

Vergaderjaar 2015–2016

34 359

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1 Inleiding

Algemeen

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

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

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

en Denemarken,³ tonen het gebruik van geweld door jihadisten op westers grondgebied.

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

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

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

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

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

³ De aanslag in het Joods museum in Brussel op 24 mei 2014, de aanslag in het parlamentsgebouw in Ottawa op 22 oktober 2014, de aanslag op de uitgever van een satirisch weekblad in Parijs op 7 januari 2015, de gijzeling in een koosjere supermarkt in Parijs op 9 januari 2015, de aanslag op een Zweedse cartoonist in Kopenhagen op 14 februari 2015 en de aanslagen in Parijs op onder andere Stade de France en concertzaal Bataclan op 13 november 2015.

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

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

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

Noodzaak tot het treffen van wettelijke maatregelen

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

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

Van alle personen van wie aanleiding is te veronderstellen dat zij een gevaar vormen voor de nationale veiligheid, wordt een inschatting gemaakt van de aard en omvang van die dreiging. In dat kader worden personen van wie bekend is dat zij in Nederland zijn teruggekeerd uit een jihadistisch strijdgebied bij terugkomst voor verhoor staande gehouden. Waar mogelijk en opportuun gaat het openbaar ministerie dan ook over tot strafvervolgning. Als er onvoldoende aanknopingspunten zijn voor vervolging, dan volgt er een lokale aanpak onder regie van de betreffende gemeente. Politie en AIVD houden de terugkeerders in beeld en blijven alert op relevante ontwikkelingen.

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

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

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

gelen worden gedacht, zoals een gebiedsverbod of een meldplicht. Ook kan worden gedacht aan een uitreisverbod. Deze maatregelen zijn telkens gericht op het voorkomen van terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan.

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

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

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

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

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

Daarnaast doet zich de behoefte voelen aan maatregelen die voorkomen dat de Nederlandse overheid indirect een terroristische organisatie financiert of faciliteert. Die maatregelen richten zich op activiteiten die in Nederland worden ontplooid ter ondersteuning van de jihadistische strijd en waarvoor (in enigerlei vorm) de toestemming van de overheid is vereist. Die toestemming moet kunnen worden onthouden teneinde te

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

voorkomen dat de overheid indirect terroristische activiteiten steunt. In dit verband kan worden gedacht aan subsidies.

Verder vloeit uit resolutie 2178 (24 september 2014) van de VN Veiligheidsraad voort dat alle lidstaten dienen te voorkomen dat Foreign Terrorist Fighters (uitreizigers) kunnen (uit)reizen, dit mede door middel van grenscontroles en controle op de uitgifte van reisdocumenten. Ook memoreert de resolutie dat alle lidstaten dienen te voorkomen dat onderdanen reizen of pogen te reizen naar een ander land met het doel de bestendinging, planning, of voorbereiding van of deelname aan terroristische daden, of het verstrekken of ontvangen van terroristische training. Ook dienen lidstaten te voorkomen dat een dergelijke persoon een transit heeft via zijn grondgebied.

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

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

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

- het opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen,
- het weigeren of intrekken van subsidies, vergunningen, ontheffingen en erkenningen.

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

In hoofdstuk 2 zullen de vrijheidsbeperkende maatregelen worden besproken. Hoofdstuk 3 ziet op de bevoegdheid tot het weigeren of intrekken van subsidies, vergunningen, ontheffingen en erkenningen. In hoofdstuk 4 wordt het grondrechtelijk kader geschetst. Hoofdstuk 5 ziet op het bevoegd orgaan. In hoofdstuk 6 wordt de rechtsbescherming

besproken, in hoofdstuk 7 de samenwerking en informatievoorziening en in hoofdstuk 8 de handhaving. In hoofdstuk 9 wordt ingegaan op wetgeving in de ons omringende landen. In hoofdstuk 10 worden de adviezen besproken die over het wetsvoorstel zijn uitgebracht. In hoofdstuk 11 wordt ten slotte ingegaan op de financiële gevolgen, de uitvoeringslasten en de administratieve lasten.

2 Vrijheidsbeperkende maatregelen

2.1 Algemeen

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

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

Voor de toepassing van een vrijheidsbeperkende maatregel zoals in dit wetsvoorstel geregeld wordt, geldt dat de betreffende persoon door zijn persoonlijke gedragingen in verband dient te kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. De maatregel moet voorts dienen ter bescherming van de nationale veiligheid. Het feit dat iemand zich in het buitenland heeft aangesloten bij een terroristische strijdgroep is dus *op zichzelf* onvoldoende voor het opleggen van een hierbedoelde maatregel, al was het maar omdat een teruggekeerde strijder zich – gedesillusioniseerd – kan hebben afgewend van het radicale gedachtengoed. Het gaat erom dat er van deze persoon, op basis van diens gedragingen, een dreiging uitgaat voor de veiligheid van Nederland. Het zal daarbij veelal gaan om een samenstel van gedragingen op basis waarvan tot die dreiging moet worden geconcludeerd. Gedacht kan worden aan contacten met andere geradicaliseerde personen, gecombi-

neerd met een opvallende belangstelling voor bepaalde objecten of evenementen. Ook kan worden gedacht aan het in groepsverband bespreken van belangrijke islamitische geloofsthema's op een zodanige wijze dat de deelnemers zelf de conclusie trekken dat zij een bijdrage moeten leveren aan de jihadistische strijd. Het wetsvoorstel hanteert een toepassingscriterium dat is gericht op gedragingen van personen. Het gaat dus niet om wie iemand is of wat zijn gedachtengoed is, maar om zijn gedragingen.

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

2.2 Gebiedsverbod en contactverbod

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

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

2.3 Meldplicht

De inzet van een meldplicht kan op verschillende manieren bijdragen aan de bescherming van de nationale veiligheid. In combinatie met een gebieds- of contactverbod strekt de meldplicht ter effectuering van dat gebieds- of contactverbod. Tevens kan de meldplicht worden opgelegd ter handhaving van het uitreisverbod. Wanneer bijvoorbeeld een verbod is opgelegd om zich in de omgeving van een bepaald evenement te bevinden, kan de verplichting worden opgelegd om zich op een andere plaats te melden. Daarmee kan worden verzekerd dat de betreffende

persoon zich niet in de omgeving van het evenement bevindt. De meldplicht kan aldus worden vergeleken met de meldplicht die op grond van artikel 172a van de Gemeentewet kan worden opgelegd ter effectivering van een gebiedsverbod dat met het oog op de handhaving van de openbare orde wordt opgelegd (bijvoorbeeld bij een voetbalwedstrijd). Bij een wat plaats en tijd betreft minder concrete dreiging, ligt een meldplicht met dit doel minder voor de hand.

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

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

2.4 Uitreisverbod

Het dreigingsbeeld in Nederland wordt mede bepaald door de voortdurende wisselwerking tussen internationale en nationale factoren: de transnationale terroristische netwerken; de problematiek van uitreizigers en hun terugkeer; en de dynamiek tussen de jihadistische strijdtonelen in het Midden-Oosten en Noord-Afrika en jihadistische netwerken in het Westen. De internationale opmars van het mondiaal jihadisme heeft zijn weerslag op Nederland. De jihadistische beweging kent in Nederland enkele honderden actieve aanhangers en vele sympathisanten, die worden aangetrokken door de gewelddadige ideologie. Uit Nederland afkomstige jihadisten zoeken aansluiting bij internationale terroristische organisaties. In conflictgebieden ondergaan zij trainingen, doen gevechtservaring op en worden dieper ondergedompeld in de jihadistische ideologie. Indien zij terugkeren naar het Westen, kunnen zij hun opgedane ervaringen inzetten voor het (al dan niet in opdracht) plegen van aanslagen. Uit Nederland uitgereisde jihadisten vormen hiermee niet alleen een bedreiging voor de internationale vrede en stabiliteit, maar ook voor de nationale veiligheid. Het voorkomen van uitreis is daarom een essentieel instrument om een verdere escalatie te voorkomen.

