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling, maar ook met een aantal bedenkingen kennis genomen van het wetsvoorstel. Voorts hebben zij bij een aantal voorgestelde bepalingen nog vragen wets-technische aard.

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van dit wetsvoorstel en de uitgebreide behandeling in de Tweede Kamer. Zij achten de behandeling dan ook voldoende voorbereid en hebben nog slechts één vraag.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben en met belangstelling en bezorgdheid van het wetsvoorstel kennis genomen. De leden van deze fractie hadden met veel waardering kennis genomen van de gedachtewisseling in de Tweede Kamer. Zij hadden geconstateerd dat de kritische vragen van een aantal fracties ook de hunne geweest zouden zijn als zij het wetsvoorstel hadden moeten beoordelen vanuit de positie van de Tweede Kamer. De antwoorden van de regering waren gedegen en zij getuigden van de zorg om de inbreuken op de rechtsstatelijke uitgangspunten zo gering mogelijk te houden en bij de uitvoering ervan de redelijkheid in het oog te houden. Die beantwoording riep kortom vertrouwen op. Toch bleven de zorgen over het wetsvoorstel bestaan. Het leek deze leden vervolgens minder zinvol alle kwesties die in de Tweede Kamer aan de orde geweest waren nog eens langs te lopen. Liever beperkten deze leden zich tot drie gezichtspunten die vanuit de Eerste Kamer bijzondere aandacht vereisen. Dat zijn achtereenvolgens de vraag van de geldingsduur van de wet, de vraag van de duidelijkheid die de wet schept voor de praktijk en de vraag van de toetsing aan het EVRM.

De leden van de fractie van **D66** hebben met belangstelling kennis genomen van dit wetsvoorstel. Zij onderkennen op zichzelf genomen het belang om in een zo vroeg mogelijk stadium te kunnen optreden tegen mogelijke terroristische aanslagen. De dreiging van terrorisme in onze

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Holdijk (SGP), Wagemakers (CDA), Witteveen (PvdA), De Wolff (GL), Van de Beeten (CDA), (voorzitter), Broekers-Knol (VVD), De Graaf (VVD), Kox (SP), Westerveld (PvdA), Engels (D66), Franken (CDA).  
Plv. leden: Schuurman (CU), Pruiksma (CDA), Jurgens (PvdA), Thissen (GL), Dölle (CDA), Rosenthal (VVD), Biermans (VVD), Van Raak (SP), Tan (PvdA), Schuyter (D66), Russell (CDA).

open samenleving is immers reëel. Dat neemt niet weg dat het juist vanwege het ingrijpende karakter van antiterreurwetgeving noodzakelijk is steeds zorgvuldig na te gaan of daarbij geen rechtsstatelijke grenzen worden overschreden en of de voorgestelde maatregelen effectief zijn. Daarnaast zal keer op keer bezien moeten worden of de noodzaak voor nadere regelgeving voldoende is aangetoond, of met andere woorden investeringen in een goede uitvoering van reguliere wetgeving en internationale samenwerking niet meer resultaten afwerpen. Ook de vraag naar de effecten van dit type regelgeving op de systematiek en de ontwikkeling van het straf- en strafprocesrecht zal steeds gesteld moeten worden. Veel van deze aspecten zijn in de voorgaande fase van het wetgevingstraject uitvoerig aan de orde geweest. Op een aantal punten willen deze leden niettemin graag nog nader met de regering van gedachten wisselen.

### **Algemene weging: proportionaliteit van het wetsvoorstel**

Bij de beantwoording van de vraag hoe de overheid moet optreden tegen het verschijnsel terrorisme en dreiging van terroristische aanslagen gelden voor de leden van de **CDA**-fractie enkele uitgangspunten. Ten eerste rust op de overheid – ook wanneer het gaat om de dreiging van calamiteiten bij en door terroristische aanslagen – niet een resultaats-, maar een inspanningsverplichting. Bij de nakoming van die verplichting zal de overheid in een democratische rechtsstaat onverminderd de grondwaarden daarvan in acht moeten blijven nemen. Dit leidt tot het tweede uitgangspunt, namelijk dat de bestrijding moet plaatsvinden met de reguliere middelen van de rechtsstaat. In de visie van de CDA-fractie is spreken over terrorismebestrijding in termen van oorlog niet aan de orde. Dat betekent, dat ook het juridische instrumentarium dient te blijven binnen het systeem van het gewone strafrecht en van de gewone strafvordering. Anders gezegd: de leden van de CDA-fractie zijn tegenstander van een bijzondere wetboeken voor materieel en formeel strafrecht betreffende terroristische misdrijven. Evenzeer zijn zij er tegenstander van om voor de bestrijding van terrorisme of terroristische dreigingen te grijpen naar staatsnoodrecht.

