



T.a.v. de Minister van Veiligheid en Justitie & de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Betreft: Internetconsultatie wetsvoorstel Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding

Datum: 29 april 2015

Excellentie,

Het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) maakt graag gebruik van de mogelijkheid om inhoudelijk te reageren op het wetsvoorstel Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding.

In 2011 heeft de regering besloten het wetsvoorstel Bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid, waarmee het huidige wetsvoorstel veel overeenkomsten vertoont, in te trekken. Uit evaluatieonderzoek bleek immers dat zo'n wet niet noodzakelijk is, gezien de verschillende straf- en bestuursrechtelijke mogelijkheden die reeds in de preventieve fase kunnen worden ingezet voor terrorismebestrijding.¹ Het NJCM ziet niet in waarom deze argumenten in het huidige tijdsgewricht geen gelding meer zouden hebben.

Niet alleen is de noodzaak niet aangetoond, ook hebben diverse internationale organen destijds mensenrechtelijke bezwaren geuit over het wetsvoorstel. De indieners zijn daar niet op in gegaan.

Het Mensenrechtencomité beoordeelde het (uiteindelijk ingetrokken) wetsvoorstel in 2009 als volgt:

'10. The Committee notes with concern that the 2008 Bill on Administrative Measures for National Security provides that the Minister of the Interior and Kingdom Relations, without any prior judicial review, may direct the exclusion from certain areas or facilities of persons who may be "associated with terrorist activities" or "support of such activities", and also may impose an obligation to report periodically to the police. Violation of the Minister's exclusion order allows for a penalty of up to one year's imprisonment. (arts. 9 and 12)

¹ *Kamerstukken II* 2010/11, 29 754, nr. 199.

The State party should reconsider the draft legislation in light of these concerns. Any amendments should ensure that all restrictions on the right to liberty and to freedom of movement are founded on a reasonable suspicion of participation in criminal activity and that all such measures are in conformity with the Covenant, including articles 9 and 12, paragraph 1.’²

Het huidige wetsvoorstel zal de IVBPR-toets dan ook niet doorstaan:

- Er wordt wederom een maximum-gevangenisstraf van een jaar voorgesteld voor het handelen in strijd met de desbetreffende bepalingen
- Er vindt geen voorafgaande rechterlijke toets plaats
- Er hoeft geen sprake te zijn van een redelijke verdenking
- De formulering ‘in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan’ is gehandhaafd.

Ook de Mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa had destijds stevige kritiek op het toenmalige wetsvoorstel in het licht van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het recht op vrijheid van verplaatsing. Hij stelde dat

‘177. (...) the application of such severe custodial punishment is disproportional. Furthermore, he is concerned with the restrictive impact of such measures on freedom of movement and the right to respect for private life, especially given the lack of judicial oversight. In addition, the Bill’s legal terminology is vague and unclear. Moreover, the measures may be applied on the basis of facts and circumstances insufficient for the application of regular criminal law. Given the impact of the measures on human rights, the Commissioner urges the government to reconsider the Bill on Administrative Measures for National Security.’³

Het NJCM wijst er in het bijzonder op dat de vage terminologie die in het huidige voorstel terugkomt – ‘gedragingen die in verband kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan’ – mogelijk niet voldoet aan het vereiste ‘bij de wet voorzien’ zoals vastgelegd in artikel 8 lid 2 EVRM en artikel 2 van het Vierde Protocol. Er moet sprake zijn van een criterium dat de autoriteiten dwingt een reële proportionaliteitsafweging te maken – niet alleen moet de oplegging ‘noodzakelijk zijn met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid’ zoals het voorstel reeds vereist, dit belang moet tevens worden afgewogen tegen de individuele belangen van de betrokkene.⁴ Weliswaar wordt bij art. 2 van het wetsvoorstel (blijkens de Memorie van Toelichting) als richtsnoer gedacht aan activiteiten met een terroristisch oogmerk als bedoeld in art. 83a Sr, dat laat onverlet dat er oneindig veel gedragingen zijn die ‘in verband kunnen worden gebracht (met de ondersteuning)’ van de desbetreffende activiteiten. Juist omdat de

² Human Rights Committee, *Concluding Observations, the Netherlands* (96th Session, 2009), CCPR/C/NLD/CO/4, 25 augustus 2009.

³ Council of Europe, *Report by the Commissioner for Human Rights, Mr Thomas Hammarberg, on his visit to The Netherlands, 21-25 September 2008*, Strasbourg, 11 maart 2009, CommDH(2009)2.

