

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 het weigeren en intrekken van beschikkingen bij ernstig gevaar voor gebruik ervan voor terroristische activiteiten (Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding)

VOORSTEL VAN WET

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is vrijheidsbeperkende maatregelen op te leggen aan personen die een gevaar vormen voor de nationale veiligheid of die voornemens zijn zich aan te sluiten bij terroristische strijdgroepen en beschikkingen te weigeren en in te trekken bij ernstig gevaar voor gebruik ervan voor terroristische activiteiten;

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

§ 1. Inleidende bepalingen

Artikel 1

In deze wet wordt verstaan onder:

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

§ 2. Individuele maatregelen

Artikel 2

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

Artikel 3

Onze Minister kan aan een persoon een verbod opleggen het Schengengebied te verlaten, indien ten aanzien van deze persoon het gegronde vermoeden bestaat dat deze zich buiten dit grondgebied zal begeven met als doel zich aan te sluiten bij een organisatie die is geplaatst op de lijst van organisaties, bedoeld in artikel 14, vierde lid, van de Rijkswet op het Nederlanderschap.

Artikel 4

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

Artikel 5

1. De rechtbank behandelt de zaak met toepassing van artikel 8:52 van de Algemene wet bestuursrecht.
2. De rechtbank houdt bij de beoordeling van het beroep rekening met feiten en omstandigheden die na het nemen van het bestreden besluit zijn opgekomen, tenzij de goede procesorde zich daartegen verzet of de afdoening van de zaak daardoor ontoelaatbaar wordt vertraagd. De rechtbank verzoekt Onze Minister om zo spoedig mogelijk schriftelijk aan de wederpartij en de rechtbank te laten weten of de ingeroepen feiten en omstandigheden aanleiding zijn voor handhaving, wijziging of intrekking van het bestreden besluit.

§ 3. De afwijzing van aanvragen en intrekking van beschikkingen

Artikel 6

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

vergunning, ontheffing of erkenning voorschriften verbinden. Deze voorschriften zijn gericht op het wegnemen of beperken van dergelijk gevaar.

Artikel 7

1. Alvorens een besluit te nemen als bedoeld in de artikelen 2, eerste lid, 3 en 4, tweede lid, overlegt Onze Minister met de burgemeester van de gemeente waar degene tot wie het voorgenomen besluit zich richt woon- of verblijfplaats heeft.
2. Indien de spoedeisendheid van de situatie in de weg staat aan toepassing van het eerste lid, neemt Onze Minister de in dat lid bedoelde besluiten zonder voorafgaand overleg met de burgemeester van de gemeente waar degene tot wie het voorgenomen besluit zich richt woon- of verblijfplaats heeft. In dat geval informeert Onze Minister deze burgemeester hierover onverwijld.
3. Alvorens een besluit te nemen als bedoeld in artikel 6, eerste lid, overlegt een bestuursorgaan met Onze Minister.
4. Aan de artikelen 4:7 en 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht wordt niet eerder toepassing gegeven dan nadat de in het eerste en derde lid bedoelde overleg heeft plaatsgevonden.

§ 4. Slotbepalingen

Artikel 8

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

Artikel 9

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

Artikel 8 van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding.

Artikel 10

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

Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding: de artikelen 2, tweede lid, 3 en 4, tweede lid

Artikel 11

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

Artikel 12

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

Artikel 13

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

Artikel 14

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

Artikel 15

Deze wet wordt aangehaald als: Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Veiligheid en Justitie,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Memorie van toelichting

Algemeen

1 Inleiding

Algemeen

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

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

Met het Actieprogramma geeft het kabinet een additionele impuls aan de reeds eerder ingezette aanpak van het gewelddadig jihadisme. Het Actieprogramma beschrijft een combinatie van repressieve en preventieve maatregelen waarmee overheid en maatschappelijke partners (samen)werken aan een weerbare samenleving die in staat is de verhoogde dreiging nu en in de toekomst het hoofd te bieden en processen die 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.

¹ Waar in deze toelichting wordt gesproken van jihadisme, wordt bedoeld de stroming binnen de politieke islam die door middel van een gewapende strijd streeft naar een mondiale heerschappij van de islam en de heroprichting van een Islamitische Staat.

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 Nederlandschap (voorstel van wet)).

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

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

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

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, alsmede het beëindigen van uitkeringen, financiële toelagen en studiefinanciering en een uitreisverbod voor degene ten aanzien van wie het gegrond vermoeden bestaat dat deze zich in het buitenland zal aansluiten bij een terroristische strijdgroep. Dit wetsvoorstel strekt tot regeling van deze onderwerpen.⁶ Voor de goede orde wordt hier reeds vermeld dat het wetsvoorstel zich niet beperkt tot maatregelen ter bestrijding van het jihadisme. Ook een dreiging voor de nationale veiligheid die zou uitgaan van andere vormen van terrorisme kan met de voorgestelde maatregelen worden bestreden. Hoewel de dreiging nu primair uitgaat van het jihadisme, kan niet worden uitgesloten dat in de toekomst een vergelijkbare dreiging uitgaat van andere stromingen of groeperingen.

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

Noodzaak tot het treffen van wettelijke maatregelen

Zoals gezegd gaat er van het jihadisme een dreiging uit die zowel betekenis heeft op mondiaal niveau als voor de nationale veiligheid van Nederland. Verschillende jihadistische terroristische groeperingen hebben al langer de intentie om het Westen, en daarmee mogelijk ook Nederland, te treffen met aanslagen. Daarnaast is het is voorstelbaar dat ook in Nederland sympathisanten van jihadistische groepen zich ontwikkelen tot (solitaire) aanslagplegers, zo blijkt uit het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 37.⁷ Deze ontwikkeling vraagt om maatregelen met een divers karakter teneinde zoveel mogelijk te voorkomen dat personen afreizen om zich aan te sluiten bij terroristische strijdgroepen en te voorkomen dat deze strijdgroepen financieel of anderszins worden ondersteund. Nederland heeft in dit verband ook internationale verplichtingen. Zo is in VN-resolutie 2178 (2014) van 24 september 2014 bepaald dat de lidstaten deelname aan terroristische activiteiten, training en de financiering van terrorisme dienen te bestrijden. Daarnaast vragen deze ontwikkelingen om maatregelen teneinde de nationale veiligheid te beschermen tegen, met name, aanslagen op Nederlands grondgebied.

