

Vergaderjaar 2007–2008

30 566

Regels inzake het opleggen van beperkende maatregelen aan personen met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid en inzake het weigeren of intrekken van beschikkingen met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 15 februari 2008

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat met betrekking tot het onderhavige wetsvoorstel. Graag beantwoorden wij in deze memorie van antwoord de in het voorlopig verslag gestelde vragen en reageren wij inhoudelijk op de gemaakte opmerkingen. Daarbij zullen wij zoveel mogelijk de in het verslag gehanteerde volgorde aanhouden.

De leden van de **CDA**-fractie kunnen in theorie de wenselijkheid van het voorgestelde instrumentarium onderschrijven, maar hebben de nodige twijfels bij zowel de praktische als de juridische toepasbaarheid. Zij vrezen dat in veel gevallen het opleggen van een maatregel eerder de informatieverzameling door AIVD, politie en Justitie zal doorkruisen en dat daarmee de mogelijkheid om effectief in te grijpen, eerder zal verkleinen. Deze leden kunnen zich toepassing van de voorgestelde maatregelen in feite slechts voorstellen, indien ofwel de overheidsdiensten niet in staat zijn voldoende bewijs voor enig strafbaar feit te vergaren ofwel het gaat om personen van de tweede garnituur of meelopers. Indien de maatregelen kunnen bijdragen aan het streven meelopers in ander vaarwater te brengen, achten zij dit overigens al een nuttige bijdrage van dit wetsvoorstel.

De regering onderkent dat het opleggen van een bestuurlijke maatregel een lopend onderzoek van de AIVD, de politie en/of het openbaar ministerie zou kunnen doorkruisen. Dit moet natuurlijk worden voorkomen. Alvorens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties besluit tot het opleggen van een maatregel, zal deze zich er dan ook terdege van vergewissen dat een voorgenomen maatregel lopende onderzoeken niet in gevaar brengt. In dit verband wordt opgemerkt dat, indien de AIVD of het openbaar ministerie informatie aan de minister verstrekt in het kader van het opleggen van een bestuurlijke maatregel, deze instanties reeds op voorhand de gevolgen voor eigen lopende onderzoeken zullen bezien. Ook de minister zelf – mede door de voorgeschreven overeenstemming met de minister van Justitie – zal in voorkomende gevallen het voornemen tot het opleggen van een maatregel kunnen melden aan de hier bedoelde overheidsdiensten met het oog op het bezien op mogelijke gevolgen voor lopende onderzoeken. Voor zover er een advies van de

CT Infobox ligt om over te gaan tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel, dan zijn de gevolgen voor lopende onderzoeken van de aan het samenwerkingsverband deelnemende overheidsdiensten, waaronder de AIVD, het KLPD en het openbaar ministerie, reeds in het adviestraject betrokken.

Omtrent het toepassingsbereik van de voorgestelde maatregelen merkt de regering het volgende op. In het strafrecht geldt het uitgangspunt dat beperkende maatregelen jegens een bepaalde persoon pas mogelijk zijn indien ten aanzien van deze persoon uit feiten of omstandigheden ten minste een redelijk vermoeden van schuld aan enig strafbaar feit voortvloeit, met andere woorden indien hij als verdachte kan worden aangemerkt. Met het oog op de nationale veiligheid kan het evenwel noodzakelijk zijn om ook in situaties waarbij er (nog) geen redelijk vermoeden van schuld in strafvorderlijke zin is, de bewegingsvrijheid van een persoon aan banden te leggen teneinde terroristische activiteiten of de steun daaraan te voorkomen, althans te bemoeilijken. Dat heeft niets te maken met de door de leden van de CDA-fractie veronderstelde slimheid van betrokkene of een gebrek aan effectiviteit van de overheidsdiensten, maar alles met de waarborgen die gelden voor toepassing van het strafrecht. Overigens laat dit natuurlijk onverlet dat een opsporingsonderzoek, met inbegrip van de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden, al in een eerder stadium kan worden opgestart, namelijk in geval van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf. Een opsporingsonderzoek kan ook worden voortgezet nadat een bestuurlijke maatregel is opgelegd. Anderzijds kan een bestuurlijke maatregel onder omstandigheden ook worden opgelegd nadat een verdachte door de strafrechter is vrijgesproken. Het bovenstaande maakt duidelijk dat het wetsvoorstel niet is geschreven voor randfiguren, meelopers of sympathisanten. Er moet van betrokkene een reële en serieuze dreiging uitgaan, blijkend uit gegevens van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, het openbaar ministerie, het KLPD of andere relevante overheidsdiensten. Zolang die dreiging er niet is, kan niet aannemelijk worden gemaakt dat de maatregel noodzakelijk is met oog op de bescherming van de nationale veiligheid. Het opleggen van beperkende maatregelen aan personen die er weliswaar blijf van geven niet onsympathiek te staan ten opzichte van doel en middelen van terroristische organisaties, maar die zelf nog geen bedreiging voor de nationale veiligheid vormen, zou zelfs averechts kunnen uitpakken. Voor deze groep is een andere aanpak vereist. Wij verwijzen daarvoor naar het Actieplan polarisatie en radicalisering 2007–2011, dat is opgesteld in nauw overleg met onder andere de VNG en een aantal gemeenten (Kamerstukken II 2006/07, 29 754, nr. 103).

De leden van de CDA-fractie blijven sceptisch ten aanzien van de uitvoerbaarheid. Zij vragen de regering een overtuigende uiteenzetting van de praktische uitvoering te geven.

Voorop staat dat geen elke situatie gelijk zal zijn en dat voor elke maatregel dus een afzonderlijk pakket van handhavingsmaatregelen zal moeten worden vastgesteld. De aard van de dreiging en de achtergrond van de situatie zijn in hoge mate bepalend voor de handhavingspraktijk en de intensiteit ervan. Indien een persoonsverbod wordt opgelegd, is de kans groot dat dit gepaard gaat met persoonsbeveiliging van de bedreigde persoon. De persoonsbeveiligers zullen worden geïnformeerd over de maatregelen en worden uitgerust met signaleringsinformatie, zodat zij ook daadwerkelijk kunnen voorkomen dat betrokkene in de buurt van de bedreigde persoon komt. Bij de handhaving van een gebiedsverbod is – naast de al genoemde omstandigheden – ook de aard van het verboden gebied van invloed. Uiteraard worden de politiefunctionarissen, medewerkers van de Koninklijke marechaussee (o.a. op Schiphol) en toezichthouders die werkzaam zijn in het gebied en – bij evenementen – ander beveiligingspersoneel voorzien van signaleringsinformatie. Bij

evenementen met toegangscontrole kan aldus worden voorkomen dat betrokkene toegang krijgt tot het evenement. Bij openbare evenementen worden politie, toezichthouders en beveiligingspersoneel geïnstrueerd op signalering van de bewuste persoon. In zeer ernstige gevallen zal moeten worden gekozen voor permanente observatie van betrokkene, maar dat zal niet altijd noodzakelijk zijn. De handhaafbaarheid van beide maatregelen kan worden vergroot door gelijktijdige oplegging van een meldingsplicht. Zodra betrokkene zich niet meldt, kan zo nodig een zoekactie in gang worden gezet. Tegelijkertijd kan de politie extra beveiliging instellen bij het bedreigde object of de bedreigde persoon. Mede omdat de maatregelen waar het hier om gaat, naar verwachting incidenteel zullen worden opgelegd, acht de regering dit een uitvoerbare aanpak.

Het valt de leden van de CDA-fractie op dat pas nadat de Raad van State daartoe in zijn advies had opgeroepen, de regering in de memorie van toelichting verslag deed van de opvattingen over beide hoofdonderwerpen in de wet uit kringen van betrokken autoriteiten. Zij vragen, onder verwijzing naar de motie-Van Thijn (Kamerstukken I 2003/04, 28 831, B), of de Kamer ervan uit kan gaan dat de weergave van de bevindingen van de betrokken autoriteiten en adviesorganen alsmede de reactie van de regering hierop in de toekomst standaard zal worden opgenomen in de memorie van toelichting bij wetsvoorstellen.