Personen die uitreizen om zich aan te sluiten bij een aangewezen terroristische organisatie, streven hiermee naar het actief ondersteunen van groeperingen die zich ter plaatse schuldig maken aan misdrijven en die de intentie en potentie hebben tot het plegen van aanslagen tegen westerse belangen, zowel in de regio als in westerse landen, waaronder ook Nederland. Iedereen die zich bij een dergelijke organisatie aansluit, vormt daarmee een werkelijke en actuele dreiging voor de Nederlandse nationale veiligheid. Dit geldt niet alleen voor personen die actief deelnemen aan de gewapende strijd en/of persoonlijk betrokken zijn bij misdrijven, maar ook voor personen die hieraan praktische ondersteuning bieden, onder wie ook vrouwen. Alleen al de aanwezigheid van uit Nederland afkomstige personen bij dergelijke groeperingen kan leiden tot

een toenemende aandacht voor en gerichtheid op Nederland binnen deze organisaties (een «verhoogd profiel» van Nederland). Maar ook doordat uit Nederland afkomstige personen kennis van de Nederlandse maatschappij met zich mee brengen, verkrijgt de terroristische groepering bovendien concrete informatie die kan bijdragen aan (succesvolle) aanslagplanning tegen Nederland. Tevens kunnen uit Nederland afkomstige personen die contacten onderhouden met sympathisanten die in Nederland verblijven, een rol spelen in het inspireren tot of aansturen van aanslagplanning in Nederland. Daarnaast kunnen zij door hun «voorbeeld-functie» een rol spelen in de radicalisering en rekrutering van in Nederland verblijvende potentiële uitreizigers. Daarmee vormen personen die uitreizen om zich aan te sluiten bij een terroristische organisatie vanaf het moment van uitreis een actueel en direct gevaar voor de Nederlandse nationale veiligheid. Op grond van artikel 23 van de Paspoortwet kunnen paspoorten worden geweigerd of vervallen verklaard van personen ten aanzien van wie het gegronde vermoeden bestaat dat deze buiten het Koninkrijk handelingen zal verrichten die een bedreiging vormen voor de veiligheid en andere gewichtige belangen van het Koninkrijk of een of meerdere landen van het Koninkrijk dan wel de veiligheid van met het Koninkrijk bevriende mogendheden. De Minister van Veiligheid en Justitie verzoekt tot weigering of vervallenverklaring van het paspoort, waarna de personalia van betrokkene daartoe door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden opgenomen in het zogenaamde Paspoortsignaleringsregister (artikel 25 van de Paspoortwet). De tot inhouding bevoegde autoriteiten (zoals de burgemeester, politie of de Kmar) kunnen vanaf dat moment het paspoort van betrokkene inhouden (artikel 52 van de Paspoortwet). Deze zogenaemde paspoortmaatregel wordt actief toegepast ten aanzien van personen waarvan het vermoeden bestaat dat deze willen uitreizen om zich aan te sluiten bij terroristische groeperingen in Noord-Afrika en het Midden-Oosten, met name in Syrië en Irak.

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

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

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

Om te voorkomen dat deze personen, hoewel zij zijn gesignaleerd in het paspoortsignaleringsregister, toch met een Nederlandse identiteitskaart of een buitenlands reisdocument kunnen uitreizen om zich aan te sluiten bij een terroristische organisatie, wil het kabinet aan deze personen een verbod kunnen opleggen om het Schengengebied te verlaten. De maatregel richt zich op het Schengengebied omdat *binnen* het Schengen-

gebied in beginsel geen grenscontroles plaatsvinden. De grenscontroles vinden plaats aan de buitengrenzen van het Schengengebied, en alleen daar kan het uitreisverbod effectief worden gehandhaafd.

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

Daarnaast wordt de Minister van Veiligheid en Justitie bevoegd het uitreisverbod op te leggen. Dat is van belang voor een centrale en gecoördineerde regie op de aanpak van terrorisme. Onder het regime van de Paspoortwet is iedere burgemeester⁹ de bevoegde instantie om het paspoort daadwerkelijk vervallen te verklaren (andere bevoegde instanties zijn de Minister van Buitenlandse Zaken, de Kmar, de Gouverneur van Aruba, Curaçao of Sint Maarten). Dat levert de situatie op dat de gronden voor signalering bestaan bij de Minister van Veiligheid en Justitie, maar dat het besluit ligt, en dus ook bezwaar en beroep open staat, bij een burgemeester. Gezien de aard en de ernst van de feitencomplexen die aan deze maatregelen ten grondslag liggen is het onwenselijk dat verschillende instanties op basis van diezelfde feitencomplexen tot andere beslissingen kunnen komen. Bovendien zal het niet altijd mogelijk zijn alle informatie die leidt tot het opleggen van het uitreisverbod te delen met deze instanties, nu deze informatie kan zijn gebaseerd op het werk van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

2.5 Opleggen bestuurlijke maatregel

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

De bestuurlijke maatregel kan telkens worden verlengd met een duur van ten hoogste zes maanden. Verlening is van een opgelegde maatregel is uitdrukkelijk geen automatisme. Ten aanzien van de motivering van de (onderdelen van) de bestuurlijke maatregel, met inbegrip van de duur ervan, gelden bij een verlenging dezelfde vereisten als bij het initiële

⁹ Voor zover het een persoon betreft die als ingezetene in de basisregistratie personen is ingeschreven in zijn gemeente.

besluit tot oplegging. De periode dat een vrijheidsbeperkende maatregel reeds loopt dient daarbij in het kader van de proportionaliteit te worden meegewogen. Ook de rechtsbescherming is van hetzelfde niveau; tegen ieder besluit tot verlenging staat dan ook dezelfde mogelijkheid tot beroep bij de bestuursrechter open.

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

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

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

2.6 Relatie tot het strafrecht

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

Vooropgesteld moet echter worden dat de inzet van strafvorderlijke bevoegdheden altijd aanwijzingen of een verdenking van een strafbaar feit als aanleiding heeft, en de opsporing, vervolging en berechting van dat strafbare feit als doelstelling kent. Dat markeert een duidelijk verschil met de in dit wetsvoorstel voorgestelde bestuurlijke maatregelen die primair een preventief karakter hebben – namelijk de bescherming van de nationale veiligheid – en niet het vereiste kennen van aanwijzingen of verdenking van een strafbaar feit. Het karakter van de in dit wetsvoorstel neergelegde bestuurlijke maatregelen is daarmee dus duidelijk te onderscheiden van toepassing van strafrecht. Het aanknopingspunt voor het opleggen van een bestuurlijke maatregel op grond van onderhavig wetsvoorstel is niet een verdenking of aanwijzingen dat een terroristisch

misdrijf wordt gepleegd of zal worden gepleegd, maar (een samenstel van) gedragingen op grond waarvan moet worden geconcludeerd dat van de betreffende persoon een dreiging uitgaat voor de nationale veiligheid.

Dit betekent niet dat zich geen situaties kunnen voordoen, waarin zowel de inzet van bestuurlijke maatregelen als de opsporing van strafbare feiten aan de orde is. Denkbaar is bijvoorbeeld dat een persoon over wie concrete informatie bestaat dat hij zich voorbereidt om af te reizen naar het buitenland om aldaar deel te nemen aan de gewapende strijd, op grond van dit wetsvoorstel om redenen van preventie een uitreisverbod krijgt opgelegd, terwijl politie en openbaar ministerie nader onderzoek verrichten ter vaststelling van een verdenking dat de betrokkene zich schuldig maakt aan strafbare voorbereidingshandelingen (op grond van de artikelen 46, 134a en 140a van het Wetboek van Strafrecht). Inzet van zowel het bestuursrechtelijke instrumentarium als het strafrecht is in het beschreven geval gerechtvaardigd en kan wederzijds aanvullend werken bij het streven om effectief op te treden tegen mogelijke terroristische activiteiten. In dit verband verdient vermelding dat de Rechtbank Gelderland in een uitspraak overwoog dat «de vormgeving en invulling van de strafbepalingen (...) niet [lijken] te zijn toegesneden op een situatie als de onderhavige, namelijk een dreigende uitreis naar Syrië».¹⁰

Het is goed om hier ook in te gaan op de relatie tot de zogenoemde bevrozingsmaatregel.¹¹ De bevrozingsmaatregel is een bevoegdheid van de Minister van Buitenlandse Zaken om, in overeenstemming met de Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister van Financiën, tegoeden, of andere financiële of economische middelen, te bevroren. De maatregel kan worden getroffen indien er voldoende aanwijzingen zijn dat betrokkenen gerekend kunnen worden tot de kring van personen en organisaties, bedoeld in de resolutie 1373 (28 september 2001) van de VN Veiligheidsraad. Het is voorstelbaar dat een bevrozingsmaatregel en een bestuurlijke maatregel zoals voorgesteld in deze wet, tegelijk worden opgelegd gezien de doelgroepen van de maatregelen (deels) overeenkomen. De maatregelen sluiten elkaar niet uit en kunnen tegelijk worden toegepast. Uiteraard speelt maatwerk ook daarbij een belangrijke rol. Het gaat om de meest effectieve combinatie van maatregelen om de dreiging voor de nationale veiligheid te verminderen.

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

2.7 De toepassingscriteria

2.7.1 Meldplicht, gebiedsverbod en contactverbod

Noodzakelijk met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid
De vrijheid van beweging is geregeld in artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM, in artikel 12 van het Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR) en in artikel 2, vierde lid, Grondwet. Een

¹⁰ ECLI:NL:RBGEL:2015:756.