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

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

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

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. **PM** stavaza?

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

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 en stellen op basis van een risicoprofiel een persoonsgericht pakket met effectieve maatregelen samen. Het betreft hier een maatregelen die zowel door het bestuur als ook door maatschappelijke instellingen kunnen worden getroffen. Zo kan bijvoorbeeld sprake kan zijn van psychosociale begeleiding van de persoon van wie een dreiging uitgaat of zijn directe omgeving (te denken valt aan zijn of haar ouders).

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

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

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

Het voorgaande laat zien dat niet alleen sprake is van een groot palet aan benodigde maatregelen, maar ook dat daarmee niet telkens precies hetzelfde doel wordt nagestreefd. De maatregelen hebben evenwel gemeen dat zij er alle toe bijdragen de dreiging die uitgaat van het jihadisme (of andere stromingen of groeperingen) te reduceren. Er kunnen voor wat betreft de in dit wetsvoorstel neergelegde maatregelen twee hoofdoelen worden onderscheiden: de bescherming van de nationale veiligheid en het verhinderen van deelname aan of (financiële) ondersteuning van het jihadisme. Deze maatregelen worden telkens getroffen door het bestuur en zijn daarmee uitdrukkelijk te onderscheiden van het strafrecht, dat uiteraard een van de belangrijkste juridische instrumenten is in de strijd tegen terrorisme.

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

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

Op deze plaats verdient vermelding dat dit wetsvoorstel een voorstel tot een tijdelijke wet betreft. Voorgesteld wordt dat de wet vijf jaar na inwerkingtreding vervalt. Alhoewel

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

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

2 Vrijheidsbeperkende maatregelen

2.1 Algemeen

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

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

Voor de toepassing van een vrijheidsbeperkende maatregel zoals in dit wetsvoorstel geregeld wordt, geldt dat de betreffende persoon door zijn persoonlijke gedragingen in verband dient te kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. De maatregel moet voorts dienen ter bescherming van de nationale veiligheid. Het feit dat iemand zich in het buitenland heeft aangesloten bij een terroristische strijdgroep is dus *op zichzelf* onvoldoende voor het opleggen van een hierbedoelde maatregel, al was het maar omdat een teruggekeerde strijder zich –

gedesillusioneerd – kan hebben afgewend van het radicale gedachtengoed. Het gaat erom dat er van deze persoon, op basis van diens gedragingen, een dreiging uitgaat voor de veiligheid van Nederland. Het zal daarbij veelal gaan om een samenstel van gedragingen op basis waarvan tot die dreiging moet worden geconcludeerd. Gedacht kan worden aan contacten met andere geradicaliseerde personen, gecombineerd met een opvallende belangstelling voor bepaalde objecten of evenementen. Het wetsvoorstel hanteert hierbij een formeel 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.

Dit kabinet trekt in dit verband een andere conclusie dan in 2011 door het toenmalige kabinet is gedaan toen dat concludeerde dat er geen noodzaak was ter bescherming van de nationale veiligheid bestuurlijke maatregelen te kunnen treffen, gezien de toen getroffen aanvullende strafrechtelijke bepalingen gericht op het (preventief) tegengaan van terrorisme.⁸

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. Deze bestuurlijke maatregelen hebben immers uitdrukkelijk geen punitief oogmerk. Uiteraard kunnen deze maatregelen geen volledige garantie bieden dat de betrokkene zich zal onthouden van (steun aan) terroristische activiteiten. De maatregelen zullen dus ook nooit op zichzelf staan. 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 persoonsverbod worden opgelegd, indien de dreiging is gericht op een bepaald persoon.

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 bijvoorbeeld het gezinsleven en de vrijheid van godsdienst of levensovertuiging van de betrokkene zwaar 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 persoonsverbod strekt de meldplicht ter effectuering van dat gebieds- of persoonsverbod. Tevens kan de meldplicht worden opgelegd ter handhaving van het

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

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

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

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

2.4 Uitreisverbod

Op grond van artikel 23 van de Paspoortwet kunnen paspoorten 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 worden geweigerd of vervallen verklaard. De personalia van betrokkene worden daartoe door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties opgenomen in het zogenaamde Paspoortsignaleringsregister (artikel 25 van de Paspoortwet). De tot inhouding bevoegde autoriteiten (zoals de burgemeester, politie of de Kmar) kunnen op dat moment het paspoort van betrokkene inhouden (artikel 52 van de Paspoortwet). Deze zogenoemde paspoortmaatregel wordt actief toegepast ten aanzien van personen waarvan het vermoeden bestaat dat deze willen uitreizen om zich aan te sluiten bij terroristische groeperingen in Noord-Afrika en het Midden-Oosten, met name in Syrië en Irak.

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

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

Een veelgebruikte reisroute van jihadisten naar strijdgebieden in Syrië en Irak loopt via Turkije van waaruit vervolgens vaak zonder reisdocument (illegaal) de grens naar Syrië en Irak kan worden overgestoken. Omdat Nederlanders naar Turkije kunnen reizen met

hun Nederlandse identiteitskaart is het mogelijk om met een Nederlandse identiteitskaart tot in de strijdgebieden in Syrië en Irak te geraken. Hetzelfde geldt veelal voor een reisdocument van het land van de tweede nationaliteit.