Voordat het wetsvoorstel aan de Raad van State werd aangeboden, was het ontwerp ter advisering voorgelegd aan het College van procureurs-generaal, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, de Raad voor de Rechtspraak, de Nederlandse Orde van Advocaten en de Raad van Hoofdd-commissarissen. Een weergave van de uitgebrachte adviezen en een uitgebreide reactie van de regering daarop was in een afzonderlijke paragraaf in de memorie van toelichting opgenomen. Het viel de Raad van State evenwel op dat over het ontwerp geen advies was gevraagd aan het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Dit was inderdaad een ommissie die terstond is rechtgezet. Het ontwerp is alsnog ter advisering aan de VNG en het IPO voorgelegd en beide organen zijn in de gelegenheid gesteld om voor de indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer hun zienswijze aan de regering kenbaar te maken. De weergave van deze adviezen en de reactie van de regering is vervolgens in de memorie van toelichting opgenomen (paragraaf 11). Voor de reactie van het kabinet op de motie-Van Thijn verwijzen wij naar de brief van de minister van Justitie, mede namens de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, van 11 augustus 2005 en de brief van de minister van Justitie van 4 november 2005 (Kamerstukken I 2005/06, 28 831, F).

De leden van de CDA-fractie stemmen in met de evaluatiebepaling, maar vragen zich af hoe tot het tijdstip van de evaluatie voorzien is in het toezicht en welke daarbij in de visie van de regering de leidende beoordelingscriteria (dienen te) zijn van de uitvoeringspraktijk.

Overeenkomstig het voorstel van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tijdens de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel in de Tweede Kamer (Handelingen II 2006/07, blz. 2856) zullen wij in ieder geval tot het tijdstip van evaluatie periodiek rapporteren hoe vaak de maatregelen zijn toegepast en op welke gronden dat is gebeurd. Deze rapportage zal worden opgenomen in de voortgangsrapportage terrorismebestrijding die wij ieder halfjaar aan de Tweede Kamer doen toekomen. Wij zullen daartoe gebruik maken van gegevens van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb). De NCTb is werkzaam onder verantwoordelijkheid van zowel de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als de minister van Justitie en het ligt daarom in de rede dat de NCTb de voorbereiding van de besluitvorming zal verzorgen en de uitvoering ervan zal coördineren. De NCTb staat doorlopend in

contact met het lokale gezag en met de uitvoerende politiediensten. Daardoor heeft de NCTb permanent zicht op de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de maatregelen en op de handhavingspraktijk. De NCTb zal zorg dragen voor een frequente beoordeling van de noodzaak tot voortzetting van de maatregelen en advisering daarover aan de ministers, mede in het licht van subsidiariteit en proportionaliteit van de getroffen voorziening.

Deze leden vragen of het niet wenselijk is dat een commissie van toezicht zoals bij de AIVD toezicht houdt op het gebruik van de onderhavige bevoegdheden. Het risico doet zich immers voor dat betrokkenen van die rechtsbescherming geen gebruik zullen maken. Zo'n commissie zou volgens hen ook een rol kunnen vervullen bij het monitoren van het gebruik van de bijzondere bevoegdheden tot opsporing van terroristische misdrijven, bedoeld in de artikelen 126za tot en met 126zs Sv. Daarbij merken deze leden op dat lang niet al het strafvorderlijk optreden aan het oordeel van de strafrechter wordt onderworpen.

De regering acht het niet nodig dat een commissie van toezicht wordt belast met het toezicht op het gebruik van de bevoegdheden uit het onderhavige wetsvoorstel. Wij zien niet in waarom, zoals deze leden veronderstellen, zich nu juist hier het risico voordoet dat betrokkenen van de geboden rechtsbescherming geen gebruik zullen maken. Het gaat hier om een weliswaar zwaar, maar overigens normaal bestuursrechtelijk instrumentarium waarvoor de gebruikelijke rechtsbescherming wordt geboden. Wij teken daarbij nog aan dat, voor zover de informatie op basis waarvan een maatregel wordt opgelegd, afkomstig is van de AIVD of de MIVD, de Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten reeds op grond van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 belast is met het toezicht op de rechtmatigheid van de informatieverwerking door deze diensten.

De leden van de CDA-fractie constateren terecht dat lang niet al het strafvorderlijk optreden aan het oordeel van de strafrechter wordt onderworpen. Slechts een deel van alle resultaten van de onderzoekshandelingen en opsporingactiviteiten van politie en openbaar ministerie wordt gebruikt in de strafzaken die aan de strafrechter worden voorgelegd. Wij menen echter dat daaraan niet de conclusie behoeft te worden verbonden dat een onafhankelijke commissie belast zou moeten worden met het toezicht op de uitoefening van (bijzondere) opsporingsbevoegdheden. Juist omdat het geregeld voorkomt dat de inzet van opsporingsbevoegdheden niet meer achteraf door de strafrechter wordt getoetst, gelden er andere waarborgen. Wij wijzen in dit verband op de toetsing binnen het openbaar ministerie door de centrale toetsingscommissie en het College van procureurs-generaal, op de notificatieverplichting als voorzien in artikel 126bb Sv en op het bestaan van beklagrecht bij de toepassing van veel opsporingsbevoegdheden. Daarnaast kan elke burger aanspraak maken op kennisneming van de gegevens die (mogelijk) over hem worden verwerkt bij de politie of het openbaar ministerie. Aangaande de bijzondere bevoegdheden tot opsporing van terroristische misdrijven brengen wij nog graag in herinnering dat de minister van Justitie uw Kamer bij gelegenheid van de plenaire behandeling van het desbetreffende wetsvoorstel (30 164) heeft toegezegd de werking van de nieuwe wetgeving te zullen monitoren en daarover het parlement jaarlijks te zullen informeren (Kamerstukken I 2006/2007, blz. 5218 e.v.). Het WODC heeft daartoe een monitor ontwikkeld. De rapportages op basis van dit instrument zullen inzicht kunnen geven in de toepassing van deze wetgeving en de effectiviteit van de bestaande waarborgen voor een proportioneel gebruik van de ruimere opsporingsbevoegdheden.

De leden van de CDA-fractie vinden het een belangrijk gemis dat in de stukken niet of nauwelijks uiteengezet wordt dat de maatregelen inderdaad kortdurend zullen kunnen zijn. Zij vragen de regering welke feiten of

omstandigheden zich moeten voordoen vooraleer de minister gehouden is tot intrekking over te gaan.

Het gaat om preventieve maatregelen; de duur ervan is primair afhankelijk van de vraag of zij deze preventieve doelstelling nog steeds dienen. De wettelijke periode van drie maanden voor de oorspronkelijke beschikking en voor de verlengingsbeschikkingen heeft dan ook in de allereerste plaats tot doel te bewerkstelligen dat ten minste eens per drie maanden – in het belang van betrokkene – een nieuwe integrale afweging wordt gemaakt ten aanzien van de noodzaak van (het voortduren van) de maatregel. Indien betrokkene zijn gedrag niet wijzigt, blijft de van hem uitgaande dreiging bestaan en zal er dus steeds een grond zijn voor verlenging, met inachtneming van het maximum van twee jaar. Het kan evenwel niet worden uitgesloten dat betrokkene, al dan niet als direct gevolg van de opgelegde maatregelen, zijn gedrag in positieve zin wijzigt. Als door objectieve informatie van bijvoorbeeld de inlichtingen- en veiligheidsdiensten wordt bevestigd dat er van betrokkene geen aantoonbare dreiging meer uitgaat, is er aanleiding de maatregel in te trekken. Andere nieuwe feiten en omstandigheden die nopen tot intrekking, zijn bijvoorbeeld: vertrek uit Nederland, het in voorlopige hechtenis nemen van betrokkene omdat hij wordt verdacht van een misdrijf, of een andere vorm van vrijheidsbeneming zoals gedwongen opname in een psychiatrisch ziekenhuis. Het gaat dus niet alleen om die gevallen waarin betrokkene zijn gedrag heeft verbeterd, maar ook om alle gevallen waarin er geen redelijk belang meer is een bestuurlijke maatregel te laten voortduren.