¹¹ De Sanctiewet 1977 geeft de Minister van Buitenlandse Zaken de bevoegdheid ministeriële regelingen vast te stellen ter uitvoering van internationale verplichtingen. De Sanctieregeling terrorisme 2007-II is de wettelijke basis waarop Nederland de verplichting die voortvloeit uit VN VR resolutie 1373 uitvoert.

beperking van de vrijheid van beweging is op grond van het EVRM alleen toegestaan indien deze beperking bij de wet is voorzien en voorts noodzakelijk is in een democratische samenleving met het oog op bepaalde belangen, waaronder de nationale veiligheid. Ook dient de maatregel proportioneel te zijn. Zoals reeds aangegeven zijn de voorgestelde bestuurlijke maatregelen noodzakelijk met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid. Het vereiste van noodzakelijkheid omvat een aantal elementen, die bij elkaar zware eisen stellen aan de motivering van een besluit tot oplegging van een bestuurlijke maatregel. De maatregel dient effectief te zijn, waarmee wordt bedoeld dat de nationale veiligheid er daadwerkelijk mee moet kunnen worden beschermd. Daarnaast mag de maatregel niet beperkender zijn dan strikt noodzakelijk om dat doel te bereiken (proportionaliteit). Zo mag een gebiedsverbod bijvoorbeeld geen groter gebied omvatten dan noodzakelijk is ter bescherming van de nationale veiligheid. Tot slot kan een maatregel alleen worden opgelegd indien er geen voor betrokkene minder belastend alternatief beschikbaar is (subsidiariteit). Niet alleen in nationale wetgeving, maar ook in het EVRM en de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mensen (hierna: EHRM), wordt het begrip nationale veiligheid niet precies afgebakend. Het staat evenwel buiten twiifel dat in geval van betrokkenheid bij terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan de nationale veiligheid in het geding is.

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

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

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

Evenals het begrip nationale veiligheid wordt het begrip terroristische activiteiten in het wetsvoorstel niet gedefinieerd. Dat is ook niet gewenst omdat het bestuur een zekere interpretatievrijheid bij de uitleg van het begrip behoort te hebben. Als richtsnoer kan niettemin dienen dat het moet gaan om (ondersteuning van) activiteiten die worden verricht met een terroristisch oogmerk als bedoeld in artikel 83a van het Wetboek van Strafrecht. In dat artikel wordt onder terroristisch oogmerk verstaan: het oogmerk om (een deel van) de bevolking ernstige vrees aan te jagen, dan wel een overheid of internationale organisatie wederrechtelijk te dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden, dan wel de fundamentele politieke, constitutionele, economische of sociale structuren van een land of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen. Bij ondersteuning van terroristische activiteiten moet gedacht worden aan het behulpzaam zijn bij het verrichten van terroristische activiteiten door een ander of het verschaffen van gelegenheid, middelen of inlichtingen tot het verrichten van terroristische activiteiten door een ander.

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

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

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

2.7.2 Uitreisverbod

Noodzakelijk met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid
Ook ten aanzien van het opleggen van een uitreisverbod geldt dat deze noodzakelijk moet zijn met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid. Aan dit vereiste zal bij aansluiting bij een aangewezen terroristische organisatie al snel worden voldaan. Niet alleen vanwege het gevaar dat betrokkene in een dergelijk geval vormt bij terugkeer in Nederland, maar vooral ook vanwege het gevaar voor de nationale

veiligheid die ontstaat door de aansluiting van uit Nederland afkomstige personen bij terroristische organisaties, met de intentie en potentie om aanslagen te plegen tegen westerse belangen en in westerse landen, ook in Nederland.

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

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

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

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

Aangewezen terroristische organisatie

Een uitreisverbod kan uitsluitend worden opgelegd wanneer het gegronde vermoeden bestaat dat betrokkene zich zal aansluiten bij een terroristische organisatie die door de Minister van Veiligheid en Justitie is geplaatst op een lijst van organisaties die deelnemen aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en een bedreiging vormen voor de nationale

veiligheid. Hiermee wordt aangesloten bij de systematiek van het voorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap in verband met het intrekken van het Nederlandschap in het belang van de nationale veiligheid. In dat voorstel van Rijkswet wordt voorzien in een nieuwe grond voor intrekking van het Nederlandschap in het belang van de nationale veiligheid, indien de betrokken persoon zich heeft aangesloten bij een organisatie die door de Minister van Veiligheid en Justitie, in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad is geplaatst op een lijst van organisaties die deelnemen aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid.

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

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

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

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

daarvan.¹² Dit wetsvoorstel strekt tot het creëren van een bevoegdheid om vanwege genoemd ernstig gevaar een aanvraag om een subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning af te wijzen of een verleende subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning in te trekken.

Het betreft hier een op de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Wet Bibob) gelijkende bevoegdheid, maar verschilt daarvan wezenlijk. De Wet Bibob voorziet in de mogelijkheid om beschikkingen te weigeren of in te trekken indien ernstig gevaar bestaat dat de beschikking mede zal worden gebruikt op (kortgezegd) verkregen voordeel uit strafbare feiten te benutten (witwassen) of om strafbare feiten te plegen (artikel 3). De in dit wetsvoorstel voorgestelde bevoegdheid ziet uiteraard niet op witwassen. Daarnaast voldoet het in de Wet Bibob neergelegde criterium «ernstig gevaar strafbare feiten te plegen» niet aan de situatie waarop dit wetsvoorstel ziet. Zoals gezegd gaat het erom te voorkomen dat een overheidsorgaan in de positie komt te verkeren dat een subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning niet kan worden geweigerd, terwijl het ernstige gevaar bestaat dat de activiteit waarop het besluit betrekking heeft mede zou worden gebruikt ten behoeve van terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Dat hoeft dus niet te betekenen dat ook daadwerkelijk een strafbaar feit zal worden begaan. Gelet op de ernst van de dreiging die uitgaat van terroristische activiteiten, is een specifiek daarop toegesneden weigeringsgrond gerechtvaardigd. Daarnaast kan artikel 3, eerste lid, van de Wet Bibob alleen worden benut ten aanzien van beschikkingen waarop die wet uitdrukkelijk van toepassing is verklaard. Met artikel 6 van het onderhavige wetsvoorstel wordt beoogd een algemene weigerings- en intrekingsgrondslag te creëren, die niet beperkt is tot een aantal beschikkingen waar dat expliciet voor is bepaald, maar die toepasbaar is voor alle subsidies, vergunningen, ontheffingen en erkenningen waarbij een situatie als omschreven in artikel 6 zich voordoet.

Ten aanzien van subsidies biedt de Algemene wet bestuursrecht reeds mogelijkheden om in bepaalde gevallen subsidies niet te verlenen of beschikkingen met betrekking tot verleende subsidies in te trekken. Deze weigerings- en intrekingsgronden zijn echter niet in alle gevallen die aan het voornoemde criterium voldoen van toepassing. Aanvulling van het wettelijk instrumentarium is daarom ook ten aanzien van subsidies noodzakelijk om bestuursorganen in staat te stellen bij ernstig gevaar dat een subsidie mede zal worden gebruikt voor terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan adequaat op te kunnen treden.

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

¹² Zie voor een toelichting op het begrip terroristische activiteiten (en de ondersteuning daarvan) hoofdstuk 2.7.1.

intrekken van subsidies dient daarnaast nog een ander doel: het moet zoveel mogelijk worden voorkomen dat de overheid organisaties steunt die in verband kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten, respectievelijk hun activiteiten faciliteert.

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

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

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

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

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

Indien de aanvrager, subsidieontvanger of houder van een vergunning, ontheffing of erkenning op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan, maar er geen ernstig gevaar bestaat dat de betreffende beschikking mede zal worden gebruikt ten behoeve van terroristische

activiteiten of de ondersteuning daarvan, kan geen weigering of intrekking op grond van artikel 6 plaatsvinden.

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

4 Grondrechtelijk kader

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

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

Vrijheidsbeperkende karakter van de meldplicht en het gebiedsverbod

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

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

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

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

- De beperkende maatregel moet bij wet voorzien zijn. Dit wetsvoorstel beoogt de benodigde wettelijke basis te verschaffen. Bovendien moet deze wettelijke basis voldoen aan eisen van toegankelijkheid (*accessibility*) en voorzienbaarheid (*foreseeability*). Bij dat laatste moet bedacht worden dat het EHRM erkend heeft dat het voor het nationale recht vrijwel ondoenlijk is voor ieder concreet geval de norm zo precies te formuleren dat deze geheel is toegesneden op het desbetreffende geval. Daarom is het onvermijdelijk dat het nationale recht een zekere discretionaire bevoegdheid overlaat aan de rechter of de uitvoerende macht (zie EHRM, 23 september 1998, McLeod – het Verenigd Koninkrijk, Reports 1998-VII en EHRM, 25 maart 1983, Silver e.a. – het Verenigd Koninkrijk, Serie A-61). Het EHRM heeft in zijn jurisprudentie duidelijk gemaakt dat bedreigingen van de nationale

veiligheid variëren in aard en tijd en daarom naar hun aard niet goed van tevoren te omschrijven zijn (zie EHRM 20 juni 2002, Al Nashif tegen Bulgarije, JV 2002/239 en EHRM 8 juni 2006, Lupsa tegen Roemenië, JV 2006/311). Artikel 2 van het voorliggende wetsvoorstel verwijst naar gedragingen die de persoon in verband brengen met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Deze noodgedwongen «open» formulering wordt nader toegelicht in deze memorie van toelichting. Het gaat daarbij niet om een enkele gedraging, maar om een samenstel van gedragingen waaruit een bepaald patroon naar voren komt.