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

2.5 Opleggen bestuurlijke maatregel

De noodzaak en proportionaliteit zal altijd in het individuele geval en per opgelegde deelmaatregel 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 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. Ten aanzien van de motivering van de (onderdelen van) de bestuurlijke maatregel, met inbegrip van de duur ervan, gelden bij een verlenging dezelfde vereisten als bij het initiële besluit tot oplegging. Ook de rechtsbescherming is van hetzelfde niveau; tegen ieder besluit tot verlenging staat dan ook dezelfde mogelijkheid tot beroep bij de bestuursrechter open.

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

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

2.6 relatie tot het strafrecht

De met dit wetsvoorstel voorgestelde bestuurlijke maatregelen roepen de vraag op naar de verhouding tot het strafrecht. In het bijzonder de verhouding tot de mogelijkheden die het strafrecht biedt ter preventie van misdrijven met een terroristisch oogmerk. Is er nog geen sprake van een verdenking, maar zijn er wel aanwijzingen van een terroristisch misdrijf, dan biedt het Wetboek van Strafvordering sinds 2007 een sterk verruimd pakket aan opsporingsbevoegdheden. Deze bevoegdheden zijn gericht op het opsporen van terroristische misdrijven, ook in het geval er nog geen sprake is van een verdenking maar nog slechts van aanwijzingen dat mogelijk een terroristisch misdrijf wordt gepleegd. Oogmerk van deze uitbreiding was in belangrijke mate, evenals het onderhavige voorstel, de preventie van terroristische misdrijven.

Het karakter van de in dit wetsvoorstel neergelegde bestuurlijke maatregelen is, zoals gezegd, een heel andere dan die van het strafrecht. Het aanknopingspunt voor een vrijheidsbepalende maatregel is niet een verdenking of aanwijzingen dat een terroristisch misdrijf wordt gepleegd, maar (een samenstel van) gedragingen op grond waarvan moet worden geconcludeerd dat van de betreffende persoon een dreiging uitgaat voor de nationale veiligheid. Waar het strafrecht naast een belangrijke preventieve functie wordt ingezet als reactie op reeds voltrokken gebeurtenissen, is het doel van de in het kader van dit wetsvoorstel geregelde maatregelen uitsluitend preventie.

In Nederland zijn voorbereidingshandelingen voor een terroristisch misdrijf strafbaar gesteld (artikel 134a van het Wetboek van Strafrecht). Een (ver uitgevoerde poging tot) uitreis met het doel aansluiting te zoeken bij een terroristische organisatie zou tevens een voorbereidingshandeling kunnen zijn in de zin van artikel 134a van het Wetboek van Strafrecht. In het geval sprake is van een verdenking van een dergelijk strafbaar feit, ligt strafrechtelijk optreden uiteraard voor de hand. Ook in het geval de betrokkene niet (langer) in voorlopige hechtenis kan worden gehouden of indien sprake is van vrijspraak van de ten laste gelegde feiten, is het opleggen van een uitreisverbod overigens denkbaar. Het gaat er dan immers om of er sprake is van een gegronde vermoeden dat hij wil uitreizen en niet of dat in strafrechtelijke zin bewijsbaar is.

Het uitreisverbod is nadrukkelijk gericht op het voorkomen dat een persoon zal uitreizen met het doel aansluiting te zoeken bij een aangewezen terroristische organisatie. Dit blijkt ook uit de formulering dat er sprake moet zijn van een gegronde vermoeden dat een persoon zich buiten het EU grondgebied zal begeven met het doel om aansluiting te zoeken bij een aangewezen terroristische organisatie. Een preventieve maatregel die in kan worden gezet bij een dreigende uitreis.

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

2.7 De toepassingscriteria

2.7.1 Meldplicht, gebiedsverbod en contactverbod

Noodzakelijk met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid

Het begrip nationale veiligheid wordt in dit wetsvoorstel, noch in de andere wettelijke regelingen waar het in voorkomt, gedefinieerd. Het is ontleend aan de artikel 8 van het EVRM, dat het belang van de nationale veiligheid als een van de doelen noemt waarmee een inbreuk op het recht op eerbiediging van privé, familie- en gezinsleven te rechtvaardigen is. Een inbreuk op dit recht door middel van een bestuurlijke maatregel dient, op grond van het EVRM en in dit wetsvoorstel, in verband met dat doel noodzakelijk te zijn. Het vereiste van noodzakelijkheid omvat een aantal elementen, die bij elkaar zware eisen stellen aan de motivering van een besluit tot oplegging van een bestuurlijke maatregel. De maatregel dient effectief te zijn, waarmee wordt bedoeld dat de nationale veiligheid er daadwerkelijk mee moet kunnen worden beschermd. Daarnaast mag de maatregel niet beperkender zijn dan strikt noodzakelijk om dat doel te bereiken (proportionaliteit). Zo mag een gebiedsverbod bijvoorbeeld geen groter gebied omvatten dan noodzakelijk is ter bescherming van de nationale veiligheid. Tot slot kan een maatregel alleen worden opgelegd indien er geen voor betrokkene minder belastend alternatief beschikbaar is (subsidiariteit). Niet alleen in nationale wetgeving, maar ook in het EVRM en de jurisprudentie van het EHRM, wordt het begrip nationale veiligheid niet precies afgebakend. Het staat evenwel buiten twijfel dat in geval van betrokkenheid bij terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan de nationale veiligheid in het geding is.

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

Alvorens een bestuurlijke maatregel kan worden opgelegd, dient redelijkerwijs vast te staan dat betrokkene gedragingen heeft verricht op grond waarvan hij in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. De maatstaf is derhalve dat de gedragingen "redelijkerwijs vaststaan"; dit gaat verder dan de enkele aannemelijkheid, maar minder ver dan het wettig en overtuigend bewijs in strafrechtelijke zin. 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 en 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. 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 het niet te gemakkelijk aannemen van een dergelijk verband.

2.7.2 Uitreisverbod

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

Tegen de betreffende persoon moet een gegrand vermoeden bestaan dat deze zich buiten Schengengebied zal begeven met het doel aansluiting te zoeken bij een aangewezen terroristische organisatie. Het vermoeden moet worden gestaafd door concrete aanwijzingen die veelal afkomstig zullen zijn van politie, justitiële autoriteiten of de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Deze informatie moet enkele elementen bevatten die duiden op uitreis met bovengenoemde intenties. Dit kan blijken uit uitspraken 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 gegrand 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 gegrande 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.

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

De in dit hoofdstuk te bespreken 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.

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. Het betreft hier een 'BIBOB-achtige' bevoegdheid, die betrekking heeft op aan terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan.⁹ 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

⁹ Zie voor een toelichting op het begrip terroristische activiteiten (en de ondersteuning daarvan) hoofdstuk 2.7.1.

te trekken. Hiermee wordt ongewilde facilitering van overheidswege van terroristische activiteiten tegengegaan.

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

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.

4 Grondrechtelijk kader

De voorgestelde vrijheidsbeperkende maatregelen alsmede de voorgestelde bevoegdheid tot het afwijzen en intrekken van beschikkingen behoeven toelichting in een mensenrechtelijk kader. Het Europese Hof voor de rechten van de mens heeft in zijn jurisprudentie aanvaard dat staten op basis van artikel 2 van het EVRM verplicht zijn alle redelijke (preventieve) maatregelen te nemen teneinde het leven van hun ingezetenen te beschermen tegen levensbedreigende situaties (zie EHRM, 28 oktober 1998, Osman – Verenigd Koninkrijk, Reports 1998, 3124). Indien de autoriteiten kennis hebben of kennis behoren te hebben van “the existence of a real and immediate risk to the life of an identified individual or individuals from the criminal acts of a third party” dienen zij elke redelijke maatregel te nemen teneinde dit gevaar te neutraliseren. Deze doctrine is onverkort van toepassing op een levensbedreigende situatie als gevolg van een terroristische dreiging. Hoewel het hedendaagse terrorisme vaak gericht is tegen willekeurige burgerslachtoffers, zal ook dan sprake zijn van “identified individuals”, bijvoorbeeld alle aanwezigen bij een manifestatie. Deze zogeheten Osman-doctrine is bevestigd in de in 2002 door het Comité van Ministers van de Raad van Europa aanvaarde Guidelines on human rights and the fight against terrorism.

De mensenrechtelijke plicht die op een staat rust om bescherming te bieden tegen een specifieke terroristische dreiging, is bij uitstek van preventieve aard. De voorgestelde vrijheidsbeperkende maatregelen en de bevoegdheid tot het afwijzen en intrekken van beschikkingen beogen het huidige (strafrechtelijke) instrumentarium in de strijd tegen terrorisme juist in die preventieve fase aan te vullen. Zoals hierboven reeds is aangegeven, zijn de huidige bestuursrechtelijke mogelijkheden daarvoor onvoldoende.

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 meldingsplicht, zowel in combinatie met een andere maatregel als zelfstandig, en ook het gebiedsverbod zijn beperkingen van de bewegingsvrijheid.

Daaronder wordt kort gezegd verstaan het recht om zich zonder inmenging van de overheid te verplaatsen. Beperking van dit recht kan worden aangeduid als *vrijheidsbeperking*. Bewegingsvrijheid onderscheidt zich van de persoonlijke vrijheid, waaronder wordt verstaan de vrijheid om niet door de overheid aan (willekeurige) arrestatie of detentie te worden onderworpen. Beperking van dit recht kan worden aangeduid als *vrijheidsontneming* of *vrijheidsberoving*. Het onderscheid is van belang, omdat op grond van het EVRM de beperkingmogelijkheden op de bewegingsvrijheid veel verder kunnen gaan dan de beperkingen op de persoonlijke vrijheid. In casu is geen sprake van *vrijheidsberovende* maatregelen in de zin van artikel 5 EVRM. Het recht op de bewegingsvrijheid is niet opgenomen in de Grondwet, maar wordt geregeld in artikel 2 van het Vierde Protocol (VP) bij het EVRM en artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR)

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

- De beperkende maatregel moet bij wet voorzien zijn. Dit wetsvoorstel beoogt de benodigde wettelijke basis te verschaffen. Bovendien moet deze wettelijke basis voldoen aan eisen van toegankelijkheid (*accessibility*) en voorzienbaarheid (*foreseeability*). Bij dat laatste moet bedacht worden dat het EHRM erkend heeft dat het voor het nationale recht vrijwel ondoenlijk is voor ieder concreet geval de norm zo precies te formuleren dat deze geheel is toegesneden op het desbetreffende geval. Daarom is het onvermijdelijk dat het nationale recht een zekere discretionaire bevoegdheid overlaat aan de rechter of de uitvoerende macht (zie EHRM, 23 september 1998, McLeod – het Verenigd Koninkrijk, Reports 1998-VII en EHRM, 25 maart 1983, Silver e.a. – het Verenigd Koninkrijk, Serie A-61). Artikel 2 van het voorliggende wetsvoorstel verwijst naar gedragingen die de persoon in verband brengen met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Deze noodgedwongen “open” formulering wordt nader toegelicht in deze memorie van toelichting. Het gaat daarbij niet om een enkele gedraging, maar om een samenstel van gedragingen waaruit een bepaald patroon naar voren komt.
- De beperking moet een legitiem doel dienen. Hierbij kan verwezen worden naar het belang van de nationale veiligheid, zoals genoemd in artikel 2 VP EVRM. De dreiging die uitgaat van het terrorisme is een rechtstreekse aanval op de integriteit en veiligheid van de staat, met het oogmerk bestaande staatsstructuren aan te tasten. De thans voorliggende maatregelen worden derhalve voorgesteld teneinde de nationale veiligheid effectief te kunnen beschermen.
- De beperking dient noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving. Daarvan is sprake bij aanwezigheid van een dringende maatschappelijke behoefte (*pressing social need*). Een inbreuk zal slechts dan gerechtvaardigd zijn indien een redelijke verhouding bestaat tussen de ernst van de inbreuk en de zwaarte van het belang dat met de inbreuk wordt gediend (proportionaliteit). Staten moeten redenen aandragen die voldoende en relevant zijn en hebben daarbij een eigen beoordelingsruimte. Deze beoordelingsruimte is groter in geval van maatregelen die betrekking hebben op de nationale veiligheid (bijvoorbeeld EHRM, 28 oktober 1994, Murray – het Verenigd Koninkrijk, Serie A-300-A, § 47). Daarbij moet eveneens worden opgemerkt dat het EVRM een “levend instrument” is dat door het EHRM naar “*present day conditions*” wordt uitgelegd. 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. 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. Hoewel de verwezenlijking van een terroristische aanslag nooit volledig valt uit te sluiten, heeft de overheid wel de taak op grond van de hierboven aangehaalde *Osman*-doctrine 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. Zo is ervoor gekozen om de oplegging van de maatregelen te laten plaatsvinden op centraal niveau, zodat de opgedane ervaring aldaar ten volle kan worden benut en de uniformiteit bij de toepassing van de maatregelen zo veel mogelijk is gewaarborgd. Verder kan verwezen worden 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 mogen worden gesteld. In de derde plaats expliciteert artikel 4, derde en vierde, 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. 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 "persoonsverbod"

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 persoonsverbod 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 persoonsverbod 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).

Procedurele waarborgen in het licht van artikel 6 EVRM

De verschillende materiële vereisten die voortvloeien uit artikel 6 EVRM zijn slechts van toepassing op een nationale procedure indien die procedure «burgerlijke rechten en verplichtingen» vaststelt of de gegrondheid van een strafrechtelijke vervolging ("*criminal charge*") bepaalt. In dit opzicht dient een onderscheid te worden gemaakt tussen (a) de fase waarin een bestuurlijke maatregel wordt opgelegd en (b) de fase waarin een persoon handelt in strijd met een op grond van artikel 2 of 3 van dit wetsvoorstel

opgelegde verplichting. In de laatstgenoemde fase is sprake van een "criminal charge" in de zin van artikel 6 EVRM en zal rechtsbescherming geboden worden door de strafrechter. Het onderhavige wetsvoorstel heeft geen effect op dit strafrechtelijke traject en voert geen wijzigingen door in de strafprocesrechtelijke bescherming die een verdachte geniet.

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

(a) *classificatie onder nationaal recht*

In het onderhavige geval zij benadrukt dat het wetsvoorstel de thans voorgestelde maatregelen niet als zijnde 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 worden nu juist opgelegd voordat een overtreding van strafrechtelijke aard heeft plaatsgevonden. 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. 26 772/95, para. 190 en 195).

(c) *ernst van de opgelegde maatregel*

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

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

De thans voorgestelde maatregelen zijn niet bedoeld om betrokkene te "straffen" (zie EHRM, 21 februari 1984, Öztürk – Duitsland, Serie A-73, para. 53), maar zijn primair bedoeld als een algemene preventieve maatregel. In dat opzicht kan de onderhavige situatie het beste worden vergeleken met de bestuurlijke maatregel die wordt opgelegd bij dronkenschap van een automobilist. De rijbevoegdheid wordt ontzegd en het rijbewijs wordt enkele uren afgenomen, teneinde de bestuurder in staat te stellen weer nuchter te worden. Zodoende wordt de verkeersveiligheid bevorderd. Een dergelijke preventieve maatregel wordt door het EHRM niet geclassificeerd als zijnde punitief (zie EHRM, 28 oktober 1999, Escoubet – België, appl. no. 26 780/95), para. 33–39 en EHRM, 7 november 2000, Blokker – Nederland, appl. no. 45 282/99).

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 inmenging 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 180 personen uitgereisd naar Syrië en Irak om zich aan te sluiten bij terroristische organisaties als ISIS en Jabhat al Nusra, training te ondergaan en gewapende strijd te leveren of deze te ondersteunen. Inmiddels zijn ruim 30 personen die zijn uitgereisd, teruggekeerd naar Nederland.

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

De aanwezigheid van uit Nederland afkomstige jihadisten in de conflictgebieden levert niet alleen risico's op voor de veiligheid in die gebieden zelf, maar dit vormt ook een bedreiging voor de nationale veiligheid in Nederland zelf. Uitgereisde jihadisten kunnen anderen in Nederland inspireren om ook uit te reizen en hun contacten inzetten voor facilitering van de uitreis. Daarnaast bestaat er het risico dat teruggekeerde getrainde terroristen met strijdervaring in Nederland terroristische activiteiten ontplooiën.

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 noodzakelijk om het bestaande instrumentarium uit te breiden met een uitreisverbod, zoals opgenomen in dit wetsvoorstel.

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

Het kabinet is van mening dat de voorgestelde inbreuk op het recht het land te verlaten voldoet aan de eisen van proportionaliteit. Zoals gezegd vormen personen die uitreizen en zich in strijdgebieden aansluiten bij terroristische groeperingen een wezenlijk gevaar voor de rechten en vrijheden van anderen en de nationale veiligheid van Nederland. Dit gevaar rechtvaardigt naar de mening van het kabinet de inbreuk op het recht van betrokkene om het land te verlaten. De beperking van het recht het land te verlaten is voor betrokkene zo beperkt mogelijk gehouden. Zo beperkt het uitreisverbod zich tot het gebied buiten Schengen en blijft het betrokkene vrijstaan om binnen het Schengengebied te reizen.

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

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

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

kunnen worden uitgereisd naar het gebied waarvoor een uitreisverbod of visumplicht geldt.

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

Om die reden is in dit wetsvoorstel gekozen voor een uitreisverbod voor alle landen buiten het Schengengebied. Dit biedt de enige echt effectieve waarborg om te voorkomen dat jihadisten uitreizen. Bij de controle aan de (Schengen)buitengrenzen vindt immers grenscontrole plaats en aldaar kan 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.

Voor wat betreft de vrijheid van verkeer in de zin van artikel 2, eerste lid, van het Vierde Protocol EVRM en artikel 45, eerste lid, van het EU Handvest voor de Grondrechten gelden vergelijkbare overwegingen.

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.¹⁰ 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".¹¹ 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 gegrond vermoeden dat de persoon zich buiten het Schengengebied zal begeven met als doel zich aan te sluiten bij een terroristische organisatie, wordt voldaan aan de eis dat het gedrag of een gedraging van de persoon uitgangspunt is voor het beperken van zijn recht het land te verlaten. Daarnaast wordt hiermee om de hiervoor genoemde redenen een fundamenteel belang van de samenleving beschermd, te weten het belang om te voorkomen dat personen zich in strijdgebieden buiten het Schengengebied aansluiten bij een terroristische organisatie en daarmee een bedreiging vormen voor de veiligheid in de desbetreffende gebieden alsmede voor de nationale veiligheid in Nederland zelf. 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.

Voor wat betreft inmenging in het recht op het privéleven in de zin van artikel 8 EVRM, ten slotte, gelden dezelfde overwegingen voor wat betreft de wettelijke basis, het legitieme doel en de proportionaliteit van de maatregel.

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

¹⁰ Kamerstukken II 1987/88, 20 393, nr. 3, p.5.

¹¹ Hof van Justitie van de EU, Hristo Gaydarov t. Direktor na Glavna direksia "Ohranitelna politsia", 17 november 2011, zaak C-430/10.

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. In elk geval gaat het te beschermen belang, de nationale veiligheid, het lokale niveau te boven. Dat de bevoegdheid op landelijk niveau is neergelegd, sluit een actieve betrokkenheid van een burgemeester overigens niet uit. Integendeel, in het bovenstaande is reeds aangegeven dat het van essentieel belang is dat alle maatregelen passen in een afgewogen en op de desbetreffende persoon toegesneden aanpak. Het is goed denkbaar dat de burgemeester van een gemeente waar een met (de ondersteuning van) terroristische activiteiten in verband te brengen persoon zich bevindt de minister verzoekt tot het opleggen van een maatregel op grond van deze wet. Mocht de minister zelfstandig, op basis van ontvangen inlichtingen, het opleggen van een maatregel overwegen, dan overlegt hij daarover met de burgemeester.

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

6 Rechtsbescherming

Algemeen

Alvorens de minister een belastende beschikking neemt omtrent een vrijheidsbeperkende bestuurlijke maatregel, bijvoorbeeld het besluit strekkende tot het opleggen van een gebiedsverbod, dient de betrokkene als hoofdregel te worden gehoord omtrent het voornemen tot het nemen van dat besluit.¹² Het is evenwel goed 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 voorkomende gevallen achterwege kan worden gelaten. Afdeling 7.1 van de Algemene wet bestuursrecht, waarin onder meer wordt bepaald dat geen beroep tegen een besluit bij de bestuursrechter mogelijk is, dan nadat tegen dat besluit bezwaar is gemaakt, is niet van toepassing op het opleggen, wijzigen, verlengen of intrekken van een bestuurlijke maatregel. Het belang van de betrokkene om zo snel mogelijk duidelijkheid, in de vorm van een rechterlijke uitspraak, te kunnen verkrijgen over de rechtmatigheid van een bestuurlijke maatregel prevaleert boven de zowel praktische als principiële doelen die de bezwaarfase dient als onderdeel van het gebruikelijke systeem van bestuursrechtelijke rechtsbescherming. Dit betekent dat belanghebbenden binnen zes weken na de dag waarop een besluit omtrent een bestuurlijke maatregel is bekendgemaakt, een beroepschrift kunnen indienen bij de rechtbank.¹³ 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.¹⁴ 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

¹² Artikel 4:8, eerste lid, Awb.

¹³ Artikel 6:7 van de Algemene wet bestuursrecht.

¹⁴ Met toepassing van artikel 8:52 van de Algemene wet bestuursrecht.

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.¹⁵ 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.¹⁶ De voorzieningenrechter zal dat verzoek inwilligen indien onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen (waaronder de nationale veiligheid), een dergelijke voorlopige voorziening vereist.

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

Vertrouwelijke informatie

Een besluit om een vrijheidsbeperkende maatregel op te leggen en een besluit strekkende tot weigering of intrekking van een subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning zal zijn gegrond op informatie van verschillende overheidsdiensten, in het bijzonder de inlichtingen- en 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 kennis zal kunnen nemen. Indien de rechtbank 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.

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 casuoverleg werken alle betrokken landelijke en lokale partijen intensief samen, zoals gemeente, politie en openbaar ministerie. Zij wisselen informatie uit en stellen op basis van een risicoprofiel een persoonsgericht pakket met

¹⁵ Artikel 6:16 van de Algemene wet bestuursrecht.

¹⁶ Artikel 8:81, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

effectieve maatregelen samen. Het betreft hier maatregelen die zowel door het bestuur als ook door maatschappelijke instellingen kunnen worden getroffen. Daarbij kan ook worden geconstateerd dat van personen een zodanige bedreiging uitgaat voor de nationale veiligheid dat een contact- of gebiedsverbod of een meldplicht moet worden opgelegd. Een dergelijke maatregel staat zoals gezegd niet op zich en zal om die reden altijd pas na overleg met de burgemeester worden opgelegd.

Een juiste en effectieve toepassing van de weigerings- en intrekingsbevoegdheid 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, 2a en 5 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 2 van de Politiewet 1993 tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag en in overeenstemming met geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde. De daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde kan worden onderscheiden in de handhaving van de openbare orde (onder gezag van de burgemeester) en de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde (onder gezag van de officier van justitie). Ook de politie kan uit hoofde van haar wettelijke taak beschikken over informatie die van belang is voor de besluitvorming omtrent het opleggen van een bestuurlijke maatregel. Op het verstrekken van deze gegevens is de Wet politiegegevens van toepassing. Artikel 18, eerste lid, van de Wet politiegegevens biedt een grondslag om, indien er sprake is van een zwaarwegend algemeen belang, bij algemene maatregel van bestuur (het Besluit politiegegevens) personen of instanties aan te wijzen aan wie in bij die algemene maatregel van bestuur aan te geven gevallen politiegegevens mogen of moeten worden verstrekt. De regels die van toepassing zijn op de verwerking van persoonsgegevens door de politie, zullen zo nodig worden gewijzigd opdat aan de ministers de gegevens kunnen worden verstrekt die zij nodig hebben voor de uitvoering van het onderhavige wetsvoorstel.

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

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

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

8 Handhaving

Opzettelijk handelen in strijd met een op basis van deze wet opgelegd verbod of opgelegde verplichting is een misdrijf, dat kan worden bestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie. De in dit wetsvoorstel voorgestelde maatregelen worden opgelegd met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid of het tegengaan van aansluiting bij buitenlandse terroristische

organisaties. Dit belang rechtvaardigt dat een handelen in strijd met een dergelijke maatregel wordt gekwalificeerd als misdrijf. Ook de strafmaat dient hieraan aangepast te zijn.

Aangezien het niet voldoen aan een verbod of meldplicht een aanzienlijke bedreiging van de nationale veiligheid kan betekenen, kan bij verdenking van overtreding van de verboden of de meldplicht voorlopige hechtenis worden opgelegd. De wet voorziet hierin door aanpassing van artikel 67 Sv.

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 (tekens) 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, 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 (als dat nog niet het geval is). Het paspoort van betrokkene zal vanaf dat moment kunnen worden ingehouden en betrokkene zal worden verzocht het document in te leveren. Het niet inleveren van het reisdocument is strafbaar. Met het signaleren van het paspoort van betrokkene worden de gegevens van betrokkene toegevoegd aan het nationale opsporingssysteem, dat door de Kmar kan worden geraadpleegd bij de grenscontroles die door de Kmar worden uitgevoerd in Nederland.

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

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

Het uitreisverbod, zoals opgenomen in dit wetsvoorstel, betekent dan ook een aanzienlijke verbetering in de mogelijkheden om te voorkomen dat vermoedde jihadisten uitreizen naar strijdgebieden. Zo zal, anders dan met de huidige paspoortmaatregelen, ook het uitreizen met behulp van een ander document dan het Nederlandse paspoort kunnen worden tegengegaan. Bovendien zullen de grensbewakingsautoriteiten van de andere Schengenlanden betrokkene straks ook bij de grens kunnen tegenhouden wanneer betrokkene in Nederland nog niet wordt verdacht van het plegen of voorbereiden van een strafbaar feit. Het overtreden van het uitreisverbod zal immers straks een grond opleveren voor het kunnen tegenhouden van betrokkene aan de gehele Schengenbuitengrens.

Een garantie dat hiermee in alle gevallen zal worden voorkomen dat jihadisten naar strijdgebieden uitreizen is echter niet te geven. Dit komt mede vanwege het feit dat het op grond van het EU-recht beperkingen gelden ten aanzien van de grenscontrole van personen die op basis van het Gemeenschapsrecht onder het vrij verkeer van personen vallen.

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

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.

Bij deze controle kunnen de grenswachters enkel op niet-systematische basis nationale en Europese databanken 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.

Om de mogelijkheden van detectie van personen aan wie een uitreisverbod is opgelegd, aan de Schengenbuitengrenzen verder te vergroten, is 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. Daarnaast zal betrokkene de Nederlandse reisdocumenten moeten inleveren bij een daartoe bevoegde organisatie.

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

Omdat deze systemen op nummer werken en bijvoorbeeld bij automatische grenspassage altijd worden gecontroleerd, is de controle op het uitreizen effectiever. Bij vermelding en controle van enkel persoonsgegevens is het risico op fouten en vergissingen (zoals verkeerde omzetting van Arabische namen) veel lastiger. Bovendien kan het SLTD, in tegenstelling tot het SIS, ook buiten het Schengengebied worden geraadpleegd. Ook als betrokkene nog in het bezit is van het document is hierdoor de kans substantieel dat betrokkene bij een grensoverschrijding het verder reizen onmogelijk wordt gemaakt omdat hij niet beschikt over een geldig Nederlands reisdocument.

9 wetgeving in omliggende landen

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

Frankrijk

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

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

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

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

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

Duitsland

In Duitsland is een wetsvoorstel in procedure gebracht dat strekt tot strafbaarstelling van financiering van terroristische activiteiten en van uitreizen naar conflictgebieden. De inwerkingtreding van deze wet wordt met gebruik van een spoedprocedure voorzien voor de zomer van 2015.

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

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

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

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

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

Besluiten omtrent intrekking van paspoort en ID-bewijs kunnen worden voorgelegd aan de bestuursrechter. Inwerkingtreding van deze nieuwe maatregel wordt verwacht in het eerste kwartaal van 2015.

België

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

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

Verenigd Koninkrijk

Het Verenigd Koninkrijk kent reeds sinds 2005 een systeem van control orders die door de Secretary of State dan wel door de rechter kunnen worden opgelegd aan personen die (mogelijk) zijn betrokken bij aan terrorisme gerelateerde activiteiten (Prevention of

Terrorism Act 2005 (PTA). Control order wordt in de PTA als volgt gedefinieerd: "an order against an individual that imposes obligations on him for purposes connected with protecting members of the public from a risk of terrorism".

De PTA bevat een uitgebreide lijst van mogelijke control orders, maar deze lijst is niet limitatief. Naast de ook in onderhavige wetsvoorstel opgenomen gebieds- en persoonsverboden en periodieke meldplicht gaat het onder meer om een verbod om bepaalde artikelen in bezit te hebben of van bepaalde diensten gebruik te maken, een beperking van de bewegingsvrijheid voor ten hoogste 24 uur, inleveren van het paspoort, de mogelijkheid van huiszoeking, de verplichting mee te werken aan het volgen van de bewegingen en communicatie van de desbetreffende persoon (bijvoorbeeld door middel van het dragen van een elektronische enkelband). De algemene eis waaraan een control order moet voldoen is dat de daarin opgenomen verplichtingen ("obligations") noodzakelijk zijn om betrokkenheid bij terroristische activiteiten te voorkomen dan wel te beperken ("for purposes connected with preventing or restricting involvement by that individual in terrorism-related activity").

De PTA maakt een onderscheid tussen non-derogating control orders en derogating control orders. Een derogating control order is een vrijheidsbenemende maatregel: een maatregel die een afwijking inhoudt van het in artikel 5 EVRM verankerde recht op vrijheid.

Andere maatregelen, waaronder de vrijheidsbeperkende maatregelen zoals het gebiedsverbod, het persoonsverbod en de meldplicht, worden aangemerkt als non-derogating control orders. Een non-derogating control order (iedere maatregel die niet strekt tot vrijheidsbeneming) wordt opgelegd door de Secretary of State for the Home Department voor een periode van ten hoogste twaalf maanden en kan nadien telkens worden verlengd. De Secretary of State dient vooraf een machtiging van de rechter te vragen – dit kan buiten medeweten van betrokkene – behoudens in spoedeisende gevallen (in dat geval moet de order terstond na het opleggen aan de rechter ter bekrachtiging worden voorgelegd). De rechter moet zijn toestemming aan de order onthouden indien zij "kennelijke gebreken" vertoont.

Op 7 januari 2015 is The Counter-Terrorism and Security Bill aangeboden aan de House of Lords. In deze wet wordt een bevoegdheid voorgesteld om reisdocumenten in te nemen van zowel Britse onderdanen als van buitenlanders in geval van een vermoeden dat een persoon gaat deelnemen aan terroristische activiteiten. De inname van het reisdocument is mogelijk voor 14 tot 30 dagen.

10 Uitgebrachte adviezen

PM

11 Financiële gevolgen, uitvoeringslasten en administratieve lasten

Financiële gevolgen

Het ligt niet in de lijn der verwachting dat de maatregelen uit deze wet op grote schaal zullen worden toegepast. Het zal in de praktijk waarschijnlijk om hooguit enkele personen gaan. Deze wet zal 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 persoonsverbod: een verbod om zich te bevinden in de nabijheid van een of meer bepaalde personen.

Een maatregel kan ook meerdere van deze onderdelen omvatten. In dat geval moeten alle deelmaatregelen afzonderlijk voldoen aan het in het eerste lid genoemde toepassingscriterium. Deze deelmaatregelen zijn nader toegelicht in het algemeen deel van deze toelichting onder 2.1 tot en met 2.3.

Artikel 3

Dit artikel 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, Tsjecho, 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. Voor wat betreft de aan te wijzen terroristische organisaties wordt aangesloten bij de lijst van organisaties die op grond van artikel 14, vierde lid, van de Rijkswet op het Nederlanderschap wordt vastgesteld.

Artikel 4

Deze bepaling stelt de maximale duur van een maatregel als bedoeld in de artikelen 2 en 3 op zes maanden. Daarna kan de maatregel worden verlengd. 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 regelt enkele aspecten van de rechtsbescherming jegens besluiten tot het opleggen van maatregelen als bedoeld in artikel 2 en 3. De rechtsbescherming wordt toegelicht in hoofdstuk 6 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 6

De begrippen vergunning en ontheffing worden in artikel 6, eerste lid, in materiële zin. Onder vergunning wordt verstaan: een beschikking waarbij een bepaalde handeling wordt toegestaan. Ook indien een bijzondere wet bijvoorbeeld spreekt van toestemming of toelating, kan dit voor de toepassing van artikel 6 worden aangemerkt als een vergunning. Onder ontheffing wordt verstaan: een beschikking waarbij in een individueel geval een uitzondering op een wettelijk verbod of gebod wordt gemaakt.

Artikel 7

Deze bepaling regelt in het eerste lid dat Onze Minister bij de voorbereiding van een besluit tot oplegging van een vrijheidsbeperkende maatregel in overleg treedt met de burgemeester van de woon- of verblijfplaats van de betrokkene, tenzij (lid 2) de spoedeisendheid van de situatie dat niet toelaat.

Het derde lid regelt eenzelfde overlegverplichting, met Onze Minister, voor bestuursorganen die een afwijzing of intrekking op grond van artikel 6 voorbereiden.

Het vierde lid maakt een uitzondering op de artikelen 4:7 en 4:8 Awb, om te voorkomen dat degene tot wie het besluit zich richt daar voordat het wordt genomen van op de hoogte raakt.

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 worden de misdrijven opgesomd bij verdenking waarvan voorlopige hechtenis kan worden opgelegd. Het gaat daarbij om een misdrijven waar een gevangenisstraf van vier jaren of meer is gesteld en om een aantal specifiek genoemde misdrijven. Het in artikel 7 bedoelde misdrijf wordt aan deze lijst toegevoegd, vanwege het belang van de nationale veiligheid. Overtreding van een vrijheidsbeperkende maatregel, die wordt opgelegd ter bescherming van de nationale veiligheid, kan immers duiden op een acute bedreiging van de nationale veiligheid.

De Minister van Veiligheid en Justitie,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,