De leden van de CDA-fractie hebben bedenkingen bij de wijze waarop de afwijzing van aanvragen en de intrekking van beschikkingen in dit wetsvoorstel wordt gerealiseerd. In het bijzonder vinden deze leden het ongelukkig dat het betrokken bestuursorgaan zowel bestuursrechtelijk als civielrechtelijk verantwoordelijk is. Zij vragen waarom niet is gedacht aan een aanwijzingsbevoegdheid voor de minister in individuele gevallen, en vragen of de bewindslieden bereid zijn om na de evaluatie en onafhankelijk van die evaluatie een dergelijke formule over drie jaar nader te bezien. In de memorie van toelichting heeft de regering gesteld dat de verantwoordelijkheid – en daarmee de civielrechtelijke aansprakelijkheid voor de intrekking van een beschikking die achteraf door de rechter onrechtmatig is verklaard, in beginsel ligt bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen. De wettelijk vereiste verklaring van geen bezwaar van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is – zo wordt in de memorie van toelichting gesteld – geen reden om bij voorbaat uit te gaan van volledige aansprakelijkheid van de staat voor de gevolgen van een eventuele onrechtmatigheid van het besluit dat na verlening van die verklaring van geen bezwaar is genomen. Men moet hierin niet meer lezen dan er staat, en zeker niet dat de regering de aansprakelijkheid bij voorbaat volledig legt bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen. Van geval tot geval zal moeten worden bezien wie aansprakelijk is, en hoever ieders aansprakelijkheid reikt, waarbij het vanzelfsprekende uitgangspunt is dat ieder bestuursorgaan verantwoordelijk is voor zijn eigen besluiten: de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor het afgeven van de verklaring van geen bezwaar, het betrokken bestuursorgaan is verantwoordelijk voor de uiteindelijke intrekking van de beschikking. Indien hieruit een civielrechtelijke aansprakelijkheid zou voortvloeien, moet per geval worden bezien hoe die aansprakelijkheid tussen enerzijds de Staat der Nederlanden en anderzijds de (publiekrechtelijke) rechtspersoon waarvan het betrokken bestuursorgaan onderdeel is, moet worden verdeeld.

Er is afgezien van een aanwijzingsbevoegdheid voor de minister, omdat deze aldus rechtstreeks verantwoordelijk zou worden voor de uitoefening van bevoegdheden en de uitvoering van wet- en regelgeving waarvan het

de minister in veel gevallen aan de noodzakelijke kennis ontbreekt om een integrale afweging te kunnen maken. Niettemin zeggen wij toe dat wij, mede aan de hand van de praktijkervaringen, de mogelijkheden en modaliteiten van een aanwijzingsbevoegdheid zullen betrekken bij de evaluatie over drie jaar. Wij zien geen reden om dat los van de evaluatie te doen.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering om een beschouwing te wijden aan de lading van het begrip «nationale veiligheid» gehanteerd in dit wetsvoorstel en in de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (Wiv 2002) ten opzichte van die in de Wet politiegegevens waar (tevens) gesproken wordt van «zwaarwegende algemene belangen». Ook de leden van de fractie van de PvdA hebben vragen voor de inhoud en reikwijdte van het begrip nationale veiligheid.

Het gebruik van het begrip nationale veiligheid in het wetsvoorstel heeft eerst en vooral tot doel het te beschermen belang – en daarmee het doel van de bestuurlijke maatregelen – te omschrijven. Het begrip nationale veiligheid is ontleend aan het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). In het EVRM is het begrip «nationale veiligheid» een van de doelcriteria op grond waarvan beperkingen mogelijk zijn op het daar gegarandeerde recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer ex artikel 8 dan wel het recht op bewegingsvrijheid ex artikel 2 van het vierde Protocol. Overigens bestaat er over de inhoud en de reikwijdte van dit begrip als zodanig geen jurisprudentie van het Europese Hof voor de rechten van de mens. Wel heeft het Europese Hof verschillende uitspraken gedaan waarbij de nationale veiligheid aan de orde was. Uit deze uitspraken kan worden opgemaakt dat de nationale veiligheid in het geval van het verrichten van terroristische activiteiten in het geding is.

Het begrip nationale veiligheid wordt in de Wiv 2002 gebruikt als overkoepelend begrip voor de activiteiten van de beide inlichtingen- en veiligheidsdiensten (AIVD en MIVD) en heeft daar in beginsel dezelfde betekenis en reikwijdte als in het onderhavige wetsvoorstel. Voor een uitgebreide uiteenzetting over dit begrip kan worden verwezen naar de wetsgeschiedenis van de Wiv 2002, in het bijzonder naar de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 1999/2000, 25 877, nr. 8, blz. 18–20). Een nadere invulling van het begrip nationale veiligheid geschiedt door de – wettelijke verplichte – aanduiding van de aandachtsgebieden waarop de diensten zich in het afgelopen en het lopende jaar richten in hun respectievelijke jaarverslagen (zie artikel 8 Wiv 2002). Het in de Wet politiegegevens gebruikte begrip «zwaarwegend algemeen belang» omvat (veel) meer dan alleen de nationale veiligheid. De Wet politiegegevens biedt de mogelijkheid om politiegegevens aan derden te verstrekken in het kader van samenwerkingsverbanden met andere personen of instanties en in incidentele gevallen (artikelen 18 tot en met 20). Voor beide verstrekingsgronden geldt dat de verstrekking noodzakelijk moet zijn met het oog op een zwaarwegend algemeen belang en dat de verstrekking overeenstemt of verenigbaar is met het doel waarvoor de politie de gegevens zelf verwerkt. Blijkens de memorie van toelichting is het criterium van het zwaarwegend algemeen belang ontleend aan artikel 8, vierde lid, van de Richtlijn nr. 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PbEG van 24 oktober 1995, L 281). Ter implementatie van deze richtlijn is dit criterium neergelegd in artikel 23, eerste lid, onder e, van de Wet bescherming persoonsgegevens. Gelet op artikel 8, tweede lid, van het EVRM, dient onder het begrip zwaarwegend algemeen belang te worden verstaan het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten

en vrijheden van anderen (Kamerstukken II 2005/06, 30 327, nr. 3, blz. 74). Hieruit kan worden afgeleid dat het begrip nationale veiligheid in de Wet politiegegevens een voorbeeld is van een zwaarwegend algemeen belang dat, na afweging van de belangen, een beperking van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer rechtvaardigt.

De leden van de CDA-fractie vragen in dit verband voorts hoe het in dit wetsvoorstel voorziene complex van mogelijke maatregelen zich verhoudt tot die waartoe onlangs is besloten onder de noemer «Strategie nationale veiligheid».

De Strategie nationale veiligheid richt zich op de bescherming van de samenleving en bevolking op eigen grondgebied tegen interne en externe dreigingen. In de strategie is een overzicht opgenomen van negen dreigingen zoals die thans zijn geïdentificeerd; terrorisme is daarbij benoemd als een van de bedreigingen van de nationale veiligheid. De bedoelde werkwijze stelt het kabinet in staat om te bepalen welke dreigingen de nationale veiligheid in gevaar kunnen brengen en hoe op die dreigingen kan worden geanticipeerd (ongeacht de aard en herkomst ervan). De bevoegdheden in het onderhavige wetsvoorstel kunnen worden gezien als maatregelen die tot doel hebben te voorkomen dat de dreiging van terrorisme zich manifesteert.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts of de in artikel 2 genoemde maatregelen ook minderjarigen betreffen, en zo ja, wat dan de positie is van ouders, verzorgers en/of gezinsvoogd.