- De beperking moet een legitiem doel dienen. Hierbij kan verwezen worden naar het belang van de nationale veiligheid, zoals genoemd in artikel 2 VP EVRM. De dreiging die uitgaat van het terrorisme is een rechtstreekse aanval op de integriteit en veiligheid van de staat, met het oogmerk bestaande staatsstructuren aan te tasten. De thans voorliggende maatregelen worden derhalve voorgesteld teneinde de nationale veiligheid effectief te kunnen beschermen.
- De beperking dient noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving. Daarvan is sprake bij aanwezigheid van een dringende maatschappelijke behoefte (*pressing social need*). Een inbreuk zal slechts dan gerechtvaardigd zijn indien een redelijke verhouding bestaat tussen de ernst van de inbreuk en de zwaarte van het belang dat met de inbreuk wordt gediend (proportionaliteit). Staten moeten redenen aandragen die voldoende en relevant zijn en hebben daarbij een eigen beoordelingsruimte. Deze beoordelingsruimte is groter in geval van maatregelen die betrekking hebben op de nationale veiligheid (bijvoorbeeld EHRM, 28 oktober 1994, Murray – het Verenigd Koninkrijk, Serie A-300-A, § 47). Staten zullen binnen deze beoordelingsruimte een balans moeten vinden tussen het beschermen van individuele mensenrechten en het legitieme recht om de samenleving tegen terroristische activiteiten te beschermen (zie EHRM 2 oktober 2008, Leroy – Frankrijk, Appl. No. 36109/03, §37).

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

Wat betreft de proportionaliteit van de thans voorgestelde maatregelen kan op meerdere aspecten worden gewezen. In de eerste plaats kan worden verwezen naar de motiveringsplicht die rust op de bestuurlijke autoriteiten bij de toepassing van deze maatregelen. Naarmate de reikwijdte van de op te leggen maatregelen groter wordt, zullen ook zwaardere eisen aan de motivering worden gesteld. Bij de toepassing van deze bevoegdheden zal steeds ook uitdrukkelijk de mogelijke inbreuk op

alle betrokken grondrechten moeten worden meegewogen. Deze inbreuk kan tot de conclusie leiden dat het opleggen van een maatregel niet proportioneel is. Ten tweede expliciteert artikel 4, derde en vierde lid, van dit wetsvoorstel dat de Minister een opgelegde maatregel tussentijds moet wijzigen of intrekken indien nieuwe feiten of omstandigheden daartoe aanleiding geven. Een opgelegde maatregel moet in ieder geval worden ingetrokken zodra deze niet langer noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid. Met andere woorden: is een opgelegde maatregel niet langer meer proportioneel, dan wordt deze onverwijld gewijzigd of ingetrokken. In de vierde plaats kan gewezen worden dat de maatregelen per definitie een *tijdelijk karakter* hebben. En ten slotte kan gewezen worden op het feit dat toepassing van de maatregelen onderworpen is aan onafhankelijk rechterlijk toezicht. Op dit laatste punt zal hieronder afzonderlijk worden ingegaan.

Persoonlijke levenssfeer en het contactverbod

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

Gesteld dat bij oplegging van een contactverbod sprake is van een inmenging in het privéleven, is de opgelegde maatregel slechts dan verenigbaar met het EVRM indien de maatregel voorzien bij wet is, een legitiem doel dient en noodzakelijk is in een democratische samenleving. Hierbij kan worden verwezen naar de bovenstaande argumenten die werden aangevoerd in het kader van artikel 2 VP bij het EVRM. Voor het beoordelen van de proportionaliteit van de maatregel moet overigens wel worden bedacht dat de «*expectation of privacy*» van een persoon die op enigerlei wijze in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan, niet dezelfde mag zijn als die van een gemiddeld ingezetene (vgl. EHRM, 15 juni 1992, Lüdi – Zwitserland, Serie A-238).

Vrijheid van religie en vrijheid van vergadering en vereniging

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

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

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

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

(a) classificatie onder nationaal recht

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

(b) aard van de overtreding

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

(c) ernst van de opgelegde maatregel

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

(d) punitief of afschrikwekkend karakter van de maatregel

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

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

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

Het recht het land te verlaten

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

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

Voor wat betreft het recht het land te verlaten geldt overeenkomstig artikel 2, vierde lid, van de Grondwet, artikel 12, tweede lid, van het IVBPR en artikel 2, tweede en derde lid, van het Vierde Protocol EVRM in gezamenlijkheid dat er een formeelwettelijke basis moet zijn voor de inmenging en dat de beperkende maatregel een legitiem doel moet dienen. Verder moet de inmenging tegemoet komen aan een noodzaak in

een democratische samenleving en moet de inmenging proportioneel zijn. De hier voorgestelde wijziging vormt de formeelwettelijke basis.

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

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

Sinds 2013 is er een trend waar te nemen van uitreis vanuit Nederland richting jihadistische strijdgebieden. Inmiddels zijn 220 personen uitgereisd naar Syrië en Irak om zich aan te sluiten bij terroristische organisaties als ISIS en Jabhat al Nusra, training te ondergaan en gewapende strijd te leveren of deze te ondersteunen. Inmiddels zijn circa 40 personen die zijn uitgereisd, teruggekeerd naar Nederland.

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

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

Dit algemene belang maakt het volgens het kabinet noodzakelijk om deze personen de uitreis naar strijdgebieden te verbieden, en aldus voor deze personen het recht om het land te verlaten te beperken. De huidige middelen hiertoe zijn naar de mening van het kabinet om de redenen die

hiervoor in hoofdstuk 1 uiteen zijn gezet, onvoldoende. Het kabinet acht het daarom met het oog op zowel de nationale veiligheid als de bescherming van de rechten en vrijheden van derden noodzakelijk om het bestaande instrumentarium uit te breiden met een uitreisverbod, zoals opgenomen in dit wetsvoorstel.

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

Het kabinet is van mening dat de voorgestelde inbreuk op het recht het land te verlaten voldoet aan de eisen van proportionaliteit. Zoals gezegd vormen personen die uitreizen en zich in strijdgebieden aansluiten bij terroristische groeperingen een wezenlijk gevaar voor de rechten en vrijheden van anderen en de nationale veiligheid van Nederland. Dit gevaar rechtvaardigt naar de mening van het kabinet de inbreuk op het recht van betrokkene om het land te verlaten. De beperking van het recht het land te verlaten is voor betrokkene zo beperkt mogelijk gehouden. Zo beperkt het uitreisverbod zich tot het gebied buiten Schengen en blijft het betrokkene vrijstaan om binnen het Schengengebied te reizen. Wel zal in elk individueel geval een proportionaliteitstoets moeten plaatsvinden. In dat kader zal ook uitdrukkelijk het recht van betrokkene op privéleven in de zin van artikel 8 EVRM moeten worden meegewogen. Het opleggen van een uitreisverbod kan betrokkene immers verhinderen om familie in het buitenland te bezoeken. In een dergelijk geval kunnen zich situaties voordoen dat het recht van betrokkene op privéleven dermate zwaar-wegend is, dat betrokkene een ontheffing moet worden verleend op grond van artikel 4, tweede lid, of dat van het opleggen van een uitreisverbod in het geheel moet worden afgezien.

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

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

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

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

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

Vrijheid van verkeer

Op grond van artikel 21 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en artikel 45, eerste lid, van het EU Handvest voor de Grondrechten heeft iedere burger van de Unie het recht zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven. Dit recht is nader uitgewerkt in Richtlijn 2004/38/EG van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden. Nu het uitreisverbod zich uitstrekt tot alle landen buiten het Schengengebied, is het betrokkene niet toegestaan te reizen naar die EU-landen die geen onderdeel uitmaken van het Schengengebied¹³. Voor EU-burgers betekent dit dus een beperking van de vrijheid van verkeer.

Hoewel het vrij verkeer van personen een van de grondslagen is van de EU, is ook dit recht niet onbegrensd. Beperkingen zijn mogelijk, zij het dat uitzonderingen op dit beginsel in enge zin moeten worden uitgelegd.¹⁴

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

Wat betreft legitiem doel en proportionaliteit heeft het Hof van Justitie de eerder gerapporteerde redenering en marginale Unierechtelijke toetsing waar het de vrijheid van verkeer betreft in recente rechtspraak herbevestigd.¹⁵ In 2011 heeft het bepaald dat «artikel 27 van richtlijn 2004/38/EG (...) [niet] in de weg [staat] aan een nationale regeling die het mogelijk maakt, het recht van een staatsburger van een lidstaat om zich naar het grondgebied van een andere lidstaat te begeven, te beperken». ¹⁶ Aan deze beperking verbindt het Hof wel de voorwaarde dat het moet gaan om het gedrag van de burger dat een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormt. Hieraan is in het huidige voorstel voldaan. Omdat er sprake moet zijn van een gegronde vermoeden dat de persoon zich buiten het Schengengebied zal begeven met als doel zich aan te sluiten bij een terroristische organisatie, wordt voldaan aan de eis dat het gedrag of een

¹³ Dit betreft: Bulgarije, Cyprus, Groot-Brittannië, Ierland, Kroatië en Roemenië.

