



Antiterrorisme- maatregelen in Nederland in het eerste decennium van de 21^e eeuw

Antiterrorisme- maatregelen in Nederland in het eerste decennium van de 21^e eeuw

Over totstandkoming, toepassing, beoordeling en
aanpassing van antiterrorisemaatregelen in
Nederland 2001 – 2010

januari 2011

Inhoudsopgave

Woord vooraf	6
Managementsamenvatting	8
Leeswijzer	18
1 Inleiding en achtergrond	20
1.1 Motie-Pechtold, instelling commissie-Suyver	21
1.2 Aanbevelingen commissie-Suyver, kabinetsreactie en opdracht aan NCTb	22
2 Aanpak onderzoek	24
2.1 Inleiding	25
2.2 Onderzoekskader: tien hoofdvragen	26
2.3 Onderzoeksmethode: combinatie van benaderingen	30
2.4 Evaluatie van antiterrorismemaatregelen in internationaal perspectief	33
2.5 Verbeterpunt	34
3 Generiek beeld maatregelen: antiterrorismemaatregelen in Nederland in het eerste decennium van de 21^e eeuw	36
3.1 Totstandkoming van maatregelen	37
3.1.1 <i>Reactie op aanslagen</i>	37
3.1.2 <i>Brede benadering</i>	41
3.1.3 <i>Typen maatregelen</i>	43
3.2 Toepassing maatregelen	46
3.2.1 <i>Toegevoegde waarde van nieuwe maatregelen</i>	46
3.2.2 <i>Samenwerking cruciaal</i>	49
3.3 Beoordeling van maatregelen	51
3.3.1 <i>Aanleiding voor evaluaties</i>	52
3.3.2 <i>Aard van de evaluaties</i>	53
3.3.3 <i>Rechterlijke uitspraken</i>	54
3.3.4 <i>Aandacht voor fundamentele rechten bij de beoordeling van maatregelen</i>	55
3.4 Aanpassing maatregelen	59
3.5 Bevindingen over samenhang tussen totstandkoming, toepassing, beoordeling en aanpassing van maatregelen	62
3.6 Verbeterpunt	64

4	Specifiek beeld maatregelen: toepassing onderzoekskader op vijf specifieke maatregelen	66
4.1	Inleiding	67
4.2	Sanctieregelingen voor terrorismebestrijding	69
4.2.1	<i>Aanleiding en toepassing</i>	70
4.2.2	<i>Beoordeling en aanpassing</i>	72
4.2.3	<i>Observaties over sanctieregelingen voor terrorismebestrijding</i>	75
4.3	Contraterrorisme Infobox	76
4.3.1	<i>Aanleiding en toepassing</i>	77
4.3.2	<i>Beoordeling en aanpassing</i>	80
4.3.3	<i>Observaties over de CT Infobox</i>	82
4.4	Stelsel speciale eenheden	82
4.4.1	<i>Aanleiding en toepassing</i>	82
4.4.2	<i>Beoordeling en aanpassing</i>	84
4.4.3	<i>Observaties over het stelsel speciale eenheden</i>	86
4.5	Persoonsgerichte aanpak	87
4.5.1	<i>Aanleiding en toepassing</i>	88
4.5.2	<i>Beoordeling en aanpassing</i>	90
4.5.3	<i>Observaties over de persoonsgerichte aanpak</i>	92
4.6	Bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid	92
4.6.1	<i>Aanleiding en toepassing</i>	93
4.6.2	<i>Beoordeling en aanpassing</i>	96
4.6.3	<i>Observaties over bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid</i>	96
4.7	Bevindingen op basis van vijf specifieke maatregelen	97
4.8	Verbeterpunt	99
5	Toepassing maatregelen in concrete casus	100
5.1	Opzet casusgerichte benadering	101
5.2	Ketensamenwerking	101
5.3	Lokaal - nationaal	103
5.4	Cumulatie	105
5.5	Verbeterpunten	106

6 Geconstateerde hoofdlijnen en bevindingen	108
6.1 Punt 1 werkplan: de aanbevelingen van de commissie-Suyver	109
6.1.1 <i>Effectiviteit</i>	109
6.1.2 <i>Legitimiteit</i>	110
6.1.3 <i>Samenhang</i>	112
6.2 Punt 2 werkplan: geconstateerde verbeterpunten	112
6.3 Punt 3 werkplan: voornemens voor een vervolgaanpak	113
6.4 Verbeterpunten	114
Slotbeschouwing	116
Bijlagen	
Summary	

Woord vooraf

Voor u ligt het resultaat van de terugblik op de antiterrorismemaatregelen die het afgelopen decennium in Nederland zijn genomen. Aangezien het antiterrorismebeleid te maken heeft met een steeds veranderend dreigingsbeeld en toe te passen maatregelen, hangen vragen omtrent legitimiteit, proportionaliteit en effectiviteit zeer sterk samen met de casuïstiek van het moment. Nu de casuïstiek in Nederland – gelukkig – zeer beperkt voorhanden is, is de centrale vraag: ‘als het nodig is, hebben we dan de juiste middelen en gaat het dan goed?’ Het gaat dan vooral om de samenhang in de beschikbaarheid en de samenhang in de toepassing van de maatregelen. Als we die vraag op de afgelopen tien jaar betrekken, laat deze zich uiteindelijk formuleren als ‘zijn we beter af dan tien jaar geleden?’ Het voor u liggende resultaat van eigen onderzoek beoogt daarom vooral antwoord te geven op de vraag of het goed gaat als dat nodig is. Daarmee wordt niet slechts achteruit gekeken, maar ook vooruit. Zoals de commissie-Suyver terecht opmerkte: ‘the proof of the pudding is in the eating.’

Terrorismebestrijding dient in elk afzonderlijk geval proportioneel en effectief te zijn met gebruikmaking van legitieme middelen. Of echter het pakket aan maatregelen dat de terrorismebestrijders ter beschikking staat als geheel proportioneel is ten opzichte van het doel van het bestrijden van terrorisme, is eerder een politieke dan een te evalueren vraag. Aangezien het doel van terrorisme is om angst en gevoelens van onveiligheid te creëren, is beantwoording van de vraag hoeveel angst, risico en onzekerheid acceptabel is een maatschappelijke en politieke vraag. De commissie-Suyver heeft eveneens geconstateerd dat na de aanslagen van 11 september 2001, vanuit het bestaande nationale en internationale gevoel van onveiligheid het zeer begrijpelijk was dat de regering alle mogelijke maatregelen heeft getroffen om terrorisme tegen te gaan. Dat dit gevoel van onveiligheid niet een constante factor is, moge duidelijk zijn. Tegen deze achtergrond is het dan ook van groot belang dat het debat over de proportionaliteit van de antiterrorismemaatregelen als geheel permanent wordt gevoerd. Het aanbieden van deze evaluatie aan uw Kamer draagt bij aan dat debat. Ook om die reden dient een dergelijke exercitie periodiek te worden verricht. Om te toetsen en om te leren.

Die kracht van het leren en toetsen van het pakket aan maatregelen dient naast de totstandkoming van maatregelen ook wat betreft de toepassing van maatregelen maximaal te worden benut. Dit kan door oefening en zelfreflectie. De professionals zijn hier dagelijks mee bezig om de veiligheid en vrijheid van onze samenleving te kunnen waarborgen.

De minister van Veiligheid en Justitie

Managementsamenvatting

Conclusies

- 1) De aanslagen van 11 september 2001 en de daarop volgende dreiging van terrorisme voor de gehele wereld hebben op veel terreinen grote gevolgen gehad. Terrorisme vormt in dit eerste decennium van de nieuwe eeuw één van de grootste bedreigingen voor onze in- en externe veiligheid. Het stemt dan ook hoopvol dat de groep radicalen in ons land die bereid is met geweld zijn politieke of religieuze doelen na te streven gaandeweg kleiner is geworden.
- 2) In dit onderzoek – een zelfreflectie van de kant van het kabinet – is gekeken naar de maatregelen die zijn genomen om terrorisme te bestrijden. Ten aanzien van de beschikbare maatregelen in de strijd tegen terrorisme is de conclusie van dit onderzoek dat sprake is van een gereede aanleiding voor instelling of aanpassing van een maatregel en dat sprake is van samenhang in de totstandkoming en toepassing van maatregelen. Dit is voor een belangrijk deel de resultante van de sterk aanwezige drang in Nederland om te leren hoe dit in ons land betrekkelijk nieuwe fenomeen op de ‘beste’ manier – dat wil zeggen met nadruk op preventie door middel van proportioneel en effectief ingrijpen en met gebruikmaking van legitieme middelen – kan worden bestreden. Uit de grote hoeveelheid studies en evaluaties die de afgelopen negen jaren is verschenen en de wijze waarop de lessen hieruit zijn verwerkt, blijkt dat op het terrein van terrorismebestrijding sprake is van *lerend* vermogen. Centrale en lokale overheid alsmede uitvoerende diensten trekken lering uit de diverse afzonderlijke evaluaties en juridische oordelen en passen deze lessen toe.
- 3) De antiterrorismemaatregelen in Nederland kenmerken zich door maatwerk. Zowel in de totstandkoming als in de toepassing ervan. Het aantal specifieke en uitsluitend in het kader van terrorismebestrijding genomen maatregelen is nog altijd beperkt. Het samenstel van maatregelen is toegesneden op het te bereiken doel, rekening houdend met de waarborgen van fundamentele rechten. Daarbij moet worden opgemerkt dat deze weging permanent dient plaats te vinden, zowel voor afzonderlijke maatregelen als voor het samenstel van maatregelen.
- 4) In het kader van deze evaluatie zijn door onderzoekers van de Radboud Universiteit separaat zes antiterrorismemaatregelen specifiek gezien vanuit het oogpunt van fundamentele rechten. Dit zijn de Wet terroristische misdrijven, de Wet training voor terrorisme, de Wet opsporing en vervolging terroristische misdrijven, de Wet afgeschermde getuigen, het wetsvoorstel bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid, en de

persoonsgerichte aanpak. Deze maatregelen zijn tot nu toe om uiteenlopende redenen nauwelijks of niet door de Nederlandse rechter aan fundamentele rechten getoetst. Geen van de maatregelen is tot dusver door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) getoetst aan een van de bepalingen van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) of protocollen daarbij.

Uit analyse van de maatregelen op grond van de algemene jurisprudentie van het EHRM vloeit als eerste de conclusie voort dat voor geen van de behandelde wetten of andersoortige maatregelen als geheel geldt dat die reeds op zichzelf in strijd is met het EVRM. Wel zouden onderdelen van die maatregelen bij eventuele toetsing door het Hof onvoldoende voorzienbaar kunnen worden geacht. Verder geldt voor alle genoemde maatregelen dat toepassing ervan zeer waarschijnlijk door het EHRM zou worden aangemerkt als een legitiem doel dienend. Tegelijkertijd bestaat het risico dat de toepassing van die maatregelen onder omstandigheden tot schending van het verdrag kan leiden omdat die toepassing in een specifiek geval niet als ‘noodzakelijk in een democratische samenleving’ in de zin van het EVRM zou kunnen worden aangemerkt.

De analyse op grond van de jurisprudentie van het EHRM levert voor geen enkele maatregel de conclusie op dat de wettelijke basis daarvan, de bepalingen erin of de toepassing ervan zeker schending van fundamentele rechten impliceert. Voor sommige maatregelen echter is volgens de onderzoekers wel een latent risico op schending van het verdrag aanwezig, met name op specifieke onderdelen van maatregelen en afhankelijk van de toepassing en omstandigheden van het afzonderlijke geval.

- 5) In het debat over de totstandkoming van nieuwe, met name breder toepasbare maatregelen die betrekking hebben op het verzamelen van informatie over niet-verdachte personen dient volstrekte transparantie te worden betracht waar het gaat om het doel en het verwachte effect van deze maatregelen op terrorismebestrijding. Dit is het afgelopen decennium om uiteenlopende redenen niet altijd voldoende helder voor het voetlicht gekomen. Soms zijn daardoor in het debat over terrorismebestrijding de begrippen veiligheid en privacy ten onrechte elkaar uitsluitende grootheden geworden. Voor het behoud van draagvlak en legitimiteit van terrorismebestrijding vormt dit een permanent punt van aandacht.

Aanleiding en onderzoeksopzet

- 6) Op 15 november 2007 wordt de motie-Pechtold aangenomen. Deze motie verzoekt de regering te bezien op welke wijze een onderzoek naar het Nederlandse antiterrorismebeleid het beste kan worden vormgegeven. Er wordt een tijdelijke commissie van externe deskundigen ingesteld die de dwarsverbanden tussen de verschillende evaluaties gaat onderzoeken. De heer dr. J.J.H. Suyver wordt aangesteld als voorzitter van deze commissie.
- 7) In mei 2009 brengt de commissie-Suyver haar rapport uit. De commissie stelt allereerst dat het begrijpelijk is dat de regering, in een tijd die gepaard ging met veel aanslagen, alle mogelijke maatregelen heeft getroffen om terrorisme tegen te gaan. Uit de interviews die de commissie heeft gehouden, blijkt dat respondenten geen gebrek aan een wettelijk instrumentarium ervaren, de coördinatie door de instelling van de NCTb aanzienlijk verbeterd is en dat de CT Infobox als een belangrijk én nuttig middel wordt beschouwd in de samenwerking tussen de verschillende betrokken partijen.
- 8) Naast de positieve bevindingen heeft de commissie-Suyver ook 21 aanbevelingen die gestructureerd zijn in drie thema's: samenhang, legitimiteit en effectiviteit van de antiterrorismemaatregelen. Ten behoeve van dit onderzoek zijn deze 21 aanbevelingen van Suyver geclusterd en omgezet naar tien centrale vragen die als vertrekpunt en leidraad voor het gehele onderzoek gelden. Deze tien centrale vragen zijn:
 - In hoeverre is nieuw beleid gebaseerd op dreigingsanalyses, ervaringen in de praktijk en/of internationale afspraken?
 - In hoeverre worden maatregelen in de praktijk van antiterrorisme toegepast en bieden deze maatregelen in de praktijk toegevoegde waarde?
 - Hoe luiden de oordelen van rechters, onafhankelijke toezichhouders en andere evaluatoren over de toepassing van maatregelen en wordt bij de vorming van nieuw beleid rekening gehouden met deze oordelen?
 - Hoe wordt de keuze voor de toepassing van een maatregel ten opzichte van een andere maatregel bepaald?
 - Had bij gebreke van de maatregel een andere (bestaande) maatregel soelaas geboden?
 - In welke mate correspondeert de praktische toepassing van de maatregel met de beoogde beleidsdoelen?
 - In welke mate en hoe is het effect van de toepassing van de maatregel afhankelijk van de inzet van andere maatregelen?
 - In welke mate en hoe speelt rechtsbescherming een rol bij toepassing van de maatregel?

- In welke mate en hoe is eenheid van bevelvoering relevant voor effectief toepassen van de maatregel?
 - In welke mate en hoe speelt samenwerking een rol bij toepassing van de maatregel?
- 9) Op 29 oktober 2009 besluiten de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) dat zij in eigen verantwoordelijkheid aan de slag gaan met de aanbevelingen van de commissie-Suyver. Op 29 januari 2010 sturen zij een werkplan aan de Tweede Kamer waarin zij aankondigen ernaar te streven om de leden voor het einde van het jaar te zullen informeren over 1) de aanbevelingen van de commissie-Suyver, 2) eventuele verbeterpunten en 3) een vervolgaanpak voor toekomstige evaluaties.
- 10) Opvolging van de aanbevelingen van de commissie-Suyver binnen het gegeven tijdbestek en de omvang van het beleidsterrein betekent dat niet alles met alles in verband gebracht moet worden, maar dat gericht onderzoek noodzakelijk is. Het onderzoek richt zich op de aanleiding, toepassing, beoordeling en aanpassing van antiterrorismemaatregelen. De genoemde tien centrale vragen vormen het onderzoekskader voor deze evaluatie. Voor beantwoording van de vragen is een generiek beeld opgesteld van de ontwikkeling van antiterrorismemaatregelen in het eerste decennium van deze eeuw, zijn vijf specifieke maatregelen bestudeerd, is casusgericht onderzoek gedaan, en is jurisprudentie geanalyseerd.

Generiek beeld maatregelen: antiterrorismemaatregelen in Nederland in het eerste decennium van de 21^e eeuw

- 11) Wat betreft de aanleiding voor het instellen van speciale antiterrorismemaatregelen kan worden geconcludeerd dat vrijwel alle maatregelen zijn ingevoerd of versneld zijn ingevoerd naar aanleiding van concrete terroristische dreigingen of aanslagen. Met name de aanslagen in de Verenigde Staten en Spanje (Madrid) hebben grote invloed gehad op de totstandkoming van antiterrorismemaatregelen van Nederland. Direct na deze aanslagen werden zowel op internationaal als op nationaal niveau maatregelen getroffen. De algemene lijn is dan ook dat maatregelen reactief worden ingesteld. Dit zegt overigens niets over de toegevoegde waarde van de maatregelen, of het ontbreken daarvan. Overigens kijkt de reactie op aanslagen op eigen bodem enigszins af van

de reactie op internationale aanslagen. In plaats van direct tot nieuwe maatregelen te besluiten, wordt bij de incidenten in Nederland eerst onderzoek gedaan naar het incident. Daarna worden naar aanleiding van de aanbevelingen die uit deze onderzoeken volgen nieuwe maatregelen getroffen of bestaande maatregelen aangepast.

- 12) Nederland hanteert bij de bestrijding van terrorisme een zogenoemde 'brede benadering'. Dit houdt in dat niet alleen de geweldsdaden zelf dienen te worden aangepakt, maar ook het traject dat aan deze daden voorafgaat. De brede benadering moet worden beschouwd als het richtsnoer van het antiterrorismebeleid van Nederland. De brede benadering schrijft niet voor wat de verschillende partijen die betrokken zijn bij terrorismebestrijding precies moeten doen en is in die zin geen actieve strategie die als sturingsmechanisme wordt gebruikt. Indien Nederland vanaf 2001 over een formeel vastgestelde strategie en/of coördinerend orgaan op het terrein van antiterrorisme had beschikt, was de brede benadering in de eerste helft van dit decennium wellicht eenduidiger uitgedragen en eerder in volle omvang overgenomen. In de eerste jaren van het afgelopen decennium lag de nadruk wat betreft het nemen van antiterrorisemaatregelen nog sterk op de repressieve kant van de terrorismebestrijding. Overigens was het vermoedelijk ook voor een coördinerend orgaan of minister moeilijk geweest om ten tijde van de tamelijk gespannen veiligheidssituatie in verband met de terroristische incidenten van dat moment de aandacht op sociaal-preventieve maatregelen te richten.
- 13) De succesfactoren van de Nederlandse terrorismebestrijding zijn de inzet van maatregelen, activiteiten van opsporings- en inlichtingendiensten en de groeiende weerbaarheid van de samenleving, vooral ook van de moslimgemeenschappen, tegen radicalisering.
- 14) Evalueren en onderzoeken zijn een belangrijk onderdeel van de Nederlandse antiterrorisme-aanpak. Vanaf de tweede helft van het afgelopen decennium komen daar rechterlijke uitspraken bij. Op basis van de evaluaties en rechterlijke uitspraken zijn werkwijzen en bestaande maatregelen telkens aangepast. Er kan dan ook gesproken worden van lerend vermogen bij de betrokken beleidsmakende en uitvoerende organisaties.

Specifiek beeld maatregelen: toepassing onderzoekskader op vijf specifieke maatregelen

- 15) Hetzelfde onderzoekskader dat gebruikt is om het generieke beeld van antiterrorismemaatregelen te schetsen, is toegepast op vijf specifiek door Suyver genoemde te evalueren nationale maatregelen. Het betreft de financiële sanctieregelingen, de CT Infobox, het stelsel speciale eenheden, de persoonsgerichte aanpak en het wetsvoorstel bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid. Reden voor de commissie om nader onderzoek naar deze maatregelen aan te bevelen was onder meer het potentieel diep in de persoonlijke levenssfeer ingrijpende karakter ervan.
- 16) Evenals bij de generieke benadering van antiterrorismemaatregelen blijkt ook bij de specifieke benadering dat de aanleiding voor de instelling en de aard van de maatregelen een reactief karakter heeft: de maatregelen vinden hun oorsprong in het toenmalige dreigingsbeeld en zijn in mindere mate gericht op de toekomst. Ook hier dient echter te worden opmerkt dat dit niet betekent dat de maatregelen daarmee minder adequaat zijn. Zo hebben bijvoorbeeld de lessen en ervaringen uit het buitenland met nieuwe vormen van terrorisme meegespeeld om het Nederlandse stelsel van speciale eenheden te herzien.
- 17) Enkele van de besproken maatregelen zijn in bepaalde opzichten van groot belang geweest voor de beeldvorming over de aanpak van terrorismebestrijding. De aandacht voor de toepassing van deze maatregelen is niet geheel evenredig met de materiële betekenis ervan voor de bestrijding van terrorisme. De ruime aandacht voor de maatregelen kan aan de beeldvorming hebben bijgedragen als zouden er veel en 'massieve' maatregelen in gang zijn gezet.
- 18) In de meerderheid van de gevallen heeft aanpassing van de maatregel plaatsgevonden naar aanleiding van rechterlijke uitspraken, uitspraken van (onafhankelijke) evaluatiecommissies dan wel op basis van maatschappelijke of wetenschappelijke kritieken. Het op basis van de generieke benadering geconstateerde lerende vermogen doet zich dus ook hier voor.

Toepassing maatregelen in concrete casus

- 19) Door de ruimere bevoegdheden van politie en justitie is terrorisme meer een gezamenlijk vraagstuk geworden, waar vroeger de inlichtingendiensten en de opsporing verder van elkaar af stonden. De ruimere bevoegdheden hebben tot meer afstemming geleid, maar niet tot meer afstemmingsproblemen. Overigens heeft dit wel enige tijd gekost en vonden partijen het enkele jaren geleden nog wel lastig om de juiste omgangsvormen te vinden. Die lessen zijn geleerd en waar nodig omgezet in een samenwerkings- of afstemmingskader en structuur. Centraal in het kader staat preventie van terrorisme en niet de rol of positie van de afzonderlijke diensten.
- 20) Hoewel terrorisme het afgelopen decennium in toenemende mate een zaak van nationale diensten is geworden, blijft sprake van een sterke samenhang en afstemming tussen het lokale en het nationale niveau. Daarbij blijkt het soms moeilijk om de kring van betrokkenen bij een terrorismezaak af te bakenen. Voorts wordt in de praktijk de lokale driehoek (en dan met name de burgemeester) een belangrijkere rol toegekend dan formeel is vastgelegd.
- 21) Een specifiek aandachtspunt dat ook door de commissie-Suyver naar voren is gebracht, betreft de eenzijdige gerichtheid op afzonderlijke maatregelen, waardoor het cumulatieve effect van de afzonderlijke maatregelen voor de rechtsbescherming van burgers in die discussie nagenoeg buiten beschouwing blijft. Kort gezegd: elke maatregel afzonderlijk kan proportioneel zijn, maar daarmee is niet uitgesloten dat het geheel aan maatregelen – indien gelijktijdig toegepast – disproportioneel is. Al met al is de uitkomst van de casusgerichte benadering dat het potentiële negatieve cumulatieve effect van maatregelen – of dit nu voor het subject geldt waarop deze worden toegepast of voor de effectiviteit van de aanpak – zich niet materialiseert in de praktijk.

Geconstateerde hoofdlijnen en bevindingen

- 22) De oordelen over de beschouwde maatregelen zijn overwegend positief. Om van toegevoegde waarde te blijven, dienen maatregelen wel telkens te worden doorontwikkeld, aangepast aan de laatste stand der inzichten en het dreigingsbeeld.
- 23) Bij sommigen is het beeld ontstaan als zou het pakket aan maatregelen in zijn totaliteit 'zwaar' of zelfs 'te veel' zijn. Dit punt is actueel omdat

thans verschillende maatregelen op stapel staan die verder kunnen bijdragen aan het beeld dat sprake zou zijn van een overdaad aan antiterrorismemaatregelen. Het gaat hier om de bredere maatregelen die betrekking hebben op het verzamelen van informatie over niet-verdachte personen. In het debat over deze maatregelen dient volstrekte transparantie betracht te worden waar het gaat om het verwachte effect van deze maatregelen voor terrorismebestrijding.

- 24) Samenhang vormde het centrale vraagstuk in dit onderzoek. Het kader dat voor dit onderzoek is opgezet, was erop gericht om de samenhang in de cyclus van totstandkoming – toepassing – beoordeling – aanpassing te onderzoeken. De conclusie van dit onderzoek is dat deze samenhang er is en dat gebruik wordt gemaakt van deze lessen.

Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd.

Het **eerste hoofdstuk** is de inleiding tot het rapport.

In het **tweede hoofdstuk** worden het onderzoekskader en de methoden van het onderzoek uiteengezet aan de hand van tien centrale onderzoeksvragen.

In het **derde hoofdstuk** wordt in generieke zin een beeld geschetst van de aanleiding, toepassing, beoordeling en de daaropvolgende aanpassing van de antiterrorismemaatregelen die het afgelopen decennium zijn genomen.

In het **vierde hoofdstuk** wordt het onderzoekskader toegepast op vijf specifiek door Suyver genoemde te evalueren nationale maatregelen. Het betreft de financiële sanctieregelingen, de CT Infobox, het stelsel speciale eenheden, de persoonsgerichte aanpak en het wetsvoorstel bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid.

In het **vijfde hoofdstuk** worden de bevindingen uiteengezet die voortvloeien uit het casusgerichte onderzoek ten aanzien van de toepassing van antiterrorismemaatregelen.

Het **zesde hoofdstuk** bevat de vertaling van de belangrijkste bevindingen uit hoofdstukken 3, 4 en 5 naar de drie criteria genoemd door de commissie-Suyver, te weten: legitimiteit, effectiviteit en samenhang. Tevens wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de aanpak voor toekomstige evaluaties.

Het rapport sluit af met een korte **slotbeschouwing**.

De **bijlagen A tot en met H** bevatten een uitgebreide tijdlijn waarin een beeld wordt geschetst van de samenhang van antiterrorismemaatregelen in Nederland in het eerste decennium van de 21^e eeuw (A), overzichten van de gebruikte afkortingen in dit document (B), de geraadpleegde documenten (C) en personen (E), een overzicht van afzonderlijke evaluaties die reeds zijn uitgevoerd (D), beknopte beschrijvingen van de interactieve themabijeenkomsten die voor dit onderzoek hebben plaatsgevonden (F), beantwoording van de tien hoofdonderzoeksvragen voor vijf specifieke maatregelen (G) en ten slotte de resultaten van een onderzoek van de Radboud Universiteit dat zag op de vraag of de specifieke in formele wetten neergelegde maatregelen voor terrorismebestrijding in overeenstemming zijn met de fundamentele rechten (H).

1

Inleiding en achtergrond

In dit hoofdstuk wordt de aanleiding voor de voorliggende evaluatie beschreven: de motie-Pechtold, de naar aanleiding van deze motie ingestelde commissie-Suyver en de afspraken met de Kamer over de opvolging van het rapport van de commissie.

1.1 Motie-Pechtold, instelling commissie-Suyver

Op 15 november 2007 neemt de Tweede Kamer de motie-Pechtold aan.¹ Deze motie verzoekt de regering te bezien op welke wijze een onderzoek naar het Nederlandse antiterrorismebeleid het beste kan worden vormgegeven. De motie benoemt dat antiterrorismemaatregelen effectief en proportioneel dienen te zijn. Daarnaast moeten de genomen maatregelen onderlinge samenhang vertonen en in de Europese en internationale context worden beoordeeld. De motie-Pechtold stelt dat een periode van relatieve rust een goede tijd is voor gedegen reflectie. Deze reflectie kan bijdragen aan een zorgvuldige voorbereiding van eventueel nieuw beleid.

Op 11 juli 2008 volgt een reactie op de motie-Pechtold in een brief van de ministers van Justitie en BZK.² De ministers constateren dat vrijwel alle maatregelen reeds afzonderlijk zijn gekoppeld aan een evaluatiemechanisme. De ministers achten het dan ook van belang om een beeld te krijgen van de dwarsverbanden van de reeds lopende en afgeronde evaluaties en onderzoeken. Het inzicht in eventuele dwarsverbanden wordt zinvol geacht voor het beoordelen en eventueel aanpassen van bestaand antiterrorismebeleid en voor het maken van toekomstig beleid.

Het kabinet stelt een tijdelijke commissie van externe deskundigen in die de dwarsverbanden tussen de verschillende evaluaties gaat onderzoeken. De heer dr. J.J.H. Suyver wordt aangesteld als voorzitter van deze commissie. De ministers wijzen erop dat de commissie zich niet zal richten op de institutionele aspecten van terrorismebestrijding. Op 1 oktober 2008 is de commissie ingesteld en heeft tot taak te onderzoeken:³

- op welke wijze de genomen maatregelen meer in onderlinge samenhang kunnen worden beoordeeld;
- op welke wijze deze onderlinge samenhang kan bijdragen aan de voorbereiding van nieuw beleid;
- wat de aandachtspunten zijn bij de standpuntbepaling van het kabinet over de uitkomsten van de geplande evaluaties van de terrorismegerelateerde wet- en regelgeving.

De adviezen van de commissie-Suyver zullen de vraag verwoord in de motie-Pechtold – op welke wijze een onderzoek naar het Nederlandse antiterrorismebeleid het beste kan worden vormgegeven – beantwoorden.

¹ Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VI, nr. 79.

² Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VI, nr. 132.

³ Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VI, nr. 132.

1.2 Aanbevelingen commissie-Suyver, kabinetsreactie en opdracht aan NCTb

In mei 2009 brengt de commissie-Suyver haar rapport uit.⁴ De commissie stelt allereerst dat het begrijpelijk is dat de regering, in een tijd die gepaard ging met veel aanslagen, alle mogelijke maatregelen heeft getroffen om terrorisme tegen te gaan. Uit de interviews die de commissie heeft gehouden blijkt dat respondenten geen gebrek aan een wettelijk instrumentarium ervaren, de formele coördinatie door de instelling van de NCTb aanzienlijk is verbeterd en dat de CT Infobox als een belangrijk én nuttig middel wordt beschouwd in de samenwerking tussen de verschillende betrokken partijen. Naast de positieve bevindingen heeft de commissie-Suyver ook 21 aanbevelingen. Deze aanbevelingen worden gestructureerd in drie thema's: samenhang, legitimiteit en effectiviteit van de antiterrorismemaatregelen. De commissie beveelt aan om de vragen rond legitimiteit, effectiviteit en samenhang van de antiterrorismemaatregelen integraal te evalueren en toekomstige evaluaties niet te beperken tot de juridische invalshoek.

Bij brief van 9 juli 2009 stellen de ministers van Justitie en BZK dat door middel van een extern onderzoek antiterrorismewetgeving en antiterrorismemaatregelen in de uitvoeringspraktijk zullen worden bekeken.⁵ Daarbij zullen de drie aspecten, te weten: onderlinge samenhang, legitimiteit en effectiviteit centraal staan. De ministers zeggen de Tweede Kamer toe dat het evaluatieonderzoek nog in 2010 wordt afgerond. Op 29 oktober 2009 wordt in overleg met de Kamer besloten geen nieuwe externe commissie voor de evaluatie aan te stellen en in eigen verantwoordelijkheid aan de slag te gaan met de aanbevelingen van de commissie-Suyver.⁶ Hierop volgt op 29 januari 2010 een werkplan voor de evaluatie waarin wordt aangekondigd waaruit de evaluatie zal bestaan en wat de Kamer dus mag verwachten.⁷ In het werkplan wordt een combinatie gemaakt van 1) de aanbevelingen van de commissie-Suyver, 2) een uiteenzetting van verbeteringen en 3) een vervolgaanpak voor toekomstige evaluaties. Hieronder volgt een korte samenvatting van het plan.

1) De aanbevelingen van de commissie-Suyver

Het rapport van de commissie-Suyver stelt dat verder onderzoek zal moeten worden gedaan naar onderlinge samenhang, legitimiteit en

⁴ Commissie evaluatie antiterrorismebeleid (2009) *Naar een integrale evaluatie van antiterrorismemaatregelen*.

⁵ Kamerstukken II 2008/09, 29 754, nr. 164.

⁶ Kamerstukken II 2009/10, 29 754, nr. 170.

⁷ Kamerstukken II 2009/10, 29 754, nr. 180.

effectiviteit. In het onderhavige onderzoek zullen deze drie aspecten worden geëvalueerd aan de hand van een specifiek op die aspecten gericht onderzoekskader. Naast de evaluatie van de maatregelen zal ook een systematische analyse worden uitgevoerd van de meest actuele jurisprudentie in het algemeen en van het EHRM in het bijzonder. Dit indachtig de bemerking van de commissie-Suyver dat de jurisprudentie niet stilstaat. Door deze analyse komt het aspect van de legitimiteit van de maatregelen nadrukkelijk naar voren.

2) Een uiteenzetting van nieuwe verbeteringen.

De evaluatie kan verbeterpunten en nieuwe inzichten opleveren in de strijd tegen terrorisme. De ministers van Justitie en BZK zullen deze inzichten en verbeterpunten delen met de Tweede Kamer en waar mogelijk vertalen in nieuw beleid.

3) Voornemens voor een vervolgaanpak

De bevindingen zullen een leidraad vormen voor toekomstig onderzoek. De evaluatie zal dan ook een kader geven waarin toekomstige onderzoeken worden uitgevoerd.

De NCTb heeft de opdracht gekregen deze opvolging van de aanbevelingen van de commissie-Suyver te coördineren en zorg te dragen voor uitvoering van het hiervoor beschreven werkplan zoals dat met de Kamer is besproken. In dit rapport wordt verslag gedaan van de uitvoering van het werkplan. In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de wijze waarop deze uitvoering is aangepakt.

2

Aanpak onderzoek

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe het onderzoekskader is opgebouwd en hoe dat kader vervolgens is toegepast.

2.1 Inleiding

Nederlands antiterrorismebeleid is de resultante van een brede mix van harde en zachte maatregelen die op nationaal, Europees en mondiaal niveau zijn ingesteld. De maatregelen zijn niet geïsoleerd vormgegeven maar ingebed in een bredere context van onder meer criminaliteitsbestrijding, veiligheids-, integratie- en vreemdelingenbeleid en buitenlands beleid.

Op deelterreinen heeft al veel onderzoek plaatsgevonden naar de werking van de afzonderlijke maatregelen. Ter illustratie kan worden verwezen naar het WODC en de Algemene Rekenkamer die samen enkele tientallen onderzoeken op het terrein van radicalisering en terrorisme hebben verricht.

Antiterrorismebeleid is een zeer omvangrijk beleidsterrein. Sinds 18 september 2001 zijn ruim 750 Tweede Kamerstukken verschenen alleen al op de nummers 27 925 (bestrijding internationaal terrorisme) en 29 754 (terrorismebestrijding). Daarnaast zijn diverse Kamerstukken verschenen op specifieke terrorismegerelateerde onderwerpen zoals het veiligheidsbeleid burgerluchtvaart (24 804) en het gebruik van grenscontroles bij terrorismebestrijding (30 315).

Voor een integrale evaluatie waarbij ‘samenhang’ centraal staat, is de omvang van de potentieel bij de evaluatie te betrekken maatregelen en beleid op het terrein van antiterrorisme dus groot. Suyver waarschuwt met het oog op een werkbare evaluatie dat het begrip ‘integraal’ niet betekent dat alles met alles in verband moet worden gebracht. Zo zijn er vele maatregelen op zeer uiteenlopende beleidsterreinen (van onderwijs, sociale zaken en ontwikkelingssamenwerking) waarvoor geldt dat deze (kunnen) bijdragen aan het tegengaan van gewelddadige radicalisering en terrorisme, maar dat deze maatregelen niet met dat oogmerk zijn getroffen. Tegen deze achtergrond en gecombineerd met de wens van de Kamer om geen nieuwe commissie in te stellen en direct aan de slag te gaan met de aanbevelingen van de commissie, is een handzame evaluatie met een relatief korte doorlooptijd aan de Kamer toegezegd.

De aanbevelingen van de commissie-Suyver vormen het vertrekpunt van de evaluatie. Ze zijn geclusterd en vervolgens vertaald naar onderzoeksvragen. Deze vragen zien op de *aanleiding, toepassing, beoordeling en aanpassing van maatregelen*. Beantwoording van de vragen geschiedt enerzijds op hoofdlijnen ten aanzien van het scala aan antiterrorisemaatregelen in Nederland en anderzijds in meer concrete zin voor vijf specifiek door Suyver benoemde maatregelen. Ten aanzien van deze vijf maatregelen heeft de commissie namelijk aanbevolen – onder meer vanwege het potentieel diep ingrijpende

karakter van de maatregelen – nader onderzoek te doen. Bij elk van de maatregelen worden tevens de door de commissie genoemde aandachtspunten meegenomen. Het betreft hier de maatregelen: sanctieregelingen voor terrorismebestrijding, CT Infobox, stelsel speciale eenheden, de persoonsgerichte aanpak en het wetsvoorstel bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid.

De hoofdonderzoeksvragen, gebaseerd op de aanbevelingen van Suyver, vormen aldus het kader van deze integrale evaluatie. Dit kader is in beginsel toepasbaar op elke afzonderlijke maatregel van terrorismebestrijding en kan dan ook de basis vormen voor toekomstige evaluaties. De hoofdonderzoeksvragen worden in de volgende paragrafen toegelicht.

2.2 Onderzoekskader: tien hoofdvragen

‘Samenhang’ is het leitmotiv van het evaluatiekader. Daarbij gaat het om zowel de vraag of sprake is van samenhang in de totstandkoming van maatregelen als evaluatie van samenhang in de toepassing van maatregelen. Op basis van de geclusterde aanbevelingen van Suyver zijn tien (hoofd)onderzoeksvragen geformuleerd die betrekking hebben op de totstandkoming (aanleiding) van maatregelen, de toepassing van maatregelen, de beoordeling van maatregelen door onafhankelijke ‘toezichhouders’ (w.o. rechters) en de eventuele aanpassing van maatregelen op basis van lessen uit de praktijk en/of oordelen van toezichhouders. De tien vragen vormen tezamen de meetlat waarlangs maatregelen worden gelegd. Met de beantwoording van deze vragen kan een generiek beeld worden gepresenteerd van het samenstel van antiterrorisme-maatregelen. De vragen vormen bovendien de meetlat waarlangs elke afzonderlijke maatregel kan worden gelegd ter evaluatie.

1. In hoeverre is nieuw beleid gebaseerd op dreigingsanalyses, ervaringen in de praktijk en/of internationale afspraken?
2. In hoeverre worden maatregelen in de praktijk van antiterrorisme toegepast en bieden deze maatregelen in de praktijk toegevoegde waarde?
3. Hoe luiden de oordelen van rechters, onafhankelijke toezichhouders en andere evaluatoren over de toepassing van maatregelen en wordt bij de vorming van nieuw beleid rekening gehouden met deze oordelen?
4. Hoe wordt de keuze voor de toepassing van een maatregel ten opzichte van een andere maatregel bepaald?
5. Had bij gebreke van de maatregel een andere (bestaande) maatregel soelaas geboden?
6. In welke mate correspondeert de praktische toepassing van de maatregel met de beoogde beleidsdoelen?
7. In welke mate en hoe is het effect van de toepassing van de maatregel afhankelijk van de inzet van andere maatregelen?
8. In welke mate en hoe speelt rechtsbescherming een rol bij toepassing van de maatregel?
9. In welke mate en hoe is eenheid van bevelvoering relevant voor effectief toepassen van de maatregel?
10. In welke mate en hoe speelt samenwerking een rol bij toepassing van de maatregel?

Toelichting op de tien hoofdvragen

Op basis van de aanbevelingen uit het rapport van de commissie-Suyver staan bij de integrale evaluatie van maatregelen van antiterrorisme de genoemde tien hoofdvragen centraal. Hieronder worden de vragen nader toegelicht en afgebakend.

1. Liggen aan de maatregel dreiging, praktijkervaringen en/of internationale afspraken ten grondslag?

De aanleiding en het doel voor het opstellen van een maatregel is relevant bij het bestuderen van de werking van een maatregel om aldus legitimiteit en proportionaliteit te kunnen bepalen. Het nut en de noodzaak⁸ worden immers in eerste instantie afgeleid van het doel of de aanleiding waarvoor de maatregel werd ingesteld. Voor deze integrale evaluatie van antiterrorismemaatregelen worden drie doelen of aanleidingen als legitiem beschouwd. Het betreft dreiging, praktijkervaringen en internationale afspraken. Onder 'dreiging' wordt verstaan dat de maatregel zich richt op het tegengaan van een zich nog niet voorgedaan hebbende, maar voorstelbare dreiging of zich richt op een reeds gematerialiseerde dreiging. Met 'praktijkervaringen' wordt bedoeld dat een maatregel beoogt bepaalde werkwijzen of inzichten uit te praktijk te bevorderen of vast te leggen. Voorbeelden hiervan zijn het faciliteren van specifieke samenwerkingsverbanden of het wijzigen van een bepaalde bevelstructuur voor crisissituaties. Met 'internationale afspraken' wordt hier bedoeld op afspraken die in multilateraal verband (zoals EU of VN) zijn gemaakt in het kader van terrorismebestrijding en waaraan nationaal uitvoering dient te worden gegeven. Indien geen sprake is van een van deze drie aanleidingen of doelen, kan de vraag worden gesteld in hoeverre de maatregel in het kader van terrorismebestrijding legitiem is.

⁸ Bewust is als vertrekpunt van deze centrale vraag gekozen voor het begrip 'aanleiding' en daarvan afgeleid pas in tweede instantie het begrip 'noodzaak'. Het te behandelen spectrum aan maatregelen beslaat namelijk meer dan alleen wetgeving, waarvoor het meer beperkende begrip 'noodzakelijkheid' normaliter de maatstaf vormt. Op de vraag hoe bij het opstellen van antiterrorismewetgeving het noodzakelijkheids criterium in specifiek wetenschappelijke, juridische zin en het noodzakelijkheids criterium zoals dat in het maatschappelijke debat over de afgelopen decennia inhoud heeft gekregen, zich tot elkaar verhouden en elkaar (zouden moeten) voeden wordt hier niet specifiek ingegaan. Over de (gewenste) wisselwerking tussen een rechtswetenschappelijke benadering bij het opstellen van antiterrorismewetgeving en de meer politiek-maatschappelijke benadering voor het instellen van bepaalde wetgeving zijn diverse verhandelingen geschreven. Dit is recent ook zeer uitvoerig beschreven in het proefschrift *Wetgeving in de veiligheidscultuur. Totstandkoming van antiterrorismewetgeving in Nederland gezien vanuit maatschappelijke en (rechts)politieke context*, van M.A.H. van der Woude.

2. Wordt de maatregel toegepast en biedt deze toegevoegde waarde?

Of een maatregel toegevoegde waarde heeft, is lastig absoluut vast te stellen. Met deze vraag wordt daarom op relatieve, kwantitatieve basis bezien in welke mate een maatregel als waardevol kan worden gekwalificeerd. De toegevoegde waarde wordt hierbij bepaald aan de hand van de globale verhouding tussen de toepassingsfrequentie van de maatregel en de verschijningsfrequentie van het fenomeen waar de maatregel op ziet. Benadrukt wordt hierbij dat – zoals de commissie-Suyver zelf ook opmerkt – niet per se kan worden gezegd dat een maatregel niet nuttig is wanneer deze nooit is toegepast. Het kan immers een maatregel betreffen die bedoeld is voor een specifieke voorstelbare dreiging die zich echter nog niet heeft voorgedaan. Met andere woorden: de mate van toepassing van een maatregel moet in enig verband staan tot de mate waarin de dreiging of het beoogde te bestrijden fenomeen zich voordoet. Onder omstandigheden kan het nooit toepassen van een maatregel derhalve ook een redelijk verband zijn.

3. Is de maatregel getoetst door een rechter of heeft een evaluatie plaatsgevonden? Heeft deze toets of evaluatie geleid tot aanpassing van het beleid en hoe?

Naast de invalshoeken legitimiteit en toegevoegde waarde is rechtmatigheid een essentieel criterium voor evaluatie van antiterrorismemaatregelen. Het betreft de rechtmatigheid van zowel de maatregel zelf als de toepassing ervan. Rechtmatigheid wordt in democratieën in ieder geval vastgesteld door rechterlijke instanties. Aangezien het aantal gerechtelijke uitspraken in terrorismezaken in Nederland beperkt is en overigens Europese jurisprudentie van invloed kan zijn op Nederlandse, worden ook uitspraken betrokken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en zaken die in andere Europese landen speelden. Daarnaast worden bovendien standpunten van gezaghebbende juridische instanties betrokken. Van belang is enerzijds om vast te stellen welk oordeel de rechter gaf over (aspecten van) maatregelen en de toepassing daarvan en anderzijds te bezien hoe door de rechter geconstateerde omissies hebben geleid tot aanpassingen van de maatregelen zelf of de toepassing ervan.

4. Hoe wordt de keuze voor de toepassing van een maatregel (t.o.v. toepassing van andere) bepaald? Welke criteria gelden?

Bij de toepassing van een maatregel dient steevast te worden bezien of met een ander, lichter middel of maatregel hetzelfde beoogde resultaat kan worden bereikt. Deze afweging wordt het subsidiariteitvereiste genoemd. Aldus is van belang te bepalen op basis van welke afwegingen wordt gekozen voor toepassing van specifieke maatregelen. Voor de integrale evaluatie van maatregelen waarbij samenhang centraal staat, dient bovendien te worden vastgesteld of deze afwegingen ad hoc worden bepaald of een vast afwegingskader vormen.

5. *Had bij gebreke van de maatregel een andere (bestaande) maatregel soelaas geboden?*

Het aantal antiterrorismemaatregelen is de laatste jaren gegroeid. Een uitbreiding veronderstelt dat het bestaande pakket aan maatregelen onvoldoende houvast bood voor de uitvoeringspraktijk. Er moet aldus een noodzaak in de uitvoeringspraktijk zijn geweest voor de uitbreiding. Naast de relatieve, kwantitatieve toets uit vraag 2 (verhouding toepassingsfrequentie en verschijningsfrequentie van het te bestrijden fenomeen), is daarom de vraag gerechtvaardigd of de uitbreiding aan maatregelen inderdaad een uitbreiding inhield of eerder een doublure.

6. *In welke mate correspondeert de praktische toepassing van de maatregel met de beoogde beleidsdoelen?*

Maatregelen en wetten dienen ingezet te worden voor de doelen die zij beogen. Een andere toepassing dan voor die specifieke en eigenlijke doelen kan leiden tot onrechtmatig optreden. Dit is het criterium van de zogeheten doelbinding. Dit beginsel betekent ook dat het doel waarvoor bijvoorbeeld gegevens worden verzameld of verkregen, bepalend is voor het verdere gebruik van deze gegevens. Met andere woorden: het verdere gebruik dient verenigbaar te zijn met het oorspronkelijke doel van de verwerking.

7. *In welke mate en hoe is het effect van de toepassing van de maatregel afhankelijk van de inzet van andere maatregelen?*

Het effect of succes van de toepassing van een maatregel is lastig te meten aangezien een effect vaak niet een op een is toe te rekenen aan een bepaalde maatregel maar van meerdere factoren afhankelijk is. Het bepalen van het succes van een maatregel hangt veelal af van de schaal waarop gemeten wordt. Per maatregel kan worden bezien of de toepassing op zichzelf geslaagd is. In veel gevallen zegt dit echter nog niet veel over het gehele effect op de bestrijding van terrorisme. Door vervolgstappen erbij te betrekken wordt het doen van uitspraken over effect steeds lastiger en ook afhankelijk van de perceptie van succes. De vraag of het tijdig verstoren van een terrorist belangrijker is dan hem veroordeeld krijgen, is daar een voorbeeld van. Wel kan iets gezegd worden over de mate waarin maatregelen van elkaar afhankelijk zijn voor het (uiteindelijke) effect van hun afzonderlijke werking.

8. *In welke mate en hoe speelt rechtsbescherming een rol bij toepassing van de maatregel?*

Antiterrorismemaatregelen komen in beginsel tot stand via het reguliere beleids- en wetgevingsproces waarbij de politieke verantwoordelijkheden en juridische waarborgen zijn ingebouwd. De toepassing van de maatregelen kan in normale maar ook in bijzondere situaties plaatsvinden. De vraag is gerechtvaardigd of bij de toepassing van de maatregelen, rechtsbescherming de rol krijgt die met de opstelling van de maatregel was voorzien en

noodzakelijk werd geacht. Bij de beantwoording van deze vraag speelt het oordeel van de rechter een belangrijke rol.

9. *In welke mate en hoe is eenheid van coördinatie en bevelvoering relevant voor effectief toepassen van de maatregel?*

Met name in de operationele uitvoering van een maatregel waarbij meerdere partijen zijn betrokken of bij de gelijktijdige uitvoering van meerdere maatregelen door meerdere partijen, is relevant te weten welke rol de operationele aansturing speelt voor het succesvol toepassen van de maatregel. In het kader van samenhang is dan met name van belang te bezien hoe de eenheid van coördinatie en bevelvoering daarin fungeert.

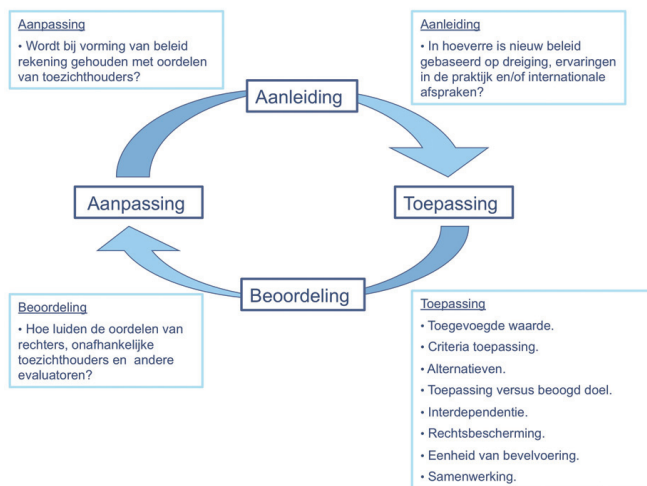
10. *In welke mate en hoe speelt samenwerking een rol bij toepassing van de maatregel?*

Een van de belangrijke pijlers van het Nederlandse antiterrorismebeleid betreft het bevorderen van samenwerking in de uitvoering van maatregelen op allerlei terreinen. Van uitwisselen van informatie tot samen oefenen. Het is daarom relevant te bezien hoe samenwerking een rol speelt bij de uitvoering van maatregelen en in welke mate dit van belang was voor het bereiken van betere resultaten in de uitvoering.

2.3 Onderzoeksmethode: combinatie van benaderingen

De aanpak is erop gericht om binnen relatief korte doorlooptijd (van maart 2010 tot eind 2010) een handzame evaluatie te bieden van antiterrorisme-maatregelen die tussen september 2001 en juli 2010 zijn genomen. Hierbij is gebruik gemaakt van de reeds genoemde onderzoeksvragen omtrent de aanleiding, toepassing, beoordeling en aanpassing van maatregelen. Deze vragen staan op elk moment in het onderzoek centraal en worden daarom hieronder visueel weergegeven.⁹

⁹ Deze figuur is een vrije bewerking van de zogenoemde 'kwaliteitscirkel van Deming'. Deze cirkel beschrijft vier activiteiten die op alle verbeteringen in organisaties van toepassing zijn. De vier activiteiten zorgen voor een betere kwaliteit. Het cyclische karakter garandeert dat de kwaliteitsverbetering continu onder de aandacht is. De vier activiteiten zijn: (1) Plan: analyse van de huidige werkzaamheden en een plan opstellen voor de verbetering; (2) Do: pas de geplande verbetering toe; (3) Check: beoordeel het resultaat van de verbetering en toets dit aan de vastgestelde doelstellingen; (4) Act: stuur eventueel bij aan de hand van de gevonden resultaten bij Check. Toepassing van dit model sluit aan bij het door de commissie-Suyver geadviseerde onderzoek naar de samenhang in de totstandkoming van antiterrorismemaatregelen.



Beantwoording van deze vragen wordt op vier manieren benaderd:

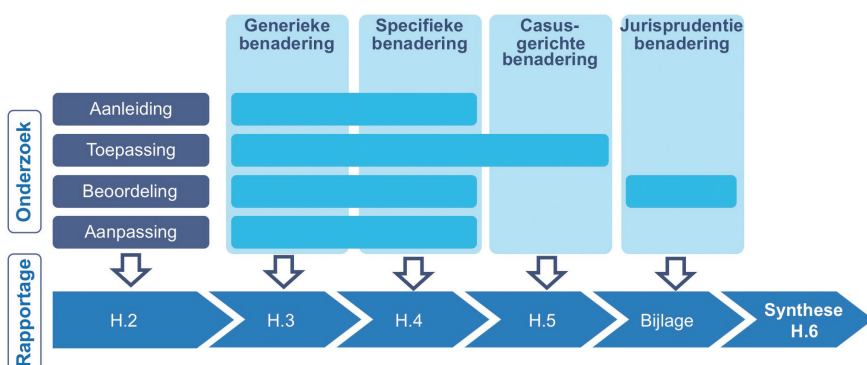
- *Generieke benadering*
 Eerst wordt een algemeen beeld opgesteld van de ontwikkeling van antiterrorismemaatregelen in het eerste decennium van deze eeuw. Daartoe is uitvoerige literatuurstudie verricht en zijn honderden documenten bestudeerd. Het betrof Kamerstukken, evaluaties van afzonderlijke maatregelen, rapporten van onderzoekscommissies naar incidenten en algemene literatuur over terrorismebestrijding. In bijlage C zijn overzichten opgenomen van de meest relevante geraadpleegde documenten. Voorts zijn aanvullende gesprekken gehouden met deskundigen en zijn dossierhouders op afzonderlijke terreinen geraadpleegd. De resultaten van deze benadering van de onderzoeksvragen zijn verwerkt in hoofdstuk 3.
- *Specifieke benadering*
 In de tweede plaats zijn vijf reeds genoemde maatregelen diepgaander bestudeerd. Ook hierbij is gebruik gemaakt van documentstudie en gesprekken met deskundigen. De resultaten die verkregen zijn door de inzet van deze methode zijn in hoofdstuk 4 verwerkt.
- *Casusgerichte benadering*
 Zoals ook door de commissie-Suyver is benadrukt, brengt de aard van het antiterrorismebeleid met zich mee dat de toepassing van de ontwikkelde antiterrorismemaatregelen vooral op het niveau van concrete casus

zichtbaar kan worden gemaakt. Hierbij is met name gebruik gemaakt van interactieve themasessies met verantwoordelijken uit het veld. In deze themasessies stonden één of meer herkenbare casus uit de praktijk centraal. De deelnemers aan de sessies werd gevraagd te reageren op stellingen die waren afgeleid van de hoofdonderzoeksvragen. In de sessies kwamen casus aan de orde met zowel een lokaal/nationaal karakter, als een internationaal karakter. In elke sessie kwam de inzet van meer dan één maatregel aan de orde. De deelnemers zijn geselecteerd op basis van hun functie, achtergrond en expertise (een globaal overzicht van de afzonderlijke casus en bevindingen is opgenomen in bijlage F). De bevindingen die met behulp van deze methode zijn verkregen, zijn verwerkt in hoofdstuk 5.

- *Jurisprudentiebenadering*

Ten slotte is voor het inzichtelijk maken van de beoordeling van een deel van de antiterrorismemaatregelen (met name de wetgeving) tevens gebruik gemaakt van wetenschappelijk vergelijkend jurisprudentieonderzoek naar relevante uitspraken door zowel nationale gerechtelijke instanties als door het EHRM. Dit onderzoek is via het WODC door de Radboud Universiteit verricht. De resultaten van dit onderzoek zijn integraal als bijlage H opgenomen.

Indien de vragen uit het onderzoekskader worden afgezet tegen de vier benaderingen, ontstaat het volgende overzicht:



De generieke bevindingen ten aanzien van het scala aan maatregelen (hoofdstuk 3), de specifieke bevindingen ten aanzien van de vijf maatregelen (hoofdstuk 4), de bevindingen die voortvloeien uit het casusgerichte onderzoek (hoofdstuk 5) en de inzichten uit het jurisprudentieonderzoek van de Radboud Universiteit (bijlage H) vormen tezamen de basis voor het

zesde hoofdstuk, waarin op basis van een synthese van alle bevindingen wordt teruggeblikt op de drie hoofdvragen van de commissie-Suyver, te weten: de legitimiteit, de effectiviteit en de samenhang van antiterrorisemaatregelen. De hoofdstukken 2-6 sluiten telkens af met gesignaleerde verbeterpunten. In hoofdstuk 6 zal ten slotte worden ingegaan op de aanpak voor toekomstige evaluaties. Op deze wijze wordt recht gedaan aan alle drie de onderdelen – te weten de opvolging van de aanbevelingen van de commissie-Suyver, het overzicht van verbeterpunten en het kader voor toekomstige evaluaties – van het werkplan dat in januari 2010 door de toenmalige ministers van Justitie en BZK aan de Tweede Kamer is gestuurd.

Ten slotte dient een belangrijke kanttekening bij dit onderzoek te worden geplaatst. Terrorisme heeft zich in beperkte mate concreet gemanifesteerd op Nederlands grondgebied. Dit betekent dat – zeker vergeleken met andere beleidsterreinen – slechts weinig feitenmateriaal beschikbaar is. Hoewel dit bij de uitvoering van het onderzoek niet als belemmerend is ervaren kan een zeker effect hiervan op de uitkomsten niet worden uitgesloten. Een grotere beperking vormt de onmogelijkheid om een daadwerkelijke effectmeting van antiterrorisemaatregelen uit te voeren. Hierop wordt in paragraaf 3.2 ingegaan. Evenals de commissie-Suyver richt dit onderzoek zich niet op de institutionele aspecten van terrorismebestrijding.

2.4 Evaluatie van antiterrorisemaatregelen in internationaal perspectief

Uit voorgaande beschrijving blijkt dat de aanpak van dit onderzoek voor een belangrijk deel op het rapport van de commissie-Suyver is gebaseerd. Bij de start van dit onderzoek is bezien of wellicht in aanvulling op de aanbevelingen van de commissie-Suyver voorbeelden van dergelijke evaluaties bestaan in andere landen. De Universiteiten van Maastricht en Tilburg brachten in april 2010 in opdracht van het WODC een onderzoek uit waarin een overkoepelend ‘framework’ wordt gepresenteerd voor wetenschappelijk evaluatieonderzoek van antiterrorisebeleid. De onderzoekers van Maastricht en Tilburg voerden hiertoe een omvangrijk literatuuronderzoek uit en bevroegen tal van buitenlandse collega’s. Zij concluderen vervolgens dat ‘evaluatie van antiterrorisemaatregelen wereldwijd nog in de kinderschoenen staat.’¹⁰ Hoewel er dus weinig vergelijkingsmateriaal bestaat, worden hier enkele voorbeelden van (aanzetten tot) evaluatie genoemd:

¹⁰ Nelen, H., Leeuw, F., Bogaerts, S. (2010) *Antiterrorisebeleid en evaluatieonderzoek: framework, toepassing en voorbeelden*. WODC.

- *Verenigd Koninkrijk*

In het Verenigd Koninkrijk vond in 2009 een herziening plaats van de terrorismebestrijdingsstrategie, CONTEST genaamd. Het betrof echter niet zozeer een evaluatie van de tot dan toe gevoerde strategie en maatregelen, maar meer een herziening in het licht van het gewijzigde dreigingsbeeld. Inmiddels heeft het nieuwe Britse kabinet aangekondigd enkele speciale antiterrorismebevoegdheden te zullen evalueren alsmede het op preventie gerichte maatregelenpakket van de strategie, PREVENT genaamd.

- *Europese Unie*

In juli 2010 presenteerde de Europese Commissie het document 'Taking Stock of EU Counter-Terrorism Measures', een overzicht van de belangrijkste resultaten en uitdagingen voor de toekomst op het gebied van contraterorisme.¹¹ Hier is in feite sprake van een instrumenteel overzicht van hetgeen is bereikt op de vier onderscheiden terreinen binnen de EU-contraterorismestrategie en het actieplan om deze strategie te implementeren. Voor de terreinen 'voorkomen', 'beschermen', 'vervolgen' en 'reageren' worden de wetgeving en beleidsmaatregelen die zijn genomen op deze terreinen opgesomd en de stand van zaken met betrekking tot implementatie, resultaten en specifieke evaluaties ervan.

2.5 Verbeterpunt

Op grond van de aanpak van dit onderzoek en de beschouwing van eventuele reeds bestaande evaluatieonderzoeken van antiterrorisemaatregelen in andere landen of op internationaal niveau kan het volgende verbeterpunt worden gemarkeerd.

Gezien de betekenis en invloed van het EU-antiterrorismebeleid voor ons land is Nederland voorstander van een evaluatie van Europese antiterrorisemaatregelen. Nederland zal zich actief inzetten voor een vervolg en verdieping van de hiervoor beschreven Europese 'stock-taking'-exercitie. Bij landen waarmee Nederland nauw bilateraal samenwerkt op het gebied van terrorismebestrijding zal het belang van evaluatie en de daaruit voortvloeiende inzichten onder de aandacht worden gebracht.

¹¹ *The EU Counter-Terrorism Policy: main achievements and future challenges*. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council (SEC(2010)911).

3

Generiek beeld maatregelen: antiterrorismemaatregelen in Nederland in het eerste decennium van de 21^e eeuw

Dit hoofdstuk schetst een generiek beeld van de Nederlandse antiterrorismemaatregelen in de afgelopen tien jaar. Daarbij ontstaat een eerste indruk van het verband tussen de aanleiding voor het instellen van maatregelen, de toepassing van maatregelen, de beoordeling en vervolgens de aanpassing van maatregelen. Aldus wordt invulling gegeven aan de eerste benadering van beantwoording van de vragen uit het toetsingskader.

3.1 Totstandkoming van maatregelen

In deze paragraaf wordt beschreven hoe antiterrorisemaatregelen na de aanslagen van 11 september 2001 tot stand zijn gekomen en tot welke typen van antiterrorisemaatregelen dit heeft geleid.



3.1.1 Reactie op aanslagen

De terroristische dreiging waar Nederland in de jaren zeventig van de vorige eeuw mee wordt geconfronteerd, bestaat met name uit ontvoeringen, kapingen en gijzelingen. Om hier adequaat tegen op te kunnen treden ontwikkelt zich in die periode in Nederland een formele structuur voor terrorismebestrijding. Anders dan in Nederland is het onderwerp terrorisme in de periode daarna in internationaal verband nooit van de agenda verdwenen.^{12, 13} Zo kwamen tussen 1979 en 1999 zeven van de thans twaalf VN-verdragen ter bestrijding van terrorisme tot stand.

Met de aanslagen van 11 september 2001 krijgt terrorismebestrijding in Nederland een nieuwe impuls. Door de aanslagen in de Verenigde Staten wijzigt de zowel feitelijke als gepercipieerde dreiging en wordt het jihadisme als de nieuwe terroristische dreiging beschouwd. De dreiging van het moderne terrorisme wordt gekenmerkt door transnationale netwerken die veelal horizontaal zijn georganiseerd, antidemocratische handelwijzen, een zekere mate van oorlogsdenken, toenemende letaliteit en tot slot een grote opofferingsbereidheid.¹⁴ De aard van deze dreiging – met name het feit dat sprake is van *zelfnoordterrorismen* – roept de vraag op of bestaande maatregelen en structuren hiertegen afdoende weerstand kunnen bieden. In ons land worden bijzondere beveiligingsmaatregelen genomen rond bepaalde objecten en de Raad van Hoofdcommissarissen laat scenario's opstellen om adequaat voorbereid te zijn op eventuele dreigingssituaties. Daags na 11 september wordt ook in Nederland een jihadistische cel gearresteerd die – onafhankelijk van de aanslagen in de VS – bezig was een aanslag voor te

¹² Zie voor een overzicht van het Nederlandse antiterrorismebeleid voor 2001 Van der Woude, M.A.H. (2010) *Wetgeving in een Veiligheidscultuur. Totstandkoming van antiterrorisemewetgeving in Nederland gezien vanuit maatschappelijke en (rechts)politieke context*, pp. 125-185.

¹³ Ook voor 11 september 2001 was er aandacht voor terrorisme blijktens onder meer de BVD-publicatie *Terrorisme aan het begin van de 21e eeuw; dreigingsbeeld en positionering BVD* van 15 april 2001. Dat rapport kreeg echter ten tijde van de publicatie weinig aandacht.

¹⁴ Muller, E.R., Rosenthal, U. & De Wijk, R. (red.) (2008) *Terrorisme Studies over terrorisme en terrorismebestrijding*, p.474.

bereiden (later de Eik-zaak genoemd). Meldingen over poederbrieven en een tip over een op handen zijnde aanslag op een tunnel leiden tot verscherpte maatregelen van een aard en omvang die lang niet in Nederland waren gezien.

Na de aanslagen in de VS volgen internationale afspraken, zoals de VN Veiligheidsraadresolutie 1373 en het Actieplan van de buitengewone Europese Raad. In Nederland wordt op 5 oktober 2001 het Actieplan terrorismebestrijding en veiligheid aangenomen. De rechterlijke uitspraak in eerste aanleg in de Eik-zaak was aanleiding om de bruikbaarheid van inlichtingeninformatie in het strafproces te verbeteren hetgeen werd beoogd met het kort op de uitspraak volgende wetsvoorstel afgeschermd getuigen.¹⁵ Deze en andere maatregelen die worden getroffen, zijn samengevat in de tijdlijn die als bijlage A is opgenomen.

De internationale dreiging van het jihadisme blijft na 2001 hoog, zo blijkt onder meer uit de bomaanslag op Bali in 2002 en de mislukte schoenbomaanslag op een vliegtuig op weg naar de VS in 2003. Hoewel reeds in 2003 een grote bomaanslag in Istanbul plaatsvindt, lijken velen niet serieus rekening te houden met een aanslag van al Qa'ida op het grondgebied van de EU. Des te groter was het schokkeffect van de terroristische aanslagen in Madrid van 11 maart 2004. Niet eerder in de geschiedenis van de Europese Unie werd dergelijk grootschalig politiek geweld tegen de levens van willekeurige mensen gebruikt. Naar aanleiding van deze aanslagen stelt de Europese Unie de heer De Vries aan als Europese terrorismecoördinator en in juni 2004 volgt het EU Actieplan ter bestrijding van het terrorisme. In Nederland worden in de Nota bestrijding internationaal terrorisme nieuwe actiepunten in gang gezet. Deze maatregelen betreffen allereerst een intensivering van eerdere maatregelen. Daarnaast kondigt het Nederlandse programma ook een aantal nieuwe instrumenten aan, zoals het Alerteringssysteem Terrorismebestrijding (ATb) en de Analytische Cel (die later wordt omgevormd tot CT Infobox). In 2004 wordt tevens de NCTb opgericht en worden het Coördinerend Overleg Terrorismebestrijding (COTb) en het Gezamenlijk Comité Terrorismebestrijding (GCT) ingesteld.

¹⁵ Rb Rotterdam 18 december 2002. Zie voor een uitgebreide behandeling van deze materie onder meer Krips, F. (2009) Over de bruikbaarheid van AIVD-informatie in strafzaken. In: Preadviezen 2009.

Op 7 juli 2005 vinden de aanslagen in de Londense metro plaats. In tegenstelling tot de aanslagen in de Verenigde Staten en Madrid volgt op deze aanslagen geen nieuw Europees of Nederlands actieplan. De Europese Unie komt op 30 november 2005 wel met een contraterrorismestrategie, maar deze is naar aanleiding van de aanslagen in Madrid opgesteld.¹⁶

Het jihadistische geweld treft ook Nederland met de moord op Theo van Gogh op 2 november 2004. Daarnaast tonen de aanslagen op Pim Fortuyn op 6 mei 2002 en later, op 30 april 2009 tegen het Koninklijk Huis, aan dat dreiging ook uit andere dan jihadistische hoek kan komen. Deze aanslagen op eigen bodem leiden, in afwijking van de bovengenoemde internationale aanslagen, niet direct tot nieuwe maatregelen. Het kabinet heeft bij alle drie de aanslagen een onderzoek ingesteld en naar aanleiding van de aanbevelingen die daaruit volgden, nieuwe maatregelen getroffen of bestaande maatregelen aangepast. Het kabinet stelde na de moord op Pim Fortuyn de commissie-Van den Haak in, die de aanbeveling deed het stelsel bewaken en beveiligen te vernieuwen. De moord op Theo van Gogh is mede aanleiding geweest om de commissie-Holtslag in te stellen. Deze commissie concludeerde dat een verdere optimalisatie van de gegevensuitwisseling niet zozeer een kwestie van wet- en regelgeving is, maar van cultuur en werkwijze. De commissie beval aan de bestuurlijke wil tot samenwerking en het onderling vertrouwen te verbeteren.¹⁷ Daarnaast voerde de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD) een onderzoek uit naar de afwegingen die de AIVD had gemaakt met betrekking tot Mohammed B. Naar aanleiding van het Koninginnedagincident zijn drie onderzoeken ingesteld. De NCTb heeft het functioneren van het stelsel bewaken en beveiligen geëvalueerd. Aanbevolen is om het adviesrecht van de NCTb in het stelsel bewaken en beveiligen aan te scherpen, zodat afwegingen tussen veiligheid en het doorgang vinden van een evenement integraal wordt gemaakt.

De aanslagen in de Verenigde Staten, Madrid en Londen en de moorden op Fortuyn en Van Gogh hebben een aantal bevoegdheidsuitbreidingen en de invoering van andere maatregelen versneld en vergemakkelijkt.¹⁸ Een voorbeeld van een wet die versneld is ingevoerd naar aanleiding van de aanslagen van 11 september 2001 is de Wet vorderen gegevens financiële

¹⁶ Council of the European Union, 30 November 2005, *The European Union Counter-Terrorism Strategy*.

¹⁷ Rapport van de Werkgroep gegevensverstrekking – burgemeesters (commissie-Holtslag) (2005) *Vaste verbindingen: Een advies aan de minister van BZK over de verstrekking van gegevens op het terrein van veiligheid door landelijke diensten aan burgemeesters*.

¹⁸ Rathenau Instituut (2007) *Van privacyparadijs tot controlestaat? Misdaad- en terreurbestrijding in Nederland aan het begin van de 21^{ste} eeuw*.

sector, die in mei 2004 in werking is getreden. Deze wet is aangekondigd in het Actieplan terrorismebestrijding en veiligheid van 5 oktober 2001 en vloeit voort uit een in oktober 2001 tot stand gekomen protocol van de Europese Unie met betrekking tot het Verdrag tot wederzijdse rechtshulp in strafzaken. Binnen de Europese Unie is besloten om in verband met de aanslagen van 11 september 2001 de totstandkoming van dit protocol te versnellen. Een tweede voorbeeld van een maatregel die ten behoeve van terrorismebestrijding versneld is ingevoerd na de aanslagen van 11 september 2001 is het Kaderbesluit Europees Aanhoudingsbevel (KEAB). In 1999 heeft de Europese Raad in Tampere besloten dat het beginsel van wederzijdse erkenning de hoeksteen moest gaan vormen van Europese justitiële samenwerking. De aanslagen in de Verenigde Staten op 11 september 2001 waren de aanleiding voor de stroomversnelling in de Europese justitiële samenwerking. Nederland heeft op 12 mei 2004 het op 13 juni 2002 door de Raad van de Europese Unie vastgestelde kaderbesluit geïmplementeerd door inwerkingtreding van de Nederlandse Overleveringswet (OLW). Dit voorstel was al enige tijd in voorbereiding, nadat de Europese Raad te Tampere reeds in 1999 had geconcludeerd dat herziening van de bestaande uitleveringsprocedures noodzakelijk was. Voor het snelle vaststellen van het KEAB en de implementatie daarvan in de nationale wetgevingen zijn weinig andere motieven te vinden dan het 'dreigende' terrorisme.¹⁹

Belangrijk is om op te merken dat reeds voor de terroristische aanslagen in 2001 verscheidene beleidsplannen en -initiatieven voor nieuwe (antiterrorisme)maatregelen waren voorbereid of zelfs al van kracht waren. Dit geldt voor biometrie, cameratoezicht, aftappen telecommunicatie en andere bijzondere opsporingsmethoden en -bevoegdheden. Concreet kan de Wet bevoegdheden vorderen gegevens worden genoemd, die op 1 januari 2006 in werking is getreden, maar grotendeels voortkomt uit de voorstellen van het rapport van de Commissie Strafvorderlijke gegevensvergaring in de informatiemaatschappij (commissie-Mevis) dat dateert van mei 2001. Ook de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (Wiv 2002) is niet naar aanleiding van de aanslagen op 11 september ingevoerd, maar is de resultante van de kritiek van de Raad van State op de oude wettelijke regeling die dateert van midden jaren negentig.²⁰ Niet alle maatregelen die bijdragen aan terrorismebestrijding zijn daarmee dus het gevolg van terroristische aanslagen die vanaf 2001 hebben plaatsgevonden.

¹⁹ www.europesaaanhoudingsbevel.nl.

²⁰ Rathenau Instituut (2007) *Van privacyparadijs tot controlestaat? Misdaad- en terreurbestrijding in Nederland aan het begin van de 21ste eeuw*.

Wat betreft de aanleiding voor het instellen van *specifieke* antiterrorismemaatregelen kan echter worden geconcludeerd dat bijna alle maatregelen zijn ingevoerd of versneld zijn ingevoerd naar aanleiding van concrete terroristische dreigingen of aanslagen. Met name de aanslagen in de Verenigde Staten en Madrid hebben een grote impact gehad op de totstandkoming van antiterrorismemaatregelen in Nederland. Direct na deze aanslagen werden zowel op internationaal als op nationaal niveau maatregelen getroffen. De algemene lijn is dan ook dat maatregelen reactief worden ingesteld. Dit zegt echter niets over de toegevoegde waarde van de maatregelen, of het ontbreken daarvan. De reactie op aanslagen op eigen bodem wijkt overigens enigszins af van de reactie op internationale aanslagen. In plaats van direct tot nieuwe maatregelen te besluiten, wordt bij de incidenten in Nederland eerst onderzoek gedaan naar het incident. Pas naar aanleiding van de aanbevelingen die uit deze onderzoeken volgen, worden nieuwe maatregelen getroffen of bestaande maatregelen aangepast.

3.1.2 Brede benadering

Nederland hanteert bij de bestrijding van terrorisme een zogenoemde 'brede benadering'. Dit houdt in dat niet alleen de geweldsdaden zelf dienen te worden aangepakt, maar ook het traject dat aan deze daden vooraf gaat. Enerzijds wordt ingezet op preventie door in kaart te brengen bij welke groepen en individuen radicaal gedachtegoed aanwezig lijkt te zijn, om vervolgens met behulp van interventiestrategieën verdere (gewelddadige) radicalisering van die groepen en individuen in een vroeg stadium tegen te gaan. Zodoende wordt getracht te voorkomen dat zij in een later stadium terroristisch geweld plegen. De preventie uit de brede benadering ziet verder bijvoorbeeld ook op het verhogen van weerstand van organisaties door middel van de zogenoemde radicaliseringshaardenaanpak. Anderzijds wordt ingezet op een repressieve aanpak van diegenen die op het punt staan zich aan geweldpleging schuldig te maken of dit al hebben gedaan. Radicalisering en terrorisme worden als een samenhangend geheel gezien en vereisen daarom een samenhangende aanpak. De brede benadering wordt inmiddels ook in andere landen zoals het Verenigd Koninkrijk en Duitsland toegepast en in internationaal verband maakt de preventieve aanpak van gewelddadig extremisme inmiddels integraal onderdeel uit van antiterrorismebeleid.²¹ In toenemende mate wordt erkend dat er een sterke samenhang bestaat tussen vroegtijdige preventie en de afname van de terroristische dreiging op langere termijn.

²¹ WODC (2006) *Eerste inventarisatie contraterrorismebeleid Duitsland, Frankrijk, Italië, Spanje, VK en VS – 'research in progress'*.

Vanuit het perspectief van de inlichtingendiensten houdt de brede benadering in dat zowel operationele controle wordt uitgeoefend op personen en netwerken die aan terrorisme gerelateerd kunnen worden (de target- en netwerkgerichte aanpak), als door middel van onderzoek kennis en inzicht worden verkregen in het verschijnsel (fenomeenonderzoek).²²

De brede benadering moet worden beschouwd als de leidraad van het antiterrorismebeleid van Nederland. De brede benadering schrijft niet voor wat de verschillende partijen die betrokken zijn bij terrorismebestrijding precies moeten doen en is in die zin geen actieve strategie die als sturingsmechanisme wordt gebruikt. De brede benadering bevat echter een aantal uitgangspunten, waarvan de combinatie van een preventieve en een repressieve aanpak voor effectieve bestrijding van terrorisme de belangrijkste is. Deze uitgangspunten zijn in alle facetten van het antiterrorismedossier terug te vinden.

De brede benadering wordt voor het eerst in al zijn aspecten uitgewerkt in de nota 'Terrorisme en de bescherming van de samenleving' van de minister van Justitie uit 2003.²³ Deze nota is opgesteld naar aanleiding van een verzoek van de Tweede Kamer om met een geïntegreerde visie op de bestrijding van terrorisme te komen. Naast aandacht voor maatregelen op het gebied van het meer 'harde' contraterrorisme worden in de nota maatregelen voor het tegengaan van voedingsbodems voor terrorisme aangekondigd. Desondanks volgt de uitwerking van dit laatste type maatregelen pas in 2007, in het Nederlandse actieplan 'Polarisatie en Radicalisering 2007-2011'.

De Europese Commissie geeft in haar reeds genoemde evaluatie uit 2010 aan dat de EU-contraterrorismestrategie van 2005 haar waarde heeft bewezen als het gaat om het bundelen en stimuleren van implementatie van een breed scala aan acties en instrumenten. De Commissie onderstreept dan ook krachtig het belang van het hebben van een alomvattende strategie: 'The benefit of having such an over-arching strategy is that it has allowed the European Union to develop more systematic and less incident-driven policy-making.'²⁴ Indien Nederland vanaf 2001 over een formeel vastgestelde strategie en/of coördinerend orgaan op het terrein van contraterrorisme had beschikt was de brede benadering in de eerste helft van het afgelopen

²² Muller, E.R., Rosenthal, U. & De Wijk, R. (red.) (2008) *Terrorisme. Studies over terrorisme en terrorismebestrijding*, p.555.

²³ Kamerstukken II 2002/03, 27 925, nr. 94.

²⁴ *The EU Counter-Terrorism Policy: main achievements and future challenges*. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council (SEC(2010)911).

decennium wellicht eenduidiger uitgedragen en eerder in volle omvang overgenomen. In de eerste jaren van het decennium lag de nadruk wat betreft het nemen van antiterrorismemaatregelen nog sterk op de repressieve²⁵ kant van de terrorismebestrijding. Overigens was het vermoedelijk ook voor een coördinerend orgaan of minister moeilijk geweest om ten tijde van de tamelijk gespannen veiligheidssituatie in verband met de terroristische incidenten van dat moment de aandacht op sociaal-preventieve maatregelen te richten. Bovendien werd een aantal maatregelen in feite aan Nederland opgelegd vanuit de EU en de VN. Pas vanaf de tweede helft van dit decennium groeit de aandacht voor concrete preventieve maatregelen. Het uitblijven van noemenswaardige terroristische aanslagen in eigen land en andere westerse landen heeft daar mogelijk aan bijgedragen.

3.1.3 Typen maatregelen

Het antiterrorismebeleid bestaat uit diverse maatregelen. In deze paragraaf wordt uiteengezet welke typen maatregelen bestaan en welke accentverschuivingen het antiterrorismebeleid het afgelopen decennium heeft doorgemaakt. Voor een overzicht van de diverse maatregelen wordt verwezen naar de tijdlijn in bijlage A.

Na de aanslagen in de Verenigde Staten in 2001 werd het antiterrorismebeleid vooral gekarakteriseerd door ad-hocmaatregelen. Het huidige antiterrorismebeleid daarentegen wordt steeds meer gepland en over een langere termijn voorbereid. Het antiterrorismebeleid is complex en meevormig. Het gaat om concrete interventies, (institutionele) processen en voorzieningen en projectmatige activiteiten.²⁶ Het belangrijkste doel van antiterrorismebeleid is ‘het verkleinen van de kans op terroristische aanslagen in Nederland en het op voorhand beperken van de schade als gevolg van een mogelijke aanslag.’²⁷ Met het oog op dit doel zijn langs drie lijnen maatregelen getroffen.²⁸ Ten eerste het opbouwen van de informatiepositie van de Nederlandse overheid en het verbeteren van de samenwerking tussen de betrokken diensten. Ten tweede het treffen van bewakings- en beveiligings-

²⁵ Hier past een kanttekening bij het gebruik van de term ‘repressie’ wat betreft de strafrechtelijke maatregelen die werden genomen. Ook deze maatregelen stonden voor een belangrijk deel in het teken van het voorkomen van aanslagen door politie en OM eerder op te kunnen laten treden. In die zin kan gesproken worden van ‘preventief strafrecht’.

²⁶ WODC (2010) *Antiterrorismebeleid en evaluatieonderzoek: framework, toepassingen en voorbeelden*.

²⁷ www.nctb.nl.

²⁸ Commissie evaluatie antiterrorismebeleid (2009) *Naar een integrale evaluatie van antiterrorismemaatregelen*.

maatregelen. Ten derde het aanpakken van de voedingsbodem voor terrorisme. Daarbij moet worden opgemerkt dat Nederland bij de bestrijding van terrorisme niet in een vacuüm opereert. Het bevorderen van de internationale samenwerking is al sinds de aanslagen van 11 september 2001 een belangrijke pijler onder het Nederlandse antiterrorismebeleid. Belangrijk is verder – zoals al eerder opgemerkt – dat veel maatregelen die bedoeld zijn voor het bestrijden van terrorisme daar niet primair of uitsluitend op gericht zijn, maar een breder veiligheidsdoel dienen. Dat de maatregelen desondanks met name in verband gebracht worden met terrorismebestrijding, heeft bijgedragen aan het beeld dat het aantal antiterrorisemaatregelen groot is. Kennelijk is onvoldoende helder gemaakt dat slechts een beperkt aantal maatregelen specifiek gericht is op terrorismebestrijding en dat het beeld van ‘veelheid’ dus niet correct is.

Concreet omvat het antiterrorismebeleid (verbeter)activiteiten gericht op onder meer:

- een gewijzigde crisisbesluitvormingsstructuur;
- een efficiëntere informatie-uitwisseling tussen betrokken partijen, onder meer door de totstandkoming van de CT Infobox;
- de totstandkoming van een alerteringssysteem voor de vitale sectoren (ATb: het Alerteringssysteem Terrorismebestrijding);
- een verbeterde internationale samenwerking;
- analyse van de actuele dreiging resulterend in het driemaandelijks Dreigingsbeeld Terrorismenederland (DTN);
- een gecoördineerde aanpak ter voorkoming van terrorisme met gebruik van chemische, biologische, radiologische of nucleaire middelen (CBRN) en/of zelfgemaakte explosieven;
- een Notice-and-Take-Down (NTD) gedragscode voor Internet, in samenwerking met private partijen;
- institutionele voorzieningen, waaronder de NCTb;
- een optimaal functionerend stelsel van bewaken en beveiligen;
- het opzetten van de Dienst Speciale Interventies (DSI);
- de (lokale) signalering van en interventie bij radicalisering en rekrutering en een gerichte aanpak van de voedingsbodem voor gewelddadig extremisme en terrorisme;
- een programma ter bevordering van ‘security awareness & performance’;
- verbetering van de mogelijkheden om met behulp van het strafrecht vroegtijdig op te kunnen treden tegen (de voorbereiding van) terrorisme door onder meer de Wet terroristische misdrijven van 24 juni 2004 en de Wet ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven van 20 november 2006;

- toepassing van technologie (waaronder bijvoorbeeld cameratoezicht), en tot slot;
- implementatie en evaluatie.

De commissie-Suyver constateert dat verhoudingsgewijs meer aandacht is besteed aan wetgeving dan aan beleidsmaatregelen. Suyver geeft aan dat de aandacht aanvankelijk uitging naar strafrechtelijke voorzieningen. Met een aantal wetsvoorstellen werd gepoogd het straf- en strafprocesrecht beter toe te snijden op de dreiging van terroristische aanslagen. Daarbij ging het deels om het implementeren van internationale verdragen en deels om nationaal geïnspireerde voorstellen. Het uitgangspunt dat terrorisme een vorm van criminaliteit is, leidde ertoe dat in eerste instantie primair is ingezet op verruiming van strafrechtelijke middelen. Vertrekpunt van de strafrechtelijke maatregelen is een adequate strafbaarstelling van terroristische aanslagen. De regering heeft bij de aanpassing van het straf- en strafprocesrecht gekozen voor systematische inbedding van de terrorismewetgeving in het commune straf- en strafprocesrecht. Daarin is onder andere voorzien met de Wet terroristische misdrijven. Met deze wet kunnen strafbare feiten gepleegd met een terroristisch oogmerk strenger worden bestraft. Deze wet kan als eerste specifieke nationale wetgeving gericht op terrorismebestrijding worden beschouwd. Daarnaast zijn er bepalingen die de strafbaarheid vestigen in de voorfase van een terroristische aanslag. De bepalingen in de Wet terroristische misdrijven die ‘werving voor de jihad’, ‘samenspanning met terroristisch oogmerk’ alsmede het strafbaar stellen van het ‘deelnemen en meewerken aan training voor terrorisme’ zijn daar goede voorbeelden van.

In een later stadium heeft de rol van de bestuurlijke handhaving en in het verlengde daarvan het bestuursrecht aandacht gekregen. Hoewel de verruiming van het strafrecht enig soelaas bood bij de bestrijding van terrorisme ‘aan de voorkant’, is het strafrecht toch minder geschikt voor preventieve doeleinden, in die zin dat ingegrepen kan worden in radicaliseringsprocessen. Dit gegeven heeft bijgedragen aan de toename van aandacht voor het bestuursrecht. De toenemende aandacht voor preventie gaat zodoende gepaard met toenemende aandacht voor bestuurlijke maatregelen.

Het eerste beeld dat op grond van een algemene beschouwing van de totstandkoming van antiterrorismemaatregelen kan worden verkregen, is dat doorgaans veel aandacht is besteed aan de rechtvaardiging van de genomen maatregelen. Voor de overgrote meerderheid van de maatregelen is in algemene zin een concrete aanleiding aan te wijzen in de vorm van één of meer terroristische incidenten (zoals het stelsel bewaken en beveiligen),

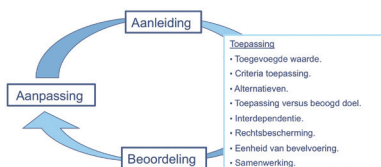
een gemis in de praktijk (de oprichting van de CT Infobox kan hier als voorbeeld dienen) of een internationale afspraak (zoals de invoering van de financiële sancties en de Wet terroristische misdrijven).

3.2 Toepassing maatregelen

De vraag naar de toegevoegde waarde van de antiterrorismemaatregelen is wellicht de interessantste onderzoeksvraag bij een beschouwing van tien jaar antiterrorismemaatregelen, maar deze is tegelijkertijd het moeilijkst te beantwoorden. In deze paragraaf wordt eerst teruggeblikt op de observaties van de commissie-Suyver met betrekking tot dit onderwerp waarna vervolgens enkele aanvullende observaties volgen.

3.2.1 Toegevoegde waarde van nieuwe maatregelen

Hoewel effectiviteit een van de centrale thema's in het rapport van de commissie-Suyver is, stelt de commissie desondanks in zijn rapport dat 'niet of nauwelijks is vast te stellen of de primaire doelstelling van het pakket aan antiterrorismemaatregelen – het voorkomen van aanslagen – wordt bereikt.'²⁹



Dat absolute, kwantitatieve evaluatie van de effectiviteit van antiterrorismemaatregelen vrijwel niet mogelijk is, behoeft verder dan ook geen betoog. Ook de commissie-Vijlbrief stelde in april 2010 dat er 'geen rechtstreeks verband is tussen uitgaven voor terrorismebestrijding en een specifiek meetbaar maatschappelijk effect'.³⁰ Dat neemt niet weg dat er wel degelijk *beelden* bestaan over de wijze waarop de genomen maatregelen hebben bijgedragen aan de verbeterde veiligheidssituatie in ons land waar het de dreiging van terrorisme betreft. Het toenmalige hoofd van de AIVD, de heer S.J. van Hulst gaf bijvoorbeeld bij de presentatie van het jaarverslag van de AIVD over 2006 aan dat '...sprake is van een terugloop van de acute dreiging van home-grown netwerken. Succesvol strafrechtelijk optreden, het uitzetten van van jihadisme verdachte personen conform het vreemdelingenrecht en ook het succesvol optreden van politie en justitie zijn daarbij

²⁹ Commissie evaluatie antiterrorismebeleid (2009) *Naar een integrale evaluatie van antiterrorismemaatregelen*, p. 77.

³⁰ Rapport brede heroverwegingen (commissie o.l.v. prof dr. J.A. Vijlbrief) (2010) Nr. 15 *Veiligheid en terrorisme*, p. 21.

van belang'.³¹ Muller, Rosenthal en De Wijk sluiten zich hier in feite bij aan met hun conclusie dat '...Nederland met betrekking tot het complexe probleem van jihadistisch terrorisme een bruikbare diagnose heeft gesteld. Er is een helder beeld gevormd op grond van de analyses van de AIVD en anderen, en er is, in het kader van de zogenoemde 'brede benadering', een toegesneden, realistische en evenwichtig stelsel van maatregelen ontwikkeld dat, mits consequent en gecoördineerd tot uitvoering wordt gebracht, de verwachting rechtvaardigt dat de problematiek op termijn tot een aanvaardbaar niveau kan worden gereduceerd.'³² Dit beeld is eveneens door de commissie-Suyver zelf opgetekend. De commissie sprak met respondenten waaruit bleek dat 'zich situaties hebben voorgedaan waarin met een tamelijk hoge mate van waarschijnlijkheid kan worden aangenomen dat er wel aanslagen zijn voorkomen.'³³ Toen de ministers van Justitie en BZK de balans opmaakten na de tiende voortgangsrapportage terrorismebestrijding – en vijf jaar na de moord op Theo van Gogh – stelden zij vast dat 'in ons land de groep radicalen die bereid is met geweld hun politieke of religieuze doelen na te streven, gaandeweg kleiner geworden en is er ook meer bekend over het functioneren en de werkwijzen van deze groep.' Dit was voor hen dan ook aanleiding voor de conclusie dat: 'Terrorismebestrijding in Nederland heeft dus daadwerkelijk effect gehad.'³⁴ Daarbij noemden zij als succesfactoren – naast de inzet van maatregelen en activiteiten van opsporings- en inlichtingendiensten – ook de groeiende weerbaarheid van de samenleving, vooral ook van de moslimgemeenschappen, tegen radicalisering.

Hoewel deze beschouwingen tot een gevoel van tevredenheid over de toegevoegde waarde van de antiterrorismemaatregelen mogen bijdragen, moet tegelijkertijd oog worden gehouden voor verbeterpunten. Zo wordt in verschillende van de 24 evaluatierapporten die in dit onderzoek zijn betrokken gesteld dat in een aantal gevallen de effectiviteit of toegevoegde waarde niet mag worden overschat. Enkele opvallende conclusies worden hieronder samengevat (voor een volledig overzicht van de rapporten wordt verwezen naar bijlage D).

³¹ <https://www.aivd.nl/aspx/download.aspx?file=/contents/pages/87074/ozijhadistisch-terrorisme.wmv> (geluidsfragment).

³² Muller, E.R., Rosenthal, U. & De Wijk, R. (red.) (2008) *Terrorisme Studies over terrorisme en terrorismebestrijding*, p.95.

³³ Commissie evaluatie antiterrorismebeleid (2009) *Naar een integrale evaluatie van antiterrorismemaatregelen*, p. 77.

³⁴ Kamerstukken II 2009/10, 29 754, nr. 172.

- *Alerteringssysteem Terrorismebestrijding*
De Algemene Rekenkamer onderzocht in 2008 of het ATb daadwerkelijk bijdraagt aan het snel treffen van maatregelen bij alertering. Geconcludeerd werd dat het ontwerp van het ATb op hoofdlijnen voldoet, maar dat het in de praktijk nog niet optimaal functioneerde.³⁵
- *Bestrijden witwassen en terrorismefinanciering*
Aan het bestrijden van terrorismefinanciering is in drie achtereenvolgende evaluatieonderzoeken aandacht besteed. In het onderzoek van de Algemene Rekenkamer uit 2008 werd geconcludeerd dat ondanks de vele maatregelen die zijn getroffen, de prestaties tegenvallen.³⁶ Dit werd verklaard door 1) beperkte capaciteit en deskundigheid bij sommige ketenpartners, 2) gebrekkige informatie-uitwisseling tussen ketenpartners en 3) gebrek aan regie op de keten. In de evaluatie van de Evaluatiecommissie Bureau Financieel Toezicht (BFT) in 2009 werd vervolgens geconcludeerd dat de aanpak weinig effectief en doelmatig is, zowel gezien vanuit de problematiek van witwaspraktijken en terrorismefinanciering als vanuit de formele taakstelling.³⁷ Knelpunten die worden gesignaleerd, zijn 1) de onbalans tussen het aantal ondertoezichtgestelden (50.000 - 60.000 beroepsbeoefenaren) en de capaciteit bij de BFT, 2) de algemene informatiepositie betreffende het inzicht in de beroepsgroepen als geheel en het doen van onderzoek en 3) de beperkte sanctiebevoegdheid van de toezichthouder. In de WODC-evaluatie van de handhaving van de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (WWFT) en haar voorlopers uit 2009 werd ten slotte geconstateerd dat de uitvoering van de tuchtrechtelijke handhaving in een aantal opzichten achterblijft bij de doelen en verwachtingen die de wetgever (vooral impliciet) heeft gekoesterd.³⁸ Ten dele is deze discrepantie te herleiden tot onvoldoende gefundeerde beleidsassumpties aan de zijde van de wetgever, ten dele aan een aantal problemen in de handhavingspraktijk.
- *De Wet opsporing terroristische misdrijven*
De werking van deze nieuwe wetgeving wordt met behulp van twee instrumenten onderzocht. De wet wordt in de eerste plaats vijf jaar na haar inwerkingtreding integraal geëvalueerd. Voorts vindt elk lopend jaar een monitoronderzoek plaats door het WODC. De eerste drie monitorrap-

³⁵ Algemene Rekenkamer (2008) *Alerteringssysteem Terrorismebestrijding*.

³⁶ Algemene Rekenkamer (2008) *Bestrijden witwassen en terrorismefinanciering*.

³⁷ Arena Consulting en Pro Facto (2009) *Systeem in zaken: Een evaluatie van de effectiviteit en doelmatigheid van Bureau Financieel Toezicht*.

³⁸ WODC (2009) *Evaluatie tuchtrechtelijke handhaving Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme en haar voorlopers*.

porten zijn inmiddels verschenen.³⁹ De uitkomsten van de monitors laten zien dat in veel zaken tot nu toe bestaande bevoegdheden voldoende soelaas bieden en dat men terughoudend omgaat met de toepassing van de nieuwe bevoegdheden.

Hoezeer de bevindingen van deze evaluatierapporten ook relevant zijn en serieuze aandacht verdienen; er dienen geen overhaaste conclusies aan te worden verbonden. Uit zowel het voornoemde citaat van Muller e.a. als uit het rapport van de commissie-Suyver blijkt dat voor een goed oordeel over de toegevoegde waarde een relatie dient te worden gelegd met de toepassing van maatregelen in hun context. Derhalve merkte de commissie op dat zij het zinvol acht ‘...systematisch te onderzoeken in welke omstandigheden bepaalde wettelijke of beleidsmaatregelen zijn benut en welk effect die maatregelen in deze concrete casus hebben.’⁴⁰ Op die wijze kan soms inderdaad een ander beeld ontstaan. Zo gaven praktijkdeskundigen die voor dit onderzoek zijn geraadpleegd aan ervan overtuigd te zijn dat de verruiming van de opsporingsbevoegdheden wel degelijk noodzakelijk was. Als reden hiervoor noemen zij onder meer dat de nieuwe bevoegdheden de samenhang tussen het werk van de inlichtingendiensten en de opsporing hebben vergroot. Waar voorheen terrorismebestrijding traditioneel het terrein van de AIVD was, is dit nu meer een gezamenlijk vraagstuk geworden, wat noodzaakt tot afstemming en samenwerking. Dit inzicht zou vermoedelijk niet zijn ontleend aan een evaluatie waarbij enkel zou zijn gekeken naar strafrechtelijke onderzoeken waarin de nieuwe bevoegdheden zijn gebruikt. Dit casusgerichte perspectief staat dan ook, zoals reeds gemeld, centraal in het vijfde hoofdstuk van dit rapport.

3.2.2 Samenwerking cruciaal

Zoals uit het hiervoor vermelde voorbeeld blijkt, kan een geïsoleerde beschouwing van een antiterrorismemaatregel maar beperkt inzichten opleveren. In Nederland is vrijwel altijd sprake van multi-partijen samenwerking bij de bestrijding van terrorisme. Om de brede benadering van de aanpak van terrorisme te laten slagen, is samenwerking tussen de verschillende ketens (bestuursrechtelijke, inlichtingen-, opsporings- en vreemdelingenketen) een vereiste.

³⁹ WODC (2009) *De opsporing verruimd? De Wet opsporing terroristische misdrijven een jaar in werking*, WODC (2009). *Signalen van terrorisme en de opsporingspraktijk: De Wet opsporing terroristische misdrijven twee jaar in werking* en WODC (2010) *De Wet opsporing terroristische misdrijven drie jaar in werking*.

⁴⁰ Commissie evaluatie antiterrorismebeleid (2009) *Naar een integrale evaluatie van antiterrorismemaatregelen*, p. 79.

Aan het begin van het decennium werden op dit punt nog de nodige tekortkomingen geconstateerd. Het rapport van de commissie-Van den Haak uit 2002 geeft een goed beeld van de stand van zaken van de samenwerking binnen kolommen op dat moment.⁴¹ Op vrijwel alle fronten – of het nu de RID-AIVD-lijn betrof, de RIK-NIK-lijn binnen de politie of de afstemming van het bestuur op het gebied van bewaken en beveiligen – waren verbeteringen noodzakelijk. Sindsdien hebben forse inspanningen plaatsgevonden om deze verbeterpunten te adresseren.

In de Nederlandse actieplannen is samenwerking een terugkerend aandachtspunt. Met programma's als 'Keten en kwaliteit' en 'Bruggenhoofd' is de samenhang in het werk tussen de RID'en en de AIVD versterkt. Voorts is de gezagsverdeling tussen het Landelijk Parket en de arrondissementsparketten bij terrorismezaken in 2006 en 2009 door het College van procureurs-generaal vastgelegd in een gezagsverdeling. Ook binnen de politie is in 2008 een protocol opgesteld waarin organisatorische afspraken zijn vastgelegd over de opsporing van terrorisme door de Nederlandse politie. Ten slotte zijn afspraken gemaakt over de inzet van Aanhoudings- en Ondersteuningseenheden (AOE'en) bij de aanhouding van terrorismeverdachten.

Naast deze verticale integratie binnen ketens is gewerkt aan *horizontale* integratie tussen de ketens en organisaties. Belangrijke voorbeelden hiervan zijn de CT Infobox, het Afstemmingsoverleg Terrorisme (AOT), het stelsel bewaken en beveiligen, het DTN, maar ook het kader voor informatie-uitwisseling tussen inlichtingendiensten, opsporing en bestuur dat door de commissie-Holtslag in 2005 is opgesteld.

Deze vormen van samenwerking leiden ertoe dat de normaal strikt gescheiden ketens meer inzicht in elkaars werkzaamheden krijgen. Daardoor kunnen dubblures en onduidelijkheden voorkomen worden en kunnen leemtes in het antiterrorismebeleid sneller worden gedetecteerd. Daarnaast maakt de brede benadering van de aanpak van terrorisme coördinatie tussen de betrokken veiligheidssectoren en beleidsterreinen noodzakelijk. In 2004 is de NCTb opgericht om deze coördinerende taak te vervullen. De verantwoordelijkheid voor de diverse maatregelen ligt bij verschillende ministers. Er is wel één coördinerend minister, de minister van Veiligheid en Justitie, om te zorgen dat alle activiteiten goed op elkaar aansluiten.

⁴¹ Commissie Feitenonderzoek Veiligheid en beveiliging Pim Fortuyn (commissie-Van den Haak) (2003) *De veiligheid en de beveiliging van Pim Fortuyn*.

Veel initiatieven in het kader van terrorismebestrijding vinden op rijksniveau plaats omdat terrorisme gericht is tegen de rechtsstaat en de gevolgen van een terroristisch incident derhalve van nationaal belang zijn. Veel van de initiatieven die op rijksniveau zijn genomen, moeten worden vertaald naar concrete maatregelen op lokaal niveau. Onder meer waar het gaat om maatregelen gericht tegen radicalisering en voor bewaken en beveiligen, ligt er een belangrijke verantwoordelijkheid op lokaal niveau. Een goede afstemming tussen rijks- en lokaal niveau is van belang om de maatregelen tegen terrorisme te laten slagen. Onder regie van de NCTb wordt samengewerkt tussen nationale en lokale partners.

Tevens vindt samenwerking plaats met internationale partners. Zoals reeds aan de orde geweest zijn EU-wetgeving en EU-beleid van invloed op nationale wetgeving en beleid. Daarnaast vindt samenwerking plaats tussen de EU lidstaten en daarbuiten bij de uitvoering van antiterrorismemaatregelen en tussen bijvoorbeeld inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Zo wordt in 2004 een Europese antiterrorismecoördinator aangesteld en wordt onder andere met behulp van Eurojust en Europol nog intensiever samengewerkt tussen de verschillende Europese landen. Ook met landen en internationale organisaties buiten Europa (zoals VN en NAVO) wordt bilateraal en multilateraal samengewerkt. Er zijn zodoende verschillende bestuurslagen, departementen en organisaties betrokken bij de toepassing van antiterrorismemaatregelen.

3.3 Beoordeling van maatregelen

Vanaf de tweede helft van het afgelopen decennium komt er meer aandacht voor beoordeling. Deze toenemende aandacht is onder andere waar te nemen door een stijging in het aantal evaluatiecommissies en de daaruit voortvloeiende rapporten. Daarnaast neemt het aantal rechterlijke uitspraken toe. In deze paragraaf wordt ingegaan op de aanleiding en aard van deze beoordelingen. In bijlage D is een overzicht van 24 voor dit onderzoek relevant geachte evaluaties en beoordelingen opgenomen.

3.3.1 Aanleiding voor evaluaties

Het kabinet besluit regelmatig tot het instellen van een evaluatieonderzoek, al dan niet na vragen daartoe vanuit de Tweede Kamer. De aanleiding hiervoor kan heel divers zijn. Zo kunnen aanhoudende problemen in de praktijk

leiden tot de instelling van een onderzoek. De bestuurlijke evaluatie van de AIVD uitgevoerd door de commissie-Havermans is illustratief in dit opzicht. Een ander voorbeeld is het rapport van de CTIVD over de CT Infobox. Hier was het de commissie zelf die het initiatief nam om een onderzoek in te stellen, overigens wel naar aanleiding van vragen bij politiek en publiek over de rechtmatigheid van het op één plaats samenbrengen van vele gegevensbestanden.



Evaluaties van maatregelen zijn veelal geïnitieerd doordat in een wet of actieplan is voorgeschreven dat een maatregel na een bepaalde periode na inwerkingtreding geëvalueerd of gemonitord dient te worden. De evaluatie van het toezicht op de naleving van de WWFT door het Bureau Financieel Toezicht (BFT) is een voorbeeld van een evaluatie die volgens de wet, in dit geval de Wet op het notarisambt (art. 113 Wna), periodiek geëvalueerd dient te worden. Als tweede voorbeeld kan de evaluatie naar de herinrichting van het stelsel van speciale eenheden worden genoemd. In de Kamerbrief van 3 juni 2005 had het kabinet aangekondigd het nieuwe stelsel na anderhalf jaar te evalueren. Daartoe is de commissie-Dessens ingesteld. De monitoronderzoeken naar de Wet ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven is een laatste voorbeeld. Bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel heeft de minister van Justitie aangegeven de wetgeving te monitoren. Op verzoek van de NCTb wordt dit monitoringsproces uitgevoerd door het WODC. Zoals hiervoor al is opgemerkt zijn inmiddels drie monitorrapporten verschenen.

Daarnaast wordt een evaluatieonderzoek vaak gestart omdat dit past binnen het onderzoeksterrein van de betreffende instantie. Hiertoe behoort een groot deel van de onderzoeken van de Algemene Rekenkamer, de CTIVD en het WODC.

Soms volgen evaluaties na een terroristische aanslag of dreiging. Geëvalueerd wordt welke zaken goed en welke zaken mis zijn gegaan. Voorbeelden van evaluatieonderzoeken die volgen na een (terroristisch) incident zijn het onderzoek van de commissie-Van den Haak naar aanleiding van de moord op Fortuyn, het onderzoek van de NCTb naar het

functioneren van het stelsel bewaken en beveiligen tijdens Koninginnedag 2009 en het onderzoek van de NCTb naar de terrorismedreiging in Amsterdam op en rond 12 maart 2009.

Er zijn dus verschillende aanleidingen om een evaluatieonderzoek te starten naar een antiterrorismemaatregel of organisatie die betrokken is bij de bestrijding van terrorisme. Met name in de tweede helft van het afgelopen decennium is een groot aantal evaluatieonderzoeken uitgebracht. Dit komt vooral doordat de meeste maatregelen en organisaties die zijn geëvalueerd pas sinds 2004 zijn ingevoerd of opgericht. Al met al is inmiddels een aanzienlijke hoeveelheid evaluaties op het gebied van terrorismebestrijding uitgevoerd en kan worden geconcludeerd dat de behoefte om te leren van praktijkervaringen groot is.

3.3.2 Aard van de evaluaties

Veel antiterrorismemaatregelen en organisaties die betrokken zijn bij de bestrijding van terrorisme zijn geëvalueerd. Opvallend is dat relatief veel studies zijn gewijd aan incidenten en de reactie van overheden daarop. Ook is er een aantal onderdelen van het antiterrorismebeleid dat bij evaluaties veelvuldig de aandacht heeft gekregen. Allereerst kan in dit verband het stelsel van speciale eenheden worden genoemd. Aan professor Fijnaut was de taak het bestaande stelsel door te lichten en advies uit te brengen over de noodzakelijke aanpassingen die het stelsel behoefde om te kunnen voldoen aan de eisen van de huidige tijd. De commissie-Van Eck werd daarna ingesteld om een nader advies uit te brengen over de voorgestelde keuzes en haalbaarheid van het voorstel van Fijnaut om het stelsel te herzien. De commissie-Dessens heeft vervolgens in 2008 het herziene stelsel van speciale eenheden geëvalueerd. Ook het stelsel bewaken en beveiligen is meer dan een keer geëvalueerd. Naar aanleiding van de moord op Fortuyn werd de eerdergenoemde commissie-Van den Haak ingesteld om een onderzoek uit te voeren naar de veiligheid en beveiliging van Fortuyn. In 2009 werd dit stelsel opnieuw onderzocht, ditmaal naar aanleiding van het Koninginnedagincident in ditzelfde jaar.

Daarnaast zijn ook opvallend veel evaluaties gewijd aan de maatregelen voor de aanpak en bestrijding van terroristische geldstromen. In 2008 deed de Algemene Rekenkamer een onderzoek naar de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering. In 2009 vond een evaluatie plaats naar de effectiviteit en doelmatigheid van het BFT met betrekking tot het toezicht op de naleving van de WWFT. Tevens vond in 2009 een evaluatieonderzoek van het WODC plaats naar de tuchtrechtelijke handhaving van de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering.

De beschikbare evaluatieonderzoeken hebben vrijwel zonder uitzondering het karakter van ex-post evaluaties, hetgeen in het kader van terrorismebestrijding niet vreemd is. De nadruk ligt in de regel op een beschrijving en analyse van de implementatie en de uitvoering van de genomen maatregelen. De beleidstheorie en effectiviteit als zodanig komen minder nadrukkelijk aan bod.

Tot slot kan het ontbreken van een evaluatie over de samenhang van de respectieve maatregelen worden opgemerkt. Daarop ziet echter het rapport van de commissie-Suyver en tot dit doel dient tevens dit onderzoek.

3.3.3 Rechterlijke uitspraken

In de tweede helft van het afgelopen decennium is eveneens een toename van het aantal rechterlijke uitspraken in Nederland waar te nemen waarbij verdenking van het plegen van terroristische misdrijven aan de orde is.⁴² Bij veel arrestaties en daaropvolgende rechtszaken en rechterlijke uitspraken waren leden van de zogenoemde Hofstadgroep betrokken.

Bij nagenoeg alle uitspraken in eerste aanleg in terrorismezaken werd hoger beroep ingesteld, wat niet zelden tot nieuwe juridische inzichten leidde. Zo werden negen leden van de Hofstadgroep op 10 maart 2006 in de zogenoemde 'Hofstadzaak' door de rechtbank Rotterdam schuldig bevonden van deelneming aan een terroristische organisatie. Dit was tevens de eerste keer dat de Wet terroristische misdrijven werd toegepast. Op 23 januari 2008 oordeelde het Haagse gerechtshof echter dat de Hofstadgroep geen terroristische organisatie vormt. De verdachten werden daarmee vrijgesproken van deelname aan een terroristische organisatie. De Hoge Raad oordeelde in zijn arrest van 2 februari 2010 dat het hof Den Haag een te beperkte uitleg heeft gegeven aan de criteria die leiden tot de conclusie dat sprake is van een terroristische organisatie en vernietigde het arrest van 23 januari 2008 van het hof Den Haag en verwees terug naar het gerechtshof Amsterdam. Dat veroordeelde op 17 december 2010 zeven leden van de Hofstadgroep alsnog wegens deelneming aan een terroristische organisatie. Het Haagse gerechtshof achtte op 2 oktober 2008 in de zogenaamde Piranha-zaak in tegenstelling tot het oordeel van de rechtbank Rotterdam op 1 december 2006 wel bewezen dat de vier verdachten een terroristische organisatie vormen.

⁴² In deze subparagraaf wordt slechts zeer beperkt ingegaan op de rechterlijke uitspraken op het gebied van terrorismebestrijding. Voor een volledig overzicht wordt verwezen naar de studie van de RU (zie bijlage H).

3.3.4 Aandacht voor fundamentele rechten bij de beoordeling van maatregelen

De verruiming van de bevoegdheden van onder meer politie, justitie en veiligheidsdiensten, net als overige maatregelen die (al dan niet) in het kader van de terrorismebestrijding zijn getroffen, maakten verscheidene reacties los bij onder meer het College bescherming persoonsgegevens en andere adviesorganen die bij de strafrechtspleging betrokken zijn, burgerrechtenorganisaties, de advocatuur als ook bij politici. Zij wijzen op de maatschappelijke en politieke risico's van de voorgestelde uitbreiding van de bevoegdheden van de overheid. De meerderheid van de reacties heeft een specifiek juridische en principiële insteek.⁴³ Opvallend is dat de discussie zich hoofdzakelijk richt op afzonderlijke maatregelen. Dit is verklaarbaar aangezien de meeste discussies ontstaan als reactie op concrete beleidsvoornemens of wetsvoorstellen. Deze focus op afzonderlijke maatregelen heeft tot gevolg dat het cumulatieve effect van de afzonderlijke maatregelen voor de fundamentele rechten van burgers in die discussie nagenoeg buiten beschouwing blijft (zie hierover verder paragraaf 5.4).⁴⁴

De maatschappelijke aandacht voor fundamentele rechten groeit vanaf 2005. Het uitblijven van noemenswaardige terroristische aanslagen in eigen land en andere westerse landen, en de relatieve rust die aldus op het terrein van terrorismebestrijding ontstaat, kan daaraan hebben bijgedragen.

De toegenomen aandacht en ruimte voor debat over de knelpunten in de sfeer van rechtsbescherming en mogelijkheden voor verbetering blijkt tevens uit de toename van het aantal rechtszaken en de daaruit volgende uitspraken. De sanctielijsten zijn illustratief in dit opzicht. De sancties van zowel de VN, als de EU en Nederland tegen terroristische personen en organisaties hebben tot een aanzienlijk aantal rechtszaken geleid. Er is met name veel kritiek geuit op de procedure voor het bevriezen van tegoeden. Zo zou het recht op hoor en wederhoor geschonden worden, er zou een gebrek zijn aan een onafhankelijk zelfstandig orgaan dat een besluit kan wijzigen of vernietigen en er zou geen mogelijkheid tot schadevergoeding zijn. Een belangrijke rechterlijke uitspraak in het kader van de rechtsbescherming is het op 3 september 2008 uitgebrachte oordeel van het Hof van

⁴³ Zo werpt Myjer in zijn Maaskantlezing 2009 een aantal principiële vragen op over het recht om zich te verzetten tegen tirannie en onderdrukking en de verplichting van de Staat om de bevolking te beschermen.

⁴⁴ Rathenau Instituut (2007) *Van privacyparadijs tot controlestaat? Misdaad- en terreurbestrijding in Nederland aan het begin van de 21^{ste} eeuw.*

Justitie van de Europese Gemeenschappen dat het bevrozen van de tegoeden in twee zaken in strijd is met de grondrechten, zoals het recht op wederhoor. Mede als gevolg van deze rechtszaken is de rechtsbescherming verbeterd.

Opvallend is dat er in evaluatieonderzoek beperkt aandacht is voor fundamentele rechten in het algemeen. Slechts in een enkel geval wordt aandacht besteed aan de rechtmatigheid van de maatregel. Dit zijn met name de onderzoeken van de CTIVD. Ondanks het gebrek aan aandacht van evaluatiecommissies voor de relatie tussen fundamentele rechten en terrorismebestrijding, is er wel een aantal onafhankelijke organisaties die rapporten en adviezen over dit onderwerp heeft uitgebracht. Zo kwam de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) in oktober 2005 op eigen initiatief met het adviesrapport *Tussen oorlog en vrede: Kader voor een balans tussen vrijheidsrechten en veiligheid* waarmee de Raad beoogt een bijdrage te leveren aan een gefundeerde afweging in het spanningsveld tussen democratisch rechtsstatelijke waarborgen en een effectief optredende overheid op het veiligheidsterrein. Het Rathenau Instituut bracht onder meer het rapport *Van privacyparadijs tot controlestaat? Misdaad- en terreurbestrijding in Nederland aan het begin van de 21^{ste} eeuw* uit. In januari 2009 bracht de Commissie Veiligheid en Persoonlijke Levenssfeer (commissie-Brouwer-Korf) haar adviesrapport *Gewoon doen* uit. Deze commissie stelt dat het bevorderen van veiligheid en de eerbiediging van de vrijheidsrechten geen competitieve waarden zijn, maar elkaars voorwaarde.⁴⁵ Om een balans tussen veiligheid en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer te realiseren heeft de commissie een richtinggevend kader ontwikkeld. Tevens kan in dit kader de Venice Commission worden genoemd. Deze benadrukt eveneens in zijn rapport *On counter-terrorism measures and human rights* van juli 2010 dat veiligheid en vrijheidsrechten geen competitieve waarden zijn, maar elkaars voorwaarde. 'In the long run, security is best protected by the enhancement and not by a weakening of the rule of law, democratic principles and the protection of human rights.'⁴⁶

Tot slot kan het onafhankelijke onderzoek van Thomas Hammarberg, commissaris voor de mensenrechten van de Raad van Europa, worden genoemd.⁴⁷ Hammarberg heeft van 21 tot 25 september 2008 een bezoek gebracht aan Nederland om onder andere de impact van het Nederlandse antiterrorismebeleid op de mensenrechten te beoordelen. Hammarberg heeft een aantal conclusies over individuele antiterrorismemaatregelen. Zo

⁴⁵ Commissie Veiligheid en Persoonlijke Levenssfeer (commissie-Brouwer-Korf) (2009) *Gewoon doen, beschermen van veiligheid en persoonlijke levenssfeer*.

⁴⁶ Venice Commission, *report on counter-terrorism measures and human rights*, 5 July 2010. Vgl. Kuijer, M. (2005) *Van Lawless tot een rechtmatige bestrijding van terrorisme*.

⁴⁷ Hammarberg, T. (2009) *Report by the commissioner of human rights on his visit to the Netherlands 21-25 September*.

maakt de commissaris voor de mensenrechten zich wat betreft sommige strafrechtelijke antiterrorismemaatregelen onder andere zorgen over het gebruik van onduidelijke termen, omdat dat zou kunnen leiden tot onverdedigbare beperkingen van de mensenrechten. Dit betreft het recht op een eerlijk proces met betrekking tot de Wet afgeschermd getuigen, en de schending van de privacy van burgers als gevolg van de uitbreiding van bevoegdheden van politie, justitie en inlichtingendiensten. Met betrekking tot bestuurlijke maatregelen maakt Hammarberg zich zorgen over de beperktere rechtsbescherming in vergelijking met strafrechtelijke maatregelen. Dit komt volgens Hammarberg onder andere doordat het juridische toezicht alleen mogelijk is nadat tegen de maatregel in beroep is gegaan. Dit laatste levert niet veel op, aangezien de informatie die de autoriteiten heeft doen besluiten de bestuurlijke maatregel in te zetten, vaak afkomstig is van de AIVD en deze informatie lastig is te toetsen voor een rechter.