Minderjarigen worden niet uitgesloten van de maatregelen. Gelet op de aard van de gedragingen en de dreiging die van betrokkene moet uitgaan, is het vrijwel uitgesloten dat een maatregel aan jeugdigen jonger dan zestien jaar zal worden opgelegd, en mag ervan uit worden gegaan dat slechts in uitzonderlijke gevallen een maatregel aan een zestien- of zeventienjarige zal worden opgelegd. De minderjarige is zelf verantwoordelijk voor het naleven van een opgelegde maatregel en voor de strafrechtelijke gevolgen van het niet-naleven van een maatregel. De bepalingen inzake het jeugdstrafrecht (Titel VIII A van het Wetboek van Strafrecht) zijn alsdan van toepassing. De positie van ouders, verzorgers of voogden is niet anders dan te doen gebruikelijk bij minderjarigen.

Deze leden vragen wat het nut is van de aanduiding ondersteuning in het criterium «een persoon die op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan».

Bij ondersteuning moet worden gedacht 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. Ondersteuning ligt inderdaad dicht aan tegen het strafrechtelijke begrip «deelneming». Zoals ook al in antwoord op eerdere vragen van deze leden is gesteld, gaat het bij de bestuurlijke maatregelen evenwel om personen die (nog) niet strafrechtelijk kunnen worden aangepakt, omdat er nog geen sprake is van een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit. Van «deelneming» of «medeplichtigheid» aan een strafbaar feit is dus nog geen sprake. Niettemin acht de regering het gewenst dat aan personen die men in strafrechtelijke zin zou kunnen aanmerken als medeplichtigen indien er een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit zou zijn, een bestuurlijke maatregel kan worden opgelegd. De toevoeging van het begrip ondersteuning heeft derhalve naar het oordeel van de regering wel degelijk een zelfstandige betekenis.

De leden van de CDA-fractie vragen of het niet beter ware geweest in de wet zelf op te nemen dat er sprake moet zijn een van een samenstel van gedragingen waaruit een bepaald patroon naar voren komt.

Het wettelijke criterium is «een persoon die op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan». Het gebruik van het meervoud wijst er al op dat een enkele gedraging onvoldoende grond is om een maatregel op te leggen. Dat het moet gaan om een samenstel van gedragingen waaruit een bepaald patroon naar voren komt, ligt naar ons oordeel besloten in het vereiste dat een persoon *op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met* terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Mocht daarover toch nog onduidelijkheid kunnen bestaan, dan valt uit de wetsgeschiedenis ondubbelzinnig af te leiden hoe dit criterium moet worden geïnterpreteerd.

Ook vragen deze leden hoe zij het «doorgaans» moeten interpreteren dat in de nota naar aanleiding van het verslag is vermeld op blz. 4.

Deze leden verwijzen naar de volgende zin: «Ten aanzien van de term «gedragingen» wijzen wij erop dat het doorgaans niet gaat om een enkele gedraging, maar om een samenstel van gedragingen waaruit een bepaald patroon naar voren komt dat een bedreiging oplevert van de nationale veiligheid». Teruglezend moeten wij constateren dat het woord «doorgaans» hier ten onrechte is gebruikt. Een enkele gedraging kan op zichzelf beschouwd geen grond vormen voor het opleggen van een bestuurlijke maatregel als bedoeld in het onderhavige wetsvoorstel. Een dergelijke grond kan alleen gevonden worden in de samenhang van een bepaalde gedraging met andere gedragingen.

De leden van de CDA-fractie vragen of zij het goed begrijpen wanneer zij opmerken dat de gedragingen, bedoeld in artikel 2, ook altijd aanwijzingen opleveren in de zin van wetsvoorstel 30 164. Daarnaast vragen zij of gedragingen ook minder kunnen opleveren dan aanwijzingen.

De genoemde begrippen hebben een verschillende betekenis en functie. Wetsvoorstel 30 164 betreft wijzigingen in het Wetboek van Strafvordering met het oog de verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven, welke wijzigingen op 1 februari 2007 in werking zijn getreden (wet van 20 november 2006, Stb. 580). Het daarin gehanteerde begrip «aanwijzingen» van een terroristisch misdrijf maakt de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden onder gezag van de officier van justitie mogelijk. Van aanwijzingen is sprake als de beschikbare informatie feiten en omstandigheden bevat die erop duiden dat daadwerkelijk een terroristisch misdrijf zou zijn of zal worden gepleegd (Kamerstukken II 2005/06, 30 164, nr. 12, blz. 3).

De indicatie dat betrokkene in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan, wordt in het onderhavige wetsvoorstel gegrond op «gedragingen» van betrokkene. Daarbij gaat het niet om een enkele gedraging, maar om een samenstel van gedragingen waaruit een bepaald patroon naar voren komt dat een bedreiging oplevert van de nationale veiligheid. Het is niet vereist dat binnen dat patroon van gedragingen concrete strafbare feiten te ontwaren zijn. Dat betekent ook dat er nog geen aanwijzingen behoeven te zijn die op een terroristisch misdrijf duiden op grond waarvan de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden mogelijk is.

Op blz. 12 van de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat de bestuurlijke maatregelen – in vergelijking met de vrijheidsbenemende maatregelen uit het strafrecht – gepaard gaan met een minder indringende inmenging in de grondrechten van betrokkenen. Er wordt daar niet, zoals deze leden veronderstellen, de vergelijking getrokken met strafvorderlijke maatregelen zoals de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden, maar met vrijheidsbenemende maatregelen zoals de voorlopige hechtenis. De bestuurlijke maatregelen hebben een vrijheidsbeperkend karakter en zijn daarom minder ingrijpend voor de betrokkene.

De leden van de CDA-fractie vragen of er sprake is van een nieuw verbod waarvoor nieuwe termijnen gaan lopen, indien uit een persoonsverbod dat verscheidene personen betreft, een persoon wordt geschrapt. Dezelfde vraag hebben zij bij een gebiedsverbod dat betrekking heeft op verscheidene objecten of locaties, en bij een combinatie van verboden en meldingsplicht.

Artikel 3 kent de mogelijkheid een opgelegde maatregel tussentijds te wijzigen, zowel ten gunste als ten nadele van betrokkene. In alle gevallen waarin van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt, gaat het om het tussentijds wijzigen van een opgelegde maatregel, en niet om een nieuwe maatregel waarvoor nieuwe termijn gaan lopen.

Deze leden vragen de regering een voorbeeld te geven van een situatie waarin een schriftelijke beslissing niet mogelijk is. Tevens vragen zij de regering toe te lichten waarom het denkbaar is dat een schriftelijke vastlegging toch enkele dagen moet duren.

Slechts in uitzonderlijke gevallen zal het niet mogelijk zijn een maatregel schriftelijk op te leggen. Gedacht kan worden aan een onverwachte vrij spraak of een onverwacht ontslag uit voorlopige hechtenis van een persoon die overigens wel voldoet aan de criteria van het onderhavige wetsvoorstel. In zo'n geval kan het noodzakelijk zijn terstond een gebieds- of persoonsverbod op te leggen, waarbij de tijd om de beslissing vooraf op schrift te stellen, ontbreekt. De beslissing moet vervolgens wel «onverwijld» op schrift worden gesteld en op de gebruikelijke wijze aan betrokkene bekend worden gemaakt (artikel 3, zesde lid). Blijkens de nota naar aanleiding van het verslag wijst het begrip «onverwijld» op een zeer korte tijdsperiode, in ieder geval niet langer dan enkele dagen. Het lijkt overigens niet goed denkbaar dat het op schrift stellen en bekend maken van de beslissing daadwerkelijk enkele dagen zal duren. Er zal altijd naar worden gestreefd dat nog dezelfde dag of uiterlijk de volgende dag te doen.

De leden van de **PvdA**-fractie ondersteunen de wenselijkheid om preventief op te kunnen treden tegen dreigende terroristische activiteiten. Zij hebben echter reserves bij de strategie van het wetsvoorstel bij de (onbedoelde) effecten van de maatregelen op de radicalisering van de betrokkene zelf, diens vriendenkring, familie, relaties en sympathisanten in de maatschappij in den brede.

Uiteraard wordt een besluit over de onderhavige maatregelen op zorgvuldige wijze voorbereid. Naast informatie – niet alleen van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten maar ook van de politie, het openbaar ministerie etc. – over de dreiging die van een persoon uitgaat, worden ook de (hoofd- en neven)effecten van een maatregelen meegewogen. De kans op (versterking van) radicalisering is een van die aspecten. Wij zullen ons daarbij laten adviseren door de lokale autoriteiten. Daarbij is uiteraard niet uitgesloten dat, nadat een integrale afweging heeft plaatsgevonden, geoordeeld wordt dat de dreiging van dien aard is dat het nemen van preventieve maatregelen moet prevaleren. Het belang van prudent optreden en een terughoudend gebruik van preventieve bevoegdheden, zoals de leden van de PvdA-fractie benadrukken, wordt daarbij door ons onderschreven. Overigens is niet uitgesloten dat het lokale bestuur flankerende voorzieningen treft die de kans op toename van radicalisering verkleinen. Deze voorzieningen kunnen zich niet alleen op de betrokken persoon richten, maar ook op diens omgeving. Wij zullen ons bij elk besluit daarover verstaan met de burgemeester van de woonplaats van de betrokkene.

Deze leden vrezen dat de symboliek van maatregelen die erop neerkomen dat de methodes van de politiestaat worden ingezet door de rechtsstaat, averechts kan werken.

Voor zover van deze opmerking van deze leden de suggestie mocht uitgaan dat met het wetsvoorstel methodes van de politiestaat worden

geïntroduceerd, wil de regering dit met klem ontkennen. De maatregelen zijn getoetst aan de Grondwet en het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. De maatregelen zijn met tal van waarborgen omringd en zijn onderhevig aan controle door de onafhankelijk rechter.

Deze leden zijn ook bezorgd over de open omschrijvingen van de termen waaronder de bevoegdheden worden ingezet, en de moeilijkheid die de rechter zal hebben om zulke open termen te toetsen in het door de regering correct aangeduide rechtsstatelijke en mensenrechtelijke kader. Wij wijzen deze leden erop dat de genoemde termen alsmede het kader ervan uitvoerig zijn toegelicht in de parlementaire stukken. Bij de toetsing van het besluit zal de rechter zijn oordeel vormen mede tegen de achtergrond van deze begripsafbakening. Bij elk besluit zullen wij – de motiveringsplicht uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) gebiedt hier ook toe – de noodzaak van de getroffen maatregelen toelichten in het perspectief van de regeling. De rechter zal toetsen of de maatregel past binnen de reikwijdte van de wet.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering meer kan zeggen over het in de memorie van toelichting (blz. 13) vermelde risico van discriminatoire toepassing van de maatregelen.

Zoals in de memorie van toelichting is verwoord, is de regering van oordeel dat er geen enkele reden is om aan te nemen dat specifieke bevolkingsgroepen disproportioneel getroffen zullen worden door de voorgestelde maatregelen. In aanvulling daarop hechten wij eraan te benadrukken, zoals eerder gedaan in de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2006/07, 30 566, nr. 6, blz. 5–6), dat het voorstel voorziet in formele toepassingcriteria die zijn gericht op gedragingen van personen. Het gaat er niet om wie iemand is, het gaat erom wat iemand doet. Dit biedt evenals bij de toepassing van andere interveniërende overheidsmaatregelen de primaire waarborg tegen willekeurig of discriminatoir optreden en stigmatisering. Daarnaast voorziet het voorstel in rechtsbeschermingsmogelijkheden waarmee eventuele onjuistheden in de wetstoepassing kunnen worden gecorrigeerd. Ook anderszins zijn er instellingen die het feitelijk handelen van betrokken ambtenaren kunnen toetsen, zoals klachtencommissies en in het bijzonder de Nationale ombudsman. Hier gaat ook een preventieve werking van uit. Bovenal, zo hebben wij ook eerder benadrukt, is het evenwel de professionaliteit van de betrokken ambtenaren zelf die garandeert dat zij in de uitoefening van hun functie behoorlijk handelen. Van een risico voor discriminatoire toepassing of een voedingsbodem voor radicalisering en stigmatisering is in zoverre dan ook volstrekt geen sprake. Dat er mogelijk personen zullen zijn die zich door maatregelen, gericht tegen hen of hun naasten, gediscrimineerd voelen of daarin aanleiding zien tot verdere radicalisering, martelaarschap of (vermeende) discriminatoire toepassing, valt evenwel uiteraard nooit uit te sluiten, evenmin als dat bij ander dwingend overheids-handelen het geval is. Voor wat betreft het aan de kaak stellen van (vermeende) discriminatoire praktijken zijn er waarborgen om daartegen in verweer te komen, zoals hiervoor aangegeven. Om daarnaast de genoemde radicalisering effectief te bestrijden, volgt het kabinet een beleid dat gestoeld is op drie sporen, te weten: versterking van de binding aan de samenleving, het vergroten van de weerbaarheid van de samenleving en het actief ingrijpen. Wij verwijzen daarvoor naar het eerdergenoemde Actieplan polarisatie en radicalisering 2007–2011.

De leden van de PvdA-fractie vragen onder welke omstandigheden de bestuursrechter inzage kan krijgen in achterliggende gegevens die het besluit van de minister dragen.

In het kader van het onderhavige wetsvoorstel kan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in overeenstemming met de

minister van Justitie op basis van artikel 2 een bestuurlijke maatregel opleggen. Indien tegen het besluit van de minister beroep is ingesteld bij de bestuursrechter, is het onder bepaalde omstandigheden mogelijk om uitsluitend de rechter inzage te verlenen in de achterliggende gegevens. In het kader van de beroepsprocedure zijn partijen op grond van artikel 8:27 en 8:28 van de Awb desgevraagd verplicht alle inlichtingen aan de rechtbank te verschaffen. Het moge duidelijk zijn dat er een uitzondering dient te worden gemaakt, voor zover de minister beschikt over vertrouwelijk informatie. Hierin voorziet artikel 8:29 van de Awb. 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 zij van de inlichtingen kennis zal kunnen nemen. Indien de rechtbank dit beroep gerechtvaardigd acht, vervalt de verplichting gegevens te verstrekken. Slechts indien de andere procespartij daartoe toestemming verleent, kan de rechtbank mede op grond van deze inlichtingen uitspraak doen. In de regel blijkt die toestemming ook te worden verleend, in welk geval de rechter in staat is een volledige toetsing te verrichten (zie o.a. ABRvS 18 september 2006, AB 2007, 62 inzake ongewenstverklaring van een vreemdeling op grond van een ambtsbericht van de AIVD). Blijkens de bestaande jurisprudentie in het vreemdelingenrecht inzake het weigeren van toestemming om uitsluitend de rechter te laten kennisnemen van de bepaalde informatie, komt het weigeren van toestemming om mede op grondslag van die vertrouwelijke informatie uitspraak te doen, in beginsel voor risico van de appellante (ABRvS 23 juni 2003, JV 2003/341, NAV 2003/236). Zoals wij eerder in de memorie van toelichting hebben aangegeven, hebben wij geen reden om aan te nemen dat dit bij de toetsing door de bestuursrechter van een maatregel, genomen op grond van dit wetsvoorstel, tot een ander resultaat zou leiden. Het spreekt vanzelf dat wij de ontwikkelingen in de jurisprudentie nauwgezet zullen volgen. Verstrekking van inlichtingen of het inzenden van stukken zal alleen geschieden indien de geheimhouding op voorhand gewaarborgd is. Daarover dient de rechtbank derhalve eerst uitspraak te doen. Over de precieze invulling worden vervolgens nadere afspraken gemaakt met de rechtbank. Indien de rechtbank van oordeel is dat de minister ten onrechte weigert inlichtingen te verschaffen of stukken over te leggen, kan de rechtbank daaruit de gevolgtrekkingen maken die haar geraden voorkomen (artikel 8:31 van de Awb).

Naast de artikelen 8:27 en 8:28 van de Awb is het mogelijk dat de rechtbank in het kader van het vooronderzoek de minister verzoekt schriftelijk inlichtingen te geven en onder hem berustende stukken in te zenden (artikel 8:45 van de Awb). De minister is als bestuursorgaan verplicht hieraan gehoor te geven, zij het dat artikel 8:29 van de Awb van overeenkomstige toepassing is.