¹⁴ Zaken 139/85, Kempf, en C-33/07, Jipa.

¹⁵ Kamerstukken II 1987/88, 20 393, nr. 3, p. 5.

¹⁶ Hof van Justitie van de EU, Hristo Gaydarov t. Direktor na Glavna direktsia «Ohranitelna politzia», 17 november 2011, zaak C-430/10.

gedraging van de persoon uitgangspunt is voor het beperken van zijn recht het land te verlaten. Daarnaast wordt hiermee om de hiervoor genoemde redenen een fundamenteel belang van de samenleving beschermd, te weten het belang om te voorkomen dat personen zich in strijdgebieden buiten het Schengengebied aansluiten bij een terroristische organisatie en daarmee een bedreiging vormen voor de veiligheid in de desbetreffende gebieden alsmede voor de nationale veiligheid in Nederland zelf. Vanaf het moment van aansluiten vormen betrokkenen een werkelijke, actuele dreiging voor de Nederlandse samenleving. Dit geldt niet alleen voor personen die actief deelnemen aan de gewapende strijd en/of persoonlijk betrokken zijn bij misdrijven, maar ook voor personen die hieraan praktische ondersteuning bieden, onder wie ook vrouwen. De aansluiting van uit Nederland afkomstige personen bij dergelijke groeperingen kan leiden tot een toenemende aandacht voor en gerichtheid op Nederland en verkrijging van concrete informatie die kan bijdrage aan (succesvolle) aanslagplanning tegen Nederland binnen terroristische organisaties. Tevens kan er aanzuigende werking uitgaan van reeds uitgereisde Nederlanders, hetgeen invloed heeft op radicalisering en rekrutering van in Nederland verblijvende potentiële uitreizigers.

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

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

Discriminatieverbod

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

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

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

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

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

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

Privacy impact assessment

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

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

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

5 Bevoegd orgaan

Gelet op het doel van dit wetsvoorstel, de bescherming van de nationale veiligheid tegen terroristische dreigingen, ligt het in de rede dat de bevoegdheid tot het treffen van vrijheidsbeperkende maatregelen

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

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

6 Rechtsbescherming

Algemeen

Alvorens de Minister een belastende beschikking neemt omtrent een vrijheidsbeperkende bestuurlijke maatregel, bijvoorbeeld het besluit strekkende tot het opleggen van een gebiedsverbod, dient de betrokkene als hoofdregel te worden gehoord omtrent het voornemen tot het nemen van dat besluit.¹⁷ Het is evenwel denkbaar dat het horen van betrokkene op grond van artikel 4:11, onderdelen a (vereiste spoed) en b (horen staat in de weg aan bereiken doel van de beschikking), van de Algemene wet bestuursrecht in een voorkomend geval achterwege kan worden gelaten. Bijvoorbeeld wanneer de vrees bestaat dat degene ten aanzien van wie een vrijheidsbeperkende maatregel wordt voorgenomen, van de kennis van het aanstaande besluit gebruik zal maken om nog vóór het ingaan van de maatregel het risico te doen verwezenlijken dat de voorgenomen maatregel juist beoogt te beperken.

Afdeling 7.1 van de Algemene wet bestuursrecht, waarin onder meer wordt bepaald dat geen beroep tegen een besluit bij de bestuursrechter mogelijk is, dan nadat tegen dat besluit bezwaar is gemaakt, is niet van toepassing op het opleggen, wijzigen, verlengen of intrekken van een bestuurlijke maatregel. Het belang van de betrokkene om zo snel mogelijk duidelijkheid, in de vorm van een rechterlijke uitspraak, te kunnen verkrijgen over de rechtmatigheid van een bestuurlijke maatregel prevaleert boven de zowel praktische als principiële doelen die de bezwaarfase dient als onderdeel van het gebruikelijke systeem van bestuursrechtelijke rechtsbescherming. Dit betekent dat belanghebbenden

¹⁷ Artikel 4:8, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

binnen zes weken na de dag waarop een besluit omtrent een bestuurlijke maatregel is bekendgemaakt, een beroepschrift kunnen indienen bij de rechtbank.¹⁸ Eveneens met het doel zo spoedig mogelijk duidelijkheid te verkrijgen over de rechtmatigheid van een bestuurlijke maatregel is de rechtbank vervolgens verplicht om deze zaak versneld te behandelen. De rechtbank kan daartoe onder meer gebruik maken van de in artikel 8:52, tweede lid, van de Awb geboden versnellingsmogelijkheden, uiteraard voor zover de zorgvuldige behandeling van deze mogelijk complexe zaken dat toelaat. Bij de beoordeling van het beroep houdt de rechtbank rekening met feiten en omstandigheden die na het nemen van het bestreden besluit zijn opgekomen (toetsing ex nunc). Dit in afwijking van het beginsel dat de bestuursrechter bij zijn toetsing uitgaat van de feiten en het recht zoals dat van toepassing was ten tijde van het nemen van het bestreden besluit (toetsing ex tunc). De mogelijkheid om nieuwe feiten en omstandigheden in de procedure bij de rechtbank aan te voeren wordt begrensd door de goed procesorde. Het zo laat in de procedure inbrengen van een feit dat de wederpartij daarop tijdens de zitting redelijkerwijs niet meer kan reageren, is bijvoorbeeld een geval waarin de rechter kan oordelen dat het nieuwe feit wegens strijdigheid met de goede procesorde niet wordt meegenomen in zijn uitspraak. Net als voor het uitsluiten van de bezwaarfase geldt, is de ratio achter de ex nunc-toetsing dat een onrechtmatig opgelegde maatregel, of waarvan de rechtmatigheid is komen te vervallen, niet langer dient voort te duren dan strikt noodzakelijk. Er wordt vanzelfsprekend geen uitzondering gemaakt op de hoofdregel dat beroep de werking van het besluit waartegen het is ingesteld niet schorst.¹⁹ De bedreiging van het door het opleggen van de bestuursrechtelijke maatregel te beschermen belang, de nationale veiligheid, is daarvoor te groot. Wel kan bij de voorzieningenrechter van de rechtbank een verzoek om een voorlopige voorziening worden gedaan, strekkende tot schorsing van het bestreden besluit omtrent de bestuurlijke maatregel.²⁰ De voorzieningenrechter zal dat verzoek inwilligen indien onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen (waaronder de nationale veiligheid), een dergelijke voorlopige voorziening vereist.

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

Vertrouwelijke informatie

Een besluit om een vrijheidsbeperkende maatregel op te leggen en een besluit strekkende tot weigering of intrekking van een subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning zal zijn gegrond op informatie van verschillende overheidsdiensten, in het bijzonder de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, het openbaar ministerie, de politie en de Immigratie- en Naturalisatiedienst. De achterliggende gegevens met betrekking tot die informatie zullen niet altijd aan de betrokkene bekend mogen worden. Zo mogen de bronnen van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten onder geen enkele voorwaarde aan de betrokkene bekend worden. In verband hiermee voorziet artikel 8:29 van de Algemene wet bestuursrecht in regels over de omgang met dergelijke vertrouwelijke informatie in het kader van een beroepsprocedure bij de rechtbank. Met een beroep op gewichtige belangen, waaronder begrepen de nationale veiligheid, kunnen partijen die verplicht zijn inlichtingen te verstrekken, deze weigeren dan wel de rechtbank mededelen dat uitsluitend de rechtbank van de inlichtingen

¹⁸ Artikel 6:7 van de Algemene wet bestuursrecht.

¹⁹ Artikel 6:16 van de Algemene wet bestuursrecht.

²⁰ Artikel 8:81, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

kennis zal kunnen nemen. Indien de rechtbank oordeelt dat de weigering dan wel de beperkte kennisneming gerechtvaardigd is, kan zij slechts met toestemming van de andere partij mede op grondslag van de hier bedoelde inlichtingen uitspraak doen. Uit de jurisprudentie, met name in het kader van het vreemdelingenrecht, kan worden afgeleid dat het weigeren van toestemming om mede op grondslag van de vertrouwelijke informatie uitspraak te doen, in beginsel voor risico komt van degene die dat heeft geweigerd.²¹ Betrokkene ontnemt immers met het onthouden van toestemming de rechtbank de mogelijkheid om de rechtmatigheid van het besluit van de Minister volledig te toetsen.