De commissaris voor de mensenrechten doet een aantal aanbevelingen. Zo beveelt hij aan om brede en vage termen in wet- en regelgeving te vermijden, zodat voor burgers duidelijk wordt welk gedrag niet goedgekeurd is. Met betrekking tot de wet BMNV dringt de commissaris er bij de overheid op aan deze wet opnieuw in overweging te nemen, gezien de impact van deze maatregel op de mensenrechten. Tevens beveelt Hammarberg aan maatregelen, zoals de persoongerichte aanpak, te onderwerpen aan rechterlijk toezicht en verdachten effectieve procesrechtelijke bescherming aan te bieden. Tot slot beveelt de commissaris voor de mensenrechten aan om het antiterrorismebeleid te evalueren teneinde na te gaan of het beleid in overeenstemming is met de fundamentele rechten van de mens. Hierin is thans voorzien middels het door de Radboud Universiteit uitgevoerde onderzoek naar antiterrorismemaatregelen en fundamentele rechten. Het resultaat van dit onderzoek is integraal opgenomen als bijlage H. Uit dit onderzoek blijkt dat het lastig is om direct aan het advies van Hammarberg tegemoet te komen. De toets van de door hem genoemde specifieke antiterrorismemaatregelen aan de internationale regels van mensenrechten kon bij gebrek aan voldoende casuïstiek slechts indirect (dus uitleg aan de hand van meer algemene jurisprudentie) of hypothetisch (als-dan-redeneringen) worden uitgevoerd. Deze toets blijft derhalve ook voor rechtswetenschappers een inschatting. De feitelijke omstandigheden zullen in een voorkomend geval uiteindelijk doorslaggevend zijn voor de beoordeling of bij de toepassing van bepaalde maatregelen fundamentele rechten voldoende zijn gewaarborgd. Ten aanzien van de overige aandachtspunten die Hammarberg noemt, heeft het kabinet bij brief van 27 april 2009 uiteengezet hoe deze aspecten nu reeds zijn geborgd in het bestaande instrumentarium en proces van wetgeving, waarbij rechtsbescherming en

toetsing aan grondrechten en mensenrechten reeds specifiek en nadrukkelijk is verankerd.⁴⁸

Verschillende commissies hebben zich dus gebogen over de balans tussen veiligheid en fundamentele rechten. Op deze manier leveren zij een bijdrage aan het maatschappelijke debat en beïnvloeden zij de beleidspraktijk. Ook onder burgers groeit sinds enige tijd het belang dat zij hechten aan goede bescherming van met name hun persoonlijke levenssfeer. Na de aanslagen op 11 september 2001 klonk vooral een roep om daadkrachtig handelen door de overheid ten gunste van meer veiligheid. Thans kan ook onder burgers een toenemende behoefte aan een goede balans tussen veiligheid en privacy worden waargenomen. Met name als het gaat om de verzameling, opslag en bewerking van persoonsgegevens uit sommige burgerrechtenorganisaties hun zorgen over de mogelijke inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. De ontwikkeling van de afgelopen jaren laat volgens hen zien dat mede als gevolg van de eerste stappen op het terrein van *datamining* en *profiling* potentieel⁴⁹ de privacy van aanzienlijk meer mensen dan voorheen in het geding is. Daarnaast kunnen opsporings- en inlichtingendiensten, doordat steeds meer persoonsgegevens beschikbaar zijn, potentieel steeds dieper en ingrijpender doordringen in het privéleven van burgers. Deze maatregelen zijn bovendien niet alleen bruikbaar voor het tegengaan van terrorisme, maar zeker ook voor het tegengaan van vele andere strafbare feiten. Hier speelt dan ook veel meer het grotere vraagstuk over het evenwicht en zelfs het samengaan van veiligheid en privacy. In het publieke maar ook in het politieke debat lijken veiligheid en privacy soms begrippen te zijn die elkaar uitsluiten. En dat geldt twee kanten op: privacybescherming zou veiligheidsbevordering tegengaan en veiligheidsbevordering zou de privacy schenden. Beide zijn zeker niet per definitie waar. Een fundamenteel en genuanceerd debat waarbij veiligheid en privacy elkaar aanvullen en niet enkel als tegengestelde grootheden worden gezien is dan ook essentieel. De uitkomst van dat debat is vervolgens het vertrekpunt voor het bepalen van de waarborgen voor een zorgvuldige omgang met gegevens.

⁴⁸ Kamerstukken II 2008/09, 31 700 V, nr. 95. Zie ook: Krips, F. (2009) *Over de bruikbaarheid van AIVD-informatie in strafzaken*. In: Preadviezen 2009.

⁴⁹ Vaak wordt het gebruik van profielen in verband gebracht met het naslaan, onderzoeken, en dergelijke van grote groepen personen waardoor sprake is van een grotere aantasting van de privacy dan bij de inzet van traditionele onderzoeks- en opsporingsmethoden. Profielen dienen er echter in beginsel toe de groep personen die (bijvoorbeeld) mogelijk een dreiging vormt zo nauwkeurig mogelijk te identificeren waardoor schaarse onderzoekscapaciteit beter kan worden ingezet en waardoor de privacy van juist minder mensen dient te worden aangetast.

Deze waarborgen voor een zorgvuldige omgang met gegevens blijken echter niet in alle gevallen te zijn uitgewerkt. De commissie-Brouwer-Korf constateert dat dit te maken heeft met het hoge abstractieniveau van de wet- en regelgeving, die daarom moeilijk te vertalen is naar de praktijk. Hammarberg wees ook op het gebruik van brede en vage termen in strafrechtelijke wetgeving omdat onduidelijke termen zouden kunnen leiden tot onverdedigbare beperkingen van de mensenrechten. De commissie-Brouwer-Korf acht de bestaande wet- en regelgeving met betrekking tot de bescherming van de persoonlijke levenssfeer voldoende, maar meent dat het noodzakelijk is een brug te slaan tussen praktijk en regelgeving. De commissie is namelijk van mening dat de spanning tussen veiligheid en persoonlijke levenssfeer en de omgang met deze spanning het meest pregnant tot uitdrukking komt in de dagelijkse context waarin rechtshandhavers, hulpverleners, instellingen, bedrijven en andere betrokkenen afwegingen te maken hebben. Het door de commissie ontwikkelde richtinggevend kader dient om uitvoerders bij de implementatie van beslissingen over omgaan met persoonsgegevens tot alertheid op kwetsbaarheden te prikkelen en te faciliteren in deze beslissingen. Het kader dient een bijdrage te leveren aan de rationaliteit en consistentie bij beslissingen waar spanning kan ontstaan tussen veiligheid en persoonlijke levenssfeer.

3.4 Aanpassing maatregelen

Maatregelen worden dikwijls aangepast naar aanleiding van evaluatierapporten en in mindere mate naar aanleiding van rechterlijke uitspraken. In deze paragraaf wordt beschreven waartoe de oordelen en aanbevelingen van de verschillende commissies en onderzoeksinstanties hebben geleid.



De aanbevelingen van de diverse evaluatiecommissies bestaan veelal uit het doorvoeren van aanpassingen in procedures en het verbeteren van de juridische inbedding van bestaande maatregelen. Daarnaast wordt vaak aanbevolen de samenwerking tussen en informatiepositie van partijen te versterken. Soms leiden evaluaties tot grote aanpassingen van maatregelen en zelfs tot nieuwe maatregelen. Ter illustratie kunnen de eerdergenoemde onderzoeken van de commissie-Van den Haak en professor Fijnaut worden aangehaald. Naar aanleiding van de aanbevelingen van de commissie-Van den Haak is een projectdirecteur Beveiliging en Crisisbeheersing aangesteld en op 1 juli 2003 een nieuw stelsel bewaken en beveiligen gerealiseerd. De aanbeve-

lingen van de heer Fijnaut hebben geleid tot een herziening van het stelsel van speciale eenheden en de oprichting van de DSI. Ook het rapport van de commissie-Havermans kan in dit verband worden genoemd. De aanbevelingen van deze commissie hebben geleid tot een aanzienlijke capaciteitsuitbreiding van de AIVD. Aanpassingen van recentere datum zijn de volgende.

- De lessen die geleerd zijn naar aanleiding van de evaluatie van de terrorismedreiging in Amsterdam op en rond 12 maart 2009. Op basis van de conclusies van de evaluatie worden drie zeer praktische handreikingen gedaan (beter documenteren van besluitvorming in de lokale driehoek, afstemming van standaardscenario's in het Beleidsteam DSI en beter gebruik maken van de expertise en de internationale netwerken die binnen of via het KLPD beschikbaar zijn).⁵⁰
- De lessen van de aanslag op Koninginnedag 2009. Naast een feitenonderzoek gericht op de wijze van opereren van onder het lokaal bevoegde gezag opererende diensten belast met de handhaving van de openbare orde en veiligheid en een onderzoek gericht op de reconstructie van de daad, heeft de NCTb naar aanleiding van de aanslag op Koninginnedag 2009 het functioneren van het stelsel bewaken en beveiligen ten behoeve van de beveiliging van de koninklijke familie voorafgaand aan en tijdens Koninginnedag 2009 geëvalueerd. Hierbij is vooral aandacht besteed aan de verantwoordelijkheden op zowel rijks- als decentraal niveau, omdat bij een evenement als Koninginnedag de verantwoordelijkheden van verschillende gezagsdragers bij elkaar komen. Het kabinet heeft in reactie op de onderzoeken een aantal beleidsconsequenties getrokken.⁵¹ Deze hebben betrekking op verruiming van capaciteit en verbetering van het gebruik van het C2000-systeem en beter registreren van patiënten, invoeren van een slachtoffervolgsysteem en een (nationale) gewondenkaart. Tevens wordt de adviestaak van de NCTb in het stelsel bewaken en beveiligen aangescherpt: bij specifieke evenementen die worden bezocht door personen vermeld op de limitatieve lijst, dient de NCTb altijd advies te geven over de samenhang en de afstemming tussen de betrokken partijen in het proces van bewaken en beveiligen, ongeacht het gepercipieerde dreigings- of risiconiveau. De bestaande aanwijzingen en instructies in de uitvoering van het stelsel ten aanzien van de dreigings- en informatieproducten bij nationale evenementen worden aangescherpt. Bij beveiliging van nationale evenementen wordt in de toekomst de systematiek van beveiligingsringen structureel gehanteerd en bevatten beveiligingsplannen alternatieven.

⁵⁰ Kamerstukken II, 2009/10, 29 754, nr. 166.

⁵¹ Kabinetsreactie onderzoeken in het kader van Koninginnedag 2009, 4 september 2009.

Ook rechterlijke uitspraken hebben geleid tot aanpassingen of nieuwe maatregelen. Een voorbeeld hiervan is de aanpassing van het Nederlands sanctieregime naar aanleiding van rechterlijke uitspraken van het Europese Hof. Naast directe invloed kunnen rechterlijke uitspraken indirecte invloed hebben. Zo kan naar aanleiding van rechtszaken duidelijk worden dat het strafrecht bepaalde beperkingen kent, met als gevolg wetsaanpassingen of versnelde invoering van beleidsplannen. Voorbeelden zijn: de Wet afgeschermdde getuigen en de Wet terroristische misdrijven, in het bijzonder de twee extra bepalingen die op Nederlands initiatief aan de wet zijn toegevoegd.⁵²

Ook zijn er aanpassingen op het gebied van rechtsbescherming en grondrechten. Zo is in de 'European Union Counter-Terrorism Strategy' van 30 november 2005 als doelstelling 'respect for human rights' opgenomen. In december 2006 volgen twee VN resoluties die bepalingen hebben opgenomen die het mogelijk maken van de 1267-sanctielijst te worden verwijderd. Op 5 november 2007 komt Nederland met de nota *Naar een menswaardig bestaan – een mensenrechtenstrategie* voor het buitenlands beleid. Hierin wordt uitgedragen dat terrorismebestrijding en de bevordering van mensenrechten hand in hand moeten gaan.

Aan de aanbevelingen van de commissie-Brouwer-Korf wordt thans uitvoering gegeven door onder meer de ontwikkeling van een instrument voor de uitvoering van een Privacy Impact Assessment en versterking van het externe toezicht.⁵³ Opvolging van de constatering van de commissie-Brouwer-Korf, dat het wettelijk kader voor de bescherming van persoonsgegevens is achtergebleven bij het wettelijk kader voor de veiligheid en dus aanpassing behoeft, is lastiger, vanwege de samenhang met de EU-privacyrichtlijn. Hiervoor is relevant dat de Europese Commissie een openbare consultatie is gestart over het juridische raamwerk voor de bescherming van persoonsgegevens in de Europese Unie. Op 24 november 2010 is door de staatssecretaris van Justitie aan de Kamer toegezegd in een brief een nadere visie te zullen geven op het integraal privacybeleid, waarbij rekening zal worden gehouden met de Europese ontwikkelingen terzake.⁵⁴

⁵² Werving voor de jihad en samenspanning met een terroristisch oogmerk.

⁵³ Tweede Kamer, 2009/10, 31 051, nr. 5.

⁵⁴ Handelingen II, 2010/11, vergaderingsnummer 27.

3.5 Bevindingen over samenhang tussen totstandkoming, toepassing, beoordeling en aanpassing van maatregelen

Het Nederlandse antiterrorismebeleid zoals dit zich heeft ontwikkeld sinds de terroristische aanslagen in de Verenigde Staten op 11 september 2001, bestaat uit een breed scala aan maatregelen. Nederland hanteert bij de bestrijding van terrorisme als leidraad een 'brede benadering'. Dit houdt in dat het beleid zich enerzijds richt op het voorkomen van radicalisering en verhogen van weerstand van organisaties en anderzijds op de harde aanpak van diegenen die op het punt staan zich aan geweldpleging schuldig te maken of dit al hebben gedaan. Een verscheidenheid aan organisaties is betrokken bij de bestrijding van terrorisme. Dat vereist samenwerking en coördinatie. Gesteld kan worden dat door middel van een reeks van initiatieven – waaronder de instelling van de NCTb en de oprichting van de CT Infobox – deze ketensamenhang is verbeterd.

Een terroristische aanslag of dreiging is veelal de aanleiding geweest voor de (soms versnelde) invoering van (specifieke) maatregelen ten behoeve van terrorismebestrijding. Ook is een aantal maatregelen naar aanleiding van internationale afspraken ingevoerd. Veel van deze afspraken zijn echter op hun beurt weer het gevolg van aanslagen of dreigingen geweest. Hierdoor kan het beeld ontstaan dat maatregelen doorgaans reactief zijn genomen. Dit wil overigens niet zeggen dat maatregelen niet adequaat zijn. Bovendien is het beeld enigszins vertekend doordat een aantal maatregelen die werden genomen, al voor de aanslagen op 11 september 2001 waren voorbereid of van kracht waren. Daarbij komt dat Nederland telkens eerst een onderzoek heeft ingesteld naar de incidenten op eigen bodem, alvorens over te gaan tot het treffen of aanpassen van maatregelen.

Vanaf de tweede helft van het afgelopen decennium komt er meer aandacht voor beoordeling en evaluatie. Evalueren en onderzoeken lijkt een belangrijke karakteristiek van het Nederlandse antiterrorismebeleid. Dit blijkt onder meer uit de 24 evaluatie- en onderzoeksrapporten die voor dit onderzoek zijn bestudeerd. Deze rapporten zijn gekozen omdat het overgrote deel ervan specifiek ziet op antiterrorismemaatregelen. Daarnaast is een groot aantal onderzoeken uitgevoerd naar het fenomeen terrorisme. Evalueren, onderzoeken en beter willen begrijpen van het fenomeen en de aanpak ervan lijken onlosmakelijk verbonden te zijn met de systematiek van totstandkoming, toepassing en beoordeling van antiterrorismemaatregelen in Nederland. Zo worden evaluatieonderzoeken in veel gevallen gestart omdat in een wet of actieplan is voorgeschreven dat een maatregel na een bepaalde periode na

inwerkingtreding geëvalueerd dient te worden. Daarnaast worden evaluatieonderzoeken uitgevoerd omdat het binnen de specifieke taak van commissies of organisaties valt. Voorbeelden hiervan zijn evaluatieonderzoeken van de Algemene Rekenkamer, de CTIVD en het WODC.

Antiterrorismemaatregelen worden breder beoordeeld dan alleen in evaluatieonderzoeken. Vanaf de tweede helft van het afgelopen decennium is sprake van een toename van het aantal rechterlijke uitspraken. Een groot aantal uitspraken heeft betrekking op zaken waar leden van de Hofstadgroep bij betrokken zijn geweest. Ook is sprake van beoordeling in het publieke en politieke debat. Daarin is een toename van de aandacht voor fundamentele rechten waar te nemen. Waar na de aanslagen in de VS en Madrid de aandacht met name uitging naar een effectieve bestrijding van terrorisme, groeit vanaf het midden van het afgelopen decennium de aandacht voor rechtsbescherming. Dit kan zijn oorzaak ten dele vinden in het uitblijven van noemenswaardige terroristische aanslagen in eigen land en andere westerse landen en de periode van relatieve rust die daarmee zijn intrede doet in het politieke en maatschappelijke debat. Niettemin zijn in het debat oprechte zorgen – onafhankelijk van de dreiging – waarneembaar waar het risico's van uitbreiding van bevoegdheden van de overheid voor de privacy van burgers betreft. Bij sommigen lijkt sprake van een stellingname dat terrorismebestrijding en veiligheid enerzijds en respect voor grondrechten anderzijds competitieve waarden zouden zijn. Verscheidene commissies hebben zich ontfemd over de vraag hoe de balans tussen een effectieve aanpak van terrorisme en rechtsbescherming te bevorderen. De commissies benadrukken dat deze waarden elkaar niet uitsluiten maar juist bijdragen aan dezelfde doelstelling en zodoende elkaars voorwaarde zijn. Mede dankzij de door deze commissies geboden richtlijnen en kaders zijn terrorismebestrijding en grondrechten de afgelopen jaren meer in balans geraakt. In het volgende hoofdstuk zal onder meer gelet worden op de vraag of de toegenomen aandacht voor grondrechten (waaronder begrepen de rechtsbescherming) tot daadwerkelijke aanpassing van maatregelen heeft geleid.

Met name evaluaties, en in mindere mate rechterlijke uitspraken, hebben geleid tot aanpassing van maatregelen. Daarnaast worden naar aanleiding van evaluatiecommissies soms ook hele stelsels herzien of nieuwe maatregelen ingevoerd. Veelal gaat het echter om procedurele aanpassingen en aanbevelingen om de samenwerking en informatiepositie te verbeteren.

Resumerend kan worden gesteld, dat het afgelopen decennium diverse antiterrorismemaatregelen ad hoc zijn ingevoerd als reactie op een incident. Daarbij was er niet zozeer een actief sturende strategie, maar was wel sprake van de zogenoemde brede benadering die de leidraad vormde bij

het opstellen en toepassen van de antiterrorismemaatregelen. Na een periode van toepassing van deze maatregelen werden ze vanaf halverwege het eerste decennium beoordeeld in de vorm van evaluaties en rechterlijke uitspraken. Deze evaluaties en uitspraken droegen bij aan de balans in het debat over het evenwicht tussen veiligheid en rechtsbescherming en grondrechten. Op basis van de evaluaties en rechterlijke uitspraken zijn werkwijzen en bestaande maatregelen steeds verder aangepast. Er kan dan ook gesproken worden van lerend vermogen bij de betrokken beleidsmakende en uitvoerende organisaties.

3.6 Verbeterpunt

Op grond van de generieke beschouwing van antiterrorismemaatregelen in het afgelopen decennium kan het volgende verbeterpunt worden gemarkeerd.

Om de integrale aanpak van terrorisme te borgen en de samenhang tussen bestaande en eventuele nieuwe maatregelen inzichtelijk te maken, zal een nationale contraterrorismestrategie worden opgesteld.

4

Specifiek beeld maatregelen: toepassing onderzoekskader op vijf specifieke maatregelen

In dit hoofdstuk wordt het onderzoekskader toegepast op vijf specifieke antiterrorismemaatregelen. Het betreft de financiële sanctieregelingen, de CT Infobox, het stelsel speciale eenheden, de persoonsgerichte aanpak en het wetsvoorstel bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid.

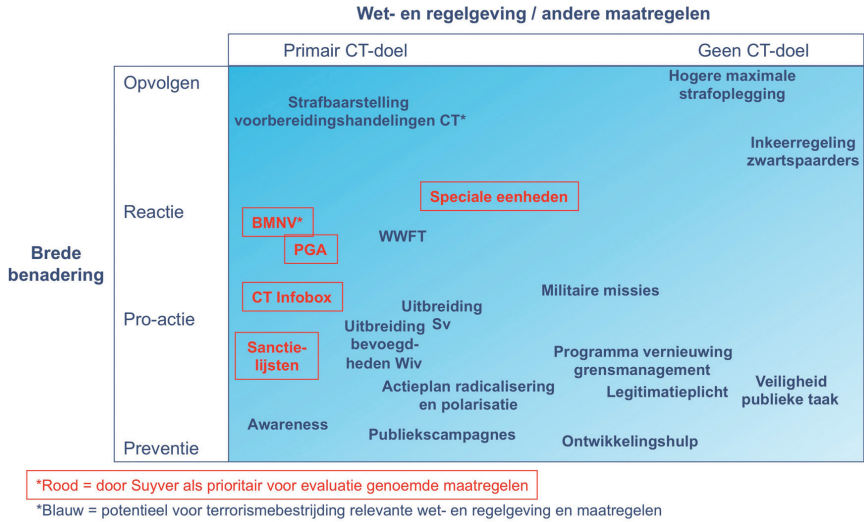
4.1 Inleiding

Eerder is uiteengezet dat tegen de achtergrond van de aanbevelingen van de commissie-Suyver en gegeven de korte doorlooptijd, integraliteit kan worden bereikt door het in hoofdstuk 2 toegelichte evaluatiekader in generieke zin eerst toe te passen op de beleidsontwikkelingen op het terrein van antiterrorismemaatregelen in de afgelopen tien jaar (hoofdstuk 3). Vervolgens kan het kader worden toegepast op vijf specifiek door Suyver gemarkeerde maatregelen. In bijlage G is de afzonderlijke beantwoording van de tien onderzoeksvragen voor de vijf respectieve maatregelen opgenomen. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen op basis van die antwoorden gepresenteerd aan de hand van het kader aanleiding, toepassing, beoordeling, en aanpassing.⁵⁵ Het hoofdstuk wordt afgesloten met gemeenschappelijke bevindingen over de vijf maatregelen.

Vijf maatregelen worden aldus in dit hoofdstuk afzonderlijk behandeld. Ten aanzien van deze maatregelen heeft de commissie namelijk aanbevolen – onder meer vanwege het potentieel diep ingrijpende karakter van de maatregelen – nader onderzoek te doen en heeft bij elk van de maatregelen ook specifieke aandachtspunten genoemd. Het betreft hier de maatregelen sanctieregelingen voor terrorismebestrijding (paragraaf 4.2), CT Infobox (paragraaf 4.3), het stelsel speciale eenheden (paragraaf 4.4), de persoonsgerichte aanpak (paragraaf 4.5) en het wetsvoorstel bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid (paragraaf 4.6).

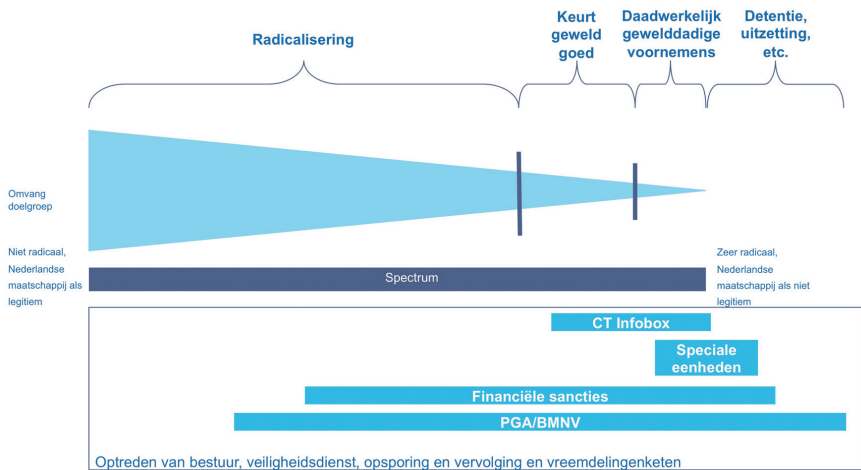
Kenmerkend voor deze maatregelen is dat vier van de vijf maatregelen (stelsel speciale eenheden heeft bredere reikwijdte) specifiek gericht zijn op terrorismebestrijding en dat ze alle gericht zijn op individuen. De maatregelen hebben bovendien veel aandacht gekregen in het publieke en politieke debat. In onderstaande figuur is zichtbaar gemaakt hoe de vijf maatregelen zijn gepositioneerd ten opzichte van andere (potentieel) voor terrorismebestrijding relevante maatregelen. Deze overige maatregelen zijn slechts illustratief en zeker niet-limitatief bedoeld.

⁵⁵ Gemakshalve worden in dit hoofdstuk de vragen gebundeld: de vragen ten aanzien van aanleiding en toepassing respectievelijk beoordeling en aanpassing worden telkens in een subparagraaf beantwoord.



In onderstaande figuur is vervolgens visueel gemaakt waar de toepassingen van de vijf maatregelen in het radicaliseringsproces gepositioneerd zijn en hoe de maatregelen zich dus onderling verhouden.⁵⁶

Radicaliseringsproces en de inzet van maatregelen



⁵⁶ Het getoonde model is een bewerking van het model van de onderzoekers Slootman en Tillie. Zie onder andere Slootman, M. en Tillie, J. (2006) *Processen van radicalisering. Waarom sommige Amsterdamse moslims radicaal worden.*

Zoals gezegd heeft de commissie bij elk van de maatregelen specifieke aandachtspunten benoemd voor het nadere onderzoek. Deze zijn als volgt.

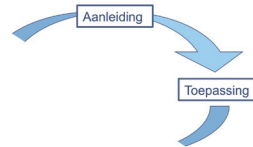
- *Financiële sancties*: naast toetsing van de hoofdonderzoeksvragen wordt in het bijzonder ingegaan op de vraag waarom sancties in praktijk zeer beperkt worden toegepast, en op het vraagstuk van de rechtsbescherming.
- *De werking van de CT Infobox*: specifieke aandacht (naast de hoofdvragen) gaat uit naar de aanbeveling van de commissie-Suyver haar indruk te verifiëren dat deze maatregel een effectieve bijdrage levert aan de informatie-uitwisseling van operationele diensten.
- *Stelsel van speciale eenheden*: hier wordt nader ingegaan op het aspect van de eenheid van coördinatie en bevelvoering van speciale eenheden.
- *Persoonsgerichte aanpak en het wetsvoorstel bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid*: specifieke aandacht gaat hier uit naar de rechtsbescherming, het vraagstuk van potentiële coördinatieproblemen indien bestuurlijke maatregelen zowel op lokaal als nationaal niveau genomen kunnen worden en ten slotte de toegevoegde waarde van het instrumentarium die verkregen zou worden indien het wetsvoorstel bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid wordt aangenomen.

4.2 Sanctieregelingen voor terrorismebestrijding

Nederland kan tegoeden, financiële activa of andere economische middelen bevroren die kunnen worden gebruikt om terrorisme te financieren. De basis hiervoor zijn diverse rechtsinstrumenten op basis waarvan natuurlijke personen, groepen en entiteiten worden aangewezen die bij terrorisme betrokken zijn.

4.2.1 Aanleiding en toepassing

Het sanctie-instrumentarium is in hoge mate gebaseerd op de achtereenvolgende resoluties van de VN Veiligheidsraad (VR). Deze resoluties zijn het directe gevolg van de aanslagen op Amerikaanse ambassades in Nairobi en Dar es Salaam in 1998 (VN VR Resolutie 1267) en de aanslagen in de VS op 11 september 2001 (VN VR Resolutie 1373).



Als lidstaat van de EU en de VN moet Nederland aan de sanctiemaatregelen voldoen die door de VN of EU worden opgelegd. In het geval van Resolutie 1267 gaat om specifiek op een lijst geplaatste personen en groepen. Bij Resolutie 1373 ontbreekt deze lijst, maar deze verlangt van de landen dat zij zelf bepalen tegen welke personen en organisaties voldoende aanwijzingen bestaan om de tegoeden te bevriezen.

Genoemde VN Veiligheidsraad Resoluties 1267 (1999), 1390 (2002) en 1455 (2003) worden uitgevoerd door EU Verordening nr. 881/2002, aangenomen op 27 mei 2002. De meeste delen van de Resolutie 1373 worden uitgevoerd door EU Verordening nr. 2580/2001, aangenomen op 27 december 2001. Beide verordeningen zijn rechtstreeks van toepassing in Nederland. Tegoeden en andere activa kunnen onmiddellijk worden bevroren op basis van de bepalingen in de verordeningen.

In aanvulling op de EU-verordeningen, vormt Sanctiewet 1977 de juridische basis voor de Nederlandse autoriteiten om tegoeden en andere activa van terroristen en terroristische organisaties te bevriezen in het kader van VN Resolutie 1267 en 1373. De minister van Buitenlandse Zaken, in overeenstemming met de minister van Financiën en de minister van Veiligheid en Justitie, kan personen en organisaties aanwijzen van wie alle tegoeden en andere financiële of economische middelen die aan hen toebehoren, dienen te worden bevroren.

Verordening nr. 2580/2001 is niet toepasbaar op EU-terroristen/groeperingen.⁵⁷ Deze personen en organisaties kunnen wel door Gemeenschappelijk Standpunt (GS) nr. 2001/931/CFSP aangewezen worden, echter zonder dat de EU de tegoeden van deze personen en organisaties zelf kan bevriezen. Dit dient door de lidstaten te gebeuren. Nederland bevriest de tegoeden van

⁵⁷ EU-rechtelijk is telkens de vraag aan de orde of sprake is van EU-extern of EU-intern beleid. Bepalend daarvoor is of de betreffende persoon of organisatie een link met een of meer EU-lidstaten heeft.

deze personen en organisaties door middel van de Sanctieregeling Terrorismebestrijding 2002-II. Daarnaast voldoet Nederland aan zijn internationale verplichtingen door de tegoeden te bevriezen van personen en organisaties die (nog) niet zijn aangewezen door de EU maar waarvan de Nederlandse autoriteiten oordelen dat deze personen en organisaties wel onder Resolutie 1373 vallen. Deze nationale bevrozingsmaatregelen vinden hun weerslag in Sanctieregeling 2007 en Sanctieregeling 2007-II.

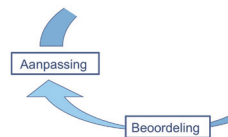
Bij de ontwikkeling van de financiële sancties tegen terroristen is aldus sprake van een duidelijke samenhang met de terroristische dreiging aan het einde van de vorige eeuw en het begin van het nieuwe millennium. Op dat moment bestond behoefte aan een middel waarmee al Qa'ida en de Taliban afgesneden konden worden van financiële middelen om op die manier hun bestaansmogelijkheden te verstoren. Na 11 september 2001 is als gevolg van Resolutie 1373 de reikwijdte van de sancties sterk verbreed tot andere personen en entiteiten die in verband gebracht kunnen worden met terrorisme naast al Qa'ida en de Taliban.

Sinds 2001 zijn in het kader van terrorismebestrijding door Nederland een twintigtal personen en een vijftal organisaties/entiteiten op de nationale bevrozingslijst geplaatst en/of voorgedragen voor plaatsing op een EU- of VN-sanctielijst. In de afgelopen jaren zijn daarnaast van honderden personen en organisaties die op de EU- of VN-sanctielijst staan, de tegoeden bevroren. Onder wetenschappers en burgerrechtenorganisaties is discussie over zowel de toegevoegde waarde als de procedurele waarborgen van de maatregel (zie volgende subparagraaf). Onderdeel van de kritiek op de toegevoegde waarde betreft onder meer de stelling dat de geringe toepassing in de praktijk en het totale bedrag dat op basis van de sancties in Nederland is bevroren niet in overeenstemming zou zijn met de inspanningen die handhaving van de sancties vergen. Financiële instellingen zijn namelijk verplicht te controleren of hun rekening- en polishouders en andere cliënten mogelijk voorkomen op een van de sanctielijsten. Het totale bedrag dat in Nederland is bevroren op grond van de op Nederlands initiatief ingestelde specifieke sanctiemaatregelen, is inderdaad beperkt. Desondanks geven degenen die in de praktijk belast zijn met het onderzoek naar en opsporen van terroristen aan, dat de sanctiemaatregelen een van de mogelijkheden zijn – niet meer en niet minder – om terrorisme te bestrijden. Zij zijn van mening dat met de sanctiemaatregelen op zichzelf weliswaar waarschijnlijk geen aanslagen kunnen worden voorkomen. Voor het beramen van een aanslag is immers slechts een beperkte hoeveelheid geld nodig en bovendien bestaat altijd de mogelijkheid om deze gelden contant aan te houden en dus buiten het zicht van financiële instellingen te bewaren. Bovendien is het eigenlijke – preventieve – doel van de sancties

moelijk te bereiken aangezien in praktijk sancties pas in een vrij laat stadium van het onderzoek mogelijk zijn. Desalniettemin kan door middel van de sancties een drempel worden opgeworpen die ertoe kan bijdragen dat terroristische structuren worden ontregeld. Ook kan van het op een sanctielijst plaatsen van een bepaalde groep een signaal uitgaan naar personen die in beginsel positief staan tegenover het (financieel) ondersteunen van deze groep. Ten slotte is naleving van de internationale afspraken van belang voor de positie en integriteit van Nederlandse financiële instellingen.

4.2.2 Beoordeling en aanpassing

De sancties van zowel de VN, als de EU en Nederland tegen terroristische personen en organisaties hebben tot een aanzienlijk aantal rechtszaken geleid. In de loop der jaren is – mede als gevolg van deze rechtszaken – de rechtsbescherming verbeterd. Hieronder wordt ingegaan op de wijzigingen van de afzonderlijke sanctieregelingen.



1267-comité

De procedure van het 1267-sanctiecomité voor het op de lijst plaatsen van personen en organisaties ontving in aanvang veel kritiek, ook vanuit Nederland.⁵⁸ Het ontbreken van het recht van wederhoor, het ontbreken van een toelichting op de reden van plaatsing, het feit dat de beoordeling over het al dan niet op de lijst plaatsen van personen of organisaties achter gesloten deuren gebeurde zonder een rechterlijke macht en het ontbreken van de mogelijkheid om de maatregel aan te vechten bij een onafhankelijk rechterlijk orgaan waren volgens velen belangrijke tekortkomingen van de procedure. Tijdens de VN-top van 2005 werd de VN Veiligheidsraad dan ook opgeroepen garant te staan voor duidelijke en eerlijke procedures voor het plaatsen en verwijderen van personen en organisaties op de lijsten.

In een reeks van resoluties zijn de volgende aanpassingen in de procedures aangebracht.

- Richtlijnen voor de verwijderingprocedure: de betrokkene heeft recht op een effectief toetsingsmechanisme. Dit recht geldt alleen voor zover het de betrokkene individueel raakt. Dat wil zeggen dat een betrokkene niet de rechtsgeldigheid van de resolutie kan bestrijden. Hij kan alleen argumenteren dat hij niet tot de groep behoort waartegen door de

⁵⁸ Zie bijvoorbeeld het hoofdstuk van Van Ginkel in Muller, E.R., Rosenthal, U., Wijk de, R. (red.) (2008) *Terrorisme. Studies over terrorisme en terrorismebestrijding*, (hoofdstuk 30).

resolutie sancties worden afgekondigd, als bijvoorbeeld sprake is van persoonsverwisseling of als de betrokkene nooit terrorisme ondersteund zou hebben.

- Meer informatievoorziening (over de banden met de Taliban of al Qa'ida) bij plaatsing.
- Een 'coversheet' (voorblad) is toegevoegd bij de plaatsingprocedure die lidstaten volledig in moeten vullen.
- Uitzonderingen zijn toegestaan op bevrozing van tegoeden om humanitaire redenen: ook is er mogelijkheid tot aanvraag van vrijstelling van het inreisverbod.
- Een onafhankelijke ombudsman is ingesteld die klachten behandelt over plaatsing op de lijst.
- Een persoon tegen wie maatregelen worden genomen, moet hierover worden geïnformeerd.
- De betrokkene moet in staat worden gesteld hierover te worden gehoord, binnen redelijke termijn door het sanctiecomité. Een schriftelijke procedure is hiervoor voldoende.
- Opgelegde sancties worden door het sanctiecomité periodiek heroverwogen.

Naast de verbeterde procedures voor plaatsing op en verwijdering van de lijst resteren nog aandachtspunten voor de handelwijze van het sanctiecomité. In dit kader is met name de uitspraak van het Europese Hof van Justitie van 3 september 2008 in de zaken Kadi en Al Barakaat relevant. Hoewel het Gerecht in Eerste Aanleg (GEA) over hun plaatsing op de VN-sanctielijst oordeelde dat internationaal recht boven het Europese recht staat en zij dus niet over de plaatsing mogen oordelen, verklaarde het Hof van Justitie in hoger beroep dat de EU in staat is om de internationale verplichting te toetsen aan de grondrechten die behoren tot de algemene beginselen van het Europees recht. Het Hof oordeelde dat '...de rechten van de verdediging, in het bijzonder het recht om te worden gehoord en het recht op een effectieve rechterlijke controle, duidelijk niet geëerbiedigd (...) zijn.'

EU-bevriezingslijst

In het door de EU na 11 september 2001 opgestelde kader voor sancties tegen terroristen en terroristische organisaties wordt onderscheid gemaakt tussen drie 'groepen': de interne EU-terroristen/groeperingen, de externe EU-terroristen/groeperingen en de personen afkomstig van de 1267-sanctielijst. Deze laatste is op 27 mei 2002 in zijn geheel overgenomen door de EU. De zogenoemde in- en externe terroristen hebben te maken met verschillende vormen van rechtsbescherming omdat zij middels verschillende instrumenten (verordening en GS), die een andere werking hebben, zijn opgenomen op de EU-lijst. Ten aanzien van de externe lijst zijn de

EU-lidstaten verplicht tot het nemen van bevroeringsmaatregelen. Ten aanzien van de interne lijst geldt slechts de verplichting tot versterkte justitiële samenwerking conform het GS2001/930. De interne terroristen/groeperingen zijn afhankelijk van de nationale rechter. Zij moeten voor verwijdering van de lijst de nationale rechter verzoeken een prejudiciële vraag te stellen aan het GEA over de rechtmatigheid van de plaatsing op de EU-sanctielijst. De nationale rechter kan dit doen, maar is hier niet toe verplicht tenzij de rechter zou overwegen de plaatsing op de EU-lijst ongeldig te verklaren. De externe terroristen/groeperingen en de personen afkomstig van de 1267-lijst kunnen een beroep tot nietigverklaring doen bij het GEA, een schadevergoedingactie instellen of zij kunnen, na een uitspraak van het Gerecht, hoger beroep aantekenen bij het Europees Hof van Justitie. Ook bestaan er mogelijkheden om bepaalde ontheffingen te verlenen voor het gebruik van de bevroren tegoeden.

Ook het door de EU opgestelde sanctie-instrument is bekritiseerd. De meest gehoorde klachten waren vergelijkbaar met de klachten over de VN-lijst (schending van recht op hoor en wederhoor, geen onafhankelijk zelfstandig orgaan dat een besluit kan wijzigen of vernietigen en geen mogelijkheid tot schadevergoeding). De 1267-lijst alsmede de daarop volgende toevoegingen zijn door de EU in zijn geheel overgenomen.

Door achtereenvolgende uitspraken van het Hof van Justitie (in de Kadi-, Al Barakaat- en in de MKO-zaak) is er inmiddels meer aandacht gekomen voor rechtsbescherming bij plaatsing en verwijdering van namen op de lijst door zowel de Raad als de lidstaten van de EU die namen aandragen. Er zijn nieuwe richtlijnen ontwikkeld en minimumeisen voor de listingprocedure opgesteld.

- Alle aspecten van de rechtmatigheid van het Raadsbesluit moeten aan de orde komen.
- De betrokken personen en organisaties moeten worden geïnformeerd over de redenen van plaatsing en moeten, in geval van listing op basis van Resolutie 1373, worden geïnformeerd welke nationale bevoegde autoriteit het besluit heeft genomen.
- De betrokken personen en organisaties moeten worden geïnformeerd over de wijze waarop eventuele argumenten en bewijzen die voor verwijdering van de lijst pleiten, onder de aandacht van de Raad kunnen worden gebracht.
- Deze lijst moet elke zes maanden worden herzien.

Om de effectiviteit van de bevroeringsmaatregel niet weg te nemen, licht men personen en organisaties die op de lijst geplaatst worden pas in wanneer de maatregel van kracht is. Hiermee probeert de EU te voorkomen dat de betrokkene nog in staat is om middelen weg te sluisen voordat de

maatregel van kracht is. Inlichtingenmateriaal speelt een belangrijke rol bij de besluitvorming maar tegelijkertijd wordt ook de noodzaak voor meer transparantie en rechtsbescherming onderschreven. Ook heeft de Raad besloten om voortaan de besluitvorming in een reguliere Raadswerkgroep te laten plaatsvinden waardoor de besluitvorming transparanter wordt. De EU heeft dus mede op basis van de verschillende gerechtelijke uitspraken en kritiek de procedures van listing en delisting aanzienlijk verbeterd. Niet uitgesloten kan worden dat door de gewijzigde procedures en de toegenomen onzekerheid over de instandhouding van de plaatsing voor een rechter de slagkracht van het EU listing-instrumentarium is afgenomen en dat lidstaten minder namen aandragen bij de EU. Mogelijk maken lidstaten in plaats daarvan meer gebruik van hun nationale sanctieregelingen. Dit laatste zou overigens op gespannen voet staan met het doorgaans internationale karakter van terrorisme.

Nederlandse sanctieregelingen

In Nederland is eveneens een aantal zaken door zowel de nationale rechter als de Europese rechter getoetst. In de zaak-Stichting Al Aqsa zijn tegoeden bevroren op basis van geclassificeerde AIVD-informatie. Al Aqsa diende een klacht in bij het Gerecht dat in 2007 verklaarde dat Al Aqsa zonder juridische onderbouwing op de EU-lijst is geplaatst. Op 9 september 2010 oordeelde het Gerecht opnieuw in de zaak-Al Aqsa. Onder invloed van deze en andere gerechtelijke procedures alsmede meer aandacht voor rechtsbescherming bij sancties in algemene zin zijn ook in Nederland procedures gewijzigd.

- Notificatie van de bevroeringsmaatregel aan de betrokken persoon of organisatie is als essentieel benoemd (vergelijkbaar met de Europese sancties). Deze notificatie moet binnen veertien dagen plaatsvinden nadat de bevroeringsmaatregel van kracht is geworden.
- Op grond van de Sanctieregeling terrorisme 2007-II kan de betrokken persoon bezwaar maken tegen de maatregel op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Sanctieregeling terrorisme 2007-II laat ook de mogelijkheid open tot het verlenen van een ontheffing om te kunnen voorzien in de primaire levensbehoeften.

4.2.3 Observaties over sanctieregelingen voor terrorismebestrijding

De sanctielijsten en de regelingen die eraan ten grondslag liggen vormen een complex stelsel, waarvan de instandhouding een aanzienlijke inspanning van veel partijen vergt. Hoewel de toegevoegde waarde van de maatregel voor het voorkomen van aanslagen door sommigen wordt betwist, is bij de ontwikkeling van het instrument niettemin sprake van een duidelijke

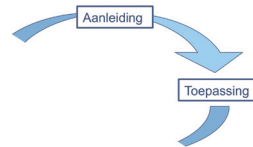
samenhang met de terroristische dreiging rond de eeuwwisseling. Op dat moment bestond er behoefte aan een middel waarmee al Qa'ida en de Taliban afgesneden konden worden van financiële middelen om op die manier hun bestaansmogelijkheden te verstoren. Na 11 september 2001 is als gevolg van Resolutie 1373 de reikwijdte van de sancties sterk verbreed tot andere personen en entiteiten die in verband gebracht kunnen worden met terrorisme naast al Qa'ida en de Taliban. Daarmee zijn de sancties onderdeel geworden van het instrumentarium dat terrorismebestrijders in ons land ter beschikking staat. Ondanks het grote aantal personen en organisaties dat op de bevrozingslijst staat, is het aantal personen en organisaties waarvan in Nederland tegoeden aangetroffen zijn beperkt. Het aantal listings dat op Nederlands initiatief tot stand is gekomen in de afgelopen jaren staat in verhouding tot het aantal van terrorisme verdachte personen en organisaties in Nederland in diezelfde periode. In elk geval is in dit onderzoek niet gebleken dat de praktische toepassing van de sanctiemaatregelen in Nederland afwijkt van de oorspronkelijke doelen van het middel. Het instrumentarium is doorontwikkeld, mede op basis van maatschappelijke en wetenschappelijke kritieken als ook rechterlijke uitspraken. Aanpassingen van het instrumentarium hebben ertoe geleid dat de aanwijzingen om sancties toe te passen op deugdelijke gronden gebaseerd dienen te zijn die vrijwel parallel lopen met de bewijsvergaring in een opsporingsonderzoek. De aanpassingen die de Nederlandse sanctieregelingen hebben ondergaan, laten een sterke samenhang met deze kritieken en uitspraken zien waarbij het aanmerken van de sancties als een besluit in de zin van de Awb een belangrijke verbetering van de rechtsbescherming heeft betekend. Toepassing ervan vormt echter doorgaans onderdeel van de gelijktijdige inzet van diverse maatregelen.

4.3 Contraterrorisme Infobox

De Contraterrorisme Infobox, kortweg CT Infobox, is een samenwerkingsverband van AIVD, IND, KLPD, MIVD, OM, FIOD, KMar, FIU-NL en NCTb dat is ondergebracht bij de AIVD. De CT Infobox heeft tot doel bij te dragen aan de bestrijding van terrorisme door het op een centraal punt bij elkaar brengen en multidisciplinair beoordelen van informatie over netwerken en personen die op een of andere wijze betrokken zijn bij terrorisme en daaraan te relateren radicalisering.

4.3.1 Aanleiding en toepassing

De CT Infobox is ontstaan uit de doorontwikkeling van de Analytische Cel. Na de aanslagen in Madrid in maart 2004 kondigde het kabinet aan dat personen die op ‘enigerlei wijze in verband kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten of ondersteuning daarvan’ met een verhoogde inzet ‘in het oog’ dienden te worden gehouden. Dit voornemen leidde begin april 2004 tot de oprichting van de Analytische Cel, een bij het KLPD in Zoetermeer ondergebracht samenwerkingsverband van het OM, de politie en de AIVD.



In de praktijk bleek echter dat deze opzet niet voldoende kon functioneren, omdat de informatie die bij de AIVD beschikbaar was – gelet op het daarvoor geldende wettelijk stelsel van geheimhouding en verstrekking van informatie – niet optimaal in dit samenwerkingsverband kon worden ingebracht. Vandaar dat voor een andere vormgeving diende te worden gekozen, waarbij de AIVD zijn informatie intern kon houden en niet extern hoefde te verstrekken. Dit leidde op 1 juli 2004 tot de oprichting van de CT Infobox.

In de eerste brief aan de Tweede Kamer over de CT Infobox is als doel omschreven ‘het leveren van een bijdrage aan de bestrijding van terrorisme door het op een centraal punt bij elkaar brengen en vergelijken van informatie over netwerken en personen die op de een of andere wijze betrokken zijn bij terrorisme, in het bijzonder islamistisch terrorisme, en daaraan te relateren radicalisering.’⁵⁹ Geconstateerd is dat dit doel ook zes jaar na de oprichting van de Infobox nog altijd de centrale opgave is en dat de afgelopen jaren veel in mensen en middelen is geïnvesteerd om het bereiken van dit doel te optimaliseren.

Uit rapportages over het functioneren van de CT Infobox komt een overwegend positief oordeel over het samenwerkingsverband naar voren. Zo stelde de CTIVD in 2007 dat ‘...de CT Infobox van nut is voor het onderzoeksterrein islamistisch terrorisme/radicalisme, waarop verschillende diensten actief zijn, waardoor er voor de noodzakelijke afstemming moet worden gezorgd. De CT Infobox voorziet in deze afstemming.’⁶⁰ De CTIVD meldde in 2007 dat het aantal personen op de lijst was toegenomen.

⁵⁹ Kamerstukken II, 2007/08, 29 754, nr. 126.

⁶⁰ Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (2007) *Toezichtsrapport inzake het onderzoek van de Commissie van Toezicht naar de Contraterrorisme Infobox*.

Achtergrond hiervan zou overigens mede gelegen zijn in een toename van het aantal deelnemende diensten en de intensivering van contraterrorisme onderzoek in Nederland. In 2008 meldde de minister van BZK dat sinds de oprichting enkele honderden adviezen door de Infobox waren verstrekt. In deze brief gaf de minister tevens aan dat ‘...de partners het permanente karakter van de samenwerking als een belangrijk resultaat’ beschouwden. ‘Het feit dat dagelijks medewerkers van diverse diensten gezamenlijk, multidisciplinair onderzoek doen, vormt op zichzelf een belangrijke meerwaarde van de CT Infobox.’, zo schreef de minister destijds.⁶¹ Het onderzoeksrapport van de CTIVD wees wel op ‘...enkele problemen in de samenwerking op managementniveau’. Hieraan zou de juridische constructie van de CT Infobox ten grondslag liggen, die een leidende rol van de AIVD in de hand zou werken en daarmee het beginsel van gelijkwaardigheid zou ondermijnen. Hoewel de CTIVD de gekozen juridische constructie vanuit het oogpunt van informatieverwerking onderschreef, beval de commissie aan om een nadere wettelijke regeling voor de CT Infobox op te stellen waarin de positie van het Coördinerend Beraad, het sturingsorgaan van de CT Infobox waarin alle deelnemende partijen zitting hebben, geregeld zou worden. In oktober 2009 meldde de minister van BZK dat op dat moment werd gewerkt aan het opstellen van een algemene maatregel van bestuur (AMvB) waarin de werking van de CT Infobox nader werd geregeld.⁶² Inmiddels is er bij de samenwerkende partijen overeenstemming over de bevoegdheden van het Coördinerend Beraad en over de concept-AMvB waarmee de CT Infobox een wettelijke grondslag krijgt. Alvorens deze AMvB kan worden opgesteld dient echter de Wiv 2002 te worden gewijzigd om daarin een grondslag voor die AMvB te creëren (te weten, een algemene wettelijke grondslag voor AIVD en MIVD om bijzondere samenwerkingsverbanden aan te gaan).

De effectiviteit van de CT Infobox is op vier manieren afhankelijk van de deelnemende diensten. In de eerste plaats is de CT Infobox afhankelijk van het door de deelnemende diensten aanmelden van personen voor plaatsing op de lijst. Immers, zoals hiervoor is opgemerkt, kan de CT Infobox zelf geen personen aandragen voor plaatsing. Om ervoor te zorgen dat de populatie van subjecten actueel blijft, neemt het hoofd van de CT Infobox deel aan diverse overleggen waaronder de overleggen over de lopende onderzoeken binnen de AIVD en de Nationale Recherche, ontvangt het hoofd de rapportages over lopende onderzoeken, overlegt hij periodiek met leidinggevenden van partnerorganisaties en heeft de CT Infobox bovendien een vaste plaats binnen het AOT. Ten slotte worden periodiek de lijsten van

⁶¹ Kamerstukken II, 2007/08, 29 754, nr. 126.

⁶² Kamerstukken II, 2009/10, 29 754, nr. 170.

onderzoekssubjecten van de AIVD vergeleken met de CT Infobox-lijst opdat eventuele omissies worden onderkend. Indien men op deze wijze op de hoogte raakt van onderzoeken naar personen die in aanmerking komen voor aanmelding bij de CT Infobox, kan het hoofd de deelnemende diensten hierop attenderen. Indien om enige reden geen aanmelding volgt, kan men dit aan de orde stellen in het Coördinerend Beraad. De praktijk leert echter dat een dergelijke 'escalatie' zelden tot nooit nodig is.

In de tweede plaats is de CT Infobox voor een goede uitvoering van zijn opdracht afhankelijk van een goede, snelle en betrouwbare toegang tot de bestanden van de deelnemende diensten. Hiertoe is in 2006 het zogenoemde VIA-programma gestart (*Veiligheidsverbetering door Information Awareness (VIA)*). Dit programma is gericht op 1) het verbeteren van de zoekfunctie (door middel van een 'zoekschild' waarmee tegelijkertijd in meerdere bestanden kan worden gezocht), 2) het geautomatiseerd ontsluiten van bestanden binnen de Infobox en 3) het experimenteren met intelligente analysetools en -modellen om tot een snellere en diepere analyse te kunnen komen. In 2008 is de eerste versie van de zoekschild geïmplementeerd waarmee thans de informatiebronnen van de AIVD en enkele bestanden van het KLPD en de IND gelijktijdig kunnen worden doorzocht. In een latere fase zullen ook de overige informatiebestanden van het KLPD en de IND alsmede van andere in de box deelnemende organisaties worden ontsloten. Hierdoor zal uiteindelijk het zoeken worden vereenvoudigd en kan het analyseren een stuk sneller plaatsvinden. Wat betreft het toepassen van analysemodellen – het derde onderdeel van het VIA-programma – kan gemeld worden dat enkele experimenten zijn gestart.

In de derde plaats is men voor voldoende mensen en middelen afhankelijk van de deelnemende diensten.

Ten slotte is de CT Infobox voor een effectief functioneren afhankelijk van de deelnemende diensten voor het opvolgen van de adviezen die de Infobox uitbrengt. In 2009 heeft de CT Infobox een zelfevaluatie uitgevoerd van de effectiviteit en meerwaarde van zijn adviezen. Daarin is onderzocht in hoeverre de in 2008 uitgebrachte adviezen zijn opgevolgd en in hoeverre deze adviezen van toegevoegde waarde zijn geweest. Uitkomst van de zelfevaluatie is dat de partners de adviezen in meerderheid opvolgen. De belangrijkste concrete successen van de CT Infobox liggen in de vreemdelingrechtelijke aanpak van personen. Daarnaast, hoewel minder tastbaar, vergroot het bestaan van de Infobox de zekerheid dat bij operationele diensten brede en structurele aandacht blijft bestaan voor terroristische risicopersonen.

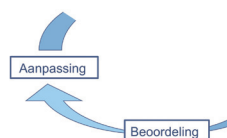
De multidisciplinaire beoordeling binnen de Infobox kan leiden tot adviezen aan de deelnemende diensten en instanties om bepaalde maatregelen te nemen. Deze maatregelen kunnen vervolgens worden genomen, echter uitsluitend met inachtneming van de voor die instantie geldende wettelijke bepalingen ter zake, en daarmee samenhangend de in dat geval van toepassing zijnde rechtsbescherming. Rechtsbescherming is dan ook niet in rechtstreekse zin van toepassing op de CT Infobox aangezien de adviezen van de box nooit direct tot maatregelen leiden.

In de eerste brief van het kabinet aan de Kamer wordt de CT Infobox ‘uniek’ genoemd. Deze stelling is herhaald in het rapport van de CTIVD uit 2007. Vervolgens wordt in de brief over de ontwikkeling van de Infobox uit 2008 opgemerkt dat ‘Gesteld zou kunnen worden dat naarmate binnen het veiligheidsdomein diensten de toegang tot elkaars informatie verbeteren de uniciteit van de CT Infobox als plaats waar informatie van diensten samenkomt in de toekomst zal verminderen. Wat echter zal blijven, en in vergelijking aan belang zal toenemen, is de kracht van de multidisciplinaire analyse.’ Dit beeld wordt bevestigd in de gesprekken met experts die ten behoeve van deze evaluatie zijn gehouden. Zij geven aan dat de CT Infobox onderdeel vormt van het arrangement tussen politie, OM en AIVD en zo nodig andere diensten. De CT Infobox speelt daarbij vooral een rol in het ‘reguliere’ proces, dat wil zeggen buiten de situatie dat sprake is van een zeer acute dreiging. Naarmate de dreiging acuter is zal de rol van de CT Infobox beperkter zijn en wordt de noodzakelijke afstemming overgenomen door rechtstreeks overleg tussen de diensten.

Los van de operationele rol die de CT Infobox speelt kan de totstandkoming ervan als een goed voorbeeld dienen van hoe binnen de veiligheidsketen een informatieknooppunt kan worden opgezet, waarbij naast aandacht voor ICT ook culturele aspecten, het afstemmen van werkprocessen en organisatorische ontwikkelingen een plek moeten krijgen. Zeker nu op meerdere plaatsen binnen de veiligheidsketen wordt nagedacht en geëxperimenteerd met het opzetten van dergelijke knooppunten, verdient het aanbeveling om de ervaringen van de CT Infobox hierin mee te nemen.

4.3.2 Beoordeling en aanpassing

Wat betreft de toetsing van de CT Infobox als maatregel zijn drie rapporten van belang. In de eerste plaats is er het al eerder genoemde onderzoek van de CTIVD. De Commissie van Toezicht oordeelde dat de verwerking van (persoons)gegevens in de CT Infobox beantwoordt aan de daarvoor gestelde vereisten (behoudens de



gegevensverwerking van personen die ten onrechte op de lijst staan) en dat de CT Infobox in redelijkheid kon komen tot de uitgebrachte adviezen.

De Commissie kwam met elf aanbevelingen waarvan de belangrijkste was dat de CT Infobox van een expliciete wettelijke basis voorzien moest worden. Hierover is in de vorige paragraaf reeds de stand van zaken gemeld. Voorts is de Algemene Rekenkamer in het onderzoek naar de uitwisseling van opsporings- en terrorisme-informatie (zijdelings) ingegaan op de CT Infobox. De Rekenkamer merkte in de terugblik in 2005 op het onderzoek (dat in 2003 plaatsvond) op, dat veel vooruitgang is geboekt, mede door de instelling van de CT Infobox.⁶³ Een derde en laatste toets van de ‘maatregel’ kan gevonden worden in de brief van de voorzitter van het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) van 30 augustus 2005.⁶⁴ Het CBP ging in deze brief, die was opgesteld op verzoek van de vaste commissies voor BZK en Justitie, in op de eisen die aan de CT Infobox gesteld kunnen worden vanuit het oogpunt van gegevensbescherming. Meer in het bijzonder ging het CBP in op de verantwoordelijkheid voor de CT Infobox, de wettelijke grondslag voor verstrekking van gegevens aan de AIVD, de wijze van gegevensverstrekking en het toezicht. Al deze punten zijn kort daarop geadresseerd en inmiddels afgehandeld, met uitzondering van het punt van de positie van de medewerkers van de IND. De positie van de medewerkers van de CT Infobox is gebaseerd op de diverse bepalingen in de Wiv 2002 die gelden voor medewerkers van de politie, het Openbaar Ministerie, de Belastingdienst (i.c. de FIOD) en de MIVD. Uitzondering hierop vormen de gedetacheerde medewerkers van de IND. Voor hen is de zogeheten artikel 60-status nog niet wettelijk geregeld, hoewel dit is toegezegd door de minister van BZK in de brief van 26 september 2005 waarin hij ingaat op de aandachtspunten van de voorzitter van het CBP. De positie van de IND-medewerkers zou aanvankelijk worden geregeld in het zogeheten ‘post-Madrid’ wetsvoorstel. Hiervan heeft de minister-president echter op 1 november 2010 aan de Eerste Kamer gemeld dat dit wetsvoorstel zal worden ingetrokken.⁶⁵ De betekenis van de positie van de IND medewerkers (en de hiervoor genoemde wettelijke basis voor de AMvB) via een nieuw, nog in te dienen wetsvoorstel zal worden geregeld.

⁶³ Algemene Rekenkamer (2005) *Uitwisseling van opsporings- en terrorisme-informatie (terugblik)*.

⁶⁴ Brief voorzitter College Bescherming Persoonsgegevens (2005) *Inzake CT Infobox*.

⁶⁵ Kamerstukken I, 2010/11, 32 417 A.

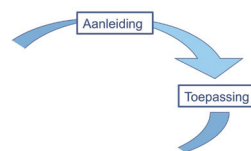
4.3.3 Observaties over de CT Infobox

De oprichting van de CT Infobox kan in directe samenhang met de specifieke dreigings situatie uit maart 2004 worden gezien. De inschatting van de minister van BZK dat op dat moment tussen de 100 en 200 personen in Nederland in staat en bereid geacht werden dergelijk grootschalig tegen mensenlevens gericht geweld te ondersteunen of zelfs te plegen, gecombineerd met de constatering dat niet van één dienst verwacht kon worden dat hij deze groep personen in het oog kon houden, leidde tot de behoefte aan oprichting van het multidisciplinair samenwerkingsverband CT Infobox. De ontwikkeling van de box kan als een groeiproces worden beschouwd, waaraan diverse onderzoeken en evaluatierapporten een belangrijke bijdrage hebben geleverd. Bovendien zijn de lessen uit de onderzoeken naar de moord op Van Gogh meegenomen in de verdere ontwikkeling van de criteria en opzet en inrichting van de informatiehuishouding van de CT Infobox.

4.4 Stelsel speciale eenheden

4.4.1 Aanleiding en toepassing

Het Nederlandse stelsel van speciale eenheden vindt zijn oorsprong in de jaren zeventig. In 1973 worden de bijzondere bijstandseenheden (BBE'n) opgericht. Het gaat om twee (part-time-) eenheden langeafstandsprecisieschutters die worden geleverd door de politie (BBE-P) en de krijgsmacht (BBE-K) en één eenheid van het Korps Mariniers voor het nabije gevecht (BBE-M). De aandacht richt zich met name op ontvoeringen, kapingen en gijzelingen.



Begin jaren zeventig worden tevens de arrestatieteams (AT's⁶⁶) opgericht door de Rijkspolitie en Gemeentepolitie. De KMar richt daarnaast nog de Brigade Speciale Beveiligingsopdrachten (BSB) op. Deze dienst krijgt in 1994 de status van Aanhoudings- en Ondersteuningseenheid (AOE) toegekend. Nederland kent daarmee al vanaf de oprichting van de speciale eenheden voor terrorismebestrijding een gemengd politieel-militair stelsel. Op 1 september 2004 wordt een nieuwe BBE-eenheid ingesteld, de BBE-Snelle Interventie Eenheid (BBE-SIE), bestaande uit leden van de bestaande BBE'n, en leden van de AOE'en van zowel de civiele politie als de KMar. De BBE-SIE

⁶⁶ De arrestatieteams krijgen vanaf de jaren negentig de naam Aanhoudings- en Ondersteuningseenheden (AOE'n).

is in eerste instantie een tijdelijke eenheid, maar krijgt bij de herziening van het stelsel onder een nieuwe naam, de Unit Interventies (UI), een permanent karakter.

In 2005 wordt het stelsel van speciale eenheden grondig herzien. Eén van de onderdelen van de herziening van het stelsel is de oprichting van de nieuwe, overkoepelende Dienst Speciale Interventies (DSI), die beheersmatig is ondergebracht bij het KLPD. Het kabinet stelt zich op het standpunt dat het stelsel van speciale eenheden, onder aansturing van de DSI, 'alle voorkomende vormen van ernstig geweld c.q. terrorisme over het gehele geweldspectrum het hoofd moet kunnen bieden onder voorwaarde dat de dienst moet bestaan uit disciplines van zowel politie als defensie en snel en flexibel moet kunnen op- en afschalen.'⁶⁷ Het herziene stelstel van speciale eenheden betreft vooral een reorganisatie en slechts een kleine uitbreiding ten opzichte van het oude stelsel. De nadruk ligt op het professionaliseren van onder andere de aansturing. Ook spitst het herziene stelstel zich, in vergelijking met het oude stelsel, meer toe op terroristische dreigingen. Het betreft hier met name vormen van terroristische dreigingen zoals deze zich voordoen sinds 2001.

De volgende eenheden vormen samen het stelsel van speciale eenheden.

- Zes AOE'en van de regiokorpsen, een AOE van het KLPD en een AOE van de BSB van de KMar.
- Unit Interventie (UI), voorheen de BBE-SIE, de interventie eenheid van de DSI, bestaande uit twee derde defensiepersoneel en een derde politiepersoneel.
- Unit Expertise en Operationele Ondersteuning (UE&OO), een eenheid van de DSI waarbinnen allerlei noodzakelijke expertise en operationele ondersteuning is gebundeld en wordt ontwikkeld. Een van de expertises is het langeafstandprecisievuur dat fulltime wordt beoefend door personeel van de krijgsmacht en politie. De BBE-P en BBE-K zijn opgeheven.
- Unit Interventie Mariniers (UIM), voorheen BBE-Mariniers, de interventie eenheid in beheer bij het Korps Mariniers. De UIM bestaat uit drie pelotons met een oplopende gereedheidstermijn.

Beschikbare informatie betreffende het aantal inzetten van de speciale eenheden is niet eenduidig, aangezien het aantal inzetten niet eenduidig werd geregistreerd. Gesteld kan worden dat de AOE'en enkele honderden keren per jaar worden ingezet en dat de DSI sinds de inwerkingtreding enkele tientallen keren is ingezet.

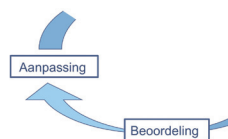
⁶⁷ Kamerstukken II, 2004/05, 29 754, nr. 23.

De Commissie ter evaluatie van de herinrichting van het stelsel van speciale eenheden, de commissie-Dessens, constateert in 2008 in haar onderzoek dat de toegevoegde waarde van de speciale eenheden niet kan worden vastgesteld aan de hand van het aantal inzetten van de speciale eenheden. 'Er werd door de meeste betrokkenen in het onderzoek geen correlatie gezien tussen nut en noodzaak van een eenheid en het aantal inzetten waartoe de betreffende eenheid de afgelopen jaren was gekomen.' Met betrekking tot de UIM werd bijvoorbeeld geconstateerd dat de waarschijnlijkheid van de scenario's waar deze zich op richt relatief laag is, maar dat de ernst van dergelijke scenario's met zich meebrengt dat de overheid hier goed op voorbereid dient te zijn. Daarnaast is het lastig om te beoordelen wat de toegevoegde waarde is van het stelsel, gezien het feit dat het stelsel niet uitvoerig is getest in de praktijk.

4.4.2 Beoordeling en aanpassing

Het stelsel speciale eenheden is door diverse adviescommissies beoordeeld. De aanleiding daarvoor en de daarop volgende herziening van het stelsel kan worden gevonden in zorgen over nieuwe vormen van terrorisme. Bij die

beoordeling door diverse commissies en de daarop doorgevoerde aanpassingen, vormde het reeds in 1995 in een Britse zaak door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens gewezen McCann-arrest een belangrijk juridisch kader.⁶⁸ Daarin geeft het Hof aan de hand van de onderhavige zaak waarbij de Britse antiterreureenheid SAS in actie was gekomen, zeer uitvoerig en nauwgezet uitleg van art. 2 van het EVRM (recht op leven). Deze uitleg is direct te vertalen in criteria voor de organisatie en inzet van speciale eenheden. Op basis van de adviezen van de commissies zijn dan ook diverse aanpassingen in met name de structuur en procedures ten aanzien van de inzet en aansturing van de eenheden doorgevoerd.



In november 2003 is professor Fijnaut verzocht een advies uit te brengen over de herinrichting van het stelsel. Dit advies is ingegeven door 'zorgen omtrent een passende reactie op de nieuwe vormen van terrorisme die zich in de voorbije jaren op tal van plaatsen in de wereld hebben gemanifesteerd'. Daarnaast zijn (negatieve) ervaringen uit de praktijk (met het toenmalige stelsel) tevens aanleiding geweest het stelsel te herzien. Fijnaut constateerde een gebrek aan interne en externe samenhang, een gecompliceerde regeling betreffende de aansturing en bevelvoering van met name de BBE'n, feitelijke onevenwichtigheden tussen de onderscheiden eenheden

⁶⁸ *McCann and others v The United Kingdom*, application no: 18984/91.

bij de daadwerkelijke uitvoering van de hen toebedeelde taken, en tot slot, zwakke relaties tussen de speciale eenheden en andere eenheden en diensten waarvan zij voor de uitvoering van hun taken afhankelijk zijn. Er blijkt echter al lang voor de aanslagen op 11 september 2001 plaatsvonden binnen en buiten de kring van bijzondere bijstandseenheden gesproken te zijn over een vergaande aanpassing van het totale stelsel. De aanslagen hebben de discussie hieromtrent wel aangescherpt. Hoewel er al stappen richting het huidige stelsel van speciale eenheden werden gezet, waaronder de oprichting van de BBE-SIE op 1 september 2004, duurde het tot 2005 voordat het stelsel integraal wordt herzien.

Fijnaut heeft in zijn adviesrapport uit 2004 op basis van het McCann-arrest normatieve uitgangspunten geformuleerd waaraan een nieuw stelsel van speciale eenheden moet voldoen in een democratische rechtsstaat. De normatieve uitgangspunten komen in belangrijke mate overeen met de empirische uitgangspunten die zijn geformuleerd aan de hand van de vraag waaraan het stelsel moet voldoen, wil het weerstand kunnen bieden aan de hedendaagse vormen van ernstig geweld, waaronder terrorisme. Kort samengevat moet het nieuwe stelsel voldoen aan vier eisen: het moet gedifferentieerd maar ook geïntegreerd zijn ingericht; het moet nauw zijn verweven met het stelsel van inlichtingen- en opsporingsdiensten; het moet zijn ingebed in een netwerk van (ondersteunende) specialisten en specialistische diensten; en het moet in concrete gevallen zowel professioneel worden aangestuurd als professioneel worden geleid. Fijnaut adviseert het bestaande stelsel van speciale eenheden te hervormen door enerzijds de oprichting van de DSI, waarin de BBE'n – tot op zekere hoogte – worden geïncorporeerd, en anderzijds door een vereenvoudiging en professionalisering van de aansturing van en de bevelvoering over de betrokken eenheden tot op het hoogste niveau.

Naast het McCann-arrest en het advies van Fijnaut over de herinrichting van het stelsel van speciale eenheden zijn er nog twee commissies geweest die zich hebben uitgesproken over het stelsel van speciale eenheden. De commissie-Van Eck is ingesteld om een nader advies te geven over de voorgestelde keuzes en haalbaarheid van het voorstel tot herziening van het stelsel. Deze commissie onderschrijft in de kern de aanbevelingen van Fijnaut, waaronder het voorstel tot oprichting van de DSI en de vereenvoudiging van het aansturingmodel. Het kabinet liet de Kamer op 3 juni 2005 weten de aanbevelingen van Fijnaut en de commissie-Van Eck grotendeels over te nemen. In deze brief stelde hij voor het nieuwe stelsel na anderhalf jaar te evalueren. Daartoe is de commissie-Dessens ingesteld. Deze commissie concludeerde verder dat het stelsel, zoals dit is neergelegd in de Kamerbrief van 3 juni 2005, 'naar behoren' functioneert. De commissie

geeft aan dat het stelsel wel de potentie heeft om meer toegevoegde waarde te bewerkstelligen en doet vijftien aanbevelingen om het stelsel te verbeteren. Deze hebben onder andere betrekking op de juridische inbedding van het stelsel, de (toekomstige) bezetting van de BBE'n, de personeelsuitwisseling tussen de verschillende speciale eenheden en de verantwoordingsstructuur van oefeningen en inzetten van de DSI. Het kabinet heeft de aanbevelingen van de commissie-Dessens overgenomen en geïmplementeerd.

4.4.3 Observaties over het stelsel speciale eenheden

De BBE'n zijn 1973 opgericht om bijstand te verlenen bij de feitelijke bestrijding van ernstige misdrijven, waaronder terrorisme. In 2005 werd het stelsel van speciale eenheden herzien en de DSI opgericht. Het betreft hier feitelijk geen nieuwe maatregel maar voornamelijk een reorganisatie en slechts een kleine uitbreiding ten opzichte van het oude stelsel. De herziening van het stelsel was ingegeven door zorgen over nieuwe vormen van terrorisme zoals deze zich voordoen sinds 11 september 2001. Daarnaast kunnen (negatieve) ervaringen uit de praktijk als aanleiding en het McCann-arrest van het EHRM uit 1995 als kader voor de herziening worden beschouwd. De belangrijkste denkrichting voor de uiteindelijke herziening van het stelsel is terug te vinden in het rapport van Fijnaut, die in 2003 werd verzocht een advies uit te brengen over de herinrichting van het stelsel. Hij doet zijn aanbevelingen tegen de achtergrond van het McCann-arrest. Naar aanleiding van dit advies en een nader advies van de commissie-Van Eck is op 1 juli 2006 het herziene stelsel in werking getreden. Met de herziening van het stelsel is al met al enige tijd gemoeid geweest. In 2008 is het stelsel vervolgens geëvalueerd door de commissie-Dessens. Overigens zijn over de speciale eenheden weinig (wetenschappelijke) kritieken geschreven.

De toegevoegde waarde van speciale eenheden is niet direct vast te stellen aan de hand van de toepassingsfrequentie. Kenmerkend voor de speciale eenheden is immers de relatief lage waarschijnlijkheid en tegelijkertijd de ernst van de situaties waar deze eenheden zich op richten. De commissie-Dessens concludeert in haar rapport dat het stelsel 'naar behoren' functioneert. Uit gesprekken met experts die ten behoeve van deze evaluatie zijn gehouden blijkt eveneens dat het stelsel goed functioneert, met name op het punt van de samenwerking. De inzet van de speciale eenheden is in buitengewoon hoge mate afhankelijk van de samenwerking met inlichtingen- en opsporingsdiensten. Wat betreft de besluitvormingsprocedure over de inzet van speciale eenheden kan worden geconcludeerd dat – hoewel van een afstand wellicht tamelijk ingewikkeld – de formele regeling bij de direct betrokkenen helder is. In een enkel geval kan het echter voorkomen dat niet direct duidelijk is of een

zaak onder het mandaat van de voorzitter van het College van procureurs-generaal valt of onder de minister van Veiligheid en Justitie. Aangezien de voorzitter tot op heden in voorkomende gevallen altijd overleg pleegt te hebben met de minister, leidt dit in praktijk niet tot problemen.

4.5 Persoonsgerichte aanpak

Bij de in 2004 geïntroduceerde aanpak van de 'lijst van 150' stond naast de verbeterde informatie-uitwisseling via de hiervoor besproken CT Infobox een operationele aanpak centraal die gericht was op het voorkomen van terroristische aanslagen door a) strafrechtelijk ingrijpen, b) vreemdelingrechtelijk optreden, c) inlichtingenmatig observeren of d) verstoren (of een combinatie van deze methoden).

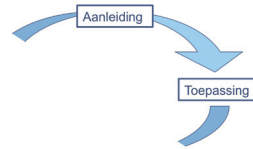
Met verstoren werd in 2004 bedoeld 'het zodanig «in de gaten houden» van iemand dat hem en zijn omgeving duidelijk wordt dat hij onderwerp is van enigerlei vorm van overheidsoptreden, zonodig met gebruikmaking van andere wettelijke bevoegdheden, zodat de persoon feitelijk geen rol meer zal kunnen spelen in aan terrorisme gerelateerde zaken.'⁶⁹ Deze verstoring beoogt een verdere ontwikkeling van een dergelijk persoon tot 'bruikbare partner' in terroristische activiteiten te voorkomen. De aanpak bestaat feitelijk uit optreden zoals dat gebeurt in het kader van de reguliere openbare orde- en surveillancetaak van de politie, met dien verstande dat deze is gericht op een specifieke categorie personen, namelijk hen van wie een terroristische dreiging uitgaat. Hierbij is geen sprake van een 24-uurs controle.

Overigens zijn in het kader van terrorismebestrijding twee vormen van verstoren ontwikkeld, een gericht op personen en een verstoringsaanpak van zogenoemde radicaliseringshaarden. In deze beschouwing gaat het om het persoonsgerichte verstoren, de eerste vorm. Of zoals dit later is aangeduid, de persoonsgerichte aanpak (PGA). Deze vorm van verstoren ontving veel kritiek uit de samenleving en van (rechts)wetenschappers. Ook wel aangeduid als 'bestuurlijk pesten', werd met name het disproportionele karakter van de maatregel en het ontbreken van een deugdelijke juridische basis benadrukt. Ook de commissie-Suyver plaatste vraagtekens bij de legitimiteit van deze vorm van verstoren vanwege het ontbreken van een wettelijke basis.

⁶⁹ Kamerstukken II, 2003/04, 29 754, nr. 1.

4.5.1 Aanleiding en toepassing

De persoonsgerichte aanpak is geen maatregel waaraan specifieke wet- of regelgeving ten grondslag ligt. De juridische basis voor de persoonsgerichte aanpak wordt gevormd door twee al bestaande wetten (artikel 2 en 12 van de Politiewet 1993 en artikel 172, tweede lid, van de Gemeentewet).



Het toenmalige kabinet stelde zich op het standpunt dat het niet nodig was om voor het verstoren een speciale wet in het leven te roepen. Juist dit standpunt vormde een belangrijk onderdeel van de kritiek die de maatregel kreeg. Zo vond bijvoorbeeld de CTIVD – die de maatregel onder de loep nam in zijn rapport over de CT Infobox – ‘dat de persoonsgerichte aanpak niet kan geschieden zonder een expliciet wettelijke grondslag, waarin ieders rol en verantwoordelijkheden duidelijk zijn beschreven en waarin de vereisten voor het kunnen toepassen van het middel voldoende helder zijn.’⁷⁰

De keuze om verstoren als instrument aan de gereedschapskist voor terrorismebestrijding toe te voegen is op zichzelf niet opmerkelijk. Verstoren of tegenhouden is een beproefde methode in de criminaliteitsbestrijding en wordt toegepast wanneer gerichte opsporing en vervolging alleen onvoldoende effectief zijn. Het karakter van terrorisme en de dreiging die ervan uitgaat brengt met zich mee dat allereerst gestreefd wordt naar optimale risicoreductie. Daarom zal na het onderkennen van de dreiging worden overgegaan tot methoden die het uitvoeren van de terroristische daden kunnen voorkomen. Indien dit niet kan worden bereikt door het tijdig vastzetten van personen die daar potentieel bij betrokken zijn, kan worden gekozen voor een verstoringsaanpak.

Door het toenmalige kabinet werd de motivatie voor de persoonsgerichte aanpak gevonden in de plicht om de veiligheid van zijn burgers te waarborgen en aldus ook om in een vroegtijdig stadium preventief op te treden (zoals onder meer uiteen is gezet in het kabinetsstandpunt over het ROB-advies *Tussen oorlog en vrede. Kader voor een balans tussen vrijheidrechten en veiligheid*).⁷¹

⁷⁰ Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (2007) *Toezietsrapport inzake het onderzoek van de Commissie van Toezicht naar de Contraterrorisme Infobox*.

⁷¹ Kamerstukken II, 2006/07, 29 754, nr. 104.

Sinds 2004 is de maatregel ongeveer tussen de 25 en 30 keer toegepast. Van het aantal adviezen dat de CT Infobox uitbrengt vormt de persoonsgerichte aanpak een beperkt aandeel (minder dan 5 procent⁷²).

In 2007 heeft een zelfevaluatie van de persoongerichte aanpak plaatsgevonden.⁷³ Op dat moment gaven de betrokken partijen aan dat het primaire doel van de aanpak – aan een subject, object, netwerk dan wel organisatie een signaal afgeven dat hun (dreigende) inbreuken op de veiligheid en maatschappelijke integriteit bekend en niet gewenst zijn en het subject en zijn omgeving duidelijk maken dat hij onderwerp is van preventief overheidsop treden – behaald werd. Van het secundaire (maar in zekere zin wel het ultieme) doel – zorgen dat het subject stopt, vertrekt of minder aantrekkelijk is voor zijn omgeving waar hij deel van uitmaakt – kon niet vastgesteld worden of dit werd bereikt.

Een belangrijke aanbeveling van de zelfevaluatie uit 2007 was om in de toekomst de persoonsgerichte aanpak te verbreden met positieve maatregelen. Doel van deze aanpak is niet zozeer om het subject te ‘besmetten’ voor zijn omgeving als gevolg van de aandacht van de politie, maar om door middel van gerichte aandacht voor de leef- en sociale omstandigheden van het subject deze een ander perspectief te bieden dan dat van het radicale netwerk. Door middel van aandacht voor zaken als scholing, huisvesting, werk en soms zelfs (geestelijke) zorg wordt getracht processen van radicalisering te doorbreken. Deze aanpak – die voor een belangrijk deel door de besturen van de grote steden is ontwikkeld en ook wel wordt aangeduid als de ‘curatieve aanpak’ – wordt door experts als een effectieve aanvulling op bestaande repressieve en preventieve maatregelen beschouwd en heeft bovendien als belangrijke ‘bijkomstigheid’ dat er minder spanning bestaat met rechtstatelijke beginselen in vergelijking met de repressieve persoonsgerichte aanpak. Overigens gaat het bij deze vorm van persoonsgerichte aanpak niet uitsluitend om een laatste redmiddel wanneer andere instrumenten niet effectief meer zijn, maar om een instrument dat ook vroegtijdig benut kan worden, juist om te voorkomen dat het subject verder afglijdt van de democratische samenleving en waarden of na detentie terugvalt in oude patronen. De positieve of zorgaanpak vraagt wel een zekere deskundigheid van de lokale overheid. Uit dit onderzoek komt de vraag naar voren of alle gemeenten voldoende geëquipeerd zijn om deze aanpak toe te passen, of dat het van belang is om hiervoor bijvoorbeeld op landelijk niveau een kennis- of bijstandsteam paraat te hebben.

⁷² Kamerstukken II, 2006/07, 29 754, nr. 126.

⁷³ Kamerstukken II, 2006/07, 29 754, nr. 100.

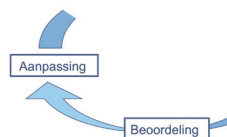
Hoewel hier sprake is van een ‘zachte’ of positieve benadering wil dit niet zeggen dat voor een dergelijke aanpak geen juridische basis nodig is. Ook voor deze aanpak geldt dat een persoon ‘gevolgd’ moet worden. Weliswaar niet letterlijk door de politie, maar het gaat toch om een administratieve manier van volgen waarbij bijvoorbeeld meldingen van docenten, jongerenwerkers en dergelijke worden bijgehouden opdat signalen die duiden op radicalisering vroegtijdig onderkend worden. Vervolgens is de vraag aan de orde in hoeverre de overheid bevoegd is zich te bemoeien met een individu en ongevraagd ‘zorg’ aan te bieden, ook al is dit met de intentie de sociale omstandigheden van het leven van betrokkene te verbeteren. De burgemeester van Amsterdam heeft in 2009 deze vragen onder de aandacht van de ministers van Justitie en BZK gebracht.⁷⁴

Ten slotte is het voor de beantwoording van de vraag over de toegevoegde waarde van de persoonsgerichte aanpak goed om ook naar het wetsvoorstel bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid te kijken. De toentertijd (gepercipieerde) beperkingen van de persoonsgerichte aanpak als het niet kunnen opleggen van bijvoorbeeld een gebiedsverbod aan een persoon vormden mede de aanleiding voor dit voorstel. Op dit voorstel wordt nader ingegaan in de volgende paragraaf (4.6).

4.5.2 Beoordeling en aanpassing

De rechter heeft zich twee keer in een kort geding uitgesproken over de toepassing van de persoonsgerichte aanpak.⁷⁵ In beide uitspraken kwalificeerde de rechter de aanpak als een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer die toegelaten is, mits in concreto wordt voldaan aan de vereisen van proportionaliteit en subsidiariteit.

Ook de CTIVD heeft, zoals hiervoor al opgemerkt, uitspraken gedaan over de persoonsgerichte aanpak in zijn verslag over de CT Infobox. Naast het gemis aan een wettelijke basis wijst de CTIVD erop dat de CT Infobox bij het advies voor een persoonsgerichte aanpak géén afweging maakt op grond van proportionaliteit en subsidiariteit aangezien op het moment van advisering voor de Infobox niet bekend is welke concrete activiteiten ten aanzien van een bepaalde persoon uitgevoerd zullen gaan worden. Voorts is het ook voor de burgemeester, die verantwoordelijk is voor de beslissing om een persoonsgerichte aanpak vorm te geven, in sommige gevallen gecompliceerd een afgewogen oordeel over (de proportionaliteit van) het middel te geven doordat voor deze de onderliggende informatie van het advies niet (of beperkt) toegankelijk is.



⁷⁴ Brief gemeente Amsterdam aan de minister van Justitie inzake aanpak radicalisering, 17 maart 2009.

⁷⁵ In november 2005 en in maart 2006; zie LJN AU 7314 en LJN AV 4173.

De ministers van BZK en van Justitie hebben hierop gereageerd dat de artikelen 2 en 12 van de Politiewet 1993 juncto artikel 172 van de Gemeentewet in samenhang een voldoende wettelijke grondslag voor de persoonsgerichte aanpak achten. Zij stelden dat ‘De daarin vastgelegde bevoegdheid van de burgemeester tot handhaving van de openbare orde strekt zich uit tot zowel de daadwerkelijke voorkoming van zich concreet voordoende of dreigende verstoringen van de openbare orde, alsook de algemene bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten die invloed hebben op de orde en rust in de gemeentelijke samenleving. De ordehandhavingbevoegdheid van de burgemeester omvat derhalve meer dan alleen het voorkomen van acute wanordelijkheden in de openbare ruimte: ook het uitoefenen van toezicht of controle – bijvoorbeeld in de vorm van politie-surveillance – ter voorkoming van ordeverstoringende strafbare feiten in een situatie waarin dergelijke feiten nog niet direct op het punt staan daadwerkelijk te gebeuren, hoort daartoe.’⁷⁶ Voorts meldden zij dat ten aanzien van het bepalen van de proportionaliteit en subsidiariteit van belang was dat zodra de persoonsgerichte aanpak werd toegepast, permanent monitoring plaatsvindt en een dossier wordt gevormd op basis waarvan de effectiviteit en subsidiariteit van de maatregel kan worden beoordeeld.

Ten slotte is in dit kader van belang op te merken dat de maatregel in de periode 2005-2007 is ‘getoetst’ door diverse (rechts)wetenschappers. Onder hen onder meer professor J.G. Brouwer van de Rijksuniversiteit Groningen die de rechtmatigheid van de persoonsgerichte aanpak aan de orde stelde.⁷⁷

Het is moeilijk vast te stellen in hoeverre de kritiek op de persoonsgerichte aanpak heeft bijgedragen tot een wijziging van de aanpak. Voornoemde kanteling van een repressieve naar een meer positieve aanpak is merendeels ingegeven door effectiviteitsoverwegingen, en pas in latere instantie als gevolg van het commentaar uit de samenleving en van onafhankelijke toezichthouders. Bovendien kan ook van die aanpak de vraag gesteld worden of de overheid zonder meer het recht heeft om ook op deze – weliswaar positieve – manier in te grijpen in de persoonlijke levenssfeer van een persoon. Niettemin kan gesteld worden, dat de ontwikkeling waarbij geen sprake meer is van verstoringen in de zin van ‘harassment’ maar veel meer aandacht is voor zorg en begeleiding om de radicalisering te keren, als een tegemoetkoming aan (een deel van) de kritieken kan worden beschouwd.

⁷⁶ Kamerstukken II, 2006/07, 29 754, nr. 104.

⁷⁷ Brouwer, J.G. (2006) *Van nachtbrakers tot terroristen, over persoonsgericht verstoren*.

4.5.3 Observaties over de persoonsgerichte aanpak

De ontwikkeling van de persoonsgerichte aanpak hangt duidelijke samen met het dreigingsbeeld uit het midden van het afgelopen decennium en de toenmalige inspanningen om een adequaat antwoord op dat dreigingsbeeld te bieden. De problematiek van de ‘vrijlaters’ – personen die doorgaans reeds geruime tijd in beeld waren geweest bij opsporings- en inlichtingendiensten en vervolgens al dan niet voor langere tijd gedetineerd waren – vroeg om een uiterste middel om te voorkomen dat deze personen na hun vrijlating opnieuw zouden vervallen in een patroon van radicalisering. Lessen uit de praktijk, rechterlijke uitspraken en maatschappelijke en wetenschappelijke kritiek hebben er vervolgens toe bijgedragen dat de intentie van de aanpak is bijgesteld van repressief naar positief, curatief en bevorderend.

Het middel neemt op zichzelf geen grote rol in het palet van antiterrorisme-maatregelen in maar heeft wel veel aandacht gekregen. Deze aandacht heeft wellicht geleid tot een vertekend beeld van de wijze waarop in Nederland terrorisme wordt bestreden: een aanpak waarbij de overheid gebruik maakt van ‘harassment’ of ‘bestuurlijk pesten’ om aanslagen te voorkomen. Uit de cijfers van de CT Infobox blijkt echter dat de maatregel slechts beperkt wordt ingezet. Bovendien heeft in de afgelopen jaren een doorontwikkeling van de maatregel plaatsgevonden van een met name repressieve toepassing naar thans een positieve of ‘zachte’ benadering en wellicht zelfs een zorgbenadering. Een aandachtspunt dat naar voren komt, is dat zeker nu vaker sprake is van een positieve of bevorderende persoonsgerichte aanpak, de samenhang met de toepassing van andere maatregelen in belang toeneemt. Immers, wat is opgebouwd in een langdurig persoonsgericht traject kan door repressieve maatregelen in korte tijd ongedaan worden gemaakt. Uit dit onderzoek blijkt dat de CT Infobox deze samenhang kan bewaken, maar dat hiervoor geen garanties bestaan.

4.6 Bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid

Met het wetsvoorstel bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid (BMNV, voluit: het voorstel van wet houdende 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) wordt beoogd een bestuurlijke maatregel op te leggen aan personen die in verband kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Het gaat om maatregelen die zijn gericht op het

beperken van de bewegingsvrijheid van betrokkene en die individueel en tijdelijk van aard zijn.

Daarbij kan onderscheid gemaakt worden tussen drie verschillende beperkingen:

- een verbod zich te bevinden in de omgeving van bepaalde objecten of in bepaalde delen van Nederland (gebiedsverbod);
- een verbod om zich te bevinden in de nabijheid van bepaalde personen (persoonsverbod);
- een verplichting zich periodiek te melden bij de politie (meldplicht).

Deze maatregelen kunnen worden ingezet wanneer het strafrecht nog niet of niet meer kan worden ingezet omdat er (nog) geen redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit is tegen de persoon. Voorts maakt het voorstel het mogelijk beschikkingen met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid te weigeren of in te trekken.

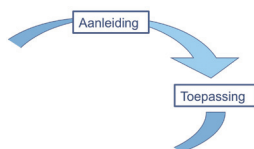
Het wetsvoorstel gaat uit van een evaluatie van de wet na verloop van drie jaar. Daarnaast geldt voor de werking van deze wetgeving een horizonbepaling met een looptijd van vijf jaar, waarna verlenging mogelijk is afhankelijk van de meerwaarde van de maatregelen. Afhankelijk van het tijdstip van inwerkingtreding is de eerste stap, dat na een daaropvolgende periode van drie jaar verslag wordt gedaan van de werking van deze regeling. Voorts is bij de behandeling van het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer toegezegd jaarlijks over de toepassing van de maatregelen te zullen rapporteren.

Het wetsvoorstel is aangenomen door de Tweede Kamer en doorgestuurd naar de Eerste Kamer voor verdere behandeling. In afwachting van dit evaluatieonderzoek hebben de ministers van Justitie en BZK de Eerste Kamer verzocht de behandeling van het wetsvoorstel aan te houden.

4.6.1 Aanleiding en toepassing

Het wetsvoorstel – dat op 29 mei 2006 naar de Tweede Kamer is gestuurd – is begin 2005 aangekondigd in een nadere brief aan de Tweede Kamer over de maatregelen die

het kabinet nam naar aanleiding van de moord op Theo van Gogh.⁷⁸ In de brief uit 2005 werd gesteld dat de bestuurlijke maatregelen een oplossing kunnen bieden wanneer strafrechtelijke of strafvorderlijke maatregelen tegen een bepaalde persoon nog niet of niet meer mogelijk zijn.



⁷⁸ Kamerstukken II, 2004/05, 29 754, nr. 5.

Het wetsvoorstel is nog niet goedgekeurd door de Eerste Kamer, dus de bestuurlijke maatregel is nog niet toegepast. Desondanks kan wel ingegaan worden op de potentiële toegevoegde waarde van het wetsvoorstel. Een belangrijk gegeven daarbij is dat noch ten tijde van de Kamerbrief uit 2005, noch op 29 mei 2006 het wetsvoorstel verruiming mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven was ingediend (dit wetsvoorstel dateert van 20 november 2006 en de wet is op 1 februari 2007 in werking getreden). In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel worden voorbeelden van situaties genoemd waarbij de wet in uitvoering zou kunnen worden gebracht die inmiddels als aanwijzingen in de zin van de nieuwe strafwet beschouwd kunnen worden.⁷⁹ De behoefte aan aanvullend instrumentarium is daarom wellicht inmiddels op deze wijze ingevuld. Dit roept de vraag op – zoals ook door de commissie-Suyver is gesteld – of het wetsvoorstel inmiddels is achterhaald. In 2009 is de NCTb dan ook nagegaan bij de diensten die met terrorismebestrijding zijn belast of in praktijk nog altijd behoefte bestaat aan de mogelijkheden die het wetsvoorstel biedt. Uitkomst hiervan is dat de diensten het ontbreken van de maatregel niet als een groot gemis ervaren, maar desondanks nog altijd gevallen voor ogen zien waarbij de maatregel toegevoegde waarde zou kunnen bieden. Dit vraagstuk laat zich echter moeilijk exact beoordelen aangezien de criteria voor (gedragingen van) personen op wie de maatregelen van toepassing zouden zijn, niet bijzonder scherp zijn afgebakend. Dit is op zich niet opvallend, aangezien de maatregel bedoeld was voor een groep personen waarvan nu juist niet altijd op voorhand duidelijk is welke dreiging van hen uitgaat.⁸⁰ Gevolg is wel dat de afbakening ten opzichte van gedragingen van personen die in andere wetten en maatregelen zijn gedefinieerd moeilijk is. Als het gaat om ‘terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan’ is dit inmiddels strafbaar gesteld door ‘samenspanning of met de voorbereiding van samenspanning of met de poging tot voorbereiding van samenspanning’. Wanneer wordt gesproken over gedragingen in verband met terroristische activiteiten is dit ook reeds strafbaar gesteld. Het kan daarom lastig zijn om helder te bepalen wanneer deze maatregel zou dienen te worden gekozen ten opzichte van een andere. Wel kan BMNV dienen als vangnet, wanneer andere maatregelen niet kunnen worden toegepast. De keuze voor toepassing van BMNV zal dan ook vooral een negatieve keuze zijn, namelijk wanneer andere maatregelen niet van toepassing zijn en wel behoefte is aan een maatregel om een individu beperkingen op te leggen.

⁷⁹ Kamerstukken II, 2005/06, 30 566, nr. 3.

⁸⁰ Zie hierover Kuijter, M. (2005) *Van Lawless tot een rechtmatige bestrijding van terrorisme*.

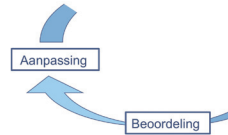
Er zijn verschillende wetten die een gebiedsverbod mogelijk maken. Voorbeelden hiervan worden genoemd in de memorie van toelichting. In de meeste gevallen betreft het een verbod wanneer een persoon de openbare orde verstoort of heeft verstoort. Er is dan sprake van een strafbaar feit. Ook op decentraal niveau kan de burgemeester gebiedsverboden opleggen wanneer het gaat om notoire plaatselijke veroorzakers van overlast. De burgemeester heeft deze bevoegdheden enkel binnen zijn gemeentegrens. Op basis van de vreemdelingenwet kan er zowel een gebiedsverbod als een bestuursrechtelijke meldingsplicht opgelegd worden wanneer dit nodig wordt geacht in verband met het belang van de openbare orde en de nationale veiligheid (mogelijk op grond van AIVD informatie). Deze maatregelen kunnen enkel toegepast worden bij vreemdelingen.

Zoals hierboven genoemd, zijn sinds het voorstel van de wet BMNV verschillende strafrechtelijke maatregelen in werking getreden. Hierdoor is ook het perspectief voor de noodzaak van het wetsvoorstel BMNV veranderd. Een van de drie voorbeelden in de memorie van toelichting van gedragingen waaraan een persoon moet voldoen om in aanmerking te komen voor de BMNV is inmiddels strafbaar gesteld. Het betreft het voorbeeld waarin een persoon naar Pakistan afreist voor een trainingskamp en vervolgens weer terugkeert naar Nederland. Door de wet 'Strafbaarstelling deelnemen en meewerken aan training voor terrorisme' is een persoon die een trainingskamp volgt inmiddels strafbaar. In deze situatie zou de wet BMNV geen toegevoegde waarde meer hebben.

In het wetsvoorstel wordt de bescherming van de nationale veiligheid als beleidsdoel gesteld (dus met deze wet het tegengaan van terrorisme en terroristische activiteiten). Omdat de maatregel nog niet wordt toegepast, kan ook niet worden vastgesteld of deze toepassing correspondeert met het beoogde beleidsdoel. Wel kan opgemerkt worden dat in de beleidsvorming en regelgeving de laatste jaren steeds meer nadruk wordt gelegd op een positieve aanpak van radicalisering in plaats van een aanpak die op verstoren is gericht. Er wordt steeds vaker rekening gehouden met een zeker radicaliseringsrisico wanneer negatieve maatregelen getroffen worden. Het wetsvoorstel BMNV kenmerkt zich in hoofdzaak aldus door een beleidsvisie die inmiddels minder vigeert.

4.6.2 Beoordeling en aanpassing

De onderzoeksvragen met betrekking tot de beoordeling van de maatregel en de aanpassing ervan zijn niet van toepassing aangezien de maatregel nog niet in werking is getreden. In het onderzoek van de Radboud Universiteit (bijlage H) is niettemin in prospectieve zin gezien hoe een eventuele toepassing van de maatregel de rechterlijke toets zou kunnen doorstaan. Voor een deel van de beantwoording van de onderzoeksvragen wordt dan ook naar deze bijlage verwezen. Van belang is hier reeds op te merken dat ook het Radboud-onderzoek kritische kanttekeningen bij dit wetsvoorstel plaatst.



4.6.3 Observaties over bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid

Evaluatie van het wetsvoorstel BMNV is natuurlijk van een andere aard dan van de andere vier in dit hoofdstuk besproken maatregelen. Immers, het gaat om een voorstel voor maatregelen die nog niet in praktijk worden toegepast. In dit onderzoek is dan ook niet zonder meer vastgesteld dat het voorstel wel of geen toegevoegde waarde heeft. Dat er vragen zijn gerezen omtrent de toegevoegde waarde van het wetsvoorstel BMNV is niet verwonderlijk, aangezien sinds de aanhouding van het wetsvoorstel aanvullende strafrechtelijke bepalingen zijn aangenomen die gericht zijn op het (preventief) tegengaan van terrorisme. Hoewel volgens opsporings- en inlichtingendiensten situaties voorstelbaar zijn waarbij deze maatregel wellicht van pas zou kunnen komen, erkennen zij tegelijkertijd dat het ontbreken van de maatregel in het kader van terrorisme de afgelopen tijd niet als een gemis is ervaren. Uit nadere beschouwing van de situaties waar de maatregelen eventueel kunnen worden toegepast, blijkt bovendien dat het hier vermoedelijk meer om de dreiging van zogenoemde solistische dreigers gaat, die echter niet op voorhand als een bedreiging voor de ‘nationale veiligheid’ kan worden beschouwd.⁸¹ Voorts concluderen de onderzoekers van de Radboud Universiteit dat er een niet verwaarloosbaar risico bestaat dat de bepalingen in het wetsvoorstel bij eventuele toetsing door het EHRM reeds als zodanig onvoorzienbaar worden geacht.

Alles overziende ligt het in de rede het aanhangige wetsvoorstel in te trekken.

⁸¹ Solistische dreigers zijn individuen zonder duidelijk groepslidmaatschap die personen bedreigen die een publieke functie bekleden. De NCTb publiceerde op 1 juli 2010 de resultaten van drie onderzoeken naar dit fenomeen alsmede een aanpak ervan.

4.7 Bevindingen op basis van vijf specifieke maatregelen

De specifieke benadering van vijf antiterrorismemaatregelen levert op hoofdlijnen de volgende inzichten op.

Aanleiding maatregelen

Evenals bij de generieke benadering van antiterrorismemaatregelen blijkt ook bij de specifieke benadering dat de aanleiding voor de instelling en de aard van de maatregelen een reactief karakter heeft: de maatregelen vinden hun oorsprong in het toenmalige dreigingsbeeld en zijn in mindere mate gericht op de toekomst. Ook hier dient echter op te worden opgemerkt dat dit niet betekent dat de maatregelen daarmee minder adequaat zijn. Zo hebben bijvoorbeeld de lessen en ervaringen met nieuwe vormen van terrorisme uit het buitenland meegespeeld om het Nederlandse stelsel van speciale eenheden te herzien. Indien de aard van de dreiging wijzigt, kan dit met zich meebrengen dat een bepaalde mate van aanpassing nodig is voordat de maatregel wederom effectief kan worden toegepast. Zo betekende de verschuiving van toepassing van de financiële sancties van statelijke actoren naar natuurlijke personen dat procedures voor onderbouwing van de sancties aan andere standaarden dienden te voldoen, hetgeen enige tijd heeft gekost.

Toepassing maatregelen

Van alle hier beschouwde middelen is moeilijk empirisch in absolute, kwantitatieve zin vast te stellen wat de toegevoegde waarde ervan is geweest. Behalve de CT Infobox, die een samenwerkingsverband is, worden alle maatregelen in absolute zin om uiteenlopende redenen beperkt toegepast. Tegelijkertijd lijkt de toepassingsfrequentie in overeenstemming te zijn met de omvang van de verschijning van de situatie of het probleem waarvoor de maatregel is beoogd. In kwalitatieve zin luiden de oordelen over de hier beschouwde maatregelen neutraal tot positief, wellicht met uitzondering van het wetsvoorstel BMNV. De toegevoegde waarde van de maatregelen wordt uiteindelijk sterk bepaald door elk geval afzonderlijk en is dan ook een vorm van maatwerk. Er is geen sprake van overbodige of contraproductieve maatregelen. Waar daar mogelijk sprake van leek te zijn – bijvoorbeeld bij de persoonsgerichte aanpak – is de wijze van toepassen bijgesteld, waarna weer sprake was van toegevoegde waarde. Enkele van de besproken maatregelen zijn in bepaalde opzichten van groot belang geweest voor de beeldvorming over de aanpak van terrorismebestrijding. De aandacht voor de toepassing van deze maatregelen is niet geheel evenredig met de materiële betekenis ervan voor de bestrijding van terrorisme. De ruime aandacht voor de maatregelen en de zichtbaarheid van bijvoorbeeld speciale eenheden in het bijzondere geval van daadwerkelijke

inzet, kunnen aan de beeldvorming bij sommigen hebben bijgedragen dat veel en ‘massieve’ maatregelen in gang zijn gezet.⁸²

Alle maatregelen zijn voorzien van een eigen (formeel) normenkader voor de inzet ervan. Deze kaders staan op zichzelf en betrekken doorgaans niet de mogelijke inzet van andere maatregelen. Desondanks betrekken terrorismebestrijders in praktijk alle mogelijke maatregelen bij de aanpak van een dreiging. Daartoe behoren ook de hier bestudeerde maatregelen.

Beoordeling maatregelen

Uitspraken van rechters spelen een belangrijke rol bij de beoordeling van een aantal maatregelen. De rechterlijke toetsing van zowel de financiële sancties als de persoonsgerichte aanpak hebben veel aandacht gekregen. De CT Infobox en het stelsel van speciale eenheden zijn beoordeeld door diverse onafhankelijke toezichthouders en commissies.

Aanpassing maatregelen

In alle gevallen heeft aanpassing van de maatregel plaatsgevonden naar aanleiding van rechterlijke uitspraken, uitspraken van (onafhankelijke) evaluatiecommissies dan wel op basis van maatschappelijke of wetenschappelijke kritieken. Het in het vorige hoofdstuk geconstateerde lerende vermogen doet zich dus ook hier voor. Overigens, alvorens aanpassingen werden doorgevoerd, ging doorgaans wel enige tijd voorbij, variërend van bijna tien jaar bij het stelsel van speciale eenheden (na dato van het McCann-arrest) tot enkele jaren. Het ‘fijnslijpen’ van deze antiterrorisme-maatregelen vergt duidelijk tijd. Zo is de CT Infobox zes jaar na oprichting nog altijd in ontwikkeling en is het protocol voor het bevrozen van tegoeden van terroristen onlangs verder aangescherpt. Verder zijn bij de financiële sanctieregelingen voor terrorismebestrijding veel procedurele aanpassingen doorgevoerd, waarmee met name de rechtsbescherming is verbeterd. De persoonsgerichte aanpak lijkt de meest markante ontwikkeling te hebben doorgemaakt: van aanvankelijk repressief en verstrend naar tegenwoordig een zorgaanpak.

⁸² Een uitgebreide beschouwing hierover kan aangetroffen worden in Beatrice de Graaf (2009) *Theater van de Angst: De strijd tegen terrorisme in Nederland, Duitsland, Italië en Amerika*. In deze publicatie besteedt zij ruime aandacht aan het fenomeen ‘performative power’.

4.8 Verbeterpunt

Op grond van de specifieke beschouwing van vijf antiterrorismemaatregelen kan het volgende verbeterpunt worden gemarkeerd.

Het wetsvoorstel bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid zal worden ingetrokken.

5

Toepassing maatregelen in concrete casus

In hoofdstuk 2 is toegelicht dat naast een generieke en specifieke beschouwing van antiterrorismemaatregelen in dit onderzoek gebruik is gemaakt van casusgericht onderzoek. De aanpak werd door de commissie-Suyver aanbevolen omdat de werking in praktijk – de toepassing – vooral op het niveau van de concrete casus zichtbaar kan worden gemaakt. In dit hoofdstuk worden de bevindingen van deze benadering toegelicht.

5.1 Opzet casusgerichte benadering

Voor de evaluatie van de toepassing van maatregelen in een casus is met name gebruik gemaakt van interactieve themasessies met verantwoordelijken uit het veld. In deze themasessies stonden één of meer casus uit de praktijk centraal. De casusposities zijn zodanig gekozen dat de drie casus tezamen ‘model’ staan voor een groot aantal terrorismezaken uit het afgelopen decennium en de vraagstukken die in die zaken aan de orde zijn geweest. De deelnemers aan de sessies werd gevraagd te reageren op stellingen die waren afgeleid van de hoofdonderzoeksvragen. In elke sessie kwam de inzet van meer dan één maatregel aan de orde.

Casus	Toelichting	Maatregelen
Gekende dreiger	Casus over een eerder voor terroristische activiteiten veroordeelde persoon. Na zijn vrijlating zou hij mogelijk nog een dreiging vormen.	CT Infobox, persoonsgerichte aanpak, BMNV (onder andere).
Jihadistische cel	Casus over twee personen die vanuit het buitenland mogelijk een aanslag willen plegen in Nederland.	Verruiming opsporing, CT Infobox (onder andere).
Acute dreiging aanslag	Casus over een tip met betrekking tot een groep jihadisten die mogelijk over explosieven beschikken.	Stelsel speciale eenheden, verruiming opsporing (onder andere).

In bijlage F wordt de inhoud van elke casus uitgebreid toegelicht en worden de uitkomsten van de sessies uiteengezet. In dit hoofdstuk komen de kernpunten uit de bijeenkomsten aan bod.

5.2 Ketensamenwerking

Een ontwikkeling die reeds in het derde hoofdstuk aan de orde kwam, is het belang van samenwerking bij terrorismebestrijding. Ook bij de casusgerichte benadering blijkt dat in het veld van terrorismebestrijding de afgelopen tien jaar sprake is van samenwerking en zelfs integratie binnen en tussen de respectieve kolommen of ketens.⁸³ In de themabijeenkomsten is veel aandacht besteed aan de vraag hoe AIVD, OM, politie, bestuur en IND gezamenlijk afwegingen maken in een terrorismezaak. De rol van de CT Infobox in dit kader is van belang, maar deze rol – zo bleek – mag niet worden overschat. De inzet van de box is met name aan de orde in reguliere

⁸³ In dit onderzoek is onderscheid gemaakt tussen de inlichtingenkolom, de opsporingskolom en de bestuursrechtelijke kolom (waarbij binnen de laatstgenoemde kolom de vreemdelingenrechtelijke kolom of keten een specialis vormt).

fasen van terrorismeonderzoek. Wanneer sprake is van een (zeer) acute dreiging, is de rol van de box beperkter.⁸⁴ OM (Landelijk Parket), AIVD en politie (Nationale Recherche) hebben in de afgelopen jaren zowel een afwegingskader als een overlegstructuur ontwikkeld op basis waarvan zij indien nodig⁸⁵ hun individuele stappen onderling afstemmen in terrorisme-onderzoeken waarbij sprake is van een gedeeld of overlappend belang. Centraal in dit kader en in het overleg – dat mede gebaseerd is op het in de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (art. 61, lid 2 Wiv 2002) geregelde overleg tussen de inlichtingendiensten en het Openbaar Ministerie – staat het ‘nationale belang’ waaraan de individuele dienstbelangen ondergeschikt zijn. Achtergrond van dit kader zijn zowel de verruiming van de bevoegdheden van politie en justitie als de lessen van zaken uit het verleden. Door de verruiming van de bevoegdheden van politie en justitie is terrorisme meer een gezamenlijk vraagstuk geworden, waar vroeger de inlichtingendiensten en de opsporing verder van elkaar af stonden. De verruimde bevoegdheden hebben tot meer afstemming geleid, maar niet tot meer afstemmingsproblemen. Overigens heeft het wel enige tijd gekost voordat de partijen de juiste omgangs- en samenwerkingsvormen wisten te vinden. De partijen hebben lering getrokken uit zaken uit het verleden en hebben de lessen omgezet in voornoemd kader en structuur. Centraal in dit kader staat preventie van terroristische aanslagen en niet de rol of positie van de afzonderlijke diensten.

Deze vorm van ketenintegratie wordt als positief beoordeeld, zeker vanuit het oogpunt van het complexe karakter van terrorisme. Het genoemde kader komt bovendien tegemoet aan het door de commissie-Suyver geconstateerde ‘gebrek aan richtsnoeren voor afstemming in de praktijk’.

Er vallen echter ook twee aandachtspunten te noteren. In de eerste plaats is het beschreven afwegingskader (waarbinnen het zogenoemde nationale belang prevaleert) niet expliciet beschreven. Bij dit punt is het goed om te beseffen dat elke terrorismezaak uniek is en dat het van tevoren vastleggen van beslisschema’s of ‘als-dan-redeneringen’ onmogelijk is of in elk geval geen toegevoegde waarde in praktijk biedt. In plaats van dergelijke vastomlijnde regels wordt gewerkt met een zogenoemd ‘escalatiemodel’. Dit model voorziet erin dat op elk gewenst niveau de afzonderlijke belangen

⁸⁴ De CT Infobox is weliswaar bij dergelijke onderzoeken betrokken door de naslag van gegevens, maar de invloed op de te volgen aanpak op basis van de multidisciplinaire vergelijking is minder.

⁸⁵ Opsporing en inlichtingeninwinning zijn in beginsel twee volstrekt gescheiden activiteiten met elk hun eigen doel en wettelijke regime. Hoewel sprake is van verbeterde samenwerking, is het niet zo dat de AIVD enerzijds en de politie en het OM anderzijds elkaar voortdurend ‘tegenkomen’ in hun onderzoeken.

ten opzichte van elkaar kunnen worden afgewogen.⁸⁶ Binnen het overleg wordt gezamenlijk de dreigingsappreciatie opgemaakt en wordt de noodzakelijke mate van ‘controle’ op het subject bepaald. De kern van de besprekingen wordt vastgelegd en er vindt rapportage en terugkoppeling plaats in de eigen kolom aan de hogere hiërarchie en ministers.

Het tweede aandachtspunt vormt de positie van de IND. Zoals gezegd is de rol van de CT Infobox beperkter naarmate de dreiging acuter is. Dit kan een knelpunt vormen voor de betrokkenheid van de IND. Zoals bekend is de vreemdelingrechtelijke aanpak van terrorisme succesvol gebleken. Bovendien heeft de IND zelf een belang om tijdig geïnformeerd te zijn indien vreemdelingen in verband kunnen worden gebracht met terrorisme. Dergelijke informatie kan immers van belang zijn indien de vreemdeling een aanvraag tot naturalisatie heeft ingediend of een andere vreemdelingrechtelijke procedure heeft lopen.⁸⁷ Buiten het samenwerkingsverband van de CT Infobox is de IND thans niet structureel aangesloten op genoemde structuren. Indien in dergelijke zaken de afstemming via het overleg OM-AIVD-politie verloopt en de onderzoeksobjecten vreemdeling zijn, is het dan ook aan te bevelen om de IND vroegtijdig te betrekken, hetzij door onderling contact op directeursniveau, hetzij door tussenkomst van de CT Infobox.

5.3 Lokaal - nationaal

Een terugkerend aspect bij de casusgerichte benadering bleek de samenhang en afstemming tussen het lokale en het nationale niveau. Bij de aanpak van terrorisme is een belangrijke rol weggelegd voor landelijke diensten. Zij zijn de afgelopen jaren daartoe ook uitgebreid en beschikken thans over gespecialiseerde onderdelen voor de aanpak van terrorisme. In de uitvoering van terrorismezaken is ook het lokale niveau echter vrijwel altijd betrokken. Uit de tweede WODC-monitor van de Wet opsporing

⁸⁶ In de praktijk ziet het escalatiemodel (dat gebaseerd is op het al genoemde art. 61 lid 2 Wiv 2002) er in dit kader als volgt uit. 1) In eerste instantie vindt overleg plaats tussen een dienst enerzijds en lokaal OM en lokale politie anderzijds (de LOV) terrorismebestrijding kan hierbij bemiddelen). 2) Zo nodig: overleg tussen directeur Eenheid Binnenlandse Veiligheid van de AIVD (respectievelijk diens evenknie van de MIVD) en de (lokale) hoofdofficier van justitie. 3) Zo nodig: overleg tussen hoofd AIVD (respectievelijk: directeur MIVD) en voorzitter College van procureurs-generaal.

⁸⁷ Een uiteindelijk succesvolle vreemdelingrechtelijke aanpak is vaak een proces van een lange adem, waarbij de uitkomst van de (operationele) afwegingen die door andere organisaties (NR, OM, AIVD, en dergelijke) veelal in een eerder stadium worden gemaakt, betekenis kunnen hebben voor de uitkomst van genoemde vreemdelingrechtelijke procedures.

terroristische misdrijven blijkt bijvoorbeeld dat in 2008 bijna de helft van de terrorismegerelateerde opsporingsonderzoeken in Nederland door een politieregio (dus niet door de Nationale Recherche) werden uitgevoerd (14 van de 29). Het belang van het lokale niveau bleek voorts in de interactieve themabijeenkomsten over de ‘gekende dreiger’ en de ‘acute dreiging aanslag’ waar bij de inzet van de DSI altijd rekening moet worden gehouden met lokale aspecten van openbare orde. Dergelijke situaties vormen een potentieel spanningsveld omdat belangen uiteen kunnen lopen en verschillen van inzicht kunnen bestaan over de juiste wijze van optreden. Ook hier zijn de afgelopen tien jaar lessen geleerd, bijvoorbeeld naar aanleiding van de aanhoudingen in het Laakkwartier in 2004 en het onderzoek naar Mohammed B. Praktijkdeskundigen geven aan dat zodra dergelijke situaties zich voordoen, de betrokkenen contact met elkaar leggen, veelal telefonisch, soms door medewerkers bij elkaar te plaatsen die als liaison optreden, of door aan te sluiten bij het regionale driehoeksoverleg. Hiermee wordt het risico op communicatiefouten gereduceerd.

Niettemin zijn ook hier twee aandachtspunten geconstateerd. Ten eerste blijkt de kring van betrokkenen bij een terrorismezaak moeilijk af te bakenen. Buiten de direct operationeel betrokkenen is een kring van betrokkenen te identificeren die met name een rol spelen op het gebied van communicatie (zowel naar het publiek als naar bijvoorbeeld ministers, maar ook zeer gericht naar bepaalde bevolkingsgroepen en wijken). Hier is sprake van het dilemma dat voor een snelle en goede behandeling van de zaak het aantal betrokkenen in beginsel klein dient te zijn. Echter, onvoldoende oog voor goede communicatie kan de uitkomst van de zaak sterk negatief beïnvloeden, bijvoorbeeld indien het beeld ontstaat dat disproportioneel is opgetreden, waardoor gevoelens van radicalisering kunnen worden aangewakkerd.

Het tweede aandachtspunt komt voort uit de omstandigheid dat – zo bleek in de sessies – in de praktijk de lokale driehoek en dan met name de burgemeester, een belangrijkere rol heeft c.q. toegekend krijgt dan formeel is vastgelegd, bijvoorbeeld op het moment dat de inzet van speciale eenheden aan de orde is. De betrokkenen bij het stelsel beschouwen dit overigens niet als belemmerend en soms – in de huidige praktijk – zelfs als wenselijk.

Deze situatie is ook na de sessies onderwerp van nadere beschouwing geweest. Te overwegen ware deze aandachtspunten te adresseren door middel van een afstemmingskader waarmee nog eens de rollen en verantwoordelijkheden worden bevestigd. Hier bestaat echter het gevaar aan

‘overprotocollering’ te doen, waardoor adequaat optreden in praktijk juist wordt belemmerd. In feite is hier sprake van een situatie die in de Nederlandse context als een ‘fact of life’ moet worden beschouwd. Om echter geen belemmering te vormen voor goed optreden, is aan te raden dat bestuurders regelmatig oefenen met het optreden tijdens (terroristische) incidenten en aldus leren omgaan met deze complexiteit.

5.4 Cumulatie

Ten slotte is door middel van de casusbenadering ingegaan op het aspect van cumulatie. Zoals in hoofdstuk 3 bleek, heeft de verruiming van de bevoegdheden van de overheid, net als overige maatregelen die (al dan niet) in het kader van de terrorismebestrijding zijn getroffen, verscheidene reacties losgemaakt waar het gaat om mogelijke maatschappelijke en politieke risico’s hiervan. Een specifiek aandachtspunt dat ook door de commissie-Suyver naar voren is gebracht, betreft de eenzijdige gerichtheid op afzonderlijke maatregelen waardoor het cumulatieve effect van de afzonderlijke maatregelen, voor de rechtsbescherming van burgers in die discussie nagenoeg buiten beschouwing blijft. Kort gezegd: elke maatregel afzonderlijk kan proportioneel zijn, maar daarmee is niet uitgesloten dat het geheel aan maatregelen – indien gelijktijdig of sequentieel toegepast – disproportioneel is. Overigens kan cumulatie ook negatief zijn, niet zozeer bezien vanuit het subject op wie de maatregelen worden toegepast, maar bezien vanuit de effectiviteit van de aanpak.