⁴ EHRM 12 januari 2010, appl.nr. 4158/05 (Gillan & Quinton/VK), par. 80-82; P.H.P.H.M.C. van Kempen & J. van de Voort, *Nederlandse antiterrorismeregeling getoetst aan fundamentele rechten. Een analyse met meer bijzonder aandacht voor het EVRM*, Nijmegen: NCTb / WODC / Radboud Universiteit Nijmegen 2010, p. 112.

gedragingen waar het om gaat op zichzelf niet strafbaar of verstorend voor de openbare orde zijn (zoals het voorstel zelf aangeeft: anders kon men het immers wel af met de bestaande bevoegdheden), is de vraag of de wet voor burgers voldoende duidelijkheid biedt.⁵ Daarbij kunnen ook de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging in het geding komen.

Bovendien geeft het wetsvoorstel geen duidelijke voorbeelden van situaties waarin het strafrecht nog niet kan worden ingezet (immers, diverse dwangmiddelen kunnen al in een zeer vroeg stadium worden ingezet wanneer slechts 'aanwijzingen van een terroristisch misdrijf' bestaan), terwijl toch sprake is van 'gedragingen die in verband kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan'. Ook in het oude voorstel – dat werd ingediend toen de genoemde strafrechtelijke bevoegdheden in de voorfase nog niet eens bestonden – kon de regering al niet hard maken in welke situaties de nieuwe bestuursrechtelijke bevoegdheden toegevoegde waarde zouden hebben. Dat is in het nieuwe voorstel niet anders.

In algemene zin stelde de Mensenrechtencommissaris dat:

'[L]ocal and central government in the Netherlands have at their disposal various criminal and administrative measures to combat terrorism. The Commissioner is concerned with the trend found in the Netherlands to use administrative law and sanctions, circumventing the fundamental safeguards offered by criminal law.' (par. 172)

Het huidige wetsvoorstel probeert wederom strafrechtelijke waarborgen te omzeilen: volgens de indieners zou er geen sprake zijn van een 'criminal charge' als bedoeld in artikel 6 lid 1 EVRM. Naar het oordeel van het NJCM kunnen de voorgestelde maatregelen wel degelijk een 'criminal charge' opleveren.⁶ Alleen al de ernst van de maatregel wijst daarop, gezien de duur van maximaal zes maanden, de mogelijkheid van verlenging en de grote impact van de diverse maatregelen op het leven van personen. Voor wat betreft de aard van de maatregel geldt dat deze algemene toepassing heeft; weliswaar is de maatregel preventief van aard, maar dat is voor veel strafrechtelijke antiterrorismewetgeving niet anders. Het NJCM is dan ook van oordeel dat het rechtsbeschermingsniveau dusdanig dient te worden ingericht dat aan de toepasselijke vereisten met betrekking tot een 'criminal charge' wordt voldaan.

Een ander punt van zorg, waar ook de Mensenrechtencommissaris op heeft gewezen, is dat de maatregel vaak gebaseerd zal worden op geheime informatie van de inlichtingendiensten. De mogelijkheid om er achter te komen waar de maatregel op gebaseerd is en om deze informatie te betwisten, zal in de praktijk dan ook beperkt zijn. Uit het wetsvoorstel wordt niet duidelijk hoe bij de oplegging van de maatregel desondanks aan de zware motiveringseisen zal worden voldaan. Bij het samenstellen en uitwisselen van die informatie speelt bovendien het gevaar van discriminatie: hoe gaan de indieners

⁵ Van Kempen & Van de Voort 2010, p. 118.

⁶ EHRM 27 augustus 1991, appl.nr. 13057/87 (Demicoli/Malta); EHRM 13 december 2005, appl.nr. 73661/01 (Nilsson/Zweden); EHRM 23 september 1998, appl.nr. 27812/95 (Malige/Frankrijk).

voorkomen dat kenmerken als ras of religie een rol spelen in de wijze waarop risicoprofielen worden opgesteld?

Het NJCM concludeert dat het wetsvoorstel Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding op diverse punten – zoals hierboven uiteengezet – niet voldoet aan de vereisten die het EVRM en het IVBPR daaraan stellen. Ook gezien vanuit het EU-recht stuit het voorstel op verschillende bezwaren: het NJCM sluit zich op die punten aan bij het commentaar van de Commissie Meijers in het kader van deze consultatie.

Hoogachtend,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. van Noorloos', with a long horizontal stroke extending to the right.

M. van Noorloos
Voorzitter