Voor een deel zal de informatie op grond waarvan de intrekking plaatsvindt, zoals gezegd, informatie van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten betreffen. Deze informatie zal niet in alle gevallen (volledig) openbaar mogen worden gemaakt of zelfs kunnen worden verstrekt aan de verdediging in het kader van beroep tegen een besluit van de rechtbank. Op dit punt volgt het wetsvoorstel onverkort de bestaande regelingen inzake informatieverstrekking en geheimhouding. De achterliggende overwegingen die ten grondslag hebben gelegen aan de regeling in artikel 8:27, 8:28 en 8:29 Awb zijn ook hier aan de orde.²²

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

7 Samenwerking en informatievoorziening

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

7.1 Samenwerking

In het lokale multidisciplinaire casusoverleg werken alle betrokken landelijke en lokale partijen intensief samen, zoals gemeente, politie en openbaar ministerie. Zij wisselen informatie uit, komen tot een gemeenschappelijke duiding van die informatie en stellen op basis van een inschatting van het risico een persoonsgericht pakket met effectieve maatregelen samen. Het betreft hier maatregelen die zowel door het bestuur als ook door maatschappelijke instellingen kunnen worden getroffen. Daarbij kan ook worden geconstateerd dat van personen een zodanige bedreiging uitgaat voor de nationale veiligheid dat een contact- of gebiedsverbod of een meldplicht moet worden opgelegd. Een

²¹ LJN BD2648, r.o. 2.4, 28 mei 2008.

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

dergelijke maatregel staat zoals gezegd niet op zich en zal om die reden pas na overleg met de betrokken burgemeester(s) worden opgelegd. Het betreft in ieder geval de burgemeester van de gemeente waar degene tot wie het voorgenomen besluit zich richt woon- of verblijfplaats heeft, maar bijvoorbeeld ook de burgemeester van een andere gemeente waar een voorgenomen gebiedsverbod zich toe uitstrekt. Overigens zullen de maatregelen naar verwachting veelal worden opgelegd op basis van informatie uit of expliciet verzoek daartoe van een casusoverleg. Het voorafgaande overleg met de burgemeesters kan mede de te maken keuzes omtrent de precieze inrichting van de maatregel betreffen, zoals bijvoorbeeld de meldingsfrequentie of de precieze omvang van een verboden gebied.

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

Een juiste en effectieve toepassing van de weigerings- en intrekkingbevoegdheid van artikel 6 vereist eveneens een goede afstemming. Een dergelijke maatregel zou kunnen interfereren met een onderzoek door de AIVD of het openbaar ministerie. Om die reden is in artikel 7 een overlegverplichting met de Minister van Veiligheid en Justitie opgenomen.

7.2 Informatievoorziening

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

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

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

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

operandi – te bepalen of op enig moment een ambtsbericht dient te worden uitgebracht.

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

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

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

De politie heeft krachtens artikel 3 van de Politiewet 2012 tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag en in overeenstemming met geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde. De daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde kan worden onderscheiden in de handhaving van de openbare orde (onder gezag van de burgemeester) en de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde (onder gezag van de officier van justitie). Ook de politie kan uit hoofde van haar wettelijke taak beschikken over informatie die van belang is voor de besluitvorming omtrent het opleggen van een bestuurlijke maatregel. Op het verstrekken van deze gegevens is de Wet politiegegevens van toepassing. Artikel 18, eerste lid, van de Wet politiegegevens biedt een grondslag om, indien er sprake is van een zwaarwegend algemeen belang, bij algemene maatregel van bestuur (het Besluit politiegegevens) personen of instanties aan te wijzen aan wie in bij die algemene maatregel van bestuur aan te geven gevallen politiegegevens mogen of moeten worden verstrekt. De regels die van toepassing zijn op de verwerking van persoonsgegevens door de politie, zullen zo nodig worden gewijzigd opdat aan de Minister de gegevens kunnen worden

verstrekt die hij nodig heeft voor de uitvoering van het onderhavige wetsvoorstel.

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

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

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

8 Handhaving

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

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

8.1 Handhaving van gebiedsverbod, contactverbod en meldplicht

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

Ook anderen dan de politie kunnen in dit verband een rol spelen. Indien het gebiedsverbod inhoudt dat de betreffende persoon zich niet mag ophouden op een evenemententerrein, zal de particuliere beveiliging van

het evenement worden geïnformeerd over de opgelegde maatregel. Er zullen in die situatie ook afspraken moeten worden gemaakt tussen deze particuliere beveiliging en de politie, zodat de politie direct ter plaatse kan zijn als de betreffende persoon toch pogingen zou doen het gebied of terrein te betreden.

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

Een gebiedsverbod of een contactverbod kan gepaard gaan met een meldplicht. Een dergelijke meldplicht strekt dan tot handhaving van het gebiedsverbod of het contactverbod. Indien iemand zich immers op een bepaald tijdstip dient te melden op een aangewezen politiebureau of een andere locatie, kan hij niet tevens in het gebied aanwezig zijn waaruit hij moet wegblijven. In een dergelijk geval is vormt het niet-naleven van een meldplicht een belangrijke aanwijzing dat de betrokken persoon zich tracht te onttrekken aan het zicht van de overheid. In dat geval zal direct een signalering moeten uitgaan naar de surveillerende politieteams, zodat de betreffende persoon kan worden opgespoord.

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

8.2 Handhaving van het uitreisverbod

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

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

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

Alleen een uitreisverbod is onvoldoende om te voorkomen dat jihadisten naar strijdgebieden uitreizen. Dit komt mede vanwege het feit dat het op grond van het EU-recht beperkingen gelden ten aanzien van de grenscon-

trole van personen die op basis van het Gemeenschapsrecht onder het vrij verkeer van personen vallen.

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

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

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

Deze minimale controle is de regel voor personen op wie het vrije verkeer van toepassing is. De vervallen documenten kunnen worden gesignaleerd in SIS-II en het SLTD. Deze systemen mogen worden ingezet bij het uitvoeren van de documentcontrole.

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

Een database die geraadpleegd mag worden is, onder andere, het SIS-II. Personen die het vrije verkeer genieten, mogen echter niet op systematische basis worden gecontroleerd. Een signalering van de persoon in het SIS-II kan dus ongezien blijven. Daarmee bestaat een gerede kans dat bij de grenscontrole aan de Schengenbuitengrens niet wordt vastgesteld dat aan betrokkene een uitreisverbod is opgelegd wanneer betrokkene met zijn nog niet vervallen verklaarde paspoort of met zijn Nederlandse identiteitskaart kan reizen.

Personen aan wie een uitreisverbod is opgelegd kunnen uitsluitend worden gesignaleerd in het SIS-II op basis van artikel 36 van het Besluit SIS-II²³. Dit betekent dat zij gesignaleerd worden voor discrete of onopvallende controle. Dat beperkt de opvolging door de grenswachter die de controle uitvoert, het staande houden van een persoon is bijvoorbeeld niet mogelijk. Immers, aanhouding mag enkel geschieden na een uitvaardiging van een Europees Arrestatiebevel door een officier van justitie, en betrokkene is op het moment van controle aan de grens nog niet in overtreding van het uitreisverbod. Het is binnen de huidige wettelijke kaders en toepassing van het SIS-II niet mogelijk een persoon met een uitreisverbod op andere wijze te signaleren dan op basis van artikel 36.

²³ Besluit 2007/533/JBZ van de raad van 12 juni 2007, betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS-II).

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

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

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

Bovendien kan het SLTD, in tegenstelling tot het SIS-II, ook buiten het Schengengebied worden geraadpleegd. Ook als betrokkene nog in het bezit is van het document is hierdoor de kans substantieel dat betrokkene bij een grensoverschrijding het verder reizen onmogelijk wordt gemaakt omdat hij niet beschikt over een geldig Nederlands reisdocument. Deze aanvullende maatregelen zijn echter alleen effectief ten aanzien van personen die met een Nederlands document de grens willen passeren. Het uitreizen met een document van een andere nationaliteit is veel lastiger tegen te gaan. Dat betekent niet dat het opleggen van een uitreisverbod aan personen die kunnen beschikken over een reisdocument van een andere nationaliteit volstrekt zinloos is. Als betrokkene bijvoorbeeld op Schiphol met het reisdocument van zijn andere nationaliteit wil uitreizen, is er sprake van een poging het uitreisverbod te overtreden. De persoon kan daarop worden aangehouden. Zonder een strafrechtelijk gesanctioneerd uitreisverbod zou in dergelijk geval deze persoon niet kunnen worden tegengehouden.

Hoewel het uitreisverbod voor deze groep personen aan de buitengrenzen lastiger te handhaven zal zijn, mag toch worden verondersteld dat van een strafrechtelijk te handhaven uitreisverbod in combinatie met een gerede kans op signalering bij grensoverschrijding (en daarmee op vaststelling van overtreding van het verbod), mogelijk een afschrikkende werking zal uitgaan. Iemand die zich uit overtuiging wil aansluiten bij een terroristische organisatie zal zich hierdoor vermoedelijk niet laten afschrikken. Dit laat onverlet dat er ook personen zijn die overwegen af te reizen voor wie dit wel relevant kan zijn en voor wie de omgeving dit ook als argument kan gebruiken om hen er toe te bewegen niet tot uitreis over te gaan.

9 Wetgeving in omliggende landen

De dreiging die zich vanuit het mondiale jihadisme zich in ons land manifesteert, geldt voor het gehele Westen en in het bijzonder voor Noordwest-Europa. In de ons omliggende landen worden, eveneens naar aanleiding van deze dreiging en de recente aanslagen en incidenten waarnaar wordt verwezen in hoofdstuk 1, de wettelijke mogelijkheden om tijdig in te kunnen grijpen bij concrete dreiging van terrorisme versterkt. In deze paragraaf worden op hoofdlijnen de bestaande en voorgenomen wettelijke maatregelen van Frankrijk, Duitsland, België, en het Verenigd Koninkrijk besproken die verband houden met de in onderhavig wet voorgestelde maatregelen.