Dit vraagstuk is met name onderzocht aan de hand van de casus ‘gekende dreiger’. Dergelijke risico-personen – personen die bijvoorbeeld zijn afgestraft voor terroristische activiteiten – hebben doorgaans na hun vrijlating de volle aandacht van inlichtingendiensten, de (lokale) politie en het bestuur. Bovenop deze aandacht kan soms sprake zijn van een financiële sanctiemaatregel en wellicht het persoonsgericht verstoren. Als gevolg van de detentie is bovendien vaak onduidelijk welke dreiging (nog) van betrokkene uitgaat en is de proportionaliteit van de inzet van de maatregelen lastig te toetsen. Houdt men in praktijk rekening met dit negatieve cumulatieve effect, en zo ja, hoe?

Zoals in hoofdstuk 4 uiteen is gezet, zijn in de eerste plaats de afgelopen jaren goede ervaringen opgedaan met de ‘zachte’ persoonsgerichte aanpak, dat wil zeggen een meer zorggerichte aanpak waarbij de factoren die bijdragen aan de radicalisering van een persoon of groep zoveel mogelijk worden weggenomen. Echter, de voordelen van de positieve persoonsgerichte aanpak kunnen teniet worden gedaan indien de persoon voorwerp is

van andere, repressieve maatregelen. De vervolging van een persoon, ook voor een kleine overtreding, kan soms tot een ‘terugval’ van de persoon leiden naar zijn oude gedrag en omgeving waardoor de kans op radicalisering toeneemt. Niet zelden kunnen de personen waar het hier om gaat worden beschouwd als verward of gefixeerd.⁸⁸ Zij kunnen door een vervolging van slag raken en verder verstrikt raken in hun fixatie wat negatieve gevolgen kan hebben.

In de casusgerichte benadering van dit vraagstuk bleek dat partijen in beginsel hun eigen afweging maken over hun wettelijke taakuitvoering ten aanzien van (potentieel) radicale personen. Echter, door middel van de CT Infobox wordt (indien de persoon voorkomt op de lijst van de CT Infobox) voorzien in een multidisciplinaire afweging van deze taken en belangen. Indien de persoon niet op de lijst voorkomt is een dergelijke afweging niet gegarandeerd (aangezien het lokale niveau niet is verbonden met de CT Infobox). Geconstateerd is echter dat deze afstemming op informele wijze plaatsvindt, onder meer via de contacten van de NCTb met het lokale bestuur.

Al met al is de uitkomst van de casusgerichte benadering dat het theoretische negatieve cumulatieve effect van maatregelen – of dit nu voor het subject geldt waarop deze worden toegepast of voor de effectiviteit van de aanpak – zich niet materialiseert in de praktijk.

5.5 Verbeterpunten

Op grond van de casusbenadering van de toepassing van antiterrorisemaatregelen kunnen de volgende verbeterpunten worden gemarkeerd.

Vorbereiding op terrorisme vraagt om permanent oefenen en evaluatie.

De samenhang tussen de aandacht voor terroristische risicopersonen op lokaal en nationaal niveau dient beter te worden geborgd. Dit zowel om situaties te voorkomen waarbij personen die potentieel een dreiging vormen ‘tussen wal en schip vallen’, als om te voorkomen dat mogelijk diverse partijen gelijktijdig of sequentieel een aanpak op deze personen inzetten zonder dat men dit van elkaar weet. De CT Infobox kan hierin ook een rol spelen.

⁸⁸ Zie bijvoorbeeld de publicatie van de NCTb van onderzoeken naar individuele bedreigers van publieke personen in Nederland d.d. 1 juli 2010.

6

Geconstateerde hoofdlijnen en bevindingen

Zoals in hoofdstuk 1 werd toegelicht, is deze rapportage het resultaat van het in eigen verantwoordelijkheid aan de slag gaan van de ministers van Justitie en BZK (thans de minister van Veiligheid en Justitie) met de aanbevelingen van de commissie-Suyver. In het aan de Tweede Kamer gestuurde werkplan is uiteengezet waaruit het onderzoek zou bestaan en wat de Kamer dus van deze rapportage mag verwachten. In het werkplan is een combinatie gemaakt van 1) de aanbevelingen van de commissie-Suyver, 2) eventuele verbeterpunten en 3) een vervolgaanpak voor toekomstige evaluaties.

Deze rapportage is de weerslag van het onderzoek op alle drie genoemde aspecten. In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit de voorafgaande hoofdstukken op een rij gezet conform de toezegging uit het genoemde werkplan.

6.1 Punt 1 werkplan: de aanbevelingen van de commissie-Suyver

De hoofdmoot van dit werk besloeg het eerste punt: de aanbevelingen van de commissie-Suyver. De aanbevelingen van de commissie-Suyver vormden immers het vertrekpunt van deze evaluatie. Ze zijn geclusterd en vervolgens vertaald naar onderzoeksvragen (hoofdstuk 2). Deze vragen zien op de effectiviteit, legitimiteit en samenhang van maatregelen. De vragen zijn beantwoord enerzijds op hoofdlijnen ten aanzien van het scala aan antiterrorismemaatregelen in Nederland (hoofdstuk 3), anderzijds in meer concrete zin voor vijf specifiek door Suyver benoemde maatregelen (hoofdstuk 4), en bovendien is naar de toepassing in casussituaties gekeken (hoofdstuk 5). Ten slotte is ook onderzoek gedaan naar de verhouding tussen fundamentele rechten en antiterrorismewetgeving. Daartoe is onderzoek gedaan naar de verhouding tussen fundamentele rechten en de Nederlandse antiterrorismewetgeving (zie bijlage H).

De bevindingen van deze vier benaderingen van dit onderzoek vormen tezamen de basis van de hoofdlijnen die hier voor de overzichtelijkheid op een rij worden gezet en die de kern vormen van de ‘over all’ beoordeling van effectiviteit, legitimiteit en samenhang van de maatregelen; de driedeling zoals Suyver die ook in zijn rapport maakte.

6.1.1 Effectiviteit

Ook in dit onderzoek is het niet mogelijk gebleken de effectiviteit – in de ruime zin van doelbereiking – van antiterrorismemaatregelen te meten. Wel is vastgesteld dat de oordelen over de beschouwde maatregelen overwegend positief zijn. Duidelijk is bovendien dat, om van toegevoegde waarde te blijven, maatregelen telkens dienen te worden doorontwikkeld, aangepast aan de laatste stand der inzichten en het dreigingsbeeld. Dit komt als een sterk punt van de Nederlandse aanpak van terrorismebestrijding naar voren en maakt het Nederlandse antiterrorismebeleid *degelijk*, maar het is niet in beton gegoten. De aanpak van terrorisme in Nederland past zich aan op basis van de ontwikkeling van het fenomeen, lessen uit de praktijk, rechterlijke toetsing en kritieken uit de maatschappij. Voorbeelden hiervan zijn in dit rapport aan de orde geweest, waaronder:

- de bijstelling van juridische procedures voor financiële sancties tegen terroristen op basis van rechterlijke uitspraken;
- de doorontwikkeling van de CT Infobox op basis van de lessen van de moord op Theo van Gogh;
- de aanpassing van het stelsel van speciale (antiterrorisme-)eenheden naar aanleiding van incidenten in het buitenland;

- de bijstelling van de persoonsgerichte aanpak van repressief naar positief/curatief op basis van ervaringen in de praktijk.

Deze kracht dient ook in de toekomst te worden vastgehouden. Zeker nu sommigen spreken van een zekere ‘CT-vermoeidheid’⁸⁹ is aandacht voor bijstelling en behoud van de toegevoegde waarde van maatregelen wellicht niet vanzelfsprekend. Daarvoor is nodig dat de lessen van evaluaties en bijvoorbeeld oefeningen, systematischer dan nu gebeurt, worden bijgehouden en dat wordt toegezien op de verwerking ervan in nieuwe oefen- en opleidingsprogramma’s.

6.1.2 Legitimiteit

Het tweede centrale gezichtspunt uit het rapport van de commissie-Suyver betreft de legitimiteit van het antiterrorismebeleid, bestaande uit de conformiteit met het geschreven en ongeschreven recht alsmede de maatschappelijke aanvaardbaarheid van die wetgeving en dat beleid.⁹⁰ Wat het eerste deel uit deze definitie betreft – conformiteit met geschreven en ongeschreven recht – is daarmee geen strijdigheid geconstateerd of heeft aanpassing plaatsgevonden, daar waar blijktens rechterlijke uitspraken dit wel het geval was. De onderzoekers van de Radboud Universiteit stellen op grond van hun analyse van de jurisprudentie van het EHRM dat voor sommige antiterrorismemaatregelen een latent risico op schending van het verdrag aanwezig is, maar dat in het algemeen ten aanzien van geen enkele maatregel kan worden geconcludeerd dat de wettelijke basis daarvan, de bepalingen erin of de toepassing ervan zeker schending van fundamentele rechten impliceert. Het antiterrorismebeleid is daarmee naast degelijk ook deugdelijk.

Het tweede deel van de definitie – maatschappelijke aanvaardbaarheid – vraagt om een diepgaandere beschouwing. Uit dit onderzoek blijkt dat antiterrorismemaatregelen voor het overgrote deel zijn genomen naar aanleiding van een specifieke dreiging of incident, een behoefte in de praktijk of vanwege een internationale verplichting. Dan is het vervolgens niet vreemd dat geen evident overbodige en/of louter symbolische maatregelen kunnen worden aangewezen. Het pakket aan maatregelen kan daarmee als evenwichtig worden beschouwd.

⁸⁹ EU Counter-Terrorism Coordinator (2009) *EU Counter-Terrorism Strategy - discussion paper*.

⁹⁰ Commissie evaluatie antiterrorismebeleid (2009) *Naar een integrale evaluatie van antiterrorismemaatregelen*, p.61.

Uit met name het derde hoofdstuk blijkt echter ook dat bij sommigen het beeld is ontstaan dat het pakket aan maatregelen in zijn totaliteit ‘zwaar’ of zelfs ‘te veel’ is. Dergelijke kwalificaties vallen ook waar te nemen in de literatuur. Dit punt is actueel omdat thans verschillende maatregelen op stapel staan – die vanwege het voorgenomen karakter geen onderdeel uitmaken van deze evaluatie – die verder kunnen bijdragen aan het beeld dat sprake zou zijn van een overdaad aan antiterrorismemaatregelen. Het gaat hier om de bredere maatregelen die betrekking hebben op het verzamelen van informatie over niet-verdachte personen (bijvoorbeeld via biometrische kenmerken in het paspoort, informatie over vliegtuigpassagiers (PNR, API) en over banktransacties (SWIFT)). Deze maatregelen zijn bruikbaar voor het tegengaan van terrorisme, maar zeker ook voor het tegengaan van vele andere strafbare feiten. Met name als het gaat om de verzameling, opslag en bewerking van persoonsgegevens bestaan bij CBP, wetenschappers en (Euro)parlementariërs zorgen over privacy. Hier speelt het grotere vraagstuk over het evenwicht tussen en het samengaan van veiligheid en privacy. In het publieke maar ook politieke debat lijken veiligheid en privacy soms begrippen te zijn die elkaar uitsluiten. En dat geldt twee kanten op: privacybescherming zou veiligheidsbevordering tegengaan en veiligheidsbevordering zou de privacy schenden. Beide zijn zeker niet per definitie waar. Een fundamenteel en genuanceerd debat waarbij veiligheid en privacy elkaar aanvullen, en niet enkel als tegengestelde grootheden worden gezien, is dan ook essentieel. Op het niveau van discussie over de balans tussen mensenrechten en terrorismebestrijding heeft Myjer een vergelijkbaar betoog gehouden dat hij concludeert met de retorische oproep ‘Terrorisme en mensenrechten? Dat **moet** samen’⁹¹

Los van de vraag in hoeverre veiligheid en privacy elkaar uitsluiten dan wel aanvullen, is van groot belang dat in het debat over de totstandkoming van nieuwe, met name bredere toepasbare maatregelen, die betrekking hebben op het verzamelen van informatie over niet-verdachte personen, volstrekte transparantie wordt betracht waar het gaat om het doel en het verwachte effect van deze maatregelen op terrorismebestrijding.⁹²

⁹¹ Maaskantlezing 2009, prof. mr. E. Myjer, *Terrorismebestrijding en mensenrechten; kan dat wel samen?*

⁹² Helderheid over de doelen en een goede analyse van al bestaande instrumenten vergroot overigens de kans op goed functionerende instrumenten en (doorgaans) bijbehorende databases. Dit valt onder meer te lezen in recente publicaties van het Rathenau Instituut (zie: *Databases. Over ICT-beloften, informatiehonger en digitale autonomie*) en de European Data Protection Supervisor (EDPS) (zie: *Opinion of the European Data Protection Supervisor on the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – The EU Counter-Terrorism Policy: main achievements and future challenges.*)

6.1.3 Samenhang

Samenhang vormde het centrale vraagstuk in dit onderzoek. Het kader dat voor dit onderzoek is opgezet was erop gericht de samenhang in de cyclus van totstandkoming – toepassing – beoordeling – aanpassing te onderzoeken. Het uiteindelijke doel hiervan was om te onderzoeken of bij het nemen van maatregelen wordt voortgebouwd op de lessen van de uitvoering en van evaluaties, rechterlijke uitspraken en andere toezichthouders. De algehele conclusie van dit onderzoek is dat deze samenhang er is en dat gebruik wordt gemaakt van deze lessen. Zeker, er is sprake van een overwegend reactief karakter van maatregelen, maar in plaats van direct te reageren op incidenten heeft Nederland in veel gevallen eerst goed en doorgaans onafhankelijk onderzoek naar de achtergronden van de incidenten op eigen grondgebied gedaan, alvorens maatregelen te treffen of aan te passen. Bovendien is met de invoering van de cyclus van de DTN's en daaraan gekoppelde beleidsrespons sinds 2005 de weg in gezet naar zogenoemde 'evidence-based policy making'.

Op het vlak van samenhang valt met name winst te behalen in de toepassing van maatregelen. Terrorisme is in zijn concrete vorm een beperkt verschijnsel dat om zeer snelle reacties vraagt indien het zich voordoet. Daarom is het van belang voortdurend te blijven oefenen op deze situaties zodat betrokken partijen hun eigen en elkaars verantwoordelijkheden en rollen kennen. Voorts is de in hoofdstuk 3 aanbevolen overkoepelende strategie van belang voor het bevorderen en bewaken van samenhang in de totstandkoming van maatregelen.

6.2 Punt 2 werkplan: geconstateerde verbeterpunten

Dit onderzoek heeft verbeterpunten en nieuwe inzichten opgeleverd in de strijd tegen terrorisme. De ministers van Justitie en BZK hebben in het werkplan aangegeven deze inzichten en verbeterpunten te zullen delen met de Tweede Kamer en waar mogelijk te vertalen in nieuw beleid. Deze verbeterpunten zijn samengevat aan het slot van elk hoofdstuk van dit rapport.

6.3 Punt 3 werkplan: voornemens voor een vervolgaanpak

Bij dit onderzoek is gebruik gemaakt van veel bronnenmateriaal uit de afgelopen jaren. Desalniettemin betreft dit onderzoek een opname van de huidige stand van zaken en inzichten. Zoals op diverse plaatsen in dit rapport wordt benadrukt, is beantwoording van vragen over proportionaliteit, subsidiariteit, samenhang enzovoort sterk afhankelijk van het dreigingsbeeld en het samenstel aan maatregelen dat beschikbaar is voor de strijd tegen terrorisme. Dit zijn geen statische, maar juist permanent veranderende grootheden. Daarom dient – naast de afzonderlijke evaluatie en beoordeling van de respectieve maatregelen – een dergelijk onderzoek naar samenhang van het gehele palet aan maatregelen periodiek herhaald te worden.

De bevindingen uit dit onderzoek vormen dan ook een vertrekpunt voor toekomstig onderzoek. De evaluatie geeft bovendien een kader waarin toekomstige onderzoeken worden uitgevoerd. De aanpak zoals beschreven in hoofdstuk 2, die zich kenmerkt door tien hoofdvragen (direct herleid uit de aanbevelingen van de commissie-Suyver) die vanuit verschillende onderzoeksbenaderingen worden toegepast, is daarbij goed bruikbaar om in relatief korte doorlooptijd antwoord te geven op de kernpunten van legitimiteit, effectiviteit en samenhang.

In de geest van de aanbevelingen van de commissie-Suyver neemt de overheid zich aldus voor het Nederlandse CT-beleid periodiek te evalueren en te toetsen op legitimiteit, effectiviteit en samenhang. Het einde van de looptijd van de nieuwe CT-strategie vormt een geschikt moment voor het uitvoeren van deze eerstvolgende evaluatie. Op deze manier sluiten terugblikkende evaluaties en vooruitblikkende strategieën naadloos op elkaar aan.

6.4 Verbeterpunten

Op grond van de geconstateerde hoofdlijnen en bevindingen kunnen de volgende verbeterpunten worden gemarkeerd.

Er dient systematisch aandacht geschonken te worden aan het verwerken van de inzichten van evaluaties van en onderzoeken naar antiterrorismemaatregelen, opdat deze maatregelen telkens worden aangepast aan de veranderende omstandigheden en inzichten.

Het is gewenst volstrekte transparantie te betrachten over de verwachte bijdrage van nieuwe instrumenten aan terrorismebestrijding.

Aangezien terrorisme in zijn concrete vorm een beperkt verschijnsel is dat om snelle reactie vraagt en waarbij sprake kan zijn van een complexe verantwoordelijkheidsverdeling tussen de betrokken partijen, is het van belang voortdurend te blijven oefenen op deze situaties.

Slotbeschouwing

De aanslagen van 11 september 2001 en de daarop volgende dreiging van terrorisme hebben op veel terreinen grote gevolgen gehad. In deze beschouwing is naar slechts één aspect van die gevolgen gekeken, maar dat is wel het meest direct daaraan gekoppelde: de maatregelen die genomen zijn om terrorisme te bestrijden.

Terrorisme vormt in dit eerste decennium van de nieuwe eeuw een van de grootste bedreigingen voor onze in- en externe veiligheid. Het stemt dan ook hoopvol dat de groep radicalen in ons land die bereid is met geweld hun politieke of religieuze doelen na te streven gaandeweg kleiner is geworden. Het kabinet is van mening dat op basis van deze zelfreflectie de conclusie gerechtvaardigd is dat de beheerste wijze waarop de overheid, maar zeker ook de samenleving op deze dreiging heeft gereageerd hieraan op een positieve manier heeft bijgedragen.

Volgens sommigen is thans – mede als gevolg van het uitblijven van aanslagen en een afname van de radicalisering – sprake van een zekere ‘Terrorisme-moeidheid’ en zijn de grenzen van nieuwe maatregelen bereikt. Belangrijker dan het nagaan of deze grens wel of niet is bereikt, zijn de vaste uitgangspunten dat:

- bij het nemen van maatregelen altijd centraal staat dat er duidelijke aanleiding c.q. noodzaak voor een maatregel dient te zijn alsmede aantoonbare meerwaarde ten opzichte van reeds bestaande maatregelen;
- de toepassing van maatregelen nauwlettend moet worden gevolgd, onder meer wat betreft de kaders van proportionaliteit;
- die toepassing van maatregelen wordt beoordeeld door onafhankelijke evaluatoren en sprake is van rechterlijke toetsing vooraf (daar waar nodig) en achteraf; en dat
- geborgd is dat maatregelen zo nodig worden aangepast en bijgesteld.

Zolang dat geldt, kunnen nieuwe maatregelen worden genomen en zal de overheid dat daar waar nodig ook doen. Want het adagium uit het Actieplan Terrorismebestrijding en Veiligheid van 5 oktober 2001 geldt nog onverkort:

‘Het is immers een kerntaak van de overheid om een zo groot mogelijke bescherming aan de samenleving en haar burgers te kunnen bieden.’

Bijlagen

- A. Tijdlijn
- B. Afkortingenlijst
- C. Geraadpleegde bronnen
- D. Overzicht en samenvattingen van evaluatierapporten van antiterrorismemaatregelen
- E. Overzicht geraadpleegde personen
- F. Interactieve themabijeenkomsten
- G. Toepassing onderzoeksvragen op vijf specifieke maatregelen
- H. Jurisprudentieonderzoek Radboud Universiteit

Bijlage A

Tijdlijn

BEGRIJSBEPALING TIJDLIJN

In de categorie **MOMENTEN** worden de belangrijkste gebeurtenissen beschreven. Dit betreft 1) (verjilde of mislukte) (terroristische) aanslagen in of nabij Nederland, 2) buitenlandse terroristische aanslagen waar Nederlandse of West-Europese slachtoffers zijn gevallen, 3) arrestaties in Nederland of arrestaties van Nederlandse verdachten in het buitenland die in verband gebracht kunnen worden met terroristische activiteiten of 4) andere, bezien vanuit het perspectief van de terroristische dreiging, sleutelgebeurtenissen of zogenoemde potentiële 'trigger events'.

In de categorie **INTERNATIONALE AFSPRAKEN** worden de belangrijkste internationale afspraken, resoluties en verdragen omschreven. Dit betreft met name afspraken die in EU- en VN-verband zijn gemaakt. Deze afspraken hebben allemaal invloed op het Nederlandse antiterrorismebeleid.

In de categorie **BEORDEELINGEN** zijn de (belangrijkste) (evaluatie)rapporten over antiterrorisemaatregelen of belangrijke terroristische incidenten in Nederland kort samengevat. Uitgebreidere samenvattingen zijn terug te vinden in de bijlage C van dit rapport. Daarnaast zijn in deze categorie ook rechterlijke beoordelingen opgenomen van rechtszaken die met terrorisme te maken hebben of beoordelingen van andere gezaggebende toetsers.

In de categorie **MAATREGELEN** worden de belangrijkste Nederlandse antiterrorisemaatregelen genoemd en kort toegelicht. Het gaat hier met name om de maatregelen die een directe invloed hebben op het bestrijden van terroristische activiteiten. Bij deze maatregelen worden ook verschillende wetswijzigingen toegelicht.

Het doel van deze tijdlijn is in de eerste plaats om inzichtelijk te maken welke belangrijke momenten zich hebben voorgedaan en welke internationale afspraken, beoordelingen en maatregelen zijn opgesteld. Het overzicht dat aldus ontstaat vormt de basis voor het tweede doel, namelijk het onderzoeken in hoeverre deze momenten, afspraken, beoordelingen en maatregelen onderling samenhangen en zo ja, op welke wijze.

Hoewel gestreefd is naar een zo volledig mogelijk overzicht, vormen de centrale onderzoeksvragen het uitgangspunt voor de selectie van feiten. Dat wil zeggen dat de belangrijkste redenen om gebeurtenissen, maatregelen wel of niet in de tijdlijn op te nemen, de bijdrage is die zij leveren aan het beantwoorden van de onderzoeksvragen en niet het streven naar een zo volledig mogelijk overzicht.

Het overzicht behelst de periode vanaf **11 september 2001** – de dag van de aanslagen in de VS – tot **eind juni 2010**. De tijdlijn is onderverdeeld in de hierna beschreven vier categorieën: momenten, internationale afspraken, beoordelingen en maatregelen

Momenten

Internationale afspraken

Beoordelingen

Maatregelen

	mei	juni	juli	augustus	september					
Momenten	<p>02.05 Mujahedin-e Khalk Organisation (MKO) wordt op de Europese sanctielijst geplaatst.</p> <p>06.05 Pim Fortuyn vermoord op het Mediapark in Hiversum. Kort na de moord wordt solist Volkert van der G. aangehouden.</p> <p>14.05 Kabinet stelt commissie Feitenonderzoek veiligheid en beveiliging Pim Fortuyn in (commissie-Van den Haak).</p>			<p>Hofslaggroep in beeld bij AIVD in het kader van onderzoek naar radicale netwerken van islamisten in Nederland.</p> <p>13.08 Sanctieregeling terrorisme 2002-III. De Nederlandse regering bevestigt de legoeden van J.M. Sison, de Filipijnse Communist Party of the Philippines en New Peoples Army.</p>						
Internationale afspraken		<p>13.08 EU-Kaderbesluit inzake terrorismebestrijding: vereist de introductie in de nationale strafwetgeving van lidstaten van een aantal nader aangeduide terroristische misdrijven. Daarnaast moeten omschreven strafbare gedragingen als terroristisch misdrijf gelden als zij worden begaan met een terroristisch oogmerk.</p>								
Beoordelingen										
Maatregelen	<p>29.05 Wv 2002 treedt in werking. Takenpakket BVD en MID wordt uitgebreid met O-taak, respectievelijk e-taak (het verrichten van onderzoek naar andere landen/inlichtingen over het buitenland/inwinnen). Naam organisaties verandert van BVD in AIVD, respectievelijk MID in MIVD.</p>		<p>04.06 Regeling inzake specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen het terrorisme (Sanctieregeling terrorisme Z.02), vastgesteld ter uitvoering van EU-Verordening nr. 2580/2001 met de ziele lid.</p> <p>07.07 Sanctieregeling Osama bin Laden, al Qa'ida en de Taliban 2002. De minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Financiën leggen beperkende (financiële) maatregelen op aan bovengenoemde organisaties en personen. Dit doen zij ter uitvoering van het Europees GBVB.</p> <p>27.08 Wet inzake de geldtransactiekantoren (Wgt) in werking getreden. De Wgt heeft tot doel het beschermen van de integriteit van het financiële stelsel, het tegengaan van het witwassen van misdaadgeld en het tegengaan van het financieren van terroristische misdrijven.</p>							
	2001 s o n d i j m a m i j j u n i j u l i a u g u s t u s s e p t e m b e r	2002 s o n d i j m a m i j j u n i j u l i a u g u s t u s s e p t e m b e r	2003 s o n d i j m a m i j j u n i j u l i a u g u s t u s s e p t e m b e r	2004 s o n d i j m a m i j j u n i j u l i a u g u s t u s s e p t e m b e r	2005 s o n d i j m a m i j j u n i j u l i a u g u s t u s s e p t e m b e r	2006 s o n d i j m a m i j j u n i j u l i a u g u s t u s s e p t e m b e r	2007 s o n d i j m a m i j j u n i j u l i a u g u s t u s s e p t e m b e r	2008 s o n d i j m a m i j j u n i j u l i a u g u s t u s s e p t e m b e r	2009 s o n d i j m a m i j j u n i j u l i a u g u s t u s s e p t e m b e r	2010 s o n d i j m a m i j j u n i j u l i a u g u s t u s s e p t e m b e r

	2004 december	2005 januari	februari	maart
Momenten	12.12 Inval Nationale Recherche in een boerderij waar aanhangers van de PKK worden getraind.			
Internationale afspraken	09.12 NAVO-Rusland actieplan tegen het terrorisme; de NAVO en Rusland zullen zich apart en gezamenlijk inzetten voor het bestrijden van terrorisme. 16.12 EU-strategie voor bestrijding terrorismefinanciering. Kern van de strategie is dat terroristen de toegang tot financiële middelen belet wordt en dat in alle aspecten van terrorismebestrijding gebruikgemaakt wordt van financiële informatie.			
Beoordelingen				
Maatregelen		01.01 NCTb officieel van start met werkzaamheden. De NCTb is verantwoordelijk voor de analyse van (inlichtingen-)informatie, beleidsontwikkeling en de regie over te nemen beveilingsmaatregelen bij de bestrijding van terrorisme alsmede de beveiliging (en de inspectie draama) van de burgerluchtvaart. 24.01 Uitbreiding van de AVD naar aanleiding van het rapport van de commissie-Havermans. De AVD wordt in een periode van 5 jaar uitgebreid met 350 medewerkers. 24.01 Biref terrorismebestrijding een samenhangend stelsel van maatregelen en beleid. Intensivering terrorismebestrijding wordt aangekondigd door middel van uitbreiding van analysecapaciteit en de uitbreiding van de capaciteit van de speciale eenheden en de verschillende diensten die betrokken zijn bij de bewaking en beveiliging van personen, objecten of de grenzen.		01.03 Alerteringsstelsel (ATb) operationeel. Het ATb is een waarschuwingssysteem voor de overheid en bedrijven dat in werking treedt wanneer er een verhoogde terroristische dreiging is voor een specifieke bedrijfssector. 11.03 De aan de CT Inobox deelnemende partijen ondertekenen een convenant waarin afspraken worden gemaakt over de samenwerking en werkwijze. 30.03 Akkoord Bewindsliedenoverleg terrorismebestrijding (BOT) over opstelling Dreigingsbeeld terrorisme Nederland (DTN). Het DTN geeft een algemeen beeld over de potentiële dreiging in Nederland (niveau's zijn: minimaal, beperkt, substantieel en Knieklak) en dient voor beleidsontwikkeling door de overheid en ter informatie voor burgers. Beschrijven en overnemen. Beveiligingsmaatregelen worden niet alleen op basis van het DTN genomen.

2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021 2022

2005		2006		2007		2008		2009		2010	
april		mei		juni							
Momenten	<p>09.04 Bommelding Binnenhof: een groot deel van centrum Den Haag wordt afgesloten. De EOD wordt ingeschakeld. Uiterlijk blijkt het los alarm.</p>	<p>02.05 Arrestatie van Wesam al D., Iraaks-Nederlandse kapper te Amersfoort. A.I.D. maakt in 2003 in Irak de film <i>Warriors of Fallujah</i>, die onder andere liet zien hoe een verzetgroep een bom fabriceerde, om deze daadwerkelijk bij een groep Amerikaanse militairen tot ontlofping te brengen. Ook zat hij zelf aan een bembom en help hij met het ingraven daarvan.</p>	<p>10.06 Eerste Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) verschijnt. DTN-1: Dreigingsniveau 'substantieel', wat betekent dat de kans op een aanslag in Nederland of tegen Nederlandse belangen reëel is.</p> <p>22.06 Arrestatie Nouredine el F., Soumaya S. en Marline v.d. O. in de woning van Mohammed B. is een mantelaraarstament gevonden ondertekend door Nouredine el F. Dezezelfde dag wordt Rachid B. op verzoek van de Nederlandse justitie in Londen aangehouden. Hij wordt verdacht van lidmaatschap van de Hofstadgroep.</p>								
Internationale afspraken		<p>27.05 Het verdrag van Prüm wordt getekend door zeven EU-lidstaten waaronder Nederland. Doelstelling van het verdrag is de intensivering van de samenwerking op het gebied van de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit, terrorisme en illegale migratie. Binnen deze doelstellingen ligt het zwaartepunt bij het vergemakkelijken van het uitwisselen van informatie.</p>									
Beoordelingen	<p>06.04 Samir A. wordt vrijgesproken van betrokkenheid bij de overval op de supermarkt en het voorbereiden van terroristische aanslagen. Het OM gaat in hoger beroep. Uitspraak naar aanleiding van arrestatie op 30 juni 2004.</p>	<p>10.05 Het Haags Programma: een EU-programma waarin prioriteiten voor de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht voor de komende vijf jaar worden vastgesteld. Doelstelling twee (van de tien) heeft betrekking op terrorismebestrijding: werken aan verschillende aspecten van preventie, paraatheid en reactie om de mogelijkheden van de lidstaten om terrorisme te bestrijden uit te breiden en zo nodig aan te vullen, vooral op het gebied van rekultivering, financiering, risicoanalyse, bescherming van kritieke infrastructuur en gevolgbeheersing.</p>									
Maatregelen	<p>05.04 Instelling stuurgroep CBRNterrorismen.</p>		<p>16.06 ATB in werking getreden voor de haven in Rotterdam, Schiphol, de spoorsectoren de drinkwatersector.</p>								

2006 maart	april	mei	juni	juli
Momenten	03.04 De Nederlandse regering bevestigt de tegemoeten van de Hofstadgroep: Mohamed B., Jason W., Ismail A., Nouredine El F., Ahmed H., Mohamed El M., Zine Labidine A., Mohammed Fahmi B., Yousser E.	DTN-5: substantieel.		31.07 Aanslag op treinen van Keulen naar Dortmund en Koblenz mislukt. Twee kofferbommen gaan niet af als gevolg van een constructiefout. Twee (Libanese) verdachten worden gearresteerd. De twee mannen zeggen wraak te willen nemen voor het plaatsen van spoorpijlen van de profeet Mohammed in Duitse kranten.
Internationale afspraken				
Beoordelingen	10.03 Van de veertien Hofstadgroepverdachten worden er vijf vrijgesproken (Jermaine W., Nadr A., Rachid B., Mohamed El B. en Zakaria T.). De rechtbank acht de overige negen verdachten, onder wie Mohammed B., Jason W., Ismail A. en Nouredine El F., allen onder meer schuldig aan deelneming aan een criminele organisatie en deelname aan een terroristische organisatie.	31.05 Toezichtsrapport CTIVD inzake het onderzoek naar de door de AVD uitgebrachte ambtsberichten in de periode van januari 2004 tot oktober 2005. De CTIVD concludeert dat de door de AVD verzonden ambtsberichten in overeenstemming zijn met de wet en op behoorlijke en zorgvuldige wijze tot stand zijn gekomen.		12.07 WODC: Eerste inventarisatie contraterorismebeleid Duitsland, Frankrijk, Italië, Spanje, VK en VS. Het staande beleid in de onderzochte landen bestaat vooral uit emergency measures en er is geen sprake is van evidence-based policy making. De onderzoekers bevelen aan in evaluatieonderzoek de vraag te betrekken of alle maatregelen die door beleidsmakers worden ontwikkeld ook daadwerkelijk tot implementatie leiden en de beleidsassumpties op te sporen.
Maatregelen		01.05 Atb financiële sector in werking. 01.05 Wet tot wijziging van de Wet melding onbruikelijke transacties en de Wet identificatie bij dienstverlening met het oog op de explicitering van de reikwijdte, versterking van het bezicht op naleving, alsmede het aanbrengen van enkele andere wijzigingen. Een uitbreiding van de reikwijdte van de bepalingen van deze wetten met het oog op het voorkomen van terrorismefinanciering.		01.07 Stelsel van speciale eenheden herzien en oprichting DSI bij KLPD naar aanleiding van advies van Fijnaut en een ander advies van de Commissie-Van Eek. De DSI is primair bedoeld om de samenhang tussen de speciale eenheden te verbeteren en te borgen.

2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010
sond i f m a m i i l a s o n d i f m a m i i l a s o n d i f m a m i i l a s o n d i f m a m i i l a s o n d i f m a m i i l a s o n d i f m a m i

2006 december	2007 januari	februari	
Momenten	<p>28.01 Uitlevering van Wesam al D. aan de VS.</p> <p>29.01 Wesam al D. wordt voorgeleid aan de rechtbank in de VS en pleit onschuldig te zijn.</p>	<p>21.02 De Nederlandse regering bevestigt de legedood van twee aan al Qa'ida gelieerde personen (Yahya EI.M. S. en Murat O., alias Abu H. en Abu J.) naar aanleiding van aanwijzingen dat zij activiteiten ontploopten ten behoeve van de ondersteuning van de internationale jihad.</p>	
Internationale afspraken	<p>19.12 VN VR Resolutie 1720. Betreft een nieuwe procedure in het kader van de verwijdering van de 1267-lijst. Betrokken personen kunnen een verzoek indienen voor verwijdering van de lijst indien de procedure is verbeterd en het belang van de lijst benadrukt.</p>	<p>12.02 De EU stelt voor de periode 2007-2013 een specifiek programma op: <i>Terrorisme en andere aan veiligheid gerelateerde risico's: preventie, paraatheid en beheersing van de gevolgen</i>. Om terroristische aanvallen te kunnen verminderen en paraat te kunnen staan moeten deze zich voordoen. Is het programma gericht op een betere risicobeoordeling van kritische infrastructuur, de ondersteuning van gezamenlijke operationele maatregelen om de veiligheid van grensoverschrijdende bevoorradingssnelwegen te verbeteren en de samenwerking van samenwerking en de uitwisseling van ervaringen op het gebied van de bescherming van kritieke infrastructuur.</p>	
Beoordelingen	<p>07.01 Evaluatie NCTb. De NCTb wordt als een succesvolle doorbraak in terrorismebestrijding beschouwd. Aandachtspunt is onder andere de onbalans tussen verantwoordelijkheden. De onderzoekers bevelen onder andere aan om de NCTb te plaatsen onder verantwoordelijkheid van één (coördinerende) minister die voldoende doorzettingsmacht heeft om het gehele proces van terrorismebestrijding en de taak van de NCTb te continueren en te versterken.</p>	<p>20.02 De Hoge Raad vernietigt het oordeel van het Gerechtshof Den Haag waarbij Samir A. werd vrijgesproken voor het hem onder meer ten laste gelegde voorbereiden van een of meer bomaanslagen op overheidsgebouwen (arrestatie 30 juni 2004). De Hoge Raad verwijst de zaak naar het Gerechtshof in Amsterdam. De uitspraak volgt op 17 september 2007.</p> <p>21.02 Toezichtrapport CTIVD inzake het onderzoek naar de CT Infobox. De Commissie is onder andere van oordeel dat de werking van (persoons)gegevens naar behoren verloopt en dat het wenselijk is om een wettelijke regeling te creëren voor de CT Infobox. Daarnaast moeten de vastgestelde criteria betreffende het opnemen en verwijderen van (een groep van) personen van de lijst strikt worden toegepast.</p>	
Maatregelen	<p>29.01 Sanctieregeling 2002 III wordt ingetrokken.</p>	<p>01.02 Wet ter veruiming mogelijkheden tot opsporing en vervolging terroristische misdrijven treedt in werking na doorlichting bestaande wetgeving n.a.v. aanslagen Madrid. Het betreft een veruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven.</p> <p>01.02 Wet van 20 november 2006 houdende goedkeuring van het op 24 april 1986 te Straatsburg tot stand gekomen Europees Verdrag inzake de erkenning van de rechtspersoonlijkheid van internationale niet-gouvernementele organisaties (NGO's), alsmede invoering van enige regels met betrekking tot in een terrorismelijst vermelde organisaties en andere organisaties waarvan het doel of de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde (Stb. 600) treedt in werking. De Wet inzake de goedkeuring van het NGO-verdrag geeft een voornamelijk civielrechtelijke regeling om organisaties te verbieden die op de terrorismelijst staan van de Europese Unie. Deze wet maakt het verder mogelijk dat van buitenlandse organisaties die handelen in strijd met de openbare orde in Nederland, de activiteiten kunnen worden stopgezet.</p>	
	<p>2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010</p>		

2007		2010											
augustus		oktober											
september		oktober											
Momenten	<p>04.09 In Duitsland worden drie personen gearresteerd die vergoederde plannen zouden hebben om aanslagen te plegen op de luchthaven van Frankfurt en op verschillende Amerikaanse doelen waaronder de Amerikaanse militaire basis Ramstein. De groep wordt bekend als de Saueifandgroep</p> <p>04.09 In Denemarken worden acht personen gearresteerd op verdenking van het voorbereiden van een aanslag. De in september 2005 gepubliceerde spotprenten van profeet Mohammed in de Deense krant Jyllands Posten worden als mogelijke reden genoemd.</p> <p>DTN-16; beperkt.</p>	<p>DTN-11; beperkt.</p> <p>29.10 Wilders kondigt bij NCTb aan dat hij een film gaat maken waarin koran verscheurd zal worden.</p>											
Internationale afspraken													
Beoordelingen	<p>17.09 Het Gerechtshof in Amsterdam veroordeelt Samir A. alnoug voor het bezit van voorwerpen die bedoeld waren voor het plegen van een aanslag (in verband met arrestatie 30 juni 2004), Samir A. wordt veroordeeld tot vier jaar gevangenisstraf.</p>												
Maatregelen	<p>27.08 Actieplan polarisatie en radicalisering 2007-2011:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Het voorkomen van (verdere) processen van isolatie, polarisatie en radicalisering door het (weer opnieuw) insluiten door scholing, stages en werk, van mensen die zich dreigen af te keren van de Nederlandse samenleving en democratische rechtsorde (preventie) • Het vroegtijdig signaleren van deze processen en het ontwikkelen van een adequate aanpak (pro-actie) • Het uitsluiten van mensen die duidelijke grenzen hebben overschreden en ervoor zorgen dat hun invloed op anderen zoveel mogelijk beperkt wordt (repressie). 												

2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010

sond | maan | dinsd | woensd | donsd | vrijd | zaterdag | zond

2008	september	oktober	november
Momenten	<p>26.09 Twee terrorismeverdachten worden op het vliegveld Keulen-Bonn uit een KLM vliegtuig gehaald en gearresteerd. DTN-14: substantieel.</p>		<p>DTN-15: substantieel. 26.11 Aanslagen Mumbai: door tien gelijktijdige aanslagen in Mumbai komen 174 mensen om het leven, circa 300 mensen raken gewond. De terroristen kwamen binnen bij hotels en gezelden en vermoordden voornamelijk Amerikanen en Britten. Tijdens de aanslagen kwam een Nederlander om het leven.</p>
Internationale afspraken	<p>23.09 Het Europees Parlement heeft zijn steun gegeven aan de opname van het aanzetten tot terrorisme, de rekrutering en de opleiding voor terroristen in de lijst met misdrijven die onder de Europese antiterroriswetgeving vallen. Europarlementsliden benadrukken dat de strijd tegen terrorisme de vrijheid van meningsuiting niet mag beperken.</p>		<p>25.11 EU brede strafbaarstelling door aanpassing van nationale wetgeving inzake: <ul style="list-style-type: none"> • uitlokken van het plegen van een terroristisch misdrijf. • werving voor terrorisme. • training voor terrorisme. </p>
Beoordelingen	<p>03.09 Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen oordeelt dat de beslissing van de Raad van de Europese Unie, om legoeden te bevoezien van de Saoedier Yassin Abdullah Kadi en de Zwedse sicting Al-Barakaat International die verdacht worden van terrorisme, nielig is. De plaatsing was in strijd met grondrechten zoals het recht op wederhoor.</p>	<p>02.10 Piratis-zaak. Het Gerechtshof Den Haag acht in hoger beroep deelname van vier verdachten aan een organisatie met een terroristisch oogmerk, wel bewezen op grond van verscheidene factoren. Samir A. wordt veroordeeld tot een gevangenisstraf van negen jaar; Nouredine el F. acht jaar, Mohammed C. zes jaar; Soumaya S. vier jaar, Mohamed H. drie maanden.</p> <p>23.10 Uitspraak MKO-II: Het GEA stelt dat de procedures van plaatsing op de lijst verbeterd zijn maar vernielgt de uitspraak van het VK dat MKO een terroristische organisatie is. Nieuw bewijs tegen de MKO uit Frankrijk zorgt ervoor dat de MKO op de EU-lijst blijft staan.</p>	
Maatregelen		<p>09.10 Invoering van Notice-and-Take-Down-systematiek: Met deze gedragscode hebben aanbieders van een (telecommunicatie)diens op internet een eigen begankelijke NTD-procedure voor meldingen van onrechtmatige of strafbare (radicale) content op internet. Ze verplichten zich om meldingen te behandelen en eventueel over te gaan tot verwijdering.</p>	

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
s	a	n	d	i	j	j	s	o	n

2009	2010	2009	2010	2009	2010
november	december	januari	februari	2009	2010
<p>08.11 Een Somalier wordt aangehouden in Dronen. Hij wordt ervan verdacht in de VS ondersteuningsactiviteiten te hebben ondernomen voor de strijd van jihadistische groepen in Somalië.</p> <p>DTN-19: beperkt. Redenen voor de verlaging van het dreigingsniveau zijn: het uitblijven van nieuwe tekenen over de status van Nederland als specifiek 'voorkuursgebied' van kern-al Qaida en daaraan gerelateerde groepingen; het beperkt worden van de slagkracht van kern al Qaida om Europa, en daarmee ook Nederland, te treffen; en de relatieve rust waarin binnenlandse jihadistische netwerken al enkele jaren verkeren.</p>	<p>25.12 Een 23-jarige Nigeriaan veroorzaakt een kleine ontplofing in een vliegtuig tijdens een vlucht van Amsterdam naar Detroit. De man heeft zelfgemaakte explosieven op zijn lichaam en wordt overmeesterd door een medepassagier.</p>	<p>09.02 Bommeliding Den Bosch: een verwarde man roept in de trein dat hij e explosieven bij zich heeft. Den Bosch Centraal Station en omliggende kantoorpanden worden ontluind. De EOD wordt ingezet. Uiteindelijk blijkt het vals alarm.</p>			
<p>08.11 Een Somalier wordt aangehouden in Dronen. Hij wordt ervan verdacht in de VS ondersteuningsactiviteiten te hebben ondernomen voor de strijd van jihadistische groepen in Somalië.</p> <p>DTN-19: beperkt. Redenen voor de verlaging van het dreigingsniveau zijn: het uitblijven van nieuwe tekenen over de status van Nederland als specifiek 'voorkuursgebied' van kern-al Qaida en daaraan gerelateerde groepingen; het beperkt worden van de slagkracht van kern al Qaida om Europa, en daarmee ook Nederland, te treffen; en de relatieve rust waarin binnenlandse jihadistische netwerken al enkele jaren verkeren.</p>	<p>01.12 EU CBRN actieplan. Het doel is om de beveiliging van CBRN materialen te versterken onder andere door middel van verbeterde samenwerking in EU.</p>				
	<p>15.12 WODC (in opdracht van de NCTb) <i>Monitorrapport Signalen van terrorisme en de opsporingspraktijk</i>. Geconcludeerd wordt dat geen enkele zaak waar gebruik is gemaakt van de nieuwe wet heeft geleid tot vervolging.</p>	<p>12.01 Publicatie rapport commissie-Davids: onderzoek besluitvorming voor politieke steun Irak. Geconcludeerd wordt dat: <ul style="list-style-type: none"> • Er geen deugdeelijk volkenrechtelijk mandaat was voor de inval in Irak. • De volkenrechtelijke legitimatie onderschikt gesteld is aan de uitgezette beleidslijnen. • De Kamer onvoldoende geïnformeerd is. </p>			
	<p>30.12 Inzet securityscanner ('bodyscan') op Schiphol wordt uitgebreid met een focus op vluchten naar de VS. De scan is in oktober 2006 als pilot ingezet als de nieuwe generatie screeningapparatuur.</p>				
Momenten	Internationale afspraken	Beoordelingen	Maatregelen		

Bijlage B

Afkortingenlijst

Afkorting	Betekenis
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
AOE	Aanhouding- en Ondersteuningseenheid
AOT	Algemeen Overleg Terrorismebestrijding
API	Advance Passenger Information
AR	Algemene Rekenkamer
AT	Arrestatieteam
ATb	Alerteringssysteem Terrorismebestrijding
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BBE	Bijzondere Bijstandseenheid
BBE-K	Bijzondere Bijstandseenheid-Krijgsmacht
BBE-M	Bijzondere Bijstandseenheid-Mariniers
BBE-P	Bijzondere Bijstandseenheid-Politie
BBE-SIE	Bijzondere Bijstandseenheid-Snelle Interventie Eenheid
BELCOM	Begeleidingscommissie Bijzondere Bijstandseenheden
BFT	Bureau Financieel Toezicht
BMNV	Bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid
BOT	Bewindsliedenoverleg terrorisme
BSB	Brigade Speciale Beveiligingsopdrachten
BVD	Binnenlandse Veiligheidsdienst
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Cbp	College bescherming persoonsgegevens
CBRN	Chemisch Biologisch Radiologisch en Nucleair
CCB	Conflict- en Crisisbeheersing
COTb	Coördinerend Overleg Terrorismebestrijding
CT Infobox	Contraterrorisme Infobox
CTIVD	Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten
DSI	Dienst Speciale Interventies
DTN	Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland
EAPC	Euro Atlantic Partnership Council
EG	Europese Gemeenschap
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EOD	Explosieven Opruimingsdienst

Afkorting	Betekenis
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
EZ	Economische Zaken
FATF	Financial Action Task Force
FEC	Financieel Expertise Centrum
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (tot 1 juli 2009 FIOD-ECD: Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst - Economische Controledienst)
FIU-NL	Financial Intelligence Unit Nederland
GBVB	Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid
GEA	Gerechtelijk Hof van Eerste Aanleg
GCT	Gezamenlijk Comité Terrorismebestrijding
GS	Gemeenschappelijk Standpunt
Gw	Grondwet
HOvJ	Hoofdofficier van Justitie
ICT	Informatie- en Communicatietechnologie
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IRA	Irish Republican Army
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
KMar	Koninklijke Marechaussee
LJN	Landelijk Jurisprudentie Nummer
LOvJ	Landelijke Officier van Justitie voor terrorismebestrijding
LP	Landelijk Parket
LTTE	Liberation Tigers of Tamil Eelam
MID	Militaire Inlichtingendienst
MIVD	Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
NAVI	Nationaal Adviescentrum Vitale Infrastructuur
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NCTb	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding
ngo	niet-gouvernementele organisatie
NIK	Nationaal Informatieknoppunt
NR	Nationale Recherche
NTD	Notice-and-Take-Down
OM	Openbaar Ministerie

Afkorting	Betekenis
PET	Politie's Efterretningstjeneste (Deense Veiligheidsdienst)
PGA	Persoonsgerichte Aanpak
PKK	Koerdische Arbeiderspartij
PNR	Passenger Name Record
PVGM	Programma Vernieuwing Grensmanagement
RID	Regionale Inlichtingendienst
RIK	Regionaal Informatieknooppunt
Rob	Raad voor het openbaar bestuur
SAS	Britse Special Air Service
SWIFT	Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication
TBS	terbeschikkingstelling
TEC	Technische Evaluatie Commissie
TK	Tweede Kamer
UE&OO	Unit Expertise en Operationele Ondersteuning
UI	Unit Interventies
UIM	Unit Interventies Mariniers
VK	Verenigd Koninkrijk
VN	Verenigde Naties
VN VR	Verenigde Naties Veiligheidsraad
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VS	Verenigde Staten
Wet MOT	Wet Melding Ongebruikelijke Transacties
Wgt	Wet inzake de geldtransactiekantoren
Wid	Wet identificatie bij dienstverlening
Wiv 2002	Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002
Wna	Wet op het notarisambt
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Wtt	Wet toezicht trustkantoren
WWFT	Wet ter voorkoming van Witwassen en Financiering van Terrorisme

Bijlage C

Geraadpleegde bronnen

Algemene bronnen

- Algemene Rekenkamer (2005). *Uitwisseling van opsporings- en terrorisme-informatie, terugblik 2005*. Den Haag.
- Algemene Rekenkamer (2005). *Gebruik van grenscontroles bij terrorismebestrijding*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 315 nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.
- Algemene Rekenkamer (2008). *Bestrijden witwassen en terrorismefinanciering*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 477, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.
- Algemene Rekenkamer (2008). *Alerteringsstelsel Terrorismebestrijding*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 499, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.
- Arena Consulting en Pro Facto (in opdracht van het WODC) (2009). *Systeem in zaken: Een evaluatie van de effectiviteit en doelmatigheid van Bureau Financieel Toezicht*.
- Bekke, A.J.G.M. & de Vries J. (2007). *U bent herkend: Aantreden en optreden van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding NCTb*.
- Brief College van Procureurs-Generaal. *Terrorisme (gezagsverdeling, informatieverstrekking, civielrechtelijke bevoegdheden)*. Den Haag, d.d. 5 april 2006, kenmerk PaG/C/10349.
- Brief College van Procureurs-Generaal. *Gezagsverdeling LP / AP en FP / AP ten tijde van crisis*. Den Haag, d.d. 18 juni 2009, kenmerk PaG/HB/13735.
- Brief gemeente Amsterdam aan de minister van Justitie inzake aanpak radicalisering, 17 maart 2009.
- Brief minister van BZK aan de president van de Algemene Rekenkamer. *Nameting Uitwisseling van opsporings- en terrorisme-informatie – stand van zaken eind 2004*. Den Haag, d.d. 18 maart 2005, kenmerk EA2005/54017.
- Brief minister van Justitie aan de president van de Algemene Rekenkamer. *Reactie op effectmeting 'Uitwisseling van opsporings- en terrorisme-informatie – stand van zaken eind 2004'*. Den Haag, d.d. 16 maart 2005, kenmerk 5341188/DAD/05.
- Brief voorzitter College Bescherming Persoonsgegevens. *Inzake CT Infobox*. Den Haag, d.d. 30 augustus 2005, kenmerk onbekend.
- Brief voorzitter College Bescherming Persoonsgegevens. *CT Infobox / notaoverleg terrorismebestrijding*. Den Haag, d.d. 29 september 2005, kenmerk z2005-0437.
- Commissie Bestuurlijke evaluatie AIVD (commissie-Havermans) (2004). *De AIVD in verandering*. Den Haag.
- Commissie-Dessens (2008). *Advies van de commissie ter evaluatie van de herinrichting van het stelsel van speciale eenheden aan de minister van Justitie, de minister van BZK en de minister van Defensie*. Den Haag.
- Commissie-Van Eck (2004). *Advies aan de minister van Justitie inzake het rapport 'De herinrichting van het stelsel van speciale eenheden'*. Den Haag.

- Commissie evaluatie antiterrorismebeleid (2009) (commissie-Suyver). *Naar een integrale evaluatie van antiterrorisemaatregelen*. Den Haag.
- Commissie Feitenonderzoek veiligheid en beveiliging Pim Fortuyn (commissie-Van den Haak) (2003). *De veiligheid en de beveiliging van Pim Fortuyn*. Den Haag.
- Commissie Veiligheid en persoonlijke levenssfeer (commissie-Brouwer) (2009). *Gewoon doen, beschermen van veiligheid en persoonlijke levenssfeer*. Den Haag.
- Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (2006). *Toezichtsrapport inzake het onderzoek het onderzoek van de Commissie van Toezicht naar de rechtmatigheid van de uitvoering van een contraterrorisme operatie van de AIVD*. Den Haag.
- Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (2006). *Toezichtsrapport inzake het onderzoek van de Commissie van Toezicht naar de door de AIVD uitgebrachte ambtsberichten in de periode van januari 2004 tot oktober 2005*. Den Haag.
- Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (2007). *Toezichtsrapport inzake het onderzoek van de Commissie van Toezicht naar de Contraterrorisme Infobox*. Den Haag.
- Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (2007). *Toezichtsrapport inzake het onderzoek van de Commissie van Toezicht naar de samenwerking tussen de AIVD en de Regionale Inlichtingendiensten resp. de Koninklijke Marechaussee*. Den Haag.
- Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (2008). *Toezichtsrapport inzake de afwegingsprocessen van de AIVD met betrekking tot Mohammed B*. Den Haag.
- EHRM (1995) *McCann and Others v United Kingdom*, publication no A324, application no 18984/91.
- EU Counter-Terrorism Policy: *main achievements and future challenges*. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council (SEC(2010)911),
- EU Counter-Terrorism Coordinator. *EU Counter-Terrorism Strategy – discussion paper*. Brussel, 26 november 2009, kenmerk 15359/1/09 REV 1.
- Hammarberg, T., *report by the commissioner of human rights on his visit to the Netherlands 21-25 September*, 11 maart 2009.
- Marty, D. (2007). *Provisional draft report on UN Security Council and European Union blacklists*.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (2009). *Onderzoek functioneren Stelsel Bewaken en Beveiligen Koninginnedag 2009*. Den Haag.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (2010). *Individuele bedreigers van publieke personen in Nederland*. Den Haag.

- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (2009). *Evaluatie terrorismedreiging te Amsterdam op en rond 12 maart 2009*. Den Haag.
- Nelen, H., Leeuw, F., Bogaerts, S. (2010) *Antiterrorismebeleid en evaluatieonderzoek: framework, toepassing en voorbeelden*. WODC.
- Nota *Implementatie van de beleidsreactie op de evaluatie van het stelsel van speciale eenheden (commissie-Dessens)*, 6 juli 2009.
- Protocol Procedures totstandkoming en beëindiging van bevroezingsmaatregelen terrorisme.
- Raad van Hoofdcommissarissen, Opsporingsprotocol Contra-Terrorisme. Organisatorische afspraken over de opsporing van terrorisme door de Nederlandse politie voor de periode 1 juni 2008 – 1 juni 2011. Versie 1.0/2008.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2005). *Tussen oorlog en vrede*, kader voor een balans tussen vrijheidsrechten en veiligheid.
- Rapport van de Werkgroep gegevensverstrekking – burgemeesters (commissie-Holtslag) (2005). *Vaste verbindingen: Een advies aan de minister van BZK over de verstrekking van gegevens op het terrein van veiligheid door landelijke diensten aan burgemeesters*. Den Haag.
- Rapport van de commissie evaluatie antiterrorismebeleid (commissie-Suyver) (2009). *Naar een integrale evaluatie van antiterrorisemaatregelen*. Den Haag.
- Rathenau Instituut (2007) *Van privacyparadijs tot controlestaat? Misdaad- en terreurbestrijding in Nederland aan het begin van de 21^{ste} eeuw*.
- The Center on Global Counterterrorism Cooperation, on behalf of the Department of Foreign Affairs and International Trade (2009) *The G8's counterterrorism action group: a stock-taking and the need for reform*. Ottawa, Canada.
- Venice Commission, *report on counter-terrorism measures and human rights*, 5 July 2010.
- WODC (2006). *Eerste inventarisatie contraterrorismebeleid Duitsland, Frankrijk, Italië, Spanje, VK en VS – 'research in progress'*.
- WODC (2009). *De opsporing verruimd? De Wet opsporing terroristische misdrijven een jaar in werking*.
- WODC (2009). *Evaluatie tuchtrechtelijke handhaving Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme en haar voorlopers*.
- WODC (2009). *Signalen van terrorisme en de opsporingspraktijk: de Wet opsporing terroristische misdrijven twee jaar in werking*.
- WODC (2010). *Antiterrorismebeleid en evaluatieonderzoek: framework, toepassingen en voorbeelden*.

Literatuur

- Brouwer, J.G. (2006) *Van nachtbrakers tot terroristen, over persoonsgericht verstoren*. Rijksuniversiteit Groningen (oratie).
- Brouwer, J.G.; Wierenga, A.J. (2009) Bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid. *Openbaar Bestuur*, pp. 6-11.
- Butijn, H. Geen wettelijke basis voor verstoren terreurverdachten. *Trouw*, 8 juni 2007.
- Fassbender, B. (2006) Targeted Sanctions imposed by the UN Security Council and Due Process Rights. *International Organizations Law Review*, 3, pp. 437-485.
- Fijnaut, C.J.C.F. (2004) De herinrichting van het stelsel van speciale eenheden – de BBE'n, de AOE'en en de BSB – Advies aan de minister van Justitie.
- Goede, de M. (2007) *Literatuurstudie Terrorismefinanciering 2004-2006*. Rapport aan de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding.
- Goede, de M. (2006) De Nederlandse 'oorlog' tegen terrorismefinanciering in mondiaal perspectief. *Vrede en Veiligheid*, 35, 2.
- Graaf, de B. (2009) *Theater van de Angst: De strijd tegen terrorisme in Nederland, Duitsland, Italië en Amerika*. Amsterdam, Uitgeverij Boom.
- Hert de, P.J.A. & Weis, K.A.P.G. (2009) Terrorismelijsten en de paradox van de rechtsbescherming. *SEW Tijdschrift voor Europees en economisch recht*, 139.
- Krips, F. (2007) *Nieuwe strafwetgeving in woelige jaren van anti-terrorismebeleid*. In: Buitengewoon in dienst, een decennium wetgeving, Liber amicorum G. Roes, pp. 179-190.
- Krips, F. (2009) *Over de bruikbaarheid van AIVD-informatie in strafzaken*. In: Preadviezen 2009, Uitgeverij Boom.
- Kuijper, M. (2005) *Van Lawless tot een rechtmatige bestrijding van terrorisme*. Nijmegen. Wolf Legal Publishers.
- Kwakman, N.J.M. (2010) *Terrorismebestrijding*. Deventer, Uitgeverij Kluwer.
- Loof, J.P. (2006) Persoonsgericht verstoren: over terrorismebestrijding, bestuurlijk pesten, legaliteitsgebrek en gezagslacunes. *NJCM-Bulletin*, pp. 639-641.
- Loosvelt, M. (2009) *Terrorismelijsten: Heiligt het doel de middelen?*
- Maaskantlezing 2009, prof. mr. E. Myjer, *Terrorismebestrijding en mensenrechten; kan dat wel samen?* Juridische Hogeschool Avans-Fontys.
- Muller, E.R., Rosenthal, U., Wijk de, R. (2008) *Terrorisme. Studies over terrorisme en terrorismebestrijding*. Deventer, Uitgeverij Kluwer.
- Petit, S. (2008) *De van rechtswege verboden (terroristische) organisatie*.
- Tappeiner, I. (2005) The fight against terrorism. The list and the gaps. *Utrecht Law Review*, 1, 1, 97-125.
- Woude, M.H.A. van der (2009) Brede benadering terrorismebestrijding. *Openbaar bestuur*, 11, 2-5.

- Woude, M.H.A. van der (2010) *Wetgeving in de veiligheidscultuur. Totstandkoming van antiterrorismewetgeving in Nederland bezien vanuit maatschappelijke en (rechts)politieke context*, Den Haag, Uitgeverij Boom.

Officiële publicaties (nationaal)

- Aanwijzing persoon jegens wie Sanctieregeling terrorisme 2007-II van toepassing is, 18 december 2007.
- Eerste Kamer vergaderjaar 2005-2006, 30 566, nr. B.
- Eerste Kamer vergaderjaar 2010-2011, 32 417, nr. A.
- Handelingen II, 2010/11, vergaderingsnummer 27.
- Intrekking Sanctieregeling terrorisme 2002-III, 29 januari 2007.
- Intrekking Sanctieregeling terrorisme 2003, 29 juli 2003.
- Intrekking Sanctieregeling terrorisme 2004, 14 augustus 2004.
- Intrekking Sanctieregeling terrorisme 2006, 29 januari 2007.
- Sanctieregeling Taliban en Afghanistan 2001-III, 8 november 2001.
- Sanctieregeling terrorisme 2003, 3 april 2003.
- Sanctieregeling terrorisme 2004, 8 juli 2004.
- Sanctieregeling terrorisme 2006, 3 april 2006.
- Sanctieregeling terrorisme 2007, 21 februari 2007.
- Sanctieregeling terrorisme 2007-II, 18 december 2007.
- Tweede Kamer vergaderjaar 2001-2002, 27 925, nr 16.
- Tweede Kamer vergaderjaar 2002-2003, 27 925, nr. 94.
- Tweede Kamer vergaderjaar 2003-2004, 27 925, nr. 123.
- Tweede Kamer vergaderjaar 2005-2006, 28 764, nr.8.
- Tweede Kamer vergaderjaar 2006-2007, 28 764, nr. F.
- Tweede Kamer vergaderjaar 2007-2008, 28 764, nr. I.
- Tweede Kamer vergaderjaar 2008-2009, 28 764, nr. P.
- Tweede Kamer vergaderjaar 2003-2004, 29 754, nr. 1.
- Tweede Kamer vergaderjaar 2003-2004, 29 754, nr. 5.
- Tweede Kamer vergaderjaar 2004-2005, 29 754, nr. 21.
- Tweede Kamer vergaderjaar 2004-2005, 29 754 nr. 23.
- Tweede Kamer vergaderjaar 2004-2005, 29 754, nr. 24.
- Tweede Kamer vergaderjaar 2005-2006, 29 754, nr. 29.
- Tweede Kamer vergaderjaar 2005-2006, 29 754, nr. 60.
- Tweede Kamer vergaderjaar 2005-2006, 29 754, nr. 64.
- Tweede Kamer vergaderjaar 2006-2007, 29 754, nr. 83.
- Tweede Kamer vergaderjaar 2006-2007, 29 754, nr. 100.
- Tweede Kamer vergaderjaar 2006-2007, 29 754, nr. 104.
- Tweede Kamer vergaderjaar 2007-2008, 29 754, nr. 124.
- Tweede Kamer vergaderjaar 2007-2008, 29 754, nr. 126.
- Tweede Kamer vergaderjaar 2007-2008, 29 754, nr. 133.
- Tweede Kamer vergaderjaar 2008-2009, 29 745, nr. 164.

- Tweede Kamer vergaderjaar 2009-2010, 29 754, nr. 170.
- Tweede Kamer vergaderjaar 2009-2010, 29 754, nr. 185.
- Tweede Kamer vergaderjaar 2006-2007, 29 854, nr. 18.
- Tweede Kamer vergaderjaar 2007-2008, 29 854, nr. 22.
- Tweede Kamer vergaderjaar 2007-2008, 29 854, nr. 23.
- Tweede Kamer vergaderjaar 2006-2007, 29 924, nr. 16.
- Tweede Kamer vergaderjaar 2005-2006, 30 566, nr. 3.
- Tweede Kamer vergaderjaar 2005-2006, 30 566, nr. 4.
- Tweede Kamer vergaderjaar 2006-2007, 30 566, nr. 13.
- Tweede Kamer vergaderjaar 2006-2007, 30 800, VII, nr. 53.
- Tweede Kamer vergaderjaar 2006-2007, 30 977, nr. 1.
- Tweede Kamer vergaderjaar 2008-2009, 30 977, nr. 22.
- Tweede Kamer vergaderjaar 2009-2010, 31 051, nr. 5.
- Tweede Kamer vergaderjaar 2008/09, 31 700 V, nr. 95.
- Tweede Kamer vergaderjaar 2009-2010, 32 360, VII, nr. 1.
- Wijziging Sanctieregeling terrorisme 2002-III, 31 oktober 2002.

Officiële publicaties (internationaal)

- Gemeenschappelijk Standpunt van de Raad, 27 december 2001, 2001/930/GBVB.
- Gemeenschappelijk Standpunt van de Raad, 27 december 2001, 2001/931/GBVB.
- Kaderbesluit van de Raad, 13 juni 2002, 2002/475/JBZ.
- Security Council Resolution 1267, 15 oktober 1999.
- Security Council Resolution 1333, 19 december 2000.
- Security Council Resolution 1373, 28 september 2001.
- Security Council Resolution 1390, 16 januari 2002.
- Security Council Resolution 1455, 17 januari 2003.
- Security Council Resolution 1526, 30 januari 2004.
- Security Council Resolution 1730, 19 december 2006.
- Security Council Resolution 1735, 22 december 2006.
- Security Council Resolution 1787, 10 december 2007.
- Security Council Resolution 1805, 20 maart 2008.
- Verordening (EG) nr. 2580/2001 van de Raad, 27 december 2001.

Websites

- www.aivd.nl
- www.europeesanhoudingsbevel.nl
- www.homeoffice.gov.uk/counter-terrorism/uk-counter-terrorism-strat/
- www.nctb.nl

Bijlage D

Overzicht en
samenvattingen van
evaluatierapporten
van antiterrorisme-
maatregelen

Titel evaluatierapport	Onderzoekers	Datum
De veiligheid en beveiliging van Pim Fortuyn: feiten en verantwoordelijkheden	Commissie Feitenonderzoek veiligheid en beveiliging Pim Fortuyn (commissie-Van den Haak)	17 december 2002
De herinrichting van het stelsel van speciale eenheden – de BBE'n, de AOE'en en de BSB – Advies aan de minister van Justitie	Prof. dr. Fijnaut	25 mei 2004
De AIVD in verandering	Commissie Bestuurlijke evaluatie AIVD (commissie-Havermans)	16 november 2004
Advies aan de minister van Justitie inzake het rapport 'De herinrichting van het stelsel van speciale eenheden'	Commissie van advies inzake het rapport "De herinrichting van het stelsel van speciale eenheden" (commissie-Van Eck)	18 november 2004
Gebruik van grenscontroles bij terrorismebestrijding	Algemene Rekenkamer	28 september 2005
Vaste verbindingen: Een advies aan de minister van BZK over de verstrekking van gegevens op het terrein van veiligheid door landelijke diensten aan burgemeesters	Werkgroep Gegevensverstrekking (commissie-Holtslag)	November 2005
Toezietsrapport inzake het onderzoek van de Commissie van Toezicht naar de rechtmatigheid van de uitvoering van een contraterorisme operatie van de AIVD	CTIVD	15 februari 2006
Toezietsrapport inzake het onderzoek van de Commissie van Toezicht naar de door de AIVD uitgebrachte ambtsberichten in de periode van januari 2004 tot oktober 2005	CTIVD	31 mei 2006
Eerste inventarisatie contraterorismebeleid Duitsland, Frankrijk, Italië, Spanje, VK en VS – 'research in progress'.	WODC	12 juli 2006
U bent herkend: Aantreden en optreden van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding NCTb	Prof. dr. Bekke & Prof. De Vries	7 januari 2007
Toezietsrapport inzake het onderzoek van de Commissie van Toezicht naar de Contraterorisme Infobox	CTIVD	21 februari 2007
Toezietsrapport inzake het onderzoek van de Commissie van Toezicht naar de samenwerking tussen de AIVD en de Regionale Inlichtingendiensten resp. de Koninklijke Marechaussee	CTIVD	19 december 2007
Toezietsrapport inzake de afwegingsprocessen van de AIVD met betrekking tot Mohammed B.	CTIVD	13 februari 2008

Titel evaluatierapport	Onderzoekers	Datum
Advies van de Commissie ter evaluatie van de herinrichting van het stelsel van speciale eenheden aan de minister van Justitie, de minister van BZK en de minister van Defensie	Commissie ter evaluatie van de herinrichting van het stelsel van speciale eenheden (commissie-Dessens)	22 april 2008
Bestrijden witwassen en terrorismefinanciering	Algemene Rekenkamer	16 mei 2008
Alerteringsysteem Terrorismebestrijding	Algemene Rekenkamer	30 mei 2008
Report by the commissioner for human rights Mr. Thomas Hammarberg on his visit to the Netherlands 21-25 September 2008	Raad van Europa	11 maart 2009
De opsporing verruimd? De Wet opsporing terroristische misdrijven een jaar in werking	WODC	18 mei 2009
Toezicht en inzicht: een helder denkraam	Evaluatiecommissie Bureau Financieel Toezicht	Augustus 2009
Onderzoek functioneren Stelsel Bewaken en Beveiligen Koninginnedag 2009	NCTb	September 2009
Evaluatie terrorismedreiging te Amsterdam op en rond 12 maart 2009	NCTb	21 september 2009
Evaluatie tuchtrechtelijke handhaving Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme en haar voorlopers	WODC	20 oktober 2009
Signalen van terrorisme en de opsporingspraktijk: de Wet opsporing terroristische misdrijven twee jaar in werking	WODC	15 december 2009
Antiterrorismebeleid en evaluatieonderzoek: framework, toepassingen en voorbeelden	WODC	April 2010

Titel evaluatierapport	Onderzoekers	Datum
De veiligheid en beveiliging van Pim Fortuyn: Feiten en verantwoordelijkheden	Commissie Feitenonderzoek veiligheid en beveiliging Pim Fortuyn (commissie-Van den Haak)	17 december 2002
<p>Het kabinet heeft naar aanleiding van de moord op Pim Fortuyn de commissie Feitenonderzoek veiligheid en beveiliging Pim Fortuyn ingesteld. De onderzoeksperiode liep van 20 augustus 2001 – de dag waarop Fortuyn aankondigde mee te doen aan de verkiezingen voor de Tweede Kamer – tot en met 6 mei 2002 – de dag van de moordaanslag op Fortuyn.</p> <p><i>Bevindingen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Het bestaande stelsel van persoonsbeveiliging, dat bestaat uit een algemeen en bijzonder stelsel, is erg ingewikkeld georganiseerd (gespreide verantwoordelijkheden en gebrek aan professionaliteit van de overheid met betrekking tot de advisering over persoonsbeveiliging). • De genoemde relatief ernstige incidenten en de context waarin zij zich afspeelden waren op zichzelf voldoende reden om Fortuyn in de loop van februari - april 2002 te voorzien van een vorm van persoonsbeveiliging. Op 26 maart 2002 oordeelde de TEC dat Fortuyn tot het domein van de Circulaire 1999 behoorde. • Fortuyn heeft geen persoonsbeveiliging gekregen als gevolg van enerzijds de weinig coöperatieve instelling van Fortuyn zelf op dit punt en anderzijds de gebrekkige organisatie van de overheid inzake de beveiliging van personen (meldingen van incidenten werden niet doorgeven aan landelijke diensten, landelijke diensten hebben de regionale diensten niet geraadpleegd, de BVD en het KLPD verzuimden een echte dreigingsanalyse met betrekking tot Fortuyn te maken op verzoek van de minister van BZK, de zaak werd niet op de voet gevolgd door bevoegde diensten en instanties). • Het is niet vanzelfsprekendheid dat als Fortuyn beveiligd zou zijn geweest, de moord voorkomen had kunnen worden. <p>De commissie beveelt aan het bestaande stelsel van persoonsbeveiliging te integreren, professionaliseren en moderniseren. Concreet gaat het om onder andere de aanstelling van een landelijke beveiligingscoördinator die is ondergebracht bij het Ministerie van Justitie om de verantwoordelijkheid voor advisering en uitvoering vanuit één centraal punt te coördineren; het afschaffen van de TEC; en het specificeren van categorieën personen die in aanmerking komen voor beveiliging.</p>		

Titel evaluatierapport	Onderzoekers	Datum
De herinrichting van het stelsel van speciale eenheden – de BBE'n, de AOE'en en de BSB – Advies aan de minister van Justitie	Prof. dr. Fijnaut	25 mei 2004
<p>In 2001 werd door de BELCOM geconcludeerd dat een herbezinning op de taakuitvoering van de BBE'n noodzakelijk was. In het Actieplan terrorismebestrijding en veiligheid en in de vijfde voortgangsrapportage werd melding gemaakt van een traject waarbij de ministeries van Justitie en van BZK doende waren de BBE'n te bezien. In het kader hiervan is professor Fijnaut in november 2003 verzocht een advies te geven over de vraag in hoeverre de inrichting, de aansturing en het optreden van speciale eenheden nog wel in alle opzichten beantwoordt aan de eisen van deze tijd.</p> <p>Fijnaut concludeert dat er onvoldoende organisatorische, operationele en personele samenhang tussen de bestaande speciale eenheden bestaat om in alle denkbare omstandigheden op een geïntegreerde manier op te kunnen treden. Fijnaut acht het daarom noodzakelijk het bestaande stelsel te hervormen. Enerzijds door de oprichting van een DSI bij het KLPD, waarin de BBE'n – tot op zekere hoogte – worden geïncorporeerd, en anderzijds door een vereenvoudiging en professionalisering van de aansturing van en de bevelvoering over de betrokken eenheden tot op het hoogste niveau.</p>		

Titel evaluatierapport	Onderzoekers	Datum
De AIVD in verandering	Commissie Bestuurlijke evaluatie AIVD (commissie-Havermans)	16 november 2004

Naar aanleiding van een debat in de Tweede Kamer op 23 oktober 2003 heeft de minister van BZK toegezegd een bestuurlijke evaluatie van de AIVD te laten verrichten. Daartoe is per 17 maart 2004 de commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD ingesteld. Zij had tot taak een bestuurlijke evaluatie te maken met betrekking tot de wettelijke taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en middelen van de AIVD en de wijze waarop de AIVD daar in de aan verandering onderhevige praktijk mee omgaat.

Bevindingen:

- De AIVD beschikt over onvoldoende middelen om alle taken volwaardig uit te voeren en te voldoen aan de uiteenlopende verwachtingen van betrokkenen.
- De samenwerking tussen directies en teams van de AIVD en tussen de AIVD en andere organisaties binnen de veiligheidsketen, met name de politie, is niet optimaal.
- De sturing van de AIVD is fragmentarisch en onduidelijk.
- Het ontbreekt aan een controlerend orgaan om de organisatie en het functioneren van de AIVD regelmatig te controleren.
- De structuur van terrorismebestrijding in Nederland is te complex, wat ten koste gaat van de operationele slagkracht.
- De AIVD beschikt over meer informatie dan hij naar buiten brengt als gevolg van het strikt interpreteren van het ‘need to know’-principe. Dit gaat ten koste van de legitimiteit van de AIVD.
- De AIVD is te weinig gericht op externe exploitatie van de verzamelde informatie.

Aanbevelingen:

- De AIVD dient alle huidige taken in de toekomst te blijven verrichten. De commissie acht een uitbreiding van bijzondere bevoegdheden niet noodzakelijk, anders dan reeds opgenomen in voorgestelde wetswijzigingen.
- De AIVD moet in kwantitatieve en kwalitatieve zin groeien om alle taken op een verantwoorde en volwaardige manier te kunnen uitvoeren. Vooral ten aanzien van de A-taak en de D-taak.
- De AIVD dient ten aanzien van al zijn taken gestuurd te worden door één minister, de minister van BZK.
- De controle op de AIVD kan versterkt worden door de commissie van toezicht de formele mogelijkheid te geven tot onderzoek naar de organisatie en het functioneren van de AIVD. Daartoe dient hij kwantitatief versterkt te worden en multidisciplinair te worden samengesteld.
- De samenwerking tussen de AIVD en anderen op het terrein van terrorismebestrijding dient sterk te worden verbeterd, zowel ten aanzien van de informatie-uitwisseling en de informatieanalyse als ten aanzien van de operationele consequenties die daaruit voortvloeien. Ook de internationale samenwerking met collega-diensten en anderen dient te worden verbeterd, door onder andere meer liaisons in het buitenland te plaatsen. De interne samenwerking tussen directies en teams kan versterkt worden door onder andere een verbetering van de informatie-uitwisseling, meer centrale sturing en integraal overzicht binnen de AIVD.

Titel evaluatierapport	Onderzoekers	Datum
<p>Advies aan de minister van Justitie inzake het rapport 'De herinrichting van het stelsel van speciale eenheden'</p>	<p>Commissie van advies inzake het rapport 'De herinrichting van het stelsel van speciale eenheden' (commissie-Van Eck)</p>	<p>18 november 2004</p>
<p>Naar aanleiding van het rapport van professor Fijnaut hebben de ministers van Justitie, van BZK en van Defensie de commissie-Van Eck ingesteld om een inhoudelijk advies uit te brengen over de voorgestelde keuzes en haalbaarheid van het voorstel tot herziening van het stelsel.</p> <p>De commissie onderschrijft in de kern de aanbevelingen van Fijnaut, waaronder het voorstel tot oprichting van de DSI en de vereenvoudiging van het aansturingmodel. Ten aanzien van het onderbrengen van de bestaande eenheden in de nieuwe dienst, komt de commissie op een aantal onderdelen tot andere keuzes. In tegenstelling tot Fijnaut, die voorstelde alle speciale eenheden beheersmatig onder te brengen bij de DSI, stelt de commissie Van Eck dat de beheersmatige verantwoordelijkheid voor de BBE-M bij het Korps Mariniers moet blijven. De commissie verschilt tevens van mening met Fijnaut om de BSB op te splitsen. De commissie geeft aan dat zo lang de KMar belast blijft met de huidige taken zij dient te beschikken over de functionaliteiten zoals deze thans zijn ondergebracht bij de BSB van de KMar. Dit geldt niet ten aanzien van de AOE-capaciteit van de KMar. De commissie is het met Fijnaut eens dat de KMar een beroep kan doen op het gezamenlijk stelsel van aanhoudingseenheden. Zij is echter wel van mening dat pas sprake kan zijn van opheffing wanneer de bezetting van de AOE'en van de regiokorpsen op peil is. Gezien de ontwikkelingen rond de terroristische dreiging, dringt de commissie aan op spoed bij de (politieke) besluitvorming over de aanbevelingen.</p>		

Titel evaluatierapport	Onderzoekers	Datum
Gebruik van grenscontroles bij terrorismebestrijding	Algemene Rekenkamer	28 september 2005
<p>Het past binnen de strategie van de Algemene Rekenkamer (AR) om onderzoek te doen naar het presteren en functioneren van het openbaar bestuur. Het thema veiligheid, waaronder terrorismebestrijding, is één van de thema's waar de AR onderzoek naar verricht. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van maart tot en met december 2004. Grenscontrole is één van de instrumenten om terroristische aanslagen te voorkomen. Omgekeerd is terrorismebestrijding slechts één van de doelen van grenscontrole. De AR hanteerde in dit onderzoek de volgende probleemstelling: 'Is er sprake van een, in het licht van terrorismebestrijding, in opzet en werking sluitende controle aan de Nederlandse buitengrenzen?'</p> <p>De AR constateert dat de wet- en regelgeving en de uitvoering met betrekking tot grenscontroles niet zijn toegesneden op een rol in terrorismebestrijding. Beide lijken te zijn ingegeven door een historisch onderscheid tussen controle op goederen en controle op personen. Dit leidt ertoe dat er geen zicht is op de totale vervoersstroom van personen en goederen en daardoor is er geen sluitende controle aan de Nederlandse buitengrenzen. Van een sluitende controle is volgens de AR namelijk sprake als de gehele vervoersstroom in beeld is en in zijn geheel of deels, op basis van risicoanalyse, aan controle wordt onderworpen. Tevens moet de kwaliteit van deze controles zodanig zijn dat slechts een aanvaardbaar risico wordt gelopen. Daarnaast constateert de AR dat op diverse punten een sturend kader ontbreekt, informatie-uitwisseling tussen grensbewakingsdiensten niet structureel plaatsvindt en een risicogerichte aanpak bij grenscontroles onvoldoende is ontwikkeld.</p> <p>De AR beveelt de betrokken bewindspersonen aan, gecoördineerd en gemotiveerd aan te geven welk handhavingsniveau zij passend vinden voor de Nederlandse grenzen en hoe zij willen omgaan met de zwakke plekken in het systeem van grenscontroles. Samen met de uitvoeringsorganisaties dient te worden gestreefd naar het verbeteren van hun informatiepositie en het verbeteren van het gebruik van risicoanalyses en evaluatiebevindingen. Het kabinet heeft de aanbevelingen overgenomen en voert deze thans uit binnen het Programma Vernieuwing Grensmanagement (PVGGM).</p>		

Titel evaluatierapport	Onderzoekers	Datum
Vaste verbindingen: Een advies aan de minister van BZK over de verstrekking van gegevens op het terrein van veiligheid door landelijke diensten aan burgemeesters	Werkgroep Gegevensverstrekking (commissie-Holtslag)	November 2005
<p>De aanleiding voor het onderzoek zijn enkele situaties die zich in het verleden hebben voorgedaan waarbij vragen zijn gerezen over de informatieverstrekking van diverse landelijke instanties aan burgemeesters. Voorbeelden van deze situaties zijn het AIVD-onderzoek naar de zogenoemde Hofstadgroep in Amsterdam en de aanhouding van enkele leden van deze groep in Den Haag. Na overleg met het Korpsbeheerdersberaad heeft de minister van BZK een werkgroep ingesteld om hem te adviseren over de wijze waarop de gegevensverstrekking door landelijke diensten aan de burgemeesters kan worden verbeterd.</p> <p>De werkgroep heeft zich geconcentreerd op de verstrekking van gegevens op het terrein van islamitisch terrorisme en radicalisering door landelijk diensten (in het bijzonder de AIVD) aan het lokale bestuur (in het bijzonder de burgemeester). Voor gemeenten is bij het tegengaan van deze dreigingen een brede taak weggelegd. Voor algemene informatie over onder meer trends, fenomenen en dreigingsbeelden en specifieke informatie over personen en organisaties die een rol spelen bij radicalisering of terrorisme, is de burgemeester mede afhankelijk van informatie van landelijke diensten en organisaties. De werkgroep geeft aan dat de algemene eisen van zorgvuldigheid in interbestuurlijke betrekkingen als uitgangspunt moeten dienen. Dit houdt in dat overheden elkaar actief en tijdig dienen te informeren over zaken die hen aangaan. Daarnaast stelt de werkgroep dat verdere optimalisatie van de gegevensuitwisseling niet zozeer een kwestie is van wet- en regelgeving, maar van cultuur en werkwijze. De werkgroep benadrukt het belang van bestuurlijke wil tot samenwerking en het verder doen groeien van onderling vertrouwen. Tot slot stelt de werkgroep dat over de rol van korpschefs nadere afspraken dienen te worden gemaakt. De aanbevelingen zijn door de minister van BZK integraal overgenomen.</p>		

Titel evaluatierapport	Onderzoekers	Datum
Toezichtsrapport inzake het onderzoek van de Commissie van Toezicht naar de rechtmatigheid van de uitvoering van een contraterorisme operatie van de AIVD	CTIVD	15 februari 2006
<p>In het kader van haar taak bedoeld in artikel 64 van de Wiv 2002 heeft de commissie een onderzoek verricht naar de rechtmatigheid van de uitvoering van een contraterorisme-operatie van de AIVD. De operatie behelst de inzet van een agent in het kader van een onderzoek naar een (islamitisch) terroristisch netwerk.</p> <p><i>Bevindingen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • De operatie wordt binnen de marges van de Wiv 2002 en met de nodige zorgvuldigheid uitgevoerd. • De inzet van bijzondere bevoegdheden jegens personen op wie het onderzoek zich richt, voldoet aan de wettelijke vereisten van noodzakelijkheid, subsidiariteit en proportionaliteit. • De verlengingen van de toestemming voor de inzet van de agent ontbreken enige malen. <p><i>Aanbevelingen (betreft een niet-limitatieve opsomming en zijn hoofdzakelijk procedureel van aard):</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • De AIVD dient – wanneer mogelijk – een instructie in de vorm van een van tevoren vastgelegd kader, dat in een vroeg stadium met de agent kan worden besproken, op te stellen. • Door middel van een AMvB (voor de AIVD) dient de verplichting te worden opgenomen om bij het voornemen van de dienst aan een agent toestemming te verlenen voor het plegen van een strafbaar feit, overleg te voeren met de LOvJ. <p>Deze aanbevelingen zullen door de minister van BZK worden overgenomen. Zij plaatst alleen kanttekeningen bij de verplichting tot het voeren van overleg met de LOvJ en wijst er op dat de Wiv 2002 de LOvJ geen bevoegdheid of verantwoordelijkheid geeft. Bovendien kunnen AIVD-agenten onder meer als gevolg van de vergroting van het bereik van het materieel strafrecht op het terrein van terrorisme dusdanig vaak strafbare feiten plegen dat daarover niet altijd overleg kan en hoeft plaats te vinden met het OM.</p>		

Titel evaluatierapport	Onderzoekers	Datum
Toezichtsrapport inzake het onderzoek van de Commissie van Toezicht naar de door de AIVD uitgebrachte ambtsberichten in de periode van januari 2004 tot oktober 2005	CTIVD	31 mei 2006
<p>De CTIVD heeft onderzocht of de tussen 1 januari 2004 en 1 oktober 2005 door de AIVD verzonden ambtsberichten in overeenstemming met de wet en op behoorlijke en zorgvuldige wijze tot stand zijn gekomen. Het eindoordeel van de commissie luidt dat dit het geval is.</p> <p><i>Bevindingen en aanbevelingen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • De inhoud van de onderzochte ambtsberichten wordt onderbouwd door de bij de AIVD beschikbare gegevens. De vaststelling van de betrouwbaarheid door de AIVD van de informatie die ten grondslag ligt aan het ambtsbericht is voldoende gewaarborgd. De AIVD vermeldt echter niet altijd een aanduiding omtrent de mate van betrouwbaarheid in het ambtsbericht. De commissie dringt erop aan dat de AIVD consequent een aanduiding omtrent de mate van betrouwbaarheid van de informatie in het ambtsbericht vermeldt. • De AIVD gaat zorgvuldig om met zijn geheimhoudingsplicht bij het opstellen van het ambtsbericht. • De inzet van bijzondere bevoegdheden bij het verkrijgen van de aan het ambtsbericht ten grondslag liggende informatie, beantwoordt aan de wettelijke vereisen waaronder de eisen van noodzakelijkheid, subsidiariteit en proportionaliteit. De interne regelgeving van de AIVD omtrent de rapportage van een ontmoeting tussen de AIVD en een van zijn agenten wordt niet door alle medewerkers van de dienst nageleefd, waardoor de verslaglegging van ontmoetingen met agenten op verschillende wijzen plaatsvindt. De commissie beveelt aan om de interne regelgeving met betrekking tot de verslaglegging na te leven. • Alle in de onderzoeksperiode verzonden ambtsberichten zijn op een wettelijke grond en in overeenstemming met het noodzakelijkheidbeginsel verstrekt. • De communicatie met het OM inzake ambtsberichten is in overeenstemming met de wet en op praktische en duidelijke wijze vormgegeven. • Voor de gegevensverstrekking aan de IND is geen duidelijke, van tevoren vastgestelde lijn aanwezig omtrent de wijze waarop met de IND over de (achterliggende dossiers bij de) ambtsberichten wordt gecommuniceerd. De commissie beveelt de AIVD aan een sluitende afspraak te maken over de wijze waarop met de IND over ambtsberichten wordt gecommuniceerd en een regeling te treffen waarbij, gelijk aan de LOvJ bij het OM, een vaste functionaris bij de IND wordt aangewezen voor het contact betreffende ambtsberichten. • De AIVD voldoet aan de protocolplicht om van de verstrekking van persoonsgegevens in ambtsberichten een aantekening te maken, door het hanteren van een digitaal archief. De AIVD houdt echter niet standaard bij wie inzage heeft gehad in het achterliggende dossier. De commissie beveelt aan hiervan een overzicht bij te houden. 		

Titel evaluatierapport	Onderzoekers	Datum
Eerste inventarisatie contraterrorismebeleid Duitsland, Frankrijk, Italië, Spanje, VK en VS – ‘research in progress’.	WODC	12 juli 2006

Deze inventarisatie betreft een toezegging van het kabinet aan de Tweede Kamer in antwoord op vragen die zijn gesteld naar aanleiding van de brief van 24 januari 2005 (29 754, nr. 5) van de minister van BZK aan de Tweede Kamer. Voor het verkrijgen van een inzicht in de werkzaamheid van het beleid op het terrein van radicalisering en terrorismebestrijding, heeft de NCTb het WODC verzocht een eerste inventarisatie uit te voeren naar de contraterrorismemaatregelen die tot begin 2006 zijn getroffen in Duitsland, Frankrijk, Italië, Spanje, het VK en de VS.

Uit het in dit rapport gegeven overzicht van contraterrorismebeleid komen verschillende ‘beleidsstijlen’ naar voren, die mogelijk deels gerelateerd zijn aan de eerdere ervaringen met terrorisme en aan de (bestuurlijke) tradities in een bepaald land. In alle landen worden repressieve maatregelen genomen door nieuwe strafbaarstellingen en verruiming van opsporingsmogelijkheden. Het fenomeen van radicalisering van met name jonge moslims (en de rol van internet daarbij) wordt onderkend in alle onderzochte landen. Een verschil in benadering van radicalisering tussen de onderzochte landen betreft het moment waarop geprobeerd wordt in te grijpen in het proces. Daarnaast verschilt de mate waarin verschillende landen voorlichting aan het publiek geven over hun contraterrorismebeleid en het publiek hierin proberen te betrekken sterk. Met het VK lijkt Nederland het meest vergaande informatiebeleid te hebben. De Verenigde Staten en ook het Verenigd Koninkrijk hebben een internationale aanpak van radicalisering ontwikkeld, waarbij de assumptie is dat het terugdringen van slechte leefomstandigheden en lokale conflicten de voedingsbodem voor extremisme kan verminderen. In de meeste landen, met uitzondering van het VK, zijn speciale organen opgericht om de bestrijding van terrorisme te coördineren. De indruk bestaat dat in alle landen door de overheid regelgeving is ontwikkeld en structuren zijn opgezet om de vitale infrastructuur te beschermen bij dreiging van of het zich daadwerkelijk voordoen van een terroristische aanslag. De bestrijding van terrorisme met wettelijke instrumenten is in grote lijnen hetzelfde voor de verschillende landen. Ook met betrekking tot bijzondere opsporingsmethoden bestaan geen specifieke verschillen tussen de onderzochte landen. Er bestaan wel verschillende bepalingen met betrekking tot het thema preventieve hechtenis. Het VK hanteert als enige land ook bestuurlijke maatregelen. Privacy-issues spelen in alle landen in relatie met zaken als dataretentie en sleepnetonderzoeken. Met de nieuwe wet van 2006 lijkt ook in Frankrijk sprake te gaan zijn van een verschuiving naar databases ten opzichte van de traditie waarin de ‘human intelligence’ sterk benadrukt werd. Er lijkt daarmee sprake van een zekere technologisering van het inlichtingenwerk. Op het moment van onderzoek waren er nog nauwelijks evaluaties van maatregelen die getroffen zijn na september 2001. Duidelijk is dat het staande beleid in de onderzochte landen met name bestaat uit ‘emergency measures’ en dat geen sprake is van ‘evidence-based policy making’.

De onderzoekers bevelen aan in evaluatieonderzoek ook de vraag te betrekken of alle maatregelen die door beleidsmakers worden ontwikkeld, daadwerkelijk tot implementatie leiden. Daarnaast wordt aanbevolen de beleidsassumpties op te sporen en te systematiseren door gebruik te maken van synthese van bestaand onderzoek, dat zich richt op de mechanismen die in het contraterrorismebeleid verondersteld worden te werken.

Titel evaluatierapport	Onderzoekers	Datum
U bent herkend: Aantreden en optreden van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding NCTb	Prof. dr. Bekke & Prof. De Vries	7 januari 2007
<p>De ministers van Justitie en BZK achten het gewenst om na ruim anderhalf jaar na de instelling van de NCTb een betrouwbaar beeld te verkrijgen over het functioneren en de effecten tot dusver van de NCTb-organisatie als coördinatie-instrument voor terrorismebestrijding.</p> <p>De NCTb wordt als een succesvolle doorbraak in de terrorismebestrijding beschouwd, met name als het gaat om het aanbrengen van structuur, afstemming en samenhang; het ontwikkelen van beleid; het creëren van een groot aantal producten en diensten; het verzorgen van voorlichting en informatie; en de opbouw, institutionalisering en aansturing van een nationaal stelstel van bewaking en beveiliging van objecten en personen. Kritiekpunten zijn er met name ten aanzien van de positionering; de onbalans tussen verantwoordelijkheden; het hybride karakter van de taakstelling; de informatieverschaffing; de crisisbeheersingsorganisatie; en (in mindere mate) het gebrek aan aanwezige ‘veldkennis’.</p> <p>De onderzoekers bevelen aan: de NCTb te plaatsen onder verantwoordelijkheid van één (coördinerende) minister die voldoende doorzettingsmacht heeft voor het gehele proces van terrorismebestrijding; de taak van de NCTb te continueren en te versterken, met name als het gaat om de functies van Kennis en Analyse, Regie, Beleid, Voorlichting en Bewaking/Beveiliging; de functie van Nationale Autoriteit Terrorismebestrijding te creëren door de taken uit te breiden tot alle fasen van terrorismebestrijding en meer bevoegdheden toe te kennen aan de NCTb; en de informatieverschaffing door inlichtingendiensten te verzekeren door bijvoorbeeld opname in de Wiv 2002.</p>		

Titel evaluatierapport	Onderzoekers	Datum
Toezichtsrapport inzake het onderzoek van de Commissie van Toezicht naar de Contraterrorisme Infobox	CTIVD	21 februari 2007
<p>Naar aanleiding van vragen die in het parlement en in de samenleving leven over de wijze van samenwerken in de CT Infobox en over de aard en de mogelijkheden van de CT Infobox, heeft de commissie besloten een onderzoek in te stellen. De commissie is van oordeel dat de verwerking van (persoons) gegevens in de CT Infobox beantwoordt aan de daarvoor gestelde vereisten (behoudens de gegevensverwerking van personen die ten onrechte op de lijst aan) en dat de CT Infobox in redelijkheid kan komen tot de uitgebrachte adviezen. De commissie is tevens van oordeel dat het opnemen van de CT Infobox in de Wiv 2002 het meest aangewezen is.</p> <p>De commissie acht het wenselijk om een wettelijke regeling te creëren voor de CT Infobox, het Coördinerend Beraad en de persoonsgerichte aanpak. Middels een wettelijke regeling en nadere regelgeving moet worden verduidelijkt wat de CT Infobox precies doet en wat de (on)mogelijkheden van de CT Infobox zijn; wat ieders rol en verantwoordelijkheden zijn; wat de rol van de CT Infobox is bij (het advies tot) een persoonsgerichte aanpak en bij het adviseren van derden; wat de rol van de NCTb in het Coördinerend Beraad is; en wat de rol van de minister van Defensie respectievelijk Justitie ten aanzien van de CT Infobox is. De commissie beveelt tevens aan om vastgestelde criteria betreffende het opnemen en verwijderen van (een groep van) personen van de lijst stringent toe te passen.</p>		

Titel evaluatierapport	Onderzoekers	Datum
Toezichtsrapport inzake het onderzoek van de Commissie van Toezicht naar de samenwerking tussen de AIVD en de Regionale Inlichtingendiensten respectievelijk de Koninklijke Marechaussee	CTIVD	19 december 2007
<p>De politiekorpsen en de KMar zijn ingevolge artikel 60 Wiv 2002 bevoegd om ten behoeve van de AIVD werkzaamheden te verrichten, op aanwijzing van het hoofd van de AIVD en onder verantwoordelijkheid van de minister van BZK. Bij de korpsen is deze bevoegdheid voornamelijk belegd bij de korpschef en de RID'en. Bij de KMar betreft dit de commandant van de KMar, de BD en de BSB. De commissie heeft onderzocht op welke wijze de samenwerking tussen de AIVD en de RID'en respectievelijk KMar in de praktijk verloopt.</p> <p>De samenwerking is mede dankzij het in september 2003 ingestelde project 'Keten en Kwaliteit AIVD-politie-RID' verbeterd, onder meer door de invoering van een samenwerkingsconvenant (Inlichtingenbehoefteplannen) tussen de AIVD en elk afzonderlijk politiekorps en de invoering van accountmanagers die de relatie met en de sturing van de RID'en door de AIVD zo goed mogelijk moeten laten verlopen. Ondanks deze verbeteringen constateert de commissie dat de (wettelijk voorgeschreven) operationele sturing van de RID'en door de daarvoor verantwoordelijke teams van de AIVD door veel RID'en als onvoldoende wordt ervaren. Dit geldt eveneens voor de aansturing van verschillende RID'en die bij eenzelfde onderzoek zijn betrokken. Daarnaast constateert de commissie dat er knelpunten bestaan omtrent de overlap tussen de taak van de RID om activiteiten ten behoeve van de AIVD te verrichten op grond van de Wiv 2002 en zijn taak inlichtingenwerk uit te voeren op het terrein van de openbare orde onder verantwoordelijkheid van de burgemeester. Deze overlap openbaart zich onder meer in het onderzoek naar radicalisering. Een reden voor de overlap is de gebrekkige regelgeving betreffende de openbare-orde-taak.</p> <p>De commissie beveelt de AIVD en RID'en aan middels een actieve houding de sturing van de RID'en door de AIVD van meer structuur te voorzien, bijvoorbeeld door het opzetten van een beter relatiebeheer of het aanstellen van RID-liasons. Daarnaast beveelt de commissie aan de overlap tussen de twee taken van de RID'en zo klein mogelijk te maken door onder meer duidelijkheid te creëren over de onderzoeksterreinen waarop de RID'en binnen de openbare-orde-taak actief mogen zijn. De commissie acht het een taak van de wetgever om de bevoegdheden van de RID'en binnen de openbare orde-taak nader te bezien.</p>		

Titel evaluatierapport	Onderzoekers	Datum
Toezichtsrapport inzake de afwegingsprocessen van de AIVD met betrekking tot Mohammed B.	CTIVD	13 februari 2008
<p>Naar aanleiding van de behoefte van het parlement om een onafhankelijk onderzoek, heeft de minister van BZK de CTIVD verzocht te onderzoeken of de AIVD op basis van de voor 2 november 2004 bij de AIVD beschikbare gegevens in redelijkheid tot de gemaakte afwegingen heeft kunnen komen met betrekking tot Mohammed B.</p> <p>De commissie stelt vast dat de AIVD vóór 2 november 2004 geen persoonsdossier van Mohammed B. heeft gemaakt waarin alle over hem bij de AIVD beschikbare gegevens op een geordende en overzichtelijke manier zijn samengebracht. Zelfs al had de AIVD dit wel gedaan, dan had nog steeds niet het beeld ontstaan van een persoon ten aanzien van wie het ernstige vermoeden bestaat dat hij direct betrokken is bij de voorbereiding van eventuele aanslagen. De beschikbare gegevens laten wel een groeiend belang zien om aandacht aan Mohammed B. te geven. De commissie is van oordeel dat de AIVD de rol van Mohammed B. in de Hofstadgroep heeft ondergewaardeerd en dat de gegeven aandacht vanaf het voorjaar van 2004 te gering was, gelet op zijn actieve en belangrijke rol in de Hofstadgroep en zijn gewelddadige uitstraling. De commissie heeft geen gegevens aangetroffen waaruit kan worden afgeleid dat de AIVD voor 2 november 2004 concrete kennis (zoals doelwit, plaats of datum) had van een ophanden zijnde aanslag op Theo van Gogh door Mohammed B. De commissie constateert dat de informatiehuishouding van de AIVD niet op orde was, dat er een beperkte personele bezetting was en dat de samenwerking tussen de AIVD en de RID Amsterdam-Amstelland niet optimaal was.</p>		

Titel evaluatierapport	Onderzoekers	Datum
<p>Advies van de Commissie ter evaluatie van de herinrichting van het stelsel van speciale eenheden aan de minister van Justitie, de minister van BZK en de minister van Defensie</p>	<p>Commissie ter evaluatie van de herinrichting van het stelsel van speciale eenheden (commissie-Dessens)</p>	<p>22 april 2008</p>
<p>De commissie-Dessens heeft in navolging van het kabinetsstandpunt van 2 juni 2005 het nieuwe stelsel van speciale eenheden geëvalueerd. Problemen die worden geconstateerd hebben voornamelijk betrekking op beperkingen in het voortzettingsvermogen, de samenwerking tussen de afzonderlijke eenheden en de beperkte inzet van de BBE'n. De BBE'n zijn na inwerkingtreding van het nieuwe stelsel tussen de tien en twintig keer ingezet, de AOE'en elk ongeveer driehonderd maal op jaarbasis. De beperkte inzet betekent niet dat nut en noodzaak van de BBE'n kan worden ontkend. De waarschijnlijkheid van de scenario's waar de BBE'n zich op richten is relatief laag, maar de ernst van dergelijke scenario's brengt met zich mee dat de overheid voorbereid dient te zijn. De commissie concludeert dat het stelsel nog steeds aansluit op het huidige dreigingsbeeld en naar behoren functioneert, en stelt derhalve de omvang en de gelaagde opbouw van het stelsel niet ter discussie. Zij doet vijftien aanbevelingen ter verbetering van het stelsel. Deze hebben onder andere betrekking op de (toekomstige) bezetting van de BBE'n, personeelsuitwisseling tussen de verschillende speciale eenheden en de verantwoordingsstructuur van oefeningen en inzetten van de DSI.</p>		

Titel evaluatierapport	Onderzoekers	Datum
Bestrijden witwassen en terrorismefinanciering	Algemene Rekenkamer	16 mei 2008
<p>De Algemene Rekenkamer (AR) heeft middels dit onderzoek beoordeeld of de ministers van BZK, Justitie en Financiën en de publieke organisaties die bij het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering betrokken zijn, de beoogde doelstellingen en de daarvan afgeleide prestaties hebben gerealiseerd.</p> <p>Ondanks de vele maatregelen die de betreffende ministers hebben getroffen om witwassen en terrorismefinanciering te bestrijden, vallen de prestaties tegen. Bij 48% van de feiten die gerelateerd kunnen worden aan terrorismefinanciering (terrorismefinanciering is geen zelfstandig strafbaar delict) legt de rechter een vrijheidsstraf op. Bij 38% van de zaken worden de verdachten vrijgesproken. Hierbij wordt opgemerkt dat het aantal feiten dat aan terrorismefinanciering gerelateerd kan worden, laag is: 85 tussen 2002 en medio 2007, waarvan slechts 46 feiten zijn gedagvaard. Witwassen en terrorismefinanciering worden nog onvoldoende voorkomen, de kans op ontdekking en bestraffing is klein en opsporingsdiensten en OM benutten de mogelijkheden die er zijn om crimineel vermogen te ontnemen, nog te weinig. De tegenvallende prestaties worden verklaard door: 1) beperkte capaciteit en deskundigheid bij sommige ketenpartners (vooral bij de politie en bij het toezicht op juridische dienstverleners door BFT); 2) gebrekkige informatie-uitwisseling tussen ketenpartners (met name door gebrekkig ketenbesef); 3) gebrek aan regie op de keten (onder andere door onvoldoende doelgerichte aansturing). Voor terrorismefinanciering is naast de meldingsplicht ook het toezicht op rechtspersonen van belang. Uit een analyse van het Financieel Expertise Centrum (FEC) bleek dat vooral stichtingen misbruikt kunnen worden voor terrorismefinanciering vanwege een gebrek aan transparantie over en toezicht op hun werkelijke activiteiten (Financiën, 2004). Geconcludeerd wordt dat het OM de benodigde capaciteit voor het structureel risicogericht toezicht houden op rechtspersonen nog niet heeft geregeld.</p> <p>De onderzoekers bevelen aan om realistische beleidsambities vast te stellen en de benodigde capaciteit, deskundigheid en prioriteit hierop af te stemmen; de deskundigheid op de verschillende vormen van financieel-economische criminaliteit meer dan nu te bundelen en dit tot expliciete taak van het FEC te maken; te waarborgen dat de relevante operationele informatie, die versnipperd is over de verschillende private en publieke organisaties binnen de handavingsketen, in een zo vroeg mogelijk stadium bij elkaar wordt gebracht. Voorts adviseren zij dat de verantwoordelijke ministers de regierol duidelijker op zich dienen te nemen en het FEC daarin een centrale rol te geven; en tot slot dat de ministers gezamenlijk een strategie opstellen met gemeenschappelijke afgewogen prioriteiten. Om te effectiviteit vast te kunnen stellen van het beleid betreffende de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering, bevelen de onderzoekers aan om in overleg met betrokken organisaties zinvolle prestatie-indicatoren op te stellen. Die kunnen gebruikt worden om meer inzicht te verkrijgen in de resultaten, de handavingsketen doelgericht aan te sturen en verantwoording aan de Kamer af te leggen over de behaalde prestaties.</p>		

Titel evaluatierapport	Onderzoekers	Datum
Alerteringsysteem Terrorismebestrijding	Algemene Rekenkamer	30 mei 2008
<p>Veiligheid en daarbinnen terrorismebestrijding is een van de drie onderzoeksdomeinen uit de Strategie 2004-2009 van de Algemene Rekenkamer (AR). Het onderzoek naar het Alerteringsysteem Terrorismebestrijding (ATb) komt voort uit dit strategische uitgangspunt. In het onderzoek is nagegaan of het ATb daadwerkelijk bijdraagt aan het snel treffen van maatregelen bij alertering. Geconcludeerd wordt dat het ontwerp van het ATb op hoofdlijnen voldoet aan de eisen, maar in de praktijk nog niet optimaal functioneert.</p>		
<p>De uitvoerbaarheid van de voorgenomen maatregelen is niet onderzocht doordat de ATb in de praktijk slechts één keer is getoetst. Praktische bruikbaarheid wordt middels oefeningen getoetst. Dit is een krachtig instrument om van te leren en verbeteringen aan te brengen. Het is echter nog niet waarneembaar dat partijen structureel lering trekken uit de gehouden oefeningen. De AR beveelt daarom de minister van Justitie aan ervoor te zorgen dat de leerpunten uit oefeningen worden benut voor verbeteringen in de opzet en uitvoering van het ATb.</p>		
<p>Naast het ATb, waarvan de coördinatie bij de minister van Justitie ligt, werkt de minister van BZK aan de bescherming van de vitale infrastructuur (BVI) en heeft hij het Nationaal Adviescentrum Vitale Infrastructuur (NAVI) opgericht. Uit het onderzoek blijkt dat lokale partijen en (bedrijfs)sectoren het naast elkaar bestaan van verschillende preventieve projecten of structuren voor verschillende soorten bedreigingen onduidelijk en onhandig vinden. De AR beveelt daarom aan de werkwijze van het ATb zoveel mogelijk aan te laten sluiten bij de BVI, in overeenstemming met de uitgangspunten in de Strategie Nationale Veiligheid. Het Ministerie van Justitie (de NCTb) zou hierbij als vakdepartement betrokken moeten blijven, terwijl het Ministerie van BZK de coördinerende taken voor zijn rekening zou kunnen nemen. Tevens blijkt uit het onderzoek van de AR dat de NCTb zijn regierol nog onvoldoende invult. De AR beveelt daarom de ministers van Justitie en BZK aan zorg te dragen voor de invulling van de rol van ketenregisseur, die vereist dat zicht wordt gehouden op de werking van het ATb, maatregelen worden genomen om het functioneren te verbeteren en wordt aangegeven wie waarvoor verantwoordelijk is.</p>		

Titel evaluatierapport	Onderzoekers	Datum
Report by the commissioner for human rights Mr. Thomas Hammarberg on his visit to the Netherlands 21-25 September 2008	Raad van Europa	11 maart 2009
<p>Van 21 tot 25 september 2008 heeft de commissaris voor de mensenrechten, de heer Hammarberg, een bezoek gebracht aan Nederland om de mensenrechten te beoordelen. De commissaris heeft onder andere de impact van het Nederlandse antiterrorismebeleid op de mensenrechten beoordeeld. Hoewel de commissaris begrijpt dat het de taak van de overheid is om de veiligheid van haar bevolking te beschermen, geeft hij aan zich zorgen te maken over verscheidene strafrechtelijke en bestuurlijke maatregelen die Nederland inzet ter bestrijding van terrorisme.</p> <p>Hammarberg wijst onder andere op het gebruik van brede en vage termen in strafrechtelijke wetgeving. Als voorbeeld noemt hij het gebruik van het begrip ‘aanwijzingen’ in de Wet ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven. Hij stelt dat onduidelijke termen kunnen leiden tot onverdedigbare beperkingen van de mensenrechten. De commissaris beveelt aan brede en vage termen te vermijden zodat voor burgers duidelijk wordt welk gedrag geoorloofd is. Met betrekking tot de Wet afgeschermd getuigen geeft hij aan zich zorgen te maken over het recht op een eerlijk proces. Hij benadrukt in dit verband het recht van de verdachte om volledig inzicht te krijgen in zijn zaak. Daarnaast stelt Hammarberg dat sommige Nederlandse antiterrorismemaatregelen het recht op privacy beperken en zodoende artikel 8 van EVRM schenden. Hij wijst in dit verband onder meer op de uitbreiding van bevoegdheden van politie, justitie en inlichtingendiensten, die zich de afgelopen jaren middels verschillende wetten heeft doorgezet. Hammarberg dringt erop aan dat persoonsgegevens alleen verzameld mogen worden wanneer dit absoluut noodzakelijk is voor een specifiek onderzoek. Tevens dient het verwerken van persoonsgegevens gebaseerd te zijn op specifieke regelgeving. Hij wijst erop dat het verboden is om persoonsgegevens te verzamelen op basis van bepaalde kenmerken zoals ras, religie of politieke overtuiging. Het verzamelen van persoonsgegevens van mensen die niet verdacht zijn van of betrokken zijn bij een misdrijf of een dreiging, als ook het verzamelen van informatie middels telefoon-tappen en het gebruik van dataprofilering-technieken, dient onderworpen te worden aan een strenge toets op proportionaliteit en noodzakelijkheid. Hammarberg maakt zich tot slot, met betrekking tot de strafrechtelijke maatregelen ter bestrijding van terrorisme, zorgen om de Wet ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven. Hammarberg maakt zich met name zorgen om de mogelijke schending van het recht op vrijheid, het recht op een eerlijk proces en het recht op privacy (artikel 5, 6 en 8 van het EVRM). Hij geeft aan dat deze wet veel kritiek heeft gekregen van ngo’s vanwege de eerdergenoemde vage terminologie en vergaande bevoegdheden van justitiële organen. Ook met betrekking tot bestuurlijke maatregelen wijst Hammarberg op de ruim geformuleerde termen in regelgeving. Zo is hij van oordeel dat de maatregel persoonsgerichte verstoring, die een behoorlijke beperking van de mensenrechten met zich meebrengt, niet gebaseerd mag zijn op vagen termen als ‘het handhaven van de openbare orde’. Ngo’s trekken zelfs de wettelijke basis van deze maatregel in twijfel.</p>		

Daarnaast wijst de commissaris op de beperktere rechtsbescherming van bestuurlijke maatregelen in vergelijking met strafrechtelijke maatregelen. Dit komt onder andere doordat juridisch toezicht alleen mogelijk is nadat tegen de maatregel in beroep is gegaan. En dit levert volgens een van de aangehaalde ngo rapporten niet veel op, aangezien de informatie die de autoriteiten heeft doen besluiten de bestuurlijke maatregel in te zetten, vaak afkomstig is van de AIVD. Deze informatie is lastig te verkrijgen. De commissaris maakt zich daarom zorgen over de trend in Nederland om steeds vaker bestuurlijke maatregelen in te zetten.

De commissaris beveelt aan het antiterrorismebeleid te evalueren om zodoende na te gaan of het beleid in overeenstemming is met de internationale mensenrechtenregels. Met betrekking tot het wetsvoorstel BMNV dringt de commissaris erop aan dat de overheid deze wet opnieuw in overweging neemt gezien de impact van deze maatregel op de mensenrechten. Tot slot beveelt Hammarberg aan maatregelen, zoals telefoontapping en persoonsgericht verstoren, te onderwerpen aan rechtelijk toezicht en verdachten effectieve procesrechtelijke bescherming aan te bieden.

Titel evaluatierapport	Onderzoekers	Datum
De opsporing verruimd? De Wet opsporing terroristische misdrijven een jaar in werking	WODC	18 mei 2009
<p>In de onderzoeksperiode (februari 2007 tot februari 2008) is in acht zaken gebruik gemaakt van de bevoegdheden uit de wet. Het betrof in de meeste zaken de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden op grond van aanwijzingen, en in minstens drie zaken ging het (daarnaast) om bewaring van een verdachte zonder ernstige bezwaren.</p> <p>Uit de interviews kan worden opgemaakt dat vooral de aard en de mate van dreigend gevaar van invloed is op de wijze waarop de nieuwe wettelijke bevoegdheden worden toegepast. Het beperkte gebruik van de wet wordt onder andere verklaard doordat men nog moest wennen aan de wet en doordat zich in de onderzoeksperiode weinig concrete terroristische dreigingen hebben voorgedaan. In het algemeen geven geïnterviewden aan dat bestaande opsporingsbevoegdheden soelaas boden. In de praktijk lijkt een van de doelen van de wet – vroegtijdige opsporing mogelijk maken door de inzet van de verruimde wettelijke mogelijkheden – niet eenvoudig te realiseren, onder andere doordat het verschil tussen aanwijzing en verdenking in de praktijk klein is. In de praktijk zijn weinig zaken waarin men bijzondere opsporingsbevoegdheden zou willen inzetten terwijl geen sprake is van een redelijk vermoeden van schuld. De meeste geïnterviewden vinden het goed dat de bevoegdheden er zijn en dat ze onder omstandigheden kunnen worden ingezet, mits met terughoudendheid. Sommige geïnterviewden vragen zich echter af of de wet wel nodig is, en of het invoeren van deze wet niet vooral een politieke beslissing was.</p>		

Titel evaluatierapport	Onderzoekers	Datum
Toezicht en inzicht: Een helder denkraam.	Evaluatiecommissie Bureau Financieel Toezicht	Augustus 2009
<p>Het Bureau Financieel Toezicht (BFT) is enerzijds verantwoordelijk voor het financieel toezicht op notarissen en gerechtsdeurwaarders, en anderzijds voor het toezicht op de naleving van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (WWFT) door ondertoezichtgestelden (notarissen, advocaten, accountants, belastingadviseurs en administratiekantoren). Aanleiding voor de evaluatie van het BFT is artikel 113 van de Wet op het notarisambt (Wna) die stelt dat het BFT periodiek geëvalueerd dient te worden op de effectiviteit en doelmatigheid van zijn functioneren (het laatste verslag is bij brief d.d. 9 november 2004 aan de Tweede Kamer gezonden). Daarnaast is deze evaluatie geïnitieerd vanwege de uitbreiding van het takenpakket van het BFT naar onder meer het nalevingstoezicht op grond van de WWFT. De Evaluatiecommissie BFT heeft het onderzoek ten aanzien van de effectiviteit en doelmatigheid van het BFT laten uitvoeren door Arena Consulting en Pro Facto. In het kader van deze evaluatie zal alleen op het onderzoek naar de effectiviteit en doelmatigheid van het BFT worden ingegaan en met betrekking tot dit onderzoek slechts op de evaluatie van het toezicht op de naleving van de WWFT.</p>		
<p>De onderzoekers concluderen dat WWFT-toezicht zich in een pioniersfase bevindt. De strategie van het BFT bij de uitvoering van het WWFT-toezicht wordt gekwalificeerd als 'roeien met de riemen die er zijn'. De aanpak is weinig effectief of doelmatig, zowel gezien vanuit de problematiek van witwaspraktijken en terrorismefinanciering als vanuit de formele taakstelling. Oorzaken hiervan liggen zowel bij het BFT zelf als bij de condities en omgeving waarbinnen het BFT opereert. Knelpunten die worden gesignaleerd, zijn: 1) de onbalans tussen het aantal ondertoezichtgestelden (50.000-60.000 beroepsbeoefenaren) tegenover de beperkte capaciteit bij het BFT; 2) de algemene informatiepositie betreffende het inzicht in de beroepsgroepen als geheel en het doen van onderzoek; en 3) de beperkte sanctiebevoegdheid van de toezichthouder. De onderzoekers concluderen dat er meer systeem in zaken nodig is, dat wil zeggen een verschuiving in toezichtstrategie van zaakeffectiviteit naar beleidseffectiviteit. De onderzoekers benadrukken dat dit niet alleen geldt voor het BFT, maar in het algemeen voor de rol en positie van de toezichthoudende overheid in het maatschappelijk verkeer.</p>		

Titel evaluatierapport	Onderzoekers	Datum
Onderzoek functioneren Stelsel Bewaken en Beveiligen Koninginnedag 2009	NCTb	September 2009
<p>De NCTb heeft naar aanleiding van het koninginnedagincident het functioneren van het Stelsel bewaken en beveiligen ten behoeve van de beveiliging van de Koninklijke familie voorafgaand aan en tijdens Koninginnedag 2009 geëvalueerd. Hierbij is vooral aandacht besteed aan de verantwoordelijkheden op zowel rijks- als decentraal niveau, omdat bij een evenement als Koninginnedag de verantwoordelijkheden van verschillende gezagsdragers bij elkaar komen.</p> <p><i>Bevindingen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Uitvoerende diensten op rijks- en decentraal niveau hebben intensief samengewerkt. • Uit de dreigingsanalyse op zowel nationaal als lokaal niveau bleek sprake te zijn van een laag risico; er was geen informatie over een concrete dreiging. • Het maatregelenpakket ten behoeve van de beveiliging van Koninginnedag 2009 was omvangrijk en grondig voorbereid; bij gelijke inschatting van de dreiging waren meer beveiligingsmaatregelen genomen dan voorgaande jaren. • Er was geen rekening gehouden met het scenario ‘aanslag auto’. • Tot dusverre geeft de NCTb alleen advies aan het lokaal bevoegd gezag in geval van verhoogde dreiging of risico. Dit was op deze Koninginnedag gebaseerd, gebaseerd op de dreigingsanalyses, niet het geval. <p><i>Aanbevelingen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Het adviesrecht van de NCTb in het Stelsel bewaken en beveiligen dient te worden aangescherpt, zodat afwegingen tussen veiligheid en het doorgang kunnen vinden van het evenement integraal worden gemaakt. • Een landelijke lijst met scenario’s voor bewaken en beveiligen, die systematisch vertaald kunnen worden naar preventieve maatregelen, dient te worden opgesteld en moet worden beheerd door het KLPD. • De systematiek van beveiligingsringen bij de beveiliging van nationale evenementen dient structureel te worden gehanteerd. <p>Het kabinet heeft de aanbevelingen overgenomen.</p>		

Titel evaluatierapport	Onderzoekers	Datum
Evaluatie terrorismedreiging te Amsterdam op en rond 12 maart 2009	NCTb	21 september 2009
<p>Tijdens de terroristische dreiging in Amsterdam die zich in de nacht van 11 op 12 maart 2009 manifesteerde, hebben een groot aantal partijen samengewerkt op het gebied van preventie, opsporing, openbare orde en veiligheid, en bewaking en beveiliging.</p>		
<p><i>Bevindingen en aanbevelingen</i></p>		
<ul style="list-style-type: none"> • Geconstateerd wordt dat de betrokken partijen adequaat hebben opgetreden en samengewerkt. De keuze van de driehoek en het OM voor een lokale afwikkeling van de dreiging wordt gebillijkt. Desalniettemin stellen de onderzoekers dat de samenwerking tussen een lokale driehoek en betrokken nationale overheidsinstanties, in het bijzonder de AIVD en NCTb, toegevoegde waarde heeft en in voorkomende gevallen zo snel mogelijk dient te worden gerealiseerd. • De informatievoorziening is in beginsel goed verlopen. De verstrekte informatie aan de driehoek was echter onvolledig en had eerder moeten worden verstrekt zodat het besluit om de IKEA-vestiging te sluiten eerder had kunnen worden genomen. Tevens had de NCTb eerder moeten worden geïnformeerd en had de informatievoorziening via het RIK-NIK kanaal tijdiger en adequater moeten plaatsvinden. • In de afweging tussen verder onderzoek doen en interveniëren (aanhouding en doorzoeken) is gezien de ernst van de verdenking gekozen om te interveniëren. De besluiten van de driehoek die zijn genomen ten behoeve van de openbare orde en veiligheid, kunnen gezien de aard van de dreiging, de weging van de waarschijnlijkheid ervan en het gekozen uitgangspunt (de veiligheid van personen) worden beoordeeld als noodzakelijk en proportioneel. • Traditionele opsporingsbevoegdheden bleken bij het onderzoek naar de dreiging toereikend, mede omdat de melding zeer concrete aanknopingspunten voor regulier opsporingsonderzoek bevatte. • De communicatie en de nazorg heeft conform het beleid plaatsgevonden. 		

Titel evaluatierapport	Onderzoekers	Datum
Evaluatie tuchtrechtelijke handhaving Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme en haar voorlopers	WODC	20 oktober 2009
<p>Mede naar aanleiding van eerder onderzoek naar integriteitsproblemen in de advocatuur, het notariaat en de accountancy en naar aanleiding van vragen omtrent de effectiviteit van dit tuchtrecht, is ook de vraag gerezen of het tuchtrecht in voldoende mate een effectieve handhaving van de uit de WWFT voortvloeiende verplichtingen kan garanderen.</p> <p>De onderzoekers constateren dat de inzet van het tuchtrecht ter handhaving van de WWFT-verplichtingen in kwantitatief opzicht te gering is. Knelpunten die in de handhavingspraktijk worden ervaren, zijn: onduidelijkheid in en onvrede over de meldingsplicht; naleving meldingsplicht brengt veel tijd, werk en kosten met zich mee; gebrekkige toegang tot dossiers van advocaten en notarissen door de geheimhoudingsplicht en het verschoningsrecht; tuchtprocedures duren lang; door het tuchtrecht opgelegde sancties worden als (te) licht ervaren; en de sluisfunctie zou het mogelijk maken dat niet alle zaken uiteindelijk bij de tuchtrechter terecht komen. De onderzoekers concluderen dan ook dat de uitvoering van de tuchtrechtelijke handhaving in een aantal opzichten achterblijft bij de doelen en verwachtingen die de wetgever (vooral impliciet) heeft gekoesterd. Ten dele is deze discrepantie te herleiden tot onvoldoende gefundeerde beleidsassumpties aan de zijde van de wetgever, ten dele aan een aantal problemen in de handhavingspraktijk. Wel moet worden opgemerkt dat de drie beroepsgroepen behoorlijk uiteen lopen met betrekking tot de bereidheid om aan de verplichtingen van de WWFT te voldoen, en externe toezichthouders, het BFT in het bijzonder, tot hun beroepsdomein toe te laten.</p> <p>Om de effectiviteit van de handhaving te verbeteren, bevelen de onderzoekers aan bij toekomstige maatregelen waar mogelijk te differentiëren naar beroepsgroep; de regelgeving ten aanzien van de draagwijdte van de meldingsplicht dan wel informatie daarover te verbeteren; en nader onderzoek te overwegen ten aanzien van de relatie tussen meldingsplicht enerzijds en de geheimhoudingsplicht/het verschoningsrecht anderzijds.</p>		

Titel evaluatierapport	Onderzoekers	Datum
Signalen van terrorisme en de opsporingspraktijk: de Wet opsporing terroristische misdrijven twee jaar in werking	WODC	15 december 2009
<p>In de onderzoeksperiode (februari 2008 tot februari 2009) is in drie zaken gebruik gemaakt van bijzondere opsporingsbevoegdheden op grond van aanwijzingen, is één keer bewaring bevolen buiten ernstige bezwaren en is in één permanent veiligheidsrisicogebied (Schiphol) gebruik gemaakt van nieuwe opsporingsbevoegdheden. De keuze om een onderzoek op grond van een aanwijzing of verdenking te starten, lijkt samen te hangen met de voorkeur en specifieke kennis van de justitiefunctionaris die bij de start van het opsporingsonderzoek is betrokken. Geen enkele zaak waar gebruik is gemaakt van de nieuwe wet heeft geleid tot vervolging.</p> <p>De mogelijkheid die de nieuwe wet politie en justitie biedt om in een eerder stadium al informatie te verzamelen om strafbare gedragingen beter te kunnen opsporen, blijkt in de praktijk tot dusver niet op de door politie en OM veronderstelde manier uit te pakken. Door de tijspanne van aan terrorisme gerelateerde activiteiten en de daarmee gepaard gaande 'lange adem' die is vereist voor de opsporing van strafbare gedragingen, wordt een opsporingsonderzoek na verloop van tijd noodgedwongen stopgezet, waarna de AIVD het onderzoek zou kunnen overnemen. Redenen die worden genoemd om geen gebruik te maken van de wet: meldingen waren concreet genoeg om op basis van verdenking van een strafbaar feit iemand aan te houden of er was voldoende startinformatie bij aanvang van onderzoek. Bij afwegingen over het gebruik van wettelijke bevoegdheden zou dan worden teruggегреpen op routines en een vertrouwde manier van werken. Het inzetten van reguliere politiebevoegdheden om terrorismegerelateerde signalen nader te kunnen duiden, heeft in de onderzoeksperiode regelmatig plaatsgevonden. Daarnaast blijkt net als uit het eerste monitorrapport, dat de ruimte tussen een aanwijzing en een verdenking klein is, en dat in het geval van signalen van een terroristisch misdrijf ofwel een verdenking wordt aangenomen, ofwel geen opsporingsonderzoek wordt gestart.</p>		

Titel evaluatierapport	Onderzoekers	Datum
Antiterrorismebeleid en evaluatieonderzoek: framework, toepassingen en voorbeelden	WODC	April 2010
<p>In dit rapport worden de bevindingen gepresenteerd van een literatuurstudie over de wijze waarop empirisch onderzoek kan worden verricht naar de werking en impact van antiterrorismemaatregelen. De onderzoeksvraag die centraal staat in dit rapport, luidt: 'Wat zijn geëigende manieren om effecten en eventuele neveneffecten te meten van beleid(smaatregelen) op het terrein van het voorkomen en bestrijden van terrorisme?'</p> <p>De onderzoekers stellen vast dat het aantal wetenschappelijke publicaties over de effecten van antiterrorismemaatregelen beperkt is. Het betreffen veelal ex-post-evaluaties van met name wetgeving, waarbij de nadruk ligt op een beschrijving en analyse van de implementatie en uitvoering van de genomen maatregelen in plaats van de beleidstheorie achter de maatregelen. Ook ontbreekt het veelal aan onderzoeken waarin de effectiviteit van antiterrorismemaatregelen wordt gemeten. Als redenen hiervoor worden genoemd: de ongrijpbaarheid van het fenomeen terrorisme; het gebrek aan zichtbaarheid van het probleem en de daarbij betrokken actoren; en tot slot, de complexiteit van het meten van effecten van preventieve maatregelen.</p> <p>Geconstateerd wordt dat het evalueren van het antiterrorismebeleid maatwerk vereist en dat het onmogelijk is middels één type evaluatieonderzoek alle facetten van antiterrorismemaatregelen inzichtelijk te maken. Deze vaststelling ligt aan de basis van het in het rapport ontvouwde evaluatieframework. Het evaluatieframework bestaat uit zeven stappen: 1) het formuleren van de probleemstelling en de context waarin deze tot stand gekomen is; 2) het beschrijven van het te evalueren beleid en de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan dit beleid; 3) het raadplegen van betrokkenen en stakeholders bij de uitwerking van de probleemstelling; 4) het ontwikkelen van het ontwerp van de evaluatie; 5) het tijdig verzamelen van relevante, betrouwbare en valide data; 6) het formuleren van verantwoorde conclusies; 7) het formuleren van 'lessons learned' en 'lessons to be learned' en zorgen voor een goede overdracht van de onderzoeksresultaten.</p>		

Bijlage E

Overzicht geraadpleegde
personen

Naam	Organisatie
Bel, van der, D.	OM
Bergwerff, A.	KLPD
Beuningen, van, F.C.	Ministerie van Buitenlandse Zaken
Bos, R.T.	OM/LP
Bot, Th.P.L.	NCTb
Crossen, W.C.	AIVD
Cramwinckel, M.N.	Ministerie van Veiligheid en Justitie
Dam, van, A.	OM
Erkens, A.W.A.	NCTb
Faber, B.E.	Ministerie van Buitenlandse Zaken
Gazenbeek, M.	Ministerie van Defensie
Gemert, van, W.M.	AIVD
Glimmerveen, J.	Ministerie van Financiën
Haime, M.L.	Ministerie van BZK
Heertum, van, J.	DSI
Hendrickx, M.M.L.A.	KMar
Hogervorst, E.	Politie Amsterdam
Jonge Vos, A.J.	NCTb
Kerchove, de, G.	EU CTC
Krips, F.	Ministerie van Veiligheid en Justitie
Kuijjer, M.	Ministerie van Veiligheid en Justitie
Ligthart, E.	Ministerie van Financiën
Lodder, T.	IND
Muurling, J.	Politie Haaglanden
Peters, R.M.	OM/PaG
Ras, G.	KLPD
Rijn, van, A.	Ministerie van BZK
Slobbe, van, J.W.	KLPD
Slooten, van, P.J.	Gemeente Amsterdam
Suyver, J.J.H.	commissie-Suyver
Timmermans, R.L.	Ministerie van BZK
Veenkamp, I.W.D.	NCTb
Wit, de, J.B.A.	CT Infobox
Woude, van der, M.A.H.	Universiteit Leiden
Zunderd, van, P.J.	commissie-Suyver

Bijlage F

Interactieve themabijeenkomsten

Themabijeenkomst 'gekende dreiger'	Datum
In deze casus komt de vrijlatingproblematiek van een zogenoemde gekende dreiger aan bod en de daaraan verbonden vragen van beschikbaarheid van informatie, afweging en de proportionaliteit van de inzet van maatregelen en samenwerking.	16 juni 2010

Casus

Een veroordeelde terrorist (B.) komt mogelijk binnen enkele dagen op vrije voeten. B. is veroordeeld voor herhaalde dreigingen aan het adres van een specifieke politicus. Daarnaast verzamelde B. informatie over het maken van bommen en maakt hij zich schuldig aan haat zaaien via internet. In deze tijd was B. minderjarig. Tijdens zijn detentieperiode heeft B. zich voorbeeldig gedragen. Hij heeft in het kader van zijn jeugd-TBS meegewerkt aan onderzoeken en zegt dat hij afstand heeft gedaan van het radicale gedachtegoed. Tegen B. loopt echter nog een hogerberoepzaak in verband met mogelijke deelname aan een terroristische organisatie in verband met andere feiten. Ook zijn niet-bevestigde verklaringen van medege-detineerden bekend die erop kunnen duiden dat B. heeft aangekondigd nogmaals een aanslag te willen plegen. Nu B. mogelijk vrijkomt, stelt de burgemeester dat hij zal zorgen voor de veiligheid van de politicus en zijn partijleden in zijn stad. Daarnaast zoekt de burgemeester uit of het mogelijk is om B. uit de stad te weren.

Uitkomsten

Uit de themasessie blijkt dat de betrokken kolommen – inlichtingen, opsporing, bestuur en (eventueel) bewaken en beveiligen – zich ervan bewust zijn dat dergelijke vrijlatingcasuïstiek hun aandacht verlangt en bevestigen dat zij in de praktijk alert zijn op dergelijke personen. In de themasessie kunnen twee hoofdlijnen worden onderscheiden: de informatievoorziening en de inzet van maatregelen

De informatievoorziening

De CT Infobox en de politieke RIK-NIK lijn stonden centraal in de discussie over informatievoorziening. De deelnemers vertrouwen erop dat bij de bovengenoemde casuïstiek alle betrokkenen op het goede moment geïnformeerd worden, maar echte zekerheid hierover bestaat niet. Behoeft werd getoond aan een wettelijke basis om informatie over radicaliserende personen te mogen verwerken op lokaal niveau. Ook zou het goed zijn om, analoog aan de informatie-uitwisseling door de politie in het RIK-NIK-kanaal, een mogelijkheid te hebben om informatie uit te wisselen over

personen voor wie een persoonsgerichte aanpak bestaat en die vervolgens verhuizen naar een andere gemeente of vaak in een andere gemeente verblijven (bijvoorbeeld voor studie).

Inzet van maatregelen

Bij de inzet van maatregelen redeneren de betrokken partijen niet uitsluitend vanuit hun eigen taakopdracht. Zij vragen zich ook af of andere maatregelen wellicht effectiever zijn en of de inzet van maatregelen negatieve repercussies kan hebben (radicaliserend werken). Het ontbreekt echter aan een expliciet afwegingskader of richtsnoeren voor de praktijk voor de inzet van maatregelen tegen een gekende dreiger. Impliciet bestaat dit mogelijk wel; de deelnemers kwamen niet tot een afgerond oordeel of een dergelijk kader geëxpliciteerd zou moeten worden. Tijdens de themasessie werd veel nadruk gelegd op een bestuurlijke aanpak van gekende dreigers, waarbij het bestuur tegenwoordig voor een positieve / zachte benadering kiest in plaats van een repressieve. De deelnemers hebben de indruk dat alleen de grote gemeenten geëquipeerd zijn voor deze aanpak. Er is geen consensus over de vraag of behoefte is aan persoonsgerichte bestuurlijke maatregelen op nationaal niveau. BZK kiest de rol van facilitator, waarbij over de schouder van gemeenten wordt meegekeken om te zien of eventueel ondersteuning nodig is, maar legt de verantwoordelijkheid nadrukkelijk bij de burgemeester. Anderen wierpen de suggestie op van de instelling van een 'vliegende brigade' voor kleinere gemeenten.

Themabijeenkomst 'jihadistische cel'	Datum
<p>In deze casus is sprake van twee personen die een potentiële dreiging vormen voor Nederland en mogelijk vanuit Nederland opereren met relaties in het buitenland. Deze sessie stond in het teken van de samenhang tussen maatregelen en de toepassing daarvan in een casus waarin sprake is van een potentiële dreiging voor en vanuit Nederland met relaties naar het buitenland.</p>	<p>23 juni 2010</p>

Casus

De casus betreft het (gefingeerde) AIVD onderzoek naar twee Duitsers die mogelijk een aanslag willen plegen in Nederland. De dienst ontving drie weken geleden een serieuze tip van een collegadienst over een Duitse jihadist die onderweg was naar Europa met het doel om een aanslag te plegen. Het is niet bekend in welk Europees land precies de aanslag zou worden gepleegd. De Duitser maakt deel uit van een aan al Qa'ida gerelateerd netwerk. Via internet stond hij in contact met jihadisten in verschillende landen, waaronder ook Nederland. Eigen onderzoek van de dienst naar het contact in Nederland wijst in de richting van Abelhamid B., een bekend randfiguur in een lokaal jihadistisch netwerk in de regio Den Haag. De AIVD start een onderzoek naar B., evenals de CT Infobox. Daar blijkt dat B. enkele kleine mutaties in politiestructuren op zijn naam heeft staan, onder meer in verband met een vechtpartij. Tevens blijkt dat de tijdelijke reguliere verblijfsvergunning van B. is verlopen. Als de buitenlandse collegadienst van de AIVD meldt dat de Duitse jihadist op weg zou zijn naar Nederland en dat de aanslagplannen van de Duitse jihadist in een vergevorderd stadium waren, is dit aanleiding voor de AIVD om de op dat moment bekende feiten aan het OM mede te delen door middel van een ambtsbericht. Nederland lijkt springplank voor de aanslag en door het onderzoek van het OM en de Nationale Recherche wordt een contact gelokaliseerd in België. Dan blijkt dat de Duitse jihadist in Nederland is, samen met een tweede persoon die als explosievenexpert is aangeduid. Ook het Belgische contact van de mannen zou op weg zijn naar Den Haag.

Uitkomsten

De volgende drie thema's stonden centraal in de sessie.

Afstemming tussen diensten

De partijen geven aan dat in de afgelopen jaren zowel een afwegingskader als een overlegstructuur (strategisch overleg, AOT, inlichtingenoverleg) is ontwikkeld op basis waarvan afgestemd wordt. Centraal staat het 'nationale belang' waaraan de individuele dienstbelangen ondergeschikt zijn. De

achtergrond van dit kader zijn zowel de verruiming van de bevoegdheden van politie en justitie als de lessen van zaken uit het verleden. Door de ruimere bevoegdheden van politie en justitie is terrorisme meer een gezamenlijk probleem geworden, waar vroeger de inlichtingendienst en de opsporing verder van elkaar af stonden. De ruimere bevoegdheden hebben tot meer afstemming geleid, maar niet tot meer afstemmingsproblemen. Het traject naar goede afstemming heeft enige tijd geduurd maar is nu omgezet naar voornoemd kader. De CT Infobox vormt onderdeel van het arrangement tussen politie, OM en AIVD. De CT Infobox speelt overigens vooral een rol in het 'reguliere' proces. Naarmate de dreiging acuter is, zal de rol van de CT Infobox beperkter zijn.

Afstemming lokaal-nationaal

Regiokorpsen laten steeds vaker de aanpak van terrorisme over aan de NR. Sinds 2007 heeft de NR hierover formele afspraken binnen de Nederlandse politie. Ook het OM heeft een kader dat aangeeft wanneer een zaak voor een arrondissement is en wanneer voor het Landelijk Parket.

Internationale samenwerking

Terrorismebestrijding is onlosmakelijk verbonden met internationale samenwerking. Dit kan overigens de onderlinge nationale samenwerking compliceren omdat elke partij groot belang hecht aan het eerbiedigen van de spelregels van het eigen internationale netwerk.

Themabijeenkomst 'acute dreiging aanslag'	Datum
Deze casus stond in het teken van de samenhang tussen maatregelen en de toepassing daarvan in een casus waarin sprake is van het in korte tijd ontstaan van een acute dreiging in Nederland met relaties naar het buitenland.	1 september 2010

Casus

Deze casus vertoont gelijkenissen met de hiervoor uiteengezette casus, dat wil zeggen dat een jihadistische cel in Nederland is onderkend door de inlichtingen- en opsporingsdiensten. Na enige tijd in het onderzoek meldt een informant dat leden van de cel op dat moment voor het huis van een van de mannen (de explosievenexpert) grote tassen in een auto laden. De auto staat nog voor het huis. De informant heeft dit gemeld bij de RID die overigens ook de korpschef heeft geïnformeerd. De korpschef laat vervolgens weten geen actie zonder overleg te wensen, mede gezien de grote spanningen tussen de politie en groepen niet-westerse allochtonen in de wijk van de laatste tijd.

Uitkomsten

In deze bijeenkomst stonden vier thema's centraal: informatie-uitwisseling, afstemming van belangen tussen lokaal en nationaal niveau, besluitvorming binnen en tussen kolommen, en inzet van de DSI.

Informatie-uitwisseling

De deelnemers aan de bijeenkomst zijn van mening dat de afgelopen jaren veel vooruitgang is geboekt in het omgaan met terroristische incidenten en crises. Voor veel situaties bestaan (in beginsel) duidelijke kaders en afspraken wie op welk moment, welke rol heeft. Het succesvol kunnen toepassen en het naleven van deze kaders is volgens de deelnemers altijd in enige mate afhankelijk van de individuele bestuurder, diens ervaring en expertise en soms persoonlijke inschatting van de situatie. Ook voor het informeren van partijen (burgemeesters, ministers) – het moment waarop, met welke diepgang – bestaan duidelijke kaders, maar ook dit hangt uiteindelijk samen met de individuele voorkeuren, afspraken tussen en professionaliteit van partijen.

Afstemming lokaal-nationaal

Belangtegenstellingen tussen het lokale en nationale niveau zijn onvermijdelijk, maar leiden volgens de deelnemers in praktijk niet tot grote knelpunten. Landelijke diensten – Landelijk Parket, Nationale Recherche, AIVD – zijn zich bewust van de noodzaak en het belang van het tijdig informeren van het

regiokorps en de burgemeester. Voor wat betreft de gezagsverdeling bij opsporingsonderzoeken bestaan in beginsel duidelijke afspraken tussen onderzoeken die onder verantwoordelijkheid van het arrondissementsparket / regiokorps worden uitgevoerd en onderzoeken onder verantwoordelijkheid van de hoofdofficier van het Landelijk Parket / NR.

Besluitvorming binnen en tussen kolommen

Binnen kolommen is sprake van samenhangende besluitvorming; tussen en over kolommen heen is dat niet vanzelfsprekend. Bij complexe terroristische zaken komen al snel verschillende belangenafwegingen aan de orde. Afwegingen in het onderzoek naar de dreiging (doorgaans LP, NR en AIVD samen); de noodzaak van beveiligingsmaatregelen, zeker wanneer de dreiging zich richt tegen een persoon of object in het Rijksdomein (NCTb en lokale CCB); lokale openbare-orde-belangen en ten slotte de eventuele inzet van een AOE (lokale algemeen commandant en eventueel hoofd DSI). De deelnemers geven aan dat de afgelopen tien jaar als gevolg van lessen die van incidenten zijn geleerd, toegenomen ervaring en stelselverbeteringen, de afwegingen op elk van deze terreinen afzonderlijk kwalitatief zijn verbeterd. Elk beschikt over een eigen afwegingskader waarbinnen 'dreiging' het centrale uitgangspunt vormt. Geconstateerd wordt dat het tussen de verschillende kolommen maken van een gezamenlijke appreciatie van de dreiging en daarop gebaseerde belangenafweging niet is geïnstitutionaliseerd. Dit laatste wil niet zeggen dat deze afweging in praktijk niet wordt gemaakt: door persoonlijke contacten en de wil om gezamenlijk de goede besluiten te nemen, komt doorgaans een groot afstemmings- en overlegcircuit op gang, waardoor deze afweging uiteindelijk wel plaatsvindt.

Inzet van de DSI

Door verbeterde samenwerking en afspraken (convenanten) is de DSI tegenwoordig tijdig geïnformeerd indien hun eventuele inzet aan de orde is. Ook het opstellen van operationele plannen gaat doorgaans in goed gezamenlijk overleg tussen de lokale algemeen commandant en het hoofd van de DSI. Het stelsel wordt als adequaat beschouwd.

Bijlage G

Toepassing
onderzoeksvragen op vijf
specifieke maatregelen

G.1 Sanctieregelingen voor terrorismebestrijding

1. Liggen aan de maatregel dreiging, praktijkervaringen en/of internationale afspraken ten grondslag?

Het sanctie-instrumentarium is in hoge mate gebaseerd op de achtereenvolgende resoluties van de VN Veiligheidsraad. Deze resoluties zijn het direct gevolg van de aanslagen op Amerikaanse ambassades in Nairobi en Dar es Salaam (VN VR Resolutie 1267) en de aanslagen in de VS op 11 september 2001 (VN VR Resolutie 1373). Deze internationale afspraken vormen de basis voor de Nederlandse sanctiepraktijk. Als EU- en VN-lidstaat moet Nederland aan de sanctiemaatregelen voldoen die Nederland door de VN of EU opgelegd krijgt. Resolutie 1373 biedt echter ook een bepaalde ruimte waarin lidstaten zelf kunnen bepalen wat 'voldoende aanwijzingen' zijn tegen de persoon of organisatie waarbij tegoeden bevroren mogen worden. Om deze afweging te kunnen maken is op basis van de verschillende regelingen in Nederland een protocol opgesteld op basis waarvan besloten kan worden tot het al dan niet treffen van sancties tegen een persoon of organisatie. Tot deze kring van personen en organisaties behoren:

- personen die terroristische daden plegen of pogen te plegen, of daaraan deelnemen dan wel het plegen van deze daden vergemakkelijken;
- groepen en entiteiten die eigendom zijn van, dan wel rechtstreeks of niet-rechtstreeks door deze personen worden gecontroleerd;
- personen, groepen en entiteiten die handelen namens of onder leiding van deze personen of entiteiten.

In het protocol zijn voldoende aanwijzingen gekwalificeerd als (onder meer):

- de instelling van een onderzoek of vervolging door een bevoegde instantie wegens een terroristische daad of poging tot het plegen van een dergelijke daad of de deelname aan of het vergemakkelijken van een dergelijke daad;
- een veroordeling wegens bovengenoemde feiten.

2. Wordt de maatregel toegepast en biedt deze toegevoegde waarde?

In het rapport van de commissie-Suyver wordt gesteld dat 'aan het bestaan van deze bevroerings sancties in de Nederlandse praktijk weinig aandacht lijkt te worden geschonken.' Hier wordt ervan uitgegaan dat de commissie doelt op het op enige sanctielijst plaatsen van een persoon of organisatie (en niet het door financiële instellingen naleven van de verplichtingen uit de

sanctieregelingen). Hierover kan het volgende worden opgemerkt. Sinds 2001 zijn in het kader van terrorismebestrijding door Nederland een twintigtal personen en een vijftal organisaties/entiteiten op de nationale bevroeringslijst geplaatst en / of voorgedragen voor plaatsing op een EU- of VN-sanctielijst. Dit aantal wijkt grosso modo niet af van het aantal personen dat in Nederland aangeklaagd of vervolgd is voor terroristische daden, en aangenomen mag dan ook worden dat er niet of nauwelijks personen zijn waartegen bevroerings sancties mogelijk waren en waar Nederland dit heeft nagelaten. Het aantal organisaties waartegen Nederland sancties heeft getroffen is lager, maar ook dit aantal wijkt niet af van het aantal organisaties waarvan een gerechtelijke autoriteit heeft vastgesteld dat deze aan terroristische activiteiten te relateren zijn. In de afgelopen jaren zijn daarnaast van honderden personen en organisaties die op de EU- of VN-sanctielijst staan de tegoeden bevroren.

Gesteld zou kunnen worden dat het aantal keren dat Nederland een persoon of organisatie op de nationale bevroeringslijst heeft geplaatst en/of heeft voorgedragen op de EU- of VN-lijst in absolute zin betrekkelijk gering is. Het totale bedrag dat in Nederland bevroren is op grond van de sanctiemaatregelen, is beperkt. Degenen die in de praktijk belast zijn met het onderzoek naar en opsporen van terroristen geven desondanks aan dat het sanctie-instrumentarium een van de mogelijkheden is om terrorisme te bestrijden. Zij zijn evenwel terughoudend om de toegevoegde waarde van de sanctieregelingen te benadrukken. Redenen die zij hiervoor noemen zijn de beperkte hoeveelheid geld die nodig is voor het beramen van een aanslag; de mogelijkheid om deze gelden contant aan te houden en dus buiten het zicht van financiële instellingen te bewaren; en het feit dat het eigenlijke – preventieve – doel van de sancties moeilijk te bereiken is, aangezien in praktijk sancties pas in een vrij laat stadium van het onderzoek mogelijk zijn. Ook in de literatuur wordt ruime aandacht besteed aan de vraag in hoeverre financiële sancties van toegevoegde waarde zijn bij terrorismebestrijding. Veel wetenschappers betwisten het preventieve effect dat sancties zouden kunnen hebben. Zij wijzen op de beperkte mogelijkheden om geldstromen van terroristische netwerken en organisaties daadwerkelijk te verstoren. Desalniettemin kan door middel van de sancties een drempel worden opgeworpen die ertoe kan bijdragen dat terroristische structuren worden ontregeld. Ook kan van het op een sanctielijst plaatsen van een bepaalde groep een signaal uitgaan naar personen die in beginsel positief staan tegenover het (financieel) ondersteunen van deze groep.

3. Is de maatregel getoetst door een rechter of ander college? Heeft deze toets geleid tot aanpassing van het beleid en zo ja, hoe?

De sancties van zowel de VN, als die van de EU en die van Nederland tegen terroristische personen en organisaties hebben tot een aanzienlijk aantal rechtszaken geleid. Mede als gevolg van deze rechtszaken is de rechtsbescherming verbeterd. Hieronder wordt ingegaan op de rechtsbescherming bij de afzonderlijke sanctieregelingen van zowel de maatregel als de toepassing van deze maatregel.

1267-comité

De procedure van het 1267-sanctiecomité voor het op de lijst plaatsen van personen en organisatie ontving in aanvang veel kritiek, ook vanuit Nederland. Het ontbreken van het recht van wederhoor, het ontbreken van een toelichting op de reden van plaatsing, het feit dat de beoordeling over het al dan niet op de lijst plaatsen van personen of organisaties achter gesloten deuren gebeurde en het ontbreken van de mogelijkheid om de maatregel aan te vechten bij een onafhankelijk rechterlijk orgaan, waren volgens velen belangrijke tekortkomingen van de procedure. Tijdens de VN-top van 2005 werd de VN Veiligheidsraad dan ook opgeroepen garant te staan voor duidelijke en eerlijke procedures voor het plaatsen en verwijderen van personen en organisaties op de lijsten.

In een reeks van resoluties zijn uiteindelijk de volgende aanpassingen in de procedures aangebracht:

- Richtlijnen voor de verwijderingprocedure, de betrokkene heeft recht op een effectief toetsingsmechanisme. Dit recht geldt alleen voor zover het de betrokkene individueel raakt. Dat wil zeggen dat een betrokkene niet de rechtsgeldigheid van de resolutie kan bestrijden. Hij kan alleen beargumenteren dat hij niet tot de groep behoort waartegen door de resolutie sancties worden afgekondigd, als bijvoorbeeld sprake is van persoonsverwisseling of als de betrokkene nooit terrorisme ondersteund zou hebben.
- Meer informatievoorziening (over de banden met de Taliban of al Qa'ida) bij plaatsing.
- Een 'coversheet' is toegevoegd bij de plaatsingprocedure die lidstaten volledig in moeten vullen.
- Uitzonderingen zijn toegestaan op bevrozing van tegoeden om humanitaire redenen, ook is er mogelijkheid tot aanvraag van vrijstelling van het inreisverbod.
- Een onafhankelijke ombudsman is ingesteld die klachten over plaatsingen op de lijst verwerkt.

- Een persoon tegen wie maatregelen genomen worden, moet hierover worden geïnformeerd.
- De betrokkene moet in staat worden gesteld hierover te worden gehoord, binnen redelijke termijn door het sanctiecomité. Een schriftelijke procedure is hiervoor voldoende.
- Opgelegde sancties worden door het sanctiecomité periodiek heroverwogen.

Ondanks de verbeterde procedures voor plaatsing en verwijdering van de lijst resteren nog aandachtspunten voor de handelwijze van het sanctiecomité. In dit kader is met name de uitspraak van het Europese Hof van Justitie van 3 september 2008 in de zaken Kadi en Al Barakaat relevant. Ondanks dat het Gerecht in Eerste Aanleg (GEA) over hun plaatsing op de VN-sanctielijst oordeelde dat internationaal recht boven het Europese recht staat en hij dus niet over de plaatsing mag oordelen, verklaarde het Hof van Justitie in hoger beroep dat de EU in staat is om de internationale verplichting te toetsen aan de grondrechten die behoren tot de algemene beginselen van het Europees recht. Het Hof oordeelde dat ‘...de rechten van de verdediging, in het bijzonder het recht om te worden gehoord en het recht op een effectieve rechterlijke controle, duidelijk niet geëerbiedigd (...) zijn.’

EU-bevriezingslijst

In het door de EU na 11 september 2001 opgestelde kader voor sancties tegen terroristen en terroristische organisaties wordt onderscheid gemaakt tussen drie ‘groepen’: de interne EU-terroristen/groeperingen, de externe EU-terroristen/groeperingen en de personen afkomstig van de 1267-sanctielijst. Deze laatste is op 27 mei 2002 in zijn geheel overgenomen door de EU. De zogenoemde in- en externe terroristen hebben te maken met verschillende vormen van rechtsbescherming omdat zij middels verschillende instrumenten (verordening en GS), die een andere werking hebben, zijn opgenomen op de EU-lijst. De interne terroristen/groeperingen zijn afhankelijk van de nationale rechter. Zij moeten voor verwijdering van de lijst de nationale rechter verzoeken een prejudiciële vraag te stellen aan het GEA over de rechtmatigheid van de plaatsing op de EU-sanctielijst. De nationale rechter kan dit doen, maar is hier niet toe verplicht. De externe terroristen/groeperingen en de personen afkomstig van de 1267-lijst kunnen een beroep tot nietigverklaring doen bij het GEA, een schadevergoedingactie instellen of hoger beroep aantekenen bij het Europees Hof van Justitie. Ook bestaan er mogelijkheden om bepaalde ontheffingen te verlenen voor het gebruik van de bevroren tegoeden.

Ook de door de EU opgestelde sanctielijst werd bekritiseerd. De meest gehoorde klachten waren vergelijkbaar met de klachten over de VN-lijst (schending van recht op hoor en wederhoor, een gebrek aan een onafhankelijk zelfstandig orgaan dat een besluit kan wijzigingen of vernietigen en geen mogelijkheid tot schadevergoeding). De 1267-lijst alsmede de daarop volgende toevoegingen zijn door de EU in zijn geheel overgenomen.

Door achtereenvolgende uitspraken van het Hof van Justitie (in de Kadi-, Al Barakaat-, MKO-zaken) is inmiddels meer aandacht gekomen voor rechtsbescherming bij plaatsing en verwijdering van namen op de lijst door zowel de Europese Raad als de lidstaten van de EU die namen aandragen. Er zijn nieuwe richtlijnen ontwikkeld en minimumeisen voor de listingprocedure opgesteld:

- alle aspecten van de rechtmatigheid van het raadsbesluit moeten aan de orde komen;
- de betrokken personen en organisaties moeten worden geïnformeerd over de redenen van plaatsing;
- de betrokken personen en organisaties moeten worden geïnformeerd welke nationale bevoegde autoriteit het besluit heeft genomen;
- de betrokken personen en organisaties moeten worden geïnformeerd over de wijze waarop eventuele argumenten en bewijzen die voor verwijdering van de lijst pleiten, onder de aandacht van de Raad kunnen worden gebracht;
- elke zes maanden moet deze lijst worden heroverwogen.

Om de effectiviteit van de bevrozingsmaatregel niet weg te nemen, licht men personen en organisaties die op de lijst geplaatst worden pas in wanneer de maatregel van kracht is. Hiermee probeert de EU te voorkomen dat de betrokkene nog in staat is om middelen weg te sluiten voordat de maatregel van kracht is. Inlichtingenmateriaal speelt nog steeds een belangrijke rol bij de besluitvorming, maar tegelijkertijd wordt ook de noodzaak voor meer transparantie en rechtsbescherming onderschreven. Ook heeft de Raad besloten om voortaan de besluitvorming in een reguliere Raadswerkgroep te laten plaatsvinden, waardoor de besluitvorming transparanter wordt. De EU heeft dus – mede als gevolg van verschillende gerechtelijke uitspraken en kritiek – de procedures van listing en delisting aangepast en verbeterd. Niet uitgesloten kan worden dat door de gewijzigde procedures en de toegenomen onzekerheid over de instandhouding van de plaatsing voor een rechter, de slagkracht van het EU-listing-instrumentarium is afgenomen en dat lidstaten minder namen aandragen bij de EU. Mogelijk maken lidstaten in plaats daarvan meer gebruik van hun nationale sanctieregelingen. Dit laatste zou overigens op gespannen voet staan met het doorgaans internationale karakter van terrorisme.

Nederlandse sanctieregelingen

In Nederland is eveneens een aantal zaken door zowel de nationale rechter als de Europese rechter getoetst. In de zaak-Stichting Al Aqsa zijn tegoeden bevroren op basis van geclassificeerde AIVD-informatie. Al Aqsa diende een klacht in bij het Europees Hof van Justitie, dat in 2007 verklaarde dat Al Aqsa zonder juridische onderbouwing op de EU-lijst is geplaatst. Onder invloed van deze en andere gerechtelijke procedures alsmede meer aandacht voor rechtsbescherming bij sancties in algemene zin, zijn ook in Nederland procedures gewijzigd:

- Notificatie van de bevroeringsmaatregel aan de betrokken persoon of organisatie is als essentieel benoemd (vergelijkbaar met de Europese sancties). Deze notificatie moet binnen veertien dagen plaatsvinden nadat de bevroeringsmaatregel van kracht is geworden.
- Op grond van de Sanctieregeling terrorisme 2007-II kan de betrokken persoon bezwaar maken tegen de maatregel op grond van de Algemene wet bestuursrecht.
- Sanctieregeling terrorisme 2007-II laat ook de mogelijkheid open tot het verlenen van een ontheffing om te kunnen voorzien in de primaire levensbehoeften.

4. Hoe wordt de keuze voor de toepassing van een maatregel (ten opzichte van toepassing van andere) bepaald? Welke criteria gelden?

Het bevroeringsmechanisme is een internationaal overeengekomen instrumentarium waar Nederland aan gehouden is. Nederland heeft een eigen afwegingskader opgesteld dat bij vraag één is behandeld. Belangrijke aandacht in dit kader verdient de instelling die de aanwijzingen op grond waarvan sancties overwogen kunnen worden mag aandragen. Zowel de internationale sanctieregelingen als het Nederlandse protocol laten ruimte voor het op basis van inlichtingen (of ook wel 'zachte' informatie) treffen van sancties en zoals voormeld is dit in het verleden ook toegepast. De laatste jaren lijkt echter een verschuiving waarneembaar om sancties te baseren op informatie van justitiële autoriteiten, hetzij op basis van informatie verkregen in het strafrechtelijk vooronderzoek, hetzij op basis van een rechterlijke uitspraak. Hiermee lijkt Nederland ervoor te kiezen sancties te baseren op 'harde' informatie in plaats van zachte.

5. Had bij gebreke van de maatregel een andere (bestaande) maatregel soelaas geboden?

Voor de aanpak van de financiering van terrorisme bestaan diverse alternatieve mogelijkheden, met name opsporingsonderzoek waarbij financiële middelen in beslag genomen kunnen worden ten behoeve van een verbeurdverklaring of ten behoeve van een op te leggen ontnemingsmaatregel. Een belangrijk kenmerk van de sancties die via de EU en met name de VN genomen kunnen worden is de internationale reikwijdte van de sancties waarmee snel in alle EU- of VN-lidstaten opgetreden kan worden. Bijzonder aan de sancties is ook dat in beginsel opgetreden kan worden op basis van inlichtingeninformatie, hoewel dit zoals hiervoor is vermeld in Nederland niet tot de voorkeursaanpak lijkt te horen.

6. In welke mate correspondeert de praktische toepassing van de maatregel met de beoogde beleidsdoelen?

Er zijn geen aanwijzingen dat de praktische toepassing van de financiële sancties niet spoort met het oorspronkelijke doel ervan.

7. In welke mate en hoe is het effect van de toepassing van de maatregel afhankelijk van de inzet van andere maatregelen?

De inzet van Nederlandse sanctiemaatregelen is afhankelijk van zowel internationale als nationale inzet van andere maatregelen. Om te beginnen is het Nederlandse sanctieregime afhankelijk van de VN- en EU-verplichtingen die hierboven al uitvoerig besproken zijn. Nederland moet de internationale lijsten overnemen en zo sanctieregelingen in eigen land uitvoeren. Wanneer de EU- of de VN-procedures wijzigen, wordt dit vaak automatisch doorgevoerd op Nederlands niveau. Daarnaast is Nederland vaak (niet altijd) afhankelijk van een nationale of internationale rechterlijke uitspraak. Voor een nationale rechterlijke uitspraak over plaatsing op de lijst moet aangetoond worden dat personen of entiteiten terroristische daden plegen, pogen te plegen, eraan deelnemen of ertoe bijdragen. Op 1 januari 2002 is een wetwijziging doorgevoerd waarbij enkele bepalingen in het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering worden opgenomen. Dit zorgt voor een verruiming van de rechtsmachtregeling en van de strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen. Hierdoor wordt het dus makkelijker verdachte personen op de sanctielijst te plaatsen. Ook is de sanctieregeling afhankelijk van de manier van (internationale) listing. Wanneer een organisatie via (internationale) regels op de lijst komt, moet de financiële sector kunnen achterhalen om

welke bankrekeningen en personen/entiteiten het gaat. Wanneer iemand niet goed geregistreerd is, kan dit ervoor zorgen dat een persoon vrijuit gaat. De sanctieregeling kan dan niet goed uitgevoerd worden.

8. In welke mate en hoe speelt rechtsbescherming een rol bij toepassing van de maatregel?

Deze vraag verdient bijzondere aandacht aangezien de commissie-Suyver in zijn rapport de vraag opwierp of de gebrekkige rechtsbescherming tegen de sancties als een van de verklaringen gezien kan worden voor de terughoudende toepassing ervan door Nederland. Zoals bij de beantwoording van vraag 2 al is gesteld, kan het aantal personen en organisaties dat door Nederland op een sanctielijst is geplaatst in absolute zin weliswaar als laag worden beschouwd; er lijken echter geen gevallen te zijn waar Nederland heeft nagelaten sancties op te leggen. De kwaliteit van de rechtsbescherming lijkt dan ook geen factor van betekenis te zijn geweest bij het al dan niet toepassen van sancties. Uit deze verkenning is echter wel duidelijk geworden dat Nederland de afgelopen tien jaar heeft aangetoond belang te hechten aan een deugdelijke rechtsbescherming. Nederland heeft zich met een klein aantal andere EU-landen ingezet voor verbeterde rechtsbescherming bij de VN-procedures van de sanctielijsten. Nederland heeft nationaal ook een aantal eigen standaarden geïntroduceerd waaraan de rechtsbescherming dient te voldoen (bijvoorbeeld de notificatie binnen 14 dagen). Met name door de Sanctieregeling terrorisme 2007-II hebben personen betere rechtsbescherming gekregen (personen en organisaties kunnen bezwaar aantekenen op grond van de Awb).

9. In welke mate en hoe is eenheid van bevelvoering relevant voor effectief toepassen van de maatregel?

De sanctieregelingen zijn internationale verplichtingen voor lidstaten van de EU en VN. Nederland heeft een protocol opgesteld waaruit helder blijkt waarmee alle betrokken partijen rekening dienen te houden.

10. In welke mate en hoe speelt samenwerking een rol bij toepassing van de maatregel?

Indien Nederland een persoon of organisatie op de EU- of VN-terrorismesanctielijst wil plaatsen, dan heeft Nederland daarvoor de medewerking van andere lidstaten nodig. Binnen de EU geldt dat een voorstel voor plaatsing op basis van unanimititeit aangenomen moet worden en bij de VN is Nederland afhankelijk van het besluit van het

VN-sanctiecomité. Samenwerking tussen Nederland, de VN Veiligheidsraad en andere VN- en EU-lidstaten is dus van groot belang om personen of entiteiten te kunnen plaatsen op de EU- of VN-lijst.

G.2 Contraterrorisme Infobox

1. Liggen aan de maatregel dreiging, praktijkervaringen en/of internationale afspraken ten grondslag?

De CT Infobox is ontstaan uit de doorontwikkeling van de Analytische Cel. Na de aanslagen in Madrid in maart 2004 kondigde het kabinet aan dat personen die op enigerlei wijze in verband kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten of ondersteuning daarvan met een verhoogde inzet in het oog dienden te worden gehouden. Dit voornemen leidde begin april 2004 tot de oprichting van de Analytische Cel, een bij het KLPD in Zoetermeer ondergebracht samenwerkingsverband van het OM, de politie en de AIVD. In de praktijk bleek echter dat deze opzet niet voldoende kon functioneren, omdat de informatie die bij de AIVD beschikbaar was – gelet op het daarvoor geldende wettelijk stelsel van geheimhouding en verstrekking van informatie – niet optimaal in dit samenwerkingsverband kon worden ingebracht. Vandaar dat voor een andere vormgeving diende te worden gekozen, waarbij de AIVD zijn informatie intern kon houden en niet extern hoefde te verstrekken. Dit leidde op 1 juli 2004 tot de oprichting van de CT Infobox.

2. Wordt de maatregel toegepast en biedt deze toegevoegde waarde?

Gezien het geheime karakter van de informatie die binnen de CT Infobox wordt verwerkt, is slechts schaarse rapportage beschikbaar over de 'successen' van het samenwerkingsverband. Een belangrijke bron voor de toegevoegde waarde van de CT Infobox kon in potentie het onderzoek van de CTIVD naar de afwegingsprocessen van de AIVD met betrekking tot Mohammed B. zijn. Mohammed B. kwam echter niet voor op de zogenoemde lijst van 150 waarmee het werk van de Analytische Cel en de CT Infobox begon. Volgens de CTIVD was Mohammed B. een geschikte kandidaat om op de lijst geplaatst te worden zodat zijn ontwikkeling zodoende door de Infobox gevolgd had kunnen worden. Tegelijkertijd stelde de CTIVD dat het instrument op dat moment nog onvoldoende was ontwikkeld om een goede ondersteuning te kunnen bieden. Belangrijke knelpunten hierbij waren het ontbreken van duidelijke criteria op grond waarvan personen op de lijst geplaatst dienden te worden en een op dat moment rudimentaire

informatiehuishouding. In 2007 stelde de CTIVD vast dat inmiddels de benodigde criteria waren ontwikkeld voor het op de lijst plaatsen van personen. De CTIVD stelde wel vast dat een aantal personen op de lijst voorkwam dat niet aan de gestelde criteria voldeed. Het tweede punt – de informatiehuishouding – werd geadresseerd door de doorontwikkeling van de CT Infobox een plaats te geven in het Meerjarig verbeterprogramma voor kwaliteit en groei, Prospect 2007 dat binnen de AIVD was gestart naar aanleiding van de rapportage van de commissie-Havermans. In het jaarverslag van het Ministerie van BZK 2009 wordt gemeld dat dit systeem in dat jaar is gerealiseerd.

Uit rapportages die wel ingaan op het functioneren van de Infobox komt een overwegend positief oordeel over het samenwerkingsverband naar voren. Zo stelde de CTIVD in 2007 dat ‘...de CT Infobox van nut is voor het onderzoeksterrein islamistisch terrorisme/radicalisme, waarop verschillende diensten actief zijn, waardoor er voor de noodzakelijke afstemming moet worden gezorgd. De CT Infobox voorziet in deze afstemming’ Hoeveel personen thans in onderzoek zijn binnen de Infobox kan niet in het openbaar worden medegedeeld. De CTIVD meldde in 2007 dat het aantal personen op de lijst was toegenomen. Achtergrond hiervan zou overigens mede gelegen zijn in een toename van het aantal deelnemende diensten en de intensivering van contraterrorisme onderzoek in Nederland. In 2008 meldde de minister van BZK dat sinds de oprichting enkele honderden adviezen door de Infobox waren verstrekt. In deze brief gaf de minister tevens aan dat ‘de partners het permanente karakter van de samenwerking als een belangrijk resultaat’ beschouwden. ‘Het feit dat dagelijks medewerkers van diverse diensten gezamenlijk, multidisciplinair onderzoek doen, vormt op zichzelf een belangrijke meerwaarde van de CT Infobox.’ zo schreef de minister destijds. Het onderzoeksrapport van de CTIVD wees wel op ‘enkele problemen in de samenwerking op managementniveau’. Hieraan zou de juridische constructie van de Infobox ten grondslag liggen, die een leidende rol van de AIVD in de hand zou werken en daarmee het beginsel van gelijkwaardigheid zou ondermijnen. Hoewel de CTIVD de gekozen juridische constructie vanuit het oogpunt van informatieverwerking onderschreef, beval de commissie aan om een nadere wettelijke regeling voor de Infobox op te stellen waarin de positie van het Coördinerend Beraad, het sturingsorgaan van de CT Infobox waarin alle deelnemende partijen zitting hebben, geregeld zou worden. In augustus 2009 heeft de minister van BZK hierover gemeld dat ‘Het niet al te lang meer kan duren voor het overleg [over de wettelijke basis] is afgerond.’ Onderwerp van overleg tussen de partners vormde op dat moment nog de bevoegdheden van het Coördinerend Beraad: is het orgaan adviserend of kunnen ook

besluiten worden genomen? Inmiddels is er bij de samenwerkende partijen overeenstemming over de bevoegdheden van het Coördinerend Beraad en over de concept AMvB waarmee de CT Infobox een wettelijke grondslag krijgt. Alvorens deze AMvB kan worden opgesteld dient echter de Wiv 2002 te worden gewijzigd om daarin een grondslag voor die AMvB te creëren (te weten, een algemene wettelijke grondslag voor AIVD en MIVD om bijzondere samenwerkingsverbanden aan te gaan).

In 2009 heeft de CT Infobox een zelfevaluatie uitgevoerd van de effectiviteit en meerwaarde van zijn adviezen. Daarin is onderzocht in hoeverre de in 2008 uitgebrachte adviezen zijn opgevolgd en in hoeverre deze adviezen van toegevoegde waarde zijn geweest. Uitkomst van de zelfevaluatie is dat de partners de adviezen in meerderheid opvolgen. De belangrijkste successen van de CT Infobox liggen in de vreemdelingrechtelijke aanpak van personen. Indien een advies niet wordt opgevolgd, komt dit doorgaans doordat de partner de prioriteit bij andere onderzoeken moet leggen als gevolg van capaciteitsbeperkingen. Het gesloten karakter van de CT Infobox leidt ertoe dat adviezen niet of slechts zeer summier kunnen worden onderbouwd, waardoor de toegevoegde waarde van de CT Infobox voor de samenwerkende partijen wordt beperkt.

Omdat als gevolg van de groei van het aantal bestanden van de CT Infobox een volledig onderzoek vrij arbeidsintensief is en enige tijd gemoeid is met de uitvoering ervan, is in 2008 het 'vooronderzoek' ingevoerd. Hiermee kan binnen enkele dagen al een eerste beeld van het onderzoeksubject worden gevormd en bezien worden of er adviesmogelijkheden bestaan.

Los van de operationele rol die de CT Infobox speelt, kan de totstandkoming ervan als een goed voorbeeld dienen van hoe binnen de veiligheidsketen een 'datawarehouse' kan worden opgezet, waarbij naast aandacht voor ICT ook culturele aspecten, afstemmen van werkprocessen en organisatorische ontwikkelingen een plek moeten krijgen. Zeker nu op meerdere plaatsen binnen de veiligheidsketen wordt nagedacht en geëxperimenteerd met het opzetten van dergelijke 'datawarehouses' verdient het aanbeveling om de ervaringen van de CT Infobox hierin mee te nemen.

3. Is de maatregel getoetst door een rechter of ander college? Heeft deze toets geleid tot aanpassing van het beleid en zo ja, hoe?

Deze vraag kan voor wat de CT Infobox betreft op twee manieren worden opgevat. In de eerste plaats kan gekeken worden of rechters of andere colleges de CT Infobox in zijn geheel als maatregel hebben getoetst. Hierop

wordt hierna ingegaan. Een tweede opvatting van deze vraag zou betrekking kunnen hebben op het toetsen van de 'producten' van de Infobox, de adviezen die het orgaan aan zijn deelnemers verstrekt. De CT Infobox heeft sinds de oprichting enkele honderden adviezen uitgebracht. Wanneer een deelnemende dienst overgaat tot het daadwerkelijk treffen van een maatregel tegen een persoon (bijvoorbeeld het starten van een opsporingsonderzoek), speelt het advies echter geen rol en voor zover bekend zijn de adviezen van de CT Infobox dan ook nooit getoetst in een rechterlijke procedure.

Wat betreft de toetsing van de CT Infobox als maatregel zijn rapporten van drie colleges beschikbaar. In de eerste plaats is er het al eerder genoemde onderzoek van de CTIVD. De Commissie van Toezicht oordeelde dat de verwerking van (persoons)gegevens in de CT Infobox beantwoordt aan de daarvoor gestelde vereisten (behoudens de gegevensverwerking van personen die ten onrechte op de lijst staan) en dat de CT Infobox in redelijkheid kon komen tot de uitgebrachte adviezen. De commissie kwam met elf aanbevelingen waarvan de belangrijkste was dat de CT Infobox van een expliciete wettelijke basis voorzien moest worden. Hierover is hiervoor reeds de stand van zaken gemeld. Voorts is de Algemene Rekenkamer in het onderzoek naar de uitwisseling van opsporings- en terrorisme-informatie (zijdelings) ingegaan op de CT Infobox. De Rekenkamer merkte in de terugblik in 2005 op het onderzoek (dat in 2003 plaatsvond) op, dat veel vooruitgang is geboekt, mede door de instelling van de CT Infobox. Een derde en laatste toets van de 'maatregel' kan gevonden worden in de brief van de voorzitter van het College Bescherming Persoonsgegevens (Cbp) van 30 augustus 2005. Het CBP ging in deze brief, die was opgesteld op verzoek van de vaste commissies voor BZK en Justitie, in op de eisen die aan de CT Infobox gesteld kunnen worden vanuit het oogpunt van gegevensbescherming. Meer in het bijzonder ging het Cbp in op de verantwoordelijkheid voor de CT Infobox, de wettelijke grondslag voor verstrekking van gegevens aan de AIVD, de wijze van gegevensverstrekking en het toezicht. Al deze punten zijn kort daarop geadresseerd en inmiddels afgehandeld, met uitzondering van het punt van de positie van de medewerkers van de IND. De positie van de medewerkers van de CT Infobox is gebaseerd op de diverse bepalingen in de Wiv 2002 die gelden voor medewerkers van de politie, het Openbaar Ministerie, de Belastingdienst (i.c. de FIOD) en de MIVD. Uitzondering hierop vormen de gedetacheerde medewerkers van de IND. Voor hen is de zogeheten artikel-60 status nog niet wettelijk geregeld, hoewel dit is toegezegd door de Minister van BZK in de brief van 26 september 2005 waarin hij ingaat op de aandachtspunten van de voorzitter van het Cbp. De positie van de IND medewerkers zou aanvankelijk worden geregeld in het zogeheten 'post-Madrid' wetsvoorstel. Hiervan heeft de

minister-president echter op 1 november 2010 aan de Eerste Kamer gemeld dat dit wetsvoorstel zal worden ingetrokken. De betekenis is dat de positie van de IND medewerkers (en de hiervoor genoemde wettelijke basis voor de AMvB) via een nieuw, nog in te dienen wetsvoorstel zal worden geregeld.

4. Hoe wordt de keuze voor de toepassing van een maatregel (ten opzichte van toepassing van andere) bepaald? Welke criteria gelden?

Een onderzoek van de CT Infobox start altijd met de aanmelding van een persoon door een van de deelnemende organisaties. De CT Infobox neemt dus niet uit zichzelf personen in onderzoek en beschikt ook niet over bijzondere inlichtingenmiddelen of opsporingsbevoegdheden. Zoals echter hiervoor reeds is opgemerkt, constateerde de CTIVD dat het in de beginperiode van de CT Infobox het aan duidelijke criteria op basis waarvan besloten werd om een persoon op de lijst van de CT Infobox te plaatsen, ontbrak. Inmiddels zijn voor elke dienst in de CT Infobox aanmeldingscriteria vastgesteld om een persoon voor een multidisciplinaire beoordeling van de CT Infobox te kunnen aanmelden. In het algemeen gelden de volgende criteria:

- de persoon kan worden gerelateerd aan terrorisme of de ondersteuning daarvan;
- de persoon is reeds in onderzoek of komt voor in een onderzoek bij de aanmeldende partij;
- een analyse door de CT Infobox heeft een verwachte toegevoegde waarde. Deze houdt in dat de aanmeldende partij openstaat voor adviezen aan andere partnerorganisaties waarbij dit het onderzoek van de aanmeldende partij niet schaadt.

Na een aanmelding wordt door de CT Infobox beoordeeld of het verzoek voldoet aan deze criteria. Voldoet het verzoek aan de gestelde criteria, dan wordt de aangemelde persoon opgenomen in het onderzoeksbestand van de CT Infobox. Bij het (voor)onderzoek wordt de persoon nageslagen in de systemen van de verschillende organisaties en wordt alle beschikbare informatie samengevoegd. Daarna wordt deze beoordeeld en geanalyseerd en volgt een advies aan de organisatie die de persoon heeft aangemeld. Overigens zijn ook criteria opgesteld voor het van de CT Infobox-lijst verwijderen van personen en criteria om te bepalen welke prioriteit aan een onderzoek dient te worden toegekend.

5. Had bij gebreke van de maatregel een andere (bestaande) maatregel soelaas geboden?

In de eerste brief van het kabinet aan de Kamer wordt de CT Infobox ‘uniek’ genoemd. Deze stelling is herhaald in het rapport van de CTIVD uit 2007. Vervolgens wordt in de brief over de ontwikkeling van de Infobox uit 2008 opgemerkt dat ‘Gesteld zou kunnen worden dat naarmate binnen het veiligheidsdomein diensten de toegang tot elkaars informatie verbeteren de uniciteit van de CT Infobox als plaats waar informatie van diensten samenkomt in de toekomst zal verminderen. Wat echter zal blijven, en in vergelijking aan belang zal toenemen, is de kracht van de multidisciplinaire analyse.’ Dit beeld wordt bevestigd in de gesprekken met experts die ten behoeve van deze evaluatie zijn gehouden. Zij geven aan dat de CT Infobox onderdeel vormt van het arrangement tussen politie, OM en AIVD en zo nodig andere diensten. De CT Infobox speelt daarbij vooral een rol in het ‘reguliere’ proces, dat wil zeggen buiten de situatie dat sprake is van een (zeer) acute dreiging. Naarmate de dreiging acuter is zal de rol van de CT Infobox zich meer beperken tot de naslag van gegevens en zal de invloed op de te volgen aanpak op basis van de multidisciplinaire vergelijking minder zijn doordat de noodzakelijke afstemming wordt overgenomen door rechtstreeks overleg tussen de diensten.

6. In welke mate correspondeert de praktische toepassing van de maatregel met de beoogde beleidsdoelen?

In de eerste brief aan de Tweede Kamer over de CT Infobox is als doel omschreven ‘het leveren van een bijdrage aan de bestrijding van terrorisme door het op een centraal punt bij elkaar brengen en vergelijken van informatie over netwerken en personen die op de een of andere wijze betrokken zijn bij terrorisme, in het bijzonder islamistisch terrorisme, en daaraan te relateren radicalisering.’ Geconstateerd is dat dit doel ook zes jaar na de oprichting van de Infobox nog altijd de centrale opgave is en dat de afgelopen jaren veel in mensen en middelen is geïnvesteerd om het bereiken van dit doel te optimaliseren. In deze brief werd overigens ook al vooruitgekeken naar de doorontwikkeling van de CT Infobox waarbij gedacht werd aan de inzet van vormen van data-analyse en het opstellen van rapportages over trends en ontwikkelingen op operationeel niveau.

7. In welke mate en hoe is het effect van de toepassing van de maatregel afhankelijk van de inzet van andere maatregelen?

De effectiviteit van de CT Infobox is op drie manieren afhankelijk van de deelnemende diensten. In de eerste plaats is de CT Infobox afhankelijk van het door de deelnemende diensten aanmelden van personen voor plaatsing op de lijst. Immers, zoals hiervoor is opgemerkt kan de CT Infobox zelf geen personen aandragen voor plaatsing. Om te voorkomen dat de aanmelding van subjecten door de deelnemende diensten stagneert, neemt het hoofd van de CT Infobox deel aan diverse overleggen waaronder de overleggen over de lopende onderzoeken binnen de AIVD en de Nationale Recherche, ontvangt het hoofd de rapportages over lopende onderzoeken, voert hij periodiek gesprekken met leidinggevenden van de partnerorganisaties en heeft de CT Infobox bovendien een vaste plaats binnen het AOT. Ten slotte worden periodiek de lijsten van onderzoekssubjecten van de AIVD vergeleken met de CT Infobox-lijst opdat eventuele omissies worden onderkend. Indien men op deze wijze op de hoogte raakt van onderzoeken naar personen die in aanmerking komen voor aanmelding bij de CT Infobox, kan het hoofd de deelnemende diensten hierop attenderen. Indien om enige reden geen aanmelding volgt, kan men dit aan de orde stellen in het Coördinerend Beraad. De praktijk leert echter dat een dergelijke 'escalatie' zelden tot nooit nodig is.

In de tweede plaats is de CT Infobox voor een goede uitvoering van zijn opdracht afhankelijk van een goede, snelle en betrouwbare toegang tot de bestanden van de deelnemende diensten. In 2008 en 2009 is een geavanceerd systeem ontwikkeld waarin de gegevens van de verschillende partnerorganisaties worden ontsloten. De informatie van IND, KLPD en AIVD wordt in het nieuwe systeem bij elkaar gebracht, waardoor het zoeken wordt vereenvoudigd en het analyseren een stuk sneller kan plaatsvinden. In een latere fase zullen ook bestanden van andere organisaties worden ontsloten.

In de derde plaats is men voor voldoende mensen en middelen afhankelijk van de deelnemende diensten.

Ten slotte is de CT Infobox voor een effectief functioneren afhankelijk van de deelnemende diensten voor het opvolgen van de adviezen die men uitbrengt. Zoals reeds is opgemerkt is opvolging van de adviezen niet verplicht, maar deze worden alleen in uitzonderlijke gevallen niet opgevolgd.

8. In welke mate en hoe speelt rechtsbescherming een rol bij toepassing van de maatregel?

De multidisciplinaire beoordeling binnen de Infobox kan leiden tot adviezen aan de deelnemende diensten en instanties om bepaalde maatregelen te nemen. Deze maatregelen kunnen vervolgens genomen worden, echter uitsluitend met inachtneming van de voor die instantie geldende wettelijke bepalingen ter zake, en daarmee samenhangend de in dat geval van toepassing zijnde rechtsbescherming. Rechtsbescherming is dan ook niet in rechtstreekse zin van toepassing op de CT Infobox, aangezien de adviezen van de box nooit tot directe, tegen een persoon gerichte maatregelen leiden.

9. In welke mate en hoe is eenheid van bevelvoering relevant voor effectief toepassen maatregel?

Dit aspect is niet van toepassing op de CT Infobox.

10. In welke mate en hoe speelt samenwerking een rol bij toepassing maatregel?

De maatregel ziet als geheel op (verbeterde) samenwerking tussen de betrokken diensten. In hoeverre de CT Infobox afhankelijk is van deze samenwerking voor het goed van functioneren is reeds bij vraag 7 belicht.

G.3 Stelsel speciale eenheden

1. Liggen aan de maatregel dreiging, praktijkervaringen en/of internationale afspraken ten grondslag?

De BBE'n zijn in 1973 opgericht om bijstand te verlenen bij de daadwerkelijke bestrijding van zeer ernstige misdrijven, waaronder terrorisme. De (terroristische) dreiging waar Nederland sinds het begin van de jaren zeventig mee wordt geconfronteerd, bestaat met name uit ontvoeringen, kapingen en gijzelingen. De aanleiding voor de herziening van het nieuwe stelsel kan worden gevonden in zorgen over nieuwe vormen van terrorisme. In november 2003 is professor Fijnaut verzocht een advies uit te brengen over de herinrichting van het stelsel. Dit advies is ingegeven door 'zorgen omtrent een passende reactie op de nieuwe vormen van terrorisme die zich in de voorbije jaren op tal van plaatsen in de wereld hebben gemanifesteerd'. Daarnaast zijn (negatieve) ervaringen uit de praktijk (met het

toenmalige stelsel) tevens aanleiding geweest het stelsel te herzien. Fijnaut constateerde een gebrek aan interne en externe samenhang, een gecompliceerde regeling betreffende de aansturing en bevelvoering van met name de BBE'n, feitelijke onevenwichtigheden tussen de onderscheiden eenheden bij de daadwerkelijke uitvoering van de hen toebedeelde taken, en tot slot, zwakke relaties tussen de speciale eenheden en andere eenheden en diensten waarvan zij voor de uitvoering van hun taken afhankelijk zijn. Er blijkt echter al lang voor de aanslagen op 11 september 2001 plaatsvonden binnen en buiten de kring van bijzondere bijstandseenheden gesproken te zijn over een vergaande aanpassing van het totale stelsel. De aanslagen hebben de discussie hieromtrent wel aangescherpt. Daarnaast is de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in 1995 in de zaak-McCann aanleiding geweest het stelsel van speciale eenheden te herzien. Het McCann-arrest bracht mee dat de organisatie en aansturing van het stelsel van speciale eenheden verbeterd diende te worden om te kunnen voldoen aan het EVRM. Hoewel al stappen richting het huidige stelsel van speciale eenheden werden gezet, waaronder de oprichting van de BBE-SIE op 1 september 2004, duurde het tot 2005 voordat het stelsel werd herzien.

2. Wordt de maatregel toegepast en biedt deze toegevoegde waarde?

Beschikbare informatie betreffende het aantal inzetten van de speciale eenheden is niet eenduidig, aangezien het aantal inzetten niet structureel werd bijgehouden. Gesteld kan worden dat de AOE'en enkele honderden keren per jaar worden ingezet en de DSI sinds de inwerkingtreding enkele tientallen keren is ingezet.

De commissie ter evaluatie van de herinrichting van het stelsel van speciale eenheden, de commissie-Dessens, constateert in 2008 in haar onderzoek dat de toegevoegde waarde van de speciale eenheden niet kan worden vastgesteld aan de hand van het aantal inzetten van de speciale eenheden. 'Er werd door de meeste betrokkenen in het onderzoek geen correlatie gezien tussen nut en noodzaak van een eenheid en het aantal inzetten waartoe de betreffende eenheid de afgelopen jaren was gekomen.' Met betrekking tot de UIM werd bijvoorbeeld geconstateerd dat de waarschijnlijkheid van de scenario's waar deze zich op richt relatief laag is, maar dat de ernst van dergelijke scenario's met zich meebrengt dat de overheid hier goed op voorbereid dient te zijn. Daarnaast is het lastig om te beoordelen wat de toegevoegde waarde is van het stelsel, gezien het feit dat het stelsel niet uitvoerig is getest in de praktijk.

De commissie-Dessens concludeerde dat het stelsel, zoals dit is neergelegd in de Kamerbrief van 3 juni 2005, 'naar behoren' functioneert. De commissie geeft aan dat het stelsel wel de potentie heeft om meer toegevoegde waarde te bewerkstelligen en doet zodoende vijftien aanbevelingen om het stelsel te verbeteren. Het kabinet heeft de aanbevelingen overgenomen en geïmplementeerd. Het kabinet constateert in zijn nota van 6 juli 2009 dat 'het bestaande stelsel en de bestaande eenheden voldoen aan de eisen die worden gesteld door de huidige terroristische en criminele dreiging'. Uit gesprekken met experts die ten behoeve van dit onderzoek zijn gehouden komt tevens naar voren dat men tevreden is over het functioneren van het stelsel. Het stelsel wordt als goed werkbaar ervaren en door toepassing in de praktijk en oefenen zijn de betrokken partijen de laatste jaren ook steeds beter op elkaar ingespeeld geraakt.

3. Is de maatregel getoetst door een rechter of ander college? Heeft deze toets geleid tot aanpassing van het beleid en zo ja, hoe?

De voornaamste rechterlijke uitspraak in relatie tot de organisatie en het optreden van speciale eenheden is de uitspraak van het EHRM in de zaak-McCann, waar de inzet van de Britse Special Air Service (SAS) wordt getoetst aan artikel 2 EVRM (recht op leven). Britse soldaten van de SAS worden begin maart 1988 naar Gibraltar gestuurd om de politie bij te staan bij de aanhouding van drie IRA-leden, die ervan verdacht worden een bomauto tot ontploffing te willen brengen via 'remote control'. Tijdens de achtervolging worden alle drie de verdachten gedood, naar verluidt omdat elk van hen een verdachte beweging naar de kleren maakt waar mogelijk een knop zat om de bom af te laten gaan. Achteraf werd gesteld dat de betreffende auto geen bomauto was, de IRA-leden geen afstandbediening of wapen bij zich hadden en de soldaat die de inspectie had verricht op de auto geen radiocommunicatie expert noch een explosieven-expert was. Het EHRM maakt in zijn uitspraak een onderscheid tussen, enerzijds, de individuele aansprakelijkheid van de soldaten en anderzijds, de staatsaansprakelijkheid. Het optreden van de leden van de SAS vormde geen schending van artikel 2 EVRM, daar wordt aangenomen dat ze er oprecht van overtuigd waren dat het absoluut noodzakelijk was de betrokkenen neer te schieten teneinde de bomexplosie te voorkomen. Het optreden van de overheden bij de planning en de organisatie van de actie vormde volgens het Hof wel een schending van artikel 2 EVRM. Het wordt de autoriteiten kortgezegd verweten nalatig, kortzichtig en onzorgvuldig gehandeld te hebben. Deze uitspraak van het EHRM – die overigens gezien de datering niet als daadwerkelijk toets van het stelsel mag worden beschouwd, maar dus zeker wel als een belangrijke bron voor de herinrichting ervan – heeft

geleid tot een aantal criteria waaraan de inzet dient te worden getoetst en plaatst daarmee de inzet van speciale eenheden in een rechtsstatelijk kader.

Fijnaut besteedt in zijn adviesrapport uit 2004 uitgebreid aandacht aan het McCann-arrest en heeft op basis daarvan normatieve uitgangspunten geformuleerd waaraan een nieuw stelsel van speciale eenheden moet voldoen in een democratische rechtsstaat. De normatieve uitgangspunten komen in belangrijke mate overeen met de empirische uitgangspunten die zijn geformuleerd aan de hand van de vraag waaraan het stelsel moet voldoen wil het weerstand kunnen bieden aan de hedendaagse vormen van ernstig geweld, waaronder terrorisme. Kort samengevat moet het nieuwe stelsel voldoen aan vier eisen: het moet gedifferentieerd maar ook geïntegreerd zijn ingericht; het moet nauw zijn verweven met het stelsel van inlichtingen- en opsporingsdiensten; het moet zijn ingebed in een netwerk van (ondersteunende) specialisten en specialistische diensten; en het moet in concrete gevallen zowel professioneel worden aangestuurd als professioneel worden geleid. Fijnaut adviseert het bestaande stelsel van speciale eenheden te hervormen door enerzijds de oprichting van de DSI, waarin de BBE'n – tot op zekere hoogte – worden geïncorporeerd, en anderzijds door een vereenvoudiging en professionalisering van de aansturing van en de bevelvoering over de betrokken eenheden tot op het hoogste niveau.

Naast het McCann-arrest en het advies van Fijnaut over de herinrichting van het stelsel van speciale eenheden zijn er nog twee commissies geweest die zich hebben uitgesproken over het stelsel van speciale eenheden. De commissie-Van Eck is ingesteld om een nader advies te geven over de voorgestelde keuzes en haalbaarheid van het voorstel tot herziening van het stelsel. Deze commissie onderschrijft in de kern de aanbevelingen van Fijnaut, waaronder het voorstel tot oprichting van de DSI en de vereenvoudiging van het aansturingmodel. Het kabinet liet de Kamer op 3 juni 2005 weten de aanbevelingen van Fijnaut en de commissie-Van Eck grotendeels over te nemen. In deze brief stelde zij voor het nieuwe stelsel na anderhalf jaar te evalueren. Daartoe is de commissie-Dessens ingesteld. Deze commissie deed vijftien aanbevelingen ter verbetering van het stelsel. Deze hebben onder andere betrekking op de juridische inbedding van het stelsel, de (toekomstige) bezetting van de BBE'n, de personeelsuitwisseling tussen de verschillende speciale eenheden en de verantwoordingsstructuur van oefeningen en inzetten van de DSI. Het kabinet heeft de aanbevelingen overgenomen en geïmplementeerd.

4. Hoe wordt de keuze voor de toepassing van een maatregel (ten opzichte van toepassing andere) bepaald? Welke criteria gelden?

Deze vraag kan voor wat betreft het stelsel van speciale eenheden op twee manieren worden beantwoord. In de eerste plaats kan worden gekeken naar de besluitvormingsprocedure met betrekking tot de inzet van de speciale eenheden. In de tweede plaats kan worden gekeken naar de inzetcriteria, waarin bepalingen zijn opgenomen welke eenheid of eenheden uit het stelsel worden ingezet. Allereerst komt de besluitvormingsprocedure aan bod.

Besluitvormingsprocedure

Als algemeen uitgangspunt geldt dat de inzet van de speciale eenheden plaatsvindt onder gezag van het OM in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Met de herinrichting van het stelsel zijn de besluitvormingsprocedures voor de inzet van de DSI vereenvoudigd.

Het initiatief tot inzet van de DSI ligt bij de voor het strafrechtelijk onderzoek verantwoordelijke hoofdofficier van Justitie (HOvJ) die een bijstandsverzoek richt aan de voorzitter van het College van procureurs-generaal. De voorzitter van het College van procureurs-generaal geleidt dit verzoek door aan de minister van Justitie, tenzij hij bevoegd is deze beslissing in naam van de minister van Justitie te nemen. In de regeling Dienst Speciale Interventies is aangegeven wanneer dit laatste het geval is.

Aan het bijstandsverzoek is een door het hoofd DSI opgesteld operationeel plan toegevoegd. In dit plan wordt opgenomen welke eenheid van de DSI, of combinatie daarvan, wordt ingezet en op welke wijze dit plaatsvindt. Het plan van inzet is gebaseerd op standaard inzetscenario's die bij de herinrichting van het stelsel zijn afgestemd met de minister van Justitie, de minister van BZK en de minister van Defensie. Het gebruik van met de beheersministers afgestemde standaardscenario's heeft het mogelijk gemaakt dat de minister van Justitie zelfstandig kan beslissen over de inzet van BBE'n zonder dat hierbij overeenstemming dient te worden bereikt met andere betrokken ministers. Indien geen standaard inzetscenario voorhanden is, raadpleegt de minister van Justitie, indien mogelijk, de minister van BZK en de minister van Defensie voorafgaand aan de goedkeuring van het operationeel plan van inzet. De Landelijk Officier van Justitie (LOvJ) voor terrorismebestrijding heeft een adviserende rol vanwege zijn ervaring en expertise met terrorisme-onderzoeken. De commissie-Dessens heeft geadviseerd om consultatie van de LOvJ voor terrorismebestrijding door de regionale HOvJ bij elke inzet van de DSI verplicht te stellen. Deze aanbeveling is door het kabinet overgenomen. Het operationeel plan en het bijstandsverzoek

behoeven goedkeuring van de minister van Justitie, dan wel van de voorzitter van het College van procureurs-generaal indien hij bevoegd is te beslissen over een verzoek tot bijstand. Voorafgaand aan de daadwerkelijke inzet informeert de HOvJ de lokale driehoekspartners (burgemeester, korpschef). Het moment waarop de burgemeester geïnformeerd wordt hangt deels af van meer subjectieve afwegingen. Er bestaat geen wettelijke verplichting noch een vaste stroomlijning voor het moment waarop de burgemeester geïnformeerd wordt. De afweging wordt vooral gebaseerd op de eigen inschatting en ervaringen met specifieke burgemeesters, zo blijkt uit de gesprekken met experts. Belangrijk is hierbij ook de praktijkervaring van een (loco- of waarnemend) burgemeester met bijzondere crisissituaties in het algemeen. De burgemeester zal in ieder geval geïnformeerd worden indien maatregelen ter bescherming van de openbare orde moeten worden genomen. Zo wordt de lokale driehoek bijvoorbeeld ook betrokken in de discussie betreffende het operationele plan. Het gezag over de inzet van de DSI ligt evenwel uitsluitend bij de HOvJ en niet bij de leden van de driehoek gezamenlijk. Toch blijkt uit de praktijk dat de stem van de burgemeester zwaar kan wegen of zelfs van doorslaggevende betekenis kan zijn (ter definitieve bepaling van het overgaan tot de interventie). Uit de gesprekken met experts blijkt dat deze situatie niet als onwenselijk wordt ervaren. De experts zijn van mening dat het betrekken van anderen dan uitsluitend degenen die formeel zijn aangewezen, de kwaliteit van de besluitvorming verhoogt. Wel wordt het verschil in praktijkervaring en ‘persoonlijk gezag’ tussen de diverse burgemeesters als een potentieel onzekere factor ervaren in dit sterk geprotocolleerde stelsel.

In de gevallen die niet aan de voorzitter van het College van procureurs-generaal zijn gemandateerd beslist de minister van Justitie zelf over de inzet van de DSI. Het betreft volgens de regeling Dienst Speciale Interventies die situaties a) waarvoor geen standaard-inzetscenario voorhanden is; b) waarin zich meerdere incidenten op verschillende locaties tegelijkertijd voordoen, waartussen vermoedelijk een verband bestaat; of c) waarin op enige andere wijze een groot nationaal belang in het geding is. Indien de minister van Justitie zelf beslist over de inzet van de DSI, wordt een beleidsteam gevormd dat de minister van Justitie adviseert over het plan van inzet. Het beleidsteam bestaat uit de NCTb (als voorzitter), de voorzitter van het College van procureurs-generaal en de korpschef van het KLPD. Indien sprake is van inzet van (delen van) de UIM, neemt de directeur Juridische Zaken van het Ministerie van Defensie ook deel aan het beleidsteam. Het beleidsteam toetst het door het hoofd DSI opgestelde operationele plan en legt dit vervolgens met een advies ter goedkeuring voor aan de minister van Justitie. De ministers van BZK en Defensie worden in kennis gesteld van het besluit

tot inzet. Het OM informeert voorafgaand daaraan de lokale driehoekspartners.

Voor wat betreft de gezagsverdeling bij opsporingsonderzoeken bestaan in beginsel duidelijke afspraken tussen onderzoeken die onder verantwoordelijkheid van het arrondissementsparket worden uitgevoerd enerzijds, en onderzoeken die onder verantwoordelijkheid van de hoofdofficier van het LP worden uitgevoerd anderzijds. Uit het incident bij de IKEA-vestiging in Amsterdam in 2009 bleek dat het onderscheid tussen deze twee categorieën niet altijd eenduidig is.

Inzetcriteria

Welke eenheid of eenheden in een specifiek geval worden ingezet, hangt af van de mate van het te verwachten geweld en de situatie van de dreiging. Hiervoor zijn inzetcriteria en inzetscenario's vastgesteld. De inzetcriteria en de scenario's zijn primair gebaseerd op principes van proportionaliteit en subsidiariteit. Andere eenheden worden pas ingezet als het geweldsniveau van de AOE'en worden overstegen. Ondergeschikt hieraan geldt een aantal andere principes. Zo geldt het principe dat, als zich een situatie voordoet waarin direct optreden is geboden, de eenheid wordt ingezet die het snelst ter plaatse is. Zo zou de DSI kunnen optreden in een situatie waarin, gelet op het vereiste geweldsniveau, normaal gesproken een AOE zou worden ingezet. Het is aannemelijk dat het in de meeste gevallen de AOE'en zullen zijn die het snelst ter plaatse zijn, omdat zij veel meer over het land verspreid zijn. Er kunnen zich zodoende situaties voordoen waarbij de AOE'en worden ingezet voor situaties die boven hun geweldsniveau uitstijgen. Een ander principe is dat de DSI onder zijn geweldsniveau kan acteren indien een bijzonder politiek of bestuurlijk belang aan de orde is.

Met betrekking tot de inzetcriteria is het de commissie-Dessens gebleken dat betrokkenen binnen het stelsel hiermee goed uit de voeten kunnen. Sommigen zijn echter van oordeel dat de inzetcriteria niet eenduidig zijn en ruimte laten voor verschillende interpretaties.

5. Had bij gebreke van de maatregel een andere (bestaande) maatregel soelaas geboden?

Het antwoord op deze vraag moet 'nee' zijn. Ten eerste omdat het herziene stelsel van speciale eenheden als geheel geen nieuwe maatregel betreft. Het herziene stelsel is voornamelijk een reorganisatie en slechts een kleine uitbreiding ten opzichte van het oude stelsel. Als uitbreiding kan de in 2004 opgerichte BBE-SIE, die in 2006 verder gaat onder de naam UI, worden

genoemd. Een belangrijk onderdeel van de herziening van het stelsel is de nieuwe, overkoepelende Dienst Speciale Interventies. De BBE-P en de BBE-K worden opgeheven. De AOE'en van de reguliere politie en van de KMar en de BBE-M blijven bestaan, zij het in een andere constellatie. De reorganisatie van het stelsel heeft tot doel de samenhang tussen de speciale eenheden te verbeteren en te borgen. De maatregelen hebben vooral betrekking op het optimaal organiseren van de capaciteit en stroomlijning van de besluitvormingsprocedure. De nadruk ligt op het professionaliseren van onder andere de aansturing. Het herziene stelsel spitst zich daarnaast, in vergelijking met het oude stelsel, meer toe op terroristische dreigingen.

Ten tweede moet het antwoord op deze vraag 'nee' zijn, omdat rekening gehouden moet blijven worden met verschillende verschijningsvormen van terrorisme en er zodoende altijd noodzaak zal blijven om te beschikken over speciale eenheden. Zoals in vraag 1 aan de orde is gekomen, is het stelsel van speciale eenheden herzien vanwege nieuwe vormen van terroristische dreigingen en vanwege problemen die zich in de uitvoeringspraktijk voordeden. De commissie-Dessens constateert dat de door Fijnaut geschetste situatie van de terroristische dreiging, ondanks een fluctuerend beeld qua intensiteit, in grote lijnen nog steeds van toepassing is. Opgemerkt moet worden dat de inzet van de DSI wel een ultimatum remedium is. Er zal dus altijd eerst worden gekeken naar minder ingrijpende oplossingen.

6. In welke mate correspondeert de praktische toepassing van de maatregel met beoogde doelen?

De speciale eenheden worden ingezet in specifiek gedefinieerde situaties. Zo wordt de DSI in beginsel alleen ingezet in situaties die uitstijgen boven het geweldniveau waarop AOE'en acteren. De commissie-Dessens constateert dat zich één situatie heeft voorgedaan waarin de UI volgens de bestaande criteria ten onrechte als AOE is ingezet op Schiphol. Ook de casus waarin AOE-personeel door het hoofd DSI is ingezet voor een taak waarvoor normaliter de UI zou moeten worden ingezet, is een voorbeeld waarin de eenheden niet zijn ingezet zoals oorspronkelijk bedoeld. Het lijkt hier echter slechts om incidenten te gaan. Er zijn geen indicaties dat dergelijke incidenten op regelmatige basis plaatsvinden of dat de DSI 'onderhands', dat wil zeggen, zonder het volgen van de besluitvormingsprocedure, wordt ingezet.

7. In welke mate en hoe is het effect van de toepassing van de maatregel afhankelijk van de inzet van andere maatregelen?

De speciale eenheden zijn voor hun optreden in hoge mate afhankelijk van de opsporingsdiensten en inlichtingendiensten. De interventie van een speciale eenheid is het sluitstuk van het voorafgaande proces van observatie en informatie verzamelen. De McCann-zaak is illustrerend in dit opzicht. Deze casus heeft aangetoond dat de inzet van speciale eenheden ten nauwste moet zijn afgestemd op de (waardering van de) informatie waarover via opsporingsdiensten en inlichtingendiensten wordt, respectievelijk kan worden beschikt. In geval van een terroristische dreiging moet het voorkomen van een aanslag door middel van een tijdige aanhouding, en als er geen andere oplossing is, de uitschakeling van verdachten voorrang hebben op de opsporing van de daders van aanslagen. Om deze doelstelling te kunnen bereiken is betrouwbare informatie en nauwe aansluiting op de opsporingsdiensten, inlichtingendiensten en AOE'en van groot belang. Daarnaast kunnen de speciale eenheden slechts behoorlijk functioneren als zij zijn ingebed in een netwerk van specialisten en specialistische diensten, bijvoorbeeld in de sfeer van het transport, de verbindingen, explosieven, wapens en CBRN-middelen. De zaak McCann heeft duidelijk gemaakt dat autoriteiten zich niet moeten verlaten op quasi-deskundigen, maar de mogelijkheid moeten hebben om echte deskundigen op het betreffende terrein in te schakelen. En tot slot zijn de speciale eenheden binnen het stelsel afhankelijk van elkaar. De verschillende eenheden moeten in zodanig nauw verband met elkaar zijn georganiseerd dat zij, afhankelijk van het verloop en de beoordeling van de situatie, moeiteloos met elkaar of na elkaar kunnen worden ingezet.

8. In welke mate speelt rechtsbescherming een rol bij toepassing van de maatregel?

De inzet van speciale eenheden dient te geschieden binnen een rechtsstatelijk kader dat voldoet aan de eisen van legitimiteit, proportionaliteit en subsidiariteit. Bij de inzet van de DSI is het personeel gebonden aan de Ambtsinstructie voor de politie, de KMar en de buitengewoon opsporingsambtenaar. Gezien de aard van de maatregel, het toepassen van een hoge mate van geweld, is rechtsbescherming bij de toepassing niet heel relevant. Slechts achteraf kan worden beoordeeld of de inzet terecht was en/of de betrokken agenten of militairen rechtmatig hebben gehandeld.

9. In welke mate en hoe is eenheid van bevelvoering relevant voor effectief toepassen van de maatregel?

Voor een succesvolle inzet van de speciale eenheden is eenheid van bevelvoering cruciaal. De McCann-zaak is in dit opzicht illustratief. De uitspraak van het EHRM heeft aangetoond dat in een stelsel van speciale eenheden niet alleen de uitvoerende eenheden zelf moeten beantwoorden aan hoge professionele standaarden, maar ook degenen die hen commanderen, om te waarborgen dat juist ook de (organisatie van de) inzet van zulke eenheden in het concrete geval voldoet aan de hoge eisen die het EVRM hieraan stelt.

Met de herziening van het stelsel van speciale eenheden is ook het aanstuuringsmodel vereenvoudigd. Het hoofd van de DSI is belast met de algehele leiding tijdens de inzet van de DSI alsmede over de eenheden die ter ondersteuning van de DSI worden ingezet. De commandant van de betrokken eenheid van de DSI is belast met de operationele leiding ter plaatse en staat onder direct bevel van het hoofd van de DSI. Indien meerdere eenheden worden ingezet, wijst het hoofd van de DSI een operationele commandant aan. Dit zal in de regel de commandant van de UI zijn, waarbij het zwaartepunt van de inzet ligt.

10. In welke mate en hoe speelt samenwerking een rol bij toepassing van de maatregel?

Bij vraag 7 is het belang van de samenwerking met de inlichtingendiensten, opsporingsdiensten, specialistische eenheden en andere speciale eenheden reeds aan de orde geweest. Hier wordt kort ingaan op de vraag hoe invulling wordt gegeven aan deze samenwerking.

Door de DSI onder te brengen bij het KLPD, krijgen de antiterrorisme-eenheden makkelijker toegang tot de diensten en voorzieningen van het KLPD. De aansluiting met de AIVD en civiele veiligheidspartners zoals recherche, observatieteams, persoonsbeveiliging en het OM zullen door de keuze om de DSI bij het KLPD onder te brengen, de samenwerking verbeteren. Wat betreft de relatie van de DSI met de inlichtingendiensten heeft de commissie-Dessens geconstateerd dat de inlichtingenpositie van de DSI op orde is. Dit beeld wordt bevestigd in de gesprekken met experts die ten behoeve van deze evaluatie zijn gehouden. Binnen de DSI is een informatieel ingericht die zijn informatie rechtstreeks ontvangt van de diensten. Deze organisatorische voorziening moet ervoor zorgen dat er 'real time' meer verband tussen informatie vanuit inlichtingendiensten, politie of KMar en interventie kan worden geschapen. De relatie tussen de AIVD en de DSI is goed.

Bovendien is de oprichting van de DSI voor de AIVD zeer positief geweest. De AIVD heeft nu één aanspreekpunt – de DSI – terwijl vroeger zaken gedaan moest worden met alle verschillende AOE'en.

G.4 Persoonsgerichte aanpak

1. Liggen aan de maatregel dreiging, praktijkervaringen en/of internationale afspraken ten grondslag?

De persoonsgerichte aanpak is geen maatregel waaraan specifieke wet- of regelgeving ten grondslag ligt. De juridische basis voor de persoonsgerichte aanpak wordt gevormd door twee al bestaande wetten (artikel 2 en 12 van de Politiewet 1993 en artikel 172, tweede lid, van de Gemeentewet). Het toenmalige kabinet stelde zich op het standpunt dat het niet nodig was om voor het verstoren een speciale wet in het leven te roepen. Juist dit standpunt vormde een belangrijk onderdeel van de kritiek die de maatregel kreeg. Zo vond bijvoorbeeld de CTIVD – die de maatregel onder de loep nam in zijn rapport over de CT Infobox – ‘dat de persoonsgerichte aanpak niet kan geschieden zonder een expliciet wettelijke grondslag, waarin ieders rol en verantwoordelijkheden duidelijk zijn beschreven en waarin de vereisten voor het kunnen toepassen van het middel voldoende helder zijn.’

De keuze om verstoren als instrument aan de gereedschapskist voor terrorismebestrijding toe te voegen is op zichzelf niet opmerkelijk. Verstoren of tegenhouden is een beproefde methode in de criminaliteitsbestrijding en die wordt toegepast wanneer gerichte opsporing en vervolging alleen onvoldoende effectief zijn. Het karakter van terrorisme en de dreiging die ervan uitgaat brengt met zich mee dat allereerst gestreefd wordt naar optimale risicoreductie. Daarom zal na het onderkennen van de dreiging worden overgegaan tot methoden die het uitvoeren van de terroristische daden kunnen voorkomen. Indien dit niet kan worden bereikt door het tijdig vastzetten van personen die daar potentieel bij betrokken zijn, kan gekozen worden voor een verstoringsaanpak.

Met name in de periode 2004 – 2007 is gebruik gemaakt van de persoonsgerichte aanpak in gevallen waarin andere wijzen van aanpak van de dreiging onvoldoende soelaas boden, of waarvan dat althans verwacht werd. Onderdeel van de criteria voor de advisering van de CT Infobox over de toepassing van de persoonsgerichte aanpak is dat, naast de noodzaak van een substantiële terroristische dreiging die van een persoon dient uit te gaan, bepaald is dat een vreemdeling- of strafrechtelijke aanpak niet tot de

(onmiddellijke) mogelijkheden behoort en een (uitsluitend) inlichtingenmatige aanpak niet mogelijk of opportuun is. Van een dergelijke situatie kan sprake zijn bij bijvoorbeeld zogenoemde ‘vrijlaters’: personen die voor korte of langere duur gedetineerd zijn geweest in verband met een verdenking van of een veroordeling voor aan terrorisme te relateren daden en die op het moment van hun vrijlating nog altijd geacht worden een dreiging te vormen.

Door het toenmalige kabinet werd de motivatie voor de persoonsgerichte aanpak gevonden in de plicht om de veiligheid van zijn burgers te waarborgen en aldus ook om in een vroegtijdig stadium preventief op te treden (zoals onder meer uiteen gezet is in het kabinetsstandpunt over het ROB-advies Tussen oorlog en vrede. Kader voor een balans tussen vrijheidsrechten en veiligheid).

2. Wordt de maatregel toegepast en biedt deze toegevoegde waarde?

Sinds 2004 is de maatregel ongeveer tussen de 25 en 30 keer toegepast. Van het aantal adviezen dat de CT Infobox uitbrengt vormt de persoonsgerichte aanpak een beperkt aandeel. In februari 2008 werd gemeld dat van het totaal aantal adviezen – enkele honderden tot dan toe – slechts 5% betrekking had op deze aanpak.

In 2007 heeft een zelfevaluatie van de persoongerichte aanpak plaatsgevonden. Op dat moment gaven de betrokken partijen aan dat het primaire doel van de aanpak – aan een subject, object, netwerk dan wel organisatie een signaal afgeven dat hun (dreigende) inbreuken op de veiligheid en maatschappelijke integriteit bekend en niet gewenst zijn en het subject en zijn omgeving duidelijk maken dat hij onderwerp is van preventief overheidsoptreden – behaald werd. Van het secundaire (maar tegelijkertijd ultieme) doel – zorgen dat het subject stopt, vertrekt of minder aantrekkelijk is voor de omgeving waar hij deel van uit maakt – kon niet vastgesteld worden of dit werd bereikt.

Een belangrijke aanbeveling van de zelfevaluatie uit 2007 was om in de toekomst de persoonsgerichte aanpak te verbreden met positieve maatregelen. Doel van deze aanpak is niet zozeer om het subject te ‘besmetten’ voor zijn omgeving als gevolg van de aandacht van de politie, maar om door middel van gerichte aandacht voor de leef- en sociale omstandigheden van het subject deze een ander perspectief te bieden dan dat van het radicale netwerk. Door middel van aandacht voor zaken als scholing, huisvesting, werk en soms zelfs (geestelijke) zorg wordt getracht processen van radicali-

sering te doorbreken. Deze aanpak – die ontwikkeld is op met name lokaal niveau en ook wel wordt aangeduid als de ‘curatieve aanpak’ – wordt door experts effectiever geacht dan de repressieve persoonsgerichte aanpak en heeft bovendien als belangrijke ‘bijkomstigheid’ dat minder spanning bestaat met rechtstatelijke beginselen. Overigens gaat het bij deze vorm van persoonsgerichte aanpak doorgaans niet om een laatste redmiddel wanneer andere instrumenten niet effectief meer zijn, maar veel eerder om een instrument dat vroegtijdig benut kan worden juist om te voorkomen dat het subject verder afglijdt van de democratische samenleving en waarden. De positieve of zorgaanpak vraagt wel een zekere deskundigheid van de lokale overheid. Uit dit onderzoek komt de vraag naar voren of alle gemeenten voldoende geëquipeerd zijn om deze aanpak toe te passen, of dat het nuttig zou zijn om hiervoor bijvoorbeeld op landelijk niveau een kennis- of bijstandsteam paraat te hebben.

Hoewel hier sprake is van een ‘zachte’ of positieve benadering, wil dit niet zeggen dat voor een dergelijke aanpak geen juridische basis nodig is. Ook voor deze aanpak geldt dat een persoon ‘gevolgd’ moet worden. Weliswaar niet letterlijk door de politie, maar het gaat toch om een administratieve manier van volgen waarbij bijvoorbeeld meldingen van buurtbewoners, buurtregisseur en dergelijke worden bijgehouden, opdat signalen die duiden op radicalisering vroegtijdig onderkend worden. Vervolgens is de vraag aan de orde in hoeverre de overheid bevoegd is zich te bemoeien met een individu en in te grijpen in diens persoonlijke levenssfeer, ook al is dit met de intentie de sociale omstandigheden van het leven van betrokkene te verbeteren. De burgemeester van Amsterdam heeft in 2009 deze vragen onder de aandacht van de ministers van Justitie en BZK gebracht. Ten slotte is het voor de beantwoording van de vraag over de toegevoegde waarde van de persoonsgerichte aanpak goed om ook naar het wetsvoorstel bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid te kijken. De (toentertijd gepercipieerde) beperkingen van de persoonsgerichte aanpak als het niet kunnen opleggen van bijvoorbeeld een gebiedsverbod aan een persoon vormden mede de aanleiding voor dit voorstel. Op dit voorstel wordt hierna nader ingegaan.

3. Is de maatregel getoetst door een rechter of ander college? Heeft deze toets geleid tot aanpassing van het beleid en zo ja, hoe?

De rechter heeft zich twee keer in een kort geding uitgesproken over de toepassing van de persoonsgerichte aanpak (in november 2005 en in maart 2006; zie LJN AU 7314 en LJN AV 4173). In beide uitspraken kwalificeerde de rechter de aanpak als een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer die

toegelaten is, mits in concreto wordt voldaan aan de vereisen van proportionaliteit en subsidiariteit.

Ook de CTIVD heeft, zoals hiervoor al opgemerkt, uitspraken gedaan over de persoonsgerichte aanpak in zijn verslag over de CT Infobox. Naast het gemis aan een wettelijke basis wijst de CTIVD erop dat de CT Infobox bij het advies voor een persoonsgerichte aanpak geen afweging maakt op grond van proportionaliteit en subsidiariteit aangezien op het moment van advisering voor de Infobox niet bekend is welke concrete activiteiten ten aanzien van een bepaalde persoon uitgevoerd zullen gaan worden. Voorts is het ook voor de burgemeester, die verantwoordelijk is voor de beslissing om een persoonsgerichte aanpak te gaan vormgeven, in sommige gevallen gecompliceerd een afgewogen oordeel over (de proportionaliteit van) het middel te geven doordat voor deze de onderliggende informatie van het advies niet (of beperkt) toegankelijk is.

De ministers van BZK en Justitie hebben hierop gereageerd dat de artikelen 2 en 12 van de Politiewet 1993 juncto artikel 172 van de Gemeentewet in samenhang een voldoende wettelijke grondslag voor de persoonsgerichte aanpak achten. Zij stelden dat 'De daarin vastgelegde bevoegdheid van de burgemeester tot handhaving van de openbare orde strekt zich uit tot zowel de daadwerkelijke voorkoming van zich concreet voordoende of dreigende verstoringen van de openbare orde, alsook de algemene bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten die invloed hebben op de orde en rust in de gemeentelijke samenleving. De ordehandhavingbevoegdheid van de burgemeester omvat derhalve meer dan alleen het voorkomen van acute wanordelijkheden in de openbare ruimte: ook het uitoefenen van toezicht of controle – bijvoorbeeld in de vorm van politie-surveillance – ter voorkoming van ordeverstoringende strafbare feiten in een situatie waarin dergelijke feiten nog niet direct op het punt staan daadwerkelijk te gebeuren, hoort daartoe.' Voorts melden zij dat ten aanzien van het bepalen van de proportionaliteit en subsidiariteit van belang was dat zodra de persoonsgerichte aanpak werd toegepast, permanent monitoring plaatsvindt en een dossier wordt gevormd op basis waarvan de effectiviteit en subsidiariteit van de maatregel kan worden beoordeeld.

Ten slotte is in dit kader van belang op te merken dat de maatregel in de periode 2005 – 2007 is 'getoetst' door diverse (rechts)wetenschappers. Onder hen onder meer prof. J.G. Brouwer van de Rijksuniversiteit Groningen die de rechtmatigheid van de persoonsgerichte aanpak aan de orde stelde.

Het is moeilijk vast te stellen in hoeverre de kritiek op de persoonsgerichte aanpak heeft bijgedragen tot een wijziging van de aanpak. Voornoemde kanteling van een repressieve naar een meer positieve aanpak is merendeels ingegeven door effectiviteitsoverwegingen, eerder dan als gevolg van het commentaar uit de samenleving en van onafhankelijke toezichhouders. Bovendien kan ook van die aanpak de vraag gesteld worden of de overheid zonder meer het recht heeft om ook op deze weliswaar positieve manier in te grijpen in de persoonlijke levenssfeer van een persoon. Niettemin kan gesteld worden dat de ontwikkeling waarbij geen sprake meer is van verstoren in de zin van 'harassment' maar veel meer aandacht is voor zorg en begeleiding om de radicalisering te keren, als een tegemoetkoming aan (een deel van) de kritieken kan worden beschouwd.

4. Hoe wordt de keuze voor de toepassing van een maatregel (ten opzichte van toepassing van andere) bepaald? Welke criteria gelden?

Zoals hiervoor is vermeld komen de adviezen voor de persoonsgerichte aanpak van de CT Infobox. Na raadpleging, vergelijking en analyse van de gegevens die door de deelnemende diensten binnen de CT Infobox zijn ingebracht worden een analyse en een beoordeling van de beschikbare informatie gemaakt. Op basis van de resultaten van die beoordeling wordt binnen de CT Infobox een advies geformuleerd. De CT Infobox betreft in het proces van beoordeling overwegingen als de dreiging die van de betreffende persoon uitgaat, de mate waarin deze zich bewust is van de belangstelling van de overheid voor zijn persoon, de mate waarin een persoonsgerichte aanpak – gelet op andere mogelijke trajecten – de meest gewenste aanpak is en de mate waarin een persoonsgerichte aanpak een effectief te bewandelen traject lijkt. In beginsel wordt een persoonsgerichte aanpak pas geadviseerd wanneer een vreemdeling- of strafrechtelijke aanpak niet tot de (onmiddellijke) mogelijkheden behoren en een (uitsluitend) inlichtingenmatige aanpak niet mogelijk of opportuun is.

5. Had bij gebreke van de maatregel een andere (bestaande) maatregel soelaas geboden?

Zoals eerder gemeld ligt aan de persoonsgerichte aanpak geen nieuwe wet- of regelgeving ten grondslag, maar gaat het eerder om het gebruikmaken van reeds bestaande bevoegdheden. In die zin is de vraag of andere, al bestaande maatregel een geschikt alternatief bieden niet van toepassing.

6. In welke mate correspondeert de praktische toepassing van de maatregel met de beoogde beleidsdoelen?

In de afgelopen jaren heeft een doorontwikkeling van de maatregel plaatsgevonden van een met name repressieve toepassing naar thans een positieve of 'zachte' benadering en wellicht zelfs een zorgbenadering (zie vraag 2).

7. In welke mate en hoe is het effect van de toepassing van de maatregel afhankelijk van de inzet van andere maatregelen?

Hierop wordt bij vraag 9 ingegaan.

8. In welke mate en hoe speelt rechtsbescherming een rol bij toepassing van de maatregel?

Hierop is bij vraag 3 ingegaan. De maatregel is tweemaal getoetst door een rechter. Uitkomst daarvan was dat de maatregel onder omstandigheden is toegestaan.

9. In welke mate en hoe is eenheid van bevelvoering relevant voor effectief toepassen van de maatregel?

Hiervoor is reeds opgemerkt dat de persoonsgerichte aanpak een maatregel kan zijn die geadviseerd wordt bij zogenoemde 'vrijlaters'. Voorwaarde daarvoor is dat alle betrokken partijen – CT Infobox of andere partijen indien de persoon niet voorkomt op de lijst van de CT Infobox – tijdig op de hoogte zijn van het vrijkomen van een persoon. In de zelfevaluatie uit 2007 van de persoonsgerichte aanpak kwam dit als een verbeterpunt naar voren. Uit de voor dit onderzoek gehouden sessies met praktijkdeskundigen blijkt dat men zich over het algemeen bewust is van het feit dat een aanstaande vrijlating van een aan terrorisme te relateren persoon om alertheid vraagt. Dit strookt overigens met de toegenomen aandacht voor vrijlatingen in het algemeen, bijvoorbeeld waar het zedendelinquenten betreft. Desondanks blijkt het voor de betrokken diensten en de CT Infobox niet eenvoudig om tijdig over de juiste informatie te beschikken en deze met verantwoordelijke bestuurders zoals burgemeesters te delen. Hierbij speelt mee dat soms onduidelijk is naar welke woonplaats een ex-gedetineerde zal gaan. In deze gevallen is een belangrijke coördinerende rol weggelegd voor het KLPD (dienst IPOL) en de NCTb. De voor dit onderzoek geraadpleegde personen bleken niet altijd bekend met de coördinerende taken van deze organisaties. Dit houdt vermoedelijk verband met de lage frequentie van deze 'vrijlatersproblematiek'. Hoewel geen grote knelpunten zijn geconstateerd

vormt dit element toch een aandachtspunt. Juist de vaak korte tijd tussen het bekend worden van een vrijlating en de mogelijkheid om betrokkenen te informeren en maatregelen te kunnen nemen, vereist een sluitende en soepele aanpak.

Wellicht een belangrijker aandachtspunt dat vanuit de vraag naar de eenheid van coördinatie en bevelvoering voren komt, is de afweging tussen de persoonsgerichte aanpak en de toepassing van andere maatregelen. Zo kunnen de voordelen van de positieve persoonsgerichte aanpak teniet gedaan worden indien de persoon voorwerp is van andere, repressieve maatregelen. De vervolging van een persoon, ook voor een kleine overtreding, kan soms tot een 'terugval' van de persoon leiden naar zijn oude gedrag en omgeving waardoor het gevaar op radicalisering toeneemt. Niet zelden kunnen de personen waar het hier om gaat, beschouwd worden als verward of gefixeerd (zie bijvoorbeeld de publicatie van de NCTb van onderzoeken naar individuele bedreigers van publieke personen in Nederland d.d. 1 juli 2010). Zij kunnen door een vervolging van slag raken en verder verstrikt raken in hun fixatie en dit kan dus negatieve repercussies hebben. Hoewel alle partijen hun eigen afweging dienen te maken over hun wettelijke taakuitvoering en hier geenszins gepleit wordt voor het 'gedogen' van kleine strafbare feiten van (potentieel) radicale personen is het voor een effectieve toepassing van de (positieve) persoonsgerichte aanpak van belang dat de betrokken partijen niet uitsluitend vanuit hun eigen taakopdracht redeneren. Dit laatste wordt uiteraard ondervangen wanneer een persoon voorkomt op de lijst van de CT Infobox, maar daarbuiten is dit niet gegarandeerd. Daar lijkt men elkaar wel via de lokale driehoek te vinden, maar het ontbreekt aan een expliciet afwegingskader of richtsnoeren voor de praktijk voor de inzet van maatregelen tegen de personen waar het hier om gaat.

10. In welke mate en hoe speelt samenwerking een rol bij toepassing van de maatregel?

Zie vorige vraag.

G.5 Bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid

1. Liggen aan de maatregel dreiging, praktijkervaringen en/of internationale afspraken ten grondslag?

Het wetsvoorstel – dat op 29 mei 2006 naar de Tweede Kamer is gestuurd – is begin 2005 aangekondigd in een nadere brief aan de Tweede Kamer over de maatregelen die het kabinet nam naar aanleiding van de moord op Theo van Gogh. In de brief uit 2005 werd gesteld dat de bestuurlijke maatregelen een oplossing kunnen bieden wanneer strafrechtelijke of strafvorderlijke maatregelen tegen een bepaalde persoon nog niet of niet meer mogelijk zijn.

2. Wordt de maatregel toegepast en biedt deze toegevoegde waarde?

Het wetsvoorstel is nog niet goedgekeurd door de Eerste Kamer, dus de bestuurlijke maatregel is nog niet toepast. Desondanks kan wel ingegaan worden op de potentiële toegevoegde waarde van het wetsvoorstel. Een belangrijk gegeven daarbij is dat noch ten tijde van de Kamerbrief uit 2005, noch op 29 mei 2006 het wetsvoorstel verruiming mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven was ingediend (dit wetsvoorstel dateert van 20 november 2006 en de wet is op 1 februari 2007 in werking getreden). In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel worden voorbeelden van situaties genoemd waarbij de wet in uitvoering zou kunnen worden gebracht, die inmiddels als aanwijzingen in de zin van de nieuwe strafwet beschouwd kunnen worden. De behoefte aan aanvullend instrumentarium is daarom wellicht inmiddels op deze wijze ingevuld. Dit roept de vraag op – zoals ook door de commissie-Suyver is gesteld – of het wetsvoorstel inmiddels is achterhaald. In 2009 is de NCTb dan ook bij de diensten die met terrorismebestrijding zijn belast nagegaan of in praktijk nog altijd behoefte bestaat aan de mogelijkheden die het wetsvoorstel biedt. Uitkomst hiervan is dat de diensten nog altijd gevallen voor ogen zien waarbij de maatregel toegevoegde waarde zou kunnen bieden. Tegelijkertijd geven zij aan het ontbreken van de maatregel over de afgelopen periode niet als een gemis te hebben ervaren.

3. Is de maatregel getoetst door een rechter of ander college? Heeft deze toets geleid tot aanpassing van het beleid en zo ja, hoe?

Niet van toepassing: de maatregel is nog niet in werking is getreden.

4. Hoe wordt de keuze voor de toepassing van een maatregel (ten opzichte van toepassing van andere) bepaald? Welke criteria gelden?

De criteria voor (gedragingen van) personen op wie de maatregelen van toepassing zouden zijn, niet bijzonder scherp afgebakend. Dit is op zich niet opvallend, aangezien de maatregel bedoeld was voor een groep personen van wie niet altijd op voorhand duidelijk is welke dreiging van hen uitgaat. Gevolg is wel dat de afbakening ten opzichte van gedragingen van personen die in andere wetten en maatregelen zijn gedefinieerd, moeilijk is. Als het gaat om 'terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan' kan dit inmiddels strafbaar gesteld zijn door 'samenspanning of met de voorbereiding van samenspanning of met de poging tot voorbereiding van samenspanning'. Wanneer wordt gesproken over gedragingen in verband met terroristische activiteiten, is dit ook reeds strafbaar gesteld. Door de tamelijk abstracte criteria in het wetsvoorstel BMNV zal het dan ook lastig zijn om helder te kunnen bepalen wanneer deze maatregel dient te worden gekozen ten opzichte van een andere. Wel kan BMNV dienen als vangnet, wanneer andere maatregelen niet kunnen worden toegepast. De keuze voor toepassing van BMNV zal dan ook vooral een negatieve keuze zijn, namelijk wanneer andere maatregelen niet van toepassing zijn en wel behoefte is aan een maatregel om een individu beperkingen op te leggen.

5. Had bij gebreke van de maatregel een andere (bestaande) maatregel soelaas geboden?

Er zijn verschillende wetten die een gebiedsverbod mogelijk maken. Voorbeelden hiervan worden genoemd in de memorie van toelichting. In de meeste gevallen betreft het een verbod wanneer een persoon de openbare orde verstoort of heeft verstoort. Er is dan sprake van een strafbaar feit. Ook op decentraal niveau kan de burgemeester gebiedsverboden opleggen wanneer het om notoire plaatselijke veroorzakers van overlast gaat. De burgemeester heeft deze bevoegdheden enkel binnen zijn gemeentegrens.

Op basis van de vreemdelingenwet kan zowel een gebiedsverbod als een bestuursrechtelijke meldingsplicht opgelegd worden wanneer dit nodig wordt geacht in verband met het belang van de openbare orde en de nationale veiligheid (mogelijk op grond van AIVD informatie). Deze maatregelen kunnen enkel toegepast worden bij vreemdelingen. Zoals hierboven genoemd, zijn sinds het voorstel van de wet BMNV verschillende strafrechtelijke maatregelen in werking getreden. Hierdoor is ook het perspectief voor de noodzaak van het wetsvoorstel BMNV veran-

derd. Een van de drie voorbeelden in de memorie van toelichting van gedragingen waaraan een persoon moet voldoen om in aanmerking te komen voor de BMNV is inmiddels strafbaar gesteld. Het betreft het voorbeeld waarin een persoon naar Pakistan afreist voor een trainingskamp en vervolgens weer terugkeert naar Nederland. Door de wet 'strafbaarstelling deelnemen en meewerken aan training voor terrorisme' is een persoon die een trainingskamp volgt inmiddels strafbaar te stellen. In deze situatie zou de wet BMNV niet meer van toepassing zijn.

6. In welke mate correspondeert de praktische toepassing van de maatregel met de beoogde beleidsdoelen?

In het wetsvoorstel wordt de bescherming van de nationale veiligheid als beleidsdoel gesteld (dus met deze wet het tegengaan van terrorisme en terroristische activiteiten). Omdat de maatregel nog niet wordt toegepast, kan ook niet vastgesteld worden of deze toepassing correspondeert met het beoogde beleidsdoel. Wel kan opgemerkt worden dat in de beleidsvorming en regelgeving de laatste jaren steeds meer nadruk wordt gelegd op een positieve aanpak van radicalisering in plaats van een aanpak die op verstoren is gericht. Er wordt steeds vaker rekening gehouden met een zeker radicaliseringsrisico wanneer negatieve maatregelen getroffen worden. Het wetsvoorstel BMNV kenmerkt zich in hoofdzaak aldus door een beleidsvisie die inmiddels minder vigeert.

7. In welke mate en hoe is het effect van de toepassing van de maatregel afhankelijk van de inzet van andere maatregelen?

De uitvoering van de maatregel zal afhankelijk zijn van informatievoorziening van de AIVD. De AIVD licht de minister van BZK in, wanneer de AIVD bestuurlijke maatregelen noodzakelijk acht. De AIVD weegt af of een ambtsbericht wordt uitgebracht of dat het subject in onderzoek blijft en de informatie geheim moet blijven. Wanneer een ambtsbericht volgt, moet de minister van BZK in overeenstemming met de minister van Justitie een besluit nemen om over te gaan tot uitvoering van de maatregel.

8. In welke mate en hoe speelt rechtsbescherming een rol bij toepassing van de maatregel?

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel BMNV wordt aandacht besteed aan de inbreuk op mensenrechten en de verhouding tot het EVRM. In het protocol van het EVRM staat dat het recht op bewegingsvrijheid geschonden mag worden wanneer aan een aantal voorwaarden voldaan

wordt. De eerste voorwaarde is dat de beperkende maatregel bij wet moet zijn voorzien. Door het wetsvoorstel BMNV zal dat het geval zijn. Daarnaast geldt dat de inbreuk een legitiem doel moet dienen. Het kabinet benoemt het legitieme doel nationale veiligheid. Door de vage omschrijving: ‘een persoon moet op grond van zijn gedragingen in verband kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan, maar in strafrechtelijke zin moet er nog geen sprake zijn van een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit’, is voorzienbaarheid en toegankelijkheid echter moeilijk te waarborgen. Het kabinet stelt met de drie genoemde voorbeelden in de memorie van toelichting te voldoen aan de eisen van voorzienbaarheid en toegankelijkheid.

Een ander probleem dat zich voordoet door de vage omschrijving van een betrokkene, is dat de objectiviteit van de rechter in het geding komt. De betrokkene kan op basis van het systeem van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) een beroep bij de rechtbank indienen en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Door bovengenoemde omschrijving echter, kan een rechter moeilijk objectief oordelen of het om een dergelijk persoon gaat. Daarnaast is de verdediging voor een persoon lastig omdat informatie over zijn ‘gedragingen’ geheim mag blijven wanneer de AIVD dat wil. Dit kan resulteren in een rechtszaak waarbij de persoon zich moet verdedigen tegen zaken die voor hem zelf onbekend zijn.

Een voordeel is wel dat de persoon een betere rechtsbescherming krijgt in vergelijking met de persoonsgerichte aanpak. De persoonsgerichte aanpak als zodanig is een aanpak die een specifieke wettelijke basis ontbeert. De toepassingscriteria van de wet BMNV zijn vaag, maar de persoon kan wel terecht bij de bestuursrechter.

9. In welke mate en hoe is eenheid van bevelvoering relevant voor effectief toepassen van de maatregel?

De maatregelen zullen worden uitgevoerd door de minister van BZK in overeenstemming met de minister van Justitie. Het wordt van belang geacht dat het gezag vanaf nationaal niveau geregeld wordt omdat het gaat om de bescherming van nationale veiligheid. Omdat de maatregel nauw verband heeft met het strafrecht, is de betrokkenheid van de minister van Justitie een vereiste. De minister van BZK draagt ook de verantwoordelijkheid voor de activiteiten van de AIVD. Om een goede afstemming te hebben tussen de maatregelen in het wetsvoorstel en de opsporings- en inlichtingendiensten, is het nuttig dat de minister van BZK voor deze afstemming advies krijgt van de AIVD. Een ander aspect dat hier relevant is, is de mogelijkheid van de

burgemeester om op basis van andere bevoegdheden aan personen bepaalde (lokale) bestuurlijke maatregelen op te leggen. Het nationale traject van de BMNV zou in voorkomende gevallen de lokale maatregelen kunnen doorkruisen of andersom.

10. In welke mate en hoe speelt samenwerking een rol bij toepassing van de maatregel?

Samenwerking is van groot belang voor het slagen van deze maatregel. Er moet goede afstemming zijn tussen de AIVD, de IND, de politie en het OM. Indien er bijvoorbeeld een aanpak is in het kader van de vreemdelingenwet zal daartoe worden overgegaan in plaats van door te gaan met de bestuurlijke maatregelen. Daarnaast kan de maatregel interfereren met opsporing en inlichtingenwerk. De CT Infobox zal bij deze samenwerking een belangrijke rol spelen. Na raadpleging, vergelijking en multidisciplinaire analyse van de gegevens die de deelnemende diensten binnen de CT Infobox inbrengen, zal naar gelang de resultaten daarvan duidelijk zijn welke maatregelen zullen worden getroffen.

Daarnaast moet er goede afstemming zijn tussen lokale maatregelen en nationale maatregelen die worden uitgevoerd op bepaalde personen. De betrokken burgemeesters zullen daarom tijdig op de hoogte moeten worden gesteld van een voorgenomen besluit tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel.

Bijlage H

Jurisprudentieonderzoek
Radboud Universiteit

Nederlandse antiterrorisme- regelgeving getoetst aan fundamentele rechten Een analyse met meer bijzonder aandacht voor het EVRM

P.H.P.H.M.C. van Kempen & J. Van de Voort

Radboud Universiteit Nijmegen
Vaksectie Straf(proces)recht
Onderzoekscentrum voor Staat en Recht (SteR)

1 december 2010

Nederlandse antiterrorismeregelgeving getoetst aan fundamentele rechten
Een analyse met meer bijzonder aandacht voor het EVRM

P.H.P.H.M.C. van Kempen & J. Van de Voort

Nijmegen, 1 december 2010

Radboud Universiteit Nijmegen
Vaksectie Straf(proces)recht
Onderzoekscentrum voor Staat en Recht (SteR)

Opdrachtgevers: Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) /
Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

© WODC, 2010

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar
gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of welke andere wijze
dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteurs.

No part of this publication may be reproduced in any form by print,
photoprint or other means without written permission from the authors.

Voorwoord

Met het oog op een door de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) uit te voeren evaluatie van antiterrorismemaatregelen, heeft deze het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) verzocht een externe partij aan te trekken om onderzoek te doen naar de verhouding tussen fundamentele rechten en de Nederlandse antiterrorismewetgeving. Daarop heeft het WODC de vaksectie Straf- en Strafprocesrecht/het Onderzoekscentrum voor Staat en Recht (SteR) van de Radboud Universiteit Nijmegen aangezocht om dit onderzoek uit te voeren. Voorliggende, door ons tot stand gebrachte publicatie is daarvan het resultaat.

Wij danken alle leden van de ten behoeve van het onderzoek ingestelde begeleidingscommissie voor hun constructieve bijdrage, enthousiasme en steeds tijdige respons op door ons aangeleverde stukken. De begeleidingscommissie bestond uit mw. prof. dr. mr. T.N.B.M. Spronken (voorzitter), drs. M. Kowalski, prof. dr. mr. M. Kuijjer, mr. P.B.C.D.F. van Sasse van Ysselt, en drs. C.S. van Nassau (opdrachtgever WODC).

Het onderzoek had een looptijd van exact drie maanden. Het ving aan op 1 september 2010 en is afgesloten op 1 december 2010.

Nijmegen, 1 december 2010

prof. dr. mr. P.H.P.H.M.C. van Kempen
mw. J. Van de Voort

Piet Hein van Kempen is hoogleraar straf- en strafprocesrecht, alsmede hoogleraar rechten van de mens, aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Juliet Van de Voort is medewerker straf- en strafprocesrecht aan dezelfde universiteit.

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
H.1 Inleiding	10
H.2 Inhoud, reikwijdte en methodologie van het onderzoek	11
H.3 Materieel strafrechtelijke antiterrorisme regelgeving	18
3.1 Wet terroristische misdrijven (2004)	18
a. <i>Inhoud en strekking van de wet</i>	18
b. <i>Toetsing wet aan fundamentele rechten door Nederlandse rechter</i>	19
c. <i>Toetsing wet aan fundamentele rechten door internationale instanties</i>	21
d. <i>Beoordeling wet in licht van toepasselijke rechtspraak EHRM</i>	22
e. <i>Conclusies over de Wet terroristische misdrijven</i>	32
3.2 Wet training voor terrorisme (2009)	34
a. <i>Inhoud en strekking van de wet</i>	34
b. <i>Toetsing wet aan fundamentele rechten door Nederlandse rechter</i>	35
c. <i>Toetsing wet aan fundamentele rechten door internationale instanties</i>	35
d. <i>Beoordeling wet in licht van toepasselijke rechtspraak EHRM</i>	36
e. <i>Conclusies over de Wet training voor terrorisme</i>	48
H.4 Strafprocesrechtelijke antiterrorisme regelgeving	51
4.1 Wet opsporing en vervolging terroristische misdrijven (2006)	51
a. <i>Inhoud en strekking van de wet</i>	51
b. <i>Toetsing wet aan fundamentele rechten door Nederlandse rechter</i>	52
c. <i>Toetsing wet aan fundamentele rechten door internationale instanties</i>	52
d. <i>Beoordeling wet in licht van toepasselijke rechtspraak EHRM</i>	54
e. <i>Conclusies over de Wet opsporing en vervolging terroristisch misdrijven</i>	82
4.2 Wet afgeschermdde getuigen (2006)	85
a. <i>Inhoud en strekking van de wet</i>	85
b. <i>Toetsing wet aan fundamentele rechten door Nederlandse rechter</i>	88
c. <i>Toetsing wet aan fundamentele rechten door internationale instanties</i>	89
d. <i>Beoordeling wet in licht van toepasselijke rechtspraak EHRM</i>	90
e. <i>Conclusies over de Wet afgeschermdde getuigen</i>	101

H.5	Bestuursrechtelijke antiterrorisme maatregelen	103
5.1	Voorstel-Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid	103
a.	<i>Inhoud en strekking van het wetsvoorstel</i>	103
b.	<i>Toetsing wetsvoorstel aan fundamentele rechten door Nederlandse rechter</i>	104
c.	<i>Toetsing wetsvoorstel aan fundamentele rechten door internationale instanties</i>	104
d.	<i>Beoordeling wetsvoorstel in licht van toepasselijke rechtspraak EHRM</i>	107
e.	<i>Conclusies over de Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid</i>	123
5.2	Persoonsgericht verstoren (2004)	126
a.	<i>Inhoud en strekking van de maatregel</i>	126
b.	<i>Toetsing maatregel aan fundamentele rechten door Nederlandse rechter</i>	130
c.	<i>Toetsing maatregel aan fundamentele rechten door internationale instanties</i>	133
d.	<i>Beoordeling maatregel in licht van toepasselijke rechtspraak EHRM</i>	135
e.	<i>Conclusies over persoonsgericht verstoren</i>	140
H6.	Samenvatting en conclusies	142
H7.	Summary and conclusions	147
H8.	Lijst van jurisprudentie	152
H9.	Lijst van literatuur	158

H.1 Inleiding

Het afgelopen decennium heeft Nederland in de strijd tegen terrorisme binnen vooral het materiële strafrecht, strafprocesrecht en bestuursrecht behoorlijk wat nieuwe wetgeving en andere nieuwe maatregelen ingevoerd. Deze vernieuwingen reiken zich ondertussen niet alleen uit over de verschillende rechtsgebieden, maar variëren ook wat betreft herkomst: sommige vernieuwingen strekken tot implementatie van internationale regelgeving afkomstig van de Verenigde Naties, de Raad van Europa en de Europese Unie, terwijl andere geheel of in elk geval primair nationaal zijn geïnspireerd.

Gelet op onder meer de heterogeniteit van vernieuwingen en de uiteenlopende aard van de vragen die daarbij spelen, recommandeert de Commissie evaluatie antiterrorismebeleid (Commissie-Suyver) in haar rapport om tot een “integrale evaluatie” van het samenstel van antiterrorismemaatregelen te komen, waarbij er aandacht dient te zijn voor samenhang, effectiviteit en legitimiteit van de maatregelen.¹ In relatie tot de evaluatie van die legitimiteit beveelt de Commissie aan “in evaluatieonderzoek aandacht te besteden aan de conformiteit van de betreffende antiterrorismemaatregelen met fundamentele rechten en beginselen.”²

Deze aanbeveling is door de regering overgenomen. Inmiddels heeft de regering ten aanzien van de evaluatie onder meer aan de Kamer toegezegd om in de evaluatie ruim aandacht te besteden aan “het actuele juridische kader waarbinnen het contraterrorismebeleid wordt uitgevoerd” en om “een systematische analyse” uit te voeren van de meest actuele jurisprudentie in het algemeen en van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in het bijzonder, tegen de achtergrond van de conclusie van de Commissie Suyver dat de rechtspraak niet stilstaat.³ Het voorliggende onderzoek, dat zich zoals aanstonds zal blijken overigens niet beperkt tot de fundamentele rechten uit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en de Protocollen daarbij, beoogt in deze systematische analyse te voorzien.

¹ Commissie evaluatie antiterrorismebeleid, Naar een integrale evaluatie van antiterrorismemaatregelen, Rapport, mei 2009, p. 86-88.

² Idem, p. 72 en 90.

³ *Kamerstukken II* 2009-2010, 29 754, 180, p. 3 (Brief van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).

H.2 Inhoud, reikwijdte en methodologie van het onderzoek

De besproken maatregelen

Het voorliggende onderzoek betreft een toetsing van antiterrorisme regelgeving en andere maatregelen die vanaf 2001 zijn ingevoerd in Nederland. Gelet op de aanzienlijke hoeveelheid antiterrorismemaatregelen die Nederland het afgelopen decennium tot stand bracht, is het hier echter niet mogelijk om deze alle in het onderzoek te betrekken.⁴ Wij zullen ingaan op in totaal zes vernieuwingen: de vier wetten die de Commissie-Suyver uitdrukkelijk in relatie tot fundamentele rechten noemt⁵ en een wet en een bestuursrechtelijke maatregel ten aanzien waarvan in de literatuur serieuze kanttekeningen vanuit fundamentele rechten zijn gemaakt of die wij zelf in dit opzicht extra relevantie toekennen.⁶ Hiermee menen wij dat de vanuit fundamentele rechten bezien belangrijkste maatregelen in elk geval aan de orde komen in dit onderzoek. Wat betreft het materiële strafrecht is er aldus aandacht voor de *Wet terroristische misdrijven*⁷ en de *Wet training voor terrorisme*⁸. De strafprocesrechtelijke vernieuwingen ter bestrijding van terrorisme die aan de orde komen zijn de *Wet opsporing en vervolging terroristische misdrijven*⁹ en de *Wet afgeschermdde getuigen*.¹⁰ Tot slot zijn de volgende bestuursrechtelijke antiterrorisme maatregelen in de analyse betrokken: de voorstel-*Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid*¹¹ en de maatregel van *persoonsgericht verstoren* oftewel *persoonsgerichte aanpak*.

⁴ Zie voor een overzicht van de belangrijkste wetgeving Commissie evaluatie antiterrorismebeleid, *Naar een integrale evaluatie van antiterrorismemaatregelen*, Rapport, mei 2009, bijlage 4 (p. 104-113). Zie ook W. Koopstra & P. Ende, *Wettelijk kader terrorisme bestrijding*, Sdu: Den Haag 2007, en N.J.M. Kwakman, *Terrorismebestrijding (Studiepockets Strafrecht)*, Kluwer: Deventer, 2010. Een belangrijk deel van deze maatregelen is overigens niet *alleen* met het oog op terrorismebestrijding ingevoerd. Meestal zijn de maatregelen eveneens bruikbaar in het reguliere strafprocesrecht.

⁵ Commissie evaluatie antiterrorismebeleid, a.w., bijlage 5 (p. 114-117).

⁶ Om die keuze op grond van de literatuur te kunnen maken is er naar gestreefd alle Nederlandse juridische literatuur te bezien waarin antiterrorisme maatregelen werden besproken. Omdat het hierbij om honderden publicaties gaat wordt hierna in beginsel alleen verwezen naar literatuur die enige wezenlijke bijdrage levert aan de toetsing van die maatregelen aan fundamentele rechten.

⁷ Stb. 2004, 290. Inwerkingtreding: 10 augustus 2004 (Stb. 2004, 373). *Kamerstukken* 28 463.

⁸ Stb. 2009, 245. Inwerkingtreding van onderdelen die op terrorisme zien: 1 april 2010 (Stb. 2010, 139). *Kamerstukken* 31 386.

⁹ Stb. 2006, 580. Inwerkingtreding: 1 februari 2007 (Stb. 2006, 731). *Kamerstukken* 30 164.

¹⁰ Stb. 2006, 460. Inwerkingtreding: 1 november 2006 (Stb. 2006, 461). *Kamerstukken* 29 743.

¹¹ Bij de Tweede Kamer ingediend op 16 mei 2006 en bij de Eerste Kamer op 20 maart 2007. *Kamerstukken* 30 566.

Hoofdvraag

Dit onderzoek is juridisch van aard. De hoofdonderzoeksvraag ten aanzien van elk van de zojuist genoemde maatregelen is of deze in overeenstemming is met de inhoud en strekking van de fundamentele mensenrechten. Ter beantwoording van deze vraag zal steeds eerst een beschrijving volgen van de inhoud en werking van de maatregel alsmede van het doel ervan. In het verlengde daarvan komen er verscheidene deelinvallshoeken naar voren.

Eerste deelinvallshoek: toetsing antiterrorismemaatregelen door Nederlandse rechter

Allereerst wordt steeds gezien of de desbetreffende maatregel of de toepassing ervan door de Nederlandse rechter in een concrete zaak aan fundamentele rechten is getoetst en zo ja, aan welke fundamentele rechten, en wat daarvan de uitkomst was. Behalve om de rechten en vrijheden uit het EVRM en de Protocolen daarbij, zou het hierbij bijvoorbeeld ook kunnen gaan om rechten uit de Nederlandse Grondwet en om rechten en vrijheden uit de VN-mensenrechtenverdragen. Voor dit jurisprudentieonderzoek is primair gebruik gemaakt van de LJN-databank en voorts van de reguliere jurisprudentietijdschriften.

Tweede deelinvallshoek: toetsing antiterrorismemaatregelen door internationale instanties

Vervolgens wordt uiteengezet of de desbetreffende maatregel door internationale instanties aan fundamentele rechten is getoetst. Voor zover dat het geval is komt aan de orde op welk onderdeel de maatregel of de toepassing ervan is getoetst, om welke fundamentele rechten het daarbij ging en wat het oordeel van de instantie over de maatregel of de toepassing ervan was.

Wat betreft de mensenrechteninstanties van de Raad van Europa is daartoe ten eerste naar de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens gekeken. Verder is gezien of de Commissaris voor de Rechten van de Mens zich over de maatregel heeft uitgelaten in zijn rapporten. Voorts zijn ook de mensenrechteninstanties uit de Verenigde Naties (VN) die zich mogelijk over de Nederlandse antiterrorismemaatregelen hebben uitgelaten in het onderzoek betrokken. Zo komt het rapport van Nederland voor de Universal Periodic Review (UPR) van de VN Mensenrechtenraad (UN Human Rights Council; een politiek toezichtsorgaan) en de reactie daarop vanuit de

Raad hieronder aan de orde. Voorts is ook met betrekking tot de VN-verdragscomités (deskundigen toezichtsorganen) nagegaan of deze de in dit onderzoek besproken Nederlandse antiterrorismemaatregelen hebben getoetst of aan de orde gesteld. Aldus is met betrekking tot die comités gekeken naar de op Nederland betrekking hebbende jurisprudentie alsmede naar alle Nederlandse statenrapporten, “lists of issues”, “replies to lists of issues”, “summary records”, “concluding observations”, “follow-ups” inzake statenrapporten en inzake jurisprudentie die zijn verschenen na 2001. De VN-comités waar het om gaat zijn het VN Comité voor de Mensenrechten (Human Rights Committee, HRCtee/CCPR) dat toeziet op het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR), en voorts het Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (Committee on Economic, Social and Cultural Rights, CESCR), het Comité voor de Eliminatie van Raciale Discriminatie (Committee on the Elimination of Racial Discrimination, CERD), het Comité voor de Eliminatie van Discriminatie tegen Vrouwen (Committee on the Elimination of Discrimination Against Women, CEDAW), het Comité tegen Foltering (Committee Against Torture, CAT) en het Comité voor de Rechten van het Kind (Committee on the Rights of the Child, CRC).

Rapporten, resoluties, aanbevelingen, commentaren en andere documenten van instellingen van de Raad van Europa of van VN-mensenrechteninstanties die op terrorisme zien maar geen specifieke beoordeling bevatten van de hier besproken Nederlandse antiterrorismemaatregelen, blijven buiten beschouwing.

Derde deelvalshoek: analyse antiterrorismemaatregelen vanuit jurisprudentie EHRM

Ten slotte zijn alle antiterrorismemaatregelen die in dit onderzoek centraal staan nader geanalyseerd aan de hand van beslissingen en uitspraken van het EHRM die niet rechtstreeks betrekking hebben op de desbetreffende wet of andersoortige maatregel, maar wel relevant zijn voor de vraag of deze zelf, de bepalingen daarin en de toepassing daarvan in overeenstemming zijn met de rechten en vrijheden uit het EVRM en de Protocollen daarbij. Voor de selectie van de rechten uit het EVRM en de Protocollen daarbij waaraan wij de desbetreffende maatregel in de analyse toetsen, slaan wij acht op de probleempunten die tijdens de parlementaire behandeling en in de literatuur zijn opgeworpen alsmede op onze eigen inzichten daarover. Bij de desbetreffende maatregel wordt de keuze toegelicht. Hierbij gaat het overigens steeds om mogelijke mensenrechteninbreuken die voortvloeien uit de inhoud of de aard van de desbetreffende maatregel of de toepassing

daarvan. Dit betekent dat de analyse relevant is voor zowel de wetgever, de uitvoerende macht als de rechtspraak, daar deze alle bij de invoering en uitvoering van antiterrorismemaatregelen betrokken zijn of kunnen zijn. De analyse vindt daarom plaats vanuit het perspectief van de fundamentele rechten en niet specifiek vanuit een bepaalde bij antiterrorismemaatregelen betrokken overheidsautoriteit.

De reden voor deze aanvullende beschouwing is dat een beperking van het onderzoek tot bovengenoemde invalshoeken een zeer onvolledig en beperkt uitgewerkt beeld geeft van de houdbaarheid van de maatregelen in het licht van de fundamentele rechten. Daarbij is er een aantal redenen om de aanvullende analyse op grond van de jurisprudentie van het EHRM uit te voeren en daartoe ook te beperken. Ten eerste telt dat alle antiterrorisme maatregelen die in Nederland gelden of toepassing vinden aan de bepalingen uit het EVRM kunnen worden getoetst (zie artikel 94 Gw), terwijl hetzelfde vanwege het toetsingsverbod niet opgaat voor de rechten uit de Grondwet (zie artikel 120 Gw). Ook is van belang dat het EHRM meer dan welke andere voor Nederland relevante nationale of internationale instantie een zeer gedetailleerde jurisprudentie over fundamentele rechten heeft opgebouwd. Anders dan de oordelen van de VN-comités is die jurisprudentie bovendien bindend voor de Nederlandse autoriteiten. Dat geldt niet alleen voor zover beslissingen of uitspraken van het Hof direct op Nederland betrekking hebben (zie artikel 46 EVRM), dat is in beginsel evenzeer – zij het indirect – het geval voor zover een Nederlandse situatie binnen de reikwijdte ligt van jurisprudentie die op andere staten ziet. Daartoe is van belang dat het niet mogelijk is om in strijd met een beslissing of uitspraak van het Hof te handelen – althans voor zover die een rechtsvindende uitleg aan het verdrag geeft – zonder tegelijk het verdrag te schenden. Aldus deelt de beslissing of uitspraak (als kenbron van het verdrag) in de bindende kracht die het verdrag (de bron) toekomt ingevolge artikel 1 EVRM.¹²

Ondertussen dient bij de analyse van Nederlandse antiterrorisme maatregelen op grond van relevante jurisprudentie van het EHRM die niet direct op de desbetreffende maatregelen betrekking heeft, in het oog te worden gehouden dat om te bepalen wat de betekenis van die jurisprudentie voor de maatregel of toepassing daarvan is veelal meerdere transplantaties dienen plaats te vinden. Om te beginnen ziet een belangrijk deel van die

¹² Zie uitgebreider over de kenbron-werking van Straatsburgse jurisprudentie P.H.P.H.M.C. van Kempen, *Heropening van procedures na veroordelingen door het EHRM* (diss. Tilburg), Wolf Legal Publishers: Nijmegen, 2003, p. 40-46. Zie overigens ook EHRM 8 juni 2003, *Sentges v. the Netherlands*, Appl. 27677/02; EHRM 29 april 2002, *Pretty v. the United Kingdom*, Appl. 2346/02, par. 75.

relevante jurisprudentie immers niet op Nederland maar op andere staten. Voorts hebben veel van de behandelde beslissingen en uitspraken geen betrekking op terrorisme maar op de meer reguliere rechtspleging. Weliswaar doet dit aan de relevantie van die jurisprudentie voor dit onderzoek niet af: het Hof legt in relatie tot terrorismebestrijding immers geen andere maatstaven aan dan voor niet-terrorisme zaken,¹³ terwijl voor zover dat toch het geval zou zijn wij daarmee vanzelfsprekend rekening zouden houden. Maar dat neemt niet weg dat de ernst van terrorisme wel een factor kan zijn bij de afweging op grond van die maatstaven, waardoor de afweging anders kan – maar zeker niet behoeft – uit te vallen dan in een niet-terrorisme zaak. Overigens zou het onderscheiden van “terrorisme rechtspraak” van “gewone rechtspraak” ook niet goed mogelijk zijn nu het EHRM geen definitie van terrorisme hanteert.¹⁴ Tot slot is van belang dat dit onderzoek zich niet beperkt tot een beoordeling van de toepassing van de maatregelen, maar ook de maatregelen als zodanig beoogt te toetsen. Daarmee is sprake van een toetsing die geen natuurlijke aansluiting heeft met de benadering die het EHRM doorgaans zelf kiest: “it is not the Court’s task to review the relevant law and practice in abstracto, but to determine whether the manner in which they were applied in a particular case gave rise to a violation.”¹⁵ In al deze gevallen is er dus een zekere vertaalslag nodig. Dit betekent niet dat er geen steekhoudende analyse van de Nederlandse antiterrorisme maatregelen op grond van die jurisprudentie valt te maken; het houdt wel in dat het veelal niet mogelijk is om daarbij absolute uitspraken te doen over de houdbaarheid van die maatregelen in het licht van het EVRM.

Bij een toetsing van antiterrorisemaatregelen en de mogelijke toepassing daarvan aan de jurisprudentie van het EHRM, dient men onder ogen te zien

¹³ Zie ook M. Aksu, *Straatsburgse kaders voor terrorismebestrijding*, EVRM, strafrecht en terrorisme (diss. Nijmegen), Wolf Legal Publishers: Nijmegen, 2007, passim; J.P. Loof, ‘Terrorisbestrijding, de Raad van Europa en het EVRM’, in: E. van Dongen e.a. (red.), *Terrorisbestrijding met mensenrechten*, Stichting NJCM-Boekerij: Leiden, 2005, p. 68-69. Zie voorts de preambule en de artikelen III-XV van de Guidelines on human rights and the fight against terrorism, adopted by the Committee of Ministers on 11 July 2002, Council of Europe Publishing, 2002, alsmede de daarbij opgenomen ‘Texts of references’, waarin ook naar diverse arresten van het EHRM in niet-terrorisme gerelateerde zaken wordt verwezen.

¹⁴ Zie J.P. Loof, ‘Terrorisbestrijding, de Raad van Europa en het EVRM’, in: E. van Dongen e.a. (red.), *Terrorisbestrijding met mensenrechten*, Stichting NJCM-Boekerij: Leiden, 2005, p. 52; Council of Europe, ‘Texts of references’, in: *Guidelines on human rights and the fight against terrorism, adopted by the Committee of Ministers on 11 July 2002*, Council of Europe Publishing, 2002, p. 16.

¹⁵ Zie voor recente bevestiging van deze vaste rechtspraak bijv. EHRM 18 mei 2010, *Kennedy v. the United Kingdom*, Appl. 26839/05, par. 119.

dat die jurisprudentie geen statisch gegeven is. Niet alleen geldt immers dat het Hof het verdrag sinds lang beschouwt als “a living instrument which must be interpreted in the light of present-day conditions”.¹⁶ Ook van belang is dat die jurisprudentie de betekenis, inhoud en reikwijdte van de verdragsrechten steeds gedetailleerder duidelijker maakt doordat het EHRM voortdurend heeft te beslissen over nieuwe individuele zaken die hun eigen specifieke omstandigheden kennen. De vraag is of men hiermee rekening dient te houden bij de analyse van antiterrorisme maatregelen op grond van de Straatsburgse jurisprudentie. Anders gezegd: kiest men bij de analyse voor een meer statische interpretatie van de jurisprudentie van het Hof of kiest men voor een meer dynamische interpretatie daarvan.¹⁷ In het laatste geval wordt getracht de dynamiek in de jurisprudentie van het Hof te verdisconteren in de interpretatie.¹⁸ Een statische interpretatie gaat daarentegen uit van de stand van de rechtsontwikkeling zoals die op dat moment uit die jurisprudentie tot uitdrukking komt.¹⁹ Juist omdat wij de rechtspraak van het EHRM reeds in verschillende opzichten dienen te “vertalen” naar de Nederlandse antiterrorismemaatregelen, hetgeen al tot een meer taxerende uitleg dwingt, nemen wij in dit onderzoek conform de statische interpretatie slechts de standpunten en rechtsregels van het Europese Hof die uit de bestaande jurisprudentie blijken tot uitgangspunt. Deze benadering is in onze ogen het minst speculatief en aldus juridisch het meest zuiver. Ondertussen laat dit wel de mogelijkheid open – maar dat is uiteindelijk altijd zo – dat het EHRM bij eventuele toetsing van Nederlandse antiterrorismemaatregelen een andere benadering toont dan wij in lijn met de bestaande jurisprudentie volgen.

Conclusies en de formulering daarvan

De behandeling van elke maatregel sluiten wij af met een overzicht van conclusies. Deze worden puntsgewijs gepresenteerd. Hiervoor werd opgemerkt dat het bij de analyse van de antiterrorismemaatregelen op grond van de jurisprudentie van het EHRM veelal niet mogelijk is om absolute uitspraken te doen over de houdbaarheid van die maatregelen in het licht van het EVRM. Om die reden wordt in de formulering van veel van de uit die analyse voortvloeiende conclusies over “onwaarschijnlijkheden” en “risico’s” gesproken. Daar waar er bijzondere redenen zijn om aan te nemen dat het EHRM iets mogelijk niet zal

¹⁶ Zie aldus bijv. EHRM (GK) 10 februari 2009, *Sergey Zolotukhin v. Russia*, Appl. 14939/03, par. 80.

¹⁷ Dit onderscheid is ontleend aan G. Knigge, ‘Conclusie advocaat-generaal voor HR 30 juni 2009’, LNJ BH3079, NJ 2009, 350, pnt. 6.5-6.9.

¹⁸ Vgl. idem, pnt. 6.7.

¹⁹ Zie idem, pnt. 6.6.

accepteren wordt over een risico gesproken. Bijvoorbeeld: “Er bestaat een ... risico dat de maatregel ... bij toetsing door het EHRM onvoldoende ... wordt geacht in de zin van artikel ... EVRM.” Indien er juist geen bijzondere redenen zijn om te verwachten dat iets mogelijk een schending oplevert, zijn de conclusies in termen van onwaarschijnlijkheden geformuleerd. Bijvoorbeeld: “Het is ... onwaarschijnlijk dat de maatregel ... onvoldoende ... wordt geacht in de zin van artikel ... EVRM.”

Zowel bij de risicotaxaties als de onwaarschijnlijkheidstaxaties hanteren wij verschillende gradaties. In het laatste geval gaat het oplopend in sterkte om: “enigszins onwaarschijnlijk”, “waarschijnlijk”, “zeer onwaarschijnlijk”. Bij laatstgenoemde kwalificatie valt een schending dus het minst te verwachten. Ingeval de conclusie juist een risico benoemt, zijn de gebruikte termen: “risico”, “aanzienlijk risico” en “zeer aanzienlijk risico”. Ditmaal valt bij laatstgenoemde kwalificatie dus juist een schending het meest te verwachten. Daarnaast wordt soms gesproken van een “niet verwaarloosbaar risico”. Die kwalificatie volgt in beginsel wanneer er een noemenswaardig risico op schending van het EVRM bestaat, zonder dat in zijn algemeenheid goed valt in te schatten wat de omvang van dit risico meer precies is, bijvoorbeeld omdat de jurisprudentie van het EHRM daartoe onvoldoende aanknopingspunten biedt of omdat dit sterk afhankelijk is van de concrete feiten en omstandigheden in een zaak.

Tot slot verdient opmerking dat een toetsing aan de jurisprudentie van het EHRM een toetsing impliceert aan minimumnormen. Die jurisprudentie geeft immers slechts het absolute minimumniveau van mensenrechten bescherming aan dat staten in acht dienen te nemen. Dit betekent dat de conclusies wat betreft die toetsing ook slechts betrekking hebben op de vraag of de antiterrorismemaatregelen aan de minimumnormen voldoen. Die conclusies houden dus nadrukkelijk geen oordeel in over de vraag of het minimumniveau wel of niet ook het meest wenselijke niveau van bescherming is en of de maatregelen daaraan wel of niet voldoen. Voor een zodanig oordeel zijn in eerste instantie de autoriteiten zelf verantwoordelijk; de wetgever bij het initiëren en invoeren van wetgeving en het bestuur en de rechter bij het uitleggen, toepassen en toetsen daarvan.

H.3 Materieel strafrechtelijke antiterrorisme regelgeving

Op materieel strafrechtelijk terrein zijn er twee belangrijke antiterrorismedetten tot stand gekomen. Het gaat daarbij om de Wet terroristische misdrijven en de Wet training voor terrorisme. Deze wetten zijn nu achtereenvolgens voorwerp van bespreking.

3.1 Wet terroristische misdrijven (2004)

a. Inhoud en strekking van de wet

De Wet van 24 juni 2004 tot wijziging en aanvulling van het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met terroristische misdrijven (Wet terroristische misdrijven)²⁰ strekt primair tot implementatie van het EU Kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding.²¹ Volgens de memorie van toelichting beoogt de Wet terroristische misdrijven (WTM) “in aansluiting op het kaderbesluit, het materiële strafrecht aan te scherpen, opdat het beter tot uitdrukking brengt dat terroristische misdrijven tot de ernstigste misdrijven behoren.”²² De belangrijkste onderdelen van de wet zijn:

- Strafbaarstelling van uiteenlopende gedragingen als terroristisch misdrijf wanneer deze met “terroristisch oogmerk” worden gepleegd.
- Het daartoe definiëren wat wordt verstaan onder terroristisch misdrijf (artikel 83 Sr) en onder terroristisch oogmerk (artikel 83a Sr).
- Het voorzien in hogere maximumstraffen voor deze terroristische misdrijven dan voor soortgelijke misdrijven die zonder terroristisch oogmerk worden gepleegd.
- Het voorzien in hogere maximumstraffen voor enkele misdrijven die worden gepleegd met het oog op een voorgenomen terroristisch misdrijf.
- Uitbreiding van de rechtsmacht ter zake van terroristische misdrijven (artikelen 4 en 4a Sr).

Voorts bevat de Wet terroristische misdrijven enkele onderwerpen die niet uit voormeld Kaderbesluit voortvloeien, maar die de Nederlandse wetgever uit eigenbeweging daarin heeft opgenomen. Dit betreft in het bijzonder:

²⁰ Stb. 2004, 290. Inwerkingtreding: 10 augustus 2004 (Stb. 2004, 373). Kamerstukken 28 463.

²¹ Kaderbesluit 2002/475/JBZ, PbEG L 164/3, 22.6.2002; inwerkingtreding: 22 juni 2002.

²² Kamerstukken II 2001-2002, 28 463, 3, p. 1 (MvT).

- Strafbbaarstelling van samenspanning tot het begaan van terroristische misdrijven (artikelen 80 lid 3, 114b, 120b, 176b, 282c, 289a, 304b, 415b Sr).
- Strafbbaarstelling van rekrutering ten behoeve van de jihad (gewapende strijd) (artikel 205 Sr).

De toelichting op de strafbaarstelling van samenspanning tot de ernstigste terroristische misdrijven draagt verschillende argumenten daarvoor aan. De toelichting impliceert dat strafbaarstelling van zodanige samenspanning is gerechtvaardigd omdat terroristische misdrijven als moordaanslagen alsmede aanslagen op gebouwen en publieke voorzieningen tot de ernstigste misdrijven behoren. Voorts wordt uiteengezet dat een zo effectief mogelijke bestrafing en bestrijding van terrorisme om die strafbaarstelling vraagt en ten slotte dat die nodig is ter vergemakkelijking van de samenwerking en rechtshulp inzake terrorismebestrijding binnen de EU en op internationaal niveau. Hieruit valt af te leiden dat deze strafbaarstellingen niet alleen materieel strafrechtelijk van betekenis worden geacht, maar ook dienstig beogen te zijn aan de opsporing en andere strafvorderlijke belangen. Wat betreft de rekruteringsstrafbaarstelling geldt volgens de toelichting dat deze beoogt te bevorderen “dat het werven van personen voor de jihad in de gevallen waarin zulks wordt opgespoord effectief strafrechtelijk kan worden vervolgd.”²³

b. Toetsing wet aan fundamentele rechten door Nederlandse rechter

De Wet terroristische misdrijven heeft inmiddels in enkele tientallen door de strafrechter beoordeelde strafzaken een rol gespeeld. De bekendste daarvan zijn de zaak-Mohammed B.²⁴, de Piranhazaken²⁵ en de Hofstadgroepzaken²⁶. In deze en andere strafzaken is de reikwijdte van begrippen als “terroristisch oogmerk”²⁷, “een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van terroristische misdrijven” (artikel 140a Sr)²⁸, voor “gewapende strijd” werven (artikel 205 Sr)²⁹ en samen-

²³ Kamerstukken II 2002-2003, 28 463, 8, p. 4-5 (Tweede nota van wijziging).

²⁴ Rb Amsterdam 26 juli 2005, LJV AU0025 (Mohammed B.).

²⁵ Zie voor de Piranhazaken o.a. Gerechtshof 's-Gravenhage 2 oktober 2008, LJV BF3987, LJV BF4814, LJV BF5180, LJV BF5225, en Rb Rotterdam 1 december 2006, LJV AZ3589 (compilatie van vonnissen).

²⁶ Zie voor de hofstadgroep i.h.b. HR 2 februari 2010, LJV BK5172, LJV BK5174, LJV BK5175, LJV BK5182, LJV BK5189, LJV BK5193, LJV BK5196, en voorts Gerechtshof 's-Gravenhage 23 januari 2008, LJV BC2576, LJV BC4129, LJV BC4171, LJV BC4177, LJV BC4178, LJV BC4182, LJV BC4183, en Rb. Rotterdam 10 maart 2006, LJV AV5108 (compilatie van vonnissen).

²⁷ Zie i.h.b. HR 2 februari 2010, LJV BK5193 (Hofstadgroep), r.o. 6.

²⁸ Zie o.a. HR 2 februari 2010, LJV BK5193 (Hofstadgroep), r.o. 4.

²⁹ Zie o.a. Gerechtshof 's-Gravenhage 2 oktober 2008, LJV BF5180 (Piranhazaak); Rb Rotterdam 30 oktober 2007, LJV BB7203.

spanning³⁰ nader bepaald of in elk geval aan de orde geweest. In geen van deze zaken noch in enige andere heeft de Nederlandse rechter de WTM echter getoetst aan het legaliteitsbeginsel in artikel 7 EVRM of de rechtspraak van het EHRM daarover.

Wel stelt het Gerechtshof 's-Gravenhage (2 oktober 2008, *LJN BF3987*, *LJN BF5180*) in de over het begrip “werven” in artikel 205 Sr vast dat het de bedoeling van de wetgever is geweest tevens het voortraject waarin een mogelijke rekrut nog wordt bespeeld, beïnvloed en/of ideologisch rijp gemaakt, strafbaar te stellen op de voet van artikel 205 van het Wetboek van Strafrecht. Vervolgens voegt het hof daar aan toe: “Dit is ook mogelijk nu de vrijheden genoemd in de artikelen 9 en 10 van het EVRM hun begrenzing vinden in het plegen van misdrijven.” Nader toelichting of onderbouwing van deze opmerking bevat het arrest niet.

In een meer verwijderd verband tot de Wet terroristische misdrijven is tot slot het volgende nog relevant. In de *Hofstadgroepzaak* toetst het Gerechtshof 's-Gravenhage (23 januari 2008, *LJN BC2576*, *LJN BC4171*) aan artikelen 9 en 10 EVRM in relatie tot de vraag of als “oogmerk” van de “organisatie” het plegen van de bij de artikelen 131, 132, 137d en 285 Sr voorziene en strafbaar gestelde misdrijven kan gelden (opruiming, het verspreiden en om verspreid te worden in voorraad hebben van opruiende geschriften, het aanzetten tot haat, discriminatie en geweld, bedreiging en bedreiging met een terroristisch misdrijf).³¹ De toetsing door het hof veronderstelt dat het oogmerk van de organisatie niet zonder meer kan worden ingevuld met uitingen die door artikel 9 en/of 10 EVRM worden beschermd. Het hof oordeelt dat een vervolging ter zake van deelneming aan een organisatie die het plegen van zogenaamde uitingsdelicten tot oogmerk heeft “een inbreuk op het recht op vrijheid van meningsuiting en, waar het mede om religieus geïnspireerde uitingen gaat, op het recht op vrijheid van godsdienst wordt gemaakt.” Teneinde rechtmatig te zijn dienen de inbreuken dus te voldoen aan de drie voorwaarden die volgen uit artikel 10 lid 2 EVRM respectievelijk artikel 9 lid 2 EVRM (een inbreuk dient bij wet te zijn voorzien, noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving en een door het EVRM erkend legitiem doel na te streven). In cassatie spitst de Hoge Raad erop toe dat het hof een onjuiste betekenis heeft toegekend aan de term “organisatie” en een onjuiste uitleg heeft gegeven aan de bewoordingen “aanzetten tot haat,

³⁰ Rb Rotterdam 1 december 2006, *LJN AZ3589* (Piranhazaken).

³¹ Zie daarover ook M. van Noorloos, ‘De “Hofstadgroep” voor het Haagse hof: over de vrijheid van radicale uitingen in het publieke debat’, *DD* 2008, 34, p. 475-498.

discriminatie en geweld”.³² De eventuele betekenis van de artikelen 9 en 10 EVRM komt (daardoor) niet nader meer aan de orde.

c. Toetsing wet aan fundamentele rechten door internationale instanties

De Wet terroristische misdrijven is tot op heden niet door het EHRM aan een van de bepalingen in het EVRM getoetst.³³ Wel heeft de Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa zich in zijn laatste rapport over Nederland kritisch over de wet uitgelaten.³⁴ Hij merkt op dat de wet “wijde definities” bevat, waartoe hij nadrukkelijk verwijst naar het begrip “terroristisch oogmerk”. Ook wijst hij erop dat sommige misdrijven afzonderlijk als terroristische misdrijven zijn gedefinieerd, zoals samenwerking tot een terroristisch misdrijf, deelneming aan een terroristische organisatie en dreiging met het plegen van een terroristisch misdrijf. De commissaris beveelt aan om vage en ruime definities van misdrijven en de bestanddelen daarvan te voorkomen, nu deze kunnen leiden tot onrechtvaardige beperking van de uitoefening van mensenrechten en fundamentele vrijheden.³⁵ Meer in het algemeen constateert hij met zorg dat ruime en vage concepten worden gebruikt die de door het legaliteitsbeginsel vereiste precisie ontberen. De commissaris spoort de autoriteiten aan de wetgeving zo aan te passen dat deze het individu de precisie en duidelijkheid biedt die het nodig heeft om zijn of haar gedrag op de wet af te stemmen.³⁶ Het rapport duidt niet nader aan in welk opzicht en volgens welke criteria bepaalde terminologie onacceptabel ruim en/of onacceptabel vaag is. In de navolgende paragraaf blijkt dat die kwalificatie bovendien ook niet gemakkelijk op de rechtspraak van het EHRM over artikel 7 EVRM valt te baseren.

Verder is er voor de Wet terroristische misdrijven enige aandacht bij het VN Comité voor de Mensenrechten dat toeziet op het IVBPR geweest in het

³² HR 2 februari 2010, LJN BK5196 en LJN BK5193 (Hofstadgroep), r.o. 4.4 resp. 5.4.

³³ Wel zijn er hier volstrekt onbelangrijke verwijzingen naar deze wet in EHRM 27 mei 2008, *Ramzy v. the Netherlands*, Appl. 25424/05, par. 17; EHRM 20 juli 2010, *A. v. the Netherlands*, Appl. 4900/06, par. 46.

³⁴ Council of Europe, *Report by the Commissioner for Human Rights, Mr Thomas Hammarberg, on his visit to The Netherlands, 21-25 September 2008*, Strasbourg, 11 March 2009, CommDH(2009)2. Overigens is de kritiek op deze wet niet expliciet besproken laat staan weersproken in de reactie van de Nederlandse regering op het rapport: zie bij het rapport ‘Appendix 2: The Netherlands government’s response to the report’, par. 36-37; eveneens opgenomen in *Kamerstukken II 2008-2009*, 31 700 V, 95, p. 16-17 (par. 36-37).

³⁵ Council of Europe, *Report by the Commissioner for Human Rights, Mr Thomas Hammarberg, on his visit to The Netherlands, 21-25 September 2008*, Strasbourg, 11 March 2009, CommDH(2009)2, par. 165.

³⁶ Idem, onderdeel *Executive Summary* onder X.

kader van de statenrapportage. In antwoord op het verzoek om informatie over de ingevoerde antiterrorisme wetgeving en de vraag van het Comité of Nederland een definitie van terrorisme hanteert³⁷ is een zeer summiere beschrijving gegeven van de inhoud van het wetsvoorstel en gewezen op de artikelen 83 en 83a Sr.³⁸ Het Comité deed geen aanbevelingen ten aanzien van de wet of definitie van terrorisme.³⁹ Ook in concrete zaken naar aanleiding van individuele klachten is de wet niet getoetst door het Comité voor de Mensenrechten. Bij de andere VN-verdragscomités is de wet zelfs in het geheel geen voorwerp van discussie geweest en ook in het kader van de Universal Periodic Review bij de VN-Mensenrechtenraad kwam die niet in beeld.⁴⁰

d. Beoordeling wet in licht van toepasselijke rechtspraak EHRM

Gedurende de parlementaire behandeling kwamen vragen op of het begrip “samenspannen” en de omschrijving van het “terroristische oogmerk” houdbaar zijn in het licht van de internationale verdragen en het zogenaamde *lex certa*-beginsel.⁴¹ In de antwoorden op deze vragen wordt niet verwezen naar of wezenlijk ingegaan op het legaliteitsbeginsel; ook niet voor zover het artikel 7 EVRM of de rechtspraak van het EHRM daarover betreft. Ook overigens blijkt uit de op de WTM betrekking hebbende parlementaire stukken niet van een wezenlijke toetsing van deze wet aan bepalingen uit het EVRM of die rechtspraak. Ook de Nederlandse juridische literatuur biedt geen wezenlijke analyse van de Wet terroristische misdrijven in het licht van het EVRM. Gelet op tijdens de parlementaire behandeling van de wet gemaakte opmerkingen en voorts het rapport van de Commissaris voor de Rechten van de Mens, is het daarom nuttig te bezien of de wet voldoende nauwkeurig is omschreven in de zin van artikel 7 EVRM. Daarbij verdienen in het bijzonder de volgende termen aandacht: “terroris-

³⁷ Human Rights Committee, *List of issues to be taken up in connection with the Consideration of the fourth periodic report of the Netherlands* (49th Session, 2008), CCPR/C/NLD/Q/4, 25 November 2008, par. 3.

³⁸ Human Rights Committee, *Replies to the list of issues to be taken up in connection with the Consideration of the fourth periodic report of the Netherlands*, CCPR/C/NLD/Q/4/Add.1, 5 June 2009, par. 6 en 8. Zie ook de opmerkingen van de minister van Justitie tijdens de discussie: Human Rights Committee, *Consideration of reports submitted by States Parties under Article 40 of the Covenant, the Netherlands* (Summary Record of the 2631st Meeting), CCPR/C/SR.2631, 22 July 2009, par. 8.

³⁹ Human Rights Committee, *Concluding Observations, the Netherlands* (96th Session, 2009), CCPR/C/NLD/CO/4, 25 August 2009, zie i.h.b. par. 4-19.

⁴⁰ Human Rights Council, *Summary prepared by the Office of the High Commissioner for Human Rights, The Netherlands* (1st Session, 2008), A/HRC/WG.6/1/NLD/3, 13 March 2008, par. 33-34.

⁴¹ *Kamerstukken II 2003-2004*, 28 463, 10, p. 34 (Nota n.a.v. het nader verslag); *Kamerstukken II 2003-2004*, 28 463, 17, p. 2 (Amendement van het Lid Albayrak); *Handelingen II 2003-2004*, 4 december 2003, 33-2358 (Kamerlid Vos).

tisch oogmerk” (artikel 83a Sr), “een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van terroristische misdrijven” (artikel 140a Sr), voor de “gewapende strijd werft” (artikel 205 Sr) en “samenspanning”.

Overigens is het denkbaar dat de toepassing van bepalingen uit de Wet terroristische misdrijven in een concreet geval inbreuk maakt op het andere fundamentele rechten. Zo zou bijvoorbeeld het recht op vrijheid van religie (artikel 9 EVRM), meningsuiting (artikel 10 EVRM) of vereniging (artikel 11 EVRM) in het geding kunnen zijn wanneer een bewezenverklaring van deelneming aan een “organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van terroristische misdrijven” (mede) zou berusten op religieuze opvattingen en uitingen van de groep. Dat kan zich in het bijzonder voordoen indien de religieuze ideologie van de groep er als bewijs voor dient dat de groep een terroristisch oogmerk heeft, vooral indien het daarbij niet om een geweldadige ideologie zou gaan.⁴² Maar omdat dergelijke situaties niet zozeer voortvloeien uit of eigen zijn aan (toepassing van) de Wet terroristische misdrijven, maar veeleer samenhangen met de aard van een concrete zaak, zullen deze en andere fundamentele rechten dan artikel 7 EVRM in beginsel niet nader aan de orde komen.

d-1 Strafbaarstellingen en het legaliteitsbeginsel (artikel 7 EVRM)

Volgens vaste jurisprudentie van het EHRM is het legaliteitsbeginsel in artikel 7 EVRM een essentieel element van “the rule of law”.⁴³ Het omvat:

- a. het verbod om strafbepalingen met terugwerkende kracht toe te passen,
- b. het principe dat alleen de wet (“the law”) strafbare feiten kan definiëren en straffen kan bepalen (“*nullum crimen, nulla poena sine lege*”)
- c. het verbod om de reikwijdte van bestaande strafbare feiten zo uit te breiden dat daaronder ook gedragingen komen te vallen die daarvoor niet strafbaar waren, alsmede het principe dat strafbepalingen niet extensief ten nadele van de beklagde mogen worden uitgelegd, bijvoorbeeld door analogische toepassing.
- d. Uit deze vereisten volgt dat een strafbaar feit duidelijk in de wet (“the law”) moet worden gedefinieerd (het *lex certa*-beginsel oftewel het *Bestimmtheitsgebot*).⁴⁴

Omdat vooral de vereisten onder c. en d. wat betreft de WTM het meest relevant zijn zullen wij daar op concentreren. Van belang is dan dat het

⁴² Vgl. HR 2 februari 2010, L/N BK5193 (Hofstadgroep), r.o. 6.3.

⁴³ Zie EHRM (GK) 17 mei 2010, *Kononov v. Latvia*, Appl. 36376/04, par. 185; EHRM 25 juni 2009, *Liivik v. Estonia*, Appl. 12157/05, par. 92.

⁴⁴ *Idem*.

EHRM deze vereisten nader heeft uitgewerkt. Het Hof maakt duidelijk dat het legaliteitsbeginsel kwaliteitseisen aan de wet (“the law”) stelt. Deze moet namelijk toegankelijk en voorzienbaar zijn.⁴⁵ Daarbij geldt uiteraard dat van vervulling van het laatste vereiste hooguit sprake zal kunnen zijn indien aan de eerste voorwaarde is voldaan.

Toegankelijkheid (“accessibility”)

Allereerst het vereiste van toegankelijkheid (“accessibility”). Daaraan voldoet de Wet terroristische misdrijven zonder meer. Van belang daartoe is dat officiële publicatie van een strafwet deze voorwaarden normaal gesproken vervult.⁴⁶ Van zodanige publicatie is sprake met de publicatie van de WTM in het Staatsblad.⁴⁷ Dat de wet als onderdeel van het Wetboek van Strafrecht in vele bundels is gepubliceerd en ook via het Internet beschikbaar is, biedt aan de toegankelijkheid nog nadere – maar aldus niet noodzakelijke – versterking.⁴⁸

Voorzienbaarheid (“foreseeability”)

Wat betreft het vereiste van voorzienbaarheid (“foreseeability”) ligt het minder eenvoudig. Uitgangspunt is dat het individu op grond van de bewoordingen van de relevante bepaling moet kunnen bepalen welke handelingen en nalatigheden hem strafrechtelijk aansprakelijk maken en welke straf daarop van toepassing is.⁴⁹ Maar zo nodig zal daarbij ook moeten worden gekeken naar de interpretatie van de bepaling in de rechtspraak en/of zal daartoe adequaat juridisch advies moeten worden ingewonnen, zo stelt het Hof. Het EHRM erkent bovendien dat er altijd behoefte zal zijn aan verheldering van twijfelachtige punten en aan bijstelling vanwege wijzigende omstandigheden. Om die reden zal rechterlijke interpretatie van een strafbepaling altijd onvermijdelijk zijn, zelfs indien de formulering ervan zeer duidelijk is. Maar in veel gevallen kan zelfs daar geen sprake van zijn. Het Hof accepteert dan ook dat veel bepalingen onherroepelijk termen bevatten die vaag, algemeen of onprecies zijn en waarvan de interpretatie

⁴⁵ Idem.

⁴⁶ Zie EHRM 25 januari 2005, *Karademirci v. Turkey*, Appl. 37096/97, par. 36 (hoewel deze uitspraak ziet op de toegankelijkheid van “the law” in de zin van artikel 10 lid 2 EVRM in plaats van artikel 7 EVRM, is deze hier toch zonder meer relevant aangezien de kwalitatieve voorwaarden van “accessibility” en “foreseeability” voor beide bepalingen in beginsel op dezelfde wijze worden ingevuld; zie o.a. EHRM (GK) 17 mei 2010, *Kononov v. Latvia*, Appl. 36376/04, par. 185). Zie ook EHRM (GK) 19 september 2008, *Korbely v. Hungary*, Appl. 9174/02, par. 75.

⁴⁷ Zie Stb. 2004, 290, en voor de inwerkingtreding Stb. 2004, 373.

⁴⁸ Vgl. EHRM (GK) 19 september 2008, *Korbely v. Hungary*, Appl. 9174/02, par. 75 (publicatie in brochure).

⁴⁹ EHRM (GK) 17 mei 2010, *Kononov v. Latvia*, Appl. 36376/04, par. 185; EHRM 25 juni 2009, *Liivik v. Estonia*, Appl. 12157/05, par. 93.

en toepassing nader in de praktijk moeten kunnen worden bepaald. Artikel 7 EVRM verzet zich er dan ook niet tegen dat de betekenis van strafbepalingen van zaak tot zaak geleidelijk wordt verduidelijkt door rechterlijke interpretatie. Hierbij geldt echter wel een absolute ondergrens: de uitleg of toepassing van een strafbepaling zal moeten overeenstemmen met de essentie van de strafbaarstelling en zal vooraf redelijkerwijs voorzienbaar moeten zijn geweest.⁵⁰

Voorzienbaarheid wat betreft strafbaarstelling zelf

Ten eerste impliceert deze “voorzienbaarheid”-rechtspraak dus vereisten die de bewoordingen van de strafbepaling betreffen: een strafbaar feit moet duidelijk in de wet worden gedefinieerd. Anders gezegd: de in een strafbepaling gebruikte formuleringen en termen mogen niet dusdanig vaag of onbepaald zijn dat de strafbepaling wat betreft betekenis of gevolgen onvoorzienbaar wordt.⁵¹ Of dat het geval is dient men te beoordelen in het licht van de inhoud van de hele bepaling of zelfs regeling waarin de termen of formuleringen voorkomen. Ook het onderwerp waarop de bepaling betrekking heeft en het aantal en de status van degene tot wie de bepaling zich richt zijn daartoe van belang.⁵² Zoals gezegd kunnen daartoe bovendien eerder gegeven rechterlijke interpretaties van belang zijn. En datzelfde geldt voor onder meer toelichtingen in parlementaire stukken, een gevestigde (bestuurs)praktijk, internationale regelgeving en rechtspraak, en zelfs juridische literatuur.⁵³ Ondertussen blijkt uit de Straatsburgse rechtspraak dat niet gauw wordt aangenomen dat een in de wet gebruikte term of formulering te vaag, te ruim, te algemeen of te onprecies is.

Hoewel het EHRM van verschillende van de volgende termen en formuleringen vond dat deze “vague and imprecise” zijn en “the courts a wide discretion” geven, oordeelde het Hof deze toch niet te vaag, te ruim, te algemeen of te onprecies: “writings, pictures, films or other items which are *obscene*”⁵⁴, “Whoever says or does something degrading for the honour or the dignity of another in his presence shall be punished for *insult* [...]”⁵⁵, “A person who unlawfully [...] publicly disseminates information [...] depicting

⁵⁰ EHRM (GK), *Kononov*, a.w., par. 185; EHRM, *Liivik*, a.w., par. 94.

⁵¹ Zie EHRM 1 februari 2005, *Raichinov v. Bulgaria*, Appl. 47579/99, par. 4.

⁵² EHRM 22 oktober 1996, *Cantoni v. France*, Appl. 17862/91, par. 35; EHRM 6 juli 2010, *Van Anraat v. the Netherlands*, Appl. 65389/09, par. 81.

⁵³ Zie bijv. EHRM 3 mei 2007, *Custers, Deveaux and Turk v. Denmark*, Appl. 11843/03, par. 85, 88; EHRM, *Van Anraat*, a.w., o.a. par. 88, 94; EHRM 7 december 2006, *Van der Velden v. the Netherlands*, Appl. 29514/05, par. 1; EHRM (GK) 19 september 2008, *Korbely v. Hungary*, Appl. 9174/02, o.a. par. 82-83.

⁵⁴ EHRM 24 mei 1988, *Müller v. Zwitserland*, Appl. 10737/84, par. 29.

⁵⁵ EHRM 1 februari 2005, *Raichinov v. Bulgaria*, Appl. 47579/99, par. 4.

the private life of another person [...] shall be convicted of invasion of privacy [...]”⁵⁶, “Associations shall not publish or distribute leaflets, written statements or *similar publications* [...]”⁵⁷, “*medicinal product*”⁵⁸, “Tax evasion committed through non-declaration of income ..., or by false declaration, or by *other means* ... shall be punishable...”⁵⁹, “Any individual who without good cause [...] obtains access to another person’s house or *any other place not freely accessible* [...] may be convicted of trespassing”⁶⁰, “Intentional *misuse* by an official of his or her official position, if it *causes significant damage* to the rights or interests of a person, enterprise, agency or organisation protected by law or to national interests [...]”⁶¹, “*genocide*” and “*intent to destroy*”⁶², “He who commits a violation of the laws and *customs of war* shall be punished by [...]”⁶³, en “Anyone engaging in *proselytism* shall be liable [...]. By ‘proselytism’ is meant, in particular, any direct or indirect attempt to intrude on the religious beliefs of a person of a different religious persuasion, with the aim of undermining those beliefs, either by any kind of inducement or promise of an inducement or moral support or material assistance, or by fraudulent means or by taking advantage of his inexperience, trust, need, low intellect or naïvety. [...]” [onze cursivering, PHvK & JvDV].⁶⁴

Gelet op deze en andere rechtspraak van het EHRM lijkt het zeer onwaarschijnlijk dat in de Wet terroristische misdrijven gebruikte formuleringen en termen als “terroristisch oogmerk” (artikel 83a Sr), “een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van terroristische misdrijven” (artikel 140a Sr), voor de “gewapende strijd werft” (artikel 205 Sr) en “samenspanning” door het Hof in strijd met artikel 7 EVRM zouden worden geacht omdat ze te vaag, ruim, algemeen of onprecies zouden zijn. Deze conclusie vindt nog verdere versterking in het navolgende.

Voor “terroristisch oogmerk” is nog van belang dat de betekenis van deze term niet slechts samenvalt met de twee woorden “terroristisch” en “oogmerk” maar dat de wet de betekenis van de hele term nader definieert in artikel 83a Sr. Voorts telt dat de betekenis van de term “oogmerk”, die op

⁵⁶ EHRM 6 april 2010, *Flinkkilä v. Finland*, Appl. 25576/04, par. 63-68 en 94.

⁵⁷ EHRM 25 januari 2005, *Karademirci v. Turkey*, Appl. 37096/97, par. 39 (maar de interpretatie en toepassing van deze bepaling door de strafrechter was volgens het EHRM wel onvoorzienbaar; zie daarover verderop).

⁵⁸ EHRM 22 oktober 1996, *Cantoni v. France*, Appl. 17862/91, par. 32-36.

⁵⁹ EHRM 11 september 2007, *Timinskiy v. Russia*, Appl. 74947/01, par. 1.

⁶⁰ EHRM 3 mei 2007, *Custers, Deveaux and Turk v. Denmark*, Appl. 11843/03, par. 78-98.

⁶¹ EHRM 25 juni 2009, *Liivik v. Estonia*, Appl. 12157/05, par. 96-104 (maar de interpretatie en toepassing van deze bepaling door de strafrechter was volgens het EHRM wel onvoorzienbaar; zie daarover verderop).

⁶² EHRM 12 juli 2007, *Jorgic v. Germany*, Appl. 74613/01, par. 103-116.

⁶³ EHRM 6 juli 2010, *Van Anraat v. the Netherlands*, Appl. 65389/09, par. 79-97.

⁶⁴ EHRM 25 mei 1993, *Kokkinakis v. Greece*, Appl. 14307/88, par. 40-41 en 52-53.

meer plaatsen in het Wetboek van Strafrecht voorkomt (zie o.a. artikel 310 Sr), reeds in de jurisprudentie en juridische literatuur nader is bepaald. De hiervoor genoemde Nederlandse jurisprudentie laat bovendien zien dat dit inmiddels ook voor de term “terroristisch oogmerk” geldt.⁶⁵ Indien een veroordeelde bij het EHRM op grond van artikel 7 EVRM over deze begrippen zou klagen, zal deze inmiddels tot stand gekomen jurisprudentie zeker door het Hof in zijn toetsing worden betrokken bij de vraag of de term voldoende duidelijk is. Tot slot verdient opmerking dat ook – in zowel in Nederland als in andere nationale strafrechtsstelsels voorkomende – begrippen als “opzettelijk”, “schuld”, “medeplegen”, “uitlokking”, “pogen” en “voorbereiden” op zichzelf behoorlijk vaag zijn, terwijl het EHRM deze nooit in strijd met het legaliteitsbeginsel heeft verklaard. Overigens ligt het gelet op de cruciale rol die dergelijke figuren in de strafrechtspleging vervullen ook niet voor de hand dat dit gebeurt.

Soortgelijke argumenten zijn van toepassing voor de term “samenspanning”. De wet biedt ook voor deze term een nadere definitie, te weten in artikel 80 Sr. Voorts is relevant dat “samenspanning” reeds deel uitmaakt van het Wetboek van Strafrecht sinds de inwerkingtreding daarvan in 1886 en – zij het slechts zeer beperkt – in de Nederlandse jurisprudentie is toegepast (maar iets vaker in het militaire strafrecht).⁶⁶ Bovendien bieden ook de parlementaire stukken over de wet een nadere toelichting op deze term.⁶⁷ Zeker zo belangrijk is dat de rechtsfiguur samenspanning een actief leven leidt in diverse andere strafrechtsstelsels, waaronder het Engelse stelsel, dat de figuur “conspiracy” kent.⁶⁸ Hoewel het EHRM verschillende zaken heeft behandeld waarin het ging om veroordelingen wegens “conspiracy”, is van de eventueel te grote vaagheid van die term voor zover valt na te gaan nooit een punt gemaakt.⁶⁹ Tot slot geldt ook voor de aanvaardbaarheid van samenspanning als argument dat termen als bijvoorbeeld “opzettelijk” en “pogen” (zie verder hierboven) nauwelijks of niet scherper zijn terwijl ze toch niet in strijd met artikel 7 EVRM zijn.

⁶⁵ Zie hiervoor paragraaf 3.1.b.

⁶⁶ Zie J. de Hullu, *Materieel strafrecht*, Deventer: Kluwer, 2009, p. 407.

⁶⁷ Zie vooral *Kamerstukken II 2002-2003*, 28 463, 8, p. 4-7 (Tweede nota van wijziging); *Kamerstukken II 2003-2004*, 28 463, 10, p. 16-39 (Nota n.a.v. het nader verslag).

⁶⁸ Zie daarover P. Smith, *Strafbare voorbereiding* (diss. Groningen), Den Haag: Boom juridische uitgevers, 2003, p. 180-193.

⁶⁹ Vgl. bijv. EHRM 26 januari 1999, *Garner v. the United Kingdom*, Appl. 38330/97, par. 2, waarin geklaagd werd over schending van artikel 7 EVRM vanwege een veroordeling wegens “conspiracy to obtain property by deception”, maar waarin noch de klacht noch de artikel 7-toetsing door het Hof op het begrip “conspiracy” zag.

Wat betreft “terroristische organisatie” in de zin van artikel 140a Sr is allereerst relevant dat deze bepaling sterk in het verlengde ligt van artikel 140 Sr, dat reeds een lange staat van dienst heeft binnen de Nederlandse rechtspleging. Veel van de termen in artikel 140a Sr komen ook voor in artikel 140 Sr en zijn uitgebreid in de Nederlandse jurisprudentie aan de orde geweest en daarin nader gepreciseerd. Dat geldt uitdrukkelijk voor termen als “deelneming aan”, “een organisatie”, “die tot oogmerk heeft het plegen van misdrijven” en “oprichters, leiders en bestuurders”. De nadere precisering van deze termen uit artikel 140 Sr is in beginsel ook van toepassing op artikel 140a Sr.⁷⁰ Zoals gezegd betreft het EHRM relevante nationale jurisprudentie bij toetsing aan artikel 7 EVRM. De termen “criminele organisatie” en “terroristische organisatie” zijn verder ook niet alleen bekend in het Nederlandse strafrecht, maar komen ook voor in andere nationale stelsels en in het internationale recht, hetgeen de aanvaardbaarheid ervan bevestigt en wellicht ook de noodzaak om ze te gebruiken. Bijvoorbeeld van betekenis in dit opzicht is dat verdragen van de Raad van Europa “participation in an organised criminal group” of betrokkenheid bij een “criminal organisation” als strafbaar feit erkennen of zelfs de strafbaarstelling daarvan verlangen.⁷¹ Voorts telt dat het EHRM ook in zaken waarin het ging om een veroordeling wegens “membership of a terrorist organisation” deze termen voor zover bekend niet in strijd achtte met artikel 7 EVRM.⁷² Tot slot geldt wederom dat de termen in artikel 140a Sr niet wezenlijk vager of ruimer zijn dan veel andere binnen het strafrecht gangbare termen.

Veel van het bovenstaande geldt eveneens voor de bewoording voor de “gewapende strijd werft”. Deze bewoording is niet significant ruimer of vager dan veel andere geaccepteerde en gebruikelijke termen en bewoordingen in het strafrecht, terwijl de betekenis ervan is verhelderd door de toepassing van artikel 205 Sr in enkele Nederlandse strafzaken.⁷³ Daarbij komt dat het op zichzelf wat vage en nogal ruim begrip “gewapende strijd”

⁷⁰ Kamerstukken II 2001-2002, 28 463, 3, p. 9 (MVT), en o.a. HR 2 februari 2010, LJN BK5172, r.o. 4.3 en 4.4.

⁷¹ Zie o.a. artikelen 3 lid 2, 9 lid 4, 17 lid 5 en de Appendix, onder a, van de *Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism* (Warschau, 16 mei 2005) en artikel 28 sub f van de *Council of Europe Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse* (Lanzarote, 25 oktober 2007).

⁷² Zie o.a. EHRM 1 december 2005, *Kenar v. Turkey*, Appl. 67215/01, par. 7 en 8, en EHRM 27 april 2004, *Özüpek v. Turkey*, Appl. 60177/00, par. 4 en 5, in welke zaken de term niet aan artikel 7 EVRM wordt getoetst, terwijl deze bepaling overigens wel een rol speelt in deze zaken.

⁷³ Zie hiervoor paragraaf 3.1.b.

in de context van de hele bepaling moet worden gezien. De bepaling ziet ook op “vreemde krijgsdienst”, welke term duidt op het gewapenderhand optreden in een oorlog. Bovendien blijkt uit de toelichting dat het bij het begrip “gewapende strijd” gaat om de gewapende “jihad” oftewel de “islamitische strijd”,⁷⁴ al lijkt het aannemelijk dat daaronder ook andere soorten gewapende strijd kunnen vallen. Het gaat dus om “fourth generation warfare”-achtige geweldshandelingen, zodat allerlei vormen van strijd met wapens – zoals bijvoorbeeld tussen voetbalsupporters of met militante krakers – er niet onder vallen.⁷⁵ Niet helemaal onbelangrijk is voorts dat artikel 6 van de *Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism*⁷⁶ strafbaarstelling vereist van het opzettelijk en wederrechtelijk rekruteren voor het plegen van of deelnemen aan terroristische misdrijven of om deel te nemen aan een terroristische vereniging of groep, al moet worden toegegeven dat deze bepaling in enkele opzichten preciezer is dan artikel 205 Sr.⁷⁷ Overigens ziet ook het EHRM het tegengaan van rekrutering voor terrorisme als een legitiem doel in een democratische samenleving.⁷⁸

Voorzienbaarheid wat betreft interpretatie en toepassing strafbaarstelling

Ten tweede impliceert de “voorzienbaarheid”-rechtspraak – vooral zelfs – vereisten die de interpretatie en toepassing van strafbepalingen aangaan. Aldus mogen strafbepalingen zoals opgemerkt niet (te) extensief ten nadele van de beklagde worden uitgelegd en toegepast, moet die uitleg of toepassing overeenstemmen met de essentie van de strafbaarstelling en vooraf redelijkerwijs voorzienbaar zijn geweest, en is analogische toepassing aldus in elk geval uit den boze. Uit het voorgaande blijkt al dat voor de

⁷⁴ Kamerstukken II 2002-2003, 28 463, 8, p. 4 (Tweede nota van wijziging).

⁷⁵ Bij “fourth generation warfare” gaat het om asymmetrische oorlogsvoering tussen een staat en een gewelddadige ideologische entiteit, waarbij er geen duidelijk scheidslijnen meer zijn tussen oorlog en politiek, militair en burger, gevecht en vrede, en het slagveld en de vredige openbare ruimte. De door die entiteit gevoerde strijd is daarbij gedecentraliseerd van aard en deze beoogt veelal met niet klassiek militaire wapens en technieken de kracht van de staat te ondermijnen en de zwakheden ervan uit te buiten. Daarbij geldt dat het uitgeoefende geweld niet per se rechtstreeks op de staatsinstellingen en -autoriteiten is gericht. Het begrip “fourth generation warfare” werd voor het eerst gemund en beschreven door W.S. Lind, K. Nightengale, J.F. Schmitt, J.W. Sutton & G.I. Wilson, ‘The Changing Face of War: Into the Fourth Generation’, *Marine Corps Gazette*, oktober 1989, p. 22-26.

⁷⁶ Warschau, 16 mei 2005.

⁷⁷ Artikel 6 luidt: “1. For the purposes of this Convention, ‘recruitment for terrorism’ means to solicit another person to commit or participate in the commission of a terrorist offence, or to join an association or group, for the purpose of contributing to the commission of one or more terrorist offences by the association or the group. 2. Each Party shall adopt such measures as may be necessary to establish recruitment for terrorism, as defined in paragraph 1, when committed unlawfully and intentionally, as a criminal offence under its domestic law.”

⁷⁸ EHRM 20 januari 2010, Hogefeld v. Germany, Appl. 35402/97.

vraag of van een analogie sprake is niet alleen de tekst van de wet van belang is. Uit de jurisprudentie van het EHRM blijkt dat het bij het analogie verbod in de zin van artikel 7 EVRM erom gaat of de uitleg of toepassing van een strafbepaling niet te ver afstaat van de essentie van de strafbaarstelling zoals die blijkt uit de tekst ervan én uit onder meer de daarop betrekking hebbende rechtspraak, overige rechtspraktijk en parlementaire stukken. Het EHRM neemt niet gemakkelijk een schending van artikel 7 EVRM aan vanwege te ruime uitlegging of toepassing van een strafbepaling, al is men daartoe eerder genegen dan tot het constateren van een schending omdat de tekst van de strafbaarstelling te vaag, ruim, algemeen of onprecies is. Enkele voorbeelden verduidelijken dit.

In de zaak-*Karademirci* stond de hiervoor al geciteerde bepaling “Associations shall not publish or distribute leaflets, written statements or *similar publications* [...]” centraal. Zoals gezegd was deze tekst als zodanig niet in strijd met het legaliteitsbeginsel volgens het Hof.⁷⁹ Maar dat de nationale strafrechter een publiekelijk voor de pers uitgesproken verklaring (“statement”) als een “similar publication” in de zin van deze strafbepaling aanmerkte, en op die grond terzake van deze strafbepaling een veroordeling uitsprak, schond volgens het Hof het analogieverbod en was aldus wel in strijd met het voorzienbaarheidsvereiste.⁸⁰ Ook in de zaak-*Liivik* constateerde het EHRM een schending daarvan.⁸¹ Liivik, een hoge ambtenaar belast met de privatisering van staatsbedrijven, werd vervolgd en veroordeeld vanwege het veroorzaken van een situatie waarin het behoud van aandelen van de staat in gevaar had kunnen komen (het gevaar had zich niet gerealiseerd) en omdat hij aanmerkelijke morele schade voor de belangen van de staat had veroorzaakt. De grondslag van de veroordeling was (het hiervoor al geciteerde) artikel 161 Sr-Estland: “Intentional *misuse* by an official of his or her official position, if it *causes significant damage* to the rights or interests of a person, enterprise, agency or organisation protected by law or to national interests [...]”.⁸² Het EHRM oordeelt dat Liivik op grond van deze bepaling niet redelijkerwijs kon voorzien dat ook het beweerdelijk door hem gecreëerde, maar niet gerealiseerde gevaar als het “veroorzaken van aanmerkelijke schade” (“*causes significant damage*”) in de zin van deze bepaling kon gelden.⁸³ Ook het onder deze termen laten vallen van de beweerdelijk veroorzaakte morele schade voor de staat acht het Hof onvoorzienbaar en daarom in strijd met artikel 7 EVRM. Allereerst omdat die

⁷⁹ EHRM 25 januari 2005, *Karademirci v. Turkey*, Appl. 37096/97, par. 39.

⁸⁰ Idem, par. 42.

⁸¹ EHRM 25 juni 2009, *Liivik v. Estonia*, Appl. 12157/05.

⁸² Idem, par. 78.

⁸³ Idem, par. 99.

schade niet was bewezen, laat staan dat die aanmerkelijk was. Daarnaast omdat de veroordeling van Liivik aldus een wel heel ruime interpretatie van deze termen opleverde, aangezien de veroordeling hiermee impliceert dat in beginsel elk (beweerdelijk) onrechtmatig handelen door een ambtenaar zulke schade veronderstelt.⁸⁴ In zowel de zaak-*Karademirci* als de zaak-*Liivik* was tamelijk duidelijk van analogische interpretatie en toepassing sprake. Maar in situaties waarin dit minder evident het geval is met het EHRM niet gauw aan dat de interpretatie of toepassing onvoorzienbaar is.

In de zaak-*Custers, Deveaux & Turk* ging het om enkele Greenpeace activisten die zich hadden begeven in een gebied op Groenland dat als “defence area” gold.⁸⁵ Zij werden gearresteerd en later veroordeeld wegens overtreding van de volgende (hiervoor al genoemde) strafbepaling: “Any individual who without good cause [...] obtains access to another person’s house or any other place not freely accessible [...] may be convicted of trespassing”. Het gebied was niet afgezet met hekwerk of iets dergelijks, maar bij de reguliere toegangswegen tot het gebied stonden wel “Geen toegang”-bordjes. Feitelijk was het gebied dus “freely accessible”, juridisch niet. De Greenpeace activisten gingen het gebied echter niet in via de normale wegen, maar kwamen te voet over het land. Op het moment van arrestatie wisten zij niettemin dat ze in het gebied waren. Volgens het EHRM konden de activisten hebben voorzien dat het gebied niet vrij toegankelijk was in de zin van de strafbepaling.⁸⁶

Tot slot verdient ook de zaak-*C.R. v. the United Kingdom* vermelding.⁸⁷ Het ging hier om veroordeling van C.R. wegens poging tot verkrachting van zijn echtgenote. Hoewel de toepasselijke wetsbepaling geen immuniteit verschafte aan de man die zijn echtgenote verkracht, volgde zulke immuniteit wel uit de Engelse rechtspraak op grond van de “common law”: in de paar zaken waarin verkrachting binnen het huwelijk speelde had de Engelse rechter altijd tenminste enige vorm van immuniteit toegekend, omdat de vrouw bij het huwelijk een fictieve toestemming tot geslachtsgemeenschap zou hebben gegeven. In de zaak-*C.R.* erkende de rechter deze immuniteit echter niet langer, hetgeen resulteerde in een veroordeling van C.R. wegens verkrachting. Het EHRM oordeelde deze veranderde opvatting in de Engelse rechtspraak voorzienbaar in de zin van artikel 7 EVRM. Daartoe woog het Hof onder meer mee dat de immuniteit regel al steeds verder beperkt werd in de

⁸⁴ Idem, par. 100.

⁸⁵ EHRM 3 mei 2007, *Custers, Deveaux and Turk v. Denmark*, Appl. 11843/03.

⁸⁶ Idem, par. 96-97.

⁸⁷ EHRM 27 oktober 1995, *C.R. v. the United Kingdom*, Appl. 20190/92.

rechtspraak en dat bescherming van de echtgenote overeenstemt met het doel van het EVRM.⁸⁸

Het voorgaande bevestigt dat het EHRM in beginsel alleen schending van artikel 7 EVRM wegens onvoorzienbaarheid zal aannemen in tamelijk evidente gevallen van analogie of “a flagrant non-observance or arbitrariness”⁸⁹ in de interpretatie of toepassing van een strafbepaling. Zolang de Nederlandse rechter dus een uitleg en toepassing geeft aan de strafbepalingen in de Wet terroristische misdrijven die in een redelijk verband staat tot de essentie van die strafbepalingen, zal niet gauw sprake zijn van schending van artikel 7 EVRM. In elk geval in de volgende twee situaties kan echter een aanzienlijk risico van schending van het legaliteitsbeginsel ontstaan.

Dat zou ten eerste het geval kunnen zijn indien strafbare feiten worden geconstrueerd waaraan nauwelijks nog gedragingen ten grondslag liggen. Daarvan kan bijvoorbeeld sprake zijn bij veroordeling wegens voorbereiding van samenspanning en voorbereiding van deelneming aan een terroristische organisatie. Via dergelijke – juridisch mogelijke – constructies is het niet uitgesloten feiten binnen de reikwijdte van de strafwet te laten vallen ten aanzien waarvan het vooraf niet voorzienbaar was dat deze strafbaar zouden worden geacht. Dat zal nog des te bezwaarlijk zijn vanuit artikel 7 EVRM wanneer die feiten op zichzelf niet terroristisch van aard zijn.

In het verlengde hiervan ligt de tweede situatie, namelijk die waarin gedragingen als terroristisch worden aangemerkt terwijl ze dat niet werkelijk zijn. Ook dan kan de voorzienbaarheid gemakkelijk in het gedrang komen. Aldus zouden veroordelingen ter zake van terrorisme wegens bijvoorbeeld radicaal activisme (zoals door militante krakers of dierenactivisten), geweld door groepen die op ernstige ordeverstoringen uit zijn (zoals soms voetbalsupporters) of gestructureerd geweld van criminelen om hun markt te beschermen (misdaadorganisaties) het risico lopen in strijd met artikel 7 EVRM te komen. Dergelijke gedragingen staan immers nogal veraf van de essentie van de strafbaarstellingen in de Wet terroristische misdrijven, welke essentie immers ligt in het voorkomen en bestraffen van klassiek terrorisme of “fourth generation warefare”-achtige geweldshandelingen.

e. Conclusies over de Wet terroristische misdrijven

Wat betreft de houdbaarheid van de Wet terroristische misdrijven in het licht van de fundamentele rechten – in het bijzonder het EVRM – levert het voorgaande de volgende conclusies op.

⁸⁸ Idem, par. 39-44.

⁸⁹ EHRM 3 mei 2007, *Custers, Deveaux and Turk v. Denmark*, Appl. 11843/03, par. 84.

1. De Nederlandse rechter heeft de Wet terroristische misdrijven – voor zover blijkt uit de gepubliceerde jurisprudentie – nog geen enkele keer getoetst aan het EVRM of andere fundamentele rechten.
2. Het EHRM heeft de Wet terroristische misdrijven of bepalingen daaruit tot op heden niet aan een van de bepalingen in het EVRM getoetst.
3. De Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa laat zich in zijn laatste rapport in tamelijk algemene zin kritisch uit over de Wet terroristische misdrijven vanwege de vage en ruime definities van misdrijven en de bestanddelen daarin; deze zouden zijns inziens kunnen leiden tot onrechtvaardige beperking van de uitoefening van mensenrechten en fundamentele vrijheden.
4. Weliswaar is de Wet terroristische misdrijven aan de orde geweest bij het VN Comité voor de Mensenrechten in de statenrapportageprocedure, maar het Comité deed geen aanbevelingen ten aanzien van de wet. Bij de andere VN-verdragscomités en bij de VN-Mensenrechtenraad is de wet zelfs in het geheel geen voorwerp van discussie geweest.

De Wet terroristische misdrijven is hiervoor voorwerp van analyse op grond van jurisprudentie van het EHRM die niet direct op deze wet (en grotendeels zelfs niet op Nederland) betrekking heeft. In die analyse is jurisprudentie betrokken die niettemin wel relevant is voor de vraag of deze wet, de bepalingen daarin en de toepassing daarvan in overeenstemming zijn met de rechten en vrijheden uit het EVRM. Dit levert de volgende conclusies op.

5. Ten einde te bepalen of de – strafbaarstellingen in de – Wet terroristische misdrijven en de beoogde toepassing daarvan in overeenstemming met de fundamentele rechten is, dient de analyse zich gelet op de aard en inhoud van die wet te concentreren op het legaliteitsbeginsel in artikel 7 EVRM.
6. De Wet terroristische misdrijven voldoet zonder meer aan het vereiste van toegankelijkheid (“accessibility”) in de zin van artikel 7 EVRM.
7. Het is zeer onwaarschijnlijk dat de in de strafbaarstellingen uit de Wet terroristische misdrijven gebruikte formuleringen en termen bij toetsing door het Hof reeds als zodanig onvoldoende voorzienbaar (“foreseeability”) in de zin van artikel 7 EVRM zouden worden geacht.
8. Het is onwaarschijnlijk dat *toepassing van de strafbaarstellingen* uit de Wet terroristische misdrijven bij toetsing door het Hof als onvoldoende voorzienbaar (“foreseeability”) in de zin van artikel 7 EVRM zou worden geacht wanneer de Nederlandse rechter een uitleg en toepassing daaraan geeft die in een redelijk verband staat tot de essentie van de desbetreffende strafbepaling.

9. Onder omstandigheden kan *toepassing van de strafbepalingen* uit de wet toch wel onvoldoende voorzienbaar (“foreseeability”) zijn in de zin van artikel 7 EVRM. Dat risico bestaat ten eerste indien strafbare feiten worden geconstrueerd, waaraan nauwelijks nog gedragingen ten grondslag liggen (zoals zich zou kunnen voordoen bij veroordeling wegens voorbereiding van samenspanning en voorbereiding van deelneming aan een terroristische organisatie). En ten tweede indien terrorisme strafbaarstellingen zouden worden toegepast op gedrag dat in essentie niet werkelijk terroristisch is (zoals radicaal activisme, geweld door voetbalsupporters of geweld en bedreiging door misdaadorganisaties).

3.2 Wet training voor terrorisme (2009)

a. Inhoud en strekking van de wet

De *Wet van 12 juni 2009 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, Wetboek van Strafvordering en enkele aanverwante wetten in verband met de strafbaarstelling van het deelnemen en meewerken aan training voor terrorisme, uitbreiding van de mogelijkheden tot ontzetting uit het beroep als bijkomende strafen en enkele andere wijzigingen* (Wet training voor terrorisme) heeft deels betrekking op antiterrorisme maatregelen en deels op andere onderwerpen die hier aldus buiten beschouwing kunnen blijven.⁹⁰ Aangaande terrorisme voorziet de wet in de kern in het volgende.

- Uitbreiding van rechtsmacht voor misdrijven die een verzwaarde strafbedreiging kennen in het geval het feit wordt gepleegd met het oogmerk om een terroristisch misdrijf voor te bereiden of gemakkelijk te maken (artikel 4 sub 16 Sr).
- Strafbbaarstelling van deelnemen en meewerken aan training voor terrorisme (artikel 134a Sr) en in dat kader nadere bepaling van misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf (artikel 83b Sr).
- Strafverzwaring voor en aldus ook strafbaarstelling van: opruiing tot een terroristisch misdrijf of een misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf (artikelen 131 lid 2 en 132 lid 3 Sr).
- Strafverzwaring voor de volgende delicten voor zover gepleegd ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf, en aldus ook strafbaarstelling daarvan: bedreiging met geweld of een misdrijf (artikel 285 lid 4 Sr), afdreiging (artikel 318 lid 2 Sr), verduistering (artikel 322a Sr), oplichting (artikel 326 lid 2 Sr), vernieling of beschadiging (artikel 354a Sr).

⁹⁰ Stb. 2009, 245. Inwerkingtreding van onderdelen die op terrorisme zien: 1 april 2010 (Stb. 2010, 139). Kamerstukken 31 386.

- Uitbreiding mogelijkheden ontzetting van de uitoefening van het beroep (voor wat betreft terrorisme vooral artikel 205 lid 2 Sr en voorts de artikelen 137h en 235 lid 1 Sr).

De strafbaarstelling inzake training voor terrorisme strekt mede tot implementatie van het *EU Kaderbesluit van de Raad van 28 november 2008 tot wijziging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ inzake terrorismebestrijding*⁹¹ en hangt voorts samen met artikel 7 van de *Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism*^{92, 93}. Beide internationale regelingen dwingen tot strafbaarstelling van onder meer training voor terrorisme. Door op te werpen dat “het voorkomen van terroristische aanslagen centraal staat” maakt de memorie van toelichting duidelijk dat de wet daarnaast ook een meer materieel doel heeft. Voor dat voorkomen is de strafbaarstelling van voorbereidende handelingen cruciaal volgens de regering. Het doel van de wet is daaraan een bijdrage te leveren met de strafbaarstelling van deelnemen en meewerken aan training voor terrorisme.⁹⁴

b. Toetsing wet aan fundamentele rechten door Nederlandse rechter

Voor wat betreft de op terrorisme betrekking hebbende bepalingen is de Wet training voor terrorisme op 1 april 2010 in werking getreden. Niet verwonderlijk is dan ook dat in de gepubliceerde rechtspraak nog niet van toepassing van deze bepalingen is gebleken, laat staan van toetsing aan fundamentele rechten ervan.

c. Toetsing wet aan fundamentele rechten door internationale instanties

Gelet op voormelde recente inwerkingtreding van de op terrorisme betrekking hebbende bepalingen, is de Wet training voor terrorisme nog niet door het EHRM kunnen worden beoordeeld. Ook de Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa heeft zich er nog niet over uitgelaten. Interessant is dat de commissaris de Nederlandse autoriteiten wel heeft opgeroepen om tot ratificatie over te gaan van de *Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism*⁹⁵, welke conventie zoals gezegd

⁹¹ Kaderbesluit 2008/919/JBZ, PbEU L 330/21, 9.12.2008; inwerkingtreding: 9 december 2008.

⁹² Warschau, 16 mei 2005.

⁹³ Kamerstukken II 2008-2009, 31 386, 9, p. 4-6 (Nota van wijziging), en Kamerstukken II 2007-2008, 31 386, 3, p. 4-10 (MvT).

⁹⁴ Kamerstukken II 2007-2008, 31 386, 3, p. 4-5 (MvT).

⁹⁵ Warschau, 16 mei 2005.

strafbaarstelling van onder meer training voor terrorisme vereist.⁹⁶ Nederland heeft dit verdrag inmiddels overigens ook geratificeerd.⁹⁷ Verder is de Wet training voor terrorisme ook bij geen van de VN-verdragscomités getoetst of besproken dan wel in concrete zaken aan de orde geweest. Ook in het kader van de Universal Periodic Review bij de VN-Mensenrechtenraad is de wet niet behandeld.

d. Beoordeling wet in licht van toepasselijke rechtspraak EHRM

In de Nederlandse juridische literatuur is een wezenlijke analyse van de Wet training voor terrorisme in het licht van bepalingen in het EVRM of andere fundamentele rechten achterwege gebleven. Wel kwamen tijdens de behandeling in het parlement van deze wet enkele kwesties rondom fundamentele rechten aan de orde. Een deel daarvan heeft betrekking op niet-terrorisme gerelateerde onderwerpen. Hier wel van belang is dat naar voren komt dat bij toepassing van enkele terrorismestrafbaarstellingen uit de Wet training voor terrorisme sprake is van een inbreuk – dat impliceert nog geen schending – op artikel 10 EVRM (vrijheid van meningsuiting) en soms ook artikel 9 EVRM (vrijheid van religie).⁹⁸ Dat geldt in elk geval voor de strafbaarstellingen inzake opruiing tot een terroristisch misdrijf dan wel een misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf (artikel 131 lid 2 Sr) en zodanige opruiing bij geschrift of afbeelding (artikel 132 lid 3 Sr). De toetsing aan deze bepalingen zal echter tamelijk summier zijn, nu opruiing als zodanig reeds lang strafbaar was voor invoering van de Wet training voor terrorisme en dus niet zozeer uitvloeisel is van de antiterrorismewetgeving.

Ook de strafbaarstellingen van deelnemen en meewerken aan training voor terrorisme (artikel 134a Sr) en afdreiging gepleegd met het oogmerk om een terroristisch misdrijf voor te bereiden of gemakkelijk te maken (artikel 318 lid 2 Sr) kunnen binnen de reikwijdte van de vrijheid van meningsuiting en soms ook de vrijheid van religie komen. Deze strafbaarstellingen zullen wij daarom eveneens kort aan artikel 10 EVRM toetsen en summier aan artikel 9 EVRM. Bij die toets zullen wij voortbouwen op hetgeen reeds is opgemerkt over de opruiingsstrafbaarstellingen.

⁹⁶ Council of Europe, *Report by the Commissioner for Human Rights, Mr Thomas Hammarberg, on his visit to The Netherlands, 21-25 September 2008*, Strasbourg, 11 March 2009, CommDH(2009)2, par. 8.

⁹⁷ Rijkswet van 4 maart 2010, houdende goedkeuring van het op 16 mei 2005 te Warschau totstandgekomen Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme (Trb. 2006, 34); inwerkingtreding wet: 24 maart 2010 (Stb. 2010, 120); inwerkingtreding verdrag voor Nederland: 1 november 2010.

⁹⁸ Kamerstukken II 2007-2008, 31 386, 3, p. 11-12 (MvT).

Voorts kwam in het parlement ook de vraag aan bod naar de mensenrechtelijke houdbaarheid van de bijkomende straf van ontzetting van de uitoefening van het beroep. Als het gaat om terrorisme kan deze straf door deze wet voortaan worden opgelegd bij veroordelingen wegens: in het beroep werven voor de gewapende strijd (artikel 205 lid 2 Sr); in het beroep opruien of bij geschrift of afbeelding opruien tot een terroristisch misdrijf of een misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf (artikel 137h Sr jo. artikelen 131 lid 2 en 132 lid 3 Sr); in het beroep begaan van valsheid in geschrifte met het oogmerk om een terroristisch misdrijf voor te bereiden of gemakkelijk te maken (artikel 235 lid 1 Sr jo artikel 225 lid 3 Sr). Vanuit het EVRM bezien verdient ook deze kwestie enige aandacht op grond van artikel 10 en voorts is daarvoor het recht op privéleven in de zin van artikel 8 EVRM relevant. Beide bepalingen zullen wij dan ook in de toetsing betrekken. Niet zullen wij daarentegen ingaan op artikel 19 lid 3 Grondwet (recht op vrijheid van arbeidskeuze), artikel 6 van het Internationaal verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten en artikel 1 van het Europees Sociaal Handvest. Daaraan is reeds door de minister van Justitie afdoende aandacht besteed.⁹⁹ Zoals hierna nog zal blijken zijn sommige van deze bepalingen bovendien door het Hof in essentie in artikel 8 EVRM geïncorporeerd. Allereerst zullen nu de strafbaarstellingen van deelnemen en meewerken aan training voor terrorisme (artikelen 134a Sr en 83b Sr) en afdreiging gepleegd met het oogmerk om een terroristisch misdrijf voor te bereiden of gemakkelijk te maken (artikel 318 lid 2 Sr) worden bezien vanuit opnieuw het legaliteitsbeginsel in artikel 7 EVRM.

d-1 Strafbaarstellingen en het legaliteitsbeginsel (artikel 7 EVRM)

Ook voor de strafbaarstellingen van deelnemen en meewerken aan training voor terrorisme (artikelen 134a Sr en 83b Sr) en afdreiging gepleegd met het oogmerk om een terroristisch misdrijf voor te bereiden of gemakkelijk te maken (artikel 318 lid 2 Sr) geldt dat deze ingevolge artikel 7 EVRM moeten voldoen aan de hiervoor al behandelde vereisten van toegankelijkheid (“accessibility”) en voorzienbaarheid (“foreseeability”).¹⁰⁰

Om dezelfde redenen dat de Wet terroristische misdrijven zonder meer voldoet aan het toegankelijkheid vereiste, is ook de Wet training voor terrorisme daarmee in overeenstemming: publicatie in het Staatsblad en – ten overvloede – in algemeen verkrijgbare wettenbundels en op het Internet.¹⁰¹

⁹⁹ Kamerstukken II 2008-2009, 31 386, 12, p. 12 (Nota n.a.v. verslag).

¹⁰⁰ Zie voor een uitgebreide bespreking van de uit artikel 7 EVRM voortvloeiende vereisten paragraaf 3.1.d-i.

¹⁰¹ Zie paragraaf 3.1.d-i. (onder: Toegankelijkheid).

Wat betreft de voorzienbaarheid van de strafbaarstellingen als zodanig is uiteraard in elk geval essentieel welke termen en bewoordingen daarin voorkomen. Artikel 134a Sr, dat deelnemen en meewerken aan training voor terrorisme strafbaar stelt, luidt:

“Hij die zich of een ander opzettelijk gelegenheid, middelen of inlichtingen verschaft of tracht te verschaffen tot het plegen van een terroristisch misdrijf dan wel een misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf, dan wel zich kennis of vaardigheden daartoe verwerft of een ander bijbrengt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste acht jaren of geldboete van de vijfde categorie.”

Artikel 83b Sr biedt een limitatieve opsomming van de misdrijven die als “misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf” gelden. Een deel van de terminologie uit artikel 134a Sr en artikel 83b Sr komt ook voor in artikel 318 lid 2 Sr. Deze bepaling houdt in dat indien het in het eerste lid van dit artikel strafbaar gestelde afdreiging “wordt gepleegd met het oogmerk om een terroristisch misdrijf voor te bereiden of gemakkelijk te maken” dat de op het feit gestelde gevangenisstraf dan met een derde wordt verhoogd.

Hiervoor bleek al dat het EHRM niet snel wil aannemen dat een in de wet gebruikte term of formulering te vaag, te ruim, te algemeen of te onprecies is. Zoals wij hierboven al voor de strafbaarstellingen in de Wet terroristische misdrijven concluderen, geldt ook voor de artikelen 134a, 83b en 318 lid 2 Sr dat het gelet op de rechtspraak van het EHRM zeer onwaarschijnlijk lijkt dat de in deze bepalingen gebruikte formuleringen en termen door het Hof in strijd met artikel 7 EVRM zouden worden geacht omdat ze onvoorzienbaar zouden zijn.¹⁰² Deze conclusie vindt nog verdere versterking in het navolgende.

Zo telt dat deze bepalingen weliswaar nog niet in de Nederlandse strafrechtspraak zijn verhelderd, maar veel van de termen in deze strafbaarstellingen ook voorkomen in andere strafbepalingen, die veelal al wel in jurisprudentie zijn verduidelijkt. Het al dan niet “opzettelijk gelegenheid, middelen of inlichtingen verschaffen” komt bijvoorbeeld ook voor in artikel 47 lid 1 sub 2 Sr inzake uitlokking en in artikel 48 sub 2 Sr inzake medeplichtigheid. Het plegen van een misdrijf teneinde een ander misdrijf “voor te bereiden of gemakkelijk te maken” is ook een bestanddeel van de artikelen 288 en 312 Sr inzake gekwalificeerde doodslag respectievelijk gekwalificeerde diefstal. Daarnaast worden deze termen nader gelimiteerd door artikel 83b Sr. Ondertussen zijn deze bepalingen

¹⁰² Zie voor die rechtspraak paragraaf 3.1.d-i (onder: Voorzienbaarheid wat betreft strafbaarstelling zelf).

ook niet wezenlijk vager of ruimer dan veel andere – in Nederland en andere strafrechtstelsels – gangbare strafbaarstellingen. Bovendien zijn de strafbaarstellingen uit de Wet training voor terrorisme al wel nader toegelicht in parlementaire stukken.¹⁰³ Tot slot wordt de strafbaarstelling – in elk geval voor het bijbrengen van kennis of vaardigheden aan een ander – ook verlangd door artikel 7 van de *Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism*¹⁰⁴, het verdrag dus ten aanzien waarvan de Commissaris voor de Rechten van de Mens op ratificatie aandrong.

Tot slot moet behalve de strafbaarstelling zelf, ook de interpretatie en toepassing ervan voorzienbaar zijn. Uit de rechtspraak van het EHRM komt naar voren dat dit in beginsel voldoende het geval is zolang niet tamelijk evident van analogische toepassing sprake is of van “a flagrant non-observance or arbitrariness” in de interpretatie of toepassing van de strafbepaling.¹⁰⁵ Ook nu geldt dus dat zich niet gauw een schending van artikel 7 EVRM zal voordoen zolang de Nederlandse rechter een uitleg en toepassing geeft aan de strafbepalingen in de Wet training voor terrorisme die in een redelijk verband staat tot de essentie van die strafbepalingen. In dat opzicht is er zeker een risico, in die zin dat vooral de formuleringen in artikel 134a Sr zich gemakkelijk lenen voor zeer brede toepassing, doordat er ook allerlei trainingen en vaardigheidslessen onder kunnen vallen die als zodanig volstrekt niet terroristisch van aard zijn. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om vrijetijds-survival, vlieglessen, duiklessen en vechtsporten. Dat risico wordt groter naarmate het begrip terrorisme ruimer zou worden uitgelegd en zou worden toegepast op individuen of groepen die geen klassiek terrorisme of “fourth generation warfare”-achtige geweldshandelingen beogen maar niettemin wel gewelddadig of militant activistisch zijn.

¹⁰³ Zie o.a. Kamerstukken II 2007-2008, 31 386, 3, p. 5-10 (MvT).

¹⁰⁴ Warschau, 16 mei 2005. Artikel 7 luidt: “1. For the purposes of this Convention, ‘training for terrorism’ means to provide instruction in the making or use of explosives, firearms or other weapons or noxious or hazardous substances, or in other specific methods or techniques, for the purpose of carrying out or contributing to the commission of a terrorist offence, knowing that the skills provided are intended to be used for this purpose. 2. Each Party shall adopt such measures as may be necessary to establish training for terrorism, as defined in paragraph 1, when committed unlawfully and intentionally, as a criminal offence under its domestic law.”

¹⁰⁵ Zie voor die rechtspraak paragraaf 3.1.d-i (onder: Voorzienbaarheid wat betreft interpretatie en toepassing strafbaarstelling).

d-II Strafbaarstellingen en de vrijheid van meningsuiting (artikel 10 EVRM)

Toepassing van de strafbaarstellingen van opruiing tot een terroristisch misdrijf dan wel een misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf (artikel 131 lid 2 Sr) en zodanige opruiing bij geschrift of afbeelding (artikel 132 lid 3 Sr) beperkt de mogelijkheid om zich te uiten. Die toepassing maakt in beginsel dan ook inbreuk op het recht op vrijheid van meningsuiting in de zin van artikel 10 EVRM. Onder meer bijzondere omstandigheden, namelijk voor zover die informatie religieus van aard is, kan ook artikel 9 EVRM van betekenis zijn. Beperking van deze rechten als gevolg van deze strafbaarstellingen is derhalve slechts toegestaan voor zover deze beperkingen voldoen aan de voorwaarden in artikel 10 lid 2 EVRM respectievelijk artikel 9 lid 2 EVRM. Omdat het toetsingsschema onder artikel 9 niet wezenlijk afwijkt van dat onder artikel 10, terwijl de laatstgenoemde bepaling hier duidelijk het meest relevant is, zullen wij in het navolgende op die bepaling concentreren. Overigens merken wij op voorhand op dat een beroep op artikel 10 EVRM (of artikel 9) kansloos is indien de betrokkene daadwerkelijk oproept tot haat of aanzet tot geweld of discriminatie. Veelal zal het er dus vooral om gaan – zoals aanstonds nader aan de orde komt – of een vermeende opruiing zodanige oproeping inderdaad impliceert en of de reactie van de autoriteiten proportioneel was.

Allereerst vereist artikel 10 lid 2 Sr dat beperkingen van de vrijheid van meningsuiting “bij de wet zijn voorzien”. De beperking moet dus een basis in de wet hebben. Met de opneming van deze beperkingen – dat wil zeggen: de strafbaarstellingen – in het Wetboek van Strafrecht is aan deze voorwaarden voldaan. Maar er is meer. Ook moet immers zijn voldaan aan dezelfde voorwaarden als die onder artikel 7 EVRM van toepassing zijn en die hiervoor al zijn behandeld¹⁰⁶: de wet moet toegankelijk (eis van “accessibility”) en voorzienbaar (eis van “foreseeability”) zijn.¹⁰⁷ Er is geen reden om aan te nemen dat dit niet het geval is. Terzake de eis van toegankelijkheid is hiervoor al geconcludeerd dat de Wet terroristische misdrijven hieraan voldoet.¹⁰⁸ Voor de eis van voorzienbaarheid geldt – gelet op de eerder besproken rechtspraak van het EHRM¹⁰⁹ – ook voor de artikelen 131 lid 2 jo lid 1 en 132 lid 3 jo lid 1 Sr dat het zeer onwaarschijnlijk lijkt dat de in deze bepalingen gebruikte formuleringen en termen door het Hof onvoorzienbaar zouden worden geacht. Zou de rechter in de toepassing van de bepaling echter tot analogie of “a flagrant non-observance or arbitrariness”

¹⁰⁶ EHRM 25 januari 2005, *Karademirci v. Turkey*, Appl. 37096/97, par. 33.

¹⁰⁷ Zie voor een uitgebreide bespreking van deze artikel 7 EVRM-vereisten paragraaf 3.1.d-i.

¹⁰⁸ Zie paragraaf 3.1.d-i (onder: Toegankelijkheid).

¹⁰⁹ Zie paragraaf 3.1.d-i (onder: Voorzienbaarheid wat betreft strafbaarstelling zelf).

vervallen, dan zal de beperking niet langer als voorzienbaar kunnen gelden en bijgevolg evenmin “bij de wet zijn voorzien”.¹¹⁰ Dat zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn indien een veroordeling zou volgen vanwege een uiting die het EHRM als volstrekt niet opruiend kwalificeert.

Ten tweede is van belang dat artikel 10 lid 2 EVRM verlangt dat de beperking ten minste één van de negen in deze bepaling limitatief opgesomde legitieme doelen dient. Deze voorwaarde levert niet gauw problemen op in Straatsburg. Bij enigszins redelijk toepassing van de beperking – hier: de terrorisme gerelateerde strafbepalingen – zal het EHRM vrijwel zeker willen aannemen dat die toepassing plaatsvond in het belang van – afhankelijk van de concrete zaak – de nationale veiligheid en/of het belang van territoriale integriteit en/of het belang van openbare veiligheid en/of het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten en/of de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen.

Ten derde zal de beperking “in een democratische samenleving noodzakelijk” moeten zijn volgens artikel 10 lid 2 EVRM, hetgeen in elk geval een proportionaliteitsstoets impliceert. Wanneer het EHRM schending van de vrijheid van meningsuiting vaststelt, hangt dat doorgaans samen met deze voorwaarde. Voor deze voorwaarde geldt meer dan voor de andere dat de vervulling ervan sterk afhangt van de specifieke feiten en omstandigheden in een concrete zaak. Zeker is dat toepassing van de artikelen 131 en 132 Sr onder omstandigheden noodzakelijk kan zijn, zodat de bepalingen als zodanig niet problematisch zijn in het licht van deze voorwaarde. Tegelijkertijd wil dat dus zeer zeker niet zeggen dat die noodzakelijkheid ook in een concrete zaak aanwezig is. Dat is zelfs niet zo indien de beperking – dat wil zeggen: de toepassing van de strafbepaling – ook daadwerkelijk plaatsvindt in het kader van terrorismebestrijding. Weliswaar hebben de autoriteiten een grotere beoordelingsruimte (“margin of appreciation”) in bijvoorbeeld het geval waar uitingen aanzetten tot geweld (zoals terrorisme) tegen een individu, een ambtenaar of een deel van de populatie, maar ook dan zal het EHRM toetsen of een strafrechtelijke veroordeling voor die uitingen in concreto noodzakelijk in een democratische samenleving was.¹¹¹ Een volledige uitwerking van de criteria die het Hof in zijn toetsing betreft zullen wij niet bieden omdat dit ver buiten het bestek van dit onderzoek zou gaan. Los daarvan zou dit overigens ook weinig nuttig zijn hier omdat – zoals gezegd – uiteindelijk de precieze feiten en omstandigheden in de concrete zaak cruciaal zullen zijn voor de vraag of een veroordeling is

¹¹⁰ EHRM 25 januari 2005, *Karademirci v. Turkey*, Appl. 37096/97, par. 33-43.

¹¹¹ Zie o.a. EHRM 8 juli 1999, *Süreç v. Turkey* (no. 2), Appl. 24122/94, par. 34 en 35-42 (schending artikel 10 EVRM).

toegelaten of niet. Wel merken wij op dat in elk geval met het volgende rekening zal moeten worden gehouden bij de afweging of beperking van de vrijheid van meningsuiting door een strafrechtelijke veroordeling noodzakelijk is: de inhoud van de uiting (onder meer feitelijk of mening, genuanceerd of overdrijving, taalgebruik), de aard van de uiting (vooral politiek/maatschappelijke, journalistiek of artistiek), de persoon van degene die de gewraakte uiting deed (zoals politicus, journalist, geestelijke, opiniemaker, cabaretier, burger), de context waarin de uiting plaatsvond (bijvoorbeeld in explosieve situatie of in rustig debat), het middel via welk de uiting werd verspreid (zoals mondeling in gezelschap, via radio, televisie of pers, in boek, artikel of andere publicatie) en de vorm waarin de uiting is gedaan (bijvoorbeeld in interview, mondeling, schriftelijk).¹¹²

d-III Strafbbaarstellingen en de vrijheden van meningsuiting (artikel 10 EVRM) en religie (artikel 9 EVRM)

Toepassing van de strafbaarstelling training voor terrorisme kan onder omstandigheden inbreuk maken op het recht op vrijheid van meningsuiting in de zin van artikel 10 EVRM en onder meer bijzondere omstandigheden ook op het recht op vrijheid van religie in artikel 9 EVRM. Artikel 134a Sr beperkt immers de mogelijkheid om inlichtingen (en dus “information”) te verschaffen en om kennis (en dus “information”) te verwerven. Zowel voor het verschaffen als het verkrijgen van informatie geldt in beginsel dat het daarvan beperken door de autoriteiten binnen de reikwijdte valt van artikel 10 lid 1 EVRM.¹¹³ Voor zover die informatie religieus van aard is kan ook artikel 9 EVRM van betekenis zijn. Onder omstandigheden zou voorts toepassing van artikel 318 lid 2 Sr inzake afdreiging inbreuk op artikel 10 lid 1 EVRM kunnen maken, aangezien “smaad, smaadschrift of openbaring van een geheim” alsook het dreigen daarmee het verstrekken van informatie in de zin van deze bepaling zou kunnen inhouden. Ook hier geldt: voor zover beperking van zodanige informatieverstrekking of de dreiging daarmee de vrijheid van religie raakt, kan ook artikel 9 EVRM een rol spelen. Zowel wat betreft artikel 10 als artikel 9 EVRM geldt hier hetzelfde als zojuist in relatie tot de strafbaarstellingen van opruiing tot een terroristisch misdrijf (artikel 131 lid 2 Sr en artikel 132 lid 3 Sr) is opgemerkt: al deze beperkingen zijn

¹¹² Zie uitgebreid M. Aksu, *Straatsburgse kaders voor terrorismebestrijding. EVRM, strafrecht en terrorisme* (diss. Nijmegen), Wolf Legal Publishers: Nijmegen, 2007, p. 141-167 en 217-225; D.J. Harris, M. O’Boyle, E.P. Bates & C.M. Buckley, *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press: Oxford, 2009, p. 454-455, 474-487.

¹¹³ Zie artikel 10 EVRM zelf: “[...] Dit recht omvat de vrijheid een mening te koesteren en de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of te verstrekken, zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht grenzen. [...]” (onze cursivering). Overigens: “inlichtingen” is in de Engelse versie van het EVRM “information”.

slechts toegestaan voor zover ze voldoen aan de voorwaarden in artikel 10 lid 2 EVRM respectievelijk artikel 9 lid 2 EVRM. Ook hier zullen wij de toetsing op artikel 10 EVRM concentreren.

Eerst het vereiste uit artikel 10 lid 2 EVRM: beperkingen van de vrijheid van meningsuiting moeten “bij de wet zijn voorzien”. Met de opnemings van de strafbaarstellingen in het Wetboek van Strafrecht hebben de beperkingen in elk geval een basis in de wet. Voorts hebben wederom dezelfde voorwaarden die onder artikel 7 EVRM van toepassing zijn en die hiervoor al zijn behandeld ook hier relevantie:¹¹⁴ de wet moet toegankelijk (eis van “accessibility”) en voorzienbaar (eis van “foreseeability”) zijn.¹¹⁵ Hiervoor is al vastgesteld dat de Wet training voor terrorisme – net als de Wet terroristische misdrijven – aan de eis van toegankelijkheid beantwoordt.¹¹⁶ Voor de eis van voorzienbaarheid geldt dat eveneens hiervoor reeds uiteen is gezet dat artikel 134a Sr daaraan naar alle waarschijnlijkheid voldoet.¹¹⁷ Aangaande afdreiging geldt dat dit als zodanig (zie artikel 318 lid 1 Sr) reeds lang strafbaar was voor invoering van de Wet training voor terrorisme, zodat dat deel van de strafbaarstelling hier strikt genomen geen toetsing behoeft. Niettemin oordelen wij voor de gehele strafbaarstelling (artikel 318 lid 2 jo lid 1 Sr) dat het – wederom gelet op de eerder besproken rechtspraak van het EHRM¹¹⁸ – zeer onwaarschijnlijk lijkt dat de in deze bepaling gebruikte formuleringen en termen door het Hof in strijd met artikel 7 EVRM zouden worden geacht omdat ze onvoorzienbaar zouden zijn. Zou de rechter in de toepassing van de bepaling echter tot analogie of “a flagrant non-observance or arbitrariness” vervallen, dan zal de beperking niet langer als voorzienbaar kunnen gelden en bijgevolg evenmin “bij de wet zijn voorzien”.¹¹⁹ Dat zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn indien een veroordeling zou volgen vanwege het uitbrengen van een survival boek of iets dergelijks.

Ook de voorwaarde uit artikel 10 lid 2 EVRM dat de beperking ten minste één van de negen in deze bepaling limitatief opgesomde legitieme doelen dient, zal voor de artikel 134a Sr en artikel 318 Sr als zodanig zo goed als zeker geen problemen opleveren. Ook nu telt dat bij enigszins redelijk toepassing van de beperking – hier: de terrorisme gerelateerde strafbepalingen – het EHRM vrijwel zeker zal willen aannemen dat die toepassing plaatsvond in het belang van – afhankelijk van de concrete zaak – de

¹¹⁴ EHRM 25 januari 2005, *Karademirci v. Turkey*, Appl. 37096/97, par. 33.

¹¹⁵ Zie voor een uitgebreide bespreking van deze artikel 7 EVRM-vereisten paragraaf 3.1.d-i.

¹¹⁶ Zie paragraaf 3.2.d-i.

¹¹⁷ Zie paragraaf 3.2.d-i.

¹¹⁸ Zie paragraaf 3.1.d-i. (onder: Voorzienbaarheid wat betreft strafbaarstelling zelf).

¹¹⁹ EHRM 25 januari 2005, *Karademirci v. Turkey*, Appl. 37096/97, par. 33-43.

nationale veiligheid en/of het belang van territoriale integriteit en/of het belang van openbare veiligheid en/of het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten en/of de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen.

De derde toepasselijke voorwaarde is dat de beperking “in een democratische samenleving noodzakelijk” moeten zijn. Het lijkt geen twijfel dat artikel 134a Sr en artikel 318 Sr op zichzelf niet problematisch zijn in dit opzicht. Ook deze strafbaarstellingen beogen immers strafrechtelijke bescherming aan burgers te bieden die aansluit bij door het EHRM geformuleerde doelen van het EVRM, terwijl uit de jurisprudentie van het Hof blijkt dat de inzet van het strafrecht daarbij als noodzakelijk kan gelden: bescherming tegen terroristische aanslagen, bescherming van de goede naam en bescherming tegen aanzetting tot geweld of andere misdrijven.¹²⁰ Cruciaal zal dus steeds zijn of de noodzakelijkheid ook in een concrete zaak aanwezig is. Zelfs indien de beperking – dat wil zeggen: de toepassing van de strafbepaling – ook daadwerkelijk plaatsvindt in het kader van terrorismebestrijding is daarmee de noodzaak van de beperking nog niet gegeven voor het EHRM. Zie voor een opsomming van de bij de noodzakelijkheids-toetsing te hanteren criteria paragraaf 3.2.d-ii.

d-IV Ontzetting van het beroep en de vrijheden van meningsuiting (artikel 10 EVRM) en religie (artikel 9 EVRM)

Tot slot nog enkele opmerkingen vanuit artikel 10 EVRM (en artikel 9 EVRM) over de eventuele bestraffing van overtreding van artikel 134a Sr en artikel 318 lid 2 Sr (en overigens ook de artikelen 131 lid 2 en 132 lid 3 Sr). Deze bepalingen voorzien in tamelijk hoge maximumstraffen: 8 jaar in 134a Sr en 5 jaar in 4 maanden in artikel 318 lid 2 Sr (en overigens 6 jaar en 8 maanden in artikel 131 lid 2 Sr en 4 jaar in artikel 132 lid 3 Sr). Daarnaast is de bijkomende straf van ontzetting van het beroep ingevolge de Wet training voor terrorisme voortaan ook toepasbaar bij veroordeling voor bepaalde terrorismedelicten: artikel 205 Sr (werven voor de gewapende strijd), de artikelen 137h Sr jo 131 lid 2 en 132 lid 3 Sr (in het beroep opruien ten behoeve van terrorisme) en de artikelen 235 lid 1 Sr jo 225 lid 3 Sr (in het beroep begaan van valsheid in geschrifte ten behoeve van terrorisme). Mede gelet op het enorme gevaar dat van terrorisme kan uitgaan, lijken geen van deze straffen reeds op zichzelf in strijd met het EVRM (zie ook de volgende

¹²⁰ Zie met verdere verwijzingen bijv. EHRM 12 oktober 2010, *Saaristo v. Finland*, Appl. 184/06, par. 69; EHRM 24 februari 2009, *Długoński v. Poland*, Appl. 23806/03, par. 47; EHRM 12 april 2007, *Sever and Aslan v. Turkey*, Appl. 33675/02, par. 2; EHRM 19 september 2000, *Zana v. Turkey*, Appl. 29851/96, par. 2.

paragraaf). In concreto kan dat echter gemakkelijk anders zijn.¹²¹ Voor de vraag of een inbreuk op de vrijheid van meningsuiting noodzakelijk in de zin van artikel 10 lid 2 EVRM is, neemt het EHRM mede in beschouwing of die inbreuk ook gelet op de aard en hoogte van de opgelegde straffen proportioneel is.¹²² De straf zal in elk geval ten opzichte van het nagestreefde legitieme doel proportioneel moeten zijn en mogelijk ook – het EHRM is daarover niet geheel duidelijk – in verhouding tot het gepleegde strafbare feit (anders zou de staf immers een zogenoemd “chilling effect” op de vrijheid van meningsuiting kunnen hebben). Dat een veroordeling op terrorisme betrekking heeft maakt de straf dan ook nog niet per definitie proportioneel. Dit betekent dat een veroordeling op grond van een van deze bepalingen in een concrete zaak kan zijn toegelaten onder artikel 10 EVRM, maar dat toch sprake is van een schending van de vrijheid van meningsuiting omdat bij die veroordeling een onredelijk zware of ingrijpende straf is opgelegd. Ook bij de bestrafing terzake van deze terrorismedelicten zal de rechter dus rekening met artikel 10 EVRM moeten houden. Overigens is denkbaar dat een beroepsverbod inbreuk maakt op de vrijheid van religie in de zin van artikel 9 EVRM. Dat is bijvoorbeeld het geval bij een beroepsverbod voor een geestelijk leider.¹²³ In dat geval is – erop gelet dat het toetsingschema van artikel 9 lid 2 EVRM sterk overeenstemt met dat van artikel 10 lid 2 – het voorgaande in beginsel mutatis mutandis van toepassing. In beginsel, want denkbaar is dat het Hof een beroepsverbod voor geestelijken als nog ingrijpender beschouwt dan een beroepsverbod voor anderen.

d-V Ontzetting van het beroep en het recht op privéleven (artikel 8 EVRM)

Zoals daarnet nog opgemerkt is de bijkomende straf van ontzetting van de uitoefening van het beroep ingevolge de Wet training voor terrorisme voortaan ook toepasbaar bij veroordeling voor enkele terrorismedelicten (zie artikel 205 Sr, de artikelen 137h Sr jo 131 lid 2 en 132 lid 3 Sr en de artikelen 235 lid 1 Sr jo 225 lid 3 Sr). Hoewel het EVRM niet expliciet voorziet in een recht op arbeid, arbeidskeuze, arbeidsbescherming of iets dergelijks,¹²⁴ voorziet het EHRM (inmiddels) toch in enige bescherming daarvan via het recht op privéleven in de zin van artikel 8 EVRM. In relatie tot werk kent het Hof ter uitlegging van deze bepaling bijzonder gewicht toe aan artikel 1 lid 1 Europees Sociaal Handvest en de uitleg daarvan door het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR), alsmede aan verschillende

¹²¹ Zie voor de vraag of de straf “bij de wet is voorzien” en een legitiem doel dient hierna paragraaf 3.2.d-v.

¹²² Zie o.a. EHRM (GK), 15 december 2005, *Kyprianou v. Cyprus*, Appl. 73797/01, par. 171; EHRM 8 juni 2010, *Gül v. Turkey*, Appl. 4870/02, par. 43.

¹²³ Zie over de mogelijkheid daartoe *Kamerstukken II 2007-2008*, 31 386, 3, p. 10 (MvT); *Handelingen II 2008-2009*, 20 januari 2009, 43-3796.

¹²⁴ Zie EHRM (GK) 6 april 2000, *Thlimmenos v. Greece*, Appl. 34369/97, par. 41: “the right to freedom of profession [is] not being guaranteed by the Convention”.

teksten van de International Labour Organisation (ILO) en de uitleg daarvan door the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (CEACR).¹²⁵ In de zaak-*Sidabras and Džiautas* overweegt het Hof dat “een verstrekkend verbod om in de private sector een betrekking te vervullen” binnen de reikwijdte valt van de notie privéleven in de zin van artikel 8 EVRM.¹²⁶ Niet helemaal duidelijk is wat een “verstrekkend verbod” inhoudt. Maar blijkt een ondersteunend criterium dat het EHRM hanteert doet dat zich in elk geval voor indien het verbod “in aanzienlijke mate” (“to a significant degree”) de mogelijkheid beïnvloedt om “relaties met de buitenwereld” aan te gaan en de mogelijkheid om een inkomen te verwerven “ernstig” aantast.¹²⁷ Vaststaat dat daarvan ook sprake kan zijn indien er mogelijkheden openblijven om in de private sector te werken doordat het verbod slechts bepaalde private sectoren betreft.¹²⁸ Dit is een belangrijke constatering aangezien een beroepsverbod ook niet een algeheel werkverbod impliceert. Dus in de zaak-*Campagnano* oordeelde het EHRM dat de opneming van iemand in een faillissementsregister, waardoor deze persoon van rechtswege niet meer mocht optreden als onder meer voogd, curator, bestuurslid van een bedrijf, handelaar in aandelen, accountant, arbiter, advocaat, notaris en ondernemingsadviseur, “quite clearly” inbreuk op artikel 8 lid 1 EVRM maakte.¹²⁹ Ook een ontslag kan zodanige inbreuk impliceren wanneer dat ontslag van wezenlijke invloed is op de kansen tot uitoefening van de professie waarvoor men is getraind en waarvoor men vaardigheden heeft opgedaan.¹³⁰ Hetzelfde geldt wanneer de autoriteiten een “negative security clearance” afgeven¹³¹ en mogelijk zelfs wanneer deze een werkvergunning weigeren¹³².

Gelet op deze rechtspraak moet in elk geval worden geconcludeerd dat een beroepsverbod inbreuk kan maken op het recht op privéleven in artikel 8 EVRM, en hoogstwaarschijnlijk zelfs dat het dat in beginsel altijd zal doen wanneer de veroordeelde daardoor daadwerkelijk wordt getroffen. Wanneer dat het geval is zal die inbreuk ingevolge artikel 8 lid 2 EVRM (dat soortgelijk

¹²⁵ EHRM 27 juli 2004, *Sidabras and Džiautas v. Lithuania*, Appl. 55480/00, par. 47 en 31-32.

¹²⁶ Idem, par. 48.

¹²⁷ Idem, par. 48 en 50. Zie ook EHRM 24 november 2009, *Friend and Countryside Alliance v. the United Kingdom*, Appl. 16072/06, par. 45 (jachtverbod maakt i.c. geen inbreuk op artikel 8).

¹²⁸ EHRM 27 juli 2004, *Sidabras and Džiautas v. Lithuania*, Appl. 55480/00, par. 48.

¹²⁹ EHRM 23 maart 2006, *Campagnano v. Italy*, Appl. 77955/01, par. 54 en 58.

¹³⁰ EHRM 16 september 2008, *Pay v. the United Kingdom*, Appl. 32792/05, par. B (noodzakelijkheidstoets door Hof veronderstelt dat sprake van een inbreuk op artikel 8 EVRM was).

¹³¹ EHRM 14 februari 2006, *Turek v. Slovakia*, Appl. 57986/00, par. 110.

¹³² EHRM 24 februari 2005, *Coorplan-Jenni GmbH and Elvir Hascic v. Austria*, Appl. 10523/02, par. 2.

is aan het reeds besproken artikel 10 lid 2 EVRM) bij wet moeten zijn voorzien, noodzakelijk moeten te zijn in een democratische samenleving en een door het EVRM erkend legitiem doel moeten nastreven.¹³³

Voor de voorwaarde dat de inbreuk een basis dient te hebben in de nationale wet hanteert het EHRM ruime criteria: niet alleen de wet in formele zin voldoet hier aan, ook lagere regelgeving, gewoonte of jurisprudentie kan worden gezien als “domestic law”.¹³⁴ Met de opneming van het beroepsverbod in het Wetboek van Strafrecht heeft de beperking dan ook een duidelijke basis in de wet. Voorts is die wet zonder meer toegankelijk. Verder is er geen reden om aan te nemen dat die wet onvoldoende voorzienbaar zou zijn (de straf bestaat overigens ook al langer; artikel 28 lid 1, sub 5 Sr). Weliswaar biedt de wet geen criteria die de rechter dient toe te passen bij zijn afweging omtrent het opleggen van een beroepsverbod, maar voor zover ons bekend worden dergelijke criteria ook niet door de bestaande Straatsburgse jurisprudentie vereist (ook niet op grond van artikel 7 EVRM). De standaard is dat ook een straf of maatregel duidelijk door de wet moet worden gedefinieerd.¹³⁵ Vooralsnog valt daarom aan te nemen dat de beperking ook kwalitatief in voldoende mate bij de wet is voorzien. Zolang de rechter de wet niet toepast op veroordelingen waarvoor de wet niet de mogelijkheid tot oplegging van een beroepsverbod verschaft, is bovendien ook de toepassing van deze straf bij de wet voorzien. Voorts zal ook de voorwaarde uit artikel 8 lid 2 EVRM dat de beperking ten minste een van de in deze bepaling limitatief opgesomde legitieme doelen dient niet gauw op problemen stuiten. Het EHRM neemt nogal gemakkelijk aan dat daarvan sprake is.¹³⁶

Wederom zal het meestal dus aankomen op de voorwaarde dat de beperking – hier het opleggen van de bijkomende straf van ontzetting van de uitoefening van het beroep – noodzakelijk in een democratische samenleving is. Nu het EHRM niet ontkent dat beroepsverboden als zodanig noodzakelijk kunnen zijn, is de cruciale vraag dus weer of die noodzakelijkheid ook in de concrete zaak aanwezig is. Bij die toets geldt ten eerste dat het Hof strenger toetst – en de Staten dus minder ruimte voor zo’n verbod laat – indien het verbod het vervullen van een betrekking in de private sector betreft dan

¹³³ Idem, par. 57. Zie voor een uitgebreidere uiteenzetting van de voorwaarden uit artikel 8 lid 2 EVRM hieronder paragraaf 4.1.d-iv.

¹³⁴ Zie o.a. EHRM 24 april 1990, *Kruslin v. France*, Appl. 11801/85, par. 29.

¹³⁵ EHRM 22 juni 2000, *Coëme v. Belgium*, Appl. 32492/96, par. 145.

¹³⁶ Vgl. EHRM 23 maart 2006, *Campagnano v. Italy*, Appl. 77955/01, par. 60-62; EHRM 27 juli 2004, *Sidabras and Džiutas v. Lithuania*, Appl. 55480/00, par. 55.

wanneer het daarbij om de publieke sector gaat.¹³⁷ Voorts is onder meer ook hier vereist dat er in concreto een redelijke link bestaat tussen het nagestreefde legitieme doel en het beroepsverbod.¹³⁸ Automatische toepassing van een beroepsverbod zal daarom al gauw over het noodzakelijkheidsvereiste struikelen.¹³⁹ Nu noodzakelijkheid ook proportionaliteit tussen inbreuk en doel veronderstelt, zal ook de zwaarte van de straf – hier de reikwijdte en duur van het beroepsverbod – in de toets moeten worden betrokken. Een beroepsverbod dat disproportioneel ten opzichte van het nagestreefde legitieme doel is, zal een schending van artikel 8 EVRM opleveren. Het Hof verlangt overigens niet uitdrukkelijk ook proportionaliteit tussen de straf en het gepleegde strafbare feit. Aangezien het “chilling effect”-argument hier niet speelt (anders dan bij artikel 10 EVRM; zie hierboven) ligt dat ook niet in de reden. Niettemin geldt vanzelfsprekend dat naarmate het feit minder zwaar is, in beginsel ook de noodzaak in een democratische samenleving om er met inbreuk op artikel 8 EVRM bestrafend tegen op te treden geringer zal zijn. Ook daarmee zal de rechter rekening moeten houden. Opleggen van een beroepsverbod verlangt derhalve een motivering die duidelijk maakt waarom het verbod – als zodanig, qua reikwijdte en wat betreft duur – in het geval van de concrete veroordeelde noodzakelijk is. Als zodanig staat er echter niets aan in de weg om beroepsverboden toe te passen.

e. Conclusies over de Wet training voor terrorisme

Hiervoor is bezien of de Wet training voor terrorisme – in het bijzonder de daarin opgenomen strafbaarstellingen en de bijkomende straf van ontzetting van de uitoefening van het beroep – reeds in het licht van fundamentele rechten aan de orde is geweest in de Nederlandse jurisprudentie en in internationale mensenrechten gremia. Vervolgens is de wet op grond van het EVRM nader geanalyseerd. Deze exercities leveren de volgende conclusies op.

1. De Nederlandse rechter heeft de Wet training voor terrorisme – voor zover blijkt uit de gepubliceerde jurisprudentie – nog geen enkele keer getoetst aan het EVRM dan wel aan andere fundamentele rechten (dat is niet verwonderlijk gelet op de tamelijk recente inwerkingtreding van de wet).
2. Het EHRM heeft de Wet training voor terrorisme of de toepassing van bepalingen daaruit tot op heden niet aan een van de bepalingen in het

¹³⁷ Vgl. EHRM, *Sidabras and Džiautas, a.w.*, par. 55; zie ook EHRM 7 april 2005, *Rainys and Gasparavičius v. Lithuania*, Appl. 70665/01, par. 36.

¹³⁸ Zie EHRM, *Sidabras and Džiautas, a.w.*, par. 59.

¹³⁹ Zie EHRM 23 maart 2006, *Campagnano v. Italy*, Appl. 77955/01, par. 63 en 65.

EVRM getoetst (dat is niet verwonderlijk gelet op de tamelijk recente inwerkingtreding van de wet).

3. De Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa heeft zich nog niet uitgelaten over de Wet training voor terrorisme (dat is niet verwonderlijk aangezien de wet in het geheel nog niet bestond tijdens de laatste rapportage van de commissaris over Nederland.) Interessant is overigens dat de commissaris de Nederlandse autoriteiten toen wel heeft opgeroepen om de *Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism* te ratificeren; deze conventie vereist de strafbaarstelling van onder meer training voor terrorisme.
4. De Wet training voor terrorisme is bij geen van de VN-verdragscomités getoetst of besproken dan wel in concrete zaken aan de orde geweest. Ook in het kader van de Universal Periodic Review bij de VN-Mensenrechtenraad is de wet niet behandeld.

Dit hoofdstuk bevat ook een analyse van de Wet training voor terrorisme op grond van jurisprudentie van het EHRM die niet direct op deze wet (en grotendeels zelfs niet op Nederland) betrekking heeft. In die analyse is jurisprudentie betrokken die niettemin wel relevant is voor de vraag of deze wet, de bepalingen daarin en de toepassing daarvan in overeenstemming zijn met de rechten en vrijheden uit het EVRM. Dit levert de volgende conclusies op.

5. Ten einde te bepalen of de verschillende onderdelen uit de Wet training voor terrorisme en de beoogde toepassing van die onderdelen in overeenstemming met de fundamentele rechten zijn, dient de analyse zich gelet op de aard en inhoud van die wet primair te concentreren op het legaliteitsbeginsel in artikel 7 EVRM (voor de strafbaarstellingen), de vrijheid van meningsuiting in artikel 10 EVRM (voor enkele strafbaarstellingen en voor de strafoplegging en de bijkomende straf van het beroepsverbod) en artikel 8 EVRM (voor het beroepsverbod).
6. Toepassing van de Wet training voor terrorisme kan leiden tot inbreuken – dat is nog geen schending – op artikel 8 EVRM, artikel 9 EVRM en artikel 10 EVRM.
7. De Wet training voor terrorisme voldoet zonder meer aan het vereiste van toegankelijkheid (“accessibility”) in de zin van artikel 7 EVRM en (waar relevant) artikel 8 lid 2 EVRM en artikel 10 lid 2 EVRM. Dat geldt dus voor zowel de strafbaarstellingen daarin als de daarop gestelde straffen, waaronder de bijkomende straf van ontzetting van het beroep.
8. Het is zeer onwaarschijnlijk dat de in de *strafbaarstellingen* uit de Wet training voor terrorisme gebruikte formuleringen en termen bij toetsing door het Hof reeds als zodanig onvoldoende voorzienbaar (“foreseeabi-

lity”) in de zin van artikel 7 EVRM of (waar relevant) artikel 10 lid 2 of artikel 9 lid 2 EVRM zouden worden geacht.

9. Het is onwaarschijnlijk dat de in de Wet training voor terrorisme geformuleerde *bijkomende straf van het beroepsverbod* bij toetsing door het Hof reeds als zodanig onvoldoende voorzienbaar (“foreseeability”) in de zin van artikel 7 EVRM of artikel 8 lid 2 EVRM zou worden geacht.
10. Het is onwaarschijnlijk dat *toepassing van de strafbaarstellingen* van de Wet training voor terrorisme bij toetsing door het Hof als onvoldoende voorzienbaar (“foreseeability”) in de zin van artikel 7 EVRM of (voor zover relevant) artikel 10 lid 2 of artikel 9 lid 2 EVRM zou worden geacht. Dat geldt althans wanneer de Nederlandse rechter een uitleg en toepassing daaraan geeft die in een redelijk verband staat tot de essentie van de desbetreffende strafbepaling. Dat vooral de formuleringen in artikel 134a Sr zich gemakkelijk lenen voor zeer brede toepassing vormt in dit verband niettemin een risico.
11. Het is onwaarschijnlijk dat *toepassing van de bijkomende straf van het beroepsverbod* uit de Wet training voor terrorisme bij toetsing door het Hof als onvoldoende voorzienbaar (“foreseeability”) in de zin van artikel 7 EVRM, artikel 8 lid 2 EVRM of (voor zover relevant) artikel 9 lid 2 of artikel 10 lid 2 EVRM zou worden geacht. Dat geldt althans zolang de rechter de wet niet toepast op veroordelingen waarvoor de wet niet de mogelijkheid tot oplegging van een beroepsverbod verschaft.
12. Indien *toepassing van de bijkomende straf van het beroepsverbod* daadwerkelijk plaatsvindt in relatie tot een terrorisme strafbaarstelling is het zeer waarschijnlijk dat het Hof zou accepteren dat dit een legitiem doel dient in de zin van artikel 8 lid 2 EVRM of (voor zover relevant) artikel 9 lid 2 of artikel 10 lid 2 EVRM zal worden aangemerkt.
13. Ook in terrorisme zaken zal *toepassing van de bijkomende straf van het beroepsverbod* niet steeds zonder meer kunnen gelden als noodzakelijk in een democratische samenleving in de zin van artikel 8 lid 2 EVRM of (voor zover relevant) artikel 9 lid 2 of artikel 10 lid 2 EVRM. Dat risico doet zich met name voor indien de reikwijdte of duur van het verbod niet proportioneel is.

H.4 Strafprocesrechtelijke antiterrorisme regelgeving

Ook op strafvorderlijk terrein bracht de wetgever twee belangrijke antiterrorismewetten tot stand. Dat betreft de tamelijk omvangrijke Wet opsporing en vervolging terroristische misdrijven en voorts de Wet afgeschermdе getuigen. Op beide wetten zullen wij nu achtereenvolgens ingaan.

4.1 Wet opsporing en vervolging terroristische misdrijven (2006)

a. Inhoud en strekking van de wet

Met de *Wet van 20 november 2006 tot 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* (Wet opsporing en vervolging terroristische misdrijven)¹⁴⁰ wordt beoogd eerder dan wel beter te kunnen optreden bij dreiging van strafbare feiten met een terroristisch oogmerk.¹⁴¹ Gezien de grote dreiging die van terroristische aanslagen uitgaat, moeten opsporingshandelingen waarvan kan worden verwacht dat deze kunnen helpen voorkomen dat een terroristische aanslag plaatsvindt, kunnen worden ingezet volgens de regering.¹⁴² De door de wet verruimde bevoegdheden zijn specifiek bedoeld voor het opsporen en vervolgen van terroristische misdrijven. De belangrijkste onderdelen van de wetswijziging zijn de volgende.

Het schrappen van het vereiste van ernstige bezwaren voor het bevel tot bewaring in geval van verdenking van terroristische misdrijven (artikel 67 lid 4 Sv).

- Het verlengen van de duur van het bevel tot gevangenneming of gevangenhouding na negentig dagen gedurende hoogstens twee jaar in geval van verdenking van een terroristisch misdrijf (artikel 66 lid 3 Sv).
- Het invoeren van aparte afdelingen in het Wetboek van Strafvordering die voorzien in bijzondere opsporingsbevoegdheden voor het opsporen van terroristische misdrijven waarbij aanwijzingen voor een terroristisch misdrijf voldoende grond biedt voor het inzetten van deze bevoegdheden (zie Afd. 1 t/m 3A van Titel VB Sv en Titel VC, Eerste boek, Sv).
- Het invoeren van een afdeling inzake het onderzoek van voorwerpen, vervoermiddelen en kleding in het kader van de opsporing van terroristische

¹⁴⁰ Stb. 2006, 580. Inwerkingtreding: 1 februari 2007 (Stb. 2006, 731). Kamerstukken 30 164.

¹⁴¹ Kamerstukken II 2004-2005, 30 164, 3, p. 2 (MvT).

¹⁴² Kamerstukken II 2004-2005, 30 164, 3, p. 2 (MvT).

sche misdrijven, waarbij aanwijzingen voor een terroristisch misdrijf voldoende grond biedt voor het inzetten van deze bevoegdheden (zie Afd. 4, Titel VB, Eerste boek, Sv).

- Het schrappen van de term “kennelijk” in de strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen in artikel 46 Sr.

Het laatstgenoemde onderdeel betreft uiteraard geen wijziging van het strafprocesrecht maar van het materiële strafrecht. Niettemin zullen wij daaraan ook in dit hoofdstuk aandacht besteden nu een uitgebreide verhandeling in het licht van de fundamentele rechten daarvoor niet nodig is.

b. Toetsing wet aan fundamentele rechten door Nederlandse rechter

Er zijn ons geen uitspraken van de Nederlandse rechter bekend waarin de Wet opsporing en vervolging terroristische misdrijven een rol speelt of wordt genoemd, laat staan dat deze wordt getoetst aan fundamentele rechten. Een voor de hand liggende verklaring daarvoor is dat personen die te maken krijgen met uitvoering van de bevoegdheden van deze wet, en die daarvan op de hoogte zijn ten tijde van het proces (vgl. artikel 126bb Sv), deze bevoegdheden niet ter discussie stellen voor de rechter. Daarnaast is relevant dat de nieuwe bevoegdheden niet veel worden gebruikt.¹⁴³

c. Toetsing wet aan fundamentele rechten door internationale instanties

De Wet opsporing en vervolging terroristische misdrijven is tot op heden nog niet door het EHRM aan een van de bepalingen van het EVRM getoetst. Wel spreekt de Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa in zijn rapport naar aanleiding van zijn laatste bezoek aan Nederland zijn zorgen uit over de wet.¹⁴⁴ De commissaris constateert spanning met het recht op verdediging (“equality of arms”) nu inzage in de processtukken

¹⁴³ Uit onderzoek blijkt dat twee jaar na inwerkingtreding van de wet betrekkelijk weinig gevallen gebruik is gemaakt van de nieuwe opsporingsbevoegdheden; zie voor gedetailleerdere informatie C.J. de Poot e.a., *De opsporing verruimd? De Wet opsporing terroristische misdrijven een jaar in werking*, Den Haag: Ministerie van Justitie, WODC Cahier, 2008, p. 41; B. van Gestel e.a., *Signalen van terrorisme en de opsporingspraktijk. De Wet opsporing terroristische misdrijven twee jaar in werking*, Den Haag: Ministerie van Justitie, WODC Cahier, 2009, p. 41-42.

¹⁴⁴ Council of Europe, *Report by the Commissioner for Human Rights, Mr Thomas Hammarberg, on his visit to The Netherlands, 21-25 September 2008*, Strasbourg, 11 March 2009, CommDH(2009)2. Overigens geeft de Nederlandse regering in reactie op deze kritiek aan van mening te zijn dat de Nederlandse antiterrorismemaatregelen in overeenstemming zijn met de aanbevelingen van de Commissaris: zie bij het rapport ‘Appendix 2: The Netherlands government’s response to the report’, par. 36-37; eveneens opgenomen in *Kamerstukken II 2008-2009, 31 700 V, 95, p. 16-17 (par. 36-37)*..

meer dan twee jaar lang kan worden beperkt.¹⁴⁵ Verder uit hij zijn zorgen over mogelijke conflicten met het recht op bewegingsvrijheid en het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, daar de wet weinig nauwkeurig omschreven definities hanteert.¹⁴⁶ Ook beveelt de commissaris de autoriteiten aan om ervoor te zorgen dat antiterrorisme maatregelen, waarbij hij ook het tappen van telefoons noemt, met effectieve procedurele waarborgen zijn omgeven en onder volledige rechterlijke controle staan. Kennelijk oordeelt hij dat de huidige wet, die al een rechterlijke machtiging voor opnemen van vertrouwelijke communicatie vereist (artikel 126zf Sv), onvoldoende materiële aanknopingspunten biedt voor de rechter om toepassing van deze bijzondere opsporingsmethoden daadwerkelijk volledig te toetsen.

Ook binnen de VN was er de nodige aandacht voor verscheidene bevoegdheden uit de Wet opsporing en vervolging terroristische misdrijven. Dat gebeurde niet naar aanleiding van individuele klachten in concrete zaken, maar wel in het kader van rapportageprocedures. Het op het IVBPR toezicht houdende VN Comité voor de Mensenrechten verzocht expliciet om een beschrijving van de wet. Daarbij vroeg het Comité naar de conformiteit van de wet met de rechten in het IVBPR en of de wet afwijkt van strafprocessuele wetgeving die voor gewone strafzaken geldt. Meer in het bijzonder wilde het weten hoe (dus niet: of) voorlopige hechtenis voor meer dan twee jaar in overeenstemming is met artikel 9 IVBPR (recht op vrijheid) en artikel 14 IVBPR (recht op een eerlijk proces).¹⁴⁷ Nederland antwoordde daarop met een uiterst korte beschrijving van de wet. Voorts voerde het aan dat de wetgeving voldoet aan de eisen van toegankelijkheid en voorzienbaarheid, en dat de principes van proportionaliteit en subsidiariteit worden vervuld. Over langdure voorlopige hechtenis van terrorisme verdachten merkte het op dat ook daarvoor een redelijke verdenking nodig is, terwijl de voorwaarden strenger worden toegepast naar mate de detentie langer duurt, en de verdachte rechtsmiddelen tot zijn beschikking heeft. Ten slotte stelde Nederland op basis van een uitgebreidere uiteenzetting van de regelgeving inzake de mogelijkheid om de verdediging inzake te onthouden in processtukken tot een maximum van ruim 27 maanden dat er geen reden is om te veronderstellen dat de mogelijkheid daartoe in strijd is met de

¹⁴⁵ Council of Europe, *Report by the Commissioner for Human Rights, Mr Thomas Hammarberg, on his visit to The Netherlands, 21-25 September 2008*, Strasbourg, 11 March 2009, CommDH(2009)2, par. 171.

¹⁴⁶ *Idem*, par. 171.

¹⁴⁷ Human Rights Committee, *List of issues to be taken up in connection with the Consideration of the fourth periodic report of the Netherlands* (49th Session, 2008), CCPR/C/NLD/Q/4, 25 November 2008, par. 3.

artikelen 9 en 14 IVBPR.¹⁴⁸ Een en ander kon het Comité voor de Mensenrechten kennelijk niet geheel overtuigen.¹⁴⁹ Het spreekt zijn zorg uit over de mogelijkheid van voorlopige hechtenis van meer dan twee jaar en stelt dat Nederland dient te verzekeren dat een ieder binnen redelijke termijn wordt berecht en dat de lengte van het voorarrest niet in strijd komt met dit recht.

Voorts werd de wet besproken in het kader van de Universal Periodic Review bij de VN-Mensenrechtenraad.¹⁵⁰ Nederland noemt de wet in zijn rapport.¹⁵¹ Vanuit de Raad (om precies te zijn: vanuit de Working Group on the Universal Periodic Review) is niet specifiek op de wet ingegaan. Het kwam slechts tot de algemene aanbeveling aan Nederland om bij de implementatie van antiterrorisme maatregelen mensenrechten te respecteren, inclusief het recht op een eerlijk proces en het recht op vrijheid (Zwitserland), en om te overwegen alle antiterrorisme wetgeving te herzien en deze in lijn te brengen met de hoogste mensenrechtenstandaarden (Cuba).¹⁵² In de respons op deze aanbeveling zegt Nederland de aanbeveling te steunen om vervolgens te stellen dat de Nederlandse antiterrorisme wetgeving volledig in overeenstemming is met de standaarden van de internationale mensenrechten.¹⁵³

d. Beoordeling wet in licht van toepasselijke rechtspraak EHRM

In verschillende adviezen aan de regering met betrekking tot de Wet opsporing en vervolging terroristische misdrijven wordt op een aantal punten spanning met het EVRM geconstateerd. Zo oordeelden de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), de Raad voor de Rechtspraak (RvdR) en het College bescherming persoonsgegevens (CBP) de term “aanwijzingen” te vaag en te algemeen in verband met artikel 8 EVRM.

¹⁴⁸ Human Rights Committee, *Replies to the list of issues to be taken up in connection with the consideration of the fourth periodic report of the Netherlands*, CCPR/C/NLD/Q/4/Add.1, 5 June 2009, par. 6 en 10-12.

¹⁴⁹ Human Rights Committee, *Concluding Observations, the Netherlands* (96th Session, 2009), CCPR/C/NLD/CO/4, 25 August 2009, par. 12 en 14.

¹⁵⁰ Zie ook Human Rights Council, *Summary prepared by the Office of the High Commissioner for Human Rights, The Netherlands* (1st Session, 2008), A/HRC/WG.6/1/NLD/3, 13 March 2008, par. 31-32.

¹⁵¹ Human Rights Council, *National report submitted in accordance with paragraph 15(a) of the annex to human rights council resolution 5/1, The Netherlands* (1st Session, 2008), A/HRC/WG.6/1/NLD/1, 7 March 2008, par. 79.

¹⁵² Human Rights Council, *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, The Netherlands* (8th Session, 2009), A/HRC/8/31, 13 May 2008, par. 78 (punt 29).

¹⁵³ Human Rights Council, *Addendum. Response of the Kingdom of the Netherlands to the recommendations it received during the universal periodic review on 15 April 2008* (8th Session, 2009), A/HRC/8/31/Add.1, 25 August 2008, par. 40 (bij Recommendation 29).

Ook de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) bracht in dat er een onge-rechtvaardigde inbreuk op artikel 8 EVRM zou worden gemaakt. Bovendien betwijfelde de NOvA, met de RvdR en de NVvR, of het wegvallen van het vereiste van “ernstige bezwaren” voor bewaring in geval van een terroristisch misdrijf in overeenstemming met artikel 5 EVRM is. Verder twijfelden de NVvR en de RvdR er aan of het langer onthouden van inzage in de processtukken in overeenstemming is met artikel 5 en 6 EVRM.¹⁵⁴ De regering bestrijdt dit alles in de memorie van toelichting.¹⁵⁵ Tijdens de parlementaire behandeling komen wederom vragen op of bovengenoemde rechten niet worden beperkt.¹⁵⁶ Ook in Nederlandse juridische literatuur worden bovenstaande punten veelvuldig aangesneden.¹⁵⁷ Dit is voldoende reden om nader te bezien of de wet voldoet aan de eisen gesteld in artikel 5, artikel 6 en artikel 8 EVRM. Aan het slot staan we overigens vanuit artikel 7 EVRM nog zeer kort stil bij het in artikel 46 Sr schrappen van de term “kennelijk”.

d-1 Het wegvallen van ernstige bezwaren bij bewaring (artikel 5 lid 1 sub c EVRM)

Ingevolge de wetwijziging zijn ernstige bezwaren niet langer vereist voor een bevel tot bewaring bij verdenking van een terroristisch misdrijf. Dit betekent dat een redelijk vermoeden van schuld dan volstaat. Op grond van artikel 5 lid 1 sub c EVRM is voorlopige hechtenis onder andere mogelijk indien er een redelijke verdenking bestaat dat de persoon een strafbaar feit

¹⁵⁴ NVvR, *Advies inzake het wetsvoorstel bijzondere bevoegdheden tot opsporing van terroristische misdrijven*, Den Haag 24 december 2004; NOvA, *Preadvies van de Adviescommissie Strafrecht inzake het wetsontwerp opsporing en vervolging terroristische misdrijven*, Rotterdam 17 december 2004; RvdR, *Advies wetsvoorstel opsporing van terroristische misdrijven*, Den Haag 23 december 2004.

¹⁵⁵ *Kamerstukken II 2004-2005*, 30 164, 3, p. 10-12, 26-27 en 29-32 (MvT).

¹⁵⁶ Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II 2004-2005*, 30 164, 6, p. 6,7, 18 en 20 (Verslag), *Handelingen II 2005-2006*, 21 maart 2006, 56-3678 (Kamerlid Dittrich), 56-3681-82 (Kamerlid de Wit), *Kamerstukken I 2006-2007*, 30 164, C, p.6 (Voorlopig verslag), *Handelingen I 2005-2006*, 29 november 2006, 5-168-181, 5-216-229.

¹⁵⁷ Zie bijv. P.H.P.H.M.C. van Kempen, ‘Terrorisbestrijding door marginalisering strafvordelijke waarborgen’, *NJB* 2005, 8, p. 397-400 (zie ook de uitgebreidere versie op: >>www.portill.nl/articles/vankempen/VanKempen_1.PDF<<); Th.A. de Roos, ‘Opsporingsbevoegdheden verruimd in strijd tegen terrorisme; De nieuwe wetsvoorstellen helpen niet’, *Advocatenblad* 2006, 4, p. 176-180; T. Kooijmans & J.B.H.M. Simmelink, ‘Het recht op kennisneming van de processtukken in het Wetsvoorstel tot verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven’, *DD*, 2006, 79, p. 1107-1126; N.J.M. Kwakman, ‘Het recht op inzage in de processtukken: EHRM-proof?’, *Strafblad* 2006, 4, p. 500-508; R. van den Munckhof & L. Stöpler, ‘NJCM-commentaar terrorismewetgeving. Terrorisbestrijding kan hand in hand gaan met mensenrechten’, *NTM (NJCM-Bul.)* 2006, 31, p. 618-634; P. van der Kruijs, ‘Strafvordelijke terrorismebestrijding’, *Strafblad* 2005, 4, p. 444-450; K. Veegens, ‘Het straatsburgse recht op vrijheid en veiligheid en Nederlandse verdenkingscriteria voor “terrorismeverdachten”’, *NTM (NJCM-Bul.)* 2006, 31, p. 182-204.

heeft begaan. Ernstige bezwaren zijn dus niet vereist. Volgens het Hof houdt een redelijke verdenking in dat er “facts or information” aanwezig zijn “which would satisfy an objective observer that the person concerned may have committed the offence”.¹⁵⁸ Een redelijk vermoeden van schuld in het Nederlandse strafproces dient voort te vloeien uit feiten of omstandigheden.¹⁵⁹ Dit vereiste benadrukt het objectieve karakter van een redelijk vermoeden van schuld. In zoverre sluit het goed aan bij de eisen die door het EHRM worden gesteld aan “a reasonable suspicion”.

Maar zelfs indien dit anders zou zijn zou de wetswijziging nog niet per definitie in strijd zijn met artikel 5 lid 1 sub c EVRM. Zelfs ingeval voorlopige hechtenis wettelijk minder dan een redelijke verdenking vereist is – wat in Nederland dus niet zo is – kijkt het Hof enkel naar de omstandigheden van het geval. Dit blijkt uit de zaken *Murray en Fox, Campbell and Hartley*¹⁶⁰, waar het nationale vereiste “a honest or genuine suspicion” was, waar aldus het objectieve element, zoals het EVRM dat vereist en zoals ook de Nederlandse wet dat als eis stelt, ontbreekt. Niettemin kijkt het Hof ook in zo’n geval enkel naar de voorgelegde casus en toetst het slechts of in concreto is voldaan aan het vereiste van “a reasonable suspicion”.¹⁶¹ Tegelijkertijd is het natuurlijk wel zo dat indien de nationale wet strengere eisen stelt aan voorlopige hechtenis, de kans dat er schending van het EVRM wordt geconstateerd aanzienlijk afneemt.

Ondertussen moet worden bedacht dat veel zaken waarin het gaat om verdenking van terroristische misdrijven zijn gegrond op informatie van de AIVD. Informatie dus waarbij openbaring van onderliggende stukken en feiten veelal niet mogelijk is zodat het wel geopenbaarde deel van de informatie doorgaans moeilijk is te controleren en vaak weinig houvast biedt voor een concrete verdenking. In de memorie van toelichting geeft de minister aan dat “gelet op het grote aantal slachtoffers dat bij een dergelijke aanslag kan vallen, daadwerkelijk optreden tegen mogelijke betrokkenen niet kan worden uitgesteld. Deze factoren leiden ertoe dat in verzekeringstelling zich in deze gevallen op basis van een betrekkelijk lichte verdenking kan voordoen. Het is dan ongewenst dat een bevel tot bewaring door de rechter vervolgens achterwege blijft als het onderzoek in de beschikbare

¹⁵⁸ EHRM 30 augustus 1990, *Fox, Campbell and Hartley v. the United Kingdom*, Appl. 12244/86, par. 31-32.

¹⁵⁹ G.J.M. Corstens, *Het Nederlandse strafprocesrecht*, Deventer: Kluwer 2008, p.88. Zie ook artikel 27 Sv.

¹⁶⁰ EHRM 30 augustus 1990, *Fox, Campbell and Hartley v. the United Kingdom*, Appl. 12244/86; EHRM 28 oktober 1994 (GK), *Murray v. the United Kingdom*, Appl. 14310/88.

¹⁶¹ EHRM, *Fox, Campbell and Hartley, a.w.*, par. 31.

korte periode te weinig heeft opgeleverd.”¹⁶². Met een “betrekkelijk lichte verdenking” lijkt de minister te doelen op bijvoorbeeld een anonieme tip of een anonieme getuige, dan wel een ambtsbericht van de AIVD.¹⁶³ Daarom is het – hoewel dit niet een noodzakelijke consequentie van de wetswijziging is – nuttig om te bezien in hoeverre geheime informatie voldoende grondslag kan bieden voor voorlopige hechtenis.

Het EHRM heeft hierover opgemerkt dat “the police may frequently have to arrest a suspected terrorist on the basis of information which is reliable but which cannot, without putting in jeopardy the source of the information, be revealed to the suspect or produced in court to support a charge. (...) Nevertheless, the exigencies of dealing with terrorist crimes cannot justify stretching the notion of ‘reasonableness’ to the point where the essence of the safeguard secured by article 5 par. 1 (c) is impaired”.¹⁶⁴ Hierbij overweegt het Hof bovendien dat de autoriteiten “have to furnish at least some facts or information capable of satisfying the court that the arrested person was reasonably suspected of having committed the alleged offence.”¹⁶⁵ Wat dit meer in concreto betekent, tonen de volgende zaken.

In *Fox, Campbell and Hartley*¹⁶⁶ weigerde de overheid informatie te geven die ten grondslag lag aan de verdenking, omdat dit staatsgevoelige informatie zou zijn. Om de redelijke verdenking kracht bij te zetten voert de regering aan dat de verdachten eerder waren veroordeeld voor een terroristisch misdrijf en dat hun tijdens het verhoor vragen werden gesteld over de specifieke delicten waarvan zij werden verdacht. Met dit laatste argument tracht de regering te bewijzen dat de opsporingsambtenaar de arrestaties uitvoerde op basis van “a bona fide or genuine suspicion”. Het Hof overweegt echter dat “a bona fide or genuine suspicion” niet voldoende is voor een redelijke verdenking, en dat ook het feit dat verdachten eerder waren veroordeeld voor een terroristisch misdrijf nog geen redelijke verdenking oplevert.

¹⁶² Kamerstukken II 2004-05, 30 164, nr.3, p.26.

¹⁶³ Hoewel de minister in de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2004-2005, 30 164, 7, p. 29) aangeeft met de opmerking “betrekkelijk lichte verdenking” alleen het onderscheid tussen een redelijke verdenking en ernstige bezwaren te willen maken, blijkt ook uit overige kamerstukken dat een redelijke verdenking in het geval van een dreigend terroristisch misdrijf inderdaad vaak zal bestaan uit bijvoorbeeld een anonieme tip; zie vooral Kamerstukken II 2004-2005, 30 164, 7, p. 30-31 (Nota n.a.v. het verslag); Kamerstukken II 2004-2005, 30 164, 12, p. 12-13 (Brief van de minister van Justitie).

¹⁶⁴ EHRM 30 augustus 1990, *Fox, Campbell and Hartley v. the United Kingdom*, Appl. 12244/86, par. 32.

¹⁶⁵ Idem, par. 34.

¹⁶⁶ EHRM, *Fox, Campbell and Hartley, a.w.*

De zaak-*Murray*¹⁶⁷ betreft een aanhouding op verdenking van inzameling van geld om daarmee wapens te kopen voor de IRA. De politieagente die de aanhouding uitvoerde werd in een briefing door haar superieur verteld dat en waarom Murray van dit feit werd verdacht en geïnstrueerd om Murray aan te houden.¹⁶⁸ De specifieke informatie op grond waarvan werd aangehouden bleef voor de verdachte geheim, maar haar werd wel meegedeeld dat zij op basis van deze geheime informatie werd verdacht. Overigens was de aanhouding mede ingegeven door enige wel openbare informatie: haar beide broers waren veroordeeld voor wapenhandel, verdachte was onlangs op bezoek geweest bij haar broers en in het vonnis van haar broers werd verwezen naar een hulpverstreckende bron uit Ierland, waar klager op dat moment woonde. Dit en het feit dat de politieagent “was described as a honest witness”, terwijl uit stukken bleek dat klager oprecht verdacht werd van genoemde feiten zodat er in elk geval ook een “genuine” of “honest suspicion” was, vond het Hof voldoende om een “reasonable suspicion” aan te nemen. Daarbij speelde mee dat de periode waarin de verdachte werd vastgehouden slechts vier uur duurde.¹⁶⁹ Bovendien lijkt het Hof het in het bijzonder van belang te vinden dat het om verdenking van een *terroristisch* misdrijf gaat, nu het uitdrukkelijk wijst op “the special exigencies of investigation terrorist crime” bij het oordeel dat er een “reasonable suspicion” is.¹⁷⁰

In de zaak-*O’Hara* werd de verdachte in voorlopige hechtenis geplaatst op grond van de informatie van vier geheime informanten die onafhankelijk van elkaar bezwarende verklaringen hadden afgelegd over klager.¹⁷¹ Klager spande daarna tevergeefs een nationale procedure tegen de overheid aan waarbij hij de rechtmatigheid van de voorlopige hechtenis aanvocht. Het Hof oordeelde dat artikel 5 EVRM niet was geschonden. Het Hof vergelijkt de kwestie met de zaken-*Murray* en -*Fox, Campbell and Hartley*.¹⁷² Allereerst telt dat in deze zaak een zwaarder verdengkingscriterium van toepassing is dan in *Murray* en -*Fox, Campbell and Hartley*: in plaats van slechts een “honest suspicion” vereiste de toepasselijke bepaling in de zaak-*O’Hara* een “honest suspicion on reasonable grounds”.¹⁷³ Verder overweegt het Hof dat de arrestatie de indruk gaf dat er sprake was van “a pre-planned operation”, aangezien deze net als in *Murray* was gebaseerd op een briefing van een superieur. Voorts wijst het Hof erop dat de aanhouding ook was gebaseerd

¹⁶⁷ EHRM (GK) 28 oktober 1994, *Murray v. the United Kingdom*, Appl. 14310/88.

¹⁶⁸ Idem, par. 11, 20 en 24.

¹⁶⁹ Idem, par. 56.

¹⁷⁰ Idem, par. 63.

¹⁷¹ EHRM 16 november 2001, *O’Hara v. United Kingdom*, Appl. 37555/97.

¹⁷² Idem, par. 41-44.

¹⁷³ Idem, par. 38.

op “slightly more specific detail” dan waarvan sprake was in de zaak-Fox, Campbell and Hartley. Relevant daarbij lijkt ook dat de verdenking was gericht op een specifiek delict, zoals in Murray en anders dan in Fox, Campbell and Hartley. Het arrest-O’Hara doet vermoeden dat het Hof laat meespelen dat klager tijdens de nationale procedure waarin hij rechtmatigheid van de voorlopige hechtenis bestrijdt niet vroeg naar de inhoud van de geheime informatie noch verzocht om de betrokken politieambtenaren te ondervragen of om relevant schriftelijk bewijs te onthullen. Mogelijk meent het EHRM dat deze niet voor de hand liggende inactiviteit van de klager in zekere zin de inhoudelijke betrouwbaarheid van de informatie bevestigt. Onduidelijk is of en zo ja in hoeverre het Hof anders had geoordeeld indien klager actie had ondernomen informatie rondom de geheime bron boven tafel te krijgen en hem desondanks niet meer informatie was overhandigd. Het voorgaande leidt in elk geval tot de conclusie dat het Hof geen strenge eisen aan “a reasonable suspicion” lijkt te stellen. Afhankelijk van de omstandigheden van het geval kan ook anonieme informatie voldoende grondslag bieden voor voorlopige hechtenis. Daartoe zal die tip wel ten minste behoorlijke inhoudelijke substantie moeten hebben; deze zal bijvoorbeeld voldoende specifieke details over de betrokkenheid van de verdachte bij een concreet strafbaar feit moeten bevatten. Ingeval bij zo’n anonieme tip of anonieme getuigenverklaring ondersteunend bewijs wordt aangedragen zal al vrij gemakkelijk van een “reasonable suspicion” kunnen worden gesproken.¹⁷⁴

Uiteindelijk fungeert het vereiste van een redelijke verdenking voornamelijk als aanvangsvoorwaarde voor voorlopige hechtenis. Na verloop van tijd biedt een redelijke verdenking *alleen* niet voldoende grond voor het voortzetten van de voorlopig hechtenis van verdachten.¹⁷⁵ De autoriteiten moeten dan aanvullende relevante en toereikende gronden aanvoeren om de voortduring van de vrijheidsbeneming te rechtvaardigen. Wanneer een redelijke verdenking niet meer voldoende grond biedt voor voorlopige hechtenis is onduidelijk. Uit de rechtspraak van het EHRM blijkt niet dat dit

¹⁷⁴ Zie ook Rb. Rotterdam 18 december 2002, LJN AF2141, Hof ’s Gravenhage 21 juni 2004, LJN AP2058, Rb Rotterdam 31 december 2002, LJN AF2579, en Hof ’s Gravenhage 17 januari 2003, LJN AF3039.

¹⁷⁵ Zie bijv. EHRM 17 augustus 1992, *Tomasi v. France*, Appl. 12850/87, par. 84; onlangs nog bevestigd in EHRM (GK) 21 januari 2009, *Bykov v. Russia*, Appl. 4378/02, par. 64.

na enkele weken al het geval zou zijn.¹⁷⁶ In de zaak-*Bouchet* beoordeelt het Hof een periode van negen weken waarin de verdachte in voorlopige hechtenis zat op basis van een redelijke verdenking niet als onrechtmatig.¹⁷⁷ Hoewel het hier in zoverre een bijzonder zaak betrof dat relevant was dat de verdachte een agressieve en narcistische persoonlijkheid had, zal een periode van bijna drie weken voorarrest op basis van een redelijke verdenking vooralsnog niet gauw een probleem zijn.¹⁷⁸

d-II Beperkte toegang tot de processtukken en detentie (artikel 5 lid 3 en lid 4 EVRM)

Uit de memorie van toelichting volgt dat het verlengen van de duur van het bevel tot gevangenneming/-houding tot doel heeft bepaalde processtukken langer aan de verdediging te kunnen onthouden.¹⁷⁹ Ingevolge artikel 30 Sv is het tijdens het gerechtelijk vooronderzoek mogelijk de verdachte de kennisneming van bepaalde processtukken te ontzeggen. Artikel 33 Sv bepaalt dat de kennisneming van de processtukken de verdachte niet meer kan worden onthouden zodra het gerechtelijk vooronderzoek is beëindigd of, indien een gerechtelijk vooronderzoek niet heeft plaatsgehad, zodra de kennisgeving van verdere vervolging of de dagvaarding ter terechtzitting in eerste aanleg aan hem is betekend, dan wel een strafbeschikking aan hem is uitgevaardigd. Nu de voorlopige hechtenis kan worden verlengd tot maximaal 27 maanden en twee weken voordat het onderzoek ter terechtzitting dient aan te vangen, kan de verdachte ruim 27 maanden lang slechts beperkte inzage in de processtukken worden gegeven. In de volgende subparagraaf zal deze mogelijkheid vanuit het recht op een eerlijk proces uit artikel 6 EVRM aan de orde komen, hier gaan we in op het recht op vrijheid uit artikel 5 EVRM.

Op grond van artikel 5 lid 4 EVRM heeft eenieder die door arrestatie of detentie van zijn vrijheid is ontnomen het recht om voorziening te vragen bij een rechterlijke instantie die over de rechtmatigheid van de voorlopige hechtenis dient te beslissen. Deze rechterlijke procedure dient bepaalde

¹⁷⁶ Zie P.H.P.H.M.C. van Kempen, 'Het conceptvoorstel voorkoming, opsporing en vervolging van terroristische misdrijven: terrorisme bestrijding door marginalisering strafvorderlijke waarborgen.', p. 2 (te vinden op >>www.njb.nl<< (2005, nr. 8) of >>www.portill.nl/articles/vankempen/VanKempen_1.PDF<<), onder verwijzing naar EHRM (GK) 6 april 2000, *Labita v. Italy*, Appl. 26772/95, par. 153-159, en EHRM 20 april 2004, *G.K v. Poland*, Appl. 38816/97, par. 82-86.

¹⁷⁷ EHRM 20 maart 2001, *Bouchet v. France*, Appl. 33591/96, onleend aan L. Stevens, 'De praktijk van de Nederlandse voorlopige hechtenis vanuit Straatsburgs perspectief: "Klaag niet te snel"', DD 2008, 35, p. 506.

¹⁷⁸ De maximale periode voorlopige hechtenis tot aan de bewaring bestaat uit 15 uur ophouding voor onderzoek, tweemaal 3 dagen inverzekeringstelling en 14 dagen bewaring.

¹⁷⁹ *Kamerstukken II 2004-2005, 30 164, 3, p. 29 (MvT).*

procedurele waarborgen te omvatten. In onder meer de zaak-Schöps overweegt het Hof in overeenstemming met wat inmiddels als vaste rechtspraak geldt:

“A court examining an appeal against detention must provide guarantees of a judicial procedure. The proceedings must be adversarial and must always ensure “equality of arms” between the parties, the prosecutor and the detained person. Equality of arms is not ensured if counsel is denied access to those documents in the investigation file which are essential in order effectively to challenge the lawfulness of his client’s detention. [...] It thus follows that, in view of the dramatic impact of deprivation of liberty on the fundamental rights of the person concerned, proceedings conducted under Article 5 § 4 of the Convention should in principle also meet, to the largest extent possible under the circumstances of an ongoing investigation, the basic requirements of a fair trial, such as the right to an adversarial procedure.”¹⁸⁰

Uit de zaak-Schöps blijkt dat de mate waarin de verdachte of diens advocaat toegang heeft tot de stukken in het dossier af kan hangen van de complexiteit van de zaak.¹⁸¹ In Schöps was de zaak complex en steunde de verdenking derhalve op een grote hoeveelheid materiaal, waarnaar slechts in algemene termen werd verwezen. De verdachte kreeg ten tijde van de eerste vordering tot verlenging helemaal geen toegang tot het dossier en ten tijde van de tweede vordering tot verlenging slechts tot 22 stukken, terwijl het dossier op dat moment ten minste 72 stukken telde. Het Hof achtte beide beslissingen tot verlenging van voorlopige hechtenis in strijd met artikel 5 lid 4 EVRM, nu de verdachte, gezien de complexiteit van de zaak en de zeer beperkte toegang tot het dossier, nauwelijks de kans had de vordering tot verlenging van voorlopige hechtenis te bestrijden. Het voorgaande impliceert ondertussen ook dat deze verdragsbepaling niet betekent dat de verdediging zonder meer volledige inzage in het procesdossier moet worden gegeven. Zoals zelfs geldt voor het onderzoek ter terechtzitting,¹⁸² telt ook hier dat daaraan om redenen van nationale veiligheid beperkingen kunnen worden gesteld, mits daarvoor voldoende compensatie plaatsvindt en mits de verdediging de verdenking effectief kan aanvechten.¹⁸³

¹⁸⁰ EHRM 13 februari 2001, Schöps v. Germany, Appl. 25116/94, par. 44. Onlangs nog bevestigd in EHRM (GK) 9 juli 2009, Mooren v. Germany, Appl. 11364/03, par. 124; EHRM 15 januari 2008, Łaszkiewicz v. Poland, Appl. 28481/03, par. 78.

¹⁸¹ EHRM, Schöps, a.w., par. 50.

¹⁸² Zie paragraaf 4.2.d-i.

¹⁸³ Zie EHRM (GK) 19 februari 2009, A. v. the United Kingdom, Appl. 3455/05, par. 204-205, 218 en 222-224.

De Wet opsporing en vervolging terroristische misdrijven maakt het zoals gezegd mogelijk dat de verdachte gedurende meer dan 27 maanden geen toegang of beperkt toegang tot de processtukken heeft. Het beletten van toegang tot het dossier was al voor de wetwijziging mogelijk. Het verschil is dat dit nu *langer* mogelijk is doordat het onderzoek ter terechtzitting niet na 104 dagen hoeft te beginnen. Dat de wet in deze mogelijkheid voorziet is als zodanig niet in strijd met artikel 5 lid 4 EVRM. Wel zou *toepassing* van de wet in strijd kunnen komen met artikel 5 lid 4 EVRM. Goed denkbaar is immers dat de verdachte ook na 104 dagen en mogelijk zelfs tot ruim 27 maanden de toegang wordt onthouden tot documenten in het strafdossier die essentieel zijn om de rechtmatigheid van de voorlopige hechtenis effectief ter discussie te kunnen stellen. Nu stelt het EHRM – voor zover ons bekend – geen absolute beperkingen aan de duur van de periode waarin de verdachte toegang tot gedeelten van het dossier wordt onthouden. Dat betekent echter niet dat die periode niet van belang kan zijn. Hiervoor kwam aan de orde dat alleen een redelijke verdenking na verloop van tijd niet voldoende grond voor het voortzetten van de voorlopig hechtenis van verdachten biedt en dat de autoriteiten daartoe dan aanvullende gronden dienen aan te voeren die relevant zijn en toereikend.¹⁸⁴ Als gevolg van deze indertijd zwaarder wordende eis kan het noodzakelijk zijn dat naarmate de tijd vordert ook de toegang tot het dossier voor de verdediging wordt verruimd. Dat is niet anders in terrorisme zaken.¹⁸⁵

Ondertussen heeft het voorgaande ook implicaties voor de rechter gelet op de in zwaarte toenemende motiveringsplichten die ingevolge artikel 5 lid 3 EVRM voor de rechter bij voortdurende detentie gelden.¹⁸⁶ Overigens vloeien die plichten onzes inziens eveneens voort uit artikel 5 lid 4 EVRM, aangezien ook voor die procedure geldt dat deze zoveel mogelijk aan de eisen van een eerlijk proces dient te voldoen, hetgeen mede het gelden van motiveringsplichten impliceert. Uit de Wet opsporing en vervolging terroristische misdrijven en de toelichting op de wet valt op te maken dat ook de raadkamer niet op de hoogte zal zijn van de stukken die voor de verdediging worden achtergehouden. Maar tegelijkertijd zal de rechter naarmate de voorlopige hechtenis langer duurt aanvullende gronden dienen aan te voeren die relevant zijn en toereikend om het voorarrest te rechtvaardigen. Gedurende de mogelijk ruim 27 maanden waarin de rechter beperkte toegang heeft tot het dossier neemt aldus het risico toe dat deze niet langer voldoende in staat is om een vordering tot verlenging van voorlopige

¹⁸⁴ Zie hiervoor paragraaf 4.1.d-i.

¹⁸⁵ EHRM (GK) 19 februari 2009, *A. v. the United Kingdom*, Appl. 3455/05, par. 204-205, 218 en 222-224.

¹⁸⁶ Zie o.a. EHRM (GK) 21 januari 2009, *Bykov v. Russia*, Appl. 4378/02, par. 61-68.

hechtenis te beoordelen en de eventuele toewijzing daarvan afdoende te motiveren. Indien dat het geval is zal de rechter de verdachte in vrijheid moeten stellen. Van een schending van artikel 5 EVRM zal dan geen sprake zijn. Voorstelbaar is echter dat het openbaar ministerie met een enigszins onderbouwd beroep op de dreiging van een terroristische aanslag de rechter weet te overtuigen om de vordering tot verlenging toe te wijzen ondanks de te beperkte inzage in het dossier. De magere motivering van de toewijzing die daarvan het gevolg zal zijn impliceert dan een aanzienlijk risico op schending van artikel 5 lid 4 EVRM.

*d-III Beperkte toegang tot de processtukken en het recht op een eerlijk proces
(artikel 6 EVRM)*

Ingevolge artikel 6 lid 3 sub a EVRM dient een ieder tegen wie een vervolging wordt ingesteld onverwijld op de hoogte te worden gebracht van de tegen hem ingebrachte beschuldiging. Het Hof stelt geen hoge eisen aan deze verplichting. Een omschrijving van het feit en de juridische kwalificatie daarvan is voldoende.¹⁸⁷ Het zal normaal gesproken dus geen schending van artikel 6 lid 3 sub a EVRM opleveren ingeval processtukken voor verdachte niet toegankelijk zijn op dat moment. Dat neemt niet weg dat inzage in processtukken wel kan bijdragen aan het inzicht van de verdachte in de feiten waarop het strafrechtelijke onderzoek ziet en waarvoor hij later mogelijk zal worden vervolgd.¹⁸⁸

Ingevolge artikel 6 lid 3 sub b EVRM dient de verdachte over voldoende tijd en faciliteiten te beschikken ter voorbereiding van zijn verdediging. Hoeveel tijd de verdachte nodig heeft is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Van belang zijn onder andere de complexiteit van de zaak¹⁸⁹, of de zaak in eerste aanleg wordt behandeld of in hoger beroep¹⁹⁰, of de verdachte zichzelf verdedigt of een advocaat heeft¹⁹¹, de werklast van de advocaat¹⁹², de vraag of de verdediging in zijn processuele verdedigingsbelangen is geschaad¹⁹³ en de vraag of de verdachte of diens raadsman om opschorting heeft verzocht¹⁹⁴. Het feit dat verdachte ruim 27 maanden beperkte toegang kan hebben tot zijn dossier kan tot gevolg hebben dat hij bepaalde stukken pas op het laatste moment kan zien, terwijl deze stukken al langere tijd in

¹⁸⁷ Zie bijvoorbeeld EHRM 19 december 1989, *Brozicek v. Italy*, Appl. 10964/84, par. 42, en EHRM 23 september 1998, *Steel v. the United Kingdom*, Appl. 24838/94, par. 89.

¹⁸⁸ Vgl. EHRM (GK) 25 maart 1999, *Pélissier and Sassi v. France*, Appl. 25444/94, par. 51-63.

¹⁸⁹ EHRM 10 februari 1983, *Albert and le Compte v. Belgium*, Appl. 7299/75, 7496/76, par. 41.

¹⁹⁰ EHRM 2 juli 1991, *Huber v. Austria*, Appl. 5523/72, par. 17.

¹⁹¹ EHRM 11 februari 1967, *X v. Austria*, Appl. 2370/64, par. 22.

¹⁹² EHRM 12 oktober 1978, *X en Y v. Austria*, Appl. 7909/77, par. 15.

¹⁹³ EHRM 21 september 1993, *Kremzow v. Austria*, Appl. 12350/86, par. 53-56.

¹⁹⁴ EHRM 28 juni 1984, *Campbell and Fell v. United Kingdom*, Appl. 7819/77, 7878/77, par. 98.

het bezit van het openbaar ministerie zijn. In de zaak-Kremzow stelde klager dat hij onvoldoende tijd had gehad om zijn verdediging voor te bereiden omdat hij de conclusie van de advocaat-generaal pas drie weken voor de terechtzitting had ontvangen terwijl de Oostenrijkse Hoge Raad dit stuk al een jaar in zijn bezit had. Het Hof achtte deze periode echter voldoende lang. Overigens wijst het EHRM erop dat de klager inzage had kunnen verzoeken en er geen redenen waren om aan te nemen dat hem dit geweigerd zou worden.¹⁹⁵

Uit dit arrest valt op te maken dat het Hof er niet per se bijzonder belang aan toekent dat een verdachte pas op een later moment de tijd krijgt de processtukken in te zien, terwijl de stukken al veel eerder in het bezit van de rechter zijn. Ondertussen blijkt uit de Straatsburgse jurisprudentie – bijvoorbeeld die inzake anonieme getuigen en die over geheime staatsinformatie – dat het Hof er als zodanig eveneens geen bezwaar tegen heeft wanneer de vervolgende instantie al geruime tijd stukken in haar bezit heeft, terwijl de verdediging de stukken pas enkele weken voor de terechtzitting ontvangt. Het gaat primair om de voorbereidingstijd in verhouding tot hierboven genoemde criteria. Of daar aan wordt voldaan zal afhangen van de omstandigheden van het geval.

d-IV Bijzondere opsporingsbevoegdheden en het recht op privéleven (artikel 8 EVRM)

In de nieuwe Titels VA en VB (Eerste boek, Sv) zijn ten minste twee onderdelen te onderscheiden die nader aandacht in het licht van artikel 8 EVRM verdienen. Allereerst betreft dat de bijzondere opsporingsbevoegdheden in de tweede en derde afdeling van Titel VB. Dit betreft bevoegdheden als stelselmatige observatie¹⁹⁶, pseudo-koop en -dienstverlening¹⁹⁷, stelselmatige inwinning van informatie¹⁹⁸, betreding van een gesloten plaats¹⁹⁹, infiltratie²⁰⁰, opneming van vertrouwelijke communicatie en opneming van telecommunicatie²⁰¹. Voor deze bevoegdheden vereist de wet in plaats van een verdenking van een misdrijf ingeval van terrorisme slechts dat er

¹⁹⁵ EHRM 21 september 1993, *Kremzow v. Austria*, Appl. 12350/86, par. 45-50.

¹⁹⁶ Artikel 126zd lid 1, sub a Sv.

¹⁹⁷ Artikel 126zd lid 1, sub b Sv.

¹⁹⁸ Artikel 126zd lid 1, sub c Sv.

¹⁹⁹ Artikel 126zd lid 1, sub d Sv.

²⁰⁰ Artikel 126ze Sv.

²⁰¹ Artikel 126zg Sv.

aanwijzingen voor een terroristisch misdrijf bestaan.²⁰² Daarnaast gaat het om de bevoegdheden in de vierde afdeling van Titel VB, welke bevoegdheden verleent tot fouilleren en onderzoek van voorwerpen en vervoermiddelen ingeval er aanwijzingen voor een terroristisch misdrijf zijn. Het is evident dat toepassing van al de genoemde bevoegdheden inbreuk maakt op het recht op privéleven in de zin van artikel 8 lid 1 EVRM. Aldus rijst de vraag of zodanig toepassing gerechtvaardigd is gelet op de drie voorwaarden die voortvloeien uit het tweede lid van deze bepaling. Daartoe zal de inbreuk – te weten: toepassing van de bevoegdheid – allereerst bij wet moeten zijn voorzien. De beperking dient daartoe een basis te hebben in de nationale wet. Hieraan is voldaan nu de beperkingen van artikel 8 zijn opgenomen in het Wetboek van Strafvordering. Dit is echter niet het enige vereiste zoals eerder al aan de orde kwam.²⁰³ De wet zal ook aan een aantal kwaliteitseisen moeten voldoen: de wet moet toegankelijk zijn (eis van “accessibility”) en voorzienbaar zijn (eis van “foreseeability”), zodat er voldoende bescherming is tegen willekeur.²⁰⁴

Toegankelijkheid (“accessibility”)

Het is duidelijk dat de Wet opsporing en vervolging terroristische misdrijven in elk geval aan het vereiste van toegankelijkheid voldoet. De wet is immers gepubliceerd in het Staatsblad²⁰⁵ en een dusdanige publicatie voldoet volgens jurisprudentie van het EHRM aan het vereiste van toegankelijkheid.²⁰⁶ Overigens is de wet ook toegankelijk via onder meer wettenbundels en het Internet.

Voorzienbaarheid (“foreseeability”)

Lastiger is de vraag of de wet aan het vereiste van voorzienbaarheid voldoet. Ingevolge de jurisprudentie van het Hof moet de wet dusdanig precies worden geformuleerd dat een ieder in staat is “if need be with appropriate advice- to regulate his conduct.”²⁰⁷ Of dit zo is moet van geval tot geval worden bekeken, daar de voorzienbaarheid slechts is vereist “to a degree

²⁰² Voor de bevoegdheden in artikel 126zd wordt daarnaast vereist dat dit in het belang van het onderzoek plaatsvindt, de bevoegdheden in artikel 126ze en 126zg vinden alleen plaats indien het onderzoek dit dringend vordert en de bevoegdheid in artikel 126zf kan enkel worden uitgevoerd indien het onderzoek dit dringend vordert en de rechter-commissaris een machtiging afgeeft.

²⁰³ Zie o.a. paragrafen 3.2.d-v.

²⁰⁴ Idem, par. 27.

²⁰⁵ Stb. 2006, 580. Inwerkingtreding: 1 februari 2007 (Stb. 2006, 731).

²⁰⁶ Zie bijv. ook EHRM 30 maart 1989, *Chappell v. the United Kingdom*, Appl. 10461/83, par. 56.

²⁰⁷ EHRM 12 januari 2010, *Gillan and Quinton v. the United Kingdom*, Appl. 4158/05, par. 76.

that is reasonable in the circumstances”.²⁰⁸ Bovendien geldt dat “the level of precision required of domestic legislation – which cannot in any case provide for every eventuality – depends to a considerable degree on the content of the instrument in question, the field it is designed to cover and the number and status of those to whom it is addressed”²⁰⁹ en “what is required by way of safeguard will depend, to some extent at least, on the nature and extent of the interference in question”.²¹⁰

Over wetgeving die een discretionaire bevoegdheid verleent bij het beperken van een recht uit artikel 8 EVRM overweegt het Hof dat dit is toegestaan maar dat “a law which confers a discretion must indicate the scope of that discretion, although the detailed procedures and conditions to be observed do not necessarily have to be incorporated in rules of substantive law.”²¹¹ Hoe de bevoegdheid precies moet worden omschreven hangt af van het onderwerp waarop die ziet.²¹² In de zaak-Malone ging het bijvoorbeeld om heimelijk afluisteren van communicatie. Volgens het EHRM zou het daarbij toekennen van een onbegrensde bevoegdheid in strijd zijn met “the rule of law”. Aldus dient de wet het legitieme doel van de bevoegdheid in acht te nemen en in relatie daartoe de reikwijdte van de discretionaire bevoegdheid en de wijze waarop de autoriteiten deze kunnen uitoefenen voldoende duidelijk nader te bepalen, ten einde het individu tegen arbitraire inbreuken op zijn rechten te beschermen”²¹³

Het begrip “aanwijzingen”

De nieuwe Titel VA en Titel VB verschaffen de bevoegdheid tot het toepassen van allerlei bijzondere opsporingsmethoden wanneer er “aanwijzingen van een terroristisch misdrijf” zijn. Er is sprake van aanwijzingen voor een terroristisch misdrijf indien de beschikbare informatie feiten en omstandigheden bevat die erop duiden dat daadwerkelijk een terroristisch misdrijf is of zal worden gepleegd.²¹⁴ In de memorie van toelichting noemt de minister drie situaties waarin sprake is van “aanwijzingen” en de bevoegdheden inzetbaar zijn.

- Een eerste situatie is dat er feiten of omstandigheden zijn waarvan de juistheid niet verifieerbaar is of waarvan de herkomst niet of onvoldoende kan worden onderzocht. Aanwijzingen die bestaan uit zachte informatie

²⁰⁸ EHRM 25 maart 1983, *Silver and others v the United Kingdom*, Appl. 5947/72, par. 88.

²⁰⁹ EHRM 12 januari 2010, *Gillan and Quinton v. the United Kingdom*, Appl. 4158/05, par. 77.

²¹⁰ EHRM 25 september 2001, *P.G and J.H. v. the United Kingdom*, Koninkrijk, Appl. 44787/98, par. 46. Zie ook EHRM 2 september 2010, *Uzun v. Germany*, Appl. 35623/05, par. 63-74.

²¹¹ EHRM 2 augustus 1984, *Malone v. the United Kingdom*, Appl. 8691/79, par. 68.

²¹² *Idem*, par. 68.

²¹³ *Idem*, par. 68.

²¹⁴ *Kamerstukken II 2004-2005*, 30 164, 3, p.9 (MvT).

kunnen met andere woorden volstaan voor de inzet van de onderhavige bevoegdheden. De minister noemt als voorbeeld een anonieme tip die specifieke gegevens over een aanslag bevat. Ook als deze tip in een concreet geval zo wordt gewogen dat zij geen verdenking oplevert kan zij toepassing van de onderhavige bevoegdheden rechtvaardigen volgens de minister. Waarschijnlijk doelt hij hiermee op tips die weinig substantie hebben omdat ze weinig details of specifieke informatie bevatten.

- Een tweede situatie doet zich voor indien de binnengekomen informatie verifieerbaar is, maar onvoldoende duidelijk maakt welk concreet feit wordt voorbereid. Volgens de minister valt te denken aan een situatie waarin betrouwbare informanten afzonderlijk melding maken van het bestaan van opvallende belangstelling van een aantal personen voor de bouwkundige bijzonderheden van een bepaald overheidsgebouw, die van belang kunnen zijn voor het welslagen van een terroristische aanslag. De minister: “Onder die omstandigheden kan, ook als een verdenking nog niet aanwezig wordt geacht, wel gesproken worden van ‘aanwijzingen’.”

Ten derde noemt de minister de situatie waarin de verstrekte gegevens moeilijk verifieerbaar zijn en uit de inhoud van de informatie evenmin af te leiden valt welk concreet terroristisch misdrijf gepleegd wordt of zal worden. Als voorbeeld hiervan geldt een melding van een burger dat hij van een kennis vernomen heeft dat hij met enkele andere personen “van plan is in de binnenstad grote schade aan te richten om de verderfelijke Westerse wereld eens een lesje te leren”.²¹⁵

De informatie op grond waarvan opsporingsbevoegdheden worden ingezet moet volgens de minister informatie zijn die “voor een redelijk mens navolgbaar is” en achteraf moet toepassing van de bevoegdheden “begrijpelijk zijn uit te leggen”.²¹⁶ De minister benadrukt bovendien herhaaldelijk dat de betrouwbaarheid en de verifieerbaarheid van de gegevens en de concreetheid van de informatie van belang zal zijn voor de afweging of bijzondere opsporingsbevoegdheden worden ingezet.²¹⁷ Daarbij dient deze afweging volgens hem in het licht van het onderzoeksbelang te worden geplaatst. In de memorie van toelichting geeft de minister aan dat “niet de ontoreikendheid van de aanwijzingen maar de (on)mogelijkheid om met toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden aan de opheldering daarvan bij te dragen bij de te maken afwegingen leidend zal moeten zijn”.²¹⁸ Bovendien zijn er volgens hem voldoende waarborgen: de officier

²¹⁵ Kamerstukken II 2004-2005, 30 164, 3, p.10-11 (MvT).

²¹⁶ Kamerstukken II 2004-2005, 30 164, 12, p. 4 (Brief van de minister van Justitie)

²¹⁷ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2004-2005, 30 164, 7, p. 18, Kamerstukken II 2004-2005, 30 164, 12, p. 3. *Handelingen II 2005-2006*, 1 mei 2006, 73-4615 (minister Donner).

²¹⁸ Kamerstukken II 2004-2005, 30 164, 3, p. 11 (MvT).

van justitie geeft het bevel tot toepassing van de bijzondere opsporingsbevoegdheden, bij bevoegdheden tot het opnemen van vertrouwelijke informatie moet de rechter-commissaris een machtiging verlenen en het onderzoeksbelang moet de toepassing van de bijzondere opsporingsbevoegdheden rechtvaardigen. Dit laatste impliceert volgens de minister toetsing aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Ten slotte acht hij nog van belang dat het gebruik van opsporingsbevoegdheden op schrift wordt vastgelegd en dat er mededeling van wordt gedaan indien het belang van het onderzoek dit toestaat.²¹⁹

Voorzienbaarheid en het begrip “aanwijzingen” bij de bijzonder opsporingsbevoegdheden
De vraag is of het begrip aanwijzingen voldoende duidelijk, precies en inhoudelijk is om binnen de context van de wetsbepalingen te kunnen voldoen aan het voorzienbaarheidsvereiste in de zin van artikel 8 lid 2 EVRM. De (unanieme) uitspraak van het Hof in de zaak-*Gillan and Quinton* biedt in dit opzicht enige belangrijke inzichten.²²⁰ In deze zaak kon een senior politieambtenaar indien dit “expedient for the prevention of terrorism” was opsporingsambtenaren machtigen personen in een nader omschreven gebied te fouilleren. Een redelijke verdenking van een misdrijf was noch voor die bevoegdheidsautorisatie door de senior noch voor de bevoegdheidsuitoefening door de opsporingsambtenaar vereist.

Allereerst wekt het arrest *Gillan and Quinton* ten minste zeer sterk de indruk dat inbreuken op artikel 8 EVRM met het oog op de nationale veiligheid of het voorkomen van criminaliteit ook kunnen zijn toegestaan zonder dat er een verdenking bestaat.²²¹ Het Hof toetst namelijk uitgebreid of de inbreuk toelaatbaar in de zin van artikel 8 lid 2 EVRM was, terwijl indien het een redelijke verdenking van een misdrijf voor het uitoefenen van dergelijke opsporingsbevoegdheden zou vereisen, het wel zou hebben kunnen constateren dat het recht op privéleven was geschonden. Ondertussen is niet duidelijk of dit dan ook mogelijk is bij zware inbreuken op het privéleven (zoals afluisteren en opnemen van vertrouwelijke communicatie) of dat de mogelijkheid daartoe slechts bestaat in geval van inbreuken als waar het in de zaak-*Gillan and Quinton* om ging (fouilleren en doorzoeking bagage).

Zeker niet uit te sluiten valt dat ook het uitoefenen van de zwaardere bijzondere opsporingsbevoegdheden zonder verdenking mogelijk is. Ook bijvoorbeeld “strategic monitoring”, dat wil zeggen algemene en grootscha-

²¹⁹ Kamerstukken II 2004-2005, 30 164, 3, p. 12 (MVT).

²²⁰ EHRM 12 januari 2010, *Gillan and Quinton v. the United Kingdom*, Appl. 4158/05.

²²¹ Idem, par. 76-87.

lige interceptie van telecommunicatie waarbij met behulp van ‘catchwords’ berichten of gesprekken worden geïdentificeerd die mogelijk informatie bevatten over terrorisme of andere ernstige misdrijven, vindt geheel los van enige verdenking plaats en is binnen bepaalde grenzen toch acceptabel onder artikel 8 EVRM.²²² Beslissend is dat echter niet. Een dergelijke onderzoeksmethode richt zich immers niet op specifieke vooraf bepaalde personen, terwijl dat bij de bijzonder opsporingsbevoegdheden in beginsel wel het geval is. Hierbij komt echter dat – anders dan bij bijvoorbeeld voorlopige hechtenis – noch het EVRM zelf noch de jurisprudentie van het Hof de aanvaardbaarheid van een strafrechtelijke inbreuk op artikel 8 EVRM uitdrukkelijk aan een verdenking verbindt.

Gelet op een en ander gaan wij er daarom vanuit dat een dergelijke verdenking ook niet per se noodzakelijk is om bijzondere opsporingsbevoegdheden te kunnen uitoefenen binnen de voorwaarden van artikel 8 EVRM. In dit opzicht zou het vereiste dat er aanwijzingen moeten zijn – hetgeen al meer is dan helemaal geen verdenkingscriterium – dus voldoende basis voor toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden kunnen zijn. Tegelijkertijd maakt de jurisprudentie van het EHRM echter duidelijk dat dit niet zomaar mogelijk is.²²³ Wanneer dergelijke dwangmiddelen niet aan een redelijke verdenking zijn gebonden zal voor dat gemis dus compensatie moeten worden geboden.

Compensatie voor de afwezigheid van een verdenkingsvoorwaarde kan er onder meer in zijn gelegen dat bij het door een hogere autoriteit autoriseren van de bevoegdheid aan een opsporingsambtenaar (bijvoorbeeld voor een bepaalde tijd, een bepaald gebied en/of bepaalde personen) of bij het uitoefenen ervan wordt getoetst aan proportionaliteit of dat op enige andere wijze restricties aan de bevoegdheid zijn verbonden. In zaak-*Gillan and Quinton* wordt hieraan niet voldaan. Het Hof oordeelt de voorwaarde “expedient for the prevention of terrorism” voor het door een senior politieambtenaar afgeven van een machtiging tot fouillering veel te mager omdat “expedient” niet meer dan “helpful” of “useful” betekent; de voorwaarde veronderstelt daarmee niet dat de maatregel van fouilleren en doorzoeking van bagage noodzakelijk (“necessary”) moet zijn. Aldus impliceert die voorwaarde evenmin toetsing van de proportionaliteit van de maatregel.²²⁴ Daarbij komt dat de individuele opsporingsambtenaar die de

²²² Zie o.a. EHRM, 29 juni 2006, *Weber and Saravia v. Germany*, Appl. 54934/00, par. 9, 111, 125 en voorts 73-138.

²²³ EHRM 12 januari 2010, *Gillan and Quinton v. the United Kingdom*, Appl. 4158/05, par. 83 en 86.

²²⁴ *Idem*, par. 80.

maatregel toepast zelfs geheel niet gebonden was aan dit criterium noch aan enige andere beperking. Toepassing van de maatregel was mogelijk zonder dat daar een redelijke verdenking, of in ieder geval een verwachting dat er iets gevonden zal worden, aan ten grondslag hoefde te liggen.²²⁵

De vraag is nu wat dit betekent voor de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden op grond van aanwijzingen in plaats van een verdenking. Zoals we hierboven hebben gezien heeft een aanwijzing niet heel veel om het lijf. De uiteenzetting in de memorie van toelichting biedt weliswaar enige verheldering over de betekenis van het begrip “aanwijzingen”, maar deze maakt evenzeer duidelijk dat deze voorwaarde aanzienlijk ruimer en ongrijpbaarder is dan “een redelijke vermoeden van schuld” en bovendien dusdanig rekbaar is dat daarvoor geen ondergrens valt te formuleren. Overigens wordt in de kamerstukken ook opgemerkt dat in geval van een binnengekomen tip die zowel vaag als moeilijk te verifiëren is, waardoor er dusdanig weinig aanknopingspunten zijn voor een onderzoek, niet van “aanwijzingen” kan worden gesproken.²²⁶ Dan valt immers moeilijke te bepalen welke opsporingsbevoegdheden waar en tegen wie moeten worden ingezet (de minister: “Waar bijvoorbeeld te beginnen met tappen?”²²⁷). Hier is echter geen sprake van een juridische begrenzing of nadere invulling van het begrip aanwijzingen, maar simpelweg van een feitelijke onmogelijkheid om opsporingsbevoegdheden zelfs maar enigszins gericht toe te passen. Voorts wijst de minister van Justitie erop dat het begrip “aanwijzingen” al geruime tijd wordt gebruikt in andere wetgeving.²²⁸ Het begrip komt inderdaad expliciet voor in de Wet wapens en munitie (artikelen 50, 51 en 52, steeds in lid 1 sub c), terwijl het begrip “in het belang van de opsporing” in de Wet op de economische delicten (artikelen 18 t/m 23) zo wordt uitgelegd dat er geen redelijke verdenking behoeft te zijn maar dat aanwijzingen kunnen volstaan.²²⁹ Maar de jurisprudentie over deze bepalingen is beperkt en omlijnt het begrip – anders dan dat het om “concrete” aanwijzingen moet gaan – nauwelijks.²³⁰ Maar zelfs indien dat anders zou zijn rijst de vraag wat de betekenis daarvan zou zijn voor het begrip aanwijzingen in de Wet opsporing en vervolging terroristische misdrijven nu de wetten van verschillende aard zijn (economi-

²²⁵ Idem, par. 83.

²²⁶ Kamerstukken II 2004-2005, 30 164, 12, p. 3 (Brief van de minister van Justitie).

²²⁷ Kamerstukken II 2004-2005, 30 164, 12, p. 3 (Brief van de minister van Justitie).

²²⁸ Kamerstukken II 2004-2005, 30 164, 7, p. 12 (Nota n.a.v. het verslag).

²²⁹ Vgl. Kamerstukken II 1968-1969, 9608, 5, p. 2.

²³⁰ Zie voor de Wet economische delicten HR 9 maart 1993, NJ 1993, 633, r.o. 5.1-5.3 (WED); Gerechtshof 's-Gravenhage 29 november 2006, L/N AZ3631, (WED); Rb Amsterdam 29 juni 2007, L/N BA9586 en BA9602 (WED). Zie voor de Wet wapens en munitie HR 23 maart 2010, L/N BL1711; Rb. Middelburg 25 juli 2000, NbSr 2001, 135.

sche en wapendelicten versus terrorisme) en het bovendien om verschillende soorten bevoegdheden gaat (gewone opsporingsmiddelen versus heimelijke opsporingsmethoden). Zoals dus reeds blijkt uit de memorie van toelichting beperkt de voorwaarde dat sprake moet zijn van aanwijzingen de mogelijkheid om de opsporingsbevoegdheden toe te passen slechts weinig.²³¹

Gelet op de jurisprudentie van het EHRM moet daarom worden aangenomen dat daarvoor via aanvullende voorwaarden compensatie moet worden geboden. Sterker nog: naarmate de inbreuk op het recht op privéleven zwaarder is, wordt het belangrijker dat de mogelijkheid tot het maken van die inbreuk aan adequate voorwaarden is verbonden. Nu de inbreuken op het recht op privéleven bij toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden veelal zwaarder zullen zijn dan in geval van een kortstondige fouillering of onderzoeken van bagage, zullen ook die aanvullende voorwaarden voor de bijzondere opsporingsbevoegdheden dus steviger moeten zijn.

Naast “aanwijzingen voor een terroristisch misdrijf” vereisen de bepalingen inzake de bijzondere opsporingsbevoegdheden dat het inzetten van zo’n bevoegdheid “in het belang van het onderzoek” is (o.a. artikel 126zd Sv) of dat “het onderzoek dit dringend vordert” (o.a. artikel 126zf Sv). In de Engelse wet wordt de term “expedient for the prevention of acts of terrorism” gebruikt. Vertaald naar het Nederlands zou dat “nuttig voor de bestrijding van terrorisme zijn”, en in de terminologie van het belang van het onderzoek, zou dit “nuttig voor het onderzoek zijn”. Aldus lijkt “in het belang van het onderzoek” en vooral “indien het onderzoek dit dringend vordert” een zwaardere voorwaarde in te houden dan de Engelse, waardoor er wellicht een hogere drempel is om de bevoegdheid in te zetten. De vraag is echter of deze voorwaarden een noodzakelijkheidsvereiste impliceren en aldus tot een proportionaliteitstoets dwingen zoals het Hof vereist.²³² Volgens de memorie van toelichting moet het onderzoeksbelang de bevoegdheidstoepassing rechtvaardigen: “dat impliceert een verplichting tot toetsing aan beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.”²³³ De wet biedt bovendien de waarborg dat de concrete uitoefening van een bijzondere opsporingsbevoegdheid altijd plaatsvindt op bevel van de officier van justitie. Er is aldus geen sprake van een algemeen bevel of een algemene machtiging, zoals in *Gillan and Quinton* wel het geval was.

²³¹ Zie hierboven onder: Het begrip “aanwijzingen”.

²³² Idem, par. 80.

²³³ Kamerstukken II 2004-2005, 30 164, nr.3, p. 12 (MvT).

Ten slotte is voor het opnemen van vertrouwelijke communicatie bovendien een rechterlijke machtiging vereist.²³⁴ Dat zegt overigens op zichzelf niet veel over de effectiviteit van de rechterlijke controle. Het Hof maakt in het arrest-*Gillan and Quinton* duidelijk dat aan een rechterlijke toets weinig belang toekomt indien de toetsingscriteria onvoldoende beperking impliceren.²³⁵ In dit licht moet wellicht ook de aanbeveling van de Commissaris voor de Rechten van de Mens aan de Nederlandse autoriteiten worden verstaan dat ervoor moet worden gezorgd dat antiterrorisme maatregelen, waarbij hij expliciet aan het tappen van telefoons refereert, onder volledige rechterlijke controle staan. Inderdaad biedt het begrip “aanwijzingen voor een terroristisch misdrijf” de rechter-commissaris nauwelijks materiële aanknopingspunten om misbruik of arbitraire toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden te controleren en tegen te gaan. Op zichzelf geeft het criterium “in het belang van het onderzoek” de rechter-commissaris daarentegen wel de gelegenheid om te toetsen aan proportionaliteit en subsidiariteit. De vraag is echter of die toets in een concreet geval werkelijk veel zal kunnen voorstellen wanneer er tegen iemand of wellicht zelfs slechts wat betreft een terroristisch misdrijf niet meer dan aanwijzingen bestaan. Het zal dan erg moeilijk zijn voor de rechter om op grond van feiten en omstandigheden daadwerkelijk gegrond af te wegen of inzet van de bijzondere opsporingsbevoegdheid proportioneel en subsidiair is.

Het voorgaande laat zien dat de toepassing van de bijzondere opsporingsbevoegdheden in terrorisme zaken in Nederland aan krachtigere waarborgen is verbonden dan de bevoegdheden in de zaak-*Gillan and Quinton* en dat daarin bovendien van proportionaliteits- en subsidiariteitstoetsing sprake is. Dat is een belangrijke constatering. Eveneens duidelijk is evenwel dat de Nederlandse bevoegdheden in beginsel verstrekkender zijn dan de bevoegdheden waar het om ging in deze Engelse zaak. Bovendien geldt dat het criterium “in het belang van het onderzoek” zich enigszins in een vacuüm bevindt doordat de feiten en omstandigheden die voor toetsing aan dit criterium van belang zijn kunnen en ook mogen bestaan in slechts “aanwijzingen”. Al met al is daardoor niet evident dat de wetsbepalingen inzake bijzondere opsporingsbevoegdheden in terrorisme zaken voldoen aan het voorzienbaarheidsvereiste in de zin van artikel 8 lid 2 EVRM. Uiteindelijk achten wij het enigszins onwaarschijnlijk dat de bepalingen inzake bijzondere bevoegdheden tot opsporing van terroristische misdrijven bij toetsing door het Hof reeds op zichzelf als onvoldoende voorzienbaar (“foreseeability”) in de zin van artikel 8 lid 2 EVRM zouden worden geacht.

²³⁴ Artikel 126zf Sv.

²³⁵ EHRM 12 januari 2010, *Gillan and Quinton v. the United Kingdom*, Appl. 4158/05, par. 80.

Voorzienbaarheid en het begrip “aanwijzingen” bij onderzoek van voorwerpen, vervoermiddelen en kleding in 12-uursgebieden en in veiligheidsrisicogebieden

Ingevolge de vierde afdeling van Titel VB, Eerste boek, Sv, is de opsporingsambtenaar in geval van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf, bij bevel daartoe van de officier van justitie, bevoegd “in het belang van het onderzoek” voorwerpen te onderzoeken en monsters te nemen (artikel 126zq Sv), vervoermiddelen te onderzoeken (artikel 126zr Sv) en personen aan hun kleding te onderzoeken (artikel 126zs Sv). De officier van justitie kan dergelijk preventief onderzoek mondeling bevelen. Het bevel wordt gegeven voor een periode van maximaal 12 uur en dient het gebied waarvoor het geldt nader te omschrijven. De geldigheidsduur is verlengbaar met telkens maximaal 12 uur.²³⁶ Naast deze zogenaamde 12-uursgebieden voorziet de wet nog in een andere optie. Het is namelijk ook mogelijk om bij AMvB veiligheidsrisicogebieden aan te wijzen waar deze preventieve bevoegdheden kunnen worden uitgevoerd.²³⁷ Een bevel van de officier van justitie is dan niet vereist en ook hoeven er in dat geval geen “aanwijzingen voor een terroristisch misdrijf” te zijn. De opsporingsambtenaar dient wel nog steeds af te wegen of het fouilleren “in het belang van het onderzoek” is.

Deze bevoegdheden doen sterk denken aan de bevoegdheden waar het om ging in de zaak *Gillan and Quinton*. In die zaak konden politieambtenaren in het gebied waarvoor een senior politieambtenaar een autorisatie had afgegeven immers voetgangers en voertuigen met inzittenden stoppen voor onderzoek aan het voertuig, fouilleren en doorzoeking van bagage.²³⁸ De klagers betogen dat de politieambtenaren hiermee een te grote discretionaire bevoegdheid toekomt, zowel op het niveau van autorisatie als op het niveau van uitvoering. De regering voert aan dat er elf waarborgen tegen misbruik zijn geregeld in de wet, maar het EHRM is van geen van allen onder de indruk. Hiervoor kwam al aan de orde dat het Hof de afwezigheid van een noodzakelijkheidsvereiste en proportionaliteitstoets laakt en in het verlengde daarvan ook de voorziene rechterlijke controle van weinig waarde acht. Verder neemt het EHRM onder andere nog het volgende in overweging.

- *Iedere* politieagent is bevoegd een voetganger aan te houden en te onderzoeken.
- De autorisatie is weliswaar niet langer dan 28 dagen geldig, maar deze termijn is verlengbaar terwijl in de praktijk ook blijkt dat bepaalde

²³⁶ Artikelen 126zq, 126zr en 126zs Sv.

²³⁷ Artikelen 126zq lid 4 Sv, 126zr en 126zs lid 3.

²³⁸ Omdat de bevoegdheid waar om het in deze zaak gaat niet overeenstemt met het Nederlandse dwangmiddel “staande houding” vermijden wij deze term en spreken we in plaats daarvan over “stoppen”.

autorisaties continu worden verlengd; het Hof spreekt over een “rolling programme”.²³⁹

- Het gebied waarvoor de autorisatie geldt is weliswaar beperkt tot het gebied waarvoor het desbetreffende politiekorps verantwoordelijk is, maar hierbij gaat het soms om nogal grote en dichtbevolkte gebieden; in casu besloeg het gebied heel Groot Londen.²⁴⁰
- De individuele politieagent heeft een welhaast onbeperkte discretionaire bevoegdheid bij het bepalen wie wordt gestopt en onderzocht. Zoals gezegd geldt er geen verdenkingsvoorwaarde, terwijl zelfs enig subjectief vermoeden tegen het betrokken individu niet is vereist. De enige beperking is dat voertuigonderzoek, foullering en bagagedoorzoeking dienen te zijn gericht op het vinden van voorwerpen die zouden kunnen worden gebruikt in relatie tot terrorisme. Maar uiteindelijk gaat ook hiervan nauwelijks enige begrenzing van de bevoegdheid uit. Niet alleen vallen binnen deze categorie vele voorwerpen die tot de gewone uitrusting behoren van vele volstrekt onschuldige passanten, ook relevant is dat de politieambtenaar zelfs geen enkele grond hoeft te hebben om de aanwezigheid van dergelijke voorwerpen te vermoeden.²⁴¹

Al de verschillende gebreken en bezwaren op zowel het autorisatie niveau als het toepassingsniveau leiden er in samenhang met elkaar toe dat het Hof in de zaak-*Gillan and Quinton* (unaniem) tot schending van artikel 8 EVRM concludeert omdat de getoetste regelgeving onvoldoende voorzienbaar is waardoor de inbreuk niet “bij de wet is voorzien”. Het Hof kiest er dus niet voor om de inbreuken in casu slechts als niet noodzakelijk in een democratische samenleving aan te merken. Daarmee is onzes inziens sprake van een harde veroordeling van het Verenigd Koninkrijk nu die impliceert dat het uitoefenen van de bevoegdheden reeds op het niveau van de regelgeving zelf niet acceptabel is. Wat betekent dit arrest nu voor de artikelen 126zq-126zs Sv? Voor de beantwoording van deze vraag is het nuttig nu eerst op enkele aspecten van de autorisatie van de bevoegdheid in te gaan en pas daarna op enige kwesties rondom de toepassing ervan.

Ook ingevolge de Nederlandse regeling is iedere politieagent bevoegd vervoermiddelen te onderzoeken alsmede om personen aan hun kleding en bagage te onderzoeken in gebieden waarvoor de autorisatie ziet (12-uursgebieden of veiligheidsrisicogebieden). Het criterium voor de officier van justitie om een bevel daartoe uit te vaardigen is of er “aanwijzingen van een terroristisch misdrijf” zijn. Zoals daarnet al aan de orde kwam zijn aanvullende waarborgen nodig nu dit begrip vanwege de ruime, ongrijpbare en

²³⁹ EHRM 12 januari 2010, *Gillan and Quinton v. the United Kingdom*, Appl. 4158/05, par. 81.

²⁴⁰ Idem, par. 81.

²⁴¹ Idem, par. 83.

rekbare aard ervan als zodanig niet aan het voorzienbaarheidsvereiste kan voldoen.

De vraag is dus of de artikelen 126zq-126zs Sv in voldoende compensatie voor dat voorzienbaarheidsgebrek voorzien. In elk geval geldt dat de wet geen proportionaliteitstoets vereist op het niveau van de autorisatie door de officier van justitie (bij 12-uursgebieden) of door de regering bij AMvB (bij risicoveiligheidsgebieden). Evenmin is er voor zowel 12-uursgebieden als veiligheidsrisicogebieden vooraf sprake van rechterlijke toetsing. Maar als deze er al zou zijn, zou die binnen de kaders van de wet weinig betekenis kunnen hebben, daar de rechter weinig houvast heeft nu een proportionaliteitscriterium (zoals “in het belang van het onderzoek” veronderstelt) ontbreekt terwijl het begrip “aanwijzingen” nauwelijks materiële aanknopingspunten biedt zoals hiervoor al aan de orde kwam.

Wat betreft de omvang van de gebieden waarvoor de autorisatie geldt valt het volgende op te merken. De gebieden in de zaak-*Gillan and Quinton* waren gelimiteerd naar het gebied waarvoor een politiekorps verantwoordelijk was. Dit waren echter zeer omvangrijke gebieden. Op zichzelf zou daarvan ook in Nederland sprake kunnen zijn. De 12-uursgebieden die de officier op basis van de artikelen 126zq-126zs Sv (steeds het derde lid) kan aanwijzen zijn immers niet nader in de wet gelimiteerd of gespecificeerd. Hetzelfde geldt voor de door de regering aan te wijzen veiligheidsrisicogebieden. Ook de kamerstukken bieden nauwelijks nader inzicht over de mogelijk omvang van de gebieden. Wat betreft de veiligheidsrisicogebieden merkt de minister van Justitie slechts op dat het ook daarbij de bedoeling is “om te voorkomen dat zij grenzeloos, overal en zonder concrete aanleiding door het hele land worden toegepast.” Hij wijst erop dat voor de aanwijzing van zo’n gebied een concrete aanleiding moeten bestaan of dat het zal moeten gaan om gebieden die naar de aard van de daar aanwezige objecten en verkeersstromen tot bijzondere zorg aanleiding geven.²⁴² Voorts wordt voor 12-uursgebieden in de memorie van toelichting als voorbeeld genoemd de melding dat over zee aangevoerde explosieven bestemd zijn voor een terroristische aanslag waarna in een bepaald havengebied alle vervoermiddelen worden onderzocht en de melding dat verkenningen zullen worden ondernomen bij bepaalde overheidsgebouwen waarna in al die overheidsgebouwen fouilleringen zullen plaatsvinden.²⁴³ Een en ander lijkt in ieder geval aan te geven dat het om meer specifieke gebieden moet gaan en dat de omvang van het gebied dus niet onbeperkt kan zijn. Die gebieden zullen in beginsel dan ook aanzienlijk kleiner zijn dan het gebied in de zaak-*Gillan and Quinton*,

²⁴² *Handelingen I* 2006-2007, 7 november 2006, 5-220.

²⁴³ *Kamerstukken II* 2004-05, 30 164, 3, p. 15 (MvT).

dat heel Groot Londen besloeg. Dat neemt niet weg dat ook in Nederland van aanzienlijke gebieden sprake kan zijn. De regering heeft bijvoorbeeld Schiphol inclusief het buitengebied daarvan in 2008 als semi-permanent veiligheidsrisicogebied aangewezen, hetgeen betekent dat het NS-treinstation Schiphol, de Schipholtunnel en het cellencomplex Schiphol in dat gebied vallen alsmede diverse openbare autowegen, fietspaden, woonhuizen, bedrijventerreinen, horecagelegenheden en plekken voor vliegtuigspotters.²⁴⁴ Andere gebieden die zijn aangewezen zijn het Binnenhof te Den Haag, de centrale stations van Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Den Haag, de overige Nederlandse luchthavens, de kerncentrale te Borssele en het Mediapark te Hilversum.²⁴⁵ Ook daarvoor geldt de aanwijzing in principe permanent.²⁴⁶

Verder is ook de tijdsduur van de autorisatie relevant. De zaak-*Gillan and Quinton* betreft een autorisatie voor maximaal 28 dagen, maar deze kon worden verlengd en dit gebeurde ook steeds. In geval van een 12-uursgebied is de autorisatie door de officier van justitie – zoals de naam al aangeeft – twaalf uur van kracht. Hoewel het bevel oneindig vaak kan worden verlengd, gaat men er in de memorie van toelichting vanuit dat een periode van langer dan twaalf uur zelden nodig zal zijn.²⁴⁷ Anders ligt het voor wat betreft veiligheidsrisicogebieden: bij AMvB kunnen gebieden semi-permanent als zodanig worden aangemerkt. Voor Schiphol en het buitengebied daarvan is dit zoals gezegd ook gebeurd. Niettemin gaat het hierbij om een duidelijk specifiek gebied dan het gebied in de zaak-*Gillan and Quinton*. Veel meer dan heel Groot Londen geldt voor Schiphol met buitengebied immers dat vrijwel het hele gebied naar de aard van de daar aanwezige objecten en verkeersstromen voor terroristen aantrekkelijk kan zijn.²⁴⁸

Ook wat betreft waarborgen voor de toepassing van de bevoegdheden door de individuele politieambtenaar zijn er wezenlijke verschillen. Anders dan de Engelse wet in de zaak-*Gillan and Quinton* bieden de artikelen 126zq-126zs Sv met de “in het belang van het onderzoek”-voorwaarde wel een beperking van de bevoegdheid van de politieambtenaar. Het is echter de vraag of dit

²⁴⁴ B. van Gestel e.a., *Signalen van terrorisme en de opsporingspraktijk. De Wet opsporing terroristische misdrijven twee jaar in werking*, Den Haag: Ministerie van Justitie, WODC Cahier, 2009, p. 16.

²⁴⁵ Besluit van 21 december 2006, houdende voorschriften ter uitvoering van enkele bepalingen van het Wetboek van Strafvordering in verband met de opsporing van terroristische misdrijven (Besluit opsporing terroristische misdrijven), Stb. 2006. 730.

²⁴⁶ *Kamerstukken II 2004-2005*, 30 164, 3, p. 14 en 16 (MvT).

²⁴⁷ *Kamerstukken II 2004-2005*, 30 164, 3, p. 15 (MvT).

²⁴⁸ *Handelingen I 2006-2007*, 7 november 2006, 5-220.

criterium voldoende restrictief is en of dit inderdaad een toets aan proportionaliteit waarborgt.

Het Hof lijkt met een toetsing aan proportionaliteit te willen bewerkstelligen dat een redelijke balans tussen het algemeen belang en het belang van het individu wordt getroffen. Overigens zal anders later immers ook niet de “noodzakelijk in een democratische samenleving”-toets kunnen worden doorstaan.²⁴⁹ Uiteindelijk zal de opsporingsambtenaar die de bevoegdheid tot bijvoorbeeld fouilleren uitoefent een dergelijke afweging in veel gevallen hooguit zeer marginaal en tamelijk abstract kunnen maken. Indien de officier van justitie een 12-uursgebied aanwijst of de regering bij AMvB een veiligheidsrisicogebied vaststelt vanwege enige al dan niet concrete dreiging van een terroristisch misdrijf, zullen er in het algemeen nauwelijks aanknopingspunten voor de individuele politieambtenaren zijn om in relatie tot concreet te fouilleren personen een op hen toegespitste proportionaliteitsafweging te maken. In beginsel kan – en wellicht ook: zal – dan iedereen aan de bevoegdheid worden onderworpen. De memorie van toelichting bevestigt dit uitdrukkelijk:

“Houden de aanwijzingen die ten grondslag liggen aan het bevel van de officier bijvoorbeeld in dat een dreigingsanalyse informatie heeft opgeleverd dat mogelijkerwijs een aanslag wordt gepleegd in een stationshal, dan is de opsporingsambtenaar bevoegd iedereen die zich in de omgeving van die stationshal bevindt te benaderen voor onderzoek van voorwerpen, vervoermiddelen en kleding. [...] Het criterium ‘in het belang van het onderzoek’ is voor hem leidend waar het gaat om de keuze van zijn onderzoekssubjecten. Waar de informatie niet concreter wordt dan de aanwijzing van een bepaalde plaats waar het onheil zou kunnen plaatsvinden, zal het er voor de opsporingsambtenaar op aan komen groepen van personen te selecteren die naar zijn eigen vakbekwaam inzicht in het belang van het onderzoek in aanmerking komen voor de bevoegdheidsuitoefening.”²⁵⁰

Dit laatste doet sterk denken aan de zaak-*Gillan and Quinton*, waar de beslissing van de politieagent om een persoon te fouilleren louter steunt op een “hunch” of de “professional intuition” van de opsporingsambtenaar, hetgeen kritisch door het Hof wordt gezien.²⁵¹

²⁴⁹ EHRM 12 januari 2010, *Gillan and Quinton v. the United Kingdom*, Appl. 4158/05, par. 82, in relatie tot EHRM (GK) 4 december 2008, *S. and Marper v. the United Kingdom*, Appl. 30562/04, par. 118 en 125.

²⁵⁰ Kamerstukken II 2004-2005, 30 164, 3, p.44 (MvT).

²⁵¹ EHRM 12 januari 2010, *Gillan and Quinton v. the United Kingdom*, Appl. 4158/05, par. 83.

Toch betekent dit nog niet dat de Nederlandse regeling in strijd is met artikel 8 EVRM om de reden dat deze onvoldoende voorzienbaar zou zijn. Ten eerste geldt dat de proportionaliteit toets die voortvloeit uit het criterium “in het belang van het onderzoek” in zowel 12-uursgebieden als veiligheidsrisicogebieden doorgaans hooguit zeer marginaal en tamelijk abstract zal kunnen zijn zoals gezegd, maar dit zal niet altijd zo zijn. Indien bijvoorbeeld het gebied een metrostation betreft waarvoor een bommelding is gedaan zal een meer concrete individuele toetsing van de te fouilleren personen niet mogelijk zijn, maar dat zal in beginsel anders zijn voor zover het gaat om een fietspad in het buitengebied van Schiphol. Dan lijkt voor fouilleren van een daar toevallig passerende fietser wel een iets concretere afweging te kunnen en ook moeten worden gemaakt, terwijl de Engelse wet dat voor geen enkele locatie in het hele gebied van Groot Londen in de zaak-*Gillan and Quinton* vereist. Wat in de context van preventief fouilleren en preventieve doorzoeking precies moet worden verstaan onder de term “in het belang van het onderzoek” is overigens niet duidelijk.

Verder telt dat de autorisatie enige compensatie biedt – en in elk geval meer dan in de zaak-*Gillan and Quinton* – voor een gebrekkige proportionaliteitstoets. Voor 12-uursgebieden telt immers dat de omvang van het gebied en de duur waarvoor die geldt veel beperkter zijn dan geldt voor de autorisatie in deze Engelse zaak. Bovendien dient zo’n gebied een relatie te hebben met een terroristische dreiging, aangezien er daarvoor een “aanwijzing van een terroristisch misdrijf” moet bestaan. Voor veiligheidsrisicogebieden geldt – zoals opgemerkt – volgens de minister van Justitie dat voor de aanwijzing van zo’n gebied een concrete aanleiding moet bestaan of dat het gebied vanwege de daar aanwezige objecten en verkeersstromen tot bijzondere zorg aanleiding geeft.²⁵² Deze waarborgen impliceren dat de Nederlandse 12-uursgebieden en de veiligheidsrisicogebieden in beginsel in een duidelijkere relatie tot terroristische dreiging staan dan grote delen van het gebied waar het om ging in de Engelse zaak. Maar tot een echte noodzakelijkheidstoets op autorisatieniveau dwingt geen van beide waarborgen, laat staan proportionaliteitstoets.

Wel geeft die terroristische dreiging invulling aan de proportionaliteit van de toepassing van de bevoegdheid door de opsporingsambtenaar in concrete gevallen. Maar het gaat daarbij om een meer abstracte invulling van de proportionaliteit en impliceert dus nog niet per se dat de concrete bevoegdheidsuitoefening tegen een specifiek individu ook proportioneel is. Cruciaal zal dus zijn hoe concreet de door het EHRM verlangde toetsing dient te zijn. Er zijn ons geen uitspraken bekend waarin het Hof zijn oordeel

²⁵² *Handelingen I 2006-2007*, 7 november 2006, 5-220.

geeft over fouilleringsbevoegdheden in dergelijk openbare plaatsen die een (semi-)permanent risico vormen voor terroristische aanslagen. Wel komt het fouilleren in een luchthaven ter sprake in het arrest *Gillan and Quinton*. Het EHRM maakt duidelijk dat foullering en doorzoeking van bagage in de normale openbare buitenruimte niet vergelijkbaar is met het uitoefenen van deze bevoegdheden op een luchthaven of bij de ingang van een publiek gebouw. Reden daarvoor is dat “an air traveller may be seen as consenting to such a search by choosing to travel. He knows that he and his bags are liable to be searched before boarding the aeroplane and had a freedom of choice, since he can leave personal items behind and walk away without being subjected to a search.”²⁵³ Het is moeilijk verdedigbaar dat van zodanige inherente toestemming in zijn algemeenheid ook sprake is bij degene die 12-uursgebieden of veiligheidsrisicogebieden betreden of zich daar bevinden. Evenzeer is echter duidelijk dat een gebied dat extra kwetsbaar of aantrekkelijk voor terroristische activiteiten is niet als normale openbare buitenruimte kan kwalificeren. Wij schatten daarom in dat het Hof voor dergelijke gebieden toch een zekere mate van abstractie bij de proportionaliteitstoets zal aanvaarden, omdat het anders wel erg moeilijk zou worden voor autoriteiten om burgers in dergelijke gebieden te beschermen tegen het daar van toepassing zijnde grotere terrorismerisico. Dit impliceert overigens dat de dreiging wel enigszins aannemelijk dient te zijn. In dit opzicht zou het wat betreft veiligheidsrisicogebieden nog wat problematisch kunnen zijn dat deze (semi-)permanent kunnen zijn aangewezen en dat er niet per se evaluaties hoeven plaats te vinden of het terrorismerisico nog voldoende reëel is.

Al met al staat de Nederlandse regeling er vanuit de voorwaarde dat de inbreuk bij de wet moet zijn voorzien er beter voor dan de Engelse. Niettemin zijn ook de Nederlandse bevoegdheden ontegenzeggelijk ruim, terwijl de voorwaarden waaraan de bevoegdheden gebonden zijn in elk geval inhoudelijk de facto mager zijn. Voor zover het om veiligheidsrisicogebieden gaat stelt de wet zelfs geen bijzondere eisen aan de AMvB waarbij deze gebieden worden aangewezen. Daarbij komt dat de wet voor zowel 12-uursgebieden als veiligheidsrisicogebieden in een extra waarborg zou kunnen voorzien, zonder voor de bestrijding van terrorisme aan slagvaardigheid te hoeven verliezen, door toevoeging van een noodzakelijkheidsvereiste op autorisatieniveau. Op grond van bestaande jurisprudentie valt dan ook niet met enige zekerheid vast te stellen of de artikelen 126zq-126zs Sv voldoende voorzienbaar zijn in de zin van artikel 8 EVRM. Uiteindelijk menen wij dat er daardoor een niet verwaarloosbaar risico bestaat dat deze bepalingen bij toetsing door het Hof reeds als zodanig

²⁵³ EHRM 12 januari 2010, *Gillan and Quinton v. the United Kingdom*, Appl. 4158/05, par. 64.

onvoldoende voorzienbaar (“foreseeability”) in de zin van het recht op privéleven uit artikel 8 lid 2 EVRM zouden worden geacht.

Erkend legitiem doel

Ten tweede is van belang dat artikel 8 lid 2 EVRM eist dat een inbreuk op artikel 8 een legitiem doel dient, dat wil zeggen, een doel genoemd in artikel 8 lid 2 EVRM. Deze voorwaarde levert zoals al opgemerkt niet zo snel een probleem op in Straatsburg. De Wet opsporing en vervolging terroristische misdrijven heeft als doel het voorkomen van strafbare feiten en de bescherming van de nationale en openbare veiligheid, welke doelen eveneens worden genoemd in artikel 8 lid 2 EVRM. Het Hof zal bij een enigszins redelijke toepassing van de beperking, vrijwel altijd aannemen dat die toepassing inderdaad plaats vond in de bovengenoemde belangen.

Noodzakelijk in een democratische samenleving

Ten derde is een inbreuk op artikel 8 EVRM slechts dan toegestaan indien dit noodzakelijk is in een democratische samenleving. Er moet sprake zijn van een dringende noodzakelijke behoefte (“pressing social need”) aan de inbreuk en deze moet proportioneel zijn met betrekking tot het doel.²⁵⁴ De staten hebben bij de toetsing aan proportionaliteit een zekere mate van discretionaire bevoegdheid, maar het Hof toetst het gebruik daarvan wel.²⁵⁵ De autoriteiten zullen ingevolge de rechtspraak van het Hof een afweging moeten maken tussen het privacybelang van het individu en de algemene belangen van de gemeenschap. Bovendien moeten er procedurele waarborgen zijn tegen misbruik van bevoegdheden. Zoals hierboven aan de orde kwam dient de nationale wet tot een dergelijke toets aanleiding te geven wil de inbreuk kunnen voldoen aan de voorwaarde dat deze in overeenstemming met de wet is. Uiteindelijk zal de toetsing echter ook daadwerkelijk dienen plaats te vinden. Procedurele waarborgen kunnen immers weliswaar in de wet aanwezig zijn maar in het concrete toepassingsgeval tekortschieten of zijn veronachtzaamd. Dit kan betekenen dat de bevoegdheidsuitoefening niet noodzakelijk in een democratische samenleving was.

In dit opzicht bestaat er onder andere risico dat gebruikmaking van een bijzondere opsporingsbevoegdheid als niet noodzakelijk in een democratische samenleving geldt wanneer de aanwijzingen waarop de bevoegdheidsuitoefening steunt wel erg mager zijn. Indien dat het geval is – zo bleek hierboven al uit het arrest-*Gillan and Quinton* – is compensatie daarvoor nodig. Naarmate de aanwijzingen zwakker zijn, zal de proportionaliteits-toets substantiëler dienen te zijn. Het bij zwakke aanwijzingen in een

²⁵⁴ Zie bijv. EHRM 9 oktober 2003, *Slivenko v. Latvia*, Appl. 48321/99, par. 113.

²⁵⁵ Idem, par 113.

concreet geval enkel toetsen of uitoefening van de bevoegdheid nuttig is ter voorkoming van terrorisme (“expedient for the prevention of acts of terrorism”) is duidelijk onvoldoende. Voorts zal de toets – door de officier van justitie en onder omstandigheden ook de rechter-commissaris – ook substantiëler moeten zijn naarmate de toe te passen bevoegdheid verstrekender inbreuk maakt op artikel 8 lid 1 EVRM.²⁵⁶ Maar juist omdat die toets dan op weinig concrete feiten en omstandigheden kan steunen, zal die minder gemakkelijk aan de daaraan gestelde eisen kunnen voldoen. Dit verzwakt aldus ook de betekenis van een eventueel noodzakelijke rechterlijke machtiging. Het toepassen van bijzondere opsporingsbevoegdheden naar aanleiding van slechts aanwijzingen bergt derhalve niet verwaarloosbare risico’s in zich.

Preventief onderzoek aan voertuigen, kleding en voorwerpen zal onder meer in de volgende gevallen als niet noodzakelijk in een democratische samenleving kunnen worden aangemerkt. Ten eerste indien de aanwijzing van een 12-uursgebied steunt op wel zeer gebrekkige aanwijzingen van een terroristisch misdrijf of wanneer een veiligheidsrisicogebied nauwelijks als bijzonder kwetsbaar of aantrekkelijk voor terroristische activiteit kan worden beschouwd. Hetzelfde geldt indien het gebied substantieel groter is dan in dit opzicht nodig is, terwijl het concrete preventieve onderzoek in dat onnodige of niet nuttige deel van het gebied plaatsvindt, of indien sprake is van voortdurende verlenging van autorisaties zonder dat van reële terroristische risico’s nog sprake is. In gebieden die semi-permanent zijn aangewezen als veiligheidsrisicogebied kan de politie gemakkelijk misbruik maken van haar bevoegdheden. In deze gebieden kan preventief onderzoek aan voertuigen, kleding en voorwerpen immers voortdurend plaatsvinden zonder dat een autorisatiebevel van de officier is vereist. Indien het belang bij preventief onderzoek niet tamelijk evident is, terwijl er geen proportionaliteitsafweging plaatsvindt, zal al gauw sprake zijn van schending van artikel 8 EVRM. Zoals daarnet aan de orde kwam zal de proportionaliteits-toets waarschijnlijk wel een zekere abstractie mogen hebben.

d-V Vervallen term “kennelijk” in artikel 46 Sr (artikel 7 EVRM)

Teneinde grotere duidelijkheid te scheppen inzake de interpretatie van artikel 46 Sr heeft de wetgever ervoor gekozen om de term “kennelijk” in de strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen te schrappen. In zoverre impliceert deze bedoeling een tegemoetkoming aan het legaliteitsbeginsel uit artikel 7 EVRM. Feitelijk is de bepaling door het wegvallen van “kennelijk”

²⁵⁶ Zie bijv. EHRM 2 september 2010, *Uzun v. Germany*, Appl. 35623/05, par. 80 (vgl. par. 64-74).

nauwelijks van reikwijdte verandert.²⁵⁷ In elk geval is slecht verdedigbaar dat het op grond van de bewoordingen van de huidige bepaling moeilijker voor individuen is dan voorheen om te bepalen welke handelingen en nalatigheden hen strafrechtelijk aansprakelijk maken. Ook los daarvan is er geen reden om te veronderstellen dat artikel 46 Sr thans niet in overeenstemming is met de – hiervoor in paragraaf 3.1.d-i besproken – eisen die voortvloeien uit artikel 7 EVRM en de jurisprudentie van het Hof daarover.

e. Conclusies over de Wet opsporing en vervolging terroristisch misdrijven

Voorgaande uiteenzettingen inzake de toetsing van de Wet opsporing en vervolging terroristisch misdrijven aan de fundamentele rechten leveren het volgende beeld op.

1. De Nederlandse rechter heeft de Wet opsporing en vervolging – voor zover blijkt uit de gepubliceerde jurisprudentie – nog geen enkele keer getoetst aan het EVRM of andere fundamentele rechten.
2. Het EHRM heeft de Wet opsporing en vervolging terroristische misdrijven of bepalingen daaruit tot op heden niet aan een van de bepalingen in het EVRM getoetst.
3. De Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Raad voor Europa laat zich in zijn laatste rapport in tamelijk algemene zin kritisch uit over de Wet opsporing en vervolging terroristische misdrijven vanwege de weinig nauwkeurig omschreven definities in de wet. Bovendien constateert hij spanning met artikel 6 EVRM vanwege de mogelijkheid om de verdediging lange tijd inzage van stukken te onthouden.
4. De Wet opsporing en vervolging terroristische misdrijven is niet getoetst door VN-verdragscomités naar aanleiding van individuele klachten in concrete zaken. Wel was er aandacht voor in statenrapportageprocedures. Het Comité voor de Mensenrechten spreekt zijn zorg uit over de mogelijkheid van voorlopige hechtenis van meer dan twee jaar en stelt dat Nederland dient te verzekeren dat een ieder binnen redelijke termijn wordt berecht en dat de lengte van het voorarrest niet in strijd komt met dit recht. Ook is de wet besproken in de Universal Periodic Review bij de VN-Mensenrechtenraad, maar daarbij zijn geen specifieke aanbevelingen over de wet gedaan.

²⁵⁷ Zie uitgebreider E. Gritter & E. Sikkema, 'Bestemming onbekend', DD 2006, 15, p. 277-302. Overigens blijkt dit ook wanneer men de betekenis van de huidige bepaling vergelijkt met de betekenis en reikwijdte die de oude bepaling had gelet op de uitleg die de Hoge Raad daarin aan het begrip "kennelijk" gaf; zie HR 20 februari 2007, LJN AZ0213 (Samir A.).

Ook de Wet opsporing en vervolging terroristische misdrijven is onderworpen aan een aanvullende analyse op grond van jurisprudentie van het EHRM die niet direct op deze wet (en grotendeels zelfs niet op Nederland) betrekking heeft. In die analyse is dus jurisprudentie betrokken die niettemin wel relevant is voor de vraag of deze wet, de bepalingen daarin en de toepassing daarvan in overeenstemming zijn met de rechten en vrijheden uit het EVRM. Dit levert de volgende conclusies op.

5. Ten einde te bepalen of de Wet opsporing en vervolging terroristische misdrijven of de beoogde toepassing daarvan in overeenstemming met de fundamentele rechten is dient de analyse zich gelet op de aard en inhoud van die wet te concentreren op het recht op vrijheid en veiligheid in artikel 5 EVRM, het recht op een eerlijk proces in artikel 6 EVRM, het recht op privéleven in artikel 8 EVRM en summier ook op het legaliteitsbeginsel uit artikel 7 EVRM.
6. Toepassing van de Wet opsporing en vervolging terroristische misdrijven kan leiden tot inbreuken – dat is nog geen schending – op artikel 5 EVRM en artikel 8 EVRM.
7. Het is zeer onwaarschijnlijk dat het wegvallen van “ernstige bezwaren” bij bewaring in het geval van verdenking van een terroristisch misdrijf als zodanig in strijd is met artikel 5 EVRM, meer in het bijzonder lid 1 sub c daarvan. Hetzelfde geldt voor zover het gaat om de toepassing van bewaring op grond van een redelijke verdenking.
8. Het is zeer onwaarschijnlijk dat de wettelijke mogelijkheid om de verdediging voor maximaal ruim 27 maanden de *toegang tot (delen van) het dossier* te weigeren reeds als zodanig in strijd is met artikel 5 EVRM, meer in het bijzonder lid 3 en lid 4 daarvan. Wel zijn er risico's op schending van deze verdragsbepaling in de toepassing van deze mogelijkheid. Dat is vooral het geval wanneer daardoor de toegang wordt onthouden tot documenten in het strafdossier die essentieel voor de verdediging zijn om de rechtmatigheid van de voorlopige hechtenis effectief ter discussie te kunnen stellen, of wanneer de rechter daardoor geen toereikende motivering voor een voortzetting van de voorlopige hechtenis kan geven maar desalniettemin van invrijheidstelling afziet.
9. Het is zeer onwaarschijnlijk dat de wettelijke mogelijkheid om de verdediging voor maximaal ruim 27 maanden de *toegang tot (delen van) het dossier* te weigeren reeds als zodanig in strijd is met artikel 6 EVRM, meer in het bijzonder met lid 3 sub a en sub b daarvan. Hooguit is er een gemakkelijk te voorkomen risico op schending van het recht op een eerlijk proces bij toepassing van deze mogelijkheid, namelijk wanneer de verdachte en zijn raadsman daardoor uiteindelijk onvoldoende tijd hebben om de verdediging voor te bereiden.

10. De Wet opsporing en vervolging terroristische misdrijven voldoet zonder meer aan het vereiste van toegankelijkheid (“accessibility”) in de zin van artikel 8 lid 2 EVRM en overigens ook artikel 7 EVRM.
11. Het is enigszins onwaarschijnlijk dat de Wet opsporing en vervolging terroristische misdrijven ten aanzien van de *opsporingsbevoegdheden* voor terroristische misdrijven reeds als zodanig onvoldoende voorzienbaar (“forseeability”) wordt geacht in de zin van artikel 8 lid 2 EVRM.
12. Er bestaat een niet verwaarloosbaar risico dat de Wet opsporing en vervolging terroristische misdrijven ten aanzien van de *bevoegdheden tot preventief onderzoek aan voertuigen, kleding en voorwerpen* onvoldoende voorzienbaar (“forseeability”) wordt geacht in de zin van artikel 8 lid 2 EVRM.
13. Bij *toepassing van de bijzondere opsporingsbevoegdheden* voor terroristische misdrijven en de *bevoegdheden tot preventief onderzoek aan voertuigen, kleding en voorwerpen* uit de Wet opsporing en vervolging terroristische misdrijven is het zeer waarschijnlijk dat het Hof zou accepteren dat dit een legitiem doel dient in de zin van artikel 8 lid 2 EVRM.
14. Er bestaat een niet verwaarloosbaar risico dat *toepassing van de bijzondere opsporingsbevoegdheden* van de wet door het Hof als niet noodzakelijk in een democratische samenleving wordt geacht. Dit geldt te meer naarmate de aanwijzingen op grond waarvan de bevoegdheden worden ingezet minder substantie hebben. Dit zal dan door een adequate proportionaliteitstoets in de zin van artikel 8 lid 2 EVRM moeten worden gecompenseerd, maar juist omdat die toets dan op weinig concrete feiten en omstandigheden kan steunen zal die minder gemakkelijk aan de daaraan gestelde eisen kunnen voldoen.
15. Er bestaat een niet verwaarloosbaar risico dat *toepassing van de bevoegdheden tot preventief onderzoek aan voertuigen, kleding en voorwerpen* door het Hof als niet noodzakelijk in een democratische samenleving in de zin van artikel 8 lid 2 EVRM wordt geacht. Dit is vooral het geval indien voor het desbetreffende 12-uursgebied of veiligheidsrisicogebied niet (langer) een bijzondere terroristisch risico bestaat of indien het gebied substantieel groter is dan in dit opzicht nodig is. Hetzelfde geldt wanneer het belang bij preventief onderzoek niet tamelijk evident is, terwijl er geen proportionaliteitsafweging plaatsvindt.
16. Het is zeer onwaarschijnlijk dat de strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen in artikel 46 Sr thans, al dan niet als gevolg van de schrapping van de term “kennelijk”, niet in overeenstemming is met eisen die voortvloeien uit artikel 7 EVRM.

4.2 Wet afgeschermdde getuigen (2006)

a. Inhoud en strekking van de wet

De *Wet van 28 september 2006 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met het treffen van een regeling inzake het verhoor van afgeschermdde getuigen en enkele andere onderwerpen (Wet afgeschermdde getuigen)*²⁵⁸ beoogt de bruikbaarheid in strafzaken van ambtsberichten van de AIVD te verruimen.²⁵⁹ Vanwege de geheimhoudingsvoorschriften in artikel 85 Wet Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002 (hierna: WIV) kunnen medewerkers van de AIVD meestal niet op de terechtzitting of bij de rechter-commissaris in de aanwezigheid van de verdediging over de inhoud van het ambtsbericht worden verhoord. Ingevolge artikel 86 WIV kan de medewerker die krachtens een wettelijke bepaling wordt verplicht als deskundige of getuige op te treden weliswaar worden ontheven van zijn geheimhoudingsplicht, maar dit zal zich met het oog op het belang van de staatsveiligheid niet snel voordoen. Hierdoor kan de betrouwbaarheid van de informatie in de ambtsberichten niet of nauwelijks worden getoetst door de rechter. Bijgevolg kunnen ambtsberichten dan vaak niet als bewijs worden gebruikt.²⁶⁰

De Wet afgeschermdde getuigen voorziet in een procedure waarmee de betrouwbaarheid van het ambtsbericht van de AIVD beter kan worden onderzocht. Medewerkers van de veiligheidsdienst kunnen als afgeschermdde getuige worden gehoord waardoor het mogelijk wordt om de betrouwbaarheid van de ambtsberichten te controleren terwijl tegelijkertijd staatsgeheimen worden beschermd. Daarnaast bewerkstelligt de wet dat ambtsberichten voortaan onder alle omstandigheden als een volwaardig schriftelijk bescheid kunnen worden aangemerkt. De wet staat volgens de memorie van toelichting niet op zichzelf maar moet worden gezien in samenhang met een reeks andere wetswijzigingen die zijn voorgesteld in het kader van terrorismebestrijding.²⁶¹ De procedure van de afgeschermdde getuige zal echter ook op niet terrorismegerelateerde zaken kunnen worden toegepast.²⁶² Een van de belangrijkste onderdelen van de wet is aldus:

²⁵⁸ Stb. 2006, 460. Inwerkingtreding: 1 november 2006 (Stb. 2006, 461). *Kamerstukken* 29 743.

²⁵⁹ *Kamerstukken II* 2003-2004, 29 743, 3, p. 1 (MvT).

²⁶⁰ *Idem*, p. 6 (MvT).

²⁶¹ *Idem*, p. 1 (MvT).

²⁶² *Idem*, p. 16 (MvT).

- Het invoegen van een nieuwe afdeling in het Wetboek van Strafvordering waarin bevoegdheden worden gecreëerd op grond waarvan getuigen kunnen worden gehoord als afgeschermd getuigen (artikel 226m- 226s Sv).

De rechter-commissaris kan tijdens het gerechtelijk vooronderzoek – ambtshalve, op vordering van de officier van justitie of op verzoek van de verdachte, diens raadsman of de getuige – bevelen dat een getuige als afgeschermd getuige wordt gehoord indien, naar redelijkerwijze moet worden aangenomen, het belang van de staatsveiligheid dat eist (thans artikel 226m Sv). De procedure is bedoeld voor medewerkers van de AIVD of enige andere inlichtingendienst.²⁶³ Bij toepassing ervan kan de identiteit van de afgeschermd getuige verborgen blijven (artikel 226n Sv) en kan de rechter-commissaris bepalen, indien het belang van de staatsveiligheid dit vereist, dat de verdachte, de raadsman of beiden en de officier van justitie tijdens het verhoor van de afgeschermd getuige niet aanwezig zullen zijn (artikel 226p Sv). In dat geval wordt hen wel de mogelijkheid geboden door middel van telecommunicatie dan wel schriftelijk vragen te stellen (artikel 226p lid 4 Sv). De rechter-commissaris stelt na het verhoor een proces-verbaal op, waarbij hij geen verklaringen mag opnemen die strijdig zijn met het belang van de staatsveiligheid, dan wel een zwaarwegend belang van getuige of een ander (artikel 226p lid 2 Sv). Tijdens het verhoor dient de rechter-commissaris de betrouwbaarheid van de verklaringen van de afgeschermd getuige te onderzoeken en daarover rekenschap af te leggen in het proces-verbaal (artikel 226q Sv). De afgeschermd getuige heeft de mogelijkheid om verstrekking van het proces-verbaal van verhoor aan de officier van justitie, de verdachte alsmede diens raadsman tegen te houden indien het belang van de staatsveiligheid dit vereist (artikelen 226p lid 3 en 226s Sv). Indien de afgeschermd getuige weigert in te stemmen, zal de rechter-commissaris het proces-verbaal dienen te vernietigen. Van deze vernietiging zal de rechter-commissaris proces-verbaal opmaken. Een belangrijk onderdeel van de wet ter aanvulling op de procedure is voorts:

- De mogelijkheid voor de rechter-commissaris om te beletten dat bepaalde antwoorden op vragen aan de afgeschermd getuige ter kennis komen van de officier, de verdachte en diens raadsman indien er geground vermoeden bestaat dat door openbaarmaking hiervan het belang van de staatsveiligheid wordt geschaad (artikel 187d lid 1 sub c Sv).

Eerder was dit alleen mogelijk indien er geground vermoeden bestaat dat door openbaarmaking hiervan de getuige ernstige overlast zal ondervinden of in de uitoefening van zijn ambt of beroep ernstig zal worden belemmerd dan wel indien een zwaarwegend opsporingsbelang wordt geschaad (artikel

²⁶³ Idem, p. 2 en 17-18 (MvT).

187d lid 1 sub a en b Sv). Volgens de memorie van toelichting maakt de nieuwe procedure het mogelijk voor de rechter-commissaris om in het kader van zijn onderzoek naar de wijze waarop bepaalde informatie is verkregen getuigen te horen en daarover verslag te doen, zonder dat daarbij staatsgevoelige informatie openbaar wordt.²⁶⁴ Niettemin beoogt de procedure uiteindelijk uiteraard te leiden tot bruikbaar bewijs in het strafproces, om welke reden de wet ook voorziet in:

- Het wijzigen van artikel 344 lid 1 sub 3 Sv, waardoor geschriften die zijn opgemaakt door een persoon in openbare dienst van een vreemde staat dan wel een volkenrechtelijke organisatie, voortaan als schriftelijk bescheid worden aangemerkt.

Volgens de memorie van toelichting wordt hiermee verzekerd dat ambtsberichten van de AIVD niet worden gecategoriseerd onder “andere geschriften” in artikel 344 lid 1 sub 5 Sv, die enkel tot bewijs kunnen dienen in verband met andere bewijsmiddelen.²⁶⁵ Dat betekent niet dat verklaringen van afgeschermd getuigen volledig en altijd tot bewijs van het ten laste gelegde feit kunnen dienen. Invoering van de Wet afgeschermd getuigen resulteerde in:

- Wijzigen van artikel 344a lid 1 Sv, waardoor bewijs “niet uitsluitend of in beslissende mate” kan worden gegrond op anonieme getuigenverklaringen (eerder gold enkel dat bewijs “niet uitsluitend” kon worden gegrond op anonieme getuigenverklaringen).
- Wijzigen van artikel 344a lid 2 Sv, waardoor een proces-verbaal houdende een verklaring van een door de rechter-commissaris gehoorde afgeschermd getuige wiens identiteit verborgen is gehouden, alleen kan meewerken tot het bewijs dat de verdachte het ten laste gelegde feit heeft begaan, indien (a) de afgeschermd getuige als zodanig door de rechter-commissaris is gehoord en (b) het ten laste gelegde feit een voorlopige hechtenis feit betreft dat een ernstige inbreuk op de rechtsorde oplevert gezien de aard ervan, het georganiseerd verband waarin het is begaan, of de samenhang met andere door de verdachte begane misdrijven.
- Wijziging van artikel 360 lid 1 Sv, waardoor een aanvullende motiveringsplicht van toepassing is indien als bewijsmiddel gebruik wordt gemaakt van een verklaring van een afgeschermd getuige of van schriftelijke bescheiden als bedoeld in artikel 344a lid 3 Sv.

²⁶⁴ Idem, p. 8 (MvT).

²⁶⁵ Idem, p. 13 (MvT).

De wet voorziet hiermee dus in respectievelijk een materiële begrenzing, een formele begrenzing en een motiveringseis voor de wijze waarop een verklaring van een afgeschermd getuige voor het bewijs kan worden gebruikt.

b. Toetsing wet aan fundamentele rechten door Nederlandse rechter

Uit het rapport van de commissie-Suyver blijkt dat de afgeschermd-getuigen-procedure tot dan toe nog geheel niet is toegepast.²⁶⁶ Of de wet inmiddels wel is toegepast is niet met zekerheid te zeggen. Analyse van Nederlandse jurisprudentie leidt evenwel tot de conclusie dat de afgeschermd-getuigenregeling nog niet in een strafprocedure aan de orde is geweest. In elk geval zijn ons geen uitspraken bekend van de Nederlandse rechter waarin deze de Wet afgeschermd getuigen toetst aan fundamentele rechten.

Wel lijkt Rechtbank Rotterdam 1 december 2006, *LJN AZ3589 (Piranhazaak)*, weinig enthousiast over de nieuwe regeling. In het vonnis wordt erop gewezen dat geen van de procespartijen het opportuun heeft geacht het verzoek of de vordering te doen om het plaatsvervangend hoofd AIVD dan wel de landelijk officier terrorismebestrijding langs de weg van de artikelen 226m e.v. Sv te doen horen. De rechtbank oordeelt dan: “Nog los van de vraag of de rechtbank de eigen bevoegdheid heeft om te bepalen dat een verhoor langs die weg dient plaats te vinden, is de rechtbank van oordeel dat haar in zo’n geval een terughoudende opstelling past. Andere wegen om de betrouwbaarheid van de door de AIVD overgedragen ambtsberichten te onderzoeken heeft de rechtbank niet gevonden.” Uit de memorie van toelichting blijkt echter dat van de rechter wel degelijk een actieve houding kan worden verwacht ten aanzien van het initiëren van een dergelijk verhoor.²⁶⁷

Verder is in HR 7 oktober 2008, *LJN BC3741*, uitspraak gedaan over de interpretatie van artikel 344 lid 1 sub 3 Sv in relatie tot de bewijskracht van buitenlandse bescheiden. De Hoge Raad toetst daarbij evenwel niet aan fundamentele rechten.

c. Toetsing wet aan fundamentele rechten door internationale instanties

²⁶⁶ Commissie evaluatie antiterrorismebeleid, *Naar een integrale evaluatie van antiterrorisemaatregelen*, Rapport, mei 2009, p. 27.

²⁶⁷ *Kamerstukken II 2003-2004*, 29 743, 7, p. 23-24 (Nota n.a.v. het verslag). Zie ook F. Krips, ‘Over de bruikbaarheid van AIVD-informatie in strafzaken’, in: A. Scheltema & M. Scheltema, *Preadviezen 2009. Toezicht op de financiële markt en de energiemarkt. Staatsgeheimen en het strafproces. Rechtshandhaving door het privaatrecht*, Den Haag: Boom juridische uitgevers 2009, p. 170-171.

De Wet afgeschermd getuigen is tot op heden niet door het EHRM aan een van de bepalingen in het EVRM getoetst.²⁶⁸ Dat geldt niet voor de Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa. Deze laat zich in zijn laatste rapport over Nederland kritisch over de wet uit.²⁶⁹ Hij is van oordeel dat afbreuk wordt gedaan aan de positie van de verdediging, onder meer omdat de verdediging niet altijd het verhoor van de afgeschermd getuigen kan bijwonen, de getuige in de meeste zaken anoniem zal blijven en bovendien een beslissende rol heeft in het besluit of het proces-verbaal van het verhoor in het strafproces zal worden ingebracht.²⁷⁰

Wat betreft de VN is van belang dat Nederland de wet noemt in zijn rapport in het kader van de IVBPR-statenrapportageprocedure bij het VN Comité voor de Mensenrechten.²⁷¹ In het verlengde daarvan gaat het Comité op de wet in.²⁷² Het Comité merkt onder verwijzing naar het recht op een eerlijk proces uit artikel 10 IVBPR op dat de mogelijkheid voor een verdachte “to challenge the case against him is significantly impaired by this law”. Daarom dient Nederland de wet zo toe te passen dat volledige uitvoering wordt gegeven aan het recht van de verdachte om getuigen tegen hem te ondervragen of doen ondervragen in overeenstemming met artikel 14 lid 3 sub e IVBPR.

De wet is verder bij geen van de VN-verdragscomités naar aanleiding van individuele klachten in concrete zaken getoetst of in statenrapportageprocedures besproken. Ook in het kader van de Universal Periodic Review bij de VN-Mensenrechtenraad is deze niet behandeld.²⁷³

²⁶⁸ Wel zijn er hier irrelevante verwijzingen naar deze wet in EHRM 27 mei 2008, *Ramzy v. the Netherlands*, Appl. 25424/05, par. 17; EHRM 20 juli 2010, *A. v. the Netherlands*, Appl. 4900/06, par. 46.

²⁶⁹ Council of Europe, *Report by the Commissioner for Human Rights, Mr Thomas Hammerberg, on his visit to The Netherlands, 21-25 September 2008*, Strasbourg, 11 March 2009, CommDH(2009)2. In de reactie van de Nederlandse regering op het rapport is de kritiek op deze wet niet expliciet besproken laat staan weersproken: zie bij het rapport ‘Appendix 2: The Netherlands government’s response to the report’, par. 36-37; eveneens opgenomen in *Kamerstukken II 2008-2009, 31 700 V, 95, p. 16-17* (par. 36-37).

²⁷⁰ Council of Europe, *Report by the Commissioner for Human Rights, Mr Thomas Hammerberg, on his visit to The Netherlands, 21-25 September 2008*, Strasbourg, 11 March 2009, CommDH(2009)2, par. 166.

²⁷¹ Human Rights Committee, *Replies to the list of issues to be taken up in connection with the consideration of the fourth periodic report of the Netherlands*, CCPR/C/NLD/Q/4/Add.1, 5 June 2009, par. 6.

²⁷² Human Rights Committee, *Concluding Observations, the Netherlands* (96th Session, 2009), CCPR/C/NLD/CO/4, 25 August 2009, par. 13.

²⁷³ Human Rights Council, *Summary prepared by the Office of the High Commissioner for Human Rights, The Netherlands* (1st Session, 2008), A/HRC/WG.6/1/NLD/3, 13 March 2008, par. 33-34.

d. Beoordeling wet in licht van toepasselijke rechtspraak EHRM

Zowel in de verschillende adviezen aan de regering²⁷⁴ en de kamerstukken²⁷⁵ als in de literatuur²⁷⁶ wordt op een aantal punten spanning met artikel 6 EVRM waargenomen. In de memorie van toelichting constateert de regering dat de Wet afgeschermd getuigen inderdaad een beperking van de rechten van de verdediging kan impliceren.²⁷⁷

Volgens de regering kunnen de rechten van de verdediging echter worden beperkt indien dit noodzakelijk is in het belang van de staatsveiligheid. Verwezen wordt naar de arresten *Dowsett* en *Doorson*.²⁷⁸ Deze uitspraken impliceren dat de beperkingen die de verdediging ten gevolge van deze regeling op zijn verdedigingsrechten ondervindt zullen moeten worden gecompenseerd. Voor de afgeschermd-getuigenregeling merkt de regering dan op dat zodanige compensatie voldoende kan worden geboden. Relevant daartoe is dat het verhoor van de afgeschermd getuige in handen van de onafhankelijke rechter is, dat de rechter-commissaris zich op de hoogte moet stellen van de volledige identiteit van de getuige, dat de getuige wordt beëdigd, dat de rechter-commissaris de betrouwbaarheid van de verklaring van de getuige onderzoekt en dat de verdediging beschikt over een adequate mogelijkheid de getuige te ondervragen. Ook wijst de regering op de beperkingen die uit artikel 344a Sv voortvloeien voor wat betreft de mogelijkheid om een verklaring van een afgeschermd getuige voor het bewijs te gebruiken. Verder refereert de regering aan de wijziging

²⁷⁴ NOVA, *Concept-wetsvoorstel afgeschermd getuigen*, Den Haag 28 juni 2005, en RvdR, *Wetsvoorstel afgeschermd getuigen*, Den Haag 22 november 2004.

²⁷⁵ Zie bijv. *Handelingen II* 2 mei 2005, 76-4600-4630; *Handelingen II* 25 mei 2005, 81-4853-4875; *Kamerstukken I* 2005-2006, B; *Handelingen I* 26 september 2006, 38-1817-1835; *Handelingen I* 26 september 2006, 38-1887-1898.

²⁷⁶ Zie bijv. M. Alink, 'AIVD-informatie als bewijs in het strafproces. Een Straatsburgs perspectief', in: P.D. Duyx & P.D.J. van Zeben, *Via Straatsburg* (Liber Americum Myer), Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2004, p. 155-179; E. Prakken, 'Regelgeving en rechtspraak: Terrorisme en het strafproces', *Strafblad* 2004, 4, p. 228-236; P.H.P.H.M.C. van Kempen, 'Geheimhouding van informatie. Een niet-terroristische aanslag op de mogelijkheid tot AIVD-medewerking aan de strafrechtspleging?', *NTM (NJCM-Bul.)* 2005, 3, p. 316-326; D. Marongiu, 'Afgeschermd getuigen; niet aan beginnen!', *AA* 2005, 10, p. 793-801; M. Kuijper, *Van Lawless naar een rechtmatige bestrijding van terrorisme* (oratie VU), Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2005, p. 23-25; A. Beijer, 'Een nadere kennismaking met de (wet) afgeschermd getuige', *DD* 2006, 68, p. 959-986; F. Krips, 'Over de bruikbaarheid van AIVD-informatie in strafzaken', in: A. Scheltema & M. Scheltema, *Preadviezen 2009. Toezicht op de financiële markt en de energiemarkt. Staatsgeheimen en het strafproces. Rechtshandhaving door het privaatrecht*, Den Haag: Boom juridische uitgevers, 2009, p. 129-191.

²⁷⁷ *Kamerstukken II* 2003-2004, 29 743, 3, p. 8 en p. 11 (MvT).

²⁷⁸ EHRM 24 juni 2003, *Dowsett v. the United Kingdom*, Appl. 39482/98, par. 42, resp. EHRM 26 maart 1996, *Doorson v. the Netherlands*, appl. 20524/92, par. 70.

van artikel 360 Sv, waardoor de rechter verplicht is het gebruik van de verklaring van de afgeschermd getuige in het bijzonder te motiveren.²⁷⁹ Ook voor artikel 187d Sv neemt de regering het standpunt in dat er voldoende compensatie wordt geboden bij toepassing van deze bepaling. Daartoe wijst men erop dat het verhoor van de getuige in handen is van een onpartijdige en onafhankelijke rechter, dat de procespartijen in de gelegenheid zijn (mede) te bepalen welke vragen door de rechter-commissaris worden onderzocht en dat uiteindelijk de zittingsrechter zal bepalen of er voldoende informatie beschikbaar is voor een goede beoordeling van de zaak.²⁸⁰

In de literatuur wordt met betrekking tot de afgeschermd-getuigenregeling bestreden dat de waarborgen die de wet stelt voldoende compensatie bieden voor de beperking van de verdedigingsrechten. Onder andere wordt gesteld dat het ondervragingsrecht van de verdediging te beperkt is²⁸¹ en dat de rechter-commissaris niet in staat is zelfstandig de betrouwbaarheid van het ambtsbericht te toetsen²⁸². Bovendien wordt betoogd dat de verdediging de kans moet krijgen zijn verweer te onderbouwen, wat lastig is indien deze informatie wordt achtergehouden.²⁸³ Op deze punten zullen wij in het navolgende ingaan.

d-1 Het recht op een eerlijk proces (artikel 6 EVRM)

Als zodanig is de Wet afgeschermd getuigen in elk geval niet in strijd met enig door het EVRM beschermd recht. Met andere woorden: het enkele bestaan van de wet veroorzaakt geen inbreuk op enig fundamenteel recht uit dit verdrag of de protocollen daarbij. Voorts is van belang dat toepassing van de wet in een concreet geval niet noodzakelijk tot schending van een fundamenteel recht zal leiden en dat deze aldus bruikbaar kan zijn binnen de kaders van het EVRM. Afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval zal toepassing van de wet echter wel in strijd met artikel 6 EVRM kunnen komen. In dit opzicht moet onderscheid worden gemaakt tussen twee situaties:

- Belastende informatie: het verhoor door de rechter-commissaris van de afgeschermd getuige levert belastende informatie op tegen de verdachte en de verklaring van de afgeschermd getuige wordt vervolgens als bewijs gebruikt voor de bewezenverklaring.

²⁷⁹ Kamerstukken II 2003-2004, 29 743, 3, p. 11 en 12 (MvT).

²⁸⁰ Idem, p. 8 (MvT).

²⁸¹ D. Marongiu, 'Afgeschermd getuigen; niet aan beginnen!', AA 2005, 10, p. 800.

²⁸² Idem, p. 799, en A. Beijer, 'Een nadere kennismaking met de (wet) afgeschermd getuige', DD 2006, 68, p. 970-976.

²⁸³ A. Beijer, a.w., p. 977-978.

- Ontlastende informatie: de verdediging betoogt dat er ontlastende informatie wordt achtergehouden door de afgeschermdde getuige of in elk geval via de afgeschermdde-getuigenprocedure.

Juist omdat een eventuele schending van artikel 6 EVRM door gebruikmaking van een afgeschermdde getuige ook binnen deze situaties afhankelijk zal zijn van de concrete omstandigheden van het geval, is het onmogelijk volledig in kaart te brengen in welke gevallen zo'n schending zich allemaal zou kunnen voordoen. Wij zullen dan ook concentreren op de belangrijkste risico's.

Belastende informatie

Tot op heden liet het EHRM zich nog nooit uit over de afgeschermdde-getuigenprocedure dan wel over een soortgelijke regeling. Wel heeft het Hof herhaaldelijk uitspraak gedaan over de Nederlandse beschermdde-getuigenregeling. Deze regeling is op een aantal punten vergelijkbaar met de afgeschermdde-getuigenregeling en daarom is de Straatsburgse rechtspraak daarover hier instructief.

Een eerste punt van aandacht is dat het gebruik van anonieme getuigenverklaring niet volledig is uitgesloten. Dat gebruik is in principe toelaatbaar indien de daarmee gemoeid gaande beperkingen van de verdedigingsrechten voldoende worden gecompenseerd (zie nader verderop).²⁸⁴ Maar een veroordeling “should not be based either solely or to a decisive extent on anonymous statements”.²⁸⁵ Dat dit laatste vereiste geen deel uitmaakt van de “counterbalancing procedure” blijkt uit het arrest-*Doorson*. Daarin overweegt het Hof dat “even when ‘counterbalancing’ procedures are found to compensate sufficiently the handicaps under which the defence labours, a conviction should not be based either solely or to a decisive extent on anonymous statements”²⁸⁶ Andersom impliceert dit dat indien de veroordeling niet uitsluitend of in beslissende mate op de anonieme getuigenverklaring wordt gebaseerd er toch ook nog in toereikende compensatie moeten worden voorzien voor de handicaps die verdediging in relatie tot die getuigenverklaring ondervond. Indien aan een van beide voorwaarden niet is voldaan levert dat strijd op met artikel 6 EVRM.

Dat neemt niet weg dat naar mate het bewijs minder beslissend is geweest voor de veroordeling ook de handicaps van de verdediging minder compensatie behoeven. Het Hof overweegt in onder meer de zaak-*Visser* dat indien de getuigenverklaring “not in any respect decisive” is, “the defence

²⁸⁴ EHRM 26 maart 1996, *Doorson v. the Netherlands*, appl. 20524/92, par. 72.

²⁸⁵ *Idem*, par. 76.

²⁸⁶ *Idem*, par. 76. Zie ook zo EHRM 20 januari 2009, *Al-Khawaja and Tahery v. the United Kingdom*, Appl. 26766/05, par. 37.

was handicapped to a much lesser degree.”²⁸⁷ Van belang is dan ook dat artikel 344a lid 1 Sv bepaalt dat het bewijs dat de verdachte het ten laste gelegde feit heeft begaan niet uitsluitend of in beslissende mate kan worden gegrond op verklaringen van personen wier identiteit niet blijkt. Die maatstaf lijkt iets minder streng dan die van het Hof, die immers inhoudt dat de getuigenverklaring “not in any respect” beslissend mag zijn om met minder zware compensatie te kunnen volstaan. Naarmate de zittingsrechter artikel 344a lid 1 Sv strenger toepast, zullen minder hoge eisen voor de “counterbalancing procedure” gelden. Maar tegelijkertijd zal die procedure dus niet volledig afwezig mogen zijn. Bij toepassing van de afgeschermdde-getuigenprocedure is daarvan in elk geval ook geen sprake.

Die procedure biedt een variëteit aan voorwaarden: het verhoor van de afgeschermdde getuige wordt afgenomen door een onafhankelijke en onpartijdige rechter; de rechter-commissaris is op de hoogte van de identiteit van de afgeschermdde getuige; de getuige wordt beëdigd; de rechter-commissaris onderzoekt de betrouwbaarheid van de getuigenverklaring; de zittingsrechter moet het gebruik van het ambtsbericht als bewijs in het bijzonder motiveren; en de verdediging heeft de mogelijkheid de getuige te ondervragen. Dit zijn waarborgen ten aanzien waarvan het Hof van oordeel is dat deze inderdaad de beperking van de verdedigingsrechten kunnen compenseren. Het is echter de vraag of deze waarborgen in elke situatie voldoende zullen zijn voor het Hof om de beperking van de verdedigingsrechten te compenseren.

Over het algemeen zal de rechter-commissaris inderdaad als een onafhankelijke en onpartijdige rechter kunnen worden beschouwd. Wel verdient opmerking dat enkel de rechter-commissaris in de rechtbank te Rotterdam is aangewezen om afgeschermdde getuigen te verhoren (artikel 178a lid 3 Sv). De gedachte hierachter is dat wanneer een gespecialiseerde rechter-commissaris is aangewezen, deze na verloop van tijd meer deskundigheid heeft om de betrouwbaarheid van de informatie van de AIVD te kunnen beoordelen.²⁸⁸ In de literatuur wordt er op gewezen dat het risico bestaat dat de rechter-commissaris daardoor te dicht bij de AIVD komt te staan en bijgevolg niet meer als onafhankelijk en onpartijdig kan worden beoor-

²⁸⁷ EHRM 14 februari 2002, *Visser v. the Netherlands*, Appl. 26668/95, par. 13. Zie in dezelfde zin EHRM 4 juli 2000, *Kok v. the Netherlands*, Appl. 43149/98, par. 1; EHRM 28 februari 2006, *Krasniki v. the Czech Republic*, Appl. 51277/99, par. 79; EHRM 29 september 2009, *Dzelili v. Germany*, Appl. 15065/05.

²⁸⁸ *Kamerstukken II 2003-2004*, 29 743, 28, p. 2 (Amendement over verplichte concentratie van verhoor afgeschermdde getuigen bij rechter-commissaris in Rb Rotterdam).

deeld.²⁸⁹ In het arrondissement Rotterdam zijn echter tien rechters-commissarissen werkzaam en bovendien zal slechts zelden toepassing worden gegeven aan de afgeschermd-getuigenregeling.²⁹⁰ Wij achten daarom de kans verwaarloosbaar dat het Hof reeds om deze reden zou constateren dat de rechter-commissaris niet onafhankelijk of partijdig is.

Voor de verplichting de betrouwbaarheid van de verklaring en wellicht van de getuige zelf te onderzoeken (artikel 226q Sv) geldt dat de rechter-commissaris mede afhankelijk zal zijn van de medewerking van de afgeschermd-getuige. Deze kan zich immers bij elke vraag die hem wordt gesteld op zijn geheimhoudingsplicht beroepen. Bovendien heeft de rechter-commissaris geen zelfstandig recht om onderzoek te doen naar de onderliggende stukken. Ook hierbij is hij afhankelijk van de toestemming van de afgeschermd-getuige dan wel de desbetreffende inlichtingendienst. In zoverre kan de onderzoekspllicht van de rechter-commissaris slechts beperkt als een waarborg dienen.²⁹¹ Dat neemt niet weg dat de rechter-commissaris wel de houding van de afgeschermd-getuige kan beoordelen, alsmede de wijze waarop de inhoud en samenhang van de gehele verklaring tijdens het verhoor tot stand werd gebracht. Ondertussen moet men echter voor ogen houden dat zelfs indien de afgeschermd-getuige volledig meewerkt, de toetsing van de informatiebron – dat wil zeggen: de getuige van wie de informatie oorspronkelijk afkomstig is – vaak toch slechts beperkt mogelijk zal zijn voor de rechter-commissaris. Doorgaans zal de afgeschermd-getuige immers niet zelf die bron zijn, maar vormt hij slechts een intermediair tussen de bron en de autoriteiten in de strafrechtspleging. Dat betekent dat de rechter-commissaris ook maar ten dele de betrouwbaarheid van (de verklaringen van) de oorspronkelijke bron zal kunnen beoordelen.

Een eveneens slechts beperkte waarborg zal kunnen uitgaan van de plicht voor de rechter-commissaris om te motiveren waarom de getuige als afgeschermd-getuige wordt gehoord (artikel 226m lid 3 Sv). Hij zal immers vermoedelijk geen toegang krijgen tot daarvoor relevante geheime informatie. Maar zelfs indien hij wel voldoende toegang heeft tot die

²⁸⁹ A. Beijer, 'Een nadere kennismaking met de (wet) afgeschermd-getuige', DD 2006, 68, p. 964-965, en E. Prakken, 'Regelgeving en rechtspraak: Terrorisme en het strafproces', *Strafblad* 2004, 4, p.234.

²⁹⁰ F. Krips, 'Over de bruikbaarheid van AIVD-informatie in strafzaken', in: A. Scheltema & M. Scheltema, *Preadviezen 2009. Toezicht op de financiële markt en de energiemarkt. Staatsgeheimen en het strafproces. Rechtshandhaving door het privaatrecht*, Den Haag: Boom juridische uitgevers 2009, p. 168.

²⁹¹ Zie ook D. Marongiu, 'Afgeschermd-getuigen; niet aan beginnen!', AA 2005, 10, p. 799, en A. Beijer, 'Een nadere kennismaking met de (wet) afgeschermd-getuige', DD 2006, 68, p. 971-973.

informatie zal het lastig kunnen zijn om in te schatten of de staatsveiligheid inderdaad bij openbaarmaking van bepaalde informatie wordt bedreigd. Los daarvan geldt bovendien dat hij deze informatie niet zal mogen openbaren.²⁹² Dit zal de mogelijkheid om met een werkelijk inhoudelijke en overtuigende motivering te komen doorgaans zeer bemoeilijken zo niet onmogelijk maken. Uit de memorie van toelichting blijkt dan ook dat de rechter kan volstaan met de vaststelling dat de getuige een ambtenaar is van de AIVD of een andere inlichtingendienst en dat het horen van betrokkene als afgeschermd getuige noodzakelijk is gelet op de functie die de betrokkene vervult, de aard van de zaak dan wel de bereidheid tot het geven van openheid van zaken.²⁹³ Indien de getuige als afgeschermd getuige wordt gehoord kan de rechter-commissaris besluiten de identiteit af te schermen indien een zwaarwegend belang van de getuige of een ander dan wel het belang van de staatsveiligheid dit eist. Volgens de wet hoeft de rechter-commissaris deze beslissing niet te motiveren, wellicht omdat men ervan uitgaat dat deze beslissing hetzelfde moment wordt genomen als de beslissing om de getuige als afgeschermd getuige te horen.²⁹⁴ Uiteindelijk zal de motivering doorgaans dus weinig (kunnen) voorstellen.

De vraag is hoe zich dit verhoudt tot de eisen voortvloeiende uit artikel 6 EVRM. In de rechtspraak over de bedreigde getuige stelt het EHRM strenge eisen aan de motivering. Uit de motivering moet blijken dat het verbergen van de identiteit van getuige noodzakelijk is.²⁹⁵ Dit betekent overigens niet per se dat een gedetailleerde onderbouwing is vereist,²⁹⁶ maar de motivering zal wel overtuigend moeten zijn gelet op de wel bekende feiten en omstandigheden.²⁹⁷ Toch lijkt het niet waarschijnlijk dat het Hof even zware eisen stelt voor zover het gaat om de afgeschermd-getuigenregeling. In zaken waarin informatie voor de verdediging wordt afgeschermd vanwege de nationale veiligheid, oordeelt het Hof dat in principe moet worden afgewogen of dit noodzakelijk is. Die afweging komt toe aan de nationale rechter. Daarbij wijst het hof erop dat het de afweging tussen het algemeen belang bij geheimhouding van informatie en het belang van de verdachte bij inzage daarin ook niet kan maken indien de informatie altijd geheim is gebleven. In dat geval toetst het Hof enkel de procedure waarin over het geheimhouden van de informatie is beslist teneinde te bezien of die zoveel als mogelijk aan de eisen van “adversarial proceedings” en “equality of

²⁹² Kamerstukken II 2003-2004, 29 743, 3, p. 9 (MvT).

²⁹³ Idem, p. 17-18 (MvT).

²⁹⁴ Idem, p. 19 (MvT).

²⁹⁵ EHRM 23 april 1997, *Van Mechelen v. the Netherlands*, Appl. 21363/93, par. 60-61.

²⁹⁶ EHRM 4 juli 2000, *Kok v. the Netherlands*, Appl. 43149/98, par. 1.

²⁹⁷ Zie EHRM 14 februari 2002, *Visser v. the Netherlands*, Appl. 26668/95, par. 14-15; EHRM 28 februari 2006, *Krasniki v. the Czech Republic*, Appl. 51277/99, par. 81-83.

arms” voldoet en adequate waarborgen bevat om de belangen van de verdachte te beschermen.²⁹⁸ Het ligt voor de hand dat het Hof voor de afgeschermdde getuige eenzelfde benadering zou kiezen.

Wat betreft de rechten van de verdediging om vragen te stellen aan de getuige is relevant dat de afgeschermdde getuige meestal zal worden verhoord in afwezigheid van de verdediging.²⁹⁹ Daarbij zal de verdediging dan enkel de mogelijkheid hebben om schriftelijk vragen te stellen.³⁰⁰ Hoewel het Hof de voorkeur geeft aan een directe confrontatie tussen de getuige en de verdachte, kan onder omstandigheden ook een minder directe confrontatie volstaan. In de zaak-Kok oordeelt het Hof dat de beperkingen van de verdediging voldoende was gecompenseerd.³⁰¹ In deze zaak kon de verdediging tijdens het verhoor van de beschermde getuige in een aparte ruimte het verhoor door middel van audioverbinding volgen en vragen stellen. Na elke vraag werd de audioverbinding afgesloten, zodat de getuige met de rechter-commissaris kon overleggen of het antwoord informatie zou bevatten die zijn identiteit kenbaar zou maken. Na dit overleg werd de audioverbinding weer aangesloten en gaf de getuige antwoord. Hoewel het Hof in *Van Mechelen* geen genoegen nam met een dergelijke manier van ondervragen,³⁰² oordeelde het Hof in de zaak-Kok dat dit verhoor voldoende compensatie bood.³⁰³ Belangrijk in deze zaak is vermoedelijk dat “the anonymous testimony was not in any respect decisive for the conviction of the applicant”, waardoor de beperkingen van de verdediging in mindere mate gecompenseerd dienen te worden.³⁰⁴

Het slechts schriftelijk kunnen stellen van vragen, zonder het verhoor te kunnen bijwonen, is echter een zwaardere beperking van de verdedigingsrechten dan een ondervragingsprocedure zoals die in de zaak-Kok is toegepast. Tegelijkertijd lijkt uit de Straatsburg jurisprudentie niet te volgen dat de mogelijkheid om slechts schriftelijke vragen te stellen per definitie inadequaat is. Maar voor zover deze mogelijkheid inderdaad niet per se

²⁹⁸ EHRM (GK), 16 februari 2000, *Rowe and Davis v. the United Kingdom*, Appl. 28901/95, par. 60-63; EHRM (GK) 27 oktober 2004, *Edwards and Lewis v. the United Kingdom*, Appl. 39647/98, par. 46 (onder B, alinea 7). Zie in gelijke zin EHRM 6 juli 2010, *Užkauskas v. Lithuania*, Appl. 16965/04, par. 47; EHRM 8 december 2009, *Janatuinen v. Finland*, Appl. 28552/05, par. 43; EHRM (GK) 16 februari 2000, *Fitt v. the United Kingdom*, Appl. 29777/96, par. 46.

²⁹⁹ *Kamerstukken II 2003-2004*, 29 743, 3, p. 20 (MvT).

³⁰⁰ *Idem*, p. 21 (MvT).

³⁰¹ EHRM 4 juli 2000, *Kok v. the Netherlands*, Appl. 43149/98, par. 1.

³⁰² EHRM, *Van Mechelen*, a.w., par. 59.

³⁰³ EHRM 4 juli 2000, *Kok v. the Netherlands*, Appl. 43149/98, par. 1.

³⁰⁴ EHRM, *Kok*, a.w., par. 1; EHRM 14 februari 2002, *Visser v. the Netherlands*, Appl. 26668/95, par. 13.

fataal hoeft te zijn in de zin van artikel 6 EVRM, zal daarvoor wel nog verder aanvullende compensatie moeten worden geboden, bijvoorbeeld doordat de getuige door de rechter wordt gehoord.³⁰⁵ Dat de vragen schriftelijk zullen zijn is echter niet het enige deficit wat betreft het ondervragingsrecht. De regeling van de anonieme getuige verschil immers ook daarin van de regeling van de afgeschermden getuige dat de anonieme getuige enkel zwijgt over hetgeen zijn identiteit aangaat, terwijl de afgeschermden getuige niet alleen zijn identiteit niet wil verraden, maar vooral staatsgevoelige informatie dient te beschermen. Nu het verhoor juist is gericht op deze informatie, is het denkbaar dat de verdediging weinig tot geen respons zal krijgen op haar vragen.³⁰⁶

Er is onzes inziens ook indien het getuigenbewijs niet beslissend voor de bewezenverklaring is een risico dat schriftelijke bevraging van de afgeschermden getuige niet voldoende compensatie zal bieden. Dat geldt in het bijzonder wanneer daarbij ook de motivering van de noodzakelijkheid van de afscherming van de getuige weinig substantie heeft. Maar naarmate de getuigenverklaring een marginalere rol speelt voor het bewijs zal het risico op schending van artikel 6 EVRM kleiner en uiteindelijk zelfs verwaarloosbaar kunnen zijn. Het omgekeerde geldt meer naarmate de getuigenverklaring juist een meer substantiële betekenis voor de bewezenverklaring heeft. In elk geval zullen de waarborgen die de wet stelt waarschijnlijk niet steeds zoveel compensatie kunnen bieden voor de beperking van de verdedigingsrechten dat elke afgeschermden-getuigenverklaring altijd als substantiële maar niet-beslissende bijdrage voor de bewezenverklaring bruikbaar is. Gelet op de beperkte waarde van de waarborgen die de afgeschermden-getuigenprocedure biedt, zal de zittingsrechter dan ook zeer terughoudend met het gebruik van daaruit voortvloeiende verklaringen dienen te zijn om schendingen te voorkomen van artikel 6 EVRM.

Ontlastende informatie

Denkbaar is dat de verdediging binnen een afgeschermden-getuigenprocedure aanvoert dat de inlichtingendienst of de desbetreffende getuige over informatie beschikt die ontlastend voor de verdachte is. Indien dat inderdaad het geval is en de procedure leidt tot inbrenging van deze informatie in het strafproces doet zich geen probleem voor in de zin van artikel 6 EVRM. Dat is wel het geval indien vast komt te staan dat de informatie om veiligheidsredenen inderdaad wordt achtergehouden en

³⁰⁵ Vgl. EHRM 22 november 2005, *Taal v. Estonia*, Appl. 13249/02, par. 32; EHRM 2 juli 2002, *S.N. v. Sweden*, Appl. 34209/96, par. 52.

³⁰⁶ Zie ook A. Beijer, 'Een nadere kennismaking met de (wet) afgeschermden getuige', DD 2006, 68, p. 973-974.

hetzelfde kan gelden indien de autoriteiten aanvoeren dat die informatie niet bestaat maar onvoldoende aannemelijk wordt dat dit werkelijk zo is. Binnen de Nederlandse context heeft het EHRM zich nooit over deze situatie uitgesproken. Niettemin valt daarover wel iets te zeggen vanuit onder meer de zogenaamde Engelse *disclosure procedure*, die al wel herhaaldelijk voorwerp van Straatsburgse toetsing was.

In het Verenigd Koninkrijk is de vervolgende instantie in principe verplicht alle informatie, zowel ontlastend als belastend aan de verdediging te openbaren. Indien de vervolgende instantie dat om redenen van staatsveiligheid niet kan of wil, moet dit aan de rechter kenbaar worden gemaakt. De rechter krijgt dan toegang tot deze stukken en zal tijdens de procedure voortdurend controleren of de stukken inderdaad moeten worden achtergehouden of dat deze stukken wellicht toch relevant zijn voor de verdediging en aldus moeten worden geopenbaard. Het EHRM heeft in verschillende zaken uitspraak gedaan over deze procedure in relatie tot het achterhouden van ontlastend materiaal. Voorop staat dat het recht op toegang tot relevante informatie geen absoluut recht is; onder meer nationale veiligheid kan het geheimhouden van informatie rechtvaardigen.³⁰⁷ Maar ook dan zal compensatie (“counterbalance”) moeten plaatsvinden. In dit verband wijst het EHRM erop dat de verdediging in de *disclosure procedure* op de hoogte wordt gebracht van de procedure, daarin verzoeken kan doen en zoveel mogelijk bij het besluitvormingsproces wordt betrokken.³⁰⁸ Hierbij is ook relevant dat “a procedure whereby the investigating authority itself, even when co-operating with the prosecution, attempts to assess what may or may not be relevant to the case, cannot comply with the requirements of Article 6 § 1.”³⁰⁹ Het Hof overweegt over de *disclosure procedure* dan ook dat daarbij een belangrijke waarborg erin ligt dat de rechter voortdurend kan toetsen of de informatie inderdaad moet worden achtergehouden of dat deze informatie dusdanig relevant is voor de verdediging dat deze inzage zou moeten hebben in bepaalde stukken.³¹⁰ Uit de jurisprudentie valt af te leiden dat bij onthouding aan de verdediging en aan de zittingsrechter van relevante wezenlijk ontlastende informatie, een veroordeling van de

³⁰⁷ EHRM (GK), 16 februari 2000, *Rowe and Davis v. the United Kingdom*, Appl. 28901/95, par. 60-63; EHRM 8 december 2009, *Janatuinen v. Finland*, Appl. 28552/05, par. 42.

³⁰⁸ EHRM, *Janatuinen, a.w.*, par. 50.

³⁰⁹ *Idem*, par. 49; EHRM 31 maart 2009, *Natunen v. Finland*, Appl. 21022/04, par. 47. Zie ook EHRM 24 april 2007, *V. v. Finland*, Appl. 40412/98, par. 74-80.

³¹⁰ EHRM (GK) 16 februari 2000, *Jasper v. the United Kingdom*, Appl. 27052/95, par. 56; EHRM (GK) 16 februari 2000, *Fitt v. the United Kingdom*, Appl. 29777/96, par. 49. Zie ook EHRM, *Janatuinen, a.w.*, par. 50, waarin juist niet werd voldaan aan dit vereiste.

verdachte niet mogelijk is met in achtneming van artikel 6 EVRM.³¹¹ Die informatie lijkt overigens niet van zodanige aard te moeten zijn dat met inachtneming daarvan een veroordeling per se is uitgesloten, maar deze zal wel tot serieuze nadere beoordeling van wel belastende informatie of van een mogelijke bewezenverklaring moeten leiden.³¹²

In de afgeschermd-getuigenregeling heeft noch de rechter-commissaris noch de zittingsrechter de bevoegdheid die de rechter in de *disclosure procedure* heeft. Wel zal de rechter-commissaris de betrouwbaarheid van de getuige kunnen onderzoeken en dientengevolge (gedeeltelijk) inzage hebben in de geheime informatie. Van informatie die de inlichtingendienst en de afgeschermd getuige achterhouden hebben de rechter-commissaris en de zittingsrechter echter geen weet. Eigenlijk is de positie van de rechter-commissaris niet veel anders indien hij daarvan wel weet heeft – bijvoorbeeld omdat de afgeschermd getuige daarover verklaart – maar de afgeschermd getuige dit als staatsgevoelige informatie beschouwt en geen toestemming voor bekendmaking daarvan geeft. De rechter-commissaris is daar dan aan gebonden. Hij kan er voor kiezen de informatie niet op te nemen in het proces-verbaal, en dan zal zowel de rechter als de verdediging van niets weten. Hij kan er ook voor kiezen de informatie wél op te nemen in het proces-verbaal, waarop de getuige zal beslissen zijn toestemming niet te geven, zodat de rechter-commissaris het proces-verbaal dient te vernietigen. Het resultaat is hetzelfde: zowel de verdediging als de zittingsrechter hebben dan geen inzicht in de informatie.

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel heeft dit meermaals tot discussie geleid. Er werd geopperd de rechter-commissaris de mogelijkheid te geven een verklaring op te stellen waarin hij aangeeft dat er ontlastende informatie is.³¹³ De minister van Justitie vond echter dat de staatsveiligheid hiermee in gevaar zou komen en was bovendien van mening dat de zittingsrechter reeds door het niet voegen van het proces-verbaal voldoende informatie krijgt.³¹⁴ Gezien op de hierboven genoemde jurisprudentie van het EHRM lijkt dit echter niet voldoende te zijn. Noch de zittingsrechter noch de rechter-commissaris kan controle uitoefenen over het achterhouden van informatie. De verdediging kan weliswaar vragen stellen aan de

³¹¹ Zie ook EHRM 7 juni 2007, *Botmeh and Alami v. the United Kingdom*, Appl. 15187/03, par. 38-45; EHRM 24 april 2007, *V. v. Finland*, Appl. 40412/98, par. 74-80; EHRM 4 november 2010, *Bannikova v. Russia*, Appl. 18757/06, par. 56-65 en 73-79.

³¹² In EHRM (GK), 16 februari 2000, *Rowe and Davis v. the United Kingdom*, Appl. 28901/95, ging het bijvoorbeeld om informatie die zou kunnen zijn gebruikt om de betrouwbaarheid van een hoofdgetuige te ondermijnen.

³¹³ *Handelingen II* 2004-2005, 21 april 2005, 78-4748 (Kamerlid Wolfsen).

³¹⁴ *Handelingen II* 2004-2005, 21 april 2005, 78-4749-4750 (minister Donner).

afgeschermd getuige, maar dat garandeert niet dat voor de verdediging relevante wezenlijk ontlastende informatie zal worden geopenbaard. Indien zulke informatie inderdaad aan de verdediging en zittingsrechter onthouden wordt, levert dat zoals opgemerkt een schending op van artikel 6 EVRM, indien de verdachte desondanks wordt veroordeeld. De vraag is evenwel of de verdediging of de zittingsrechter die schending aan het licht kunnen brengen respectievelijk kunnen vaststellen.

In elk geval zal de verdediging voor de zittingsrechter het standpunt moeten innemen dat er ontlastende informatie aanwezig is. In het verlengde daarvan zal men onder aanvoering van specifieke redenen het verzoek moeten doen om inzage in deze informatie te krijgen.³¹⁵ Dit lijkt op zijn minst te impliceren dat de verdediging enigszins aannemelijk moet maken dat er ontlastende informatie is of in elk geval dat zijn lezing van de feiten zich heeft kunnen voordoen. In *Edwards and Lewis* was daarvan sprake.³¹⁶ In beide zaken ging het om undercoveroperaties. Tijdens beide strafprocessen werd bepaalde informatie voor de verdediging achtergehouden. De rechters hadden in deze zaken besloten de informatie niet te ontsluiten. Zowel *Edwards als Lewis* stelde te zijn uitgelokt.³¹⁷ Deze stelling onderbouwden zij nauwelijks of niet met toetsbare informatie, maar wel stond vast dat er undercoveroperaties hadden plaatsgevonden. De rechters, die inzage hadden in de staatsgeheime informatie, oordeelden dat ook de informatie omtrent de undercoveroperaties niet diende te worden geopenbaard met het oog op de staatsveiligheid, en dat de verdediging bovendien niets aan deze informatie zou hebben. Uit het arrest blijkt dat geheime informatie die door de rechter is onderzocht ter beoordeling van de noodzakelijkheid van de geheimhouding ervan, niet relevant mag zijn voor andere materiele beslissingen die deze rechter moet nemen.³¹⁸ Nu dit in *Edwards and Lewis* wel het geval was, constateerde het Hof dat artikel 6 EVRM was geschonden. In Nederland betekent dit in strafzaken dat de zittingsrechter geen toegang kan hebben tot de staatsgeheime informatie. Nu de afgeschermd-getuigenprocedure dit juist ook voorkomt is deze in zoverre Staatsburgproof. Maar dat ook de rechter-commissaris niet kan besluiten ontlastende informatie te openbaren, kan zoals opgemerkt in strijd komen met artikel 6 EVRM. Indien de verdachte dus voldoende aannemelijk beweert uitgelokt te zijn of dat er anderszins ontlastende informatie aanwezig is, terwijl de

³¹⁵ EHRM 8 december 2009, *Janatuinen v. Finland*, Appl. 28552/05, par. 45; EHRM 31 maart 2009, *Natunen v. Finland*, Appl. 21022/04, par. 43.

³¹⁶ EHRM (GK) 27 oktober 2004, *Edwards and Lewis v. the United Kingdom*, Appl. 39647/98.

³¹⁷ Zie voor een overzicht van de Straatsburgse jurisprudentie inzake uitlokking EHRM 4 november 2010, *Bannikova v. Russia*, Appl. 18757/06, par. 33-65.

³¹⁸ Zie P.H.P.H.M.C. van Kempen, a.w. NTM (NJCM-Bul.) 2005, p. 323. Zie ook EHRM, *Bannikova*, a.w., par. 63.

informatie die relevant is voor de beoordeling van die bewering door de inlichtingendienst wordt achtergehouden, kan uiteindelijk geen enkele rechter over de bewering van de verdediging oordelen. Alleen openbaarmaking van de relevante informatie, zodat de verdediging en de zittingsrechter deze kunnen beoordelen, kan dan de mogelijkheid van een veroordeling met inachtneming van artikel 6 EVRM nog openhouden. Om te voorkomen dat het strafproces stuk loopt zal de afgeschermd-getuigenprocedure dan bruikbaar zijn om precies zoveel informatie te verstrekken dat de bewering van de verdediging toetsbaar wordt.³¹⁹ Uiteindelijk zal de procedure dus kunnen helpen om de risico's op schending van artikel 6 EVRM die voortvloeien uit de inmenging van veiligheidsdiensten met de strafrechtspleging voor te zijn.

e. Conclusies over de Wet afgeschermd getuigen

De behandeling van de in de inleiding gedefinieerde onderzoeksvragen voor de Wet afgeschermd getuigen levert de volgende conclusies op.

1. De Nederlandse rechter heeft de Wet afgeschermd getuigen of de toepassing daarvan – voor zover blijkt uit de gepubliceerde jurisprudentie – nog geen enkele keer getoetst aan het EVRM of andere fundamentele rechten.
2. Het EHRM heeft de Wet afgeschermd getuigen, bepalingen daaruit of de toepassing daarvan tot op heden niet aan een van de verdragsbepalingen getoetst.
3. De Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa laat zich in zijn laatste rapport tamelijk kritisch uit over de Wet afgeschermd getuigen. Hij oordeelt dat er in verschillende opzichten afbreuk aan de positie van de verdediging wordt gedaan.
4. In de statenrapportageprocedure van het IVBPR oordeelt het VN Comité voor de Mensenrechten, onder verwijzing naar het recht op een eerlijk proces uit artikel 10 IVBPR, dat de mogelijkheid voor een verdachte “to challenge the case against him is significantly impaired by this law”. Nederland dient de wet zo toe te passen dat volledige uitvoering wordt gegeven aan het recht van de verdachte om getuigen tegen hem te ondervragen of doen ondervragen in overeenstemming met artikel 14 lid 3 sub e IVBPR. De wet is verder door geen van andere de VN-verdragscomités en evenmin door de VN-Mensenrechtenraad getoetst.

Dit hoofdstuk bevat ook een analyse van de Wet afgeschermd getuigen op grond van jurisprudentie van het EHRM die niet direct ziet op deze wet (en deels zelfs niet op Nederland). In die analyse is jurisprudentie betrokken die

³¹⁹ Vgl. EHRM, *Bannikova, a.w.*, par. 73-79.

niettemin wel relevant is voor de vraag of deze wet, de bepalingen daarin en de toepassing daarvan in overeenstemming zijn met de rechten en vrijheden uit het EVRM. Dit levert de volgende conclusies op.

5. Teneinde te bepalen of de – bepalingen in de – Wet afgeschermdde getuigen en de beoogde toepassing daarvan in overeenstemming zijn met de fundamentele rechten, dient de analyse zich gelet op de aard en inhoud van die wet te concentreren op het recht op een eerlijk proces in artikel 6 EVRM.
6. Als zodanig is de Wet afgeschermdde getuigen niet in strijd met artikel 6 EVRM noch met enige andere bepaling in het verdrag, terwijl ook de toepassing van de wet in een concreet geval niet noodzakelijk tot schending van een fundamenteel recht zal leiden en dat deze aldus bruikbaar kan zijn binnen de kaders van het EVRM. Afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval zal toepassing van de wet echter wel in strijd met artikel 6 EVRM kunnen komen.
7. Belastende informatie: voor zover de afgeschermdde-getuigenprocedure in belastende informatie resulteert zal het gebruik daarvan voor een bewezenverklaring meer risico op schending van artikel 6 EVRM opleveren naarmate de getuigenverklaring een meer substantiële betekenis voor de bewezenverklaring heeft. In elk geval zullen de waarborgen die de wet stelt waarschijnlijk niet steeds zoveel compensatie kunnen bieden voor de beperking van de verdedigingsrechten dat elke afgeschermdde-getuigenverklaring altijd als substantiële maar niet-beslissende bijdrage voor de bewezen verklaring bruikbaar is. Gelet op de beperkte waarde van de waarborgen die de afgeschermdde-getuigenprocedure biedt, zal de zittingsrechter dan ook zeer terughoudend met het gebruik van daaruit voortvloeiende verklaringen dienen te zijn om schendingen te voorkomen van artikel 6 EVRM.
8. Ontlastende informatie: indien de verdediging voldoende aannemelijk beweert uitgelokt te zijn of dat er anderszins ontlastende informatie aanwezig is, terwijl de informatie die relevant is voor de beoordeling van die bewering door de inlichtingendienst wordt achtergehouden, ontstaat er een risico op schending van artikel 6 EVRM. Uiteindelijk kan dan alleen openbaarmaking van de relevante informatie, zodat de verdediging en de zittingsrechter deze kunnen beoordelen, de mogelijkheid van een veroordeling met inachtneming van artikel 6 EVRM nog openhouden. Om te voorkomen dat het strafproces stuk loopt zal de afgeschermdde-getuigenprocedure dan bruikbaar zijn om precies zoveel informatie te verstrekken dat de bewering van de verdediging toetsbaar wordt.

H.5 Bestuursrechtelijke antiterrorisme maatregelen

De antiterrorismemaatregelen beperken zich niet tot het strafrecht. Onder andere ook het bestuursrecht wordt als bruikbaar middel gezien in de strijd tegen het terrorisme. Op dit terrein verdienen hier in elk geval twee belangrijke maatregelen bespreking. Allereerst is dat de voorstel-Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid en voorts de maatregel persoonsgericht verstoren. Op deze maatregelen gaan wij nu achtereenvolgens in.

5.1 Voorstel-Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid

a. Inhoud en strekking van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel *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* (Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid) ligt thans voor in de Eerste Kamer.³²⁰ De gewijzigde versie van het wetsvoorstel die daar in behandeling is staat in het navolgende centraal.³²¹ Bij goedkeuring zou de wet met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid in het bijzonder in het volgende voorzien.

- Individuele maatregelen (artikel 2-4): mogelijkheid tot oplegging door de minister van Binnenlandse Zaken van vrijheidsbeperkende maatregelen indien strafrechtelijk optreden niet, nog niet of niet langer mogelijk is, aan een persoon die op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. De volgende vrijheidsbeperkende maatregelen zijn daarbij mogelijk:
 - een verbod om zich te bevinden in de omgeving van bepaalde objecten of in bepaalde delen van Nederland (gebiedsverbod);
 - een verbod om zich te bevinden in de nabijheid van bepaalde personen (persoonsverbod);
 - een verplichting zich periodiek te melden bij de politie (meldingsplicht).
- Afwijzing en intrekking van beschikkingen (artikelen 5 en 6): mogelijkheid tot afwijzing of intrekking door bestuursorganen van een subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning indien de betrokkene in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan of indien ernstig gevaar bestaat dat de beschikking mede zal

³²⁰ Bij de Tweede Kamer ingediend op 16 mei 2006 en bij de Eerste Kamer op 20 maart 2007. *Kamerstukken* 30 566.

³²¹ *Kamerstukken I* 2006-2007, 30 566, A (Gewijzigd voorstel van wet).

worden gebruikt ten behoeve van terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan.

- Strafbaarstelling van het opzettelijk handelen in strijd met een opgelegde individuele maatregel met een daarbij toepasselijke strafbedreiging van twee jaar gevangenisstraf (artikel 7).
- Het aanmerken van voormeld strafbaar feit uit artikel 7 als een voorlopige hechtenis-feit in de zin van artikel 67 Sv (artikel 8).

Het doel van de wet zou zijn bij te dragen aan de bescherming van de nationale veiligheid.³²² Meer in het bijzonder gaat het daarbij om het voorkomen van terroristische activiteiten en daarmee samenhangende dreigingen tegen personen of goederen in een dusdanig vroegtijdig stadium dat strafrechtelijk optreden niet (bijvoorbeeld geen strafbaar feit), nog niet (bijvoorbeeld nog onvoldoende verdenking) of niet langer (na vrijspraak) mogelijk is.³²³ Omdat in deze stadia het strafrecht vanwege de aard ervan onvoldoende bruikbaar is ter voorkoming van terrorisme wordt met dit wetsvoorstel voor een bestuursrechtelijke aanpak gekozen.

b. Toetsing wetsvoorstel aan fundamentele rechten door Nederlandse rechter

Daar de Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid nog niet in werking is getreden, maar nog slechts een niet aangenomen wetsvoorstel betreft, heeft van toepassing ervan nog geen sprake kunnen zijn. Aldus heeft er ook nog geen gelegenheid voor de Nederlandse rechter kunnen zijn om de wet of de toepassing ervan aan fundamentele rechten te toetsen.

c. Toetsing wetsvoorstel aan fundamentele rechten door internationale instanties

Uiteraard betekent het gegeven dat de Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid nog niet is aangenomen, laat staan in werking getreden, dat het EHRM of een andere internationaal orgaan dat individuele klachten beoordeelt deze nog niet aan mensenrechtenbepalingen heeft kunnen toetsen.

Daarentegen besteedt de Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa wel uitgebreid aandacht aan het wetsvoorstel in zijn laatste rapport over Nederland. De commissaris kwalificeert het wetsvoorstel als “een andere controversiële maatregel” en formuleert verschillende

³²² Zie over het begrip “nationale veiligheid” vanuit het perspectief van fundamentele rechten: J.P. Loof, *Mensenrechten en staatsveiligheid: verenigbare grootheden?* (diss. Leiden), Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2005, p. 235-349.

³²³ *Kamerstukken II 2005-2006, 30 566, 3, p. 1 (MvT).*

bezwaren tegen de maatregelen waar in het voorstel beoogt te voorzien.³²⁴ Ten eerste oordeelt hij dat een gevangenisstraf van twee jaar bij het opzettelijk handelen in strijd met een opgelegde vrijheidsbeperkende maatregel disproportioneel is.³²⁵ Verder wijst hij erop dat de informatie die aanleiding voor de toepassing van een dergelijke maatregel geeft vaak afkomstig zal zijn van de Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (AIVD) en dat die informatie dan moeilijk toegankelijk kan zijn.³²⁶ Zorgwekkend vindt de commissaris ook dat deze maatregelen het recht op vrijheid van verplaatsing en het recht op respect voor het privéleven beperken, in het bijzonder omdat toepassing van deze maatregelen niet onder rechterlijke controle staan.³²⁷ Dat het individu na het opleggen van de maatregel nog wel beroep op de bestuursrechter kan doen, is in dit opzicht niet afdoende.³²⁸ Bijkomend probleem hierbij is dat de tekst van de voorgestelde bepalingen vaag en onduidelijk is. Bovendien zijn de voorgestelde individuele maatregelen toepasbaar op grond van feiten en omstandigheden naar aanleiding waarvan de toepassing van het reguliere strafrecht niet mogelijk is. De aanwending in Nederland van het bestuursrecht ten einde de fundamentele waarborgen van het strafrecht te omzeilen, acht de commissaris zorgwekkend.³²⁹ Dat is het vooral omdat gebruik van dergelijke bestuursrechtelijke maatregelen in een vroegtijdig stadium personen kan raken die niet de intentie hebben om gewelddadige acties na te streven. Vanwege de impact van de maatregelen op mensenrechten dringt de commissaris erop aan om het wetsvoorstel te heroverwegen, ten einde te garanderen dat zij volledig in overeenstemming zijn met de internationale mensenrechten standaarden en principes.³³⁰ Hoewel al deze bevindingen niet uitdrukkelijk worden ondersteund met een juridische analyse van toepasselijke mensenrechtenbepalingen, wijzen deze toch op een aantal belangrijke pijnpunten en impliceren zij harde kritiek op het wetsvoorstel.

³²⁴ Council of Europe, *Report by the Commissioner for Human Rights, Mr Thomas Hammarberg, on his visit to The Netherlands, 21-25 September 2008*, Strasbourg, 11 March 2009, CommDH(2009)2, par. 176. Overigens maakt de officiële reactie op deze kritiek duidelijk dat de Nederlandse regering van opvatting is dat de Nederlandse antiterrorismemaatregelen reeds voldoen aan de aanbevelingen van de Commissaris: zie bij het rapport 'Appendix 2: The Netherlands government's response to the report', par. 36-37; eveneens opgenomen in *Kamerstukken II 2008-2009*, 31 700 V, 95, p. 16-17 (par. 36-37).

³²⁵ Council of Europe, *Report by the Commissioner for Human Rights, Mr Thomas Hammarberg, on his visit to The Netherlands, 21-25 September 2008*, Strasbourg, 11 March 2009, CommDH(2009)2, par. 177.

³²⁶ Idem, par. 176.

³²⁷ Idem, par. 177; zie ook onderdeel *Executive Summary* onder X.

³²⁸ Idem, par. 172.

³²⁹ Idem, par. 172.

³³⁰ Idem, par. 177, en Recommendation 36.

Ook bij het VN Comité voor de Mensenrechten dat toeziet op het IVBPR is de voorgestelde Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid aan bod geweest. In antwoord op de vraag van het Comité om informatie daarover³³¹ is een zeer summiere beschrijving van de inhoud van het wetsvoorstel gegeven.³³² In reactie daarop merkt het Comité met zorg op dat gebiedsverboden en meldingsplichten door de minister van Binnenlandse Zaken zonder voorafgaande rechterlijke toetsing mogen worden opgelegd aan personen die betrokken zouden kunnen zijn bij terroristische activiteiten of zulke activiteiten steunen. Men wijst er daarbij op dat op overtreding van zo'n verbod of plicht een maximum van een jaar gevangenisstraf staat. Het Comité voor de Mensenrechten oordeelt dat Nederland het wetsvoorstel daarom zou moeten aanpassen, in die zin dat de maatregelen alleen bij een redelijke verdenking van een strafbaar feit toepasbaar zijn, en dat zulke maatregelen in overeenstemming zijn met het in het bijzonder het recht op vrijheid (artikel 9 IVBPR) en het recht op bewegingsvrijheid (artikel 12 lid 1 IVBPR).³³³

Voorts kwam het wetsvoorstel in beeld bij het Comité tegen Foltering dat toeziet op het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing.³³⁴ De vraag van het Committee om informatie over legislatieve, administratieve en andere maatregelen die ter bestrijding van terrorisme worden voorbereid of reeds in werking zijn, beantwoordde Nederland met een korte uiteenzetting van de inhoud van het wetsvoorstel.³³⁵ Tot een inhoudelijke reactie van het Committee daarop is het echter niet gekomen.³³⁶

Bij de andere VN-verdragscomités was de voorgestelde Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid geen voorwerp van discussie. Overigens impliceert het gegeven dat de Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid nog geen geldend recht is, vanzelfsprekend ook wat betreft de VN-comités dat deze maatregel nog niet in concrete zaken naar aanleiding

³³¹ Human Rights Committee, *List of issues to be taken up in connection with the Consideration of the fourth periodic report of the Netherlands* (49th Session, 2008), CCPR/C/NLD/Q/4, 25 November 2008, par. 3.

³³² Human Rights Committee, *Replies to the list of issues to be taken up in connection with the consideration of the fourth periodic report of the Netherlands*, CCPR/C/NLD/Q/4/Add.1, 5 June 2009, par. 7.

³³³ Human Rights Committee, *Concluding Observations, the Netherlands* (96th Session, 2009), CCPR/C/NLD/CO/4, 25 August 2009, par. 10.

³³⁴ Committee against Torture, *List of issues to be considered during the examination of the fourth periodic report of Netherlands* (38th Session, 2007), CAT/C/NET/Q/4/Rev. 1, 15 February 2007, par. 3.

³³⁵ Committee against Torture, *Written replies by the Government of The Netherlands to the list of issues* (38th Session, 2007), CAT/C/NET/Q/4/Rev.1/Add.1, 4 May 2007, Question 3, p. 4-5.

³³⁶ Committee against Torture, *Concluding Observations, the Netherlands* (38th Session, 2007), CAT/C/NET/CO/4, 3 August 2007.

van individuele klachten is kunnen worden beoordeeld. Er is derhalve geen jurisprudentie van de VN-comités over de voorgestelde wet beschikbaar. Wel was er voor het wetsvoorstel ook nog enige aandacht in het kader van de Universal Periodic Review bij de VN-Mensenrechtenraad.³³⁷ De Raad zelf ging echter ook op dit wetsvoorstel niet specifiek in, zodat daarvoor hooguit de algemene aanbevelingen aan Nederland relevant zijn.³³⁸ Zie daarvoor en voor de reactie van Nederland daarop paragraaf 4.1.c.

d. Beoordeling wetsvoorstel in licht van toepasselijke rechtspraak EHRM

Het voorstel tot de Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid krijgt in de kamerstukken relatief veel en in de literatuur behoorlijk wat aandacht vanuit de fundamentele rechten.

Het gebiedsverbod, het persoonsverbod en de meldingsplicht worden besproken in het licht van het recht op vrijheid in de zin van artikel 5 EVRM,

het recht op bewegingsvrijheid uit artikel 2 Vierde Protocol (P4) EVRM en uiteindelijk ook het recht op privéleven uit artikel 8 EVRM.³³⁹

Wat betreft de eerstgenoemde bepaling stelt de regering dat in casu geen sprake is “van vrijheidsberovende maatregelen in de zin van artikel 5 EVRM.”³⁴⁰ Dat geldt volgens de regering dus voor zowel het gebiedsverbod, het persoonsverbod en de meldingsplicht. Die conclusie wordt in de literatuur onderschreven.³⁴¹ Ook wij menen dat – ook al blijkt uit het recente arrest *Gillan and Quinton*³⁴² dat de reikwijdte van artikel 5 EVRM wellicht ruimer is dan wel wordt aangenomen – dat deze bepaling niet van toepassing is nu zelfs van een zeer kortdurende maar volledige vrijheidsbeperking in beginsel geen sprake is bij deze maatregel. Wij zullen deze bepaling hierna verder dan ook buiten beschouwing laten.

³³⁷ Human Rights Council, *Summary prepared by the Office of the High Commissioner for Human Rights, The Netherlands* (1st Session, 2008), A/HRC/WG.6/1/NLD/3, 13 March 2008, par. 33-34.

³³⁸ Human Rights Council, *Addendum. Response of the Kingdom of the Netherlands to the recommendations it received during the universal periodic review on 15 April 2008* (8th Session, 2009), A/HRC/8/31/Add.1, 25 August 2008, par. 40 (bij Recommendation 29).

³³⁹ Zie vooral Kamerstukken II 2005-2006, 30 566, 3, p. 10-13 en 16 (MvT).

³⁴⁰ *Idem*, p. 10 (MvT).

³⁴¹ C.L.G.F.H. Albers en R.J.N. Schlössels, ‘Terrorismebestrijding: het bestuursrecht aan zet, de rechtsstaat in gevaar?’, NJB 2006, p. 2527; A.J. Wierenga & J.G. Brouwer, ‘Bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid’, Tijdschrift Openbaar bestuur 2009, p. 5-11 (zie paragraaf ‘Houdbaarheid wet en grondrechten’).

³⁴² EHRM 12 januari 2010, *Gillan and Quinton v. the United Kingdom*, Appl. 4185/05, par. 56-57.

De regering acht het wel mogelijk dat het gebiedsverbod en de meldingsplicht (maar kennelijk niet het persoonsverbod) inbreuk maken op artikel 2 P4 EVRM. Indien dat inderdaad zo zou zijn hoeft de toelaatbaarheid van die inbreuk volgens de regering in beginsel niet af te stuiten op de voorwaarden gesteld in het derde lid van deze bepaling (namelijk de voorwaarden dat de inbreuk bij de wet is voorzien, in een democratische samenleving noodzakelijk is en een legitiem doel dient).³⁴³ In de literatuur wordt zonder meer aangenomen dat artikel 2 P4 EVRM hier van toepassing is. Bovendien komt daarin naar voren dat er wel degelijk risico's zijn dat toepassing van de maatregelen in concrete omstandigheden in strijd is met deze bepaling.³⁴⁴ Hieronder zullen wij nader aandacht daaraan besteden.

Aangaande het persoonsverbod (maar kennelijk niet het gebiedsverbod en de meldingsplicht) valt volgens de regering niet uit te sluiten dat de oplegging daarvan een inmenging betekent in het privéleven in de zin van artikel 8 lid 1 EVRM.³⁴⁵ Overigens zouden met name het gebiedsverbod en het persoonsverbod onder omstandigheden ook inbreuk kunnen maken op het recht op vrijheid van religie uit artikel 9 EVRM en het recht op vrijheid van vergadering en vereniging uit artikel 11 EVRM (bijvoorbeeld wanneer het verbod ziet op het bezoeken van een gebedshuis of geestelijk leider³⁴⁶). Hieronder zullen artikel 8 EVRM centraal stellen. Hetgeen wij daarover opmerken is – erop gelet dat de beperkingregimes van artikel 9 lid 2 en artikel 10 lid 2 in hoge mate gelijk zijn aan dat van artikel 8 lid 2 – in beginsel mutatis mutandis van toepassing op de situatie waarin sprake zou zijn van een beperking door individuele maatregelen van de vrijheden van religie en vergadering en vereniging. Omdat er over artikel 8 EVRM meer relevante jurisprudentie beschikbaar is dan over artikel 2 P4 EVRM, terwijl eerstgenoemde bepaling hiervoor al uitgebreid aan bod kwam voor het materiële strafrecht en het strafprocesrecht, zullen wij om redenen van doelmatigheid overigens eerst stilstaan bij artikel 8 EVRM en pas in de daaropvolgende subparagraaf bij artikel 2 P4 EVRM. De regering houdt er rekening mee dat de *intrekking* door een bestuursorgaan van een subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning inbreuk maakt op het recht op eigendom uit artikel 1 Eerste Protocol (P1) EVRM.³⁴⁷ Vervolgens lijkt men tot de conclusie te komen dat zo'n intrekking binnen

³⁴³ Kamerstukken II 2005-2006, 30 566, 3, p. 10-12 (MvT).

³⁴⁴ C.L.G.F.H. Albers & R.J.N. Schlössels, a.w., p. 2527-2528; A.J. Wierenga & J.G. Brouwer, a.w., (zie paragraaf 'Houdbaarheid wet en grondrechten'); M. Kuijer, *Van Lawless naar een rechtmatige bestrijding van terrorisme* (oratie VU), Wolf Legal Publishers: Nijmegen, 2005, p. 15-17.

³⁴⁵ Kamerstukken II 2005-2006, 30 566, 3, p. 12-13 (MvT).

³⁴⁶ Voorbeeld ontleent aan C.L.G.F.H. Albers en R.J.N. Schlössels, 'Terrorisbestrijding: het bestuursrecht aan zet, de rechtsstaat in gevaar?', NJB 2006, p. 2528-2529.

³⁴⁷ Kamerstukken II 2005-2006, 30 566, 3, p. 15-17 (MvT).

de voorwaarden van deze bepaling zal kunnen plaatsvinden. Ondertussen huldigt de regering het standpunt dat de weigering van een subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning in de regel géén problemen met artikel 1 P1 EVRM zal opleveren. Onder verwijzing naar EHRM 13 juni 1979, *Marckx v. Belgium*, Appl. 6833/74, par. 50, voert men daarvoor als reden aan dat “toekomstig, nog te verwerven eigendom niet onder het bereik van artikel 1” P1 EVRM valt.³⁴⁸ Hoewel dit opzichzelf juist is, betekent dat gelet op de jurisprudentie van het EHRM inzake artikel 1 P1 EVRM nog niet dat de weigering van een beschikking nooit inbreuk op het recht van eigendom kan maken. Daarom zal zowel de intrekking, de weigering als ook de niet-voortzetting van een subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning hierna kort aan bod komen vanuit deze bepaling.

Betreffende de procedurele rechtsbescherming tegen de toepassing van individuele maatregelen (gebiedsverbod, persoonsverbod en meldingsplicht) en de afwijzing en intrekking van beschikkingen, neemt de regering het onderbouwde standpunt in dat deze fase niet strafrechtelijk van aard is en dat daarin ook geen sprake is van een “criminal charge” in de zin van artikel 6 EVRM.³⁴⁹ Deze conclusie wordt door sommigen in de literatuur onderschreven,³⁵⁰ terwijl anderen op grond van een veel uitgebreidere analyse betogen dat rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat toepassing van dergelijke maatregelen wel een “criminal charge” inhoudt³⁵¹. Gelet op de uitgebreide behandeling in de kamerstukken en in de literatuur zullen wij op deze kwestie niet nader ingaan. Wel is er in het verlengde hiervan een vraag die enige aandacht verdient. Dat is de vraag of gebruikmaking van de in het wetsvoorstel voorziene maatregelen de presumpctie van onschuld uit artikel 6 lid 2 EVRM schendt, welk principe in beginsel slechts bij een “criminal charge” van toepassing is. Op dit principe zullen wij in het navolgende kort ingegaan.

Tot slot is in de literatuur nog betoogd dat het niet uitgesloten is dat het EHRM bij toetsing van de uitvoering van de maatregelen uit het wetsvoor-

³⁴⁸ Idem, p. 15 (MvT).

³⁴⁹ Idem, p. 13-14 (MvT).

³⁵⁰ C.L.G.F.H. Albers en R.J.N. Schlössels, ‘Terrorismebestrijding: het bestuursrecht aan zet, de rechtsstaat in gevaar?’, NJB 2006, p. 2527.

³⁵¹ Zie A.E.M. van den Berg & P.C.M. Heinen, ‘Wet Bibob en wetsvoorstel Bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid: te kort door de Straatsburgse bocht?’, *Gemeentestem* 2007, 7285, p. 611-621 (althans wat betreft de intrekking van een beschikking). Zie verder A.J. Wierenga & J.G. Brouwer, ‘Bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid’, *Tijdschrift Openbaar bestuur* 2009, (zie paragraaf ‘Houdbaarheid wet en grondrechten’) (die juist menen dat bij een individuele maatregel van een “criminal charge” sprake zou kunnen zijn).

stel een schending zou constateren van artikel 14 EVRM inzake het verbod van discriminatie in relatie tot verdragsrechten.³⁵² Overigens zou dan ook het algemeen verbod van discriminatie uit artikel 1 Twaalfde Protocol (P12) EVRM relevant zijn. Als zodanig geeft de voorgestelde wet naar ons idee geen aanleiding tot discriminatie. Weliswaar bevat de memorie van toelichting veel op de islam gerichte voorbeelden, maar steeds is daarbij duidelijk dat de wet zich richt op extremistische en/of gewelddadige aanhangers van deze religie van wie een terroristische dreiging uitgaat, en niet op moslims in het algemeen vanwege hun moslim zijn. Bovendien is de wet ook zeker niet voorbehouden tot alleen voormelde extremistische groep. De vraag of van discriminatie sprake zou zijn in een concreet geval zal dan ook afhankelijk zijn van de specifieke redenen voor toepassing van de maatregel in dat geval. Om die reden stellen wij deze kwestie hierna niet verder aan de orde.

d-1 Individuele maatregelen en het recht op privéleven (artikel 8 EVRM) en de vrijheden van religie (artikel 9 EVRM) en vergadering en vereniging (artikel 11 EVRM)

In relatie tot de individuele maatregelen van het gebiedsverbod, het persoonsverbod en de meldingsplicht is bezien vanuit artikel 8 EVRM vooral relevant dat deze bepaling mede bescherming beoogt te verschaffen van het recht op persoonlijke ontwikkeling en het recht om relaties met andere mensen en met de buitenwereld aan te gaan en te ontwikkelen.³⁵³ Gebiedsverboden, persoonsverboden en ook meldingsplichten kunnen gemakkelijk – maar niet noodzakelijk – aan de vrije uitoefening van deze rechten in de weg staan.

Bij een gebiedsverbod is daarvan in elk geval sprake indien zich in het gebied personen of organisaties bevinden waarmee de betrokkene een relatie heeft of daadwerkelijk zou willen ontwikkelen³⁵⁴ (dat kunnen bijvoorbeeld ook verenigingen of gebedshuizen zijn, in welk geval eveneens artikel 9 EVRM en/of artikel 11 EVRM kunnen spelen). Een persoonsverbod (in de memorie van toelichting ook wel aangeduid als contactverbod³⁵⁵) belemmert het onderhouden of aangaan van de relatie met de persoon waarop het verbod ziet alsmede met mensen die veelal in de omgeving van die persoon verkeren. Weliswaar lijkt het erop dat de maatregel alleen bedoeld is om personen te beschermen die juist geen relatie wensen met de

³⁵² C.L.G.F.H. Albers en R.J.N. Schlössels, 'Terrorisbestrijding: het bestuursrecht aan zet, de rechtsstaat in gevaar?', *NJB* 2006, p. 2528.

³⁵³ EHRM (GK) 4 december 2008, *S. and Marper v. the United Kingdom*, Appl. 30562/04, par. 67; EHRM 12 januari 2010, *Gillan and Quinton v. the United Kingdom*, Appl. 4185/05, par. 61.

³⁵⁴ Vgl. EHRM 6 december 2005, *İletmiş v. Turkey*, Appl. 29871/96, par. 42.

³⁵⁵ *Kamerstukken II* 2005-2006, 30 566, 3, p. 23 en 40 (MvT).

adressant van de maatregel,³⁵⁶ maar de tekst van de voorgestelde bepaling (artikel 2 lid 2, eerste zin en sub b) laat ruimte om de maatregel ook in te zetten teneinde juist gewilde – fysieke – contacten tussen personen te bemoeilijken (bijvoorbeeld tussen een geestelijk leider en bepaalde volgelingen; dan is ook artikel 9 EVRM toepasselijk).³⁵⁷ Overigens is het zeer de vraag of de autoriteiten de door personen gewilde omgang met elkaar mogen verbieden; in elk geval zou dit een zeer vergaande inbreuk maken op artikel 8 EVRM. Ten slotte kan ook een meldingsplicht het aangaan of onderhouden van relaties met anderen bemoeilijken, vooral indien de

meldingsplicht zeer frequent is en die anderen niet in de nabijheid verblijven van de plaats waar men zich steeds dient te melden.

Overigens zou artikel 8 EVRM in bijzondere omstandigheden ook nog relevant kunnen zijn voor het afwijzen en intrekken van beschikkingen over subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning. Dat zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn indien zodanige afwijzing of intrekking wezenlijke invloed heeft op de mogelijkheid om een beroep of bepaald werk te kunnen uitoefenen (artikel 9 EVRM en artikel 11 EVRM kunnen hierbij spelen wanneer de afwijzing of intrekking ziet op bijvoorbeeld een vereniging of een religieuze organisatie³⁵⁸). Omdat deze kwestie wel zeer specifiek is, terwijl onze uiteenzetting inzake het beroepsverbod reeds een redelijke indicatie geeft van de betekenis die artikel 8 EVRM ook in dit opzicht zou kunnen hebben, laten wij dit onderwerp verder rusten.³⁵⁹

Gelet op het bovenstaande gaan wij er van uit dat oplegging van individuele maatregelen in beginsel inbreuk op artikel 8 lid 1 EVRM zal maken. Dat het EHRM klachten over gebiedsverboden en meldingsplichten waarschijnlijk primair onder artikel 2 P4 EVRM zal onderzoeken, doet overigens niet af aan de toepasselijkheid hier van de voorwaarde uit artikel 8 EVRM.³⁶⁰ Aldus zal de inbreuk – de maatregel – ingevolge artikel 8 lid 2 EVRM bij wet moeten

³⁵⁶ Idem, p. 25 (zie ook p. 38) (MvT): “Deze maatregel dient ter bescherming van personen voor wie bescherming is vereist.” Zie ook Kamerstukken I 2007-2008, 30 566, C, p. 2-3 (MvA)

³⁵⁷ In Kamerstukken I 2006-2007, 30 566, A (Gewijzigd voorstel van wet) luidt artikel 2 lid 2, eerste zin en sub b: “Een maatregel kan bestaan uit een of meer van de volgende verplichtingen: a. [...]; b. zich te houden aan een verbod om zich te bevinden in de nabijheid van een of meer bepaalde personen; c. [...]”

³⁵⁸ Vgl. EHRM 8 juli 2008, *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas v. Austria*, Appl. 40825/98, par. 62; EHRM 5 oktober 2006, *Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia*, Appl. 72881/01, par. 58, 71 and 97-98.

³⁵⁹ Zie hierboven paragraaf 3.2.d-v.

³⁶⁰ Zie o.a. EHRM 10 juli 2008, *Hajibeyli v. Azerbaijan*, Appl. 16528/05, par. 34; EHRM 4 juni 2002, *Olivieira v. the Netherlands*, Appl. 33129/96, par. 69.

zijn voorzien, noodzakelijk moeten zijn in een democratische samenleving en een door het EVRM erkend legitiem doel moeten nastreven.³⁶¹

Eerst de voorwaarde dat de beperking bij wet moet zijn voorzien. Toepassing van de maatregelen binnen de door de wet gegeven kaders zou impliceren dat die toepassing een basis in de wet heeft. Maar ook nu gelden kwaliteitseisen: de wet zal toegankelijk en voorzienbaar moeten zijn. Mocht de voorgestelde Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid worden aangenomen, dan zal de wet met publicatie ervan in het Staatsblad voldoende toegankelijk zijn. De vraag is dan ook vooral of de wet voldoende voorzienbaar is.

Voor die vraag is relevant dat elk van de maatregelen oplegbaar is zonder dat sprake is van een verdenking tegen degene aan wie de maatregel wordt opgelegd. Het arrest *Gillan and Quinton* lijkt – zoals reeds opgemerkt – te impliceren dat inbreuken op artikel 8 EVRM met het oog op de nationale veiligheid of het voorkomen van criminaliteit ook kunnen zijn toegestaan zonder dat er een verdenking bestaat.³⁶² Maar gemakkelijk is dat niet.³⁶³ In elk geval zal de toepasselijke regeling bij het ontbreken daarin van een verdenkingsvereiste, ter compensatie daarvan moeten voorzien in alternatieve materiële voorwaarde. Het hof stelt tamelijk strenge condities aan dat alternatief. Zo is het dan onvoldoende wanneer de toepassing van de inbreuk op artikel 8 EVRM slechts verbonden is aan de voorwaarde dat degene die de inbreuk maakt of toelaat dit “nuttig acht voor het voorkomen van terrorisme”.³⁶⁴ Het EHRM maakt duidelijk dat ten minste zal moeten worden voorzien in een voorwaarde die dwingt tot een proportionaliteitsafweging en het geeft aan dat het in de wet opnemen van een vereiste van noodzakelijkheid in dit opzicht adequaat kan zijn. Indien de wet de toepassing van inbreuken op artikel 8 EVRM zonder het bestaan van een verdenking niet van een werkelijk inhoudelijke proportionaliteitsafweging afhankelijk maakt, dan kan dit betekenen – zoals in de zaak-*Gillan and Quinton* – dat reeds de wet zelf onvoldoende voorzienbaar is, zodat toepassing ervan per definitie in strijd met het recht op privéleven zal zijn.

Wat betekent dit voor het voorstel Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid? Door de Commissaris voor de Rechten van de Mens (zie boven) en

³⁶¹ Zie over deze voorwaarden nader paragraaf 3.2.d-v.

³⁶² EHRM 12 januari 2010, *Gillan and Quinton v. the United Kingdom*, Appl. 4185/05, par. 76-87 (geen verdenking, toch nog uitgebreide toetsing of inbreuk toelaatbaar was); zie hiervoor ook paragraaf 4.1.d-iv (onder: Voorzienbaarheid en het begrip “aanwijzingen” bij de bijzonder opsporingsbevoegdheden).

³⁶³ EHRM, *Gillan and Quinton*, a.w., par. 83 en 86.

³⁶⁴ Idem, par. 80 in de context van par. 76-87.

ook in de literatuur is er reeds op gewezen dat de bepalingen in het wetsvoorstel vaag en onduidelijk zijn.³⁶⁵ Allereerst verdient opmerking dat hoewel voor oplegging van de individuele maatregelen geen verdenking criterium geldt, artikel 2 lid 1 van de wet toch wel in een individualiserend criterium voorziet. De maatregel is immers slechts oplegbaar aan “een persoon die op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan”. Volgens de memorie van toelichting gaat het hierbij niet om een enkele gedraging, maar om een samenstel van gedragingen waaruit een bepaald patroon naar voren komt.³⁶⁶ Dit impliceert een nadere inhoudelijke verzwaring van het criterium. Niettemin dient men zich hierbij goed te realiseren dat zowel elk van de gedragingen afzonderlijk als het patroon volstrekt legaal kunnen zijn en aldus absoluut geen strafbaar feit (of voorbereiding of poging daarvan) hoeven te behelzen. Voorts is krachtens artikel 2 lid 1 voor oplegging vereist dat dit “noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid”. Naar Nederlands recht duidt het begrip noodzakelijkheid vooral op een subsidiariteitseis: de maatregel mag worden aangewend indien er geen minder ingrijpende mogelijkheid beschikbaar is waarmee hetzelfde doel kan worden gerealiseerd. Alleen een subsidiariteitstoets lijkt echter onvoldoende. Het EVRM verlangt een proportionaliteitstoets. Aannemelijk is dat die ook nu vereist dat een redelijke balans tussen het algemeen belang en het belang van het individu wordt getroffen,³⁶⁷ al is het alleen maar om dat anders later immers per definitie ook niet de “noodzakelijk in een democratische samenleving”-toets zal kunnen worden doorstaan.³⁶⁸ Verder telt dat alleen de minister de maatregelen kan opleggen, hetgeen reeds praktisch-procedureel gezien een zekere beperking voor het op grotere schaal toepassen van dergelijke maatregelen impliceert. Daarnaast is relevant dat tegen het besluit tot het opleggen van de maatregelen in het concrete geval beroep bij de rechter openstaat.³⁶⁹ Gelet op deze stand van zaken menen wij dat het onwaarschijnlijk is dat de bepalingen inzake het opleggen van individuele maatregelen bij toetsing door het Hof reeds als zodanig onvoldoende voorzienbaar (“foreseeability”) in de zin van artikel 8 lid 2 EVRM zouden worden geacht. Voor zover

³⁶⁵ C.L.G.F.H. Albers en R.J.N. Schlössels, ‘Terrorismebestrijding: het bestuursrecht aan zet, de rechtsstaat in gevaar?’, *NJB* 2006, p. 2527.

³⁶⁶ *Kamerstukken II* 2005-2006, 30 566, 3, p. 11 (MvT).

³⁶⁷ EHRM 12 januari 2010, *Gillan and Quinton v. the United Kingdom*, Appl. 4185/05, par. 82, in relatie tot o.a. EHRM (GK) 4 december 2008, *S. and Marper v. the United Kingdom*, Appl. 30562/04, par. 118 en 125, en voorts EHRM 26 maart 1987, *Leander v. Sweden*, Appl. 9248/81, par. 59.

³⁶⁸ EHRM 12 januari 2010, *Gillan and Quinton v. the United Kingdom*, Appl. 4185/05, par. 82, in relatie tot EHRM (GK) 4 december 2008, *S. and Marper v. the United Kingdom*, Appl. 30562/04, par. 118 en 125.

³⁶⁹ Vgl. het manco besproken in EHRM, *Gillan and Quinton*, a.w., par. 82.

de minister binnen de kaders van de wet blijft zal bovendien ook de toepassing daarvan voorzienbaar zijn.

Dan de tweede voorwaarde. Het is evident dat de individuele maatregelen beogen bij te dragen aan de nationale veiligheid en het voorkomen van terroristische criminaliteit. Daarom en mede gelet op de rechtspraak over deze voorwaarde is het ook nu zeer onwaarschijnlijk dat het Hof zou oordelen dat de maatregelen geen legitiem doel in de zin van artikel 8 lid 2 EVRM dienen.

Ten slotte nog enkele opmerkingen over de voorwaarde dat de inbreuk – hier de toepassing van een individuele maatregel – noodzakelijk in een democratische samenleving dient te zijn. Of hiervan sprake is zal zoals altijd sterk afhangen van de concrete feiten en omstandigheden. In elk geval volgt uit deze voorwaarde dat het vervuld zijn van de door de wet gestelde voorwaarden door concrete feiten en omstandigheden wordt onderbouwd. Dat betekent dus dat bij toepassing van een individuele maatregel uit feiten en omstandigheden moet blijken dat het daadwerkelijk gaat om “een persoon die op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan” en dat oplegging van de maatregel aan die persoon “noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid”. Anders dan de memorie van toelichting suggereert, impliceert de “noodzaak om op te treden tegen de dreiging van de zijde van terroristische groeperingen” nog niet per se dat er ook in verband met het desbetreffende individu “een pressing social need” tot toepassing van de maatregel is.³⁷⁰ Proportionaliteit in zijn algemeenheid is niet voldoende, er zal een proportionaliteitstoets moeten plaatsvinden in het concrete geval, zij het dat die enigszins abstract van aard mag blijven. Hierbij dient men er rekening mee te houden dat de gedragingen van betrokkene (zowel elk daarvan afzonderlijk als het patroon daarvan) volstrekt legaal kunnen zijn en aldus absoluut geen strafbaar feit (of voorbereiding of poging daarvan) hoeven te behelzen. Proportionaliteit is overigens niet alleen vereist op het moment van oplegging van de maatregel maar gedurende de hele periode van gelding ervan. Dit betekent niet dat die proportionaliteit voortdurend getoetst dient te worden, maar wel dat dit met enige regelmaat gebeurt. In beginsel zal de minister bij elke verlenging van de maatregel (ingevolge artikel 3 lid 1 en lid 2: voor maximaal drie maanden tot in totaal twee jaar) dan ook moeten bezien of nog altijd aan de voorwaarden voldaan is. Overigens beoogt artikel 3 lid 5 in dit opzicht een

³⁷⁰ *Kamerstukken II 2005-2006*, 30 566, 3, p. 11 (MvT). Die suggestie wordt ook niet geheel weggelaten door *Kamerstukken II 2005-2006*, 30 566, 4, p. 5 (Advies Raad van State en nader rapport).

waarborg te bieden door te bepalen: “Een opgelegde maatregel wordt in ieder geval ingetrokken zodra deze niet langer noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid.” Al met al bestaat er dus met name een risico dat toepassing van de individuele maatregelen in strijd komt met artikel 8 EVRM wanneer de concrete feiten en omstandigheden de door de wet gestelde toepassingsvoorwaarden onvoldoende substantieel ondersteunen, wanneer van een daadwerkelijke en voldoende concrete proportionaliteits-toetsing geen sprake is of wanneer de maatregel alsnog wordt voortgezet zonder dat daaraan hernieuwde afwegingen ten grondslag liggen.

d-II Individuele maatregelen en het recht op bewegingsvrijheid (artikel 2 P4 EVRM)

Voor het recht op bewegingsvrijheid in de zin van artikel 2 Vierde Protocol (P4) EVRM geldt een beperkingsregime dat in hoge mate overeenstemt met het bepaalde in artikel 8 lid 2 EVRM. Veel van het zojuist bepaalde is hier dan ook van toepassing en navolgende uiteenzetting zal daarop voortbouwen.

Artikel 2 P4 EVRM garandeert voor legaal op het grondgebied verblijvende personen het recht zich vrijelijk te verplaatsen en vrijelijk een verblijfplaats te kiezen (lid 1) en voor een ieder om het land waar men verblijft – met inbegrip van het eigen land – te verlaten. Van inbreuk op het recht op bewegingsvrijheid was in elk geval sprake bij: een gebiedsverbod;³⁷¹ plicht om zich bij de politie te melden bij wijziging woonadres of overnachting elders;³⁷² plicht om de woonplaats niet zonder toestemming te verlaten;³⁷³ verbod om te verhuizen;³⁷⁴ het moeten afstaan van het paspoort of ander identiteitsdocument;³⁷⁵ en de belemmering om een bepaald land in te gaan.³⁷⁶ Hoewel het EHRM het verbod om de woonplaats te verlaten wat betreft artikel 2 P4 EVRM als een “minimal intrusive” maatregel beschouwt – althans in elk geval wanneer deze wordt toegepast tegen een verdachte als alternatief voor voorlopige hechtenis³⁷⁷ – dient gelet op deze voorbeelden te worden aangenomen dat een gebiedsverbod en mogelijk ook een persoonsverbod en een meldingsplicht inbreuk op het recht op bewegingsvrijheid maken.

³⁷¹ EHRM 4 juni 2002, *Oliveira v. the Netherlands*, Appl. 33129/96, par. 39; EHRM 4 juni 2002, *Landvreugd v. the Netherlands*, Appl. 37331/97, par. 46.

³⁷² EHRM 5 oktober 2006, *Bolat v. Russia*, Appl. 14139/03, par. 65.

³⁷³ Vgl. EHRM 14 december 2004, *Fedorov & Fedorova v. Russia*, Appl. 31008/02, par. 2;

EHRM 10 juli 2008, *Hajibeyli v. Azerbaijan*, Appl. 16528/05, par. 58.

³⁷⁴ EHRM 6 juli 2004, *Nagy v. Hungary*, Appl. 6437/02, par. 5.

³⁷⁵ EHRM 6 december 2005, *İletmiş v. Turkey*, Appl. 29871/96, par. 42-43; EHRM 13 november 2003, *Napijalo v. Croatia*, Appl. 66485/01, par. 69.

³⁷⁶ Vgl. EHRM 22 november 2005, *Gartukayev v. Russia*, Appl. 71933/01, par. 18-22.

³⁷⁷ Zie EHRM 10 juli 2008, *Hajibeyli v. Azerbaijan*, Appl. 16528/05, par. 60; EHRM 13 oktober 2005, *Fedorov & Fedorova v. Russia*, Appl. 31008/02, par. 41.

Beperkingen van deze rechten zijn toegelaten voor zover weer aan de drie klassieke voorwaarden is voldaan. De beperkingen moeten dus bij de wet zijn voorzien, in een democratische samenleving noodzakelijk zijn en ten minste één van de in artikel 2 lid 3 P4 EVRM genoemde legitieme doelen nastreven.

Puur gelet op voorgaande bespreking inzake artikel 8 EVRM is het onwaarschijnlijk dat de bepalingen inzake het opleggen van individuele maatregelen bij toetsing door het Hof reeds als zodanig onvoldoende voorzienbaar (“foreseeability”) in de zin van artikel 2 P4 EVRM zouden worden geacht. Maar het is de vraag of hetgeen voor eerstgenoemde bepaling van toepassing is ook geldt voor laatstgenoemde. Zeer wel verdedigbaar is immers dat het Hof de beperking die uitgaat van een individuele maatregel wat betreft het recht op bewegingsvrijheid ernstiger acht dan in relatie tot het recht op privéleven. Indien dat zo is zou het daaraan hogere eisen kunnen stellen, zoals het Hof in het algemeen doet wanneer inbreuken verstrekkender zijn. De vraag of dit inderdaad het geval is valt niet gemakkelijk te beantwoorden.

Enige indicatie geven niettemin de zaken-*Labita* en -*Raimondo*, waarin het Hof Italiaanse wetgeving in overeenstemming met het “bij de wet voorzien”-vereiste acht. Ingevolge die wetgeving kunnen individuele preventieve maatregelen worden opgelegd aan: “*persons presenting a danger for security and public morality* (misura di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità), *anyone who is regularly and notoriously involved in illicit dealings* (che sono abitualmente e notoriamente dediti a traffici illeciti) *and individuals who, by reason of their behaviour and style of life* (tenore di vita), *must be considered as habitually living, even in part, on the proceeds of crime or on the rewards of complicity therein* (con il favoreggiamento), *or whose outward conduct gives good reason to believe that they have criminal tendencies* (che, per le manifestazioni cui abbiamo dato luogo, diano fondato motivo di ritenere che siano proclivi a delinquere).”³⁷⁸ En in de Nederlandse zaak-*Landvreugd* oordeelt het EHRM het opleggen door de burgemeester van een gebiedsverbod/verwijderingbevel voor 14 dagen op basis van artikel 172 en 175 Gemeentewet uiteindelijk in casu voldoende voorzienbaar en ook overigens “bij de wet voorzien”.³⁷⁹ Het Hof oordeelt dat de bepalingen “nogal algemeen” zijn geformuleerd. Maar uiteindelijk merkt het de oplegging van de verboden/bevelen toch als voldoende “voorzienbaar” aan, vooral omdat betrokkene enige tijd voor de toepassing van het gebiedsverbod/verwijderingbevel voor 14 dagen een duidelijke waarschuwing kreeg

³⁷⁸ EHRM (GK) 6 april 2000, *Labita v. Italy*, Appl. 26772/95, par. 194 en 103-109; EHRM 22 februari 1994, *Raimondo v. Italy*, Appl. 12954/87, par. 39-40 en 16.

³⁷⁹ EHRM 4 juni 2002, *Oliveira v. the Netherlands*, Appl. 33129/96, par. 47-59. Zie ook (maar dan over artikel 219-oud Gemeentewet): EHRM 4 juni 2002, *Landvreugd v. the Netherlands*, Appl. 37331/97, par. 54-66.

over de dreigende toepassing van het verbod/bevel in geval van verder orde verstorend gedrag. Daarnaast weegt het EHRM mee dat er waarborgen tegen misbruik van de bevoegdheid bestonden: betrokkene kon tegen oplegging van het verbod/bevel bezwaar maken en vervolgens daarover nog bij de rechter klagen.

Wat betekent dit voor de individuele maatregelen uit de voorgestelde Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid? Die bepalingen zijn niet veel vager dan de Italiaanse bepaling en de artikelen 172 en 175 Gemeentewet. Bovendien staat ook tegen toepassing van individuele maatregelen beroep op de rechter open. Dat is van wezenlijk belang. Te meer nu ook uit andere zaken dan hiervoor genoemd blijkt dat het Hof een inbreuk op het recht op bewegingsvrijheid eerder als “bij de wet voorzien” zal aanvaarden wanneer deze aan de rechter kan worden voorgelegd.³⁸⁰ Zo bezien blijft het onwaarschijnlijk dat de bepalingen inzake het opleggen van individuele maatregelen bij toetsing door het Hof reeds als zodanig onvoldoende voorzienbaar (“foreseeability”) in de zin van artikel 2 P4 EVRM zouden worden geacht.

Maar ook hiermee is nog altijd niet alles gezegd. Er ligt zelfs nog een zeer wezenlijk punt. Dat punt is dat de individuele maatregelen waarin de Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid beoogt te voorzien alle ook toepasselijk zijn op personen wier gedragingen (zowel afzonderlijk als het patroon daarvan) volstrekt legaal kunnen zijn en aldus absoluut geen strafbaar feit (of voorbereiding of poging daarvan) behelzen. Het is een wezenlijk – en mogelijk zelfs: cruciaal – verschil met voormelde zaken. Daarin gaat het immers om personen jegens wie er vanwege feitelijk bewijs en hun gedrag en levensstijl goede reden is om aan te nemen dat zij de gewoonte hebben om van wederrechtelijk verkregen vermogen te leven, of gewoonte criminelen zijn of bepaalde ernstige strafbare feiten hebben gepleegd (*Labita* en *Raimondo*³⁸¹) en om personen die zich schuldig maken aan het herhaaldelijk veroorzaken van overlast en het plegen van strafbare feiten (*Olivieira* en *Landvreugd*³⁸²). Voor zover wij hebben kunnen nagaan heeft het EHRM inbreuken op artikel 2 P4 EVRM verder slechts toelaatbaar geacht wanneer deze zagen op personen die op de een of andere manier onder

³⁸⁰ Zie bijv. EHRM 26 november 2009, *Gochev v. Bulgaria*, Appl. 34383/03, par. 47.

³⁸¹ Zie bijv. EHRM (GK) 6 april 2000, *Labita v. Italy*, Appl. 26772/95, par. 63-76, 103-109 (betrokkene stond onder verdenking, maar maatregel bleef v.t.p. na vrijspraak; i.c. schending); EHRM 22 februari 1994, *Raimondo v. Italy*, Appl. 12954/87, par. 39 (voor deel maatregel geen schending; overigens stond betrokkene ook onder verdenking en liepen tegen hem procedures tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel).

³⁸² EHRM 4 juni 2002, *Olivieira v. the Netherlands*, Appl. 33129/96, par. 10 (drugsoverlast; geen schending); EHRM 4 juni 2002, *Landvreugd v. the Netherlands*, Appl. 37331/97, par. 10 (drugsoverlast; geen schending).

strafrechtelijke verdenking staan,³⁸³ die wezenlijke schulden hebben of in een faillissement zijn verwickeld³⁸⁴ of die zich aan militaire dienstplicht trachten te onttrekken³⁸⁵. In elk geval hebben wij geen zaak kunnen vinden waarin het Hof een inbreuk toelaatbaar oordeelde in een situatie die enigszins gelijk is aan die waarop de voorgestelde Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid ziet.

Wel is het zo dat het EHRM in – opnieuw – de zaak-*Labita* uitdrukkelijk de mogelijkheid openhoudt dat preventieve bewegingsvrijheid beperkende maatregelen worden toegepast jegens iemand die inmiddels is vrijgesproken. Maar ook dat stelt de voorgestelde wet nog niet veilig. Het Hof overweegt namelijk dat “een vrijspraak niet noodzakelijk de grond voor dergelijke maatregelen wegneemt aangezien het verzamelde bewijsmateriaal weliswaar onvoldoende voor een veroordeling kan zijn, maar niettemin een redelijke angst kan rechtvaardigen dat de betrokkene in de toekomst opnieuw strafbare feiten zal begaan”. Maar in geval van de voorgestelde Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid wordt zelfs daarvan geen sprake te zijn, nu deze ook toepasbaar is tegen personen die zich nog in het geheel niet met illegale of de openbare orde verstorende activiteiten hebben bezig gehouden (en zich daarmee mogelijk ook nooit zullen bezighouden). Hoe het Hof hiermee zal omgaan is moeilijk te zeggen. Maar gelet op de wezenlijkheid van deze kwestie menen wij dat er een niet verwaarloosbaar risico bestaat dat het EHRM de voorgestelde Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid bij een eventuele toetsing als zodanig onvoldoende voorzienbaar (“foreseeability”) in de zin van artikel 2 P4 EVRM zou achten. Daarbij komt dat ook de Commissaris voor de Rechten van de Mens – zie hiervoor paragraaf 5.1.c – op heroverweging van de maatregelen aandringt, onder meer omdat de formulering ervan vaag en onduidelijk is en deze met omzeiling van fundamentele waarborgen toepasbaar zijn in situaties waarin toepassing van het reguliere strafrecht niet mogelijk is. Daardoor kan het EHRM eerder genegen zijn om een schending aan te

³⁸³ Zie bijv. EHRM 10 juli 2008, *Hajibeyli v. Azerbaijan*, Appl. 16528/05, par. 58-69 (schending); EHRM 7 december 2006, *Ivanov v. Ukraine*, Appl. 15007/02, par. 95 (schending); EHRM 22 november 2005, *Antononkov v. Ukraine*, Appl. 14183/02, par. 52-67 (geen schending); EHRM 14 december 2004, *Fedorov & Fedorova v. Russia*, Appl. 31008/02, par. 35-47 (geen schending).

³⁸⁴ Zie o.a. EHRM 17 juli 2003, *Luordo v. Italië*, Appl. 32190/96, par. 92-97 (schending); EHRM 26 november 2009, *Gochev v. Bulgaria*, Appl. 34383/03, par. 40-57; EHRM 23 maart 2006, *Campagnano v. Italy*, Appl. 77955/01, par. 35-39 (geen schending).

³⁸⁵ Zie verwijzingen in EHRM 21 december 2006, *Bartik v. Russia*, Appl. 55565/00, par. 38 (schending).

nemen.³⁸⁶ Niettemin wijzen wij er ten slotte nog op dat het risico dat het EHRM een schending aanneemt, lijkt te kunnen worden verminderd – maar daarmee nog niet afdoende wordt geneutraliseerd – indien de persoon waaraan de individuele maatregelen wordt opgelegd enige tijd daarvoor van de dreiging van de maatregel op de hoogte wordt gesteld en daarmee de mogelijkheid krijgt diens gedrag aan te passen. Het is echter de vraag of een waarschuwing ook betekenis kan hebben daar waar van strafbaar of orde verstorend gedrag nog volstrekt geen sprake is. Wat zijn dan immers de gedragsaanpassingen die de autoriteiten mogen verlangen en die de betrokkenen zou moeten doorvoeren?³⁸⁷

Nauwelijks of niet problematisch is de tweede voorwaarde, dat de beperking van de bewegingsvrijheid – hier de individuele maatregel – een erkend legitiem doel dient te dienen. Ook als het gaat om nationale veiligheid accepteert het EHRM gemakkelijk dat een beperking van het recht op bewegingsvrijheid met het oog daarop plaatsvindt.³⁸⁸ In dit opzicht lijkt de voorgestelde Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid dan ook in overeenstemming met het EVRM te zijn.

Ook de voorwaarde dat de beperking noodzakelijk dient te zijn in een democratische samenleving zal weer moeten zijn vervuld. Een eerste punt dat hier aandacht verdient is dat naarmate de lengte van de periode waarvoor de maatregel geldt langer is, het Hof deze eerder als niet noodzakelijk zal aanmerken.³⁸⁹ Uiteraard geldt er geen maximum periode, omdat de aanvaardbaarheid voor een langere periode mede afhankelijk zal zijn van onder meer de ingrijpendheid van de maatregel zelf en de redenen waarvoor die wordt toegepast. Urgenter is dat het ook in relatie tot deze voorwaarden de vraag is of toepassing van individuele maatregelen tegen personen die zich nog in het geheel niet met illegale of de openbare orde versturende activiteiten hebben bezig gehouden een eventuele toets door het EHRM zal kunnen doorstaan. Voor het overige verwijzen wij naar de bespreking in het kader van artikel 8 EVRM.

³⁸⁶ Vgl. EHRM (GK) 19 februari 2009, *A. v. the United Kingdom*, Appl. 3455/05, par. 103-104, 113 en 198; EHRM 13 april 2010, *Tehrani v. Turkey*, Appl. 32940/08, par. 50 (in beide zaken stelt Hof schendingen vast).

³⁸⁷ Vgl. paragraaf 5.2.d.

³⁸⁸ Zie EHRM 21 december 2006, *Bartik v. Russia*, Appl. 55565/00, par. 42-43.

³⁸⁹ Zie bijv. EHRM 10 juli 2008, *Hajibeyli v. Azerbaijan*, Appl. 16528/05, par. 61-63; EHRM, *Bartik, a.w.*, par. 51; EHRM 7 december 2006, *Ivanov v. Ukraine*, Appl. 15007/02, par. 95.

d-III Afwijzing en intrekking van beschikkingen en het recht op eigendom
(artikel 1 P1 EVRM)

Het begrip “eigendom” in artikel 1 P1 EVRM is zeer ruim bedoeld en het wordt ook zeer extensief uitgelegd en toegepast door het EHRM. Aldus is het recht op eigendom niet beperkt tot fysieke goederen, maar omvat het bijvoorbeeld ook rechten, belangen en onder omstandigheden vorderingen.³⁹⁰ Als hoofdcriterium om te bepalen of iets eigendom in de zin van artikel 1 P1 EVRM is geldt of daaraan economische waarde of economisch belang toekomt.³⁹¹ Om van eigendom te kunnen spreken zal er minimaal een recht op een werkelijk economisch voordeel moeten zijn. Daarbij hoeft dat voordeel overigens nog niet per se te zijn toegekend. Eigendom kan er ook zijn in geval van rechten die later, wanneer aan bepaalde voorwaarden is voldaan, pas kunnen worden geëffectueerd.³⁹²

Door de regering en in de literatuur wordt volgens ons terecht aangenomen dat in elk geval het intrekken door bestuursorganen van een subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning inbreuk op artikel 1 Eerste Protocol (P1) EVRM kan maken.³⁹³ Op zichzelf dient er voor de toepasselijkheid van dit artikel in beginsel ten minste sprake te zijn van een “afdwingbare vordering”.³⁹⁴ Niettemin lijkt het erop dat ook de weigering van een subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning onder exceptionele omstandigheden inbreuk op deze bepaling kan maken. Dat lijkt in het bijzonder te gelden wanneer betrokkene reeds de nodige activiteiten heeft ontplooid op grond waarvan hij gelet op de stand van het recht ten minste een redelijke en legitieme verwachting tot een gunstige beschikking kon hebben,³⁹⁵ terwijl het weigeren van die beschikking van serieuze invloed op de economische positie van betrokkene is. Aldus gold bijvoorbeeld de weigering om de klagers in de zaak-Van Marle e.a. in het Nederlandse accountantsregister in te schrijven nadat de wet een dergelijke inschrijving voortaan vereiste als een inbreuk op artikel 1 P1 EVRM.³⁹⁶ In dat geval zal in beginsel echter geen sprake zijn van eigendomsontnemning (artikel 1, eerste

³⁹⁰ EHRM 23 februari 1995, *Gasus Dosier- und Fördertechnik GmbH v. the Netherlands*, Appl. 15375/89, par. 53.

³⁹¹ EHRM 18 september 2007, *Paeffgen GmbH t. Germany*, Appl. 25379/04, par. 1; EHRM 7 juli 1989, *Tre Traktörer Aktiebolag t. Zweden*, Appl. 10873/84, par. 53.

³⁹² EHRM (GK) 29 maart 2010, *Depalle v. France*, Appl. 34044/02, par. 62-63.

³⁹³ *Kamerstukken II 2005-2006*, 30 566, 3, p. 15-17 (MvT); en uit de literatuur vooral A.E.M. van den Berg & P.C.M. Heinen, ‘Wet Bibob en wetsvoorstel Bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid: te kort door de Straatsburgse bocht?’, *Gemeentestem 2007*, 7285, p. 618.

³⁹⁴ EHRM 11 april 2006, *Levänen v. Finland*, Appl. 34600/03, par. B.

³⁹⁵ EHRM (GK) 29 maart 2010, *Depalle v. France*, Appl. 34044/02, par. 63.

³⁹⁶ EHRM 26 juni 1986, *Van Marle v. the Netherlands*, Appl. 8543/79, par. 39-44. Zie ook EHRM 24 mei 2005, *Buzescu v. Romania*, Appl. 61302/00, par. 81-83.

alinea, tweede zin, P1 EVRM), maar van eigendomsregulering (artikel 1, tweede alinea, P1 EVRM).³⁹⁷ Hetzelfde geldt in geval van intrekking van een vergunning³⁹⁸ of het niet verlengen daarvan³⁹⁹.

Gelet op het zojuist gestelde gaan wij ervan uit dat zowel de weigering, intrekking als niet-verlenging van een subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning een inbreuk op artikel 1 P1 EVRM kan impliceren, en dat in dat geval in beginsel sprake is van eigendomsregulering. Dit betekent dat dan zal moeten worden voldaan aan de voorwaarden uit artikel 1, tweede alinea, P1 EVRM en de Straatsburgse jurisprudentie daarover. Dit betekent dat de weigering, intrekking of niet-verlenging – ingeval die inbreuk maakt op het recht op eigendom – om toelaatbaar te kunnen zijn een wettelijke basis dient te hebben,⁴⁰⁰ in overeenstemming met het algemeen belang dient te zijn (en dus een legitiem doel dient te hebben)⁴⁰¹ en in een redelijke proportionaliteitsverhouding tot dat beoogde doel dienen te staan (“fair balance test”)⁴⁰². In geval sprake is van een legitiem doel (i.h.b. een algemeen belang) dan laten zowel artikel 1 P1 als het EHRM de staat veel beoordelingsvrijheid (een “wide margin of appreciation”) toe om in het kader van dat doel inbreuk op het recht op eigendom te maken. Daarbij heeft de staat zowel veel vrijheid om te kiezen welk inbreukmakend middel het inzet als om zelf te bepalen of de gevolgen van die inzet gerechtvaardigd zijn op grond van het algemeen belang met het oog op het na te streven doel. Als maatregelen die inbreuk maken op het recht op eigendom door de wetgever noodzakelijk worden geacht dan worden ze doorgaans ook als zodanig aanvaard door het EHRM. Dat is vooral anders wanneer de betrokkene door een “persoonlijk en excessief nadeel” (“individual and excessive burdens”) zou moeten dragen.⁴⁰³

Aangezien de maatregelen tot weigeren of intrekking van beschikkingen een wettelijke basis heeft (zie nader hiervoor onder paragraaf 5.1.d-i), het algemene belang dient van nationale veiligheid en meer in het bijzonder het voorkomen van terrorisme, komt het aan op de proportionaliteitstoets. Zeker gelet op de ruime beoordelingsvrijheid die het EHRM staten hierbij laat, zal een redelijke en voldoende gemotiveerde toepassing van de

³⁹⁷ Idem, par. 43.

³⁹⁸ EHRM 18 februari 1991, *Fredin v. Sweden* (No. 1), Appl. 12033/86, par. 41-47.

³⁹⁹ EHRM (GK) 29 maart 2010, *Depalle v. France*, Appl. 34044/02, par. 68, 79 en 80.

⁴⁰⁰ EHRM (GK) 25 maart 1999, *Iatridis v. Greece*, Appl. 31107/96, par. 58.

⁴⁰¹ EHRM (GK) 5 januari 2000, *Beyeler v. Italy*, Appl. 33202/96, par. 111.

⁴⁰² EHRM (GK) 30 augustus 2007, *J.A. Pye (Oxford) Ltd and J.A. Pye (Oxford) Land Ltd t. The United Kingdom*, Appl. 44302/02, para. 55 en 75.

⁴⁰³ EHRM (GK) 29 maart 2010, *Depalle v. France*, Appl. 34044/02, par. 83-92.

voorgestelde Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid niet gauw leiden tot schending van het recht op eigendom in artikel 1 P1 EVRM.

d-IV De maatregelen en de presumptie van onschuld (artikel 6 lid 2 EVRM)

De vraag rijst of gebruikmaking van de in het wetsvoorstel voorziene maatregelen de presumptie van onschuld schendt, welk principe in beginsel slechts bij een “criminal charge” van toepassing is. Zoals opgemerkt wordt door sommigen in de literatuur onderbouwd dat rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat toepassing van de maatregelen uit de voorgestelde Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid een “criminal charge” inhoudt.⁴⁰⁴ Inderdaad is het vaste rechtspraak van het EHRM dat de presumptie van onschuld uit artikel 6 lid 2 EVRM ook van toepassing kan zijn op situaties waarin de betrokkene niet of niet langer formeel voorwerp van een “criminal charge” is.⁴⁰⁵ Relevant in dit opzicht is dat een maatregel die geen leed toevoeging of afschrikking beoogt, vanwege het bijzonder karakter of de ingrijpendheid ervan materieel toch als “criminal charge” kan gelden.⁴⁰⁶

Voor zover het de oplegging van individuele maatregelen betreft lijkt hiervan echter niet snel sprake te kunnen zijn.⁴⁰⁷ In de al eerder genoemde zaak-*Raimondo* overweegt het Hof namelijk “dat speciale supervisie niet vergelijkbaar is met een strafrechtelijke sanctie omdat een dergelijke maatregel bedoeld is om het plegen van strafbare feiten te voorkomen”. Aldus het Hof is bij toepassing van een dergelijke maatregel daarom – kennelijk ook materieel – geen sprake van een “criminal charge”.⁴⁰⁸ Dit betekent dat dan ook de presumptie van onschuld in de zin van artikel 6 lid 2 EVRM niet van toepassing is.

In de literatuur is betoogd dat vooral het intrekken van een beschikking zeer zware consequenties kan hebben voor de betrokkenen. Onder omstandigheden zou intrekking van een vergunning bijvoorbeeld tot een faillissement kunnen leiden en daarmee tot het verlies van inkomen voor de betrokke-

⁴⁰⁴ A.E.M. van den Berg & P.C.M. Heinen, ‘Wet Bibob en wetsvoorstel Bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid: te kort door de Straatsburgse bocht?’, *Gemeentestem* 2007, 7285, p. 611-621.

⁴⁰⁵ Zie bijv. EHRM 26 januari 1999, *Hibbert v. the Netherlands*, Appl. 38087/97 (onder: The Law).

⁴⁰⁶ A.E.M. van den Berg & P.C.M. Heinen, ‘Wet Bibob en wetsvoorstel Bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid: te kort door de Straatsburgse bocht?’, *Gemeentestem* 2007, 7285, p. 617.

⁴⁰⁷ Zo ook A.E.M. van den Berg & P.C.M. Heinen, a.w., p. 617; anders A.J. Wierenga & J.G. Brouwer, ‘Bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid’, *Tijdschrift Openbaar bestuur* 2009, p. 5-11 (zie paragraaf ‘Rechtsbescherming’).

⁴⁰⁸ EHRM 22 februari 1994, *Raimondo v. Italy*, Appl. 12954/87, par. 43. Vgl. EHRM 9 september 2008, *Pardus v. Poland*, Appl. 13401/03.

nen.⁴⁰⁹ Indien in dat geval zou worden aangenomen dat sprake is van een “criminal charge” – dat is niet zeker – dan nog betekent dit niet dat een dergelijke maatregel in strijd is met de presumptie van onschuld. Veel meer zou het dan vermoedelijk betekenen dat de intrekking van de beschikking ter toetsing aan de rechter moeten kunnen worden voorgelegd (waartoe de mogelijkheid ook bestaat). Het is buitengewoon onwaarschijnlijk dat het EHRM zou vereisen dat de intrekking van een dergelijke vergunning slechts zou kunnen plaatsvinden door een rechterlijke beslissing gewezen in een procedure die voldoet aan alle eisen van artikel 6 EVRM.

e. Conclusies over de Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid

Voorgaande analyse van de voorgestelde Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid – in het bijzonder van de daarin opgenomen individuele maatregelen en de mogelijkheden om beschikkingen te weigeren en in te trekken – levert de volgende conclusies op.

1. De Nederlandse rechter heeft de voorgestelde Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid nog geen enkele keer getoetst aan het EVRM of andere fundamentele rechten (dat is vanzelfsprekend aangezien het wetsvoorstel nog niet is aangenomen, laat staan in werking getreden).
2. Het EHRM heeft de voorgestelde Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid of de toepassing daarvan tot op heden niet aan een van de bepalingen in het EVRM getoetst (dat is vanzelfsprekend aangezien het wetsvoorstel nog niet is aangenomen, laat staan in werking getreden).
3. De Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa heeft een uitermate kritisch oordeel geveld over de voorgestelde Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid. Hij somt een flink aantal bezwaren daartegen op en dringt erop aan om het wetsvoorstel te heroverwegen, ten einde te garanderen dat zij volledig in overeenstemming zijn met de internationale mensenrechten standaarden en principes.
4. De voorgestelde Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid is al aan bod geweest bij het VN Comité voor de Mensenrechten, het VN Comité tegen Foltering en in het kader van de Universal Periodic Review bij de VN-Mensenrechtenraad. Alleen het Comité voor de Mensenrechten gaf een specifiek oordeel over het wetsvoorstel, inhoudende dat Nederland het wetsvoorstel zou moeten aanpassen, in

⁴⁰⁹ Zo ook A.E.M. van den Berg & P.C.M. Heinen, ‘Wet Bibob en wetsvoorstel Bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid: te kort door de Straatsburgse bocht?’, *Gemeentestem* 2007, 7285, p. 618.

die zin dat de maatregelen alleen bij een redelijke verdenking van een strafbaar feit toepasbaar zijn, en dat zulke maatregelen in overeenstemming zijn met het in het bijzonder het recht op vrijheid (artikel 9 IVBPR) en het recht op bewegingsvrijheid (artikel 12 lid 1 IVBPR). Bij de daarnet niet genoemde VN-verdragscomités was de voorgestelde Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid nog geen voorwerp van discussie.

Ook dit hoofdstuk bevat weer een analyse op grond van jurisprudentie van het EHRM die niet direct op de onderhavige wet ziet (en grotendeels zelfs niet op Nederland). Voor die analyse van de voorgestelde Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid is jurisprudentie gebruikt die niettemin wel relevant is voor de vraag of deze wet, de bepalingen daarin en de toepassing daarvan in overeenstemming zijn met de rechten en vrijheden uit het EVRM. Dit levert de volgende conclusies op.

5. Ten einde te bepalen of de verschillende onderdelen uit de voorgestelde Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid en de beoogde toepassing van die onderdelen in overeenstemming met de fundamentele rechten zijn, dient de analyse zich gelet op de aard en inhoud van die wet te concentreren op het recht op bewegingsvrijheid uit artikel 2 Vierde Protocol (P4) EVRM, het recht op privéleven uit artikel 8 EVRM (en in het verlengde daarvan op het recht op vrijheid van religie uit artikel 9 EVRM en het recht op vrijheid van vergadering en vereniging uit artikel 11 EVRM), de presumpctie van onschuld uit artikel 6 lid 2 EVRM, en het recht op eigendom uit artikel 1 Eerste Protocol (P1) EVRM.
6. Toepassing van de voorgestelde Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid kan leiden tot inbreuken op artikel 2 P4 EVRM, artikel 8 EVRM (en de artikelen 9 lid 2 en 11 lid 2 EVRM) en artikel 1 P1 EVRM.
7. De voorgestelde Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid zal bij publicatie in het Staatsblad zonder meer voldoen aan het vereiste van toegankelijkheid (“accessibility”) in de zin van artikel 2 lid 3 P4 EVRM, artikel 8 lid 2 EVRM (en de artikelen 9 lid 2 en 11 lid 2 EVRM), en artikel 1 P1 EVRM.
8. Het is onwaarschijnlijk dat de bepalingen inzake *individuele maatregelen* bij toetsing door het Hof reeds als zodanig onvoldoende voorzienbaar (“foreseeability”) in de zin van het recht op privéleven uit artikel 8 lid 2 EVRM (of het religierecht in artikel 9 lid 2 of de vrijheid van vergadering/vereniging in artikel 11 lid 2 EVRM) zouden worden geacht. Voor zover de minister binnen de kaders van de wet blijft zal bovendien ook de toepassing daarvan voorzienbaar zijn.
9. Er bestaat een niet verwaarloosbaar risico dat de bepalingen inzake het *opleggen van individuele maatregelen* bij toetsing door het Hof reeds als

zodanig onvoldoende voorzienbaar (“foreseeability”) in de zin van het recht op bewegingsvrijheid uit artikel 2 P4 EVRM zouden worden geacht. In de toepassing van de wet kan dit risico soms wellicht worden verminderd – maar niet volledig weggenomen – door de betrokkenen waaraan de individuele maatregelen wordt opgelegd enige tijd daarvoor tegen de dreiging van de maatregel te waarschuwen.

10. Het is zeer onwaarschijnlijk dat de bepalingen inzake *weigering en intrekking van beschikkingen* bij toetsing door het Hof reeds als zodanig onvoldoende voorzienbaar (“foreseeability”) in de zin van het recht op eigendom in artikel 1 P1 EVRM zouden worden geacht. Voor zover de bestuursorganen binnen de kaders van de wet blijft zal bovendien ook de toepassing daarvan voorzienbaar zijn.
11. In geval van toepassing van *individuele maatregelen of het weigeren of intrekken van beschikkingen* is het zeer waarschijnlijk dat het Hof bij een eventuele toetsing zal aannemen dat die toepassing een legitiem doel dient in de zin van artikel 2 P4 lid 3 EVRM, artikel 8 lid 2 EVRM (en de artikelen 9 lid 2 en 11 lid 2 EVRM) en artikel 1 P1 EVRM.
12. Ook ter bestrijding van terrorisme zal *toepassing van individuele maatregelen* niet steeds zonder meer kunnen gelden als noodzakelijk in een democratische samenleving in de zin van artikel 8 lid 2 EVRM (of artikel 9 lid 2 of artikel 11 lid 2 EVRM). In dit opzicht bestaat er vooral een risico dat toepassing van de individuele maatregelen in strijd komt met deze bepalingen wanneer de concrete feiten en omstandigheden de door de wet gestelde toepassingsvoorwaarden onvoldoende substantieel ondersteunen, wanneer van een daadwerkelijke proportionaliteits-toetsing geen sprake is of wanneer de maatregel alsnog wordt voortgezet zonder dat daaraan hernieuwde afwegingen ten grondslag liggen.
13. Er bestaat een niet verwaarloosbaar risico dat de *toepassing van individuele maatregelen* bij toetsing door het hof als niet “noodzakelijk in een democratische samenleving” worden aangemerkt wanneer deze maatregelen zien op personen die zich nog in het geheel niet met illegale of de openbare orde verstorende activiteiten hebben bezig gehouden.
14. Het onwaarschijnlijk dat *daadwerkelijke weigering of intrekking van beschikkingen* bij toetsing door het hof als disproportioneel in de zin van het recht op eigendom uit artikel 1 P1 EVRM zou worden aangemerkt, althans wanneer sprake is van een redelijk en voldoende gemotiveerde toepassing van de door de voorgestelde wet geboden mogelijkheden.
15. Het is zeer onwaarschijnlijk dat *toepassing van individuele maatregelen of het weigeren of intrekken van beschikkingen* bij toetsing door het Hof in strijd met de presumptie van onschuld in artikel 6 lid 2 EVRM zou worden geoordeeld.

5.2 Persoonsgericht verstoren (2004)

a. Inhoud en strekking van de maatregel

Persoonsgericht verstoren – ook wel persoonsgerichte aanpak genoemd – beoogt bij te dragen aan de verwezenlijking van een onmiddellijk doel alsmede van een verder weg gelegen oogmerk. Meer acuut gaat het erom dat het een persoon van wie een (terroristische) dreiging uitgaat duidelijk wordt dat hij onderwerp is van enigerlei overheidsoptreden, zodat de persoon feitelijk geen rol meer zal kunnen spelen in aan terrorisme gerelateerde zaken.⁴¹⁰ Als verder weg gelegen doel beoogt het middel een verdere ontwikkeling van een dergelijk persoon tot bruikbare partner in terroristische activiteiten te voorkomen.⁴¹¹

De maatregel “persoonsgericht verstoren” – ook wel “persoonsgerichte aanpak” – kent geen bijzondere wettelijke grondslag maar vindt plaats op grond van artikel 2 Politiewet 1993, in het kader van de openbare ordetaak van de politie. Op grond van artikel 12 Politiewet 1993 en artikel 172 Gemeentewet wordt de maatregel uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de burgemeester.⁴¹² De maatregel van persoonsgericht verstoren werd 10 september 2004 voor het eerst in de Tweede Kamer besproken. Naar aanleiding van de aanslagen in Madrid die enkele maanden eerder plaatsvonden streeft de regering ernaar het antiterrorismebeleid aan te scherpen. Beoogd wordt personen die op enige wijze argwaan wekken in verband met terroristische activiteiten of de voorbereiding daarvan effectief te kunnen controleren.⁴¹³ Met verstoren wordt volgens de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken bedoeld “het zodanig ‘in de gaten houden’ van iemand dat hem en zijn omgeving duidelijk wordt dat hij onderwerp is van enigerlei vorm van overheidsoptreden, zonodig met gebruikmaking van andere wettelijke bevoegdheden, zodat de persoon feitelijk geen rol meer zal kunnen spelen in aan terrorisme gerelateerde zaken.”⁴¹⁴

Om het middel van onder meer het persoonsgericht verstoren adequaat te kunnen inzetten is voorzien in een nieuw samenwerkingsverband tussen de

⁴¹⁰ *Kamerstukken II 2006-2007*, 29 754, nr. 100, p. 8 (Brief 4 juni 2007, Terrorismebestrijding).

⁴¹¹ *Idem*.

⁴¹² *Kamerstukken II 2006-2007*, 29 754 en 30 977, 104, p. 3 (Brief 22 augustus 2007, Terrorismebestrijding).

⁴¹³ *Kamerstukken II 2003-2004*, 29 754, 1, p. 10 (Brief 10 september 2004, Terrorismebestrijding).

⁴¹⁴ *Idem*, p. 11 (Brief 10 september 2004, Terrorismebestrijding); zie ook *Kamerstukken II 2005-2006*, 29 754, 60, p. 6 (Brief 5 december 2005, Terrorismebestrijding).

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), het Korps landelijke politiediensten (KLPD), de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD), het openbaar ministerie (OM) en de Intergratie- en Naturalisatiedienst (IND). Deze diensten wisselen informatie uit via een zogenaamde CT-infobox (CT=contra terrorisme). Op grond van informatie en analyse van de gegevens in de CT-infobox kan voor een passende operationele aanpak worden gekozen, zoals bijvoorbeeld de persoonsgerichte verstoring.⁴¹⁵ De verstoringssacties worden hoofdzakelijk uitgevoerd door de lokale politie onder gezag van de burgemeester.⁴¹⁶ Het is de burgemeester die uiteindelijk verantwoordelijk is voor de beslissing om een persoonsgerichte aanpak te gaan vormgeven.⁴¹⁷ Indien nodig kan hij de AIVD verzoeken meer informatie te verschaffen in de vorm van een ambtsbericht.⁴¹⁸ De betrokken bestuurders, de hoofdofficieren van justitie en de korpschefs van politie worden nader over het plaatsvinden van de acties geïnformeerd. De precieze inhoud en mogelijke reikwijdte van de maatregel is ondertussen niet erg helder. Volgens de ministers is hierbij geen sprake van een 24-uurs controle.⁴¹⁹ Dat is ook relevant omdat artikel 2 Politiewet geen basis biedt voor stelselmatige inbreuk op artikel 8 EVRM. Niettemin kan het bij persoonsgericht verstoren toch duidelijk om meer gaan dan het louter “in de gaten houden” van iemand. In elk geval kunnen ook zichtbare surveillance met een bepaalde frequentie (bijvoorbeeld vijf maal per dag), het met een surveillance voertuig een aantal keren per dag voor korte tijd voor de woning van betrokkenen gaan staan, huisbezoek door de buurtregisseur of wijkagent, uitnodigen op het politiebureau, contact met familie, bureaus, mensen uit de werkkring en/of andere bekenden, zichtbare aanwezigheid rond een moskee of andere ontmoetingsplaatsen zoals beluizen en cafés, het verspreiden van “Bel Misdad Anoniem”-kaartjes in de (woon) omgeving van betrokkenen, het niet stelselmatig volgen van deze, naar binnen kijken in de woning, regelmatig telefonisch contact leggen met betrokkenen.⁴²⁰

⁴¹⁵ *Kamerstukken II 2003-2004*, 29 754, 1, p. 10 (Brief 10 september 2004, Terrorismebestrijding).

⁴¹⁶ *Kamerstukken II 2005-2006*, 29 754, 60, p. 6 (Brief 5 december 2005, terrorismebestrijding).

⁴¹⁷ Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten, ‘Toezichtsrapport inzake het onderzoek van de Commissie van Toezicht naar de Contra Terrorisme Infobox’, *CTIVD*, nr. 12 (2007), p. 19.

⁴¹⁸ *Idem*, p. 19.

⁴¹⁹ *Idem*, p. 6.

⁴²⁰ *Kamerstukken II 2005-2006*, 29 754, 60, p. 6 (Brief 5 december 2005, terrorismebestrijding); zie ook Nationale Coördinator Terrorismebestrijding, Terrorismebestrijding op lokaal niveau: handreiking, Den Haag 2006 (2e druk), p. 60.

Ook is niet heel duidelijk op grond waarvan de maatregel kan worden ingezet en wat de toetsingscriteria daarbij zijn. De minister van Justitie stelt dat er “meerder aanwijzingen” moeten zijn voordat men tot persoonsgericht verstoren overgaat, zonder dat helder is waar deze aanwijzingen betrekking op dienen te hebben.⁴²¹ Teneinde te bepalen in welke gevallen een persoon in aanmerking komt voor de persoonsgerichte aanpak zijn criteria ontwikkeld binnen de CT-infobox en in afstemming met de NCTb. Volgens de Commissie van Toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten houden deze criteria onder meer in dat “van de betrokkene een substantiële terroristische dreiging uitgaat” en dat “aanpak van de betrokkene (in het verlengde hiervan) noodzakelijk is”. Voorts is kennelijk sprake van een beperkt subsidiariteitscriterium: voor persoonsgericht verstoren is plaats indien “een vreemdelingen- of strafrechtelijk vervolgd niet tot de (onmiddellijke) mogelijkheden” behoort, terwijl “een (uitsluitend) inlichtingenmatige aanpak [...] niet mogelijk of opportuun” is.⁴²² Tot de categorie personen die onder de persoonsgerichte aanpak kunnen vallen behoren ook de personen die door een Nederlandse rechter zijn vrijgelaten of vrijgesproken maar van wie – naar het oordeel van de partners van de CT-Infobox – nog steeds een terroristische dreiging uitgaat.

Indien aan deze criteria wordt voldaan bericht de CT-infobox de Regiegroep Persoonsgerichte Aanpak, een speciaal voor deze maatregel door het NCTB opgericht orgaan, waarbij de Regiegroep Persoonsgerichte Aanpak overigens geen inzage heeft in de stukken die hebben geleid tot het advies van de CT-infobox. De Regiegroep Persoonsgerichte Aanpak stuurt het advies door naar de burgemeester, die zoals opgemerkt uiteindelijk verantwoordelijk is voor de beslissing om de persoonsgerichte aanpak in te zetten. De inzet van de maatregel wordt tweewekelijks geëvalueerd.⁴²³ De CT-infobox wordt geïnformeerd over de voortgang van de inzet van de maatregel op grond waarvan de CT-infobox kan besluiten de maatregel te beëindigen. De burgemeester kan zelf ook beslissen de maatregel te beëindigen.⁴²⁴ Relevant is dat persoonsgericht verstoren door de minister van Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken – en in navolging van hen door ons – wordt onderscheiden van bijvoorbeeld het verstoren van

⁴²¹ *Kamerstukken II 2005-2006*, 29 754, 64, p. 7 (Verslag v.e. algemeen overleg; Terrorismebestrijding).

⁴²² Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten, ‘Toezichtsrapport inzake het onderzoek van de Commissie van Toezicht naar de Contra Terrorisme Infobox’, CTIVD, nr. 12 (2007), p. 18.

⁴²³ *Kamerstukken II 2006-2007*, 29 754 en 30 977, nr. 104, p. 3 (Brief 22 augustus 2007, Terrorismebestrijding).

⁴²⁴ Commissie van Toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, ‘Toezichtsrapport inzake het onderzoek van de Commissie van Toezicht naar de Contra Terrorisme Infobox’, CTIVD nr. 12, p.18.

radicaliseringshaarden;⁴²⁵ de laatste vorm van verstoren kan persoonsgericht verstoren omvatten, maar ook vele andere vormen van controle en verstoring. Verder dient persoonsgericht verstoren ook te worden onderscheiden van het tegengaan van terrorisme door individuen waarvan een terroristische dreiging uitgaat juist met positieve maatregelen tegemoet te treden. Voorbeelden daarvan zijn het aanbieden van opleidingen, het ondersteunen bij het vinden van werk of het helpen bij het zoeken naar andere woonruimte. Het lijkt de bedoeling dergelijke maatregelen zo veel mogelijk als alternatief voor persoonsgericht verstoren te gebruiken. Al in augustus 2007 informeerden de minister van Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Tweede Kamer er in een brief over dat nog maar zeer zelden gebruik wordt gemaakt van de persoonsgerichte aanpak en dat in die gevallen een “lichte variant” wordt ingezet.⁴²⁶ Volgens de ministers kon dit nu in geval van aanwijzingen van voorbereidingen van een terroristisch misdrijf strafvorderlijke maatregelen kunnen worden getroffen en nu het wetsvoorstel Bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid in bevoegdheden voorziet een omgevingsverbod, een meldingsplicht of een omgangsverbod op te leggen aan personen die in verband kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten. Of en in hoeverre de aanpak sindsdien is veranderd is onduidelijk. In elk geval ziet navolgende bespreking op het persoonsgericht verstoren zoals hierboven beschreven.

Overigens ligt er momenteel een wetsvoorstel bij de Eerste Kamer tot invoering van artikel 44c in de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (Wiv). Het eerste lid van deze voorgestelde bepaling luidt: “De diensten zijn bevoegd tot het bevorderen of treffen van maatregelen ter bescherming van door een dienst te behartigen belangen, al dan niet met behulp van een technisch hulpmiddel.” Op grond van deze bepaling is ook persoonsgericht verstoren mogelijk. Deze bevoegdheid zal hier echter verder buiten beschouwing blijven omdat deze tot het bijzondere terrein van de inlichtingen en veiligheidsdiensten behoort, welk terrein in beginsel geen onderdeel van dit onderzoek uitmaakt. Niettemin merken wij op dat het navolgende daarop ook niet zonder meer van toepassing is. Van belang daartoe is dat de jurisprudentie over de betekenis van artikel 8 EVRM in relatie tot het optreden van inlichtingen- en veiligheidsdiensten weinig helder is, terwijl vaststaat dat op dat optreden niet zonder meer de gewone jurisprudentie inzake deze bepaling van toepassing is. Zo geldt dat het EHRM enerzijds in beginsel minder zware voorzienbaarheidseisen stelt aan

⁴²⁵ Zie *Kamerstukken II 2005-2006*, 29 754, 60, p. 3-5 t.o.v. p. 6 (Brief 5 december 2005, Terrorismebestrijding).

⁴²⁶ *Kamerstukken II 2006-2007*, 29 754 en 30 977, 104, p. 4 (Brief 22 augustus 2007, Terrorismebestrijding).

het optreden van inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de staten daarbij bovendien een ruimere “margin of appreciation” gunt dan gewoonlijk,⁴²⁷ terwijl het anderzijds juist scherpe(re) voorzienbaarheidsmaatstaven lijkt te hanteren voor de wetgeving op grond waarvan die bevoegdheden bestaan zelf⁴²⁸. Maar deze jurisprudentie ziet op de toepassing van “secret surveillance”-maatregelen. Of iets dergelijks ook geldt voor maatregelen als persoonsgericht verstoren is niet duidelijk.

b. Toetsing maatregel aan fundamentele rechten door Nederlandse rechter

De Nederlandse rechter heeft tweemaal uitspraak gedaan over de maatregel persoonsgericht verstoren, waarbij de maatregel in meer of mindere mate werd getoetst aan artikel 8 EVRM.⁴²⁹ Dit gebeurde in beide gevallen in een procedure in kort geding.

De eerste zaak betreft Rechtbank (KG) Amsterdam 1 december 2005, L/JN AU7314 (“de bekeerde moslima”). In deze zaak wordt eiseres, omdat er aanwijzingen bestaan dat zij explosieven in haar huis zou bewaren, in haar woning aangehouden door de politie en wordt die woning doorzocht. Daarbij wordt overigens niets aangetroffen. Vervolgens wordt haar door de buurtregisseur medegedeeld dat ze de komende tijd “verstoord” zal worden. Dit verstoren houdt in dat de politie zo’n vijf keer per dag, ook ’s nachts, met de auto voor komt rijden, waarbij dan een aantal minuten met draaiende motor voor haar huis wordt gestaan en soms ook naar binnen wordt gekeken. Daarnaast wordt ze regelmatig door de politie gebeld, zowel op haar huistelefoon als haar mobiele telefoon, om te vragen waar ze is. Personen die op bezoek komen, worden gecontroleerd. Soms rijdt de politie achter haar aan. Eiseres vordert onder andere de gemeente te verbieden haar nog langer lastig te vallen. Ze vindt dat de gemeente een inbreuk maakt op haar recht op privéleven en gezinsleven en haar recht op vrije beweging en onaantastbaarheid van eigen woning, waarbij de gemeente niet heeft aangetoond dat deze inbreuk noodzakelijk is.

⁴²⁷ Zie EHRM 26 maart 1987, *Leander v. Sweden*, Appl. 9248/81, par. 51 en 59, en voorts o.a. EHRM 18 mei 2010, *Kennedy v. the United Kingdom*, Appl. 26839/05, par. 152.

“foreseeability in the special context of secret measures of surveillance, such as the interception of communications, cannot mean that an individual should be able to foresee when the authorities are likely to intercept his communications so that he can adapt his conduct accordingly”.

⁴²⁸ EHRM 2 augustus 1984, *Malone v. the United Kingdom*, Appl. 8691/79, par. 67, EHRM 4 mei 2000, *Rotaru v. Romania*, Appl. 28341/95, par. 55, en EHRM, *Kennedy, a.w.*, par. 152: “Since the implementation in practice of measures of secret surveillance of communications is not open to scrutiny by the individuals concerned or the public at large, it would be contrary to the rule of law for the legal discretion granted to the executive to be expressed in terms of an unfettered power.”

⁴²⁹ Rb Amsterdam (KG) 1 december 2005, L/JN AU7314 (“de bekeerde moslima”) en Rb Amsterdam (KG) 9 maart 2006, L/JN AV4173 (“de Hofstadconnectie”).

De voorzieningenrechter overweegt dat de verstoringmaatregelen inderdaad een inbreuk vormen op de persoonlijke levenssfeer van de eiseres, zoals beschermd door artikel 8 EVRM. Daartoe wordt aangevoerd dat er in casu sprake is van “iemand dicht op de huid [...] zitten door met grote regelmaat op willekeurige tijdstippen indringend te controleren” aannemelijk dat dit tot “grote psychische druk” leidt bij betrokkenen en tot “het angstig reageren [door haar kinderen, PHvK/JVdV] op de telkens voor de woning verschijnende politie-auto’s”. Vervolgens past de voorzieningenrechter het toetsingsschema van artikel 8 lid 2 EVRM toe. Over het eerste vereiste, dat de inbreuk bij de wet moet zijn voorzien, overweegt de voorzieningenrechter dat de grondslag klaarblijkelijk moet worden gevonden in de algemene bevoegdheden van de burgemeester, dat er geen specifieke gepubliceerde beleidsregels zijn met betrekking tot het verstoren en dat daarnaast het kort geding het enige rechtsmiddel is om tegen een actie van verstoring op te kunnen komen. De rechter merkt op dat het de vraag is of hiermee wordt voldaan aan het vereiste van aanwezigheid van juridische procedures om vermeend willekeurige inbreuken op fundamentele rechten aan te vechten en of dus kan worden geconcludeerd dat de inbreuk bij wet is voorzien.⁴³⁰ Wat betreft de tweede voorwaarde oordeelt de voorzieningenrechter dat de maatregel het legitieme doel dient van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid en het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten.

Cruciaal blijkt uiteindelijk de derde voorwaarde. De voorzieningenrechter stelt vast dat niet aan het vereiste van noodzakelijkheid is voldaan. De oorzaak daarvan is dat de redenen op grond waarvan is besloten over te gaan tot verstoring niet relevant zijn of niet meer aanwezig zijn.⁴³¹ Deze overweging wekt de indruk dat persoonsgericht verstoren onder andere omstandigheden wel gerechtvaardigd had kunnen zijn. De voorzieningenrechter lijkt dat ook niet uit te sluiten. Deze oordeelt namelijk ook dat in het midden kan blijven of de burgemeester op grond van de destijds bekende feiten in redelijkheid tot verstoring van eiseres kon besluiten.⁴³² Het standpunt dat persoonsgericht verstoren in overeenstemming met artikel 8 lid 2 EVRM zou kunnen plaatsvinden, vindt ook bevestiging in de volgende beslissing in kort geding.

De tweede zaak is Rechtbank (KG) Amsterdam 9 maart 2006, LJV AV4173 (“de Hofstadconnectie”). In deze zaak is de verstoring minder indringend dan in boven besproken zaak. Nu houdt de verstoring in dat de politie driemaal per etmaal met als zodanig herkenbare voertuigen door de straat van eiser rijdt en voor de woning van eiser stilstaat. De voorzieningenrechter stelt vast

⁴³⁰ Rb Amsterdam (KG) 1 december 2005, LJV AU7314, r.o. 7.

⁴³¹ Idem, r.o. 12-17.

⁴³² Idem, r.o. 17.

dat ook hiermee “wel degelijk” sprake is van een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer in de zin van artikel 8 EVRM.⁴³³ Relevant hiertoe acht de voorzieningenrechter dat met deze maatregelen dagelijks aan eiser bekend wordt gemaakt “dat hij in de gaten wordt gehouden, hetgeen ook de buurt waarin eiser woont niet zal ontgaan” en dat het doel is om van het verstoren druk op betrokkenen te laten uitgaan. Dat de surveillance niet heimelijk en in de openbare ruimte plaatsvindt, doet hieraan niet af aldus de voorzieningenrechter.

Vervolgens wordt wederom nagegaan of aan de eisen van artikel 8 lid 2 EVRM is voldaan. Met betrekking tot het eerste vereiste overweegt de rechtbank dat gezien de aard en de omvang van de verstoring artikel 12 Politiewet voldoende grondslag biedt. De rechtbank overweegt dat “het driemaal per dag door de straat rijden en stilhouden voor de woning neerkomt op een bepaalde vorm van surveillance. Deze vorm van surveillance wordt ook toegepast in bepaalde wijken of naar aanleiding van bepaalde gebeurtenissen en heeft tot doel te laten merken dat de politie er is. Het uiteindelijke doel is preventie in het belang van de openbare orde. De bevoegdheid om deze aanwijzingen te geven geldt niet alleen ten aanzien van groepen, maar ook ten aanzien van een individu.”⁴³⁴ Voorts oordeelt de voorzieningenrechter ook in deze zaak dat persoonsgericht verstoren een legitiem doel dient.

Opnieuw komt het dus aan op de voorwaarde dat de inbreuk – hier het persoonsgericht verstoren – noodzakelijk in een democratische samenleving is en aldus proportioneel moet zijn. De voorzieningenrechter overweegt hierover dat er voldoende redenen zijn om over te gaan tot verstoring. Bij die redenen noemt de rechter ook dat jegens betrokkene een verdenking bestaat ter zake van artikel 205 Sr (rekrutering voor de gewapende strijd).⁴³⁵ De aard en omvang van de verstoring wordt eveneens proportioneel geacht, omdat, anders dan in bovenstaande zaak, de politie slechts driemaal per dag door de straat van eiser rijdt en voor zijn woning stilstaat. De voorzieningenrechter acht de inbreuk op het recht op privéleven “beperkt” en – vooralsnog – rechtmatig.⁴³⁶

c. Toetsing maatregel aan fundamentele rechten door internationale instanties

Het EHRM heeft de maatregel persoonsgericht verstoren nog niet kunnen toetsen aan fundamentele rechten uit het EVRM.

⁴³³ Rb (KG) Amsterdam 9 maart 2006, LJN AV4173 (“de Hofstadconnectie”), r.o. 7.

⁴³⁴ Idem, r.o. 10.

⁴³⁵ Idem, r.o. 14.

⁴³⁶ Idem, r.o. 15 en 16.

Dat ligt anders voor de Commissaris voor de Rechten van de Mens. Deze laat zich in zijn rapport naar aanleiding van zijn laatste bezoek aan Nederland zeer kritisch uit over de maatregel.⁴³⁷ Hoewel de Politiewet en de Gemeentewet de burgemeester de bevoegdheid geven de openbare orde te handhaven in samenwerking met de politie, oordeelt de commissaris het niet duidelijk onder welke voorwaarden de burgemeester de maatregel kan opleggen.⁴³⁸ De commissaris merkt bovendien op dat geen rechterlijke machtiging wordt vereist en dat er enkel rechterlijk toezicht mogelijk is indien de betrokken persoon achteraf een procedure tegen de staat aanhangig maakt.⁴³⁹ Volgens de commissaris dient echter bij het opleggen van een dusdanig ingrijpende maatregel een rechterlijke machtiging verplicht te zijn.⁴⁴⁰ De commissaris maakt bovendien duidelijk dat dergelijke ingrijpende bevoegdheden niet dienen te worden gegrondd op vage termen als “handhaven van de publieke orde”.⁴⁴¹ Hoewel de commissaris uit de aard van zijn taak zijn bevindingen niet met nauwgezette analyses van verdragsnormen onderbouwt, is hij toch tamelijk precies in zijn oordeel over de maatregel. De commissaris geeft aan daarover “particularly concerned” te zijn, en bij zijn officiële “Recommendations” beveelt hij de Nederlandse autoriteiten aan om bij de maatregel van persoonsgericht verstoren te voorzien in effectieve procedurele waarborgen alsmede voorafgaande rechterlijke machtiging (en dus niet slechts controle achteraf via de voorzieningenrechter in kort geding).⁴⁴²

Wat betreft het mensenrechtentoezicht in de VN is relevant dat de maatregel persoonsgericht verstoren voorwerp van discussie was in de statenrapportageprocedure bij het Comité voor de Mensenrechten. De minister van Justie antwoordde op vragen daarover dat de preventieve werking van de klachtenprocedures bij de politie en de Nationale ombudsman van groot belang zijn voor de maatregel en dat het belangrijk is de maatregel binnen

⁴³⁷ Council of Europe, *Report by the Commissioner for Human Rights, Mr Thomas Hammarberg, on his visit to The Netherlands, 21-25 September 2008*, Strasbourg, 11 March 2009, CommDH(2009)2. De Nederlandse regering stelt in reactie op deze kritiek dat de Nederlandse antiterrorismemaatregelen in overeenstemming zijn met de aanbevelingen van de Commissaris: zie bij het rapport ‘Appendix 2: The Netherlands government’s response to the report’, par. 36-37; eveneens opgenomen in *Kamerstukken II 2008-2009, 31 700 V, 95*, p. 16-17 (par. 36-37).

⁴³⁸ Council of Europe, *Report by the Commissioner for Human Rights, Mr Thomas Hammarberg, on his visit to The Netherlands, 21-25 September 2008*, Strasbourg, 11 March 2009, CommDH(2009)2, par. 174 en 175.

⁴³⁹ Idem, par. 174.

⁴⁴⁰ Idem, par. 175.

⁴⁴¹ Idem, par. 175.

⁴⁴² Idem, par. 174 en Recommendation 37.

de perken te houden.⁴⁴³ Het Comité spreekt er zijn zorgen over uit dat burgemeesters de maatregel kunnen doen toepassen en dat persoonsgericht verstoren, nu de maatregel geen rechterlijke machtiging of controle vereist, in strijd is met het recht op privéleven (artikel 17 IVBPR). Volgens het Comité dient Nederland de wetgeving zo aan te passen dat antiterrorisme-maatregelen niet in conflict komen met artikel 17 IVBPR en dat er in effectieve waarborgen wordt voorzien, waaronder rechterlijke toetsing, teneinde misbruik tegen te gaan.⁴⁴⁴ Het Comité voor de Mensenrechten heeft de maatregel of toepassing ervan niet in concrete zaken naar aanleiding van individuele klachten getoetst.

Bij de andere VN-verdragscomités is persoonsgericht verstoren in geen enkele toezichtsprocedure bediscussieerd. Wel is deze nog aan de orde geweest binnen de Universal Periodic Review bij de VN-Mensenrechtenraad.⁴⁴⁵ Maar de Raad zelf besteedde geen specifieke aandacht aan de maatregel, zodat ook hier telt dat daarvoor hooguit de algemene aanbevelingen aan Nederland relevant zijn.⁴⁴⁶ Zie daarvoor en voor de reactie van Nederland daarop paragraaf 4.1.c.

d. Beoordeling maatregel in licht van toepasselijke rechtspraak EHRM

De ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken gaan ervan uit dat de persoonsgerichte aanpak niet per definitie een inbreuk hoeft op te leveren van de persoonlijke levenssfeer, maar dat daarvan afhankelijk van de omstandigheden van het geval wel sprake van kan zijn.⁴⁴⁷ Gelet op de beperktheid van de maatregel in Rechtbank (KG) Amsterdam 9 maart 2006, *LJN AV4173* (“de Hofstadconnectie”), lijkt de uitspraak van de voorzieningenrechter in deze zaak te impliceren dat zich bij daadwerkelijk persoonsgericht verstoren in beginsel steeds een inbreuk zal voordoen op artikel 8 lid 1

⁴⁴³ Human Rights Committee, Consideration of reports submitted by States Parties under Article 40 of the Covenant, the Netherlands (Summary Record of the 2631st Meeting), CCPR/C/SR.2631, 22 July 2009, par. 11.

⁴⁴⁴ Human Rights Committee, Concluding Observations, the Netherlands (96th Session, 2009), CCPR/C/NLD/CO/4, 25 August 2009, zie i.h.b. par. 15.

⁴⁴⁵ Human Rights Council, *Summary prepared by the Office of the High Commissioner for Human Rights, The Netherlands* (1st Session, 2008), A/HRC/WG.6/1/NLD/3, 13 March 2008, par. 35-36.

⁴⁴⁶ Human Rights Council, *Addendum. Response of the Kingdom of the Netherlands to the recommendations it received during the universal periodic review on 15 April 2008* (8th Session, 2009), A/HRC/8/31/Add.1, 25 August 2008, par. 40 (bij Recommendation 29).

⁴⁴⁷ *Kamerstukken II 2006-2007*, 29 754 en 30 977, nr. 104, p. 2 (Brief 22 augustus 2007, Terrorismebestrijding).

EVRM. Ook in de literatuur is men veelal stilliger dan de ministers.⁴⁴⁸ Ook wij menen dat persoonsgericht verstoren – dus het zodanig in de gaten houden van iemand dat hem en zijn omgeving duidelijk wordt dat hij onderwerp is van enigerlei vorm van overheidsop treden – in beginsel altijd inbreuk maakt op het recht op privéleven in de zin van deze bepaling. Cruciaal daartoe achten wij dat de maatregel impliceert en overigens ook ten doel heeft om iemand in zijn vrijheid tot het aangaan en ontwikkelen van “relaties met andere mensen en met de buitenwereld”⁴⁴⁹ te beïnvloeden en deels de facto te belemmeren.⁴⁵⁰ Overigens kunnen volgens ons ook de vrijheid van religie uit artikel 9 EVRM, de vrijheid van meningsuiting uit artikel 10 EVRM en de vrijheid van vergadering en vereniging uit artikel 11 EVRM onder meer bijzondere omstandigheden in het geding komen. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer persoonsgericht verstoren een belemmering wordt om, respectievelijk, een gebedsplaats of geestelijk leider te bezoeken, de mogelijkheid om op Internet vrij aan discussies deel te nemen of anderszins uitingen te doen, vrij aan vergaderingen en/of verenigingen deel te nemen. Erop gelet dat het hierbij om nogal exceptionele gevallen zou gaan, terwijl voor genoemde bepalingen een sterk gelijk beperkingsregiem van toepassing is als volgt uit artikel 8 lid 2 EVRM, zullen wij daaraan niet nader afzonderlijke aandacht besteden.

Opnieuw is de eerste voorwaarde die volgt uit artikel 8 lid 2 EVRM dat de inbreuk bij de wet moet zijn voorzien. In de literatuur wordt sterk betwijfeld – of zelfs ontkend – dat artikel 172 Gemeentewet en artikel 12 Politiewet in combinatie met artikel 2 Politiewet aan deze voorwaarde voldoen.⁴⁵¹ Onzes inziens is de vraag of aan de eerste voorwaarde wordt voldaan echter niet zo gemakkelijk te beantwoorden. Uiteraard levert de toegankelijkheid

⁴⁴⁸ S. Ouchan & L. Talsma, ‘Persoonsgericht verstoren: een disproportionele maatregel in de strijd tegen terrorisme’, *NTM (NJCM-bul.)* 2007, 7, p. 989 (“evidente inbreuk”); E.R. Muller e.a., *Bestuur, recht en veiligheid: bestuursrechtelijke bevoegdheden voor openbare ordehandhaving en terrorismebestrijding*, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement/Erasmus Universiteit Rotterdam/Universiteit Utrecht, 2007, p. 118 (“De maatregel maakt inbreuk op [...] artikel 8 EVRM.”). Zie ook J.G. Brouwer, *Van nachtrakers tot terroristen, over persoonsgericht verstoren* (oratie Groningen), Rijksuniversiteit Groningen, 2006, p. 38-39.

⁴⁴⁹ EHRM (GK) 4 december 2008, *S. and Marper v. the United Kingdom*, Appl. 30562/04, par. 67; EHRM 12 januari 2010, *Gillan and Quinton v. the United Kingdom*, Appl. 4185/05, par. 61.

⁴⁵⁰ Vgl. ook EHRM 2 september 2010, *Uzun v. Germany*, Appl. 35623/05, par. 43 en 49-53.

⁴⁵¹ S. Ouchan & L. Talsma, ‘Persoonsgericht verstoren: een disproportionele maatregel in de strijd tegen terrorisme’, *NTM (NJCM-bul.)* 2007, 7, p. 991-994. Zie ook M.A.D.W. de Jong, ‘De burgemeester als misdaadbestrijder: reddingsboei of dwaallicht?’, in: L.J.J. Rogier, M.A.D.W. de Jong, C.M. Bitter & F.W. Bleichrodt, *Bestuursrechtelijke aanpak van criminaliteit en terrorisme* (Preadviezen), VAR-reeks 138, Boom juridische uitgevers: Den Haag, 2007, p. 81-84.

(“accessibility”) van deze bepalingen geen probleem op, aangezien zij officieel zijn gepubliceerd en overigens ook verder gemakkelijk raadpleegbaar zijn in wettenbundels en via het Internet.⁴⁵² Het komt dus aan op de voorzienbaarheid (“foreseeability”) en allereerst ook op de vraag of persoonsgericht verstoren in voldoende mate “enige basis in de nationale wet” heeft.

Dat laatste is waarschijnlijk het geval. In de hiervoor al behandelde zaak-*Landvreugd* merkt het EHRM op dat de inbreuk op het recht op bewegingsvrijheid – in casu de oplegging van een gebiedsverbod/verwijderingbevel voor 14 dagen – volgens de Raad van State kon worden gebaseerd op de artikelen 172 en 175 Gemeentewet. In het verlengde daarvan nam ook het EHRM aan dat de inbreuk “voldoende wettelijke basis” had aangezien het volgens het Hof “primair aan de nationale autoriteiten is, in het bijzonder aan de rechter, om het nationale recht te interpreteren en toe te passen”.⁴⁵³ Voor zover en zolang ook de Nederlandse rechter oordeelt dat artikel 172 Gemeentewet alsmede de artikelen 2 en 12 Politiewet een adequate basis voor persoonsgericht verstoren bieden, hetgeen de rechter thans toch wel doet zoals hiervoor in paragraaf 5.2.b blijkt, is het waarschijnlijk dat ook het EHRM daarvan uitgaat. Daaraan doet niet per se af dat deze bepalingen naar Nederlands recht eigenlijk niet of slechts problematisch een grondslag voor persoonsgericht verstoren kunnen vormen.⁴⁵⁴

Wat betreft het voorzienbaarheidsvereiste ligt het iets anders, in die zin dat het inzicht van de nationale rechter veel minder doorslaggevend is. Zoals al opgemerkt,⁴⁵⁵ oordeelt het EHRM in de zaak-*Landvreugd* dat de artikelen 172 en 175 Gemeentewet “nogal algemeen” zijn geformuleerd.⁴⁵⁶ Niettemin erkent het Hof ook dat het vrijwel onmogelijk is om een bepaling te formuleren die elke omstandigheid dekt waarin de burgemeester het noodzakelijk zou kunnen vinden om de openbare orde te handhaven (waartoe zowel het voorkomen als beteugelen van verstoringen van de openbare orde behoort). Toch veronderstelt het EHRM in deze zaak niet

⁴⁵² Zie voor bevestiging EHRM 4 juni 2002, *Landvreugd v. the Netherlands*, Appl. 37331/97, par. 58.

⁴⁵³ EHRM, *Landvreugd*, a.w., par. 56.

⁴⁵⁴ Dat deze bepalingen geen deugdelijke grondslag naar Nederlands recht vormen, wordt onder andere betoogd in J.G. Brouwer, *Van nachtbrakers tot terroristen, over persoonsgericht verstoren* (oratie Groningen), Rijksuniversiteit Groningen, 2006, p. 2 e.v.; en M.A.D.W. de Jong, ‘De burgemeester als misdadaadbestrijder: reddingsboei of dwaallicht?’, in: L.J.J. Rogier, M.A.D.W. de Jong, C.M. Bitter & F.W. Bleichrodt, *Bestuursrechtelijke aanpak van criminaliteit en terrorisme* (Preadviezen), VAR-reeks 138, Boom juridische uitgevers: Den Haag, 2007, p. 81-84.

⁴⁵⁵ Zie paragraaf 5.1.d-ii.

⁴⁵⁶ EHRM 4 juni 2002, *Landvreugd v. the Netherlands*, Appl. 37331/97, par. 60-61.

louter op grond van de artikelen 172 en 175 Gemeentewet zelf dat er voldoende voorzienbaarheid was, hetgeen impliceert dat deze bepalingen als zodanig die voorzienbaarheid niet geheel kunnen verwezenlijken. Uiteindelijk waren voor het aannemen van die voorzienbaarheid vooral twee aanvullende argumenten nodig.

Een daarvan was dat er een waarborg tegen misbruik van de bevoegdheid was als gevolg van de mogelijkheid om tegen de inbreuk administratief bezwaar en eventueel nog beroep op de rechter in te stellen. Dat is in geval van persoonsgericht verstoren anders. Wanneer de burgemeester geen formeel (en dus schriftelijk) besluit in de zin van artikel 1:3 Awb neemt jegens degene op wie de persoonsgerichte verstoring ziet – en dat is de praktijk – staat daartegen geen administratief bezwaar of beroep op de rechter open. Het gaat dan immers louter om feitelijk handelen. Alleen een beroep op de civiele rechter – in het bijzonder de voorzieningenrechter in kort geding – zal dan soelaas kunnen bieden, zoals de hiervoor besproken uitspraken van de Rechtbank Amsterdam (KG) illustreren.⁴⁵⁷ Die uitspraken tonen dat er geen reden is om aan te nemen dat het beroep op de civiele voorzieningenrechter geen effectief rechtsmiddel is. Ook de voorzieningenrechter kan toetsen aan het EVRM. Verder bestaat ook nog altijd de mogelijkheid van een bodemprocedure. Daarvoor is dan bovendien ook weer het stelsel van rechtsmiddelen van toepassing. Weliswaar is administratief bezwaar en beroep op de bestuursrechter wat laagdrempelige dan het civiele kortgeding, maar dat doet er niet aan af dat ook de civiele rechter een adequate waarborg tegen misbruik van het middel van persoonsgericht verstoren biedt.

Van doorslaggevende betekenis voor het EHRM om in de zaken *Landvreugd* en *Oliveira* voorzienbaarheid aan te nemen lijkt vooral samen te hangen met het andere door het Hof aangevoerde argument. Dat argument is dat de betrokkenen in die zaak vooraf (in feite herhaaldelijk) was gewaarschuwd dat het gebiedsverbod/verwijderingbevel aan hem zou worden opgelegd indien hij zijn orde verstorende gedrag (openlijk harddrugsgebruik) zou voortzetten.⁴⁵⁸ Kennelijk kan het gebrek aan voorzienbaarheid van de wet zelf door de autoriteiten operationeel worden gecompenseerd in de fase voorafgaand aan de daadwerkelijke toepassing van de inbreukmakende maatregel. Overigens telt niet alleen de waarschuwing als zodanig in dit

⁴⁵⁷ Rb Amsterdam (KG) 1 december 2005, LJN AU7314 (“de bekeerde moslima”), en Rb Amsterdam (KG) 9 maart 2006, LJN AV4173 (“de Hofstadconnectie”). Zie paragraaf 5.2.b.

⁴⁵⁸ EHRM 4 juni 2002, *Landvreugd v. the Netherlands*, Appl. 37331/97, par. 65-66; EHRM 4 juni 2002, *Oliveira v. the Netherlands*, Appl. 33129/96, par. 47-59.

opzicht mee, ook relevant lijkt dat betrokkenen zich al langere tijd duidelijk schuldig maakten aan verstoring van de openbare orde en aan strafbare (drugs)feiten. Dat dergelijk gedrag uiteindelijk op maatregelen van de overheid stuit is op zichzelf immers voorzienbaar. Hiermee wijkt toepassing van het middel van persoonsgericht verstoren dus op twee belangrijke punten af van de in de zaak-*Landvreugd* gebruikte bevoegdheid. Ten eerste is er bij persoonsgericht verstoren in beginsel geen sprake van voorafgaande waarschuwingen. Overigens is hierbij ook niet duidelijk waartegen gewaarschuwd zou moeten worden. Of de autoriteiten bijvoorbeeld van iemand mogen vereisen dat hij of zij de omgang met bepaalde andere personen staakt lijkt ons nog maar zeer de vraag. In elk geval zou dit een zeer vergaande inbreuk op artikel 8 EVRM maken, zodat daarvoor ten minste een zeer stevige wettelijke basis zou moeten bestaan. Zeker wanneer binnen dat contact niet strafbaar of in strijd met de openbare orde wordt gehandeld. Gelet op de algemene formulering van de artikelen 2 en 12 Politiewet en de artikelen 172 en 175 Gemeentewet kunnen deze bepalingen voormelde stevige wettelijke basis volgens ons in elk geval niet verschaffen. Ten tweede is van belang dat persoonsgericht verstoren in beginsel juist betrekking heeft op personen die zich nog in het geheel niet met illegale of de openbare orde verstorende activiteiten hebben bezig gehouden. Dat niet-illegaal gedrag op maatregelen van de autoriteiten kan stuiten is moeilijk voorzienbaar. In elk geval is dat voor zulk gedrag veel minder voorzienbaar dan voor het illegale gedrag dat in de zaken-*Landvreugd* en -*Oliveira* centraal stond. Los daarvan geldt bovendien dat persoonsgericht verstoren – anders dan het optreden door de autoriteiten in deze twee zaken – veel meer in de marge, zo niet buiten de voorzienbare reikwijdte ligt van artikel 172 Gemeentewet en overigens ook de artikelen 2 en 12 Politiewet.⁴⁵⁹ Kortom: als het gaat om persoonsgericht verstoren vraagt het gebrek aan voorzienbaarheid van de toepasselijke bepalingen dus om nog stevigere operationele compensatie dan die het EHRM in de zaken-*Landvreugd* en -*Oliveira* al nodig achtte, terwijl die compensatie bij persoonsgericht verstoren juist veel minder zal zijn dan in deze zaken het geval was. Gelet op het voorgaande bestaat er naar onze inschatting een zeer aanzienlijk risico dat de bepalingen op basis waarvan persoonsgericht verstoren plaatsvindt bij toetsing door het Hof reeds als zodanig onvoldoende voorzienbaar (“foreseeability”) in de zin van het recht op privéleven uit

⁴⁵⁹ Vgl. J.G. Brouwer, *Van nachtbrakers tot terroristen, over persoonsgericht verstoren* (oratie Groningen), Rijksuniversiteit Groningen, 2006, p. 2 e.v.; M.A.D.W. de Jong, ‘De burgemeester als misdaadbestrijder: reddingsboei of dwaallicht?’, in: L.J.J. Rogier, M.A.D.W. de Jong, C.M. Bitter & F.W. Bleichrodt, *Bestuursrechtelijke aanpak van criminaliteit en terrorisme* (Preadviezen), VAR-reeks 138, Boom juridische uitgevers: Den Haag, 2007, p. 81-84.

artikel 8 lid 2 EVRM zouden worden geacht. Dat geldt temeer wanneer het EHRM de reeds bestaande kritiek van de Commissaris voor de Rechten van de Mens in de afweging zou betrekken.

Ook voor persoonsgericht verstoren is het evident dat deze maatregel er toe strekt bij te dragen aan de nationale veiligheid en het voorkomen van terroristische criminaliteit. Daarom en mede gelet op de rechtspraak over deze voorwaarde is het ook nu zeer onwaarschijnlijk dat het Hof zou oordelen dat de maatregelen geen legitiem doel in de zin van artikel 8 lid 2 EVRM dienen. Overigens nam ook door de Amsterdamse voorzieningenrechter in kort geding aan dat deze voorwaarde is vervuld.⁴⁶⁰

Tot slot de voorwaarde dat de toepassing van de maatregel noodzakelijk moet zijn in een democratische samenleving. Voor de betekenis daarvan voor het persoonsgericht verstoren verwijzen wij primair naar hetgeen wij daarover reeds opmerkten voor de individuele maatregelen uit de voorgestelde Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid.⁴⁶¹ Dat is hier grotendeels van toepassing nu die individuele maatregelen immers van gelijksoortige aard en strekking zijn als de maatregel van persoonsgericht verstoren. Vooral het feit dat de maatregel personen beoogt te treffen die zich nog in het geheel niet met illegale of de openbare orde verstorende activiteiten hebben bezig gehouden zal ook nu vervulling van het noodzakelijkheidsvereiste wezenlijk kunnen bemoeilijken. Dat geldt temeer naar mate de inbreuk op artikel 8 lid 2 EVRM verstrekkender is. Dit betekent dat er bij persoonsgericht verstoren van dergelijke personen ten minste een niet verwaarloosbaar risico is dat het EHRM dit niet als “noodzakelijk in een democratische samenleving” zou beschouwen.

e. Conclusies over persoonsgericht verstoren

Hiervoor staat de maatregel van persoonsgericht verstoren centraal. Na een uiteenzetting van de maatregel is ook nu allereerst bekeken of er direct op de maatregel betrekking hebbende Nederlandse jurisprudentie, jurisprudentie van het EHRM en bevindingen van de Commissaris voor de Rechten van de Mens beschikbaar zijn. Dit levert het volgende beeld op.

1. De Nederlandse rechter heeft toepassing van de maatregel van persoonsgericht verstoren tot op heden twee maal getoetst. Dit gebeurde in civielrechtelijke kort-gedingprocedures. In beide gevallen lijken de vonnissen van de voorzieningenrechter te impliceren dat persoonsge-

⁴⁶⁰ Rb Amsterdam (KG) 1 december 2005, L/JN AU7314 (“de bekeerde moslima”), r.o. 8, en Rb Amsterdam (KG) 9 maart 2006, L/JN AV4173 (“de Hofstadconnectie”), r.o. 11.

⁴⁶¹ Zie paragraaf 5.1.d-i.

richt verstoren gelet op het recht op privéleven uit artikel 8 EVRM onder omstandigheden toelaatbaar kan zijn. In de ene zaak neemt de rechter die toelaatbaarheid ook aan, terwijl in de andere zaak de toepassing van de maatregel niet proportioneel en daarom niet noodzakelijk in een democratische samenleving wordt geacht.

2. Het EHRM heeft de maatregel van persoonsgericht verstoren of de toepassing daarvan tot op heden niet aan een van de bepalingen in het EVRM getoetst.
3. De Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa is zeer kritisch over de maatregel van persoonsgericht verstoren. Hij voert meerdere bezwaren daartegen aan en beveelt de Nederlandse autoriteiten aan om bij de maatregel van persoonsgericht verstoren te voorzien in effectieve procedurele waarborgen alsmede verplichte rechterlijke machtiging vooraf.
4. Het Comité voor de Mensenrechten spreekt er zijn zorgen over uit dat burgemeesters de maatregel van persoonsgericht verstoren kunnen doen toepassen en dat persoonsgericht verstoren, nu de maatregel geen rechterlijke machtiging of controle vereist, in strijd is met het recht op privéleven uit artikel 17 IVBPR. Volgens het Comité dient Nederland de wetgeving zo aan te passen dat antiterrorismemaatregelen niet in conflict komen met deze bepaling en dat er in effectieve waarborgen wordt voorzien, waaronder rechterlijke toetsing, teneinde misbruik tegen te gaan. Bij de andere VN-verdragscomités is persoonsgericht verstoren in geen enkele toezichtsprocedure bediscussieerd. Wel kwam de maatregel nog in beeld bij de Universal Periodic Review, maar de VN-Mensenrechtenraad besteedde er zelf geen specifieke aandacht aan.

Vervolgens is de houdbaarheid van de maatregel van persoonsgericht verstoren nader geanalyseerd op grond van jurisprudentie van het EHRM die niet direct op de onderhavige maatregel ziet en deels zelfs niet op Nederland. Desondanks geeft de gebruikte jurisprudentie een goede indicatie of de grondslag van de maatregel en de toepassing daarvan voldoen aan de rechten en vrijheden uit het EVRM. Dit levert de volgende conclusies op.

5. Ten einde te bepalen of de grondslag van de maatregel en de toepassing daarvan in overeenstemming met de fundamentele rechten zijn, dient de analyse zich gelet op de aard en inhoud van die wet te concentreren op het recht op privéleven uit artikel 8 EVRM (en onder omstandigheden op het recht op de vrijheden van religie uit artikel 9 EVRM, meningsuiting uit artikel 10 EVRM en vergadering en vereniging uit artikel 11 EVRM).

6. Toepassing van de maatregel van persoonsgericht verstoren – dus het zodanig in de gaten houden van iemand dat hem en zijn omgeving duidelijk wordt dat hij onderwerp is van enigerlei vorm van overheids-optreden – maakt in beginsel altijd inbreuk – dat is nog geen schending – op het recht op privéleven in de zin van artikel 8 lid 1 EVRM. Voorts kan die toepassing inbreuk maken artikel 9 lid 2 EVRM, artikel 10 lid 2 EVRM en artikel 11 lid 2 EVRM.
7. Voor zover persoonsgericht verstoren berust op een of meer van de artikelen 2 en 12 politiewet en 172 Gemeentewet, voldoen de wettelijke grondslag van de maatregel zonder meer aan het vereiste van toegankelijkheid (“accessibility”) in de zin van artikel 8 lid 2 EVRM (en de artikelen 9 lid 2, 10 lid 2, en 11 lid 2 EVRM).
8. Er bestaat een zeer aanzienlijk risico dat de bepalingen op basis waarvan persoonsgericht verstoren plaatsvindt bij toetsing door het Hof reeds als zodanig onvoldoende voorzienbaar (“foreseeability”) in de zin van het recht op privéleven uit artikel 8 lid 2 EVRM zouden worden geacht.
9. Bij *toepassing van de maatregel van persoonsgericht verstoren* is het zeer waarschijnlijk dat het Hof bij een eventuele toetsing zal accepteren dat dit een legitiem doel dient in de zin van artikel 8 lid 2 EVRM (en de artikelen 9 lid 2, 10 lid 2, en 11 lid 2 EVRM).
10. Er bestaat een niet verwaarloosbaar risico dat *toepassing van de maatregel van persoonsgericht verstoren* bij toetsing door het hof als niet “noodzakelijk in een democratische samenleving” wordt aangemerkt. Dat is in het bijzonder het geval wanneer deze maatregel ziet op personen die zich nog in het geheel niet met illegale of de openbare orde verstorende activiteiten hebben beziggehouden.

H6. Samenvatting en conclusies

Het laatste decennium is een behoorlijk aantal antiterrorismemaatregelen tot stand gekomen in Nederland. Gelet op de aanbevelingen van de Commissie evaluatie antiterrorismebeleid (Commissie-Suyver), in het parlement gevoerde discussies, besprekingen in de literatuur en onze eigen vooranalyse, verdienen er in het bijzonder zes daarvan nader aandacht vanuit het oogpunt van fundamentele rechten. Dit zijn de Wet terroristische misdrijven, de Wet training voor terrorisme, de Wet opsporing en vervolging terroristische misdrijven, de Wet afgeschermde getuigen, de voorstel-Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid en de maatregel persoonsgericht verstoren. In het voorliggende onderzoek is bezien of deze maatregelen, de bepalingen daarin en de toepassing daarvan in overeenstemming zijn met de inhoud en strekking van de fundamentele rechten. Daarbij komt binnen het onderzoek voor elke maatregel het volgende aan de orde.

- a. Allereerst is er steeds een korte beschrijving van de inhoud en werking van de maatregel alsmede van het doel ervan.
- b. Daarna volgt een uiteenzetting van alle jurisprudentie waarin de Nederlandse rechter de betreffende maatregel, de bepalingen daarin en de toepassing daarvan heeft getoetst aan fundamentele rechten (in potentie kan het daarbij vooral gaan om bepalingen uit de Grondwet, het EVRM en de VN-mensenrechtenverdragen).
- c. Verder wordt behandeld of de besproken Nederlandse antiterrorismemaatregelen, de bepalingen daarin en de toepassing daarvan door internationale mensenrechteninstanties aan fundamentele rechten zijn getoetst en zo ja om welke fundamentele rechten het daarbij gaat en wat de uitkomst van de toetsing is. Ter beantwoording van deze vragen is gekeken naar de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, de rapporten van de Commissaris voor de Rechten van der Mens van de Raad van Europa, bevindingen in het kader van de Universal Periodic Review van de VN Mensenrechtenraad en de jurisprudentie, rapporten en andere relevante documenten van de VN-verdragscomités.
- d. Vervolgens zijn alle antiterrorismemaatregelen die in dit onderzoek centraal staan nader geanalyseerd op grond van beslissingen en uitspraken van het EHRM die niet rechtstreeks betrekking hebben op de desbetreffende wet of andersoortige maatregel, maar wel relevant zijn voor de vraag of deze zelf, de bepalingen daarin en de toepassing daarvan in overeenstemming zijn met de rechten en vrijheden uit het EVRM en de Protocollen daarbij.

- e. Aan het slot van de bespreking van de respectievelijke antiterrorisme-maatregelen volgt een puntsgewijze uiteenzetting van de conclusies over de desbetreffende maatregel.

Gelet op het grote aantal deelconclusies (ruim 70) en de gedetailleerdheid ervan, en in aanmerking genomen dat deze reeds overzichtelijk zijn weergegeven in voorgaande hoofdstukken, zullen wij alle conclusies hier niet herhalen. In plaats daarvan lichten wij er hierna enkele van de belangrijkste conclusies uit en leggen wij enkele dwarsverbanden.

Toetsing maatregelen aan fundamentele rechten door Nederlandse rechter

De in dit onderzoek behandelde maatregelen zijn tot nu toe nauwelijks of niet door de Nederlandse rechter aan fundamentele rechten getoetst. Soms is dat te verklaren doordat de betreffende maatregel nog niet is aangenomen, dan wel nog niet zo lang in werking is getreden. Dit doet zich voor bij respectievelijk de voorstel-Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid en de Wet training voor terrorisme. Soms lijkt de maatregel nog nauwelijks te zijn toegepast, zoals de Wet afgeschermdde getuigen en de Wet opsporing en vervolging terroristische misdrijven. Daarentegen speelde de Wet terroristische misdrijven al een rol in tientallen strafzaken, waaronder de bekende zaak-Mohammed B., de Piranhazaken en de Hofstadgroepzaken. In deze zaken wordt echter niet of nauwelijks aan fundamentele rechten getoetst. Enkel de maatregel persoonsgericht verstoren is tweemaal door de Nederlandse rechter getoetst aan fundamentele rechten. De toepassing van de maatregel werd daarbij eenmaal in strijd bevonden met het proportionaliteitsvereiste dat geldt voor het recht op privéleven uit artikel 8 EVRM. De maatregel zelf werd in beide zaken niet in strijd geacht met enig nationaal of internationaal fundamenteel recht.

Toetsing maatregelen aan fundamentele rechten door internationale instanties

Geen van de maatregelen is tot dusver door het EHRM getoetst aan een van de bepalingen van het EVRM of protocollen daarbij. Dat is in elk geval in zoverre niet verwonderlijk dat verschillende van de onderzochte maatregelen van tamelijk recente datum zijn. Bovendien kan een zodanige toetsing slechts aan de orde zijn naar aanleiding van een individuele klacht door een persoon die meent door de maatregel of toepassing ervan in zijn fundamentele rechten te zijn getroffen.

Met uitzondering van de Wet training voor terrorisme zijn alle maatregelen wel door de Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa beoordeeld. Deze heeft zich kritisch tot zeer kritisch over die maatregelen uitgelaten. Zo vindt hij de begrippen in de materieelstrafrechtelijke Wet terroristische misdrijven en de strafvorderlijke Wet opsporing en

vervolgning terroristische misdrijven te vaag en ruim. Ten aanzien van laatstgenoemde wet constateert hij voorts spanning met het recht op verdediging uit artikel 6 EVRM vanwege de mogelijkheid de verdediging langere tijd inzage van stukken te onthouden. Over de Wet afgeschermdde getuigen oordeelt hij dat er afbreuk wordt gedaan aan de positie van de verdediging onder meer omdat de verdediging niet altijd het verhoor van de afgeschermdde getuigen kan bijwonen, de getuige in de meeste zaken anoniem zal blijven en deze bovendien een beslissende rol heeft in het besluit of het proces-verbaal van het verhoor in het strafproces zal worden ingebracht. Volgens de commissaris leveren voorts de voorstel-Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid en de maatregel persoonsgericht verstoren spanning op met een aantal rechten uit het EVRM. Tot slot zijn er ook door verschillende van de VN-verdragcomités kritische vragen gesteld, opmerkingen gemaakt en aanbevelingen gedaan in relatie tot enkele van de antiterrorismemaatregelen. Dat geldt voor de Wet opsporing en vervolgning terroristische misdrijven, de Wet afgeschermdde getuigen, de voorstel-Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid en de maatregel persoonsgericht verstoren.

Beoordeling maatregelen in licht van toepasselijke rechtspraak EHRM

De analyse van de maatregelen op grond van de jurisprudentie van het EHRM betrof in het bijzonder het recht op vrijheid (artikel 5 EVRM), het recht op een eerlijk proces (artikel 6 EVRM), het legaliteitsbeginsel (artikel 7 EVRM), het recht op privéleven (artikel 8 EVRM), de vrijheden van religie (artikel 9 EVRM), meningsuiting (artikel 10 EVRM), het recht op eigendom (artikel 1 Protocol 1 EVRM) en het recht op bewegingsvrijheid (artikel 2 Protocol 4 EVRM). Steeds stond daarbij de vraag centraal of deze maatregelen, de bepalingen daarin en de toepassing daarvan voldoen aan het absolute minimumniveau van mensenrechtenbescherming dat volgt uit de jurisprudentie van het EHRM. Het ging dus nadrukkelijk niet om de vraag of het minimumniveau wel of niet ook het meest wenselijke niveau van bescherming is en of de maatregelen daaraan wel of niet voldoen.

Uit die analyse vloeit als eerste de belangrijke conclusie voort dat voor geen van de behandelde wetten of andersoortige maatregelen geldt dat *die reeds op zichzelf* zeker of hoogstwaarschijnlijk in strijd is met het EVRM. Maar de analyse leidt voor een aantal wetten wel tot de conclusie dat bepalingen daaruit bij eventuele toetsing door het Hof *reeds op zichzelf* mogelijk onvoldoende voorzienbaar zullen worden geacht. Zo wordt ten aanzien van de Wet opsporing en vervolgning terroristische misdrijven geconcludeerd dat er een niet verwaarloosbaar risico bestaat dat de wet wat betreft de

bevoegdheden tot onderzoek van voorwerpen, vervoermiddelen en kleding onvoldoende voorzienbaar is in de zin van artikel 8 lid 2 EVRM (recht op privéleven). Ook voor de bepalingen inzake het opleggen van individuele maatregelen uit de voorstel-Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid is er een niet verwaarloosbaar risico dat het Hof deze bepalingen reeds als zodanig onvoldoende voorzienbaar in de zin van het recht op bewegingsvrijheid uit artikel 2 Protocol 4 EVRM zou achten. Bovendien leidt de analyse wat betreft de maatregel van persoonsgericht verstoren tot de conclusie dat er een zeer aanzienlijk risico bestaat dat de bepalingen op basis waarvan de maatregel van persoonsgericht verstoren plaatsvindt bij toetsing door het Hof reeds als zodanig onvoldoende voorzienbaar in de zin van het recht op privéleven uit artikel 8 lid 2 EVRM worden geacht.

Verder geldt voor alle door ons behandelde wetten dat *toepassing* ervan – althans voor zover dit inbreuk maakt op het recht op privéleven uit artikel 8 EVRM en/of de vrijheden van religie uit artikel 9 EVRM, meningsuiting uit artikel 10 EVRM of vergadering en vereniging uit artikel 10 EVRM – zeer waarschijnlijk door het EHRM zou worden aangemerkt als een legitiem doel dienend. In het bijzonder gaat het dan om het doel van het voorkomen van strafbare feiten en de bescherming van de nationale en openbare veiligheid. Tegelijkertijd gaat voor al die wetten op dat die toepassing onder omstandigheden tot schending van het verdrag kan leiden omdat die toepassing niet als “noodzakelijk in een democratische samenleving” in de zin van de zojuist genoemde bepalingen zou kunnen worden aangemerkt. De risico’s daarop zijn het grootst bij gebruikmaking van de maatregel van persoonsgericht verstoren, de individuele maatregelen bij de voorstel-Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid, en de bijzondere opsporingsbevoegdheden en bevoegdheden tot preventief onderzoek aan voertuigen, kleding en voorwerpen uit de Wet opsporing en vervolging terroristische misdrijven. Voorts geldt dat de toepassing van de Wet afgeschermdde getuigen *onder omstandigheden* in strijd kan komen met het recht op een eerlijk proces uit artikel 6 EVRM, dus ook wanneer de waarborgen uit die wet volledig in acht worden genomen. Daarentegen concluderen wij voor de Wet terroristische misdrijven en de Wet training voor terrorisme dat het onwaarschijnlijk is dat toepassing van de strafbepalingen daaruit in strijd komt met het EVRM. Althans zolang de Nederlandse rechter een uitleg en toepassing daaraan geeft die in een redelijk verband staat tot de essentie van de desbetreffende bepaling. Hetzelfde geldt voor toepassing van de bijkomende straf van het beroepsverbod uit de Wet training voor terrorisme zolang de rechter de wet niet toepast op veroordelingen waarvoor de wet niet de mogelijkheid tot oplegging van een beroepsverbod verschaft.

EHRM versus Commissaris voor de Rechten van de Mens en VN-comités

De analyse op grond van de jurisprudentie van het EHRM levert voor geen enkele maatregel de conclusie op dat de wettelijke basis daarvan, de bepalingen erin of de toepassing ervan zeker schending van fundamentele rechten impliceert, al is voor sommige maatregelen wel sprake van een risico, een aanzienlijk risico of zelfs een zeer aanzienlijk risico daarop. Tegelijkertijd spraken in het bijzonder de Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa en in mindere mate enkele VN-mensenrechtencomités hun zorgen uit over verschillende maatregelen. In sommige gevallen namen zij daarbij het standpunt in dat de wet of andersoortige maatregel gelet op de fundamentele rechten aanpassing behoeft. In zoverre zou men kunnen oordelen dat er een discrepantie bestaat tussen de jurisprudentie van het EHRM en de bevindingen van de commissaris en die VN-comités. Toch betekent dit onzes inziens niet dat een van beide tot verkeerde conclusies is gekomen.

Bij de waardering van de beoordelingen door in elk geval het Hof en de commissaris moet immers worden bedacht dat het hierbij gaat om twee verschillende toezichtmechanismen die wezenlijk van karakter en taak verschillen en die elkaar beogen aan te vullen. Waar de beslissingen en uitspraken het EHRM vrijwel altijd een gedetailleerde juridische toetsing aan fundamentele rechten in een individuele zaak betreffen, beoogt de commissaris juist te voorzien in een veel algemenere beoordeling van de wetgeving en praktijk van een land om mogelijke mensenrechtelijke tekortkomingen daarin op het spoor te komen en daarover met de autoriteiten een dialoog te voeren. De jurisprudentie van het EHRM geeft bovendien slechts het absolute minimumniveau van mensenrechtenbescherming aan dat staten in acht dienen te nemen, terwijl de commissaris veeleer om een rechtssysteem en rechtspraktijk vraagt die in een adequaat niveau van mensenrechtenbescherming voorzien en risico's op mensenrechtenschendingen zoveel mogelijk uitsluiten.

In zoverre dienen de bevindingen van de commissaris dus ook niet strikt te worden beoordeeld aan de hand van de juridische minimumnormen die naar voren komen in de jurisprudentie van het EHRM. Sterker nog: daar waar uit de jurisprudentie van het Hof volgt dat er bij toepassing van een bepaalde antiterrorismemaatregel een noemenswaardig risico op schending bestaat, terwijl ook de commissaris zich kritisch over die maatregel uitlaat, moet worden geconcludeerd dat de maatregel zich in elk geval op en mogelijk over de uiterste rand bevindt van wat nog toelaatbaar is gelet op de fundamentele rechten.

H7. Summary and conclusions

*Dutch antiterrorism legislation reviewed in light of fundamental rights
An analysis with special attention to the ECHR*

Recent years have witnessed the introduction of a large number of anti-terrorism measures in the Netherlands. Following on from the recommendations of the Suyver Committee (The Anti-Terrorism Policy Evaluation Committee), parliamentary debates, discussions in the literature and our own preliminary analysis, six of these have been found to merit particular attention in respect of fundamental rights. These are the Terrorist Criminal Offences Act (Wet op terroristische misdrijven), the Terrorist Training Act (Wet training voor terrorisme), the Detection and Prosecution of Terrorist Crimes Act (Wet opsporing en vervolging terroristische misdrijven), the Protected Witnesses Act (Wet afgeschermd getuigen), the National Security Administrative Measures Bill (voorstel-Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid), and the Personal Disruption Measure (Maatregel persoonsgericht verstoren). The research reported here examined whether these measures, their provisions and their application are in accordance with the substance and import of fundamental human rights. In that regard, the following matters are considered for each measure.

- a. First, a brief description is given of the measure's content, operation, and objective.
- b. This is followed by an explanation of all jurisprudence wherein the Dutch Courts have reviewed the measure in question, its provisions and its application against fundamental rights (potentially, this mainly involves the Constitution, the European Convention on Human Rights and the UN Human Rights Treaties).
- c. A discussion follows of whether the respective Dutch anti-terrorism measures, their provisions and their application have been reviewed against fundamental rights by international human rights organs and, if so, which fundamental rights are concerned and the results of the review. To answer this question we have looked at the jurisprudence from the European Court of Human Rights, the reports of the Council of Europe's Commissioner for Human Rights, findings in the context of the UN Human Rights Council's Universal Periodic Review, and jurisprudence, reports and other relevant documents from the UN Convention Committees.
- d. All the anti-terrorism measures on which this research concentrates are then analyzed more closely on the basis of decisions and judgements by the European Court of Human Rights that are not directly related to the Act or other measure under discussion, but which are relevant to the

question of whether it, its provisions and its application are in conformity with the rights and freedoms issuing from the European Convention on Human Rights and associated Protocols.

- e. Finally, the discussion of the respective anti-terrorist measure closes with a list of conclusions about the measure.

In view of the large number of individual conclusions (more than 70), and having regard to the fact that these are presented in summary form in the foregoing chapters, we shall not repeat all the conclusions here. Rather, we select here some of the most important conclusions and draw some connections between them.

Reviewing measures against fundamental rights by the Dutch Courts

The measures dealt with in this investigation have not previously been reviewed by the Dutch Courts in regard to fundamental rights, or only marginally so. In some cases this is because the measure concerned has not yet passed into law, or has not been in effect for long. This applies to the National Security Administrative Measures Bill and the Terrorist Training Act. In some cases it would appear that the measure has scarcely been used, such as the Protected Witnesses Act and the Detection and Prosecution of Terrorist Crimes Act. By contrast, the Terrorist Criminal Offences Act has been invoked in dozens of criminal cases, including the well-known *Mohammed B.* case, the *Piranha* cases, and the *Hofstad Group* prosecutions. In none of these cases, however, were fundamental rights reviewed, or only barely so. Only the Personal Disruption Measure has been reviewed twice against fundamental rights in the Dutch Courts. The measure's application was found once to be in conflict with the proportionality requirement, which affects the right to privacy under article 8 ECHR. In both cases, the measure *itself* was not found to conflict with any national or international, fundamental right.

Reviewing measures against fundamental rights by international organs

None of the measures have thus far been reviewed by the European Court of Human Rights (ECtHR) against a provision of the European Convention on Human Rights (ECHR) or associated protocols. This is not especially surprising, in that several of the measures investigated are of relatively recent origin. Moreover, such a review may only be contemplated after an individual complaint by a person who believes that his/her fundamental rights have been infringed by the measure or its application.

With the exception of the Terrorist Training Act, all measures have been assessed by the Council of Europe's Commissioner for Human Rights, who

was critical or even very critical of them. For example, he finds the concepts in the substantive criminal law Terrorist Criminal Offences Act and criminal prosecutions under the Detection and Prosecution of Terrorist Crimes Act too vague and too broad. In respect of the latter Act he also discerned a conflict with the right to a defence under article 6 ECHR due to the possibility that the defence can be denied sight of documents. His judgement of the Protected Witnesses Act is that it harms the defence's position, in part because the defence may not always attend the interrogation of the protected witness (who will be an agent of a Dutch intelligence service), the witness will remain anonymous in most cases, and further, the witness plays a crucial role in deciding whether the record of the interrogation can be introduced in criminal proceedings. According to the Commissioner, the National Security Administrative Measures Bill and Personal Disruption Measure are also in conflict with a number of rights under the Convention. Finally, a number of UN treaty committees have also posed critical questions, made remarks and offered recommendations in respect of several of the anti-terrorism measures, including the Detection and Prosecution of Terrorist Crimes Act, the Protected Witnesses Act, the National Security Administrative Measures Bill and the Personal Disruption Measure.

Assessment of measures in light of applicable case law of the ECtHR

The analysis of the measures in light of jurisprudence from the ECtHR relates especially to the right to freedom (article 5), the right to a fair trial (article 6), the legality principle (article 7), the right to privacy (article 8), freedom of religion (article 9), freedom of expression (article 10), the right to property (article 1, Protocol 1) and the right to freedom of movement (article 2, Protocol 4). The central question here is always whether the measure, its provisions and its application meet the absolute minimum level for the protection of human rights as set out in the ECtHR's jurisprudence. This is thus expressly not concerned with the question of whether the minimum level is or is not the most desirable level of protection and whether the measure does or does not meet that most desirable level.

The first thing to emerge from the analysis is the conclusion that none of the Acts or other measures discussed is in *and of itself* in conflict with the Convention. In a number of cases, though, the analysis leads to the conclusion, were the application of certain provisions of a number of measures to be reviewed by the Court, that these provisions would *in and of themselves* possibly be regarded as insufficiently foreseeable. In respect of the Detection and Prosecution of Terrorist Crimes Act, for instance, it is concluded that there is a non-negligible risk that the Act is insufficiently foreseeable in regard to powers to investigate objects, vehicles and clothing

in the sense of article 8 paragraph 2 ECHR (right to privacy). Further, in regard to the imposition of individual measures under the National Security Administrative Measures Bill, there is a non-negligible risk that the Court would regard these provisions as insufficiently foreseeable in the sense of a right of freedom of movement in consideration of article 2, Protocol 4. Moreover, in respect to the Personal Disruption Measure, the analysis leads to the conclusion that there is a very considerable risk that the provisions underlying the Personal Disruption Measure, if reviewed by the Court, would be viewed as insufficiently foreseeable as such in the sense of the right to privacy under article 8, paragraph 2 ECHR.

Furthermore, in relation to all the measures looked at, it is the case that their *application* – at least insofar as this breaches the right to privacy under article 8 ECHR and/or the freedom of religion under article 10 – would very probably be characterised by the European Court as serving a legitimate aim. This relates especially to the goal of preventing criminal acts and protecting national security and public safety. At the same time, in regard to all the measures, their *application* under certain circumstances can lead to a violation of the Convention because the application could not be regarded as “necessary in a democratic society” in the sense of the provisions just noted. The risk that this will occur is greatest when recourse is had to the Personal Disruption Measure, individual measures under the National Security Administrative Measures Bill, and the special detection measures and authority to conduct preventive searches of vehicles, clothing and objects under the Detection and Prosecution of Terrorist Crimes Act. It is also the case that the application of the Protected Witnesses Act *under certain circumstances* may come into conflict with the right to a fair trial under article 6 ECHR, even when the guarantees offered under the Act are observed in their entirety. By contrast, in regard to the Terrorist Criminal Offences Act and the Terrorist Training Act, our conclusion is that it is unlikely that application of the penalties under these measures would come into conflict with the ECHR. At least, as long as the Dutch Court issues an explanation and applies the law having reasonable regard to the essence of these measures. The same holds for application of the special penalty of prohibiting the exercise of a profession under the Terrorist Training Act, as long as the Court does not apply the Act when passing sentences for which the Act does not afford the possibility to prohibit the exercise of a profession.

ECtHR versus Commissioner for Human Rights and UN Committees

In none of the cases considered does the analysis based on the jurisprudence of the European Court of Human Rights lead us to conclude that the legal basis of the measures, their provisions or the application imply with certainty that fundamental human rights are violated, even though some

measures are associated with a risk, a considerable risk or even a very considerable risk that they are. At the same time, the Council of Europe's Human Rights Commissioner in particular, and to a lesser degree several UN Human Rights Committees, have expressed their concern about some of the measures. In some cases they adopted the standpoint that the Act or similar measure needed amending in view of fundamental rights. To that extent, then, one may judge that there is a discrepancy between the ECtHR's jurisprudence and the findings of the Commissioner and the UN committees. Nevertheless, in our view, this does not mean that one or the other has drawn erroneous conclusions.

When one assesses the assessment of the Court and the Commissioner, in any case, it should be born in mind that we are here dealing with two supervisory mechanisms, which differ materially in their nature and their tasks, and which seek to complement each other. Where the decisions and judgements of the Court nearly always involve a detailed legal review of fundamental rights in an individual case, the Commissioner's intent is to provide a much more general assessment of a country's legislation and practice in order to track down possible human rights shortcomings and to enter into dialogue with the authorities about them. Moreover, the Court's jurisprudence indicates only the absolute minimum level of human rights protection that should be observed, while the Commissioner frequently demands a legal system and legal practice that provide an adequate level of protection for human rights, excluding as far as possible any risk that human rights are violated.

In this regard therefore, the Commissioner's findings do not need to be assessed strictly in accordance with the legal minimum standard that emerges from the Court's jurisprudence. To put it more strongly, where it follows from the Court's jurisprudence that there is an appreciable risk of violation associated with the application of a given anti-terrorism measure, while the Commissioner offers a critical opinion of the measure, the conclusion must be that the measure lies right at the limit of the permissible in regard to fundamental rights – and possibly even beyond it.

H8. Lijst van jurisprudentie

VN-Mensenrechtenraad

Human Rights Council, *National report submitted in accordance with paragraph 15(a) of the annex to human rights council resolution 5/1, The Netherlands* (1st Session, 2008), A/HRC/WG.6/1/NLD/1, 7 March 2008.

Human Rights Council, *Summary prepared by the Office of the High Commissioner for Human Rights, The Netherlands* (1st Session, 2008), A/HRC/WG.6/1/NLD/3, 13 March 2008.

Human Rights Council, *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, The Netherlands* (8th Session, 2009), A/HRC/8/31, 13 May 2008.

Human Rights Council, *Addendum. Response of the Kingdom of the Netherlands to the recommendations it received during the universal periodic review on 15 April 2008* (8th Session, 2009), A/HRC/8/31/Add.1, 25 August 2008.

VN-Mensenrechtencomité

Human Rights Committee, *List of issues to be taken up in connection with the Consideration of the fourth periodic report of the Netherlands* (49th Session, 2008), CCPR/C/NLD/Q/4, 25 November 2008.

Human Rights Committee, *Replies to the list of issues to be taken up in connection with the consideration of the fourth periodic report of the Netherlands*, CCPR/C/NLD/Q/4/Add.1, 5 June 2009.

Human Rights Committee, *Consideration of reports submitted by States Parties under Article 40 of the Covenant, the Netherlands* (Summary Record of the 2631st Meeting), CCPR/C/SR.2631, 22 July 2009.

Human Rights Committee, *Concluding Observations, the Netherlands* (96th Session, 2009), CCPR/C/NLD/CO/4, 25 August 2009.

VN-Comité tegen Foltering

Committee against Torture, *List of issues to be considered during the examination of the fourth periodic report of Netherlands* (38th Session, 2007), CAT/C/NET/Q/4/Rev.1, 15 February 2007.

Committee against Torture, *Written replies by the Government of The Netherlands to the list of issues* (38th Session, 2007), CAT/C/NET/Q/4/Rev.1/Add.1, 4 May 2007.

Committee against Torture, *Concluding Observations, the Netherlands* (38th Session, 2007), CAT/C/NET/CO/4, 3 August 2007.

Europees Hof voor de Rechten van de Mens

- EHRM 11 februari 1967, *X v. Austria*, Appl. 2370/64
- EHRM 12 oktober 1978, *X en Y v. Austria*, Appl. 7909/77
- EHRM 10 februari 1983, *Albert and le Compte v. Belgium*, Appl. 7299/75, 7496/76
- EHRM 25 maart 1983, *Silver and others v the United Kingdom*, Appl. 5947/72
- EHRM 28 juni 1984, *Campbell and Fell v. United Kingdom*, Appl. 7819/77, 7878/77
- EHRM 2 augustus 1984, *Malone v. the United Kingdom*, Appl. 8691/79
- EHRM 26 juni 1986, *Van Marle v. the Netherlands*, Appl. 8543/79
- EHRM 26 maart 1987, *Leander v. Sweden*, Appl. 9248/81
- EHRM 24 mei 1988, *Müller v Zwitserland*, Appl. 10737/84
- EHRM 30 maart 1989, *Chappell v. the United Kingdom*, Appl. 10461/83
- EHRM 7 juli 1989, *Tre Traktörer Aktiebolag t. Zweden*, Appl. 10873/84
- EHRM 19 december 1989, *Brozicek v. Italy*, Appl. 10964/84
- EHRM 24 april 1990, *Kruslin v. France*, Appl. 11801/85
- EHRM 30 augustus 1990, *Fox, Campbell and Hartley v. the United Kingdom*, Appl. 12244/86
- EHRM 18 februari 1991, *Fredin v. Sweden (No. 1)*, Appl. 12033/86
- EHRM 2 juli 1991, *Huber v. Austria*, Appl. 5523/72
- EHRM 17 augustus 1992, *Tomasi v. France*, Appl. 12850/87
- EHRM 25 mei 1993, *Kokkinakis v. Greece*, Appl. 14307/88
- EHRM 21 september 1993, *Kremzow v. Austria*, Appl. 12350/86
- EHRM 22 februari 1994, *Raimondo v. Italy*, Appl. 12954/87
- EHRM 28 oktober 1994 (GK), *Murray v. the United Kingdom*, Appl. 14310/88.
- EHRM 23 februari 1995, *Gasus Dosier- und Fördertechnik GmbH v. the Netherlands*, Appl. 15375/89
- EHRM 27 oktober 1995, *C.R. v. the United Kingdom*, Appl. 20190/92
- EHRM 26 maart 1996, *Doorson v. the Netherlands*, appl. 20524/92
- EHRM 22 oktober 1996, *Cantoni v. France*, Appl. 17862/91
- EHRM 23 april 1997, *Van Mechelen v. the Netherlands*, Appl. 21363/93
- EHRM 23 september 1998, *Steel v. the United Kingdom*, Appl. 24838/94
- EHRM 26 januari 1999, *Gamer v. the United Kingdom*, Appl. 38330/97
- EHRM 26 januari 1999, *Hibbert v. the Netherlands*, Appl. 38087/97
- EHRM (GK) 25 maart 1999, *Iatridis v. Greece*, Appl. 31107/96
- EHRM (GK) 25 maart 1999, *Pélissier and Sassi v. France*, Appl. 25444/94
- EHRM 8 juli 1999, *Sürek v. Turkey (no. 2)*, Appl. 24122/94
- EHRM (GK) 5 januari 2000, *Beyeler v. Italy*, Appl. 33202/96

EHRM (GK), 16 februari 2000, *Rowe and Davis v. the United Kingdom*, Appl. 28901/95

EHRM (GK) 16 februari 2000, *Fitt v. the United Kingdom*, Appl. 29777/96

EHRM (GK) 16 februari 2000, *Jasper v. the United Kingdom*, Appl. 27052/95

EHRM (GK) 6 april 2000, *Labita v. Italy*, Appl. 26772/95

EHRM (GK) 6 april 2000, *Thlimmenos v. Greece*, Appl. 34369/97

EHRM 4 mei 2000, *Rotaru v. Romania*, Appl. 28341/95

EHRM 22 juni 2000, *Coëme v. Belgium*, Appl. 32492/96

EHRM 4 juli 2000, *Kok v. the Netherlands*, Appl. 43149/98

EHRM 19 september 2000, *Zana v. Turkey*, Appl. 29851/96

EHRM 13 februari 2001, *Schöps v. Germany*, Appl 25116/94.

EHRM 20 maart 2001, *Bouchet v. France*, Appl. 33591/96

EHRM 25 september 2001, *P.G and J.H. v. the United Kingdom*, Koninkrijk, Appl. 44787/98

EHRM 16 november 2001, *O'Hara v. United Kingdom*, Appl. 37555/97

EHRM 14 februari 2002, *Visser v. the Netherlands*, Appl. 26668/95

EHRM 29 april 2002, *Pretty v. the United Kingdom*, Appl. 2346/02

EHRM 4 juni 2002, *Landvreugd v. the Netherlands*, Appl. 37331/97

EHRM 4 juni 2002, *Oliveira v. the Netherlands*, Appl. 33129/96

EHRM 2 juli 2002, *S.N. v. Sweden*, Appl. 34209/96

EHRM 8 juni 2003, *Sentges v. the Netherlands*, Appl. 27677/02

EHRM 24 juni 2003, *Dowsett v. the United Kingdom*, Appl. 39482/98

EHRM 17 juli 2003, *Luordo v. Italië*, Appl. 32190/96

EHRM 9 oktober 2003, *Slivenko v. Latvia*, Appl. 48321/99

EHRM 13 november 2003, *Napijalo v. Croatia*, Appl. 66485/01

EHRM 6 juli 2004, *Nagy v. Hungary*, Appl. 6437/02

EHRM 20 april 2004, *G.K v. Poland*, Appl. 38816/97

EHRM 27 april 2004, *Özüpek v. Turkey*, Appl. 60177/00

EHRM 27 juli 2004, *Sidabras and Džiautas v. Lithuania*, Appl. 55480/00

EHRM 14 december 2004, *Fedorov & Fedorova v. Russia*, Appl. 31008/02

EHRM (GK) 27 oktober 2004, *Edwards and Lewis v. the United Kingdom*, Appl. 39647/98

EHRM 25 januari 2005, *Karademirci v. Turkey*, Appl. 37096/97

EHRM 1 februari 2005, *Raichinov v. Bulgaria*, Appl. 47579/99

EHRM 24 februari 2005, *Coorplan-Jenni GmbH and Elvir Hascic v. Austria*, Appl. 10523/02

EHRM 7 april 2005, *Rainys and Gasparavičius v. Lithuania*, Appl. 70665/01
 EHRM 24 mei 2005, *Buzescu v. Romania*, Appl. 61302/00
 EHRM 13 oktober 2005, *Fedorov & Fedorova v. Russia*, Appl. 31008/02
 EHRM 22 november 2005, *Antonenkov v. Ukraine*, Appl. 14183/02
 EHRM 22 november 2005, *Gartukayev v. Russia*, Appl. 71933/01
 EHRM 22 november 2005, *Taal v. Estonia*, Appl. 13249/02
 EHRM 1 december 2005, *Kenar v. Turkey*, Appl. 67215/01
 EHRM 6 december 2005, *İletmiş v. Turkey*, Appl. 29871/96
 EHRM (GK), 15 december 2005, *Kyprianou v. Cyprus*, Appl. 73797/01
 EHRM 14 februari 2006, *Turek v. Slovakia*, Appl. 57986/00
 EHRM 28 februari 2006, *Krasniki v. the Czech Republic*, Appl. 51277/99
 EHRM 23 maart 2006, *Campagnano v. Italy*, Appl. 77955/01
 EHRM 11 april 2006, *Levänen v. Finland*, Appl. 34600/03
 EHRM, 29 juni 2006, *Weber and Saravia v. Germany*, Appl. 54934/00
 EHRM 5 oktober 2006, *Bolat v. Russia*, Appl. 14139/03
 EHRM 5 oktober 2006, *Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia*, Appl. 72881/01
 EHRM 7 december 2006, *Ivanov v. Ukraine*, Appl. 15007/02
 EHRM 7 december 2006, *Van der Velden v. the Netherlands*, Appl. 29514/05
 EHRM 21 december 2006, *Bartik v. Russia*, Appl. 55565/00
 EHRM 12 april 2007, *Sever and Aslan v. Turkey*, Appl. 33675/02
 EHRM 24 april 2007, *V. v. Finland*, Appl. 40412/98
 EHRM 3 mei 2007, *Custers, Deveaux and Turk v. Denmark*, Appl. 11843/03
 EHRM 7 juni 2007, *Botmeh and Alami v. the United Kingdom*, Appl. 15187/03
 EHRM 12 juli 2007, *Jorgic v. Germany*, Appl. 74613/01
 EHRM (GK) 30 augustus 2007, *J.A. Pye (Oxford) Ltd and J.A. Pye (Oxford) Land Ltd t. The United Kingdom*, Appl. 44302/02
 EHRM 11 september 2007, *Timinskiy v. Russia*, Appl. 74947/01
 EHRM 18 september 2007, *Paeffgen GmbH t. Germany*, Appl. 25379/04
 EHRM 15 januari 2008, *Łaskiewicz v. Poland*, Appl. 28481/03
 EHRM 27 mei 2008, *Ramzy v. the Netherlands*, Appl. 25424/05
 EHRM 8 juli 2008, *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas v. Austria*, Appl. 40825/98
 EHRM 10 juli 2008, *Hajibeyli v. Azerbaijan*, Appl. 16528/05
 EHRM 9 september 2008, *Pardus v. Poland*, Appl. 13401/03.
 EHRM 16 september 2008, *Pay v. the United Kingdom*, Appl. 32792/05

EHRM (GK) 19 september 2008, *Korbely v. Hungary*, Appl. 9174/02
EHRM (GK) 4 december 2008, *S. and Marper v. the United Kingdom*, Appl. 30562/04
EHRM 20 januari 2009, *Al-Khawaja and Tahery v. the United Kingdom*, Appl. 26766/05
EHRM (GK) 21 januari 2009, *Bykov v. Russia*, Appl. 4378/02
EHRM (GK) 10 februari 2009, *Sergey Zolotukhin v. Russia*, Appl. 14939/03
EHRM (GK) 19 februari 2009, *A. v. the United Kingdom*, Appl. 3455/05
EHRM 24 februari 2009, *Długołęcki v. Poland*, Appl. 23806/03
EHRM 31 maart 2009, *Natunen v. Finland*, Appl. Appl. 21022/04
EHRM 25 juni 2009, *Liivik v. Estonia*, Appl. 12157/05
EHRM (GK) 9 juli 2009, *Mooren v. Germany*, Appl. 11364/03
EHRM 29 september 2009, *Dzelili v. Germany*, Appl. 15065/05.
EHRM 24 november 2009, *Friend and Countryside Alliance v. the United Kingdom*, Appl. 16072/06
EHRM 26 november 2009, *Gochev v. Bulgaria*, Appl. 34383/03
EHRM 8 december 2009, *Janatuinen v. Finland*, Appl. 28552/05
EHRM 12 januari 2010, *Gillan and Quinton v. the United Kingdom*, Appl. 4158/05
EHRM 20 januari 2010, *Hogefeld v. Germany*, Appl. 35402/97.
EHRM (GK) 29 maart 2010, *Depalle v. France*, Appl. 34044/02
EHRM 6 april 2010, *Flinkkilä v. Finland*, Appl. 25576/04
EHRM 13 april 2010, *Tehrani v. Turkey*, Appl. 32940/08
EHRM (GK) 17 mei 2010, *Kononov v. Latvia*, Appl. 36376/04
EHRM 18 mei 2010, *Kennedy v. the United Kingdom*, Appl. 26839/05
EHRM 8 juni 2010, *Gül v. Turkey*, Appl. 4870/02
EHRM 6 juli 2010, *Užukauskas v. Lithuania*, Appl. 16965/04
EHRM 6 juli 2010, *Van Anraat v. the Netherlands*, Appl. 65389/09
EHRM 20 juli 2010, *A. v. the Netherlands*, Appl. 4900/06
EHRM 2 september 2010, *Uzun v. Germany*, Appl. 35623/05
EHRM 12 oktober 2010, *Saaristo and Others v. Finland*, Appl. 184/06
EHRM 4 november 2010, *Bannikova v. Russia*, Appl. 18757/06

Commissaris voor de Rechten van de Mens

Council of Europe, Report by the Commissioner for Human Rights, Mr Thomas Hammarberg, on his visit to The Netherlands, 21-25 September 2008, Strasbourg, 11 March 2009, CommDH(2009)2.

Hoge Raad

HR 9 maart 1993, *NJ* 1993, 633

HR 20 februari 2007, *LJN* AZ0213 (Samir A.)

HR 2 februari 2010, *LJN* BK5172, *LJN* BK5174, *LJN* BK5175, *LJN* BK5182, *LJN* BK5189, *LJN* BK5193, *LJN* BK5196 (Hofstadgroep)

HR 23 maart 2010, *LJN* BL1711

Gerechtshof 's-Gravenhage

Gerechtshof 's Gravenhage 17 januari 2003, *LJN* AF3039

Gerechtshof 's Gravenhage 21 juni 2004, *LJN* AP2058

Gerechtshof 's-Gravenhage 29 november 2006, *LJN* AZ3631

Gerechtshof 's-Gravenhage 23 januari 2008, *LJN* BC2576, *LJN* BC4129, *LJN* BC4171, *LJN* BC4177, *LJN* BC4178, *LJN* BC4182, *LJN* BC4183 (Hofstadgroep)

Gerechtshof 's-Gravenhage 2 oktober 2008, *LJN* BF5180 (Piranhazaak)

Gerechtshof 's-Gravenhage 2 oktober 2008, *LJN* BF3987, *LJN* BF4814, *LJN* BF5180, *LJN* BF5225

Rechtbank Amsterdam

Rechtbank Amsterdam 26 juli 2005, *LJN* AU0025 (Mohammed B.)

Rechtbank Amsterdam (KG) 1 december 2005, *LJN* AU7314 (“de bekeerde moslima”)

Rechtbank Amsterdam (KG) 9 maart 2006, *LJN* AV4173 (“de Hofstadconnectie”)

Rb Amsterdam 29 juni 2007, *LJN* BA9586 en BA9602

Rechtbank Middelburg

Rb. Middelburg 25 juli 2000, *NbSr* 2001, 135.

Rechtbank Rotterdam

Rechtbank Rotterdam 18 december 2002, *LJN* AF2141

Rechtbank Rotterdam 31 december 2002, *LJN* AF2579

Rechtbank Rotterdam 10 maart 2006, *LJN* AV5108 (Compilatie van vonnissen in Hofstadgroepzaak)

Rechtbank Rotterdam 1 december 2006, *LJN* AZ3589 (Piranhazaken)

Rechtbank Rotterdam 30 oktober 2007, *LJN* BB7203

H9. Lijst van literatuur

- M. Aksu, *Straatsburgse kaders voor terrorismebestrijding - EVRM, strafrecht en terrorisme* (diss. Nijmegen), Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2007.
- C.L.G.F.H. Albers en R.J.N. Schlössels, ‘Terrorismebestrijding: het bestuursrecht aan zet, de rechtsstaat in gevaar?’, *NJB* 2006, p. 2522-2530.
- M. Alink, ‘AIVD-informatie als bewijs in het strafproces. Een Straatsburgs perspectief’, in: P.D. Duyx & P.D.J. van Zeben, *Via Straatsburg* (Liber Amoricum Myer), Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2004, p. 155-179.
- A. Beijer, ‘Een nadere kennismaking met de (wet) afgeschermd getuige’, *DD* 2006, 68, p. 959-986.
- A.E.M. van den Berg & P.C.M. Heinen, ‘Wet Bibob en wetsvoorstel Bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid: te kort door de Straatsburgse bocht?’, *Gemeentestem* 2007, 7285, p. 611-621.
- J.G. Brouwer, *Van nachtbrakers tot terroristen, over persoonsgericht verstoren* (oratie Groningen), Rijksuniversiteit Groningen, 2006 (>><http://irs.ub.rug.nl/ppn/296609080<<>).
- Commissie evaluatie antiterrorismebeleid, *Naar een integrale evaluatie van antiterrorisemaatregelen*, Rapport, mei 2009.
- Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten, ‘Toezichtsrapport inzake het onderzoek van de Commissie van Toezicht naar de Contra Terrorisme Infobox’, *CTIVD*, nr. 12, 2007.
- G.J.M. Corstens, *Het Nederlandse strafprocesrecht*, Deventer: Kluwer, 2008.
- B. van Gestel e.a., *Signalen van terrorisme en de opsporingspraktijk. De Wet opsporing terroristische misdrijven twee jaar in werking*, Den Haag: Ministerie van Justitie, WODC Cahier, 2009.
- E. Gritter & E. Sikkema, ‘Bestemming onbekend’, *DD* 2006, 15, p. 277-302.
- D.J. Harris, M. O’Boyle, E.P. Bates & C.M. Buckley, *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford: Oxford University Press, 2009.
- J. de Hullu, *Materieel strafrecht*, Deventer: Kluwer, 2009.
- M.A.D.W. de Jong, ‘De burgemeester als misdadaanbestrijder: reddingsboei of dwaallicht?’, in: L.J.J. Rogier, M.A.D.W. de Jong, C.M. Bitter & F.W. Bleichrodt, *Bestuursrechtelijke aanpak van criminaliteit en terrorisme* (Preadviezen), VAR-reeks 138, Den Haag: Boom juridische uitgevers, 2007, p. 98-105.
- P.H.P.H.M.C. van Kempen, *Heropening van procedures na veroordelingen door het EHRM* (diss. Tilburg), Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2003.
- P.H.P.H.M.C. van Kempen, ‘Geheimhouding van informatie. Een niet-terroristische aanslag op de mogelijkheid tot AIVD-medewerking aan de strafrechtspleging?’, *NTM (NJCM-Bul.)* 2005, 3, p. 316-326.
- P.H.P.H.M.C. van Kempen, ‘Terrorismebestrijding door marginalisering strafvorderlijke waarborgen’, *NJB* 2005, 8, p. 397-400.

- P.H.P.H.M.C. van Kempen, ‘Het conceptvoorstel voorkoming, opsporing en vervolging van terroristische misdrijven: terrorisme bestrijding door marginalisering strafvorderlijke waarborgen.’, (>>www.njb.nl<< (2005, nr. 8) of >>www.portill.nl/articles/vankempen/VanKempen_1.PDF<<).
- G. Knigge, ‘Conclusie advocaat-generaal voor HR 30 juni 2009’, *LJN BH3079*, NJ 2009, 350.
- T. Kooijmans & J.B.H.M. Simmelink, ‘Het recht op kennisneming van de processtukken in het Wetsvoorstel tot verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven’, *DD*, 2006, 79, p. 1107-1126.
- W. Koopstra en P. Ende, *Wettelijk kader terrorisme bestrijding*, Den Haag: Sdu, 2007.
- F. Krips, ‘Over de bruikbaarheid van AIVD-informatie in strafzaken’, in: A. Scheltema & M. Scheltema, *Preadviezen 2009. Toezicht op de financiële markt en de energiemarkt. Staatsgeheimen en het strafproces. Rechtshandhaving door het privaatrecht*, Den Haag: Boom juridische uitgevers, 2009, p. 129-191.
- P. van der Kruijs, ‘Strafvorderlijke terrorismebestrijding’, *Strafblad* 2005, 4, p. 444-450.
- M. Kuijer, *Van Lawless naar een rechtmatige bestrijding van terrorisme (oratie VU)*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2005.
- N.J.M. Kwakman, ‘Het recht op inzage in de processtukken: EHRM-proof?’, *Strafblad* 2006, 4, p. 500-508.
- N.J.M. Kwakman, *Terrorismebestrijding*, Deventer: Kluwer, 2010.
- W.S. Lind, K. Nightengale, J.F. Schmitt, J.W. Sutton & G.I. Wilson, ‘The Changing Face of War: Into the Fourth Generation’, *Marine Corps Gazette*, oktober 1989, p. 22-26.
- J.P. Loof, *Mensenrechten en staatsveiligheid: verenigbare grootheden?* (diss. Leiden), Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2005.
- J.P. Loof, ‘Terrorismebestrijding, de Raad van Europa en het EVRM’, in: Eveline van Dongen e.a. (red.), *Terrorismebestrijding met mensenrechten*, Leiden: Stichting NJCM-Boekerij, 2005, p. 51-74.
- D. Marongiu, ‘Afgeschermde getuigen; niet aan beginnen!’, *AA* 2005, 10, p. 793-801.
- E.R. Muller e.a., *Bestuur, recht en veiligheid: bestuursrechterlijke bevoegdheden voor openbare ordehandhaving en terrorismebestrijding*, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement/Erasmus Universiteit Rotterdam/Universiteit Utrecht, 2007.
- R. van den Munckhof & L. Stöpler, ‘NJCM-commentaar terrorismewetgeving. Terrorismebestrijding kan hand in hand gaan met mensenrechten’, *NTM (NJCM-Bul.)* 2006, 31, p.618-634.
- Nederlandse Orde van Advocaten, *Preadvies van de Adviescommissie Strafrecht inzake het wetsontwerp opsporing en vervolging terroristische misdrijven*, Rotterdam, 17 december 2004.

- Nederlandse Orde van Advocaten, *Concept-wetsvoorstel afgeschermdе getuigen*, Den Haag, 28 juni 2005.
- Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, *Advies inzake het wetsvoorstel bijzondere bevoegdheden tot opsporing van terroristische misdrijven*, Den Haag, 24 december 2004.
- M. van Noorloos, 'De "Hofstadgroep" voor het Haagse hof: over de vrijheid van radicale uitingen in het publieke debat', *DD* 2008, 34, p. 475-498.
- S. Ouchan & L. Talsma, 'Persoonsgericht verstoren: een disproportionele maatregel in de strijd tegen terrorisme', *NTM (NJCM-bul.)* 2007, 7, p. 984-998.
- C.J. de Poot e.a., *De opsporing verruimd? De Wet opsporing terroristische misdrijven een jaar in werking*, Den Haag: Ministerie van Justitie, WODC Cahier, 2008.
- E. Prakken, 'Regelgeving en rechtspraak: Terrorismе en het strafproces', *Strafblad* 2004, 4, p. 228-236.
- Raad voor de Rechtspraak, *Wetsvoorstel afgeschermdе getuigen*, Den Haag, 22 november 2004.
- Raad voor de Rechtspraak, *Advies wetsvoorstel opsporing van terroristische misdrijven*, Den Haag, 23 december 2004.
- Th.A. de Roos, 'Opsporingsbevoegdheden verruimd in strijd tegen terrorisme; De nieuwe wetsvoorstellen helpen niet', *Advocatenblad* 2006, 4, p. 176-180.
- P. Smith, *Strafbare voorbereiding* (diss. Groningen), Den Haag: Boom juridische uitgevers, 2003.
- L. Stevens, 'De praktijk van de Nederlandse voorlopige hechtenis vanuit Straatsburgs perspectief: "Klaag niet te snel"', *DD* 2008, 35, p. 499-514.
- K. Veegens, 'Het straitsburgse recht op vrijheid en veiligheid en Nederlandse verdenkingscriteria voor "terrorismeverdachten"', *NTM (NJCM-Bul.)* 2006, 31, p. 182-204.
- A.J. Wierenga & J.G. Brouwer, 'Bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid', *Tijdschrift Openbaar bestuur* 2009, p. 5-11.

Summary

Conclusions

1. The attacks of 11 September 2001 and the subsequent threat of global terrorism have had major consequences in many areas. Terrorism is one of the greatest threats to our internal and external security in the first decade of the new millennium. It is therefore encouraging that the number of radicals who are prepared to use violence to achieve political or religious goals has fallen gradually in our country.
2. This study – a self-reflection on the part of the government – looked at the measures that have been taken to combat terrorism. With regard to the counterterrorism measures that are available, the conclusion of this study is that probable cause exists whenever a measure is introduced or amended and that measures are developed and applied in a consistent manner. To a significant extent, this is due to the fact that the Netherlands has a strong wish to learn how this phenomenon, which is relatively new in this country, can be tackled in the best way, i.e. with the emphasis on preventing terrorism by means of taking proportionate, effective action and making use of legitimate means. Based on the large number of studies and evaluations conducted in the past nine years, and the way in which their conclusions have been treated, it is evident that there is an ability to *learn* in the area of counterterrorism. Central and local government and also operational services are learning lessons from various individual evaluations and legal opinions, and are applying these lessons.
3. Antiterrorism measures in the Netherlands are characterised by the fact that they are tailored in terms of both their development and their application. There are still only a limited number of specific measures that were taken exclusively in the context of counterterrorism. The system of measures has been specifically tailored to the goal that needs to be achieved, giving due consideration to the safeguarding of fundamental rights. It should be noted in this context that such consideration should be given on an ongoing basis to individual measures as well as to the system of measures as a whole.
4. In the context of this evaluation, researchers from Radboud University Nijmegen looked at six antiterrorism measures specifically from the perspective of fundamental rights. These measures were the Crimes of Terrorism Act (*Wet terroristische misdrijven*), the Participation and Cooperation in Training for Terrorism Act (*Wet strafbaarstelling deelnemen en meewerken aan training voor terrorisme*), the Investigation and Prosecution of Terrorism (Extended Powers) Act (*Verruiming mogelijkheden tot opsporing en*

vervolgving van terroristische misdrijven), the Protected Witnesses Act (*Wet afgeschermdde getuigen*), the National Security Administrative Measures Bill (*wetsvoorstel bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid*), and person-specific interventions. So far, for a variety of reasons the Dutch courts have barely, if at all, examined these measures for compatibility with fundamental rights. None of the measures has yet been examined for compatibility with any of the provisions of the European Convention on Human Rights (ECHR), or the additional protocols by the European Court of Human Rights.

The first conclusion that can be drawn from an analysis of the measures based on the general case law of the European Court of Human Rights is that none of the acts or other types of measures that were dealt with, when considered as a whole, is actually in contravention of the ECHR. That said, elements of such measures could be considered insufficiently foreseeable if they were examined by the European Court of Human Rights. Moreover, the European Court of Human Rights is very likely to regard the application of the aforementioned measures as serving a legitimate purpose. At the same time, there is a risk that the application of these measures in certain circumstances might be in violation of the convention since their application in individual cases could be deemed not to be “necessary in a democratic society” within the meaning of the ECHR.

Analysis based on the case law of the European Court of Human Rights does not lead to the conclusion that the legal basis, provisions or application of any of the measures definitely implies the violation of fundamental rights. However, with respect to some measures the researchers claim that there is a latent risk of the convention being violated, particularly as regards specific elements of measures and depending on the application of measures and relevant circumstances in individual cases.

5. In the debate concerning the development of new measures, in particular those that are more broadly applicable, and which relate to the collection of information on persons who are not suspects, complete transparency needs to be exercised as regards the aim and the intended impact of these counterterrorism measures. For a variety of reasons, these aspects have not always been sufficiently emphasised in the past ten years. As a consequence, in the counterterrorism debate security and privacy have wrongly been considered to be mutually exclusive. This is a matter that requires constant attention if counterterrorism is to continue to have support and legitimacy.

Background and study design

6. A motion submitted by MP Alexander Pechtold, which was passed on 15 November 2007, asked the government to consider the best way in which an evaluation of Dutch counterterrorism policy could be designed. An interim committee of external experts was set up to investigate interconnections between various evaluations. This committee was chaired by Mr J.J.H. Suyver.
7. The Suyver Committee published its report in May 2009. First of all, the committee stated that it was understandable that the government had taken all possible measures to combat terrorism at a time when many attacks had been committed. The interviews conducted by the committee revealed that respondents did not feel that there was a lack of legal instruments, that coordination by the National Coordinator for Counterterrorism (NCTb) had improved considerably, and that the Counterterrorism Information Box (CT Infobox) was considered to be an important, useful tool for collaboration between the various parties involved.
8. In addition to reporting these positive findings, the Suyver Committee also made 21 recommendations that were classified according to three themes: coherence, legitimacy and effectiveness of antiterrorism measures. For the purpose of this study, the 21 recommendations made by the Suyver Committee have been combined and converted into ten key questions that serve as a starting point and framework for the entire study. These ten key questions are as follows:
 - To what extent is new policy based on threat analyses, practical experience and/or international agreements?
 - To what extent are measures applied in counterterrorism practice and do these measures offer added value in practical terms?
 - What are the opinions of courts, independent regulators and other assessors concerning the application of measures, and are these opinions taken into account when creating new policies?
 - How is the decision to apply one measure rather than another taken?
 - If the chosen measure did not exist, would any of the other existing measures provide a remedy?
 - To what extent is the practical application of the measure in keeping with the objectives of the policy?
 - To what extent is the application of the measure dependent on the use of other measures, and what is the effect of this?
 - To what extent, and in what way, does the safeguarding of legal rights

- play a role in the application of the measure?
 - To what extent, and in what way, is unity of command of relevance to the effective application of the measure?
 - To what extent, and in what way, does cooperation play a role in the application of the measure?
9. On 29 October 2009, the Minister of Justice and the Minister of the Interior and Kingdom Relations decided that they would make a start on the recommendations of the Suyver Committee under their own responsibility. On 29 January 2010, the ministers sent a work plan to the Dutch House of Representatives in which they announced their intention to inform members of parliament by the end of the year of 1) the recommendations made by the Suyver Committee, 2) any items requiring improvement, and 3) a follow-up plan for future evaluations.
10. Following up the recommendations of the Suyver Committee within the indicated timeframe, combined with the scope of the policy area, means that rather than seeking to connect everything up, it is necessary to carry out targeted research. This study focuses on the background to, and application, evaluation and amendment of antiterrorism measures. The ten key questions set out above form the framework of analysis for this evaluation. In order to answer the questions, a generic picture was formed of the development of antiterrorism measures in the first decade of the millennium, five specific measures were studied, research based on case studies was performed, and case law was analysed.

Generic picture of measures: antiterrorism measures in the Netherlands in the first decade of the 21st century

11. As far as the background to the introduction of special antiterrorism measures is concerned, it can be concluded that almost all measures were introduced, or their introduction was brought forward, in response to specific terrorist threats or attacks. The attacks in the United States and Madrid, Spain, had a particularly strong impact on the development of antiterrorism measures in the Netherlands. Measures were taken at both national and international levels immediately after these attacks. The general trend is therefore that measures are introduced in reaction to events. However, this says nothing about the added value provided by the measures (or the lack thereof). It should be noted that the response

to attacks on Dutch soil is somewhat different from the response to international attacks. Instead of leading to the decision to introduce new measures immediately, incidents in the Netherlands are initially followed by an investigation into the incident in question. Subsequently, new measures are introduced, or existing measures are amended, in response to the recommendations arising from these investigations.

12. The Netherlands takes a broad approach to counterterrorism. Besides dealing with the acts of violence themselves, this also involves addressing the developments and incidents that precede such acts. The broad approach should be considered as the basis of Dutch antiterrorism policy. The broad approach does not prescribe in detail what the various parties involved in counterterrorism need to do, and in that sense is not an active strategy that is used as a control mechanism. If the Netherlands had had a formally adopted strategy and/or coordinating body in the area of antiterrorism in 2001, the broad approach might have been communicated more clearly, and have been adopted in its entirety more quickly, in the first half of that decade. In the early years of the past decade, when it came to taking antiterrorism measures the emphasis was still very much on the repressive aspects of counterterrorism. As it is, it would probably have been difficult for a coordinating body or minister to focus attention on social preventative measures at a time when the security situation was fairly tense owing to the terrorist incidents that occurred then.
13. The key success factors of Dutch counterterrorism are the use of measures, the activities of the law enforcement and intelligence services, and the growing ability of society, in particular Muslim communities, to face up to radicalisation.
14. Evaluation and investigation form an important element of the Dutch antiterrorism approach. From the second half of the last decade, court rulings can be added to this list. Changes have been made to methods and existing measures on the basis of such evaluations and court rulings on numerous occasions. The policy making and executive organisations involved therefore have the ability to learn.

Specific picture of measures: application of framework of analysis to five specific measures

15. The framework of analysis used to outline the generic picture of antiterrorism measures was also applied to five specific national measures requiring evaluation as referred to by the Suyver Committee. These are the financial antiterrorism sanctions orders, the Counterterrorism Information Box (CT Infobox), the system of special units, person-specific interventions, and the National Security Administrative Measures Bill. The committee recommended investigating these measures in more detail partly in view of the fact that these could potentially have a deep impact on the private lives of individuals.
16. Just as was the case for the generic approach taken to antiterrorism measures, the introduction of the measures, and the type of measures taken, reflected their reactive nature: the measures arose in response to the threat that existed at that time and do not focus so much on the future. However, this does not mean that as a consequence the measures taken were not as adequate as they would have been otherwise. For example, the lessons learned and experience gained by other countries in dealing with new forms of terrorism played a part in the decision to revise the Dutch system of special units.
17. Some of the measures discussed have, in certain respects, played an extremely important role in the way the counterterrorism approach is perceived. The attention paid to the application of these measures is not entirely in keeping with their material significance in the area of combating terrorism. The extensive attention paid to the measures may have contributed to the perception that a large number of major measures had been introduced.
18. In the majority of cases, amendments to measures were made following court rulings or statements made by evaluation committees (independent or otherwise), or in response to criticism expressed within society or by experts. The ability to learn that was noted in relation to the generic approach is therefore also seen here.

Application of measures in specific cases

19. Previously the intelligence and law enforcement services used to be more separate. The greater powers now held by the police and judicial authorities mean that terrorism has become more of a shared problem. These greater powers have led to greater coordination, but have not resulted in more problems in the area of coordination. It should be noted that this has taken some time, and that several years ago the parties still had some problems interacting with each other. Those lessons have now been learned, and where necessary they have been turned into a framework and structure for cooperation or coordination. At the heart of the framework is the prevention of terrorism, not the role or position of the individual services.
20. Although terrorism increasingly became a matter for national services to deal with in the last decade, there is still a great deal of coherence and coordination between services at the local and the national level. That said, on some occasions it has been difficult to define the parties involved in terrorism matters. Moreover, at a local level the police chief, the chief public prosecutor and in particular the mayor (joined in the regional board) have been given a more significant role than formally prescribed.
21. A specific point requiring attention that was also raised by the Suyver Committee relates to the one-sided focus on individual measures, as a result of which the cumulative effect of the individual measures as regards safeguarding the legal rights of members of the public has been virtually ignored in this debate. To put it briefly, each measure may be proportional when considered individually, but that does not necessarily exclude that the entire raft of measures when applied all at once would be disproportional. All things considered, the outcome of the case-based study is that the potential negative cumulative effect of measures (as regard the subject of their application and the effectiveness of their approach) has not materialised in practice.

Trends and findings

22. The opinions expressed concerning the measures under consideration were predominantly positive. In order to continue to provide added value, measures must evolve constantly to reflect the most recent insights and the threat situation.
23. Some have the view that the raft of measures, when viewed as a whole, are excessively harsh or even excessive in number. This is a relevant point as there are various measures that will be introduced imminently, and these could help promote the perception that there are too many antiterrorism measures. These are broader measures that relate to collecting information on persons who are not suspects. During the debate on these measures, complete transparency needs to be exercised as regards the expected impact of these counterterrorism measures.
24. This study focused primarily on coherence. The framework used for this study was designed to enable the study of coherence in the cycle of development, application, assessment and amendment. The conclusion of this study is that such coherence does exist and that lessons are learned and applied.



Postbus 16950 | 2500 BZ Den Haag

© Rijksoverheid | Januari 2011
Publicatie-nr. 04126-6359