Deze leden vragen voorts of het onder bepaalde omstandigheden en bepaalde waarborgen mogelijk is ook de advocaat van de betrokkene te informeren.

Waar het gaat om staatsgeheime informatie is dit niet mogelijk. De aard van deze informatie verzet zich ertegen dat deze wordt gedeeld met de advocaat van de wederpartij; deze informatie geeft immers zicht op de wijze waarop de informatie is verkregen en vanuit welke bronnen informatie afkomstig is.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de inhoud en strekking van het begrip nationale veiligheid.

Wij verwijzen deze leden daarvoor naar antwoord op een vraag van dezelfde strekking van de leden van de fractie van het CDA.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat het begrip «terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan» niet nader is omschreven en

vragen naar aanleiding daarvan om uit te leggen hoe dit begrip kan worden afgebakend van de thans in de strafrechtelijke terrorismewetgeving gehanteerde begrippen.

Het in artikel 2, eerste lid, van het wetsvoorstel gebruikte begrip «terroristische activiteiten en de ondersteuning daarvan» is naar onze mening voldoende nauwgezet omschreven in de memorie van toelichting (en in aanvulling daarop in de nota naar aanleiding van het verslag). Hoewel niet rechtstreeks is aangesloten bij het strafrechtelijk begrippenkader (terroristisch misdrijf en terroristisch oogmerk als bedoeld in de artikelen 83 en 83a Sr), is daarmee wel een verband gelegd. Aangegeven is dat terroristische misdrijven zoals omschreven in artikel 83 Sr in ieder geval moeten worden aangemerkt als terroristische activiteiten, maar dat het begrip terroristische activiteiten ruimer is. Als richtsnoer kan gelden dat het moet gaan om (ondersteuning van) activiteiten die worden verricht met een terroristisch oogmerk als bedoeld in artikel 83a Sr. In dat artikel wordt onder terroristisch oogmerk 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. Voor een nadere toelichting bij het terroristisch oogmerk verwijzen wij naar de wetsgeschiedenis van de Wet terroristische misdrijven, in het bijzonder de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2001/02, 28 463, nr. 3, blz. 2–4, respectievelijk nr. 7, blz. 5–7). Deze ruimere reikwijdte betekent dat ook handelingen die (nog) niet als (terroristisch) misdrijf kunnen worden gekwalificeerd, onder het bereik van het wetsvoorstel kunnen vallen, bijvoorbeeld handelingen die kunnen wijzen op voorbereiding van een terroristische aanslag zonder dat er sprake is van strafbare samenspanning of strafbare voorbereidingshandelingen.

Voorts vragen deze leden naar het verschil tussen enerzijds de ondersteuning van terroristische activiteiten en anderzijds de strafbare samenspanning of de overige strafbare voorbereidingshandelingen.

Zoals ook reeds in antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie is gesteld, moet bij ondersteuning worden gedacht 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. Ondersteuning heeft daarmee, naast raakvlakken met deelneming, ook raakvlakken met samenspanning en strafbare voorbereiding van een (zware) commune misdrijven. Op grond van de Wet terroristische misdrijven zijn (daarnaast) strafbaar gesteld de samenspanning tot de ernstigste terroristische misdrijven en de voorbereiding van terroristische misdrijven waartoe ook samenspanning strafbaar is gesteld (vgl. artikel 96, tweede lid, Sr). Samenspanning bestaat zodra twee of meer personen overeengekomen zijn om het misdrijf te plegen (artikel 80 Sr). Daarbij staat niet een misdrijf centraal, maar het misdrijf waartoe samenspanning strafbaar is gesteld. Vereist is derhalve een concrete afspraak om het misdrijf te plegen. De vraag van de leden van de PvdA-fractie of in het tweede voorbeeld dat wordt genoemd op blz. 18 van de memorie van toelichting (waarin iemand zijn huis opent voor samenkomsten met personen die eveneens radicaal-islamitische denkbeelden aanhangen) al van strafbare samenspanning sprake is, beantwoorden wij dan ook ontkennend. In het onderhavige wetsvoorstel is het vermoeden van een concrete afspraak om een misdrijf te plegen niet noodzakelijk om een maatregel te kunnen opleggen. Ondersteuning van terroristische activiteiten behoeft evenmin te impliceren dat betrokkene ook daadwerkelijk het oogmerk heeft om een terroristisch misdrijf voor te bereiden of te bevorderen. De ondersteuning van terroristische activiteiten vestigt dikwijls nog geen strafrechtelijke aansprakelijkheid,

juist omdat het vereiste van een relatie tot een strafbaar feit niet wordt gesteld. Wij menen dat op de hierboven geschetste wijze de in het wetsvoorstel voorgestelde preventieve bestuurlijke maatregelen om terrorisme te bestrijden, voldoende worden afgebakend ten opzichte van het strafrecht.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de minister de passage over de CT Infobox kan uitbreiden met een reactie op het rapport van de commissie van toezicht nr. 12 waarin gesteld wordt dat nadere regelgeving over de CT Infobox wenselijk is.

Voor de reactie op dit rapport verwijzen wij deze leden naar de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer van 10 april 2007 (Kamerstukken II 2006/07, 29 924 en 29 754, nr. 16).

Deze leden vragen hoe groot maximaal het gebied kan zijn waarbinnen een betrokkene niet mag komen, en hoe groot maximaal de kring van personen kan zijn bij wie een betrokkene uit de buurt moet blijven. Zou het ook kunnen gaan om «alle overheidsfunctionarissen», zo willen zij weten. Voorts vragen zij welke factoren de frequentie (en dus de hinder) van de meldingsplicht bepalen.

De omvang van het gebiedsverbod hangt af van de aard en de ernst van de dreiging die van betrokkene uitgaat. Daarbij moet altijd het vereiste van proportionaliteit in acht worden genomen: het gebiedsverbod mag niet verder gaan dan noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid. Het moge duidelijk zijn dat een gebiedsverbod dat zich uitstrekt tot heel Nederland met uitzondering van de woonplaats van betrokkene nimmer aan de eis van proportionaliteit zal kunnen voldoen, nog daargelaten dat men in een dergelijk geval toch moeilijk kan spreken van «een bepaald gedeelte van Nederland». Hieraan kan nog worden toegevoegd dat, als de aanwijzingen kennelijk nog zo vaag zijn dat er geen enkele specificatie kan worden gegeven van het object of gebied waar de bijzondere belangstelling van betrokkene naar uitgaat, er naar alle waarschijnlijkheid ook niet voldoende grond zal zijn om een bestuurlijke maatregel op te leggen. Anderzijds, indien er zeer sterke aanwijzingen zijn dat betrokkene op korte termijn zal toeslaan, al is nog niet duidelijk waar, dan zal er hoogstwaarschijnlijk ook een grond zijn om betrokkene strafrechtelijk aan te pakken en hem als verdachte in voorlopige hechtenis te nemen. De eis van proportionaliteit geldt ook voor de kring van personen bij wie betrokkene niet in de buurt mag komen. Daarnaast moet naleving van het persoonsverbod voor betrokkene natuurlijk uitvoerbaar zijn, evenals de handhaving ervan door de politie. De personen op wie het verbod betrekking heeft, zullen altijd met hun naam of ambt worden aangeduid. Het is niet mogelijk personen als groep aan te wijzen. Het verbod kan bijvoorbeeld wel betrekking hebben op een met name genoemd Tweede Kamerlid, maar niet op «alle Tweede Kamerleden» en al helemaal niet op «alle overheidsfunctionarissen». In het laatste geval zou naleving van het verbod door betrokkene overigens ook een volstrekt onmogelijke opgave zijn.

Ook voor de meldingsplicht geldt dat deze proportioneel moet zijn; dat geldt zowel voor de frequentie als voor de duur van de meldingsplicht, waarbij er tevens een verband tussen beide bestaat. Als het zou gaan om een bestuurlijke maatregel voor korte duur, bijvoorbeeld een gebiedsverbod voor enkele dagen in combinatie met een meldingsplicht vanwege de dreiging die van betrokkene uitgaat in verband met een groot publieks-evenement, dan is voorstelbaar dat betrokkene zich gedurende die dagen meermalen moet melden. Wanneer het gaat om een bestuurlijke maatregel voor langere duur zal een dergelijke ingrijpende meldingsplicht al gauw disproportioneel zijn.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de regering de vrees van de NVvR beoordeelt dat rechters niet in staat zullen zijn om hun toetsende rol uit te voeren met behulp van de beschikbare informatie. Als rechters feitelijk met lege handen staan tegenover vanwege veiligheidsrisico's afgeschermdede gedeelten van dossiers, kan deze onmacht dan geen maatschappelijke processen van tegenzin en radicalisering voeden, zo vragen zij verder.

Uit het advies van de NVvR blijkt dat de zorgen van de NVvR voornamelijk de van de AIVD afkomstige informatie betreffen. Wij hechten eraan op te merken dat het besluit tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel zo veel mogelijk zal worden gebaseerd op informatie van verschillende overheidsdiensten (politie, openbaar ministerie, IND en andere diensten) en niet uitsluitend op informatie van de AIVD. Voor zover de motivering van het besluit (mede) is gebaseerd op gegevens die door de AIVD zijn verstrekt in de vorm van een ambtsbericht of een advies van de CT Infobox, betreffen dat gegevens waarvan zonder bezwaar kennis kan worden genomen door zowel de betrokkene als de bestuursrechter. Bij het opstellen van een ambtsbericht wordt daar op voorhand rekening gehouden. Gegevens die geheim dienen te blijven, zoals die welke zicht geven op bronnen en werkwijzen van de dienst, blijven dan ook geheim. Voor de toetsing van die achterliggende informatie door de bestuursrechter is artikel 8:29 van de Awb van belang. Wij verwijzen deze leden naar ons antwoord op een eerdere vraag van hen over de omstandigheden waaronder de bestuursrechter inzage kan krijgen in de achterliggende stukken.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de door de NVvR gevreesde «open» opdracht aan de rechter om een juridische toetsing uit te voeren, zich verhoudt tot de taakverdeling tussen wetgever en rechter volgens de trias politica.

De rechter zal een opgelegde maatregel kunnen en moeten toetsen aan het wettelijke criterium dat voor toepassing van de bevoegdheid tot het opleggen van een maatregel in artikel 2, eerste lid, van het wetsvoorstel is geformuleerd. Daarin staat dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in overeenstemming met de minister van Justitie, een nader genoemde maatregel strekkende tot het beperken van de bewegingsvrijheid kan opleggen, indien:

- a. zulks noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid; én
- b. betrokkene op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan.

De NVvR heeft in haar advies over het wetsvoorstel opmerkingen gemaakt over de open formulering van de toetsingsnorm en geadviseerd de criteria te herzien dan wel aan te scherpen. Naar aanleiding van dat advies zijn zowel de bewoordingen van het wetsvoorstel als de memorie van toelichting aangescherpt. De kernbegrippen uit het toepassingscriterium bieden enerzijds een zekere interpretatieruimte, maar zijn anderzijds zo concreet en zo nauw omschreven dat zij de rechter voldoende houvast geven om de rechtmatigheid van een bestuurlijke maatregel ten volle te kunnen toetsen. In de noodzakelijkheidseis is niet alleen het doel van de maatregel (bescherming van de nationale veiligheid) neergelegd, maar ook de subsidiariteitstoets en de proportionaliteitstoets. Bedacht moet worden dat ook het Europese Hof voor de rechten van de mens heeft erkend dat het voor het nationale recht vrijwel ondoenlijk is voor ieder concreet geval de norm zo precies te formuleren dat deze geheel is toegesneden op het desbetreffende geval. Voorts merken wij op dat in artikel 4 van het wetsvoorstel een voorziening is opgenomen die de rechter in staat stelt ook de omstandigheden op het moment van toetsing van de aangevochten maatregel mee te wegen (beperkte ex nuncbeoordeling). Daarmee heeft de wetgever het rechterlijk toetsingskader en het rechterlijk

instrumentarium adequaat vorm gegeven en aldus de taakverdeling tussen wetgever en rechter in acht genomen.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de regering ervoor kiest alle bestuursorganen in Nederland de gevoelige bevoegdheid te geven over personen of organisaties te oordelen en in te schatten of zij een terroristische dreiging impliceren. Zij willen weten hoe de minister de inspanningen van alle bestuursorganen in Nederland op dit punt zal coördineren, en welke kosten zijn hiermee gemoeid zijn.

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is overwogen of het mogelijk en wenselijk was de bevoegdheid tot het afwijzen van aanvragen en intrekken van beschikkingen exclusief bij de minister te leggen. Daartegen bleken echter principiële en praktische bezwaren te bestaan. Indien deze bevoegdheid exclusief bij de minister zou worden belegd, dan zou dit een ingrijpende inbreuk inhouden op de bestaande bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende bestuursorganen en overheidslagen. De minister zou dan immers moeten beslissen over het al dan niet verlenen van subsidies, vergunningen en ontheffingen die zijn geregeld in wetgeving waarvoor de minister niet verantwoordelijk is en waarvan deze geen specifieke kennis heeft, zoals gemeentelijke of provinciale verordeningen of wetgeving die valt onder de verantwoordelijkheid van een andere minister of van een zelfstandig bestuursorgaan. De situatie zou zich dan kunnen voordoen dat een instelling een gemeentelijke subsidie aanvraagt bij het gemeentebestuur, en vervolgens een afwijzende beschikking ontvangt van de minister.

Er is voor gekozen de voorbereiding van deze maatregelen alsmede de uitvoering ervan in te passen in de bestaande systematiek die de NCTb hanteert rondom de persoonsgerichte aanpak. Voor wat betreft de werking van deze systematiek verwijzen wij deze leden naar onder andere de Zesde voortgangsrapportage terrorismebestrijding van 4 juni 2007 (Kamerstukken II 2006/07, 29 754, nr. 100). Aangezien het hier naar verwachting gaat om hooguit enkele besluiten per jaar, zijn de meerkosten verwaarloosbaar.

De leden van de **VVD**-fractie zien het toekennen van de nodige bevoegdheden aan bestuursorganen in het kader van de bescherming van de nationale veiligheid en ter bestrijding van terrorisme als nuttig en aanvullend op de reeds bestaande reeks voorstellen in de strafrechtelijke sfeer. Wel benadrukken zij – en de regering onderschrijft dit volledig – dat het hier om bevoegdheden moet gaan met een exceptioneel karakter. In grote lijnen staan deze leden positief tegenover het wetsvoorstel.

Zij hebben daarbij nog wel enkele vragen. Zo willen zij weten welke – zware – eisen nu precies worden gesteld aan de motivering voor het opleggen van een bestuurlijke maatregel.

Voorop staat dat ieder besluit van een bestuursorgaan dient te berusten op een deugdelijke motivering (artikel 3:46 van de Awb). Niettemin zal het duidelijk zijn dat aan een besluit, inhoudende een beperking van de bewegingsvrijheid omdat betrokkene in relatie staat met terrorisme, zwaardere eisen worden gesteld dan aan bijvoorbeeld het weigeren van een kapvergunning voor een boom in de achtertuin. De motivering zal in ieder geval de volgende elementen moeten bevatten:

- a. een zo nauwkeurig mogelijke omschrijving van de gedragingen van betrokkene op grond waarvan hij naar het oordeel van de minister in verband kan worden gebracht met (de ondersteuning van) terroristische activiteiten; aan de minister uitgebrachte, open ambtsberichten van de AIVD en andere instanties zullen ter onderbouwing daarvan worden bijgevoegd;
- b. de redenen waarom de minister van oordeel is dat de bedoelde gedragingen betrokkene in verband brengen met (de ondersteuning van) terroristische activiteiten;

- c. een omschrijving van het soort terroristische activiteiten waarom het daarbij gaat;
- d. het aantonen van de noodzaak van de opgelegde maatregel met oog op de bescherming van de nationale veiligheid;
- e. een onderbouwing van de concrete maatregel (waarom mag betrokkene juist dit gebied niet betreden of niet in de nabijheid van juist deze persoon komen).

De leden van de VVD-fractie vragen waaraan in dit verband het ambtsbericht van de AIVD moet voldoen. Moeten daarin ook de eisen van proportionaliteit, subsidiariteit, effectiviteit en noodzakelijkheid worden opgenomen, zo vragen zij.

Een ambtsbericht van de AIVD moet in ieder geval aan de volgende vereisten voldoen. Een ambtsbericht moet in beginsel schriftelijk uitgaan, maar in spoedeisende gevallen kan dit ook mondeling geschieden waarna een en ander schriftelijk dient te worden bevestigd. Het opstellen en versturen van het ambtsbericht moet noodzakelijk zijn voor een goede taakuitvoering van de Wiv 2002 en het ambtsbericht moet op behoorlijke en zorgvuldige wijze tot stand komen (artikel 12 van de Wiv 2002). In het ambtsbericht moet een aanduiding zijn opgenomen van de betrouwbaarheid van bron en bericht (artikel 12 van de Wiv 2002). Voor de inhoud van een ambtsbericht geldt dat deze zoveel mogelijk harde feitelijke informatie dient te bevatten en zo weinig mogelijk vermoedens. Het moet gaan om concrete, gedetailleerde en eenduidige gegevens die niet voor meerderlei uitleg vatbaar mogen zijn. Wanneer het gaat om de verstrekking van persoonsgegevens, stelt artikel 40, eerste lid, van de Wiv 2002 dat verstrekking schriftelijk plaatsvindt indien de persoon of instantie waaraan de desbetreffende mededeling wordt gedaan, naar aanleiding van die mededeling jegens de desbetreffende persoon bevoegd is maatregelen te treffen.

De vraag naar de effectiviteit van een ambtsbericht is een vraag die gesteld wordt voorafgaand aan en tijdens de totstandkoming van het ambtsbericht. Met een ambtsbericht zal de AIVD immers een andere organisatie in staat pogen te stellen bepaalde maatregelen te treffen, het zogeheten mobiliserend vermogen. De begrippen proportionaliteit en subsidiariteit zijn, wanneer naar de toepassing van de Wiv 2002 wordt gekeken, niet direct begrippen die van toepassing zijn op de totstandkoming en het versturen van een ambtsbericht door de AIVD.

De leden van de VVD-fractie zijn bezorgd dat de rechter in een positie wordt gebracht om een nadere invulling, qua toetsing aan onze beginselen van de rechtsstaat, te geven. Aangezien het de wetgever is die het toetsingskader moet formuleren, vragen zij aan de regering of deze ontwikkeling waarin aan de rechter als het ware deze taak wordt overgelaten, niet leidt tot een steeds verder aantasten van grondrechten in onze rechtsstaat.

Zoals gebruikelijk stelt de wetgever ook in dit geval de kaders, waarmee hij de verenigbaarheid van het voorstel met grondrechten in abstracto en ex ante toetst. De rechter toetst ex post en in concreto. De regering deelt de bezorgdheid van de leden van de VVD-fractie daarom niet.

Deze leden vragen ten slotte of de regering kan meedelen hoe zij via handhavingsarrangementen een goede handhaving kan realiseren. Wij verwijzen deze leden hiervoor naar het antwoord dat wij hebben gegeven op een vraag van de leden van de CDA-fractie over de praktische uitvoering van het wetsvoorstel.

De leden van de fracties van de **SGP** en de **CU** vragen of de zienswijze juist is dat het wetsvoorstel kan worden beschouwd als de opvulling van het «gat» tussen niets doen en strafrechtelijk optreden.

De regering kan de zienswijze, aldus verwoord, niet volledig onderschrijven. Het wetsvoorstel moet worden gezien als een aanvulling op het wettelijk instrumentarium dat de overheid ter beschikking staat in de strijd tegen het terrorisme. Het is echter niet zo dat er tot op heden slechts twee «smaken» zijn: niets doen of strafrechtelijk optreden. Bestaande instrumenten zijn, naast strafrechtelijk optreden, onder andere vreemdelingenrechtelijk optreden en onderzoek door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Aan dit instrumentarium worden de bestuurlijke maatregelen toegevoegd.

Tevens vragen deze leden of het wetsvoorstel onder de actuele wetgeving ter zake van terrorismebestrijding mag gelden.

Het wetsvoorstel kan inderdaad worden geschaard onder de actuele anti-terroriswetgeving. Het doel van het opleggen van een bestuurlijke maatregel is te voorkomen dat betrokken zal overgaan tot terroristische activiteiten. Ook in situaties waarvan een zodanige dreiging uitgaat dat de nationale veiligheid in het geding is, maar waarin desondanks het strafrecht (nog) niet kan worden ingezet, moet toch preventief kunnen worden opgetreden. Met die gedachte is dit wetsvoorstel tot stand gekomen.

De leden van de fracties van de SGP en de CU vragen op wiens initiatief op 16 december 2005 het overleg als bedoeld in artikel 22 van de Wet op de Raad van State tussen een afvaardiging van de Raad en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Justitie heeft plaatsgevonden en wat de aanleiding vormde voor dit overleg. Het overleg heeft plaatsgevonden op verzoek van de Raad van State. De Raad had ter voorbereiding op zijn advies behoefte aan een nadere toelichting van de ministers. Overigens is een dergelijk overleg niet ongebruikelijk. Recent heeft tussen de Raad van State en de verantwoordelijke bewindspersoon of bewindspersonen overleg plaatsgehad ter voorbereiding op de adviezen inzake onder andere de volgende wetsvoorstellen: de Aanpassingswet Algemene douanewet (30 979), de wijziging van Arbeidsomstandighedenwet 1998 in verband met het vergroten van de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers voor het arbeidsomstandighedenbeleid (30 552), de wijziging van de Wet milieubeheer (lucht-kwaliteitseisen) (30 489) en de Wet inburgering (30 308).

Ter zake van de voorziene evaluatie van de wet vragen deze leden hoe de effectiviteit van de wet zal worden bepaald indien mocht blijken dat de wet niet werd toegepast.

Krachtens artikel 10 van het wetsvoorstel moet de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties binnen drie jaar na de inwerkingtreding van de wet aan de Staten-Generaal een verslag zenden over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. Dit zal ook gebeuren indien de wet binnen deze periode niet is toegepast, hetgeen overigens op zich nog niet wil zeggen dat de wet niet effectief is geweest. Een aandachtspunt in het onderzoek kan in dat geval bijvoorbeeld zijn of, en zo ja in hoeverre, het wetsvoorstel mogelijk – in positieve dan wel negatieve zin – heeft bijgedragen aan gedragsveranderingen van de «doelgroep». Ook op basis van een dergelijke evaluatie kan dan een besluit worden genomen omtrent de verlenging van de werkingsduur van de wet voor onbepaalde tijd (artikel 11, tweede en derde lid, van het wetsvoorstel).

Wat betreft de in paragraaf 3 van het wetsvoorstel voorziene maatregelen door bestuursorganen stellen de leden van de fracties van de SGP en de CU de vraag waarom niet is gekozen voor incorporatie in de Wet BIBOB. De Wet BIBOB kent twee belangrijke beperkingen die tot gevolg hebben dat zij niet goed bruikbaar is voor de bestrijding van terroristische activiteiten. In de eerste plaats zijn de weigerings- en intrekingsgronden van de Wet BIBOB gerelateerd aan (vermoedelijk) gepleegde of nog te plegen

strafbare feiten. Zij is daarom slechts zeer beperkt bruikbaar voor de preventie van terroristische activiteiten. In de tweede plaats is de Wet BIBOB slechts op een beperkt aantal vergunningen van toepassing. Over het algemeen zijn dit niet de sectoren die bij de bestrijding van terrorisme van groot belang zijn.

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

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