Frankrijk

In Frankrijk zijn bij wet van 13 november 2014 nadere regels vastgesteld voor onder meer het (administratief) verbod op uitreizen vanuit Frankrijk voor Franse inwoners die voornemens zijn te gaan deelnemen aan terroristische activiteiten in het buitenland. Er zijn in dit verband twee maatregelen mogelijk: het verbod op uitreizen voor Franse onderdanen en een administratief inreisverbod dat ziet op in Frankrijk wonende vreemdelingen (eenmaal vertrokken mogen deze personen niet meer terugkeren).

De maatregel van een verbod op uitreizen kan worden genomen in het geval dat een persoon het voornemen heeft of zich voorbereidt om naar het buitenland te gaan om deel te nemen aan terroristische activiteiten of naar een gebied reist waar terroristische groepen actief zijn en dit bij terugkeer zou kunnen leiden tot een dreiging voor de publieke veiligheid. De wet regelt voorts dat een ontvangstbewijs wordt gegeven aan de personen die een dergelijk uitreisverbod opgelegd krijgen en hun paspoort of identiteitskaart moeten inleveren.

De wet geeft de Minister van Binnenlandse Zaken ook de bevoegdheid om vreemdelingen een verbod op te leggen het Franse grondgebied te betreden. De Minister kan hiertoe besluiten in het geval iemand op basis van zijn gedrag een reële bedreiging vormt voor de openbare orde en de publieke veiligheid. De beslissing tot een uitreis- of toegangsverbod kan getoetst worden door de bestuursrechter. Frankrijk heeft verder aangekondigd een register in te richten van personen die verdachte zijn van of veroordeeld voor een terroristisch misdrijf. De plaatsing in het register verplicht tot om het regelmatig melden van het woonadres en reizen naar het buitenland (Frankrijk kent geen bevolkingsregister).

Duitsland

Duitsland heeft aanvullende wetgeving die nadere strafbaarstelling van financiering van terroristische activiteiten regelt, het onder voorwaarden intrekken van een identiteitsbewijs mogelijk maakt en het ondernemen van een uitreis uit Duitsland met het doel aansluiting bij een terroristische organisatie of het ondergaan van terroristische training als een strafbare voorbereidingshandeling kwalificeert. Deze aanpassingen zijn een uitwerking van VN Resolutie 2178 (2014). Het ondernemen van een verboden uitreis wordt strafbaar gesteld met een vrijheidsstraf van 6 maanden tot 10 jaar.

In Duitsland is het al mogelijk het paspoort in te trekken bij personen met een uitreisverbod. Met de wijziging van de Duitse ID- en paspoortwet is het intrekken ook mogelijk voor ID-bewijzen indien personen de veiligheid van Duitsland in gevaar brengen door: lidmaatschap van een terroristische organisatie of het ondersteunen daarvan; door het gebruik van wederrechtelijk geweld tegen lijf en leden als middel om politieke of religieuze doeleinden te bereiken.

In plaats van het reguliere ID-bewijs krijgt men in deze gevallen voor identificatiedoeleinden een vervangend document, dat niet geschikt is voor uitreis uit Duitsland. Indien de gronden voorintrekking van de reisdocumenten niet meer aan de orde zijn, wordt hiervan onverwijld mededeling gedaan en wordt op aanvraag een regulier reisdocument ter beschikking gesteld. De geldigheidsduur van het vervangend document mag de drie jaar niet overschrijden. Na deze termijn vindt een nieuwe afweging plaats of intrekking van het ID-bewijs nog langer noodzakelijk is. Besluiten omtrent intrekking van paspoort en ID-bewijs kunnen worden voorgelegd aan de bestuursrechter.

België

België heeft in 2015 nieuwe maatregelen aangekondigd en versterking van bestaande maatregelen toegezegd. Deze maatregelen zien onder andere op: uitbreiding van de lijst van terroristische misdrijven en aanpassing van de wetgeving met het oog op meer doeltreffende bestraffing en uitbreiding van de mogelijkheid tot het gebruik van speciale opsporings- en informatietechnieken. Verder worden de mogelijkheden tot het intrekken van de nationaliteit uitgebreid²⁴ en heeft België een maatregel geïntroduceerd die het mogelijk maakt het paspoort en de identiteitskaart tijdelijk in te trekken wanneer er gegronde en zeer ernstige vermoedens bestaan dat een Belg zich naar een gebied wenst te begeven waar terroristische groeperingen actief zijn en dat hij bij zijn terugkeer een ernstige terroristische dreiging kan vormen of dat een Belg buiten het Belgische grondgebied wil deelnemen aan terroristische activiteiten. De Minister van Binnenlandse Zaken kan daartoe na advies van het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse (in overleg met het federaal parket) besluiten. Indien de Minister van Binnenlandse Zaken beslist om een identiteitskaart in te trekken, kan de Minister van Buitenlandse Zaken ook het paspoort en de reisdocumenten van de betrokkene intrekken op basis van dezelfde informatie van het Coördinatieorgaan. De intrekking geldt voor 25 dagen en is te verlengen tot maximaal drie maanden. Een zogenaamd «attest» wordt afgegeven, waarmee betrokkene zich binnen het grondgebied van België kan identificeren. Op 1 januari 2016 zal de maatregel in werking treden.

Verenigd Koninkrijk

Het Verenigd Koninkrijk kent sinds 2011 de Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011 (TPIMA) die de Prevention of Terrorism Act 2005 (PTA) heeft vervangen. Voor de door de Secretary of State met toestemming van de High Court op te leggen TPIM's geldt een hogere drempel dan voor de eerdere control orders uit de PTA. De algemene eis waaraan een TPIM moet voldoen is dat de daarin opgenomen verplichtingen noodzakelijk zijn om betrokkenheid bij terroristische activiteiten te voorkomen dan wel te beperken. De TPIMA bevat een limitatieve lijst van mogelijke maatregelen.

Naast de ook in onderhavige wetsvoorstel opgenomen gebieds- en contactverboden, de periodieke meldplicht en het uitreisverbod («overseas travel bans») bevat de TPIMA onder meer een verbod om bepaalde artikelen in bezit te hebben, de verplichting mee te werken aan het volgen van verplaatsingen en communicatie (bijvoorbeeld door middel van het dragen van een elektronische enkelband). In The Counter-Terrorism and Security Bill is een bevoegdheid opgenomen om reisdocumenten in te nemen van zowel Britse onderdanen als van buitenlanders in geval van een vermoeden dat een persoon gaat deelnemen aan terroristische activiteiten. De inname van het reisdocument is mogelijk voor 14 tot 30 dagen.

²⁴ Wet van 10 augustus 2015 (Wet houdende wijziging van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen) ter uitvoering van de regeringsmaatregelen in de strijd tegen radicalisering en terrorisme. Daarnaast is het Consulaire Wetboek gewijzigd.

10 Uitgebrachte adviezen

Dit wetsvoorstel is ter consultatie voorgelegd aan de de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB), het College van procureurs-generaal (College van pg's), de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) en de politie. Voorts zijn via internetconsultatie reacties ontvangen van het College voor de Rechten van de Mens (CRM), het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM), de burgemeesters van Amsterdam en Den Haag, de Commissie Meijers en enkele burgers²⁵.

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

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

Verhouding tot het strafrecht

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

Toepassingscriterium

Nagenoeg alle adviserende partijen hebben opmerkingen gemaakt over het toepassingscriterium. Er wordt onder meer gevraagd of het op grond van het wetsvoorstel voldoende voorzienbaar is in welke gevallen een maatregel opgelegd kan worden en, in verband daarmee, waarom niet aangesloten is bij de strafrechtelijke invulling van het begrip «terroristische activiteiten». De hieromtrent gemaakte keuzes zijn naar aanleiding van deze adviezen voorzien van een meer uitgebreide toelichting in paragraaf 2.7.1 van deze toelichting. De opmerkingen van het NJCM over de vereiste proportionaliteitsafweging bij het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel hebben geleid tot aanpassingen van artikel 2 en 4,

²⁵ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

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

Bevoegd orgaan

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

Rechtsbescherming

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

zou zijn als wel dat deze niet bekend mag worden voor de betrokkene of zijn raadsman. De rechter toetst of het besluit inderdaad kan worden gedragen door de achterliggende geheime informatie. Daarop is uitgebreid ingegaan in hoofdstuk 6 van deze toelichting.