Deze uitgangspunten van de CDA-fractie zijn mede ingegeven door de kenschets van het verschijnsel terrorisme als een deels binnenlands-maatschappelijk verschijnsel dat in de huidige constellatie – anders dan bijvoorbeeld bij zich destijds politiek-ideologisch positionerende groeperingen als de Rote Armee Fraktion in Duitsland en de Brigata Rossa in Italië – kan leiden tot tegenstellingen tussen bevolkingsgroepen, omdat daders of verdachten tot een bepaalde, grote bevolkingsgroep behoren. Dergelijke tegenstellingen zijn – afgezien van andere redenen om die tegen te gaan – juist ook een aanzienlijke risicofactor in de bestrijding van terrorisme. Het scheidt een maatschappelijk klimaat waarin leden van de bevolkingsgroep zich gediscrimineerd zullen voelen en niet gemotiveerd worden om medewerking te verlenen aan bestrijding van het terrorisme. Voorkomen moet worden, dat er een sociaal klimaat ontstaat waarin terroristen of potentiële terroristen als het ware zich kunnen verschuilen in een de overheid of de Nederlandse samenleving vijandige bevolkingsgroep.

Evenzeer moet naar de mening van de CDA-fractie voorkomen worden, dat de aanwending van juridische middelen en met name dwangmiddelen radicaliseringsprocessen op gang brengt waar die eerder niet dreigden. Uit de voorstellen die in het wetsvoorstel zijn vervat, kan worden afgeleid, dat ook in de visie van de regering inwinnen van inlichtingen een essentieel middel is om zicht te krijgen op terroristische dreigingen. Technische hulpmiddelen zijn daarbij niet zaligmakend, zoals blijkt uit de wens ook burgerinfiltranten in te zetten. Informatie uit de sociale omgeving van radicaliserende personen zal echter alleen worden verkregen in een

klimaat waarin zij die tot die sociale omgeving behoren zich onverminderd als burgers van ons land kunnen zien. Onjuist of lichtvaardig overheids-optreden in concrete, incidentele gevallen kan echter – al dan niet tijdelijk – het beeld bepalen. Zo bezien geldt ook bij de bestrijding van terrorisme, dat voorkomen moet worden dat een onschuldige burger aan met name vrijheidsberoving wordt onderworpen.

Tegen deze achtergrond achten de leden van de CDA-fractie het grootste deel van de voorstellen proportioneel en zonder meer verantwoord. Dat geldt met name de artikelen II en volgende. Bij enkele onderdelen hebben zij bedenkingen waarvan zij hopen dat de minister deze in zijn beantwoording kan wegnemen.

De opsporing en vervolging van terroristische misdrijven plaatst de wetgever voor een uiterst moeilijke afweging, stellen de leden van de **PvdA**-fractie. Enerzijds is effectief strafrechtelijk en strafvorderlijk optreden tegen terroristische misdrijven, ook als zij nog in een vroeg stadium van voorbereiding zijn, geboden om de samenleving te beschermen. Dat vereist de toekenning van vergaande bevoegdheden aan de justitiële organen. Het wetsvoorstel neemt daarbij afstand van een aantal rechtsstatelijke en mensenrechtelijke uitgangspunten van het normale strafrecht en maakt de kans groter dat ook burgers die onschuldig zullen blijken te zijn op een disproportionele manier in hun vrijheden zullen worden belemmerd. Anderzijds wordt de verruiming van de mogelijkheden om terrorisme te bestrijden wel aan wettelijke regels gebonden en is rechterlijk toezicht mogelijk. Op deze wijze wordt weer aan een belangrijke rechtsstatelijke eis voldaan, zulks in tegenstelling tot de werkwijze van de Amerikaanse regering ten aanzien van de personen die zij in Guantanamo Bay gevangen houdt. Het wetsvoorstel 30 164 staat voorts niet op zichzelf. In combinatie met wetsvoorstellen die al zijn aangenomen en wetsvoorstellen die in voorbereiding zijn, scheidt het een apart rechtsregime voor mensen die mogelijk op een of andere wijze betrokken zijn bij misdrijven die wellicht als terroristisch zijn te kwalificeren. Er ontstaat een terrorismerecht, tussen het gewone strafrecht en het oorlogsrecht in. Dit gebeurt niet in de vorm van een nieuw wetboek waarover een uitgebreide en openbare beraadslaging plaatsvindt en dat door wetenschappelijk onderzoek is voorbereid, maar stapje voor stapje aan de hand van wetten die een deel van de materie regelen (zoals het wetsvoorstel inzake anonieme getuigen). De aan het woord zijnde leden signaleerden in deze werkwijze het gevaar dat door al deze kleinere en grotere wijzigingen onsystematisch door te voeren op een gegeven moment een rechtsregime ontstaat dat niemand in zijn samenhang en consequenties heeft overzien. Om die reden achten zij voortgaande discussie over de beste manier om terrorisme te bestrijden die verenigbaar is met de rechtsstaat van groot belang. Dat heeft voor dit wetsvoorstel als gevolg dat het wenselijk wordt geacht op een of ander moment te kunnen nagaan of de nieuwe bevoegdheden inderdaad dienstig zijn geweest bij de bestrijding van terrorisme en of hun toepassing te rijmen is geweest met rechtsstatelijke uitgangspunten en met de in de komende tijd te verwachten jurisprudentie over de relevante bepalingen van het EVRM. Die discussie kan het beste plaatsvinden door de wet nu een horizonbepaling mee te geven van 5 jaar (waarover later meer).

### **Reguliere strafrechtelijke aanpak – vergelijking met staatsnoodrecht**

Zoals bij de algemene weging opgemerkt, hechten de leden van de **CDA**-fractie eraan, dat de bestrijding en voorkoming van terrorisme niet gebeurt met inzet van staatsnoodrecht en het juridisch instrumentarium

nadrukkelijk onderscheiden en gescheiden blijft van dat staatsnoodrecht. In verband daarmee wezen zij op het volgende.

Op grond van artikel 44, eerste lid Oorlogswet is het militair gezag bevoegd iedere persoon ten aanzien van wie een gegrond vermoeden bestaat, dat hij de uitwendige of inwendige veiligheid in gevaar zal brengen, te interneren. De geïnterneerde heeft krachtens de Oorlogswet beroep op de rechtbank die dat beroep binnen een maand moet behandelen en dan binnen twee maanden uitspraak moet doen; na afwijzing staat pas drie maanden later weer beroep op de rechter open. Op de procedure is een groot aantal bepalingen uit het Wetboek van Strafvordering van toepassing. Opvallend is, dat art. 33 Sv, dat geheimhouding van het strafdossier regelt, op deze procedure krachtens de Oorlogswet *niet* van toepassing is.

De leden van de CDA-fractie zouden het op prijs stellen, indien de minister het voorgestelde stelsel en dat uit de Oorlogswet vergelijkt en aangeeft waar in zijn visie waarborgen bestaan die in de Oorlogswet ontbreken.

De leden van de **VVD**-fractie vragen of de minister zijn visie kan geven op de suggestie van de Raad voor het Openbaar bestuur om voor de wetgeving met betrekking tot terrorisme een apart domein te creëren tussen oorlog en vrede?

De leden van de **D66**-fractie willen opmerken dat maatregelen die worden voorgesteld in het kader van de bestrijding van het terrorisme zich ook specifiek moeten richten tot dat type misdrijven. Het gaat immers om verruiming van reguliere bevoegdheden. De vraag rijst hoe een zo goed mogelijke scheiding tussen de specifieke instrumenten voor de opsporing en vervolging van terroristische misdrijven en de klassieke middelen voor de opsporing en vervolging van andere misdrijven gewaarborgd is. Voorkomen moet immers worden dat het specifieke regime en de toepassing daarvan zich gaat vermengen met het reguliere regime. Het is naar het oordeel van deze leden geenszins illusoir te veronderstellen dat voor specifieke omstandigheden ingevoerde bevoegdheden na verloop van tijd worden gegeneraliseerd. Daar komt bij dat niet ondenkbaar is dat politie en OM een algemene neiging zullen ontwikkelen de uiterste grenzen van nieuwe bevoegdheden te verkennen. Dit punt is van belang nu zich aftekent dat de voortgaande wetgeving op dit terrein steeds verdergaande ingrepen in de persoonlijke levenssfeer met zich mee brengt, de drempel voor preventieve vrijheidsbeneming verder verlaagt en de positie van de verdediging in het vooronderzoek verder verzwakt. Deze leden hebben begrepen (30 164, nr. 7, p. 9) dat de minister de invoering van een aparte titel in de Wetboeken van strafrecht en strafvordering blijkbaar voldoende acht. Het maken van een apart wetboek voor terroristische misdrijven is voor het kabinet geen optie, omdat dat vanwege de toepasselijkheid van veel reguliere bepalingen wetgevingstechnisch gecompliceerd zou zijn en weinig toegankelijke regelgeving zou opleveren. Graag zouden deze leden van de minister een nadere uiteenzetting ontvangen op welke wijze inpassing van maatregelen ter bestrijding van het terrorisme in de bestaande systematiek kan waarborgen dat het klassieke straf- en strafprocesrecht in de toepassing niet wordt aangescherpt en of met andere woorden specifieke bevoegdheden niet voor een ander doel worden gebruikt.

### **Aanwijzingen versus verdenking**

De leden van de **CDA**-fractie stellen aan de orde de vervanging van het verdenkingsvereiste door het vereiste van aanwijzingen bij toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden in het geval het om terroristische misdrijven gaat. In de memorie van toelichting misten zij een analyse van

de problematiek die in materiële zin overtuigend aantoonde, dat voor effectieve voorkoming van terroristische misdrijven deze verandering nodig is. Voorts merkten zij op, dat het verdenkingsvereiste nimmer los gezien kan worden van delictsomschrijvingen zelf. Juist door de introductie van strafbare voorbereiding – ook voor voorkoming van terroristische misdrijven van groot belang – en uitbreiding van het samenspanningsbegrip tot terroristische misdrijven is al veel eerder sprake van verdenking dan bij toepassing van dat vereiste op andere delicten. De minister heeft in de memorie van toelichting (pagina 9) aanwijzingen omschreven als informatie die feiten en omstandigheden bevat die erop duiden dat daadwerkelijk een terroristisch misdrijf zou zijn of zal worden gepleegd. Wat leveren die aldus omschreven aanwijzingen anders op dan een verdenking?

Toegepast op het begrip samenspanning is bij de behandeling van de Wet terroristische misdrijven vastgesteld, dat daarvan al sprake is bij een overeenkomst tussen twee of meer personen. Met de minister hebben de leden van de CDA-fractie toen de eis dat die samenspanning moet blijken uit enige handeling, afgewezen. Dat neemt niet weg, dat handelingen in onderlinge samenhang bezien de verdenking van samenspanning tot het plegen van een terroristisch misdrijf kunnen opleveren, ook als de concrete afspraak – nog – niet kan worden bewezen. Voor strafbare voorbereiding is een vergelijkbare redenering denkbaar.

De leden van de CDA-fractie zouden dan ook graag de gemiste analyse van de minister willen ontvangen en tevens een uiteenzetting waarin verhelderd wordt hoe het begrip aanwijzingen in de praktijk zal werken en waarin zich dit dan materieel en praktisch onderscheidt van het verdenkingsvereiste, toegepast op strafbare voorbereiding en op samenspanning.

Daarbij stelden zij nog de volgende vragen ter nadere verheldering. Is het juist, dat de aanwijzingen – gezien de gehanteerde definitie – ten minste meervoudig moeten zijn? Anders gezegd: een enkel feit of een enkele omstandigheid is niet voldoende? Hoe verhoudt zich dit tot het voorbeeld van de (enkelvoudige) anonieme tip op pagina 10 van de memorie van toelichting? Indien de minister vervolgens spreekt over moeilijk verifieerbare geruchten rijst de vraag in hoeverre die voldoende kunnen zijn om aan de definitie te voldoen. Datzelfde geldt voor «uitkomsten van dreigingsanalyses van de AIVD». Wat moet men zich hierbij concreet voorstellen? Is het niet zo, dat de mededeling van een burger dat een kennis van hem samen met anderen iets van plan is dat duidt op een terroristische aanslag – dit voorbeeld is ontleend aan de memorie van toelichting direct een verdenking van samenspanning oplevert?

De minister heeft in de memorie van toelichting (pagina 8 en 9) op het voorstel nog opgemerkt, dat aanwijzingen al in het strafrecht een rol spelen, te weten de Jachtwet en de Wet economische delicten. De leden van de CDA-fractie vonden deze argumentatie niet overtuigend. Het gaat daarbij steeds om het strafbaar stellen van de weigering van een persoon om te voldoen aan de vordering van een opsporingsambtenaar om deze toegang te verschaffen tot of in staat te stellen onderzoek te doen in een voertuig of vaartuig. Om die vordering te doen behoeft er geen concrete verdenking te bestaan en volstaan aanwijzingen. Dat behoort echter meer tot de categorie vorderingsbevoegdheden die kunnen worden toegepast zelfs zonder enige aanwijzing, zoals verkeerscontroles.

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om bijzondere opsporingsbevoegdheden zoals stelselmatige observatie en de telefoontap ook al in te zetten tegen personen tegen wie geen verdenking bestaat van een

strafbaar feit (ex art. 27, eerste lid, Sv.) maar tegen personen over wie «aanwijzingen» bestaan die iets te maken hebben met de mogelijkheid van een terroristisch misdrijf. Een moeilijk verifieerbaar gerucht of een dreigingsanalyse van de AIVD kan al zulke aanwijzingen opleveren, er hoeft geen sprake te zijn van betrokkenheid van de persoon bij het misdrijf en zelfs niet van een concreet misdrijf. Wat houden die aanwijzingen dan wel in vragen de leden van de **PvdA**-fractie? Hierover ontspoon zich in de Tweede Kamer een uitvoerige gedachtewisseling. Daarbij bleek dat de minister wel in staat was een wettelijke definitie te geven. «Van aanwijzingen is sprake indien de beschikbare informatie feiten en omstandigheden bevat die erop duiden dat daadwerkelijk een terroristisch misdrijf zou zijn of zal worden gepleegd. Of de informatie aanwijzingen oplevert, zal telkens moeten worden gewogen aan de hand van factoren als betrouwbaarheid, concreetheid en verifieerbaarheid». De minister wilde in het debat toch afzien van een wettelijke omschrijving van het nieuwe begrip «aanwijzingen» omdat hij degenen die ermee moeten werken de ruimte wilde geven om zelf naar bevind van zaken te handelen. Gezien de toch al ruim te noemen omschrijving van het begrip aanwijzingen, betekent dat dat het in feite aan het gezonde verstand van de opsporingsambtenaren wordt overgelaten. Kan de minister duidelijk maken waarom hij in dit onderdeel niet kiest voor het bieden van duidelijkheid in de wet zelf, aan burgers en uitvoerders? Heeft rechtszekerheid in de strijd tegen terrorisme dan zo weinig te betekenen dat de wetgever geen duidelijkheid biedt waar het wel degelijk kan? En hoe is deze opstelling te rijmen met de eisen die art. 8 EVRM stelt voor een toelaatbare inbreuk op het privé-leven in verband met het criterium «noodzakelijk in een democratische samenleving»? In Slivenko t. Letland voert het EHRM aan dat daarbij niet alleen gekeken moet worden naar een «pressing social need» maar ook naar een proportionele inzet van middelen ten opzichte van de doelen en om die proportionaliteit te beoordelen is een heldere wettelijke definitie een vereiste. De aan het woord zijnde leden wezen er nog op dat de redenen om een wettelijke definitie na te streven niet alleen te vinden zijn in de plicht willekeur van de opsporende instanties tegen te gaan, maar ook inspeelt op hun eigen behoefte aan duidelijke richtlijnen door de wetgever die hen dekking zullen verschaffen bij de rechter. Zij wezen er nog op dat alleen al de verschillende interpretaties die blijkens het debat bestaan over vergelijkbare criteria die in gebruik zijn bij de Wet Economische Delicten en de Wet Wapens en Munitie aangeven dat er gemakkelijk verwarring kan optreden.

Een belangrijk element in de voorgestelde verruiming van opsporings- en vervolgingsbevoegdheden is dat toepassing daarvan reeds mogelijk is op basis van «aanwijzingen». De leden van de fractie van **D66** merken op dat dit een tamelijk vaag begrip is, waarmee de vraag rijst of daarmee uit een oogpunt van rechtszekerheid en toepasbaarheid sprake is van een voldoende vast omljnd criterium. In dat verband komt de vraag op of een nadere wettelijke formulering meer houvast zou bieden. Deze leden moeten vaststellen (30 164, nr. 7, p. 15/16) dat de minister daar niet voor voelt en de Tweede Kamer is hem daarin gevolgd. Uit de praktijk van bijvoorbeeld de Wet economische mededinging zou geen behoefte zijn gebleken; er zouden afbakeningsproblemen met bijzondere wetten ontstaan; überhaupt wordt betwijfeld of daadwerkelijk meer duidelijkheid kan worden geboden met een wettelijke formulering en bovendien worden verwante begrippen als «verdenking» evenmin wettelijke gedefinieerd, zonder dat dit tot problemen leidt. Deze leden zijn door deze argumentatie niet overtuigd. Hoewel zij op zichzelf genomen niet behoren tot de school die open juridische termen en begrippen zo volledig mogelijk in rechtsregels wil fixeren, menen zij dat het hier om een wezenlijk element gaat. De aan dit begrip gekoppelde toepassing van de voorgestelde ruimere bevoegdheden kunnen immers ingrijpende juridische gevolgen

hebben. In dat licht vragen deze leden zich af of uit een oogpunt van legaliteit de wetsgeschiedenis voldoende duidelijk zal blijken. De rechtspraktijk zal immers ongetwijfeld verwachtingen koesteren met betrekking tot de toepassing van het begrip «aanwijzingen». Deze leden hebben daarbij niet alleen het oog op politie en justitie, maar ook op de voor de burgers belangrijke principes van zorgvuldigheid en rechtszekerheid. Het open begrip «aanwijzingen» is in dit geval immers gekoppeld aan zeer vergaande bevoegdheden en bepaalt zelfs de reikwijdte daarvan. De kring van personen die betrokken zou kunnen worden bij een verkennend onderzoek is op grond van het criterium «aanwijzingen» immers groter dan het geval is bij «een redelijk vermoeden van schuld». Bovendien rijst de vraag of de rechter met dit wettelijk ongedefinieerde begrip voldoende toegerust mag worden geacht. De rechter zou, gelet op een specifieke oriëntatie op de rechtsbescherming van de verdachte in het licht van het EVRM en de daarop gestoelde Straatsburgse jurisprudentie, geneigd kunnen zijn de term vrij strikt uit te leggen. In het in beweging zijnde politieke en maatschappelijke klimaat zou dit vervolgens negatieve effecten kunnen hebben op de maatschappelijke positie van de rechter. Mede gelet op de Aanwijzingen voor de Regelgeving (par. 4.4, aanw. 121, lid 1), die aangeven dat termen met een weinig bepaalde betekenis behoren te worden gedefinieerd, vernemen de leden van de **D66**-fractie graag van de minister of het juist ingeval van ingrijpende regelgeving als anti-terroriswetgeving en met het oog op de rol en positie van de rechter daarbij toch niet aangewezen lijkt tot strakker omschreven regels te komen.

#### **«Datamining», «profiling» en «Rasterfahndung».**

De leden van de **CDA**-fractie achten benutting van technische mogelijkheden om aan de hand van allerlei, vaak elektronisch opgeslagen of elektronisch in verwerking zijnde data zicht te krijgen op gedrag van personen of groepen van personen ten aanzien van wie aanwijzingen bestaan die aanleiding geven tot een verkennend onderzoek begrijpelijk en proportioneel. Daarbij passen echter enkele kanttekeningen.

In de eerste plaats bestaat het risico dat op enig moment het feit van dat onderzoek en de kring waarbinnen gegevens zijn verzameld publiek wordt. Op dat moment kan een grote mate van maatschappelijke onrust ontstaan, omdat – zoals de minister ook erkent – van velen gegevens kunnen en zelfs zullen zijn verzameld die absoluut niet als verdachte zijn aan te merken. De vraag is in hoeverre daarmee bij het nemen van de beslissing tot toepassing van de bevoegdheid rekening wordt gehouden, resp. op welke wijze wordt voorzien in beheersing van die onrust als het verkennende onderzoek bekend wordt.

In de tweede plaats zullen – afgezien van lekken – het houden van een verkennend onderzoek en de toepassing van allerlei bevoegdheden niet aan rechterlijke controle worden onderworpen, indien het bij dat verkennende onderzoek blijft, c.q. geen notificatie hoeft plaats te vinden die tot zo'n controle aanleiding kan geven. De vraag is dan op welke wijze voorzien wordt in een adequate en periodieke toetsing van het gebruik van deze bevoegdheden en kennisgeving daarvan aan het parlement. Is het *College bescherming persoonsgegevens* daartoe bevoegd? Zo nee, is de minister bereid zo'n toetsing mogelijk te maken en daartoe een wettelijke voorziening te treffen? De leden van de **CDA**-fractie achten dit van groot belang vanwege het risico dat onjuist of lichtvaardig gebruik van deze bevoegdheden tot maatschappelijke onrust en juist radicalisering kan leiden.

## Bewaring zonder ernstige bezwaren

De leden van de **CDA**-fractie hadden goed begrepen, dat voor de bewaring onverminderd een verdenking in de klassieke betekenis van het woord nodig is bij toepassing van het voorgestelde vierde lid van art. 67 Sv en voor gevangenhouding onverminderd ernstige bezwaren nodig blijven. Niettemin blijkt in de literatuur twijfel te bestaan over de houdbaarheid daarvan in het licht van art. 5 en art. 6 EVRM. In dit verband wezen deze leden o.a. op het artikel van Karin Veegens in het NCJM-bulletin nr. 31 (2006) 2, pagina 182–204. Gaarne zouden deze leden daarop een reactie van de minister willen ontvangen.

Bij toetsing aan het EVRM speelt niet alleen de jurisprudentie op art. 8, waar hierboven naar is verwezen, een rol. Belangrijker nog is de toetsing aan art. 5 dat aangeeft wanneer verdragsconforme vrijheidsberoving mogelijk is. In de Tweede Kamer is deze toetsing slechts zijdelings aan de orde gekomen. De leden van de **PvdA**-fractie stelden een uitvoeriger beschouwing op prijs inzake een drietal uitspraken van het EHRM waarbij op drie punten (*reasonable suspicion*, *legitimate purpose* en *lawfulness*) uitspraken gedaan werden over de onrechtmatige detentie van personen die waren opgepakt op verdenking van terroristische misdrijven. (De zaken Fox, Campbell & Hartley t. het Verenigd Koninkrijk, Murray t. het Verenigd Koninkrijk, O'Hara t. het Verenigd Koninkrijk.) Is detentie bij een lichte verdenking op grond van de in deze zaken ontwikkelde criteria juridisch houdbaar, zo wilden de aan het woord zijnde leden vernemen. Als overgegaan wordt tot in bewaring stelling zonder te kijken naar het criterium van de ernstige bezwaren, lijkt art. 5 lid 1 sub c EVRM een obstakel te vormen. Zou het om dit probleem te ondervangen dan niet beter zijn het vereiste van ernstige bezwaren alleen te laten vallen bij ernstige terroristische misdrijven, bijvoorbeeld die waar een strafmaximum van 12 jaar of meer op staat?

De leden van de **D66**-fractie zouden graag een nadere toelichting ontvangen met betrekking tot de vraag hoe de voorgestelde bevoegdheden zich verhouden tot het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM). Met betrekking tot het voorstel om in het geval van verdenkingen van een terroristisch misdrijf het vereiste van ernstige bezwaren voor bewaring niet toe te passen rijst bijvoorbeeld de vraag of de daarmee manifest wordende drempel van een redelijk vermoeden van schuld niet te laag zal blijken. Een formulering als bijvoorbeeld «dringende en zwaarwegende belangen van openbare veiligheid of onderzoek» zou de bewaringsgronden ook verruimen, maar tegelijkertijd minder ingrijpen in de verdedigingsrechten en ook de rechter mogelijkheden bieden eventueel misbruik tegen te gaan. Voorts hebben deze leden aarzelingen bij de voorgestelde geheimhouding van de processtukken gedurende de periode van gevangenhouding. Dit lijkt in die zin moeilijk in overeenstemming te brengen met een bepaling als art. 5 EVRM in verband met de van de reguliere strafvorderlijke termijnen afwijkende lengte van de gevangenhouding.

## Geheimhouding stukken

Voorts legden de leden van de **CDA**-fractie het volgende voor aan de minister in verband met artikel 66 jo 32 Sv. Bij de beslissing de over gevangenhouding, c.q. verlenging daarvan zal ook steeds het belang van het opsporingsonderzoek worden aangevoerd door het OM. In hoeverre kan de officier van Justitie zich dan beroepen op aanwijzingen waarover hij beschikt uit geheime stukken? Anders gezegd: impliceert een beroep op een opsporingsbelang dat de rechter niet kan toetsen dat er onvoldoende grond is om de gevangenhouding te gelasten, c.q. te verlengen?



Nog weer anders gezegd: indien de officier zich beroept op geheime stukken, is het voor de verdediging ondoenlijk om zich daartegen te verweren en evenzeer ondoenlijk om te beoordelen of de rechter zich in zijn beslissing de vordering van de officier te honoreren al dan niet toch heeft laten leiden door de mededeling van de officier. Is de minister het met deze leden eens, dat in dat geval strijd met art. 6 EVRM optreedt?

Terzijde bij dit punt merkten de leden van de CDA-fractie nog het volgende op. Een interessant aspect van de voorgestelde regeling is – in vergelijking tot de situatie die zich kan voordoen bij de afgeschermdde getuige – dat de rechter-commissaris kennis kan nemen van de geheime stukken en – zeker indien deze ontlastend zijn – bevoegd is om de invrijheidsstelling van de verdachte te bewerkstelligen. Dat op zichzelf is een zeer belangrijke waarborg in het gehele stelsel zoals het wetsvoorstel beoogt, maar de leden hier aan het woord achtten dit geen adequate voorziening in het geval de officier voor de vordering gevangenhouding of verlenging heeft beroepen op geheime stukken.

Tegen deze achtergrond vroegen de leden van de CDA-fractie hoe zij de betekenis van het amendement van de Tweede Kamerleden Wolfsen en Weekers op stuknr 17 moesten beoordelen. Op zich achtten zij – in lijn met het Winterwerp-arrest – het juist, dat periodiek wordt vastgesteld of geheime stukken niet aan het voor de verdachte open strafdossier moeten worden toegevoegd. Het amendement is dan ook een welkome verbetering van het wetsvoorstel. Niettemin rijst de vraag naar de praktische betekenis. Het zal voor de raadkamer – zeker bij samenhang met lopende onderzoeken elders – niet eenvoudig zijn om het standpunt van de officier van Justitie te passeren. Hoe ziet de minister dit?

### **Geldingsduur**

Het was de leden van de **PvdA**-fractie opgevallen dat de regering wel precies schijnt te weten welke nieuwe bevoegdheden en maatregelen er nodig zijn, maar niet kan aangeven in hoeverre de praktijk van de opsporing en berechting daarmee gediend zal zijn. Het door de PvdA in de Tweede Kamer gevraagde toetsingskader, dat zou moeten aangeven welke concrete knelpunten door de wetgeving worden verholpen, bleek niet te kunnen worden verstrekt. De voorgestelde maatregelen lijken sterk gericht te zijn op het verhelpen van problemen die gesignaleerd zijn in de rechtsgang tegen één terrorismeverdachte (Samir A.). Dit is een zwakke empirische basis. Onmiskienbaar worden er echter grote inbreuken gemaakt op geldende strafrechtelijke uitgangspunten betreffende onder meer het optreden tegen een verdachte bij aanwijzingen in plaats van een verdenking van een strafbaar feit, het verkennend onderzoek, de toepassingsmogelijkheden van bijzondere opsporingsbevoegdheden, de bewaring buiten het geval van ernstige bezwaren, het vergaande uitstel van inzage in de processtukken. Het komt erop neer dat niemand precies weet hoe de praktijk van de opsporing zal gaan werken, of de maatregelen effectief zullen zijn en of de inperking van rechten en vrijheden van verdachte medeburgers niet te groot zullen zijn. In deze situatie lijkt het de leden van de PvdA-fractie aangewezen de wet wel te aanvaarden (als deze overigens de toets der kritiek kan doorstaan), maar te voorzien van een horizonbepaling. Dat zou betekenen dat na ommekomst van vijf jaar de wet van rechtswege vervalft. Een nieuwe afweging en nieuwe besluitvorming zijn dan vereist om de wet weer van kracht te laten zijn. Deze werkwijze is in het algemeen bij wetgeving niet aan te bevelen, maar in dit bijzondere geval van een afweging tussen grote rechtsgoederen bij onze zekerheid over de effecten toch verstandig. Niet alleen kan zo geleerd worden door ervaring, ook kan over vijf jaar ingespeeld worden op de veranderingen in het internationale terrorisme die zich tegen die tijd

mogelijk zullen hebben voorgedaan. Als ergens een terrein is waar de overheid zijn uiterste best moet doen om zijn leervermogen te vergroten is het wel op dit terrein. Door een novelle in te dienen kan de minister van Justitie aan deze wens voor een horizonbepaling eenvoudig tegemoet komen.

### **Artikelsgewijs**

Tot slot hebben de leden van de **CDA**-fractie nog enkele vragen bij artikelen van het wetsvoorstel.

#### *Artikel I*

Artikel 126za, derde lid.

Binnen hoeveel tijd moet het proces-verbaal worden opgemaakt?

#### *Artikel 126 zc*

Bij algemene maatregel van bestuur wordt de bevoegdheid van personen in dienst van vreemde staten geregeld. Is het niet gewenst deze voor te hangen bij de beide Kamers?

#### *Artikel 126 zk*

In het tweede lid is sprake van korte tijd, in het derde van 12 uur. Hoe verhouden deze tijdsaanduidingen zich tot elkaar? Hoe verhouden zij zich tot begrippen als bekwame spoed?

#### *Artikel II*

Onderdeel A

Hebben de leden van de **CDA**-fractie de stukken juist begrepen als zij de indruk hebben, dat de visie van de minister op de betekenis van het schrappen van het woordje «kennelijk» in de definitie van strafbare voorbereiding overeenkomt met die van E. Gritter en E. Sikkema in hun artikel in *Delikt en Delinkwent* 36 (2006) onder de titel «Bestemming onbekend»?

#### *Artikel IV*

*Onderschrijft de minister de stelling van de leden van de **CDA**-fractie, dat de parlementaire geschiedenis bij wetsvoorstel 29 441 van overeenkomstige toepassing is op de uitleg en toepassing van artikel IV in dit wetsvoorstel?*

#### *Artikel V*

Artikel 126 ug, tweede lid

Wat is te verstaan onder «klaarblijkelijk»?

#### *Artikel 126 zga, eerste en tweede lid*

Welke verdragen schrijven dit voor?

De voorzitter van de commissie,  
Van de Beeten

De wnd. griffier van de commissie,  
Van Dooren