Informatievoorziening

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

De NVVB benadrukte de noodzaak om een heldere en complete informatievoorziening te organiseren aangezien deze informatievoorziening is van essentieel belang voor gemeenten (en ander bestuursorganen) om te beoordelen of ten aanzien van een subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning reden bestaat om toepassing te geven aan artikel 6 van dit wetsvoorstel. Het zal hier gaan om informatie met betrekking tot de aanvrager of houder van een beschikking of aanwijzingen dat de aanvrager het overheidsbesluit zal benutten ten behoeve van terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Landelijke partners zullen bestuursorganen actief informeren wanneer zij beschikken over dergelijke informatie. Het oprichten van een specialistisch landelijk bureau, zoals de VNG voorstelt, is met het oog op deze actieve landelijke ondersteuning van bestuursorganen dan ook niet noodzakelijk.

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

Uitreisverbod

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

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

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

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

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

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

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

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

Ook de Commissie Meijers stelt meerdere vragen over het uitreisverbod:

1. De Commissie Meijers vraagt op grond van welke Unierechtelijke regeling de Nederlandse wetgever zich als EU-lidstaat bevoegd acht om regels te stellen over een verbod om niet alleen het Nederlandse grondgebied maar ook om het gehele Schengengebied uit te reizen. Ook de VNG vraagt of de Minister bevoegd is om een persoon te verbieden een ander land te verlaten.

De Commissie Meijers stelt dat noch de Schengengrenscodex noch SIS II verordening een uitreisverbod kent. Deze verordeningen kunnen volgens de Commissie Meijers dus niet als rechtsbasis dienen. De Commissie Meijers vraagt tevens of het uitreisverbod niet in strijd is met het recht op vrij verkeer zoals beschermd in artikel 21 VWEU en Richtlijn 2004/38.

Het staat Nederland inderdaad niet vrij om regels te stellen met betrekking tot de door andere lidstaten uit te voeren grenscontroles. Deze regels zijn gesteld in het door de Commissie Meijers genoemde Schengengrenscodex en de SIS II verordening. Dergelijke regels worden met het onderhavige wetsvoorstel echter niet gesteld. Met het uitreisverbod, zoals dat is opgenomen in het onderhavige wetsvoorstel worden weliswaar beperkingen gesteld aan het recht op vrij verkeer van personen zoals dat met name is geborgd in richtlijn 2004/38/EG, maar zoals in hoofdstuk 4 van deze memorie van toelichting is gesteld heeft het Hof van Justitie in 2011 bepaald dat «artikel 27 van richtlijn 2004/38/EG (...) [niet] in de weg [staat] aan een nationale regeling die het mogelijk maakt, het recht van een staatsburger van een lidstaat om zich naar het grondgebied van een andere lidstaat te begeven, te beperken».

2. De Commissie Meijers vraagt of de rechtmatigheid van een uitreisverbod in bijna alle gevallen wordt gereguleerd door het Unierecht, en of het voorstel in strijd is met het vrij verkeer van EU-burgers (artikel 21 VWEU).

Het Unierecht omvat het vrije verkeer van personen binnen de Europese Unie, en strekt zich niet uit tot het vrije verkeer buiten de Europese Unie. Nu het vrije verkeer tussen de Schengenlanden niet wordt beperkt, geldt

dat ook voor het vrije verkeer tussen de meeste Unielanden. Het Unierecht is wel aan de orde in de gevallen waarin een Unieburger de uitreis wordt verboden naar een ander EU-land dat geen onderdeel uitmaakt van Schengen, zoals Engeland of Ierland. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

3. De Commissie Meijers vraagt hoe het voorgestelde Schengenuitreisverbod buiten zich verhoudt tot de voorwaarden voor signalering in artikel 36 SIS II Besluit 2007/533. Voorts vraagt zij op grond van welke EU-regeling grensbewakers van andere lidstaten kunnen worden verplicht om het uitreisverbod te handhaven. Ook de VNG en het College van pg's vragen naar de handhaafbaarheid van het uitreisverbod.

Hiervoor zij verwezen naar paragraaf 8.2 van de memorie van toelichting.

4. De Commissie Meijers vraagt waarom artikel 3 van het wetsvoorstel niet net als artikel 2 de eis bevat dat een uitreisverbod uitsluitend kan worden opgelegd indien dat noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid.

Dit advies is gevolgd. Ook in artikel 3 is de eis opgenomen dat een uitreisverbod uitsluitend kan worden opgelegd indien dat noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid.

5. De Commissie Meijers vraagt in hoeverre de maatregelen noodzakelijk zijn in een democratische samenleving.

Hiervoor zij verwezen naar hoofdstuk 4 van de memorie van toelichting.

6. De Commissie Meijers vraagt om het evenredigheids- en proportionaliteitsbeginsel uitdrukkelijk te laten gelden bij het toepassen van de nieuwe maatregelen.

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

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

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

Overige onderwerpen

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

De Rvdr vraagt zich af of een op grond van artikel 6 in te trekken of te weigeren subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning ook een beschikking kan betreffen die nodig is om een eigen bedrijf te kunnen uitoefenen. Dat is inderdaad niet uitgesloten, maar de gevolgen van die intrekking of weigering voor de betrokkene zullen wel nadrukkelijk moeten worden meegenomen in de belangenafweging van het beschikkende bestuursorgaan. Naar aanleiding van deze vraag is hoofdstuk 10 op dit onderwerp aangevuld.

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

De VNG heeft gesuggereerd dat in artikel 6, voor zover dit ziet op de mogelijkheid om een subsidie te weigeren of in te trekken, zou moeten worden voorzien in een zinsnede waarmee de verhouding tot de subsidietitel in de Algemene wet bestuursrecht wordt geregeld. Deze suggestie is niet overgenomen. Uit artikel 4:34 van de Algemene wet bestuursrecht volgt dat de daarin opgenomen weigeringsgronden voor een subsidie niet limitatief zijn. Deze gronden werken primair aanvullend

ten opzichte van de weigeringsgronden in de subsidieregeling zelf, maar laten uiteraard onverlet dat in het onderhavige wetsvoorstel in een extra algemene weigeringsgrond wordt voorzien. Voor zover regeling van deze nieuwe weigeringsgrond in de Algemene wet bestuursrecht zelf al voor de hand zou liggen is hiervan reeds vanwege de tijdelijkheid van de voorgestelde wettelijke regeling afgezien. Overigens betreft de voorgestelde regeling een bevoegdheid en geen verplichting. Indien de aanvrager bijvoorbeeld in het kader van de aanvraag onjuiste gegevens hebben verstrekt (artikel 4:35, tweede lid), dan ligt afwijzing van de aanvraag op die grond uiteraard voor de hand.

11 Financiële gevolgen, uitvoeringslasten en administratieve lasten

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

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

Financiële gevolgen

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

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

Uitvoeringslasten

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

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

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

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

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

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

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

Administratieve lasten

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

Artikelsgewijs

Artikel 2

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

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

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

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

Artikelen 3 en 11

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

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

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

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

Artikel 4

Deze bepaling stelt de maximale duur van een maatregel als bedoeld in de artikelen 2 en 3 op zes maanden, met dien verstande dat de maatregel niet langer mag duren dan strikt noodzakelijk voor de bescherming van de nationale veiligheid. Daarna kan de maatregel worden verlengd. Dit is zoals in het algemeen deel van deze toelichting is toegelicht geen automatisme. Ook voor verlenging geldt dat moet worden onderbouwd waarom (nog steeds) aan alle elementen van het criterium van artikel 2, eerste lid, of artikel 3 wordt voldaan. Het tweede lid regelt de bevoegdheid van de Minister van Veiligheid en Justitie om tijdelijk ontheffing te verlenen van de verplichtingen die voortvloeien uit een opgelegde maatregel. Het derde en vierde lid zien op tussentijdse wijziging en intrekking van een opgelegde maatregel. Voornoemde onderwerpen zijn reeds toegelicht in het algemeen deel van deze toelichting onder 2.5. Daarnaast bepaalt artikel 4 in het vijfde lid dat de beslissing tot het opleggen, wijzigen of verlengen van een maatregel mondeling aan de betrokkene bekend kan worden gemaakt, indien deze beslissing wegens onverwijlde spoed niet tijdig op schrift kan worden gesteld. De bekendmaking wordt in dat geval daarna alsnog onverwijld op de gebruikelijke manier uitgevoerd.

Artikelen 5 en 10

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

Artikel 6

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

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

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

Artikel 7

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

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

Het derde lid verplicht ertoe pas toepassing te geven aan de artikelen 4:7 en 4:8 Awb, op grond waarvan een bestuursorgaan voor het nemen van bepaalde besluiten een belanghebbende in de gelegenheid moet stellen zijn zienswijze naar voren te brengen, nadat het in het eerste en tweede lid bedoelde overleg heeft plaatsgevonden.

Artikel 8 en 9

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

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

Artikel 13

Inwerkingtreding geschiedt bij koninklijk besluit. Het oordeel of het noodzakelijk is om bij die inwerkingtreding gebruik te maken van de spoedprocedure van artikel 12 van de Wet raadgevend referendum, waardoor de in die wet geregelde wachtermijn niet in acht hoeft te worden genomen, wordt met de tweede zin van het tweede lid van het

voorgestelde artikel 13 gedelegeerd aan de regering. Op de tijdelijkheid van deze wet is in hoofdstuk 1 van het algemeen deel van de toelichting ingegaan.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur