



Naar een *integrale* evaluatie van antiterrorisme- maatregelen

Naar een *integrale* evaluatie van antiterrorisme- maatregelen

Rapport van de Commissie evaluatie antiterrorismebeleid
Mei 2009

Inhoudsopgave

1	Inleiding, opdracht en verantwoording	6
1.1	Inleiding	7
1.2	Opdracht en verantwoording	8
1.3	Samenstelling Commissie	9
1.4	Totstandkoming rapportage	9
1.5	Afbakening	10
2	Overzicht van beleid en wetgeving	12
2.1	Inleiding	13
2.2	Hoofdpijnen antiterrorismebeleid	13
2.3	Relevante wet- en regelgeving	16
2.3.1	Algemeen	16
2.3.2	De Wet terroristische misdrijven	18
2.3.2.1	<i>Doel en strekking</i>	18
2.3.2.2	<i>Legitimiteit</i>	19
2.3.2.3	<i>Verwachte effectiviteit</i>	21
2.3.3	De Wet afgeschermd getuigen	23
2.3.3.1	<i>Doel en strekking</i>	23
2.3.3.2	<i>Legitimiteit</i>	24
2.3.3.3	<i>Verwachte effectiviteit</i>	26
2.3.4	De Wet ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven	28
2.3.4.1	<i>Doel en strekking</i>	28
2.3.4.2	<i>Legitimiteit</i>	29
2.3.4.3	<i>Verwachte effectiviteit</i>	33
2.3.5	Het wetsvoorstel bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid	34
2.3.5.1	<i>Doel en strekking</i>	34
2.3.5.2	<i>Legitimiteit</i>	35
2.3.5.3	<i>Verwachte effectiviteit</i>	38
2.3.6	Persoonsgericht verstoren	39
2.3.6.1	<i>Doel en strekking</i>	39
2.3.6.2	<i>Legitimiteit</i>	40
2.3.6.3	<i>Verwachte effectiviteit</i>	41
2.3.7	De sanctieregelingen	41
2.3.7.1	<i>Doel en strekking</i>	41
2.3.7.2	<i>Legitimiteit</i>	42
2.3.7.3	<i>Verwachte effectiviteit</i>	43

3	Samenhang	44
3.1	Inleiding	45
3.2	Samenhang tussen de strafrechtelijke onderdelen	45
3.3	Samenhang tussen strafrecht en bestuursrecht / bestuurlijk optreden	47
3.4	Samenhang binnen het bestuurlijke domein	50
3.5	Samenhang tussen strafrechtelijk optreden en het optreden van inlichtingen- en veiligheidsdiensten	51
3.6	Samenhang tussen bestuurlijk optreden en het optreden van inlichtingen- en veiligheidsdiensten	53
3.7	Samenhang tussen nationale en internationale maatregelen	54
3.8	Samenhang tussen het Nederlandse recht en buitenlandse rechtsstelsels	56
3.9	Synthese: algemene aandachtspunten voor toekomstig evaluatieonderzoek	57
4	De legitimiteit van het geheel aan maatregelen	60
4.1	Inleiding	61
4.2	Noodzakelijkheid van wetgeving / beleid	62
4.3	Verhouding tot fundamentele rechten en beginselen	64
4.4	Onderlinge samenhang van wetgeving, beleid en uitvoering	66
4.5	Doelbinding	67
4.6	Verantwoording omtrent toepassing / rechterlijke controle	69
4.7	Vertrouwen van de burger	70
4.8	Draagvlak binnen uitvoeringsinstanties	71
4.9	Wettelijke grondslag voor optreden	71
4.10	Synthese; aandachtspunten voor evaluatie	72
5	Effectiviteit en effecten van het geheel aan maatregelen	74
5.1	Inleiding	75
5.2	Doelstelling van antiterrorismewetgeving	76
5.3	Het belang van doelbinding voor de evaluatie van effectiviteit	77
5.4	Effectiviteit van het geheel aan maatregelen: de toegevoegde waarde	78
5.5	Effecten van het geheel aan maatregelen	80
5.6	Synthese: algemene aandachtspunten voor toekomstig evaluatieonderzoek	81

6 Bevindingen en aanbevelingen	84
6.1 De belangrijkste bevindingen	85
6.2 Aanbevelingen	86
6.2.1 Naar een integrale evaluatie	86
6.2.2 Het belang van een integrale evaluatie	87
6.2.3 Opzet en aard van de integrale evaluatie	88
6.2.4 Aandachtspunten bij evaluatie	89
6.2.4.1 <i>Aandachtspunten uit het oogpunt van samenhang</i>	89
6.2.4.2 <i>Aandachtspunten uit het oogpunt van legitimiteit</i>	90
6.2.4.3 <i>Aandachtspunten uit het oogpunt van effectiviteit</i>	91
Lijst van afkortingen	94
Bijlage 1. Overzicht van geïnterviewde personen	96
Bijlage 2. Instellingsbeschikking Commissie	98
Bijlage 3. De leden van de Commissie	102
Bijlage 4. Overzicht van de belangrijkste wetgeving	104
Bijlage 5. Overzicht van wetgeving in relatie tot grondrechten	114

1

Inleiding, opdracht en verantwoording

1.1 Inleiding

Sinds 11 september 2001 is in hoog tempo gewerkt aan tal van wetsvoorstellen die gericht zijn op het beter toesnijden van het recht op de dreiging van terroristische aanslagen. Daarbij ging het deels om het implementeren van verdragen en Kaderbesluiten en deels om nationaal geïnspireerde voorstellen. Over de daaruit voortvloeiende concrete wetsvoorstellen is in het parlement, maar ook daarbuiten, een intensieve discussie gevoerd. In het debat over deze wetgeving fungeerden de politiek en de media dikwijls als aanjager en riepen de wetenschap, de advocatuur en de rechterlijke macht veelal op tot terughoudendheid en behoedzaamheid. Vragen van legitimiteit, effectiviteit, onderlinge samenhang en de balans tussen vrijheid en veiligheid, speelden daarbij een belangrijke rol. Op het niveau van organisatie, coördinatie en beleid is door het kabinet breed ingezet en zijn diverse departementen betrokken in de uitwerking en uitvoering van maatregelen.

Op 15 november 2007 is bij de begrotingsbehandeling van het ministerie van Justitie een motie van het Tweede Kamerlid Pechtold¹ aangenomen. In deze motie wordt geconstateerd dat sinds enkele jaren terrorisme een steeds prominentere plek op de agenda heeft gekregen en dat het kabinet, begrijpelijkerwijs, gevoelens van onveiligheid heeft willen beantwoorden met antiterrorismemaatregelen. In het belang van gedegen reflectie wordt het kabinet verzocht te bezien op welke wijze een onderzoek naar het Nederlandse antiterrorismebeleid het best kan worden vormgegeven. De motie leidde op 22 juli 2008² tot een brief aan de Tweede Kamer waarin de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) constateren dat vrijwel alle maatregelen op het gebied van terrorismebestrijding al gekoppeld zijn aan een evaluatiemechanisme. Het kabinet geeft hierbij echter aan het van belang te achten om naast de uitkomsten van de al lopende en voorziene onderzoeken ook een beeld te krijgen van mogelijke dwarsverbanden tussen de uitkomsten van de verschillende onderzoeken. Daarom wordt toegezegd dat aan de motie invulling wordt gegeven door het instellen van een tijdelijke commissie bestaande uit externe deskundigen (verder te noemen: de Commissie). Deze Commissie zal zich niet op de institutionele aspecten van terrorismebestrijding richten. Op 1 oktober 2008 is de Commissie ingesteld.³

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

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

³ Zie bijlage 2 bij dit rapport.

1.2 Opdracht en verantwoording

De opdracht aan de Commissie is antwoord te geven op de volgende vragen⁴:

- Op welke wijze de genomen antiterrorismemaatregelen meer in onderlinge samenhang beoordeeld kunnen worden;
- Op welke wijze deze onderlinge samenhang en de beoordeling daarvan kan bijdragen aan de voorbereiding van nieuw beleid;
- Wat de aandachtspunten zijn bij de standpuntbepaling van het kabinet over de uitkomsten van evaluaties van de terrorisme gerelateerde wet- en regelgeving.

Ter verantwoording van de wijze waarop de beantwoording van de hiervoor genoemde onderzoeksvragen heeft plaatsgevonden merkt de Commissie het volgende op.

De Commissie meent dat het verhelderend werkt aan haar analyse en bevindingen en aanbevelingen een feitelijk overzicht van de belangrijkste totstandgekomen antiterrorismemaatregelen en enkele relevante overwegingen bij de totstandkoming daarvan te laten voorafgaan, telkens vanuit twee hoofdgezichtspunten: legitimiteit en verwachte effectiviteit. Deze beschrijving is neergelegd in hoofdstuk 2 (met een volledig overzicht in bijlage 4). Het daarmee gegeven overzicht van de belangrijkste antiterrorismemaatregelen vormt tevens de aanloop tot hoofdstuk 3 over samenhang.

Met het in kaart brengen en beschrijven van samenhangen – tussen strafrechtelijke onderdelen, tussen strafrecht en bestuursrecht / bestuurlijk optreden, binnen het bestuurlijke domein, tussen strafrechtelijk / bestuursrechtelijk optreden en het optreden van inlichtingen- en veiligheidsdiensten en tussen nationale en internationale maatregelen – geeft de Commissie antwoord op de eerste onderzoeksvraag. Daarbij is het de Commissie, werkende weg, gebleken dat er sprake is van vele en veelsoortige onderlinge samenhangen (zie 3.8.). Naast het kernpunt van samenhang onderscheidt de Commissie twee andere kernpunten die bij de beoordeling van antiterrorismemaatregelen en voor toekomstig beleid van belang zijn, te weten legitimiteit en effectiviteit. De bevindingen op die kernpunten en een eerste analyse daarvan levert eveneens tal van aandachtspunten op (zie paragraaf 4.10. respectievelijk 5.6.).

Deze stand van zaken heeft de Commissie aanleiding gegeven tot haar bevinding dat de drie onderzoeksvragen uit de opdracht aan de Commissie

⁴ Zie bijlage 2 bij dit rapport.

slechts zorgvuldig kunnen worden beantwoord in de context van een integrale evaluatie van alle antiterrorismemaatregelen. Dit is een onderneming die de opdracht van de Commissie overstijgt. Naast een principiële keuze voor een allesomvattende evaluatie vergt een integrale evaluatie ook een multidisciplinaire benadering en de nodige tijd en faciliteiten. De Commissie is van oordeel dat zij door haar analyse in de hoofdstukken 3-5 niet alleen de wenselijkheid van een integrale evaluatie aannemelijk maakt, maar daarvoor ook nuttig voorwerk heeft gedaan door samenhangen op te sporen en te beschrijven en door over legitimiteit en effectiviteit concrete aandachtspunten te formuleren die voor de integrale evaluatie leidraad zouden moeten zijn. De bevindingen en aanbevelingen van de Commissie staan in hoofdstuk 6.

De Commissie merkt op dat in de opdracht niet besloten ligt een inhoudelijk oordeel te geven over de totstandgekomen wetgeving en het ontwikkelde beleid. Dat neemt niet weg dat de Commissie het nuttig heeft geacht om op onderdelen naar voren te brengen hoe respondenten zich hierover hebben uitgelaten. Dat is echter alleen gedaan voor zover dat relevant is voor het benoemen van aandachtspunten voor evaluatie. Hierbij dient ook te worden bedacht dat ervoor is gekozen de respondenten te beperken tot een aantal van de belangrijkste relevante actoren. Daardoor is in hoofdzaak gesproken met de overheidsfunctionarissen. Het onderzoek naar de wetgeving en het beleid is dus zowel naar aard en omvang noodzakelijkerwijs beperkt gebleven.

1.3 Samenstelling Commissie

De Commissie kent de volgende samenstelling:

- mr. J.J.H. Suyver (voorzitter);
- Prof. mr. M.J. Borgers (lid);
- Prof. mr. C.P.M. Cleiren (lid);
- P.J. van Zunderd (lid).

De Commissie is ambtelijk ondersteund door mr. E. van Kappen en mr. I.V. Ottens.

1.4 Totstandkoming rapportage

Deze rapportage is mede tot stand gekomen aan de hand van interviews met een twintigtal personen werkzaam binnen het ministerie van Justitie, het ministerie van BZK, de politie, het openbaar ministerie (OM), de inlichtin-

gendiensten, het openbaar bestuur, de wetenschap en Europese multinationale organisaties, in de periode van 10 oktober 2008 tot 3 april 2009. Bij elk gesprek zijn minimaal twee leden van de Commissie aanwezig geweest. De lijst met geïnterviewde personen is bij deze rapportage gevoegd als bijlage 1. Daarnaast is bij de totstandkoming van de rapportage gebruik gemaakt van de op de belangrijkste antiterrorismewetgeving betrekking hebbende Kamerstukken, beleidsdocumenten en literatuur.

1.5 Afbakening

Van belang is dat de term antiterrorismemaatregelen zeer ruim kan worden geïnterpreteerd. Indachtig de “brede benadering” van terrorismebestrijding, zoals deze aan bod komt in hoofdstuk 2, is duidelijk dat een maatregel die bijvoorbeeld tot gevolg heeft dat onderwijs in achterstandswijken wordt verbeterd, als neveneffect kan hebben dat personen minder vatbaar worden voor extreem gedachtegoed. Ook dat draagt bij aan het voorkomen en bestrijden van terrorisme. Deze maatregel staat echter niet uitsluitend of zelfs primair in het teken van het bestrijden van terrorisme. Voorbeelden zijn de aanpassingen van de Paspoortwet, de Wet Bibob, de Luchtvaartwet en de wetgeving inzake integriteitonderzoeken. De Commissie vat in dit rapport antiterrorismemaatregelen op als omvattend al wat het kabinet in zijn brieven aan de Tweede Kamer expliciet of impliciet onder de noemer van antiterrorismebeleid heeft gebracht en evident tot doel heeft om terrorisme te bestrijden. Gelet op de bewoording van de motie-Pechtold ligt de nadruk daarbij meer op de “harde” dan de “zachte” maatregelen. De op het oog meest ingrijpende en vergaande maatregelen in dit kader zijn de Wet terroristische misdrijven, de Wet ter verruiming van opsporing en vervolging van terroristische misdrijven, de Wet afgeschermd getuigen, de sanctiewetgeving en het wetsvoorstel bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid. Maar daarnaast omvat de opdracht noodzakelijkerwijs overige beleidsmaatregelen die naar hun strekking zijn verbonden met terrorismebestrijding, zoals het fenomeen “persoonsgericht verstoren”.

2

Overzicht van beleid en wetgeving

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de hoofdlijnen geschetst van het Nederlandse antiterrorismebeleid zoals dat zich heeft ontwikkeld na de aanslagen van 11 september 2001. Na een eerste schets van dit beleid volgt een nadere inventarisatie van de belangrijkste antiterrorismemaatregelen waartoe dit beleid leidde. Met het oog op het tot stand brengen van aanbevelingen vanuit de gezichtspunten doelbinding, legitimiteit en effectiviteit is er voor gekozen deze maatregelen steeds te beschrijven aan de hand van de volgende parameters: het gestelde doel, de legitimiteit en de verwachte effectiviteit van de maatregel. Bij de totstandkoming van de desbetreffende wetten hebben verscheidene colleges en organisaties, zoals de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, de Nederlandse Orde van Advocaten, de Raad voor de rechtspraak en het College bescherming persoonsgegevens, hierover gevraagd en ongevraagd advies uitgebracht. In het algemeen laten deze adviezen zich kritisch uit over de onderhavige wetgeving. Ook uitvoerende organisaties, zoals het openbaar ministerie, adviseerden over de wetgeving en waren in het algemeen positiever. Wat de adviescolleges betreft wordt in dit hoofdstuk uitsluitend gerefereerd aan de adviezen van het belangrijkste adviesorgaan, de Raad van State. De Raad van State heeft bij het uitbrengen van zijn adviezen inzage gehad in de adviezen van de overige adviescolleges. Overigens heeft de Commissie bij haar onderzoek kunnen constateren dat in het antiterrorismebeleid verhoudingsgewijs meer aandacht is besteed aan wetgeving dan aan beleidsmaatregelen.

2.2 Hoofdlijnen antiterrorismebeleid

Naast de gedachtewisseling met het parlement over wetsvoorstellen en onderwerpen die betrekking hebben op terrorismebestrijding, informeerde het kabinet het parlement de afgelopen jaren met enige regelmaat over de bredere beleidsopvattingen hierachter. In dit kader wordt primair genoemd het Actieplan Terrorismebestrijding en Veiligheid⁵ van 5 oktober 2001, de nota *Terrorisme en de bescherming van de samenleving*⁶ van 24 juni 2003, de nota *Bestrijding Internationaal Terrorismen*⁷ van 31 maart 2004, de Kamerbrief over terrorismebestrijding⁸ van 10 september 2004 en de nota “Naar een menswaardig bestaan – een mensenrechtenstrategie voor het buitenlands beleid” van 5 november 2007 waarin wordt uitgedragen dat

⁵ Kamerstukken II 2001/02, 27 925, nr. 10.

⁶ Kamerstukken II 2002/03, 27 925, nr. 94.

⁷ Kamerstukken II 2003/04, 27 925, nr. 123.

⁸ Kamerstukken II 2003/04, 29 754, nr. 1.

terrorisbestrijding en de bevordering van mensenrechten hand in hand moeten gaan. Daarnaast informeert het kabinet het parlement aan de hand van periodieke rapportages over de voortgang van de uitwerking van het antiterrorismebeleid. Met het parlement is en wordt ook uitvoerig over de voortgang gedebatteerd.

Uit deze documenten blijkt dat Nederland in de strijd tegen terrorisme een brede beleidsbenadering hanteert. Deze kent enige overlap met andere terreinen zoals de bewaking van de (bredere) nationale veiligheid, die is verwoord in de nota Strategie nationale veiligheid.⁹ In de genoemde nota's wordt op het gebied van terrorisbestrijding een beleid geschetst dat is gericht op het realiseren van een drietal, overlappende, doeleinden. Het meest manifeste doel van het beleid is het voorkomen van aanslagen. De antiterrorismewetgeving staat primair in het teken van dit doel. Een specifieke overweging die in de Kamerbehandeling van de wetgeving naar voren kwam, is dat: "het kabinet niet wilde stilzitten tot de vaststelling dat bestaande bevoegdheden tekortschieten met praktijkvoorbeelden kon worden gestaafd. Het antiterrorismebeleid is er immers juist op gericht alles in het werk te stellen om te voorkomen dat terroristen in hun opzet tot het plegen van een aanslag slagen dan wel voor hun strafbare handelen niet vervolgd kunnen worden".¹⁰ Naast het voorkomen van aanslagen worden het prepareren van de samenleving op de mogelijkheid van een aanslag en het treffen van bewakings- en beveiligingsmaatregelen als doelen genoemd. Met het oog op deze doelen zijn langs een drietal lijnen maatregelen ontwikkeld. De eerste lijn richt zich op het opbouwen van de informatiepositie van de Nederlandse overheid en op de samenwerking tussen de betrokken overheidsdiensten. De tweede lijn omvat het treffen van bewakings- en beveiligingsmaatregelen en de derde lijn is gericht op het aanpakken van de voedingsbodem van terrorisme. Concreet richten de plannen zich onder meer op het voorkomen van radicalisering en het rekruteren van terroristen, op het bestuurlijke en strafrechtelijke optreden, op de rol van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, op het gebruik in strafrechtelijke procedures van informatie die de diensten vergaren, op het maken van dreigingsanalyses en op het versterken van de internationale samenwerking.¹¹ Wat dit laatste punt betreft is de eerder genoemde mensenrechtennota van belang. Daarin wordt beklemtoond dat Nederland in internationaal verband en bilaterale contacten uitdraagt dat terrorisme-

⁹ Kamerstukken II 2006/07, 30 821, nr. 3.

¹⁰ Kamerstukken II 2004/05, 30 164, nr. 3.

¹¹ zie nota mensenrechten van het ministerie van Buitenlandse Zaken van november 2007, gericht op het versterken van de internationale samenwerking op het mensenrechtenvlak mede ter bestrijding van terrorisme, Kamerstukken II 2007/08 31 263, nr. 1.

bestrijding en de bevordering van mensenrechten hand in hand gaan. Mensenrechten hangen nauw samen met stabiliteit. Daar waar mensenrechten worden geschonden, is ook de veiligheid in het geding en andersom.

De integrale aanpak die ten grondslag ligt aan de hierboven genoemde maatregelen, staat inmiddels bekend als de “brede benadering”. Deze benadering is opmerkelijk genoeg nooit in al haar aspecten uitgewerkt, maar duikt veelvuldig op in Nederlandse beleidsnota’s, Kamerstukken en jaarverslagen¹². De kerngedachte is dat niemand als terrorist geboren wordt. Voordat iemand besluit zijn eigen en andermans leven in de waagschaal te stellen door met geweld een politiek(-religieus) doel na te jagen, ondergaat hij of zij een radicaliseringsproces. Het streven van deze brede benadering is gericht op het vroegtijdig onderkennen van radicaliseringsprocessen bij groepen en individuen, zodat met behulp van gerichte interventiestrategieën voorkomen kan worden dat zij terroristisch geweld plegen. De brede benadering behelst zowel “zachte” als “harde” maatregelen en heeft de afgelopen jaren ook internationaal school gemaakt¹³. Op grond van gesprekken met respondenten kan worden vastgesteld dat Nederland, bezien naast vergelijkbare Europese landen, zowel qua wetgeving als qua praktijk, een goede reputatie heeft (zie nader paragraaf 3.8.).

Uit de oprichting van de NCTb en interdepartementale overlegstructuren als de Raad voor de Nationale Veiligheid (RNV), het Gezamenlijk Comité Terrorismebestrijding (GCT) en het Bewindspersonenoverleg Terrorisme (BOT) blijkt dat het beleid van het kabinet er op is gericht in het antiterrorismebeleid bestuurlijk meer coördinatie aan te brengen. Om ook de operationele coördinatie te verbeteren bij de uitvoering van de maatregelen die mogelijk zijn bij het bestrijden van terrorisme, is de C(ontra) T(errorisme)-infobox opgericht. Het kabinet heeft de Tweede Kamer bij brief¹⁴ van 18 maart 2005 hierover geïnformeerd. De CT-infobox betreft een bijzonder samenwerkingsverband van AIVD, KLPD, IND, MIVD, KMar, FIOD-ECD, FIU en OM dat ressorteert onder de AIVD. Daardoor is de CT-infobox onderworpen aan het regime van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (WIV2002). De CT-infobox heeft tot doel het leveren van een bijdrage aan de bestrijding van terrorisme door het op een centraal punt bij elkaar brengen en vergelijken van informatie over

¹² b.v. Kamerstukken II 2001/02, 29 925, nr. .

¹³ Rewriting the Narrative. An integrated strategy for counterradicalization. The Washington Institute for Near East Policy. Task Force on confronting the Ideology of radical Extremism. March 2009.

¹⁴ Kamerstukken II 2004/05, 29 754 en 27 925, nr. 21.

netwerken en personen die op de een of andere wijze betrokken zijn bij terrorisme en daaraan te relateren radicalisering. Het is de bedoeling dat via raadpleging, vergelijking en analyse van de gegevens, die door de deelnemende diensten binnen de CT-infobox zijn ingebracht, een snelle, multidisciplinaire analyse en beoordeling van de beschikbare informatie mogelijk wordt. Al naar gelang de resultaten van deze beoordeling wordt duidelijk welke maatregelen – inlichtingenmatig, strafrechtelijk, vreemdelingenrechtelijk en in de sfeer van persoonsgericht verstoren – voor één of meer van de deelnemende partners mogelijk en wenselijk zijn. Het rapport “Data voor daadkracht”¹⁵ van de adviescommissie informatiestromen veiligheid laat zien dat de (in het kader van dat rapport) geïnterviewde personen verschillend denken over de samenwerking binnen de CT-infobox. De respondenten van de Commissie hebben niettemin, voor zover zij daarover kunnen oordelen, een positief oordeel over het functioneren van de CT-infobox (zie nader paragraaf 5.4.). De Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen en Veiligheidsdiensten (CTIVD) adviseerde onlangs een wettelijke grondslag te creëren voor de CT-infobox. Daaraan wordt inmiddels gewerkt.

2.3 Relevante wet- en regelgeving

2.3.1 Algemeen

Het antiterrorismebeleid heeft de afgelopen jaren geleid tot een aantal wetsvoorstellen, dat er op is gericht om het recht beter toe te snijden op de dreiging van terroristische aanslagen. Daarbij ging het deels om het implementeren van internationale verdragen en EU-Kaderbesluiten en deels om nationaal geïnspireerde voorstellen. Bij de desbetreffende wetgeving is er steeds van uitgegaan dat terrorisme een vorm van criminaliteit is, zij het een bijzondere. Het gaat bij terrorisme om handelen dat een misdrijf oplevert. In lijn daarmee is in eerste instantie ingezet op terrorismebestrijding primair met strafrechtelijke middelen. Dit leidde tot een aantal wetten die het OM en de politie beter in staat stellen terroristische misdrijven te voorkomen en te bestrijden. Later is de inzet van bestuurlijke middelen in beeld gekomen. Dit blijkt uit het thans in de Eerste Kamer voorliggende wetsvoorstel bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid. Dit wetsvoorstel geeft bevoegdheden aan de Minister van BZK.

Ook is in samenwerking met het openbaar bestuur het middel “persoonsgericht verstoren” ontwikkeld. Dit is optreden van de politie op grond van de

¹⁵ www.bzk.nl/aspx/download.aspx?file=/contents/pages/89605/datavoordaadkracht.pdf.

handhaving van de openbare orde tegen personen van wie een terroristische dreiging uitgaat. Opgemerkt wordt ook dat reeds sinds 2002 de Wet op de Inlichtingen en veiligheidsdiensten (WIV2002) bestaat die in het kader van de nationale veiligheid ingrijpende bevoegdheden toekent aan de inlichtingendiensten. Sindsdien is de WIV2002 een aantal keer aangescherpt, zonder dat fundamentele wijzigingen zijn aangebracht in de bestaande bevoegdheden van de diensten. In het meest recente voorstel tot wijziging van de WIV2002, in het bijzonder naar aanleiding van de aanslagen in Madrid, worden enige bestaande algemene en bijzondere bevoegdheden van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten duidelijker geregeld en voor zover nodig nader genormeerd. Het wetsvoorstel opent de mogelijkheid om in nader bij algemene maatregel van bestuur te regelen gevallen informatieverplichtingen op te leggen aan bestuursorganen en categorieën financiële dienstverleners en vervoerders.

Van belang is dat het kabinet bij de aanpassing van het straf- en het strafprocesrecht heeft gekozen voor een systematische inbedding van de terrorismewetgeving in het commune straf- en strafprocesrecht. Het alternatief, waarnaar vooral de voorkeur van sommige wetenschappers uitging, zou een aparte wettelijke regeling zijn geweest. Ook de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) adviseerde hiertoe.¹⁶ Hun argumentatie hield in dat inbedding van deze maatregelen in het commune straf- en strafprocesrecht, “vervuiling” van het wetboek zou betekenen, aangezien de maatregelen meer het karakter van noodwetgeving zouden hebben. Ook zouden door de invoering van de verruimde bevoegdheden de fundamentele en systematiek van het Wetboek van Strafvordering bepaald niet worden bevorderd. Het kabinet betoogde echter dat juist inbedding in het bestaande recht de beste garantie biedt voor individuele rechtsbescherming van de verdachte; de beginselen van een behoorlijk strafprocesrecht blijven onverkort gelden.¹⁷

In bijlage 4 bij deze rapportage is een overzicht gevoegd van de wet- en regelgeving die tot stand is gekomen (en aanhangig is) in het kader van terrorismebestrijding, met daarbij een korte toelichting. In deze paragraaf wordt dieper ingegaan op de (in het kader van dit onderzoek) meest relevante wetten / wetsvoorstellen. Dit betreft de Wet terroristische misdrijven, die de aanpassing van bestaande strafbaarstellingen en de introductie van enkele nieuwe strafbaarstellingen regelt, de Wet afgeschermde getuigen, die betrekking heeft op het horen van ambtenaren van inlichtingen- en veiligheidsdiensten als getuige, de Wet ter verruiming van

¹⁶ Kamerstukken II 2006/07, 30 800 VII, nr. 53.

¹⁷ Kamerstukken II 2006/07, 30 164, D.

de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven, waarin strafvorderlijke onderzoeksbevoegdheden bij de bestrijding van terrorisme worden verruimd en het eerder genoemde wetsvoorstel bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid, waarmee de inzet van bestuurlijke maatregelen bij terrorismebestrijding zal worden geregeld. De eerste drie voorstellen zijn, na een uitvoerige mondelinge en schriftelijke gedachtewisseling, met brede steun door beide Kamers aangenomen. Het wetsvoorstel bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid ligt thans – mei 2009 – zoals gezegd nog bij de Eerste Kamer. Tot slot zal in deze paragraaf ook nog aandacht worden besteed aan het persoonsgericht verstoren en aan de sanctieregelingen terrorisme waarin sancties jegens bepaalde personen en organisaties mogelijk worden gemaakt, daaronder begrepen reisbeperkingen en een bevrozing van tegoeden en economische middelen.

2.3.2 De Wet terroristische misdrijven

2.3.2.1 Doel en strekking

Spoedig na de aanslagen van 11 september 2001 is binnen de Europese Unie het Kaderbesluit inzake terrorismebestrijding tot stand gekomen.¹⁸ Dit Kaderbesluit strekt tot harmonisatie van strafbare feiten die verband houden met terrorisme, in de nationale wetgeving van de lidstaten. De lidstaten zijn ingevolge het Kaderbesluit verplicht in hun nationale strafwetgeving een aantal nader omschreven gedragingen als terroristische misdrijven aan te merken, indien de dader deze feiten pleegt met een “terroristisch oogmerk”. Voorts schrijft het Kaderbesluit voor dat de lidstaten moeten voorzien in straffen en sancties die in overeenstemming zijn met de ernst van dergelijke feiten. Met de Wet terroristische misdrijven heeft de implementatie van dit Kaderbesluit plaatsgevonden. Aanvankelijk beperkte het wetsvoorstel zich tot deze implementatie.

In de memorie van toelichting¹⁹ staat dat het voorstel beoogt om, in aansluiting op het Kaderbesluit, het materiële strafrecht aan te scherpen. Aldus brengt het beter tot uitdrukking dat terroristische misdrijven tot de ernstigste misdrijven behoren. In de zomer van 2003 kreeg het wetsvoorstel echter een ruimere doelstelling dan alleen die van het omzetten van een Europeesrechtelijke verplichting. Inmiddels was gebleken dat in Nederland rekruteurs ten behoeve van de gewapende strijd actief waren.²⁰ Bovendien was de vraag actueel of wel adequaat kon worden opgetreden tegen

¹⁸ PbEG 2002, L 164/3.

¹⁹ Kamerstukken II 2001/02, 28 463, nr. 3.

²⁰ Kamerstukken II 2002/03, 27 925, nr. 74.

terroristische cellen en netwerkstructuren. De Minister van Justitie kondigde daarop, in de eerdergenoemde nota van 24 juni 2003 over terrorisme en de bescherming van de samenleving, nieuwe wetgevingsvoornemens aan. Rekruteringsactiviteiten ten behoeve van de gewapende strijd zouden expliciet onder de strafwet worden gebracht. Ook zou de samenspanning tot het begaan van terroristische misdrijven afzonderlijk strafbaar worden gesteld. Het wetsvoorstel terroristische misdrijven is bij nota van wijziging op 20 augustus 2003 aangevuld met deze strafbaarstellingen. Op 10 augustus 2004 is de Wet terroristische misdrijven in werking getreden.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat thans een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer aanhangig is dat verband houdt met een recente uitbreiding van het eerder genoemde Kaderbesluit inzake terrorismebestrijding.²¹ Door deze uitbreiding moeten de lidstaten thans ook voorzien in de strafbaarstelling van het publieke uitlokken van het plegen van een terroristisch misdrijf, het verzorgen van trainingskampen voor terrorisme en het werven voor terrorisme.²²

2.3.2.2 *Legitimiteit*

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is weinig tekst gewijd aan mensenrechtelijke kwesties, aangezien het wetsvoorstel slechts een aanpassing van het materiële strafrecht beoogde. Er werden geen wijzigingen doorgevoerd in de bescherming die een verdachte op grond van de grondrechten en de fundamentele rechtsbeginselen geniet. De regering kon hiervoor verwijzen naar artikel 1, tweede lid, van het Kaderbesluit waarin dit laatste nadrukkelijk is bepaald, onder verwijzing naar artikel 6 van het EU-Verdrag. Het feit dat zo nadrukkelijk is bepaald dat geen afbreuk kan worden gedaan aan de grondrechten en de fundamentele rechtsbeginselen, heeft gedurende de parlementaire behandeling de aandacht getrokken. Zo betoogt de Raad van State in zijn advies dat de overbodigheid van deze bepaling haar bedenkelijk maakt. Het kabinet verklaarde het opnemen van deze bepaling uit de context van het Kaderbesluit. Tijdens de totstandkoming van het Kaderbesluit was veel aandacht voor het onderscheid tussen strafbare feiten van terroristische aard en strafbare feiten die gepleegd worden in het verband met een – al dan niet uit de hand gelopen – actie of demonstratie van een actiegroep. In geen geval was het de bedoeling van de lidstaten om met het Kaderbesluit dergelijke strafbare feiten als terroristische misdrijven aan te merken. Tegen die achtergrond is artikel 1, tweede lid, in het Kaderbesluit opgenomen, aldus het kabinet. De Tweede Kamer was in dit debat verdeeld. Sommige Kamerleden uitten zorgen dat het

²¹ Kamerstukken II 2007/08, 31 386, nr. 2.

²² PbEU 2008, L 330/21.

terroristisch oogmerk zo ruim is geformuleerd dat het, naar de letter genomen, onder omstandigheden bij demonstranten of activisten aanwezig kan worden geacht. Andere Kamerleden toonden zich juist voorstander dat ernstige strafbare feiten die activisten, in het bijzonder dierenrechtenextremisten, bij de uitvoering van acties begaan, als terroristisch misdrijf worden aangemerkt. Deze discussie mondt uit in de aanvaarding van een motie waarin tot uitdrukking wordt gebracht dat zogenaamde “dieren / eco-activisten” mogelijk terroristische daden begaan omdat een deel van de bevolking vrees wordt aangejaagd, en dat het wenselijk is deze activisten te vervolgen ter zake van een terroristisch misdrijf of terroristische misdrijven.

De discussie richtte zich vervolgens voornamelijk op één van de elementen die niet uit het Kaderbesluit voortkwam en bij nota van wijziging aan het wetsvoorstel was toegevoegd, namelijk de strafbaarstelling van “samenspanning”. Volgens critici zou deze strafbaarstelling het criminaliseren van gedachten (intentiestrafrecht) impliceren, terwijl ook de rechtszekerheid in het geding zou zijn. Het kabinet betoogde echter dat het maken van afspraken over het begaan van terroristische aanslagen meer was dan slechts het koesteren van gedachten. Gevraagd werd of het begrip “samenspannen” de toets der internationale verdragen en het zogenaamde *lex-certa*²³ beginsel zal kunnen doorstaan. Het kabinet gaf aan dat het met samenspanning verwante begrip conspiracy in Angelsaksische landen een belangrijke plaats inneemt en ook in internationale rechtsinstrumenten voorkomt.

Verder gaat het kabinet in de nota naar aanleiding van het nader verslag in op de cumulatie van bepalingen. Gevraagd of het voorbereiden van samenspanning en poging tot samenspanning ook strafbaar zijn, antwoordde het kabinet dat dit naar de letter van de wet inderdaad het geval is. De aansprakelijkheidsregelingen ter zake van poging en voorbereiding in de artikelen 45 en 46 Sr zijn algemeen van karakter en kunnen dientengevolge in beginsel bij alle daarvoor in aanmerking komende bijzondere misdrijven worden toegepast. Praktisch is toepassing van deze artikelen bij samenspanning echter niet gemakkelijk denkbaar. Immers, een begin van uitvoering, zoals geeïst in artikel 45 Sr, bij het sluiten van een overeenkomst (samenspanning) is niet gemakkelijk te bewijzen, aldus het kabinet.

Het advies van de Raad van State aan het kabinet om dieper in te gaan op de betekenis van het strafrecht voor de bestrijding van terrorisme,²⁴ is niet opgevolgd. Als reden is genoemd dat een dergelijke beschouwing slechts in

²³ “duidelijke wet(s)bepaling”.

²⁴ Kamerstukken II 2001/02, 28 463, B.

de rede ligt indien het wetsvoorstel een door enkel nationale afwegingen geïnspireerde, integrale aanpassing van strafrecht en strafprocesrecht zou behelzen.

Tot slot richtte de discussie zich op een vraag van procedurele aard, namelijk de vraag waarom geen advies van de Raad van State gevraagd was over de tweede nota van wijziging, waarin de rekrutering voor de gewapende strijd en samenspanning strafbaar werd gesteld. Deze strafbaarstelling was immers door nationale afwegingen geïnspireerd. Het kabinet stelde zich hierbij op het standpunt dat de wijziging niet van ingrijpende aard was, waardoor artikel 277 van de aanwijzingen voor de regelgeving, dat voorschrijft dat de Raad over ingrijpende wijzigingen wordt gehoord, niet van toepassing zou zijn. Over deze procedurele gang van zaken zijn in zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer felle debatten gevoerd.

2.3.2.3 *Verwachte effectiviteit*

In de desbetreffende Kamerstukken wordt niet ingegaan op de toelichting van de voorstellen op het punt van effectiviteit maar wordt vooral “technisch” aangegeven hoe de Nederlandse wetgeving in lijn met het Kaderbesluit wordt gebracht. Over de verwachte werking van de wet zegt het kabinet in de nota naar aanleiding van het verslag dat het niet verwacht dat de voorgestelde verhoging van de strafmaat, op zichzelf beschouwd, alle potentiële daders bij voorbaat van terroristische activiteiten zal kunnen afhouden.²⁵ Het zelfmoordterrorisme vormt daarvan een illustratie. Daarmee is volgens het kabinet echter niet gezegd dat de voorgestelde strafmaatverhoging, als onderdeel van een verscherpte maatschappelijke afkeuring van terrorisme en een verhoogde alertheid voor activiteiten die daarmee verband houden, elk generaalpreventief effect zou ontberen. Daarnaast geeft het kabinet in de memorie van antwoord²⁶ aan dat het opleggen en ten uitvoer leggen van gevangenisstraffen terzake van terroristische misdrijven aan de betrokkenen de mogelijkheid ontnaemt gedurende de tijd waarin hij van zijn vrijheid is beroofd nieuwe aanslagen voor te bereiden.

Toen bij nota van wijziging rekruteringsactiviteiten ten behoeve van de gewapende strijd en de samenspanning tot het begaan van terroristische misdrijven als afzonderlijke strafbare feiten aan het wetsvoorstel werden toegevoegd,²⁷ kon voor de toelichting van deze voorgestelde artikelen niet slechts naar het Kaderbesluit worden verwezen. In het bijzonder is het

²⁵ Kamerstukken II 2001/02, 28 463, nr. 3.

²⁶ Kamerstukken II 2003/04, 28 463, C.

²⁷ Kamerstukken II 2002/03, 28 463, nr. 8.

onderdeel “samenspanning” kritisch ontvangen. In de nota naar aanleiding van het nader verslag gaat het kabinet in op de vraag waarom het de voorgestelde uitbreiding van de strafbaarstelling van samenspanning tot terroristische misdrijven noodzakelijk acht.²⁸ Het kabinet geeft als reden dat de bijzonder ernstige aard van terrorisme noodzaakt om sterk de nadruk te leggen op het voorkomen van daadwerkelijke terroristische daden. Al in een vroegtijdig stadium dient het strafrechtelijke instrumentarium te kunnen worden ingezet opdat – om erger te voorkomen – elke concrete en serieuze voorbereiding van een ernstig terroristisch misdrijf kan worden tegengegaan. Strafbaarstelling van samenspanning geeft de mogelijkheid om al bij het ontstaan van de verdenking (bijvoorbeeld op basis van tips) dat afspraken gemaakt worden met betrekking tot ernstige terroristische misdrijven, de geëigende strafvorderlijke bevoegdheden, zoals het afluisteren van telecommunicatie, toe te passen. Concrete verwachtingen over de effectiviteit van de strafbaarstelling zijn niet aan de orde gekomen.

In de nota naar aanleiding van het verslag gaat het kabinet in op de vraag in welke situaties de politie niet kon ingrijpen maar dit wel gewenst zou zijn geweest. Het kabinet geeft aan dat concrete voorbeelden van aangetoonde samenspanning tot de ernstige terroristische misdrijven in Nederland waarbij niet kon worden ingegrepen, gelukkig niet kunnen worden gegeven. Het praktische belang en de toegevoegde waarde van de voorgestelde voorziening kunnen echter wel met voorbeelden worden verduidelijkt, aldus het kabinet. Een eerste voorbeeld wordt ontleend aan de aanslagen op 11 september 2001 in de Verenigde Staten. Zoals bekend hebben verschillende van de latere kapers vlieglessen genomen met het oog op de voorbereide aanslagen. Naar geldend Nederlands strafrecht is het nemen van vlieglessen ter voorbereiding van de uitvoering van een overeengekomen voorgenomen aanslag niet strafbaar. Artikel 46 Sr creëert slechts strafbaarheid ter zake van voorbereidingshandelingen indien de dader opzettelijk voorwerpen, stoffen, informatiedragers, ruimten of vervoermiddelen kennelijk bestemd tot het begaan van (in dit geval) een aanslag voorhanden heeft. Strafbaarheid zou in een dergelijk geval slechts kunnen worden aangenomen wanneer de betrokkene als deelnemer aan een criminele / terroristische organisatie kan worden aangemerkt. Het kabinet geeft vervolgens een op de Nederlandse praktijk geïnspireerd voorbeeld van een situatie waarin een persoon, afkomstig uit een Arabisch land, (afzonderlijk) duiklessen geeft aan enkele tientallen personen met een islamitische achtergrond. Van geen van de duikers is aannemelijk dat de interesse in duiken een recreatieve achtergrond heeft. Zou dan, langs welke weg dan ook, blijken dat één of meer van de duikers benaderd worden om

²⁸ Kamerstukken II 2003/04, 28 463, nr. 10.

een dergelijke aanslag te plegen, en zij stemmen daarin toe, dan kan tenlastelegging van samenspanning van een terroristisch misdrijf in de rede liggen, aldus het kabinet.

Samengevat kan worden gesteld dat de strafbaarstelling van werving ten behoeve van gewapende strijd, alsmede de uitbreiding van de samenspanningsregeling, naast alle mogelijkheden die reeds voortvloeien uit de implementatie van het Kaderbesluit inzake terrorismebestrijding, berusten op de gedachte dat een effectieve bestrijding van terroristische activiteiten ruim geformuleerde strafbaarstellingen vereist van gedragingen die het vroegste stadium van dergelijke activiteiten vormen en die daarmee als grondslag kunnen dienen voor preventief strafrechtelijk optreden. Daarbij wordt uit de toelichting duidelijk dat het voor de regering niet volstaat dat zaken in een dergelijk vroeg stadium “stuk” worden gemaakt. Betrokkenheid bij terrorisme, in welk stadium dan ook, is strafwaardig. Strafbaarstelling dient in zoverre twee doelen: het mogelijk maken van preventief optreden, alsmede het verschaffen van een grondslag voor repressief optreden.

2.3.3 De Wet afgeschermd getuigen

2.3.3.1 Doel en strekking

De introductie van de Wet afgeschermd getuigen kent haar oorsprong in een uitspraak van de rechtbank Rotterdam in een terrorismegerelateerde strafzaak.²⁹ De rechtbank oordeelde in deze zaak dat informatie van de AIVD niet als bewijsmateriaal mocht worden gebruikt omdat deze onvoldoende toetsbaar was, nu de AIVD niet bereid of bevoegd was de betrouwbaarheid van het materiaal te staven. Omdat in terrorismezaken vaak AIVD-informatie aan de basis van opsporingsactiviteiten ligt, veroorzaakte deze uitspraak publieke opschudding. Later werd het vonnis van de rechtbank door het Haagse hof vernietigd. Het politieke ongenoegen resulteerde op 4 december 2003 in de motie van het Tweede Kamerlid Wilders.³⁰ Daarin werd het kabinet verzocht om binnen zes weken wetgeving over de toelaatbaarheid en wijze van gebruik van AIVD-informatie in strafzaken voor te bereiden en voor advies aan de Raad van State voor te leggen. Dit leidde ertoe dat het wetsvoorstel afgeschermd getuigen, na advisering door de Raad van State, op 8 september 2004 bij de Tweede Kamer is ingediend. Uiteindelijk kon de Wet afgeschermd getuigen op 1 november 2006 in werking treden. Over de strekking van de Wet afgeschermd getuigen schrijft het kabinet in de memorie van toelichting dat deze bedoeld is om de

²⁹ LJN-nummer: AF2579 Zaaknr: 10/000109-02.

³⁰ Kamerstukken II 2003/04, 28 463, nr. 25.

bruikbaarheid in het strafproces van ambtsberichten van de AIVD te verruimen.³¹ Daartoe is een aanpassing van het wettelijke bewijsrecht in het leven geroepen. Het is mogelijk gemaakt om medewerkers van inlichtingen- en veiligheidsdiensten afgeschermd te horen als getuige, bijvoorbeeld teneinde nadere vragen te kunnen stellen over in ambtsberichten vervatte informatie. Daarmee kan voorkomen worden dat in beginsel bruikbare informatie niet voor het bewijs kan worden gebruikt omdat de betrouwbaarheid onvoldoende kan worden onderzocht. Het kabinet werpt hierbij overigens direct de nuance op dat het belang van staatsveiligheid prevaleert boven het belang van strafvordering. Dat belang, en het daarmee verbonden belang van het voorkomen van ernstige aanslagen, moet niet in gevaar worden gebracht doordat informatie in een strafzaak wordt geopenbaard. Het kabinet geeft dan ook aan dat doelstelling van deze wet is om betere en duidelijkere voorwaarden te scheppen welke informatie van inlichtingen- en veiligheidsdiensten ten behoeve van de strafvordering kan worden gebruikt. Daardoor kunnen deze diensten bij de afweging van belangen vaker tot verstrekking overgaan.

2.3.3.2 *Legitimiteit*

Geconstateerd wordt dat de in het wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen een beperking van de rechten van de verdediging kunnen impliceren. Immers, het horen door de rechter-commissaris buiten aanwezigheid van (en zonder directe confrontatie met) de verdediging wordt mogelijk gemaakt. Bovendien wordt aan de rechter-commissaris de bevoegdheid verleend om bepaalde antwoorden niet ter kennis te laten komen van procespartijen. Het kabinet geeft in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel aan van mening te zijn dat hiermee niettemin geen inbreuk wordt gemaakt op artikel 6 van het EVRM, inhoudende het recht op een eerlijk proces. Naast de bedreiging van personen en het opsporingsbelang wordt in de Europese rechtspraak het belang van de staatsveiligheid genoemd als belang dat een beperking van de rechten van de verdediging kan rechtvaardigen, voor zover althans deze beperking voldoende wordt gecompenseerd, aldus het kabinet.³² Het wetsvoorstel bevat procedurele waarborgen die beogen deze beperkingen van de verdedigingsrechten te compenseren. In dit kader wijst het kabinet op het feit dat het verhoor van de getuige in handen is van een onpartijdige en onafhankelijke rechterlijke instantie. Verder zijn de procespartijen in de gelegenheid mede te bepalen welke vragen door de rechter-commissaris worden onderzocht. Tot slot geldt dat uiteindelijk de zittingsrechter bepaalt of voldoende informatie

³¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 743, nr. 3.

³² EHRM 24 juni 2003 (Dowsett) appl. Nr. 39482/98 en EHRM 26 maart 1996 (Doorson) appl. Nr. 20524/92.

beschikbaar is voor een goede beoordeling van de zaak. Het kabinet wijst voor wat betreft het belang van deze waarborgen op enkele uitspraken van het EHRM.³³

Waar het gaat om het gebruik in het strafproces van verklaringen van afgeschermden getuigen – getuigen voor wie geldt dat hun identiteit niet bekend wordt – is van belang dat het EHRM in dat geval als voorwaarde stelt dat de verdediging over de mogelijkheid dient te beschikken om de geloofwaardigheid en de betrouwbaarheid van de anonieme getuige te toetsen. Het kabinet onderkent dat het EHRM te dien aanzien de voorkeur geeft aan een rechtstreekse confrontatie op een openbare zitting. Niettemin erkent ook het EHRM dat het ondervragingsrecht van de verdachte kan worden beperkt voor zover deze beperking noodzakelijk is in het licht van de bescherming van bepaalde legitieme belangen, aldus het kabinet. Tot deze legitieme belangen behoren de bescherming van de persoonlijke vrijheid en privacy van de getuige, het opsporingsbelang³⁴ en het belang van de staatsveiligheid³⁵. Ook hier eist het EHRM echter compenserende voorwaarden. Het kabinet verwijst hierbij naar de eerder genoemde procedurele waarborgen. Het kabinet voegt hieraan nog toe dat uit de jurisprudentie van het EHRM kan worden afgeleid dat wanneer de verdediging, bijvoorbeeld ter bescherming van het belang van de staatsveiligheid, bepaalde kennis wordt onthouden, de beslissende instantie evenmin kennis mag nemen van die informatie. Met de keuze om het verhoor van de afgeschermden getuige in handen te stellen van de rechter-commissaris in plaats van de zittingsrechter wordt de gedachtegang van het EHRM op dit punt gevolgd, aldus het kabinet. Een andere waarborg die volgens het kabinet moet zorgen dat de rechten van de verdediging in voldoende mate worden gerespecteerd is het feit dat de rechter-commissaris zich op de hoogte moet kunnen stellen van de volledige identiteit van de getuige. Het kabinet geeft vervolgens aan dat, ook al leveren de hier vermelde proceswaarborgen compensatie op in verband met de beperking van de verdediging, dan nog ingevolge Europese rechtspraak een veroordeling in strafzaken niet uitsluitend of zelfs niet in beslissende mate mag worden gebaseerd op een anonieme getuigenverklaring. Dit voorschrift, in Nederland opgenomen in artikel 344a Sv, geldt uiteraard eveneens ten aanzien van de verklaringen van afgeschermden getuigen. Daarnaast moet als waarborg voor de verdediging gelden de motiveringsplicht voor de rechter

³³ EHRM 20 november 1989 (Kostovski) appl. nr. 11454/85 en EHRM 27 september 1990 (Windisch) appl. nr. 12489/86.

³⁴ EHRM 15 juni 1992 (Lüdi) appl. nr. 12433/86.

³⁵ EHRM 24 juni 2003 (Dowsett) appl. nr. 39482/98 en EHRM 26 maart 1996 (Doorson) appl. Nr. 20524/92.

ingevolge artikel 360 Sv. Ook recente rechtspraak van het EHRM³⁶ toont volgens het kabinet wederom aan dat een belangrijk element voor de beoordeling of sprake is van een eerlijk proces in de zin van artikel 6 van het EVRM, wordt gevormd door de mate waarin de rechter gebruik en betrouwbaarheid van verklaringen heeft gemotiveerd.

In de memorie van toelichting gaat het kabinet in op de aanpassing van het wettelijke bewijsrecht waarbij wordt geregeld dat de AIVD-ambtsberichten een volwaardig schriftelijk bescheid kunnen opleveren. Het kabinet merkt hierover op dat hiermee slechts zeker wordt gesteld dat, waar artikel 6 van het EVRM niet aan een veroordeling in de weg staat, de wettelijke regeling van het strafvorderlijke bewijsrecht geen blokkade opwerpt. Het kabinet sluit af met de constatering dat het EHRM altijd heeft beklemtoond dat de toelaatbaarheid³⁷ en waardering³⁸ van bewijs in beginsel een zaak zijn van nationale (rechterlijke) autoriteiten.

Tot slot besteedt het kabinet in de nota naar aanleiding van het verslag nog aandacht aan de doelbinding van deze regeling. Desgevraagd geeft het kabinet aan niet bevreesd te zijn dat het verhoor van afgeschermd getuigen zal bijdragen aan een bredere inzet van de informatie van de AIVD. Indien, in een uitzonderlijk geval, toepassing van de voorgestelde procedure in de rede ligt bij een zeer ernstig misdrijf dat niet – om welke reden dan ook – als terroristisch kan worden gekwalificeerd, ziet het kabinet overigens ook geen dwingende redenen die toepasselijkheid op het niveau van de wet uit te sluiten.

In de memorie van toelichting wordt vermeld dat om redenen van urgentie is afgeweken van de procedure om de gebruikelijke adviescolleges te horen over de voorgestelde regeling.

2.3.3.3 *Verwachte effectiviteit*

Het kabinet zegt over de procedure inzake de afgeschermd getuigen dat deze bevordert dat ambtenaren van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten uitgebreider kunnen verklaren over hetgeen opgenomen is in hun ambtsberichten. Immers, vanwege de uit de noodzaak van bronbescherming voortvloeiende zwijgplicht die op dergelijke ambtenaren rust, zullen zij – zonder bijzondere voorzieningen – geen verklaringen in een strafproces kunnen afleggen. Verder maakt het openstellen van deze voorziening

³⁶ EHRM 27 januari 2004 (Lorsé) appl. nr. 44484/98 en EHRM 27 januari 2004 (Verhoek) appl. nr. 54445/00.

³⁷ EHRM 12 juli 1988 (Schenk) appl. nr. 10862/84.

³⁸ EHRM 6 december 1988 (Barbera, Messegué and Jabardo) appl. 10590/83.

een afgeschermd verhoor mogelijk van binnen de diensten werkzame personen die in nauwe relatie staan tot de bron van informatie. In de memorie van antwoord geeft het kabinet enkele voorbeelden³⁹. Het meest sprekende voorbeeld betreft een ambtsbericht waarin een tapverslag is opgenomen. Aangegeven wordt dat bij een dergelijk ambtsbericht sprake is van zogenaamd “hard bewijs”, waarvoor in feite alleen een toetsing op de rechtmatigheid aan de orde is. Nader onderzoek voor het gebruik van het tapverslag als bewijs zal kunnen inhouden dat de rechter-commissaris een AIVD-medewerker hoort over de inhoud van de door de Minister van BZK afgegeven taplast. Deze taplast bevat informatie die in het belang van de staatsveiligheid niet mag worden geopenbaard.

Uit de Kamerstukken blijkt dat het kabinet niet de verwachting had dat de gebruiksfrequentie van de afgeschermdde getuigenregeling hoog zou zijn. In de nota naar aanleiding van het verslag zegt het kabinet dat de verwachting bestaat dat van de regeling slechts in enkele gevallen gebruik gemaakt zal worden.⁴⁰ In de memorie van antwoord gaat het kabinet in op de relatie met de Wet bedreigde getuigen, die, anders dan de verwachtingen van de toenmalige Minister van Justitie, na inwerkingtreding geen grote doorbraak opleverde bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit. Het kabinet is van oordeel dat de Wet bedreigde getuigen niettemin in een beperkt aantal gevallen bruikbaar is gebleken. Zonder het bestaan daarvan zouden wellicht minder veroordelingen hebben plaatsgevonden. Eén van de resultaten van de evaluatie van de bedreigde getuigenregeling was destijds dan ook dat er terecht sprake was van een restrictief toegepaste voorziening. Ten aanzien van de thans voorgestelde procedure mag evenmin een al te groot effect op de bestrijding van criminaliteit worden verwacht, aldus het kabinet. De Raad van State merkte in zijn advies overigens op dat de verwachting dat de Wet afgeschermdde getuigen niet vaak zal worden toegepast, naar het oordeel van de Raad, niets afdoet aan het belang van het treffen van een dergelijke regeling.⁴¹

Navraag bij het OM en de AIVD heeft uitgewezen dat de afgeschermdde getuige- procedure ten tijde van het afsluiten van dit rapport in het geheel nog niet is toegepast.

³⁹ Kamerstukken II 2005/06, 29 743, C.

⁴⁰ Kamerstukken II 2004/05, 29 743, nr. 7.

⁴¹ Kamerstukken II 2004/05, 29 743, nr. 5.

2.3.4 De Wet ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven

2.3.4.1 Doel en strekking

Na de aanslagen in Madrid op 11 maart 2004 volgden verdere voorstellen tot aanpassing van het strafprocesrecht. De Minister van Justitie zag in deze aanslagen een bevestiging van de trend dat terroristen zich niet meer primair toeleggen op het ontwrichten van de economie en de infrastructuur maar op het maken van zoveel mogelijk slachtoffers. Hij kondigde in zijn brief aan de Tweede Kamer van 31 maart 2004 een doorlichting van de wetgeving aan, waarbij het belang van het voorkomen en opsporen van terroristische aanslagen centraal staat. Het vermogen van de overheid en samenleving om zich tegen een mogelijke aanslag te beschermen en zich te wapenen tegen pogingen daartoe, diende aan die dreiging te worden aangepast, zo werd de Tweede Kamer op 10 september 2004 bericht. Daarbij meldde de Minister dat het kabinet als resultaat van de doorlichting van de wetgeving een aantal voorstellen voorbereidt tot verdere verruiming van bevoegdheden in verband met voorkomen van terrorisme.⁴² Een en ander kreeg zijn weerslag in de Wet ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven, die op 20 november 2006 in werking trad. Het gaat hier om een omvangrijke wet met aanpassingen en aanvullingen van het Wetboek van Strafvordering die uiteenlopend van aard zijn. Kort gezegd betreft het een verruiming van de mogelijkheden om personen te fouilleren buiten concrete verdenking van een strafbaar feit en om in een verkennend onderzoek informatie te verzamelen, verruiming van toepassingsmogelijkheden van bijzondere opsporingsbevoegdheden (door introductie van het begrip “aanwijzing van een terroristisch misdrijf” in plaats van de gebruikelijke “verdenking van een strafbaar feit”), het mogelijk maken van bewaring bij verdenking van een terroristisch misdrijf (ook buiten ernstige bezwaren) en het mogelijk maken van gevangenhouding gedurende 27 maanden en de daarmee samenhangende mogelijkheid tot uitstel van volledige inzage in processtukken.

Het WODC heeft eind 2008, in opdracht van de NCTb, een monitoring naar de werking van deze wet afgerond.⁴³ Dit onderzoek is, gelet op de korte tijd dat de wet in werking is, gebaseerd op beperkte ervaringsgegevens. In de onderzoeksperiode (februari 2007 tot februari 2008) is in een achttal zaken gebruik gemaakt van de bevoegdheden uit de Wet ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven.

⁴² zie verder paragraaf 3.3.

⁴³ <http://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/monitor-toepassing-verruimde-mogelijkheden-tot-opsporing-en-vervolging-terroristische-misdrijven.aspx?cp=44&cs=6796>.

Voorzichtige conclusies uit het onderzoeksrapport zijn dat de implementatie van de wet goed is verlopen, dat de houding vanuit het veld tegenover de wet overwegend positief is en dat de algemene opvatting is dat met de bevoegdheden uit de wet terughoudend moet worden omgegaan.

2.3.4.2 *Legitimiteit*

Bij de behandeling van het wetsvoorstel brachten critici de legitimiteit daarvan ter discussie. Kort gesteld houdt de kritiek in dat de maatregelen in het wetsvoorstel een niet te rechtvaardigen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer opleveren en daarmee dus inbreuk maken op artikel 8 van het EVRM. Ook werd betwijfeld of de uitbreiding ten aanzien van de bewaring verenigbaar is met de artikelen 5 en 6 van het EVRM, die zien op het recht op vrijheid en veiligheid en het recht op een eerlijk proces. Het kabinet komt in de memorie van toelichting tot een andere afweging en stelt dat de grote bedreiging die van terroristische aanslagen uitgaat, rechtvaardigt dat bevoegdheden die in de persoonlijke levenssfeer ingrijpen bij terroristische misdrijven op grond van een lichter wettelijk criterium kunnen worden gehanteerd.⁴⁴

Op het voorstel van het kabinet om de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden (en verruiming van de mogelijkheden om personen te fouilleren) mogelijk te maken in geval van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf in plaats van een verdenking, werd van verschillende kanten de kritiek geuit dat deze term te vaag en te algemeen is om te kunnen voldoen aan de eisen die gesteld worden in artikel 8 EVRM. Dat artikel 8 EVRM van toepassing is blijkt uit het feit dat toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden gewoonlijk een inmenging in het privé-leven inhoudt. In de memorie van toelichting is daarop door het kabinet de betekenis van het begrip nader afgegrensd. Het begrip krijgt zijn betekenis vooral in relatie tot het begrip verdenking, maar is ruimer. Ter nadere verduidelijking van deze ruimte geeft het kabinet een aantal voorbeelden die er op neerkomen dat aanwijzingen uit “zachte informatie” kunnen ontstaan. In de memorie van antwoord nuanceert het kabinet het begrip “aanwijzing”.⁴⁵ Het kabinet merkt op dat het hier gaat om informatie die feiten en omstandigheden bevat die er op duiden dat daadwerkelijk een terroristisch misdrijf zal worden gepleegd. Die informatie kan zijn opgenomen in een enkelvoudige anonieme tip. Of informatie “aanwijzingen” oplevert is telkens afhankelijk van factoren als betrouwbaarheid, concreetheid en verifieerbaarheid. Weging van genoemde factoren kan er onder omstandigheden toe leiden dat ook een moeilijk verifieerbaar gerucht een

⁴⁴ Kamerstukken II 2003/04, 29 743, nr. 3.

⁴⁵ Kamerstukken II 2005/06, 29 743, C.

“aanwijzing” kan vormen. Ook het feit dat dit gebruikte criterium de rechter en de officier van justitie minder aanknopingspunten biedt voor de door hen te nemen beslissingen, is volgens het kabinet nadrukkelijk beoogd. Het kabinet wil met dit wetsvoorstel het accent bij het hanteren van deze bevoegdheden in verband met terroristische misdrijven verleggen naar het onderzoeksbelang. Niet de ontoereikendheid van de aanwijzing maar de (on)mogelijkheid om met toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden aan de opheldering daarvan bij te dragen zal bij de te maken afwegingen leidend moeten zijn. Tot slot geeft het kabinet aan dat het begrip “aanwijzingen” in de praktijk al wordt gebruikt. Het is als criterium in de Wet Wapens en Munitie en de Wet Economische Delicten opgenomen. In die contexten is niet gebleken dat toepassing van het begrip in de praktijk problemen oplevert. Gelet op het vorenstaande meent het kabinet dat voldaan wordt aan de maatstaf van artikel 8 van het EVRM. Er is voorzien in een uitdrukkelijke wettelijke regeling waarin tal van waarborgen zijn opgenomen. Dat toepassing mogelijk is bij aanwijzingen en niet pas bij een verdenking, overigens ook geen begrip waarvan de interpretatie in elk concreet geval met wiskundige exactheid valt te bepalen, wordt gerechtvaardigd door het grote belang terroristische misdrijven te voorkomen, aldus het kabinet.

In een separaat hoofdstuk in de memorie van toelichting gaat het kabinet dieper in op het wetsvoorstel in relatie tot artikel 8 EVRM. Het kabinet onderkent dat veel van de bevoegdheden die hier aan de orde zijn, binnen de reikwijdte van dit artikel vallen. De voorgestelde maatregelen leveren evenwel naar het oordeel van het kabinet geen strijd op met artikel 8 EVRM, nu zij onder de in het artikel genoemde uitzonderingsgrond vallen. Naast het vereiste dat de maatregel bij wet is gesteld en voldoende concreet is (dat hierboven reeds aan de orde kwam) dienen de bevoegdheden voorts noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving. Dat impliceert dat er een dringende behoefte moet bestaan aan de inbreuk en dat deze bovendien proportioneel moet zijn aan het nagestreefde rechtmatige doel. Daarbij geeft het EHRM de nationale staten een zekere beoordelingsmarge. Er is alle reden om aan te nemen, aldus het kabinet, dat de afweging die aan het wetsvoorstel ten grondslag ligt, valt binnen de kaders die het EHRM in het kader van artikel 8 EVRM heeft gesteld en zou kunnen stellen. In jurisprudentie van het EHRM zijn aanwijzingen te vinden dat ook het EHRM zwaar tilt aan de bedreigingen die van terrorisme uitgaan.⁴⁶

Het kabinet betoogt voorts dat het laten vallen van het vereiste van “ernstige

⁴⁶ Kamerstukken II 2003/04, 29 743, nr. 3, pagina 32, arresten van EHRM worden niet genoemd.

bezwaren” bij bewaring in verband met verdenking van terroristische misdrijven in overeenstemming is met de eisen van artikel 5 en 6 van het EVRM. Het kabinet merkt op dat uit rechtspraak van het EHRM blijkt dat de redelijkheid van de verdenking waarop de vrijheidsbeneming is gebaseerd een essentieel onderdeel vormt van de waarborgen tegen willekeurige vrijheidsbeneming, neergelegd in artikel 5 EVRM.⁴⁷ Voorts geeft het kabinet aan dat het EHRM eerder al had overwogen dat artikel 5 EVRM “should not be applied in such a manner as to put disproportionate difficulties in the way of the police authorities of the Contracting States in taking effective measures to counter organised terrorism”.⁴⁸ Het kabinet vervolgt dat aan de bevoegdheid van de rechter-commissaris, die een zelfstandig oordeel velt over het al dan niet verlenen van het bevel tot bewaring, niets wordt afgedaan. Dat toetsing plaatsvindt aan het vereiste van de verdenking (in plaats van “ernstige bezwaren”) impliceert niet dat geen toetsing plaatsvindt, slechts dat het gehanteerde criterium een ander is. Verder kan de rechter-commissaris een bevel tot bewaring ook bij een terroristisch misdrijf pas dan geven indien een grond voor voorlopige hechtenis aanwezig is (artikel 67a Sv), aldus het kabinet.

Over de voorgestelde geheimhouding van processtukken merkt het kabinet op dat voortijdige openbaarmaking van alle processtukken niet alleen een adequate voorbereiding van de strafzaak tegen de verdachte kan bemoeilijken, maar ook schadelijk kan zijn voor de opbouw van strafzaken tegen eventuele medeverdachten. Dat is de reden waarom wordt voorgesteld om verdere verlenging van de voorlopige hechtenis met periodes van drie maanden door de raadkamer, voorafgaand aan de terechtzitting, nog gedurende ten hoogste twee jaren mogelijk te maken. Immers, dit voorkomt dat de zaak op de terechtzitting aanhangig moet worden gemaakt, waardoor uit artikel 33 Sv volgt dat de verdachte kennis kan nemen van alle processtukken. Ter vermijding van misverstanden vermeldt het kabinet hierbij dat het niet kan gaan om de processen-verbaal van de verhoren, genoemd in artikel 31 Sv. Kennisneming daarvan mag de verdachte niet worden onthouden. Van andere processtukken mag de kennisneming, zo volgt uit artikel 30, tweede lid Sv, alleen aan de verdachte worden onthouden indien het belang van het onderzoek dit vordert.

Het kabinet onderstreept dat de behandeling van de vordering tot verlenging van de voorlopige hechtenis door de raadkamer altijd in het openbaar plaatsvindt. Het resultaat dat daarmee bereikt wordt wijkt – behoudens op

⁴⁷ EHRM 16 oktober 2001 (O’Hara – United Kingdom), nr. 37555/97 en EHRM 16 oktober 2001 (O’Hara – United Kingdom), nr. 37555/97.

⁴⁸ EHRM 30 augustus 1990 (Fox c.s. – United Kingdom), series A vol. 182.

het punt van de processtukken – niet ingrijpend af van de gang van zaken bij dagvaarding ter terechtzitting. Immers, het onderzoek op de terechtzitting kan conform artikel 282 Sv ook telkenmale maximaal 3 maanden worden geschorst (de zogeheten “pro-forma zitting”). Bovendien is de raadkamer niet gehouden om de verlenging toe te wijzen. Wanneer daartoe termen aanwezig zijn, kan de verlenging worden geweigerd. Een waarborg kan voorts nog worden gevonden in artikel 6 EVRM, dat ertoe noopt strafzaken binnen een redelijke termijn bij de strafrechter aan te brengen.

Over de noodzaak van de verruiming van de bijzondere opsporingsbevoegdheden zegt de Raad van State in zijn advies het volgende.⁴⁹ Bestaande wetgeving kent reeds diverse mogelijkheden om (ook preventief) op te treden tegen terroristische aanslagen, zoals op grond van samenspanning (artikel 80 Sr). De wet tot uitvoering van het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme en de Wet terroristische misdrijven hebben deze mogelijkheden verder verruimd. Daardoor komen ook strafvorderlijke bevoegdheden eerder in aanmerking. Zo is het mogelijk dat een anonieme tip dat een bepaalde persoon met een ander een afspraak heeft gemaakt voor het plegen van een terroristische aanslag, een verdenking van strafbare samenspanning oplevert, waardoor tal van dwangmiddelen kunnen worden toegepast. Tegen deze achtergrond acht de Raad van State een analyse van de toepassingsmogelijkheden van strafvorderlijke bevoegdheden onontbeerlijk, zeker nu het gaat om een wetsvoorstel dat ingrijpende wijzigingen van het stelsel van strafvordering voorstelt. De Raad stelt daarom voor om deze analyse in de toelichting op te nemen en aan de hand daarvan de noodzaak van het voorstel gedegen te argumenteren. De Commissie constateert dat de analyse niet afzonderlijk is opgenomen en voorts slechts beperkt in de toelichting is verwerkt.

In de memorie van antwoord gaat het kabinet in op de door Kamerleden geuite gedachte dat wellicht niet de afzonderlijke maatregelen een gevaar zouden vormen voor de fundamentele vrijheden, maar dat het geheel van maatregelen ter bestrijding van terrorisme dit resultaat wel eens zou kunnen hebben. Het kabinet betoogt dat dit argument minder begrijpelijk voorkomt. Immers, als telkens per voorstel aan de uitgangspunten van noodzaak, effectiviteit en proportionaliteit wordt voldaan en als telkens in passende waarborgen is voorzien, lijkt het moeilijk voorstelbaar dat het geheel van voorstellen daaraan niet zou voldoen.

⁴⁹ Kamerstukken II 2004/05, 30 164, nr. 5.

Tot slot is ook het punt van de doelbinding aan de orde gekomen. In de memorie van antwoord zegt het kabinet niet bevreesd te zijn dat de verruimde bevoegdheden uit deze wet ook zullen worden ingezet voor de opsporing van andere vormen van criminaliteit dan terrorisme. Het kabinet is van oordeel dat de verruimde bevoegdheden zodanig zijn ingekaderd dat toepassing daarvan is gekoppeld aan het bestaan van “aanwijzingen van een terroristisch misdrijf”. Daarmee wordt volgens het kabinet voorkomen dat het instrumentarium geleidelijk aan eveneens zou worden ingezet voor de opsporing van andere vormen van criminaliteit.

2.3.4.3 *Verwachte effectiviteit*

In de memorie van toelichting zegt het kabinet dat juist de motieven en patronen van terroristische criminaliteit het niet waarschijnlijk maken dat afschrikwekkende straffen potentiële daders daarvan zullen afhouden. Bestrijding van terroristische misdrijven moet het dan ook nog meer dan bestrijding van andere vormen van criminaliteit hebben van daadwerkelijke voorkoming. Dit maakt het van groot belang om in het voorbereidende stadium van dergelijke feiten te kunnen beschikken over een adequaat instrumentarium om te kunnen ingrijpen. Tegen die achtergrond zijn in aansluiting op al doorgevoerde wijzigingen in het materiële strafrecht regelingen van bevoegdheden in het vooronderzoek nader onder de loep genomen, aldus het kabinet. Uitgangspunt moet naar het oordeel van het kabinet zijn dat opsporingshandelingen waarvan redelijkerwijs verwacht mag worden dat zij kunnen bijdragen aan het voorkomen van een terroristische aanslag, verricht moeten kunnen worden. Ook spreekt het kabinet het vaste voornemen uit te doen wat mogelijk en wenselijk is om het vermogen van overheid en samenleving te versterken om terroristische aanslagen te voorkomen. Bij strafbare feiten met een terroristisch oogmerk moeten politie en justitie beschikken over voldoende toegesneden bevoegdheden om in een zo vroeg mogelijk stadium adequaat te kunnen optreden. In de memorie van toelichting licht de Minister dat als volgt toe: “De belangrijkste functie van het strafrecht bij terroristische misdrijven ligt in het voorkomen van terroristische aanslagen. Zodra een terroristische aanslag is gepleegd, is het te laat.”

Gevraagd naar praktijkvoorbeelden die de noodzaak van de wetgeving illustreren antwoordt het kabinet dat het niet in de rede ligt stil te blijven zitten tot de vaststelling dat bestaande bevoegdheden tekortschieten met praktijkvoorbeelden kan worden gestaafd. In de memorie van antwoord licht het kabinet deze opmerking toe. Het is van oordeel dat het nalatig zou zijn als bij de terrorismebestrijding elke verruiming zou moeten worden toegelicht met empirische gegevens.

2.3.5 Het wetsvoorstel bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid

2.3.5.1 Doel en strekking

Op 29 mei 2006 is het wetsvoorstel bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid aan de Tweede Kamer aangeboden. In de memorie van toelichting deelt het kabinet mee dat een wezenlijke verdere verruiming van de mogelijkheden om in een vroegtijdig stadium strafvorderlijk tegen een bepaald persoon te kunnen optreden, binnen de huidige rechtsstatelijke kaders, mogelijk noch wenselijk is.⁵⁰ Daarom is het wenselijk te bezien in hoeverre binnen andere wetgevingscomplexen, in het bijzonder het bestuursrecht, mogelijkheden kunnen worden gecreëerd voor het treffen van de nodige maatregelen, in die gevallen waarin strafrechtelijk optreden (nog) niet mogelijk is.

Het wetsvoorstel strekt ertoe om, indien een persoon op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan, maar er in strafrechtelijke zin (nog) niet sprake is van een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit, vrijheidsbeperkende maatregelen te kunnen opleggen aan deze persoon, ook na een vrijspraak in strafrechtelijke zin. De aard van de dreiging kan immers zodanig zijn dat het met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid noodzakelijk is die persoon in zijn bewegingsvrijheid te beperken. Deze maatregelen zullen uiteraard niet in de plaats komen van strafrechtelijke maatregelen, aldus het kabinet. De maatregelen hebben een preventief en geen punitief doel.

Indien een persoon op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan, maar er in strafrechtelijke zin niet, nog niet of niet langer sprake is van een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit, geeft het wetsvoorstel de mogelijkheid om via het bestuursrecht vrijheidsbeperkende maatregelen op te leggen. Het gaat hierbij om een drietal beperkingen: een verbod om zich te bevinden in de omgeving van bepaalde objecten of in bepaalde delen van Nederland (gebiedsverbod), een verbod om zich te bevinden in de nabijheid van bepaalde personen (persoonsverbod) en een verplichting zich periodiek te melden bij de politie (meldingsplicht). Naast het opleggen van een beperking van de bewegingsvrijheid verschaft het wetsvoorstel de bevoegdheid tot het weigeren of intrekken van vergunningen, ontheffingen of erkenningen aan personen die op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan.

⁵⁰ Kamerstukken II 2005/06 30 566, nr. 3.

In de memorie van toelichting geeft het kabinet een aantal voorbeelden van situaties waarop het wetsvoorstel van toepassing is. Een aansprekend voorbeeld is de persoon die de extremistisch-fundamentalistische variant van de Islam aanhangt en is teruggekeerd naar Nederland, nadat hij voor langere tijd naar Pakistan is geweest om daar een trainingskamp te volgen. Gebleken is dat hij regelmatig fundamentalistische, gewelddadige websites bezoekt waarop verering van de martelaarsdood wordt uitgesproken. Hij en anderen uit zijn omgeving worden met enige regelmaat rond het Binnenhof gesignaleerd. Strafrechtelijk ingrijpen is niet mogelijk. Zijn gangen kunnen worden nagegaan maar daarmee kan hij niet van het Binnenhof worden geweerd. Vermeldenswaard in verband met dit voorbeeld is overigens dat inmiddels een wetsvoorstel aanhangig is dat het deelnemen aan trainen voor terrorisme reeds strafbaar stelt.⁵¹

Het wetsvoorstel bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid is nog niet in werking getreden. Bij de behandeling in de Tweede Kamer is onder meer discussie gevoerd over de praktische uitvoering van de bevoegdheden die het wetsvoorstel schept. Vragen die aan de Minister werden gesteld hebben vooral betrekking op de maatregelen die een beperking van de bewegingsvrijheid inhouden. De Minister deelde mee dat een beperking van de bewegingsvrijheid eveneens kan worden opgelegd aan een subcategorie van de personen die ook in aanmerking komen voor persoonsgericht verstoren.⁵²

2.3.5.2 Legitimiteit

Bij het wetsvoorstel bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid is in de memorie van toelichting onder de kop “grondrechtelijk kader” uitgebreid aandacht besteed aan de inbreuk op mensenrechten en de verhouding tot het EVRM. Met betrekking tot de meldingsplicht en het gebiedsverbod onderkent het kabinet dat sprake is van beperkingen van de bewegingsvrijheid. Daaronder wordt, kort gezegd, verstaan het recht om zich zonder inmenging van de overheid te verplaatsen. Beperking van dit recht wordt aangeduid als vrijheidsbeperking. Het kabinet gaat vervolgens in op de wijze waarop de bewegingsvrijheid zich onderscheidt van de persoonlijke vrijheid, waaronder wordt verstaan de vrijheid om niet door de overheid aan (willekeurige) arrestatie of detentie te worden onderworpen. Beperking van dit recht kan worden aangeduid als vrijheidsontneming of vrijheidsberoving. Het onderscheid is van belang omdat op grond van het EVRM de beperkingsmogelijkheden op de bewegingsvrijheid veel verder kunnen gaan dan de beperkingen op de persoonlijke vrijheid. Het onderscheid tussen vrijheidsberoving en vrijheidsbeperking is gradueel, aldus het

⁵¹ Kamerstukken II 2007/08, 31 386, nrs. 1-3.

⁵² TK Handelingen, Nationale Veiligheid, 13 maart 2007, p 47-2851.

kabinet. Om te bepalen of er sprake is van een vrijheidsberovende maatregel moet worden gekeken naar “the type, duration, effects and manner of implementation of the measure in question”.⁵³ Op basis van jurisprudentie van het EHRM⁵⁴ concludeert het kabinet dat de in het wetsvoorstel voorgestelde maatregelen een vrijheidsbeperking en geen vrijheidsberoving in de zin van artikel 5 EVRM betekenen.

Het recht op bewegingsvrijheid is opgenomen in artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM. Voor inbreuken op dit artikel geldt een aantal voorwaarden. Zo moet de beperkende maatregel bij wet zijn voorzien. Bovendien moet deze wettelijke basis voldoen aan de eisen van toegankelijkheid en voorzienbaarheid. Het EHRM heeft erkend dat het voor het nationale recht vrijwel ondoenlijk is om voor ieder concreet geval de norm zo precies te formuleren dat die 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.⁵⁵ Daarnaast geldt als voorwaarde dat de inbreuk op het EVRM een legitiem doel dient. Tot slot dient de beperking noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving. Daarvan is sprake bij aanwezigheid van een dringende maatschappelijke behoefte. 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. Staten dienen redenen aan te dragen die voldoende en relevant zijn en hebben daarbij een zekere eigen beoordelingsruimte. Deze beoordelingsruimte is groter in geval van maatregelen die betrekking hebben op de nationale veiligheid.⁵⁶ In de memorie van toelichting gaat het kabinet op al deze aspecten in.

In het wetsvoorstel wordt verwezen naar gedragingen die de persoon in verband brengen met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Deze noodgedwongen “open” formulering is volgens het kabinet niet strijdig met eisen van toegankelijkheid en voorzienbaarheid. Het kabinet wijst op het feit dat de open norm in de memorie van toelichting nader wordt toegelicht met een aantal voorbeelden (het frequenteren van bijeenkomsten die bekend staan om hun extremistisch karakter, et cetera) waarmee voldaan wordt aan de vereisten van voorzienbaarheid en toegankelijkheid.

⁵³ EHRM, 28 mei 1985, *Ashingdane* – het Verenigd Koninkrijk, serie A-93, para. 41.

⁵⁴ EHRM, 22 februari 1994, *Raimondo* – Italië, Serie A-281-A para. 39.

⁵⁵ 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.

⁵⁶ b.v. EHRM, 28 oktober 1994, *Murray* – het Verenigd Koninkrijk, serie A-300-A, para. 47.

Dat de beperking een legitiem doel dient blijkt volgens het kabinet uit het feit dat de maatregelen worden voorgesteld om de nationale veiligheid effectief te kunnen garanderen. Het belang van de veiligheid wordt door het EVRM erkend als een dergelijk legitiem doel.

Over het vereiste dat de maatregel noodzakelijk moet zijn in een democratische samenleving zegt het kabinet dat de noodzaak om op te treden tegen de dreiging van terroristische groeperingen als een maatschappelijke behoefte moet worden beschouwd. Daarbij is van belang dat tot dusverre geen zelfstandig preventief mechanisme bestaat dat het bestuur bevoegdheden toekent om in te grijpen tegen personen die de doelgroep van het wetsvoorstel vormen, voordat afdoende bewijsmateriaal verzameld is om strafrechtelijk optreden mogelijk te maken.⁵⁷ Dat de voorgestelde maatregelen een minder indringende inmenging in de grondrechten van betrokken personen met zich brengen dan strafrechtelijke maatregelen, is volgens het kabinet relevant in verband met het proportionaliteitsvereiste. Wat de proportionaliteit betreft wordt daarnaast nog gewezen op het feit dat oplegging van maatregelen zal plaatsvinden op centraal niveau. De daar opgedane ervaring kan ten volle worden benut en de uniformiteit bij de toepassing van de maatregelen is zo veel mogelijk gewaarborgd. Verder wijst het kabinet op de motiveringsplicht die op de bestuurlijke autoriteiten rust bij de toepassing van deze maatregelen. Vervolgens wijst het kabinet op het feit dat het wetsvoorstel een bepaling bevat die de Minister dwingt een opgelegde maatregel tussentijds te wijzigen of in te trekken indien nieuwe feiten of omstandigheden daartoe aanleiding geven. Tot slot wijst het kabinet op het feit dat opgelegde maatregelen per definitie een tijdelijk karakter hebben en onderworpen zijn aan onafhankelijk rechterlijk toezicht.

Naast de inbreuk op het recht op bewegingsvrijheid zoals opgenomen in artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM, onderkent het kabinet ook dat de voorgestelde maatregelen mogelijk inbreuk maken op artikel 8 van het EVRM, waarin het recht op privacy is verankerd. Volgens vaste rechtspraak van het EHRM behoren het leggen en onderhouden van contacten met anderen tot het privé-leven in de zin van artikel 8 EVRM.⁵⁸ Het persoonlijke leven speelt zich immers voor een belangrijk deel af in sociale context. Gesteld dat bij de oplegging van een persoonsverbod sprake is van een inmenging in het privé-leven, is de opgelegde maatregel slechts dan

⁵⁷ Uitzondering hierop is volgens het kabinet artikel 21 eerste lid, onder a, sub 2, van de WIV2002 dat de bevoegdheid toekent aan (een agent van) de AIVD om verstoringmaatregelen te treffen.

⁵⁸ EHRM, 16 december 1997, Raninen – Finland, Reports 1997-VIII.

verenigbaar met het EVRM indien deze voorzien is bij wet, een legitiem doel dient en noodzakelijk is in een democratische samenleving. Dit zijn dezelfde criteria als de criteria die van toepassing zijn bij een inbreuk op artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM. Het kabinet volstaat dan ook met een verwijzing naar de daar gegeven antwoorden.

Tot slot gaat het kabinet nog kort in op de procedurele waarborgen van artikel 6 EVRM in relatie tot het wetsvoorstel. Het kabinet meent dat het wetsvoorstel slechts een criminal charge in de zin van artikel 6 EVRM kan bevatten op het moment dat in strijd wordt gehandeld met de verplichtingen van artikel 2 van het wetsvoorstel. Rechtsbescherming zal dan door de strafrechter worden geboden. Het wetsvoorstel heeft echter geen effect op dit strafrechtelijke traject en voert geen wijzigingen door in de strafprocesrechtelijke bescherming waarop de verdachte recht heeft. Dat de bestuursrechtelijke fase (het opleggen van de maatregel) niet strafrechtelijk van aard is, licht het kabinet toe aan de hand van jurisprudentie van het EHRM.⁵⁹

2.3.5.3 *Verwachte effectiviteit*

Het kabinet vermeldt in de memorie van toelichting dat de maatregelen wel in het juiste perspectief moeten worden gezien. Uiteraard vormt een gebieds- of persoonsverbod of een meldingsplicht alleen niet een volledige garantie dat betrokkene zich zal onthouden van (steun aan) terroristische activiteiten. De maatregelen zullen dan ook nooit op zichzelf staan. Degenen om wie het hier gaat zullen subject van onderzoek door de AIVD, de politie, het OM en / of de IND zijn en blijven. De voorgestelde bestuurlijke maatregelen bieden een extra mogelijkheid om op te treden naast de mogelijkheden die het strafrecht en het vreemdelingenrecht al bieden. In dit verband moet volgens het kabinet ook worden bedacht dat de wetenschap bij betrokkene dat hij in de gaten wordt gehouden, preventief kan werken. De betrokkene zal daardoor minder bruikbaar en interessant worden voor de inzet bij mogelijke terroristische activiteiten. Het voorbereiden of plegen van een terroristische aanslag wordt hiermee bemoeilijkt. Met betrekking tot de meldingsplicht is het kabinet van oordeel dat deze het mogelijk maakt beter zicht te houden op betrokkene. Zo is het onmogelijk dat de betrokkene langdurig in het buitenland verblijft zonder dat de Nederlandse autoriteiten daarvan op de hoogte zijn.

⁵⁹ EHRM, 22 februari 1994, Raimondo - Italy, Series A no. 281-A, p. 19 para. 39 en EHRM, 6 april 2000, Labita-Italy, appl. no. 26 772/95, para. 190 en 195.

2.3.6 Persoonsgericht verstoren

2.3.6.1 Doel en strekking

Bij brief aan de Tweede Kamer van 10 juli 2007 is het kabinet uitvoerig ingegaan op het beleidsinstrument “persoonsgericht verstoren”.⁶⁰ Deze aanpak bestaat volgens de brieven feitelijk uit optreden zoals dat gebeurt in het kader van de reguliere openbare orde- en surveillancetaak van de politie, met dien verstande dat het is gericht op een specifieke categorie personen, namelijk hen van wie een terroristische dreiging uitgaat. Doel van de inzet van de reguliere openbare orde- en surveillancetaak in dit specifieke kader is om de betrokkene duidelijk te maken dat hij gedurende die inzet onderwerp is van preventief overheidsoptreden. Hiermee wordt beoogd te voorkomen dat deze persoon een bruikbare partner kan zijn in terroristische activiteiten.

Als de CT-infobox persoonsgericht verstoren het meest aangewezen middel acht, wordt contact gezocht met het centrale aanspreekpunt, de Regiegroep Persoonsgericht verstoren, die onder voorzitterschap staat van de NCTb. De regiegroep is samengesteld uit vertegenwoordigers van het OM, de AIVD, de IND, het KLPD en de regiopolitie van de vier grote steden. De regiegroep komt tot een bepaling welke wijze van verstoring (en door welke organisatie) in voorkomend geval is aangewezen en dit advies wordt via het betrokken politiekorps aan de betrokken burgemeester voorgelegd. Navraag bij de NCTb heeft overigens geleerd dat de intentie bestaat om ook op de bevoegdheden uit het wetsvoorstel bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid een soortgelijke coördinatiestructuur toe te passen. Persoonsgerichte verstoringsacties werden in het verleden vrijwel uitsluitend uitgevoerd door de politie. Recent is gebleken dat persoonsgericht verstoren een belangrijke impuls kan krijgen door hierbij ook andere diensten te betrekken, zoals gemeentelijke instellingen. De organisatie die de verstoringsactie uitvoert, brengt de CT-infobox op de hoogte van de voortgang. De CT-infobox beziet periodiek of, gelet op de meest actuele informatie, verstoren nog steeds het meest passende overheidsmiddel is om tegen het subject toe te passen. Volgens informatie van de NCTb is de persoonsgerichte aanpak sinds 2005 op 25 subjecten toegepast. Op het moment van afsluiten van dit rapport zijn er geen subjecten waarop de persoonsgerichte aanpak wordt toegepast.

Hierbij kan voor de volledigheid worden opgemerkt dat uit gesprekken met respondenten blijkt dat ook de AIVD een “eigen” vorm van verstoren kent en uitvoert. Deze is anders van aard en is gebaseerd op de WIV2002. Een

⁶⁰ Kamerstukken II 2006/07, 29 754 en 30 977, nr. 104.

voorbeeld van verstoring door de AIVD betreft die situatie waarin de AIVD een tip geeft aan het ministerie van Economische Zaken om te voorkomen dat een exportvergunning wordt verleend aan een bepaald bedrijf dat mogelijk steun verleent aan terroristische organisaties.

2.3.6.2 *Legitimiteit*

Een punt van discussie met betrekking tot het persoonsgericht verstoren is vooral de vraag of deze maatregel wel steunt op een wettelijke grondslag. Indien dit niet het geval is zal de persoonsgerichte aanpak in strijd kunnen zijn met het EVRM. Dit vereist immers een wettelijke grondslag voor maatregelen die een inperking betekenen van het recht op privacy. Volgens het kabinet kan de bevoegdheid worden afgeleid uit de artikelen 2 en 12 van de Politiewet 1993 juncto artikel 172 van de Gemeentewet. Dit wordt door een aantal rechtswetenschappers betwist.⁶¹ In zijn brief van 10 juli 2007 aan de Tweede Kamer gaat het kabinet in op deze kritiek. De essentie van het argument van het kabinet is dat de kritiek voornamelijk wordt ingegeven door een ander beeld van hetgeen de persoonsgerichte aanpak inhoudt dan werkelijk het geval is en waaraan op dit moment praktische behoefte bestaat. Het kabinet geeft aan dat van “stalking”, zoals het verwijt van critici luidde, in de praktijk geen sprake is noch dat er behoefte bestaat een dergelijke zware variant in te zetten. Daarom is volgens het kabinet geen behoefte aan een specifieke(re) wettelijke basis. Hierbij speelt volgens het kabinet mee dat de bevoegdheden van de betrokken overheden de laatste jaren steeds verder zijn en worden uitgebreid teneinde in een vroeger stadium tegen een met terrorisme in verband te brengen persoon op te treden. Hierbij noemt het kabinet de strafprocesrechtelijke wijzigingen voortvloeiend uit de Wet ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven en de bevoegdheden genoemd in het wetsvoorstel bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid. Deze bevoegdheden maken dat nu nog maar zeer zelden gebruik gemaakt wordt van de persoonsgerichte aanpak en dat waar deze wordt ingezet een “lichte” variant wordt gekozen. De bestaande praktijk acht het kabinet daarom verenigbaar met de eisen die hieraan door Grondwet en mensenrechtenverdragen worden gesteld. De Commissie constateert dat verscheidene respondenten in gesprek met de Commissie hun zorg hebben geuit over de vraag of het begrip persoonsgericht verstoren voldoende wettelijke basis heeft. De Commissie attendeert er tot slot op dat tot op heden tweemaal door de rechter in kort geding uitspraak is gedaan naar aanleiding van verstoringmaatregelen.⁶² In het eerste geval achtte de rechter de

⁶¹ Zie b.v. de Groningse oratie van Prof. Brouwer uit 2006 “Vigilat ut quiescant”.

⁶² LJN: AU7314, Rechtbank Amsterdam, 328230 / KG 05-2159 AB en LJN: AV4173, Rechtbank Amsterdam, 335612 / KG 06-282 SR.

maatregelen onrechtmatig, aangezien voortzetting hiervan, gelet op de omstandigheden “buitenproportioneel” zou zijn. In het tweede geval concludeerde de rechter dat “de gemeente in redelijkheid heeft kunnen concluderen dat het vooralsnog noodzakelijk is om preventieve maatregelen tegen eiser te nemen”.

2.3.6.3 *Verwachte effectiviteit*

Doel van het verstoren is om de betrokkene duidelijk te maken dat hij gedurende die inzet onderwerp is van preventief overheidsoptreden. Hiermee wordt beoogd te voorkomen dat deze persoon een bruikbare partner kan zijn in terroristische activiteiten. In de brief aan de Tweede Kamer deelt het kabinet mee dat een maatregel, vanaf het moment dat deze wordt ingezet, permanent wordt gemonitord en periodiek (tweewekelijks) wordt geëvalueerd. Aan de hand hiervan wordt een dossier gevormd, waarbij voortdurend onder meer de effectiviteit en subsidiariteit van de maatregel worden beoordeeld. Zo kan tijdig worden besloten een andere maatregel in te zetten indien een maatregel niet (meer) effectief is of indien met een lichtere maatregel kan worden volstaan dan wel de maatregel kan worden beëindigd.

2.3.7 De sanctieregelingen

2.3.7.1 *Doel en strekking*

Op 28 september 2001 nam de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (VN) een resolutie aan waarbij alle leden van de VN werden opgeroepen het terrorisme en de financiering daarvan uit alle macht te bestrijden, in het bijzonder door bevrozingen van de tegoeden van personen en entiteiten die terroristische daden plegen of proberen te plegen. De resolutie laat de identificatie van deze personen en entiteiten ter beoordeling van de staten. Aan de resolutie wordt zowel op VN-, EU- als op nationaal niveau uitvoering gegeven. Binnen de Europese Unie zijn op dit moment enkele rechtsinstrumenten – twee verordeningen en één gemeenschappelijk standpunt – van kracht die primair beogen de financiering van terrorisme tegen te gaan.⁶³

⁶³ Verordening 2580/2001 van 27 december 2001 inzake specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen het terrorisme, PbEG 2001, L 344/70, Gemeenschappelijk standpunt 2001/931/GBVB van 27 december 2001 betreffende de toepassing van specifieke maatregelen ter bestrijding van het terrorisme, PbEG 2001, L344/93 en Verordening 881/2002 van 27 mei 2002 tot vaststelling van bepaalde specifieke beperkende maatregelen tegen sommige personen en entiteiten die banden hebben met Osama bin Laden, het Al-Qa’ida-netwerk en de Taliban, en tot intrekking van verordening (EG) nr. 467/2001 van de Raad tot instelling van een verbod op de uitvoer van bepaalde goederen en diensten naar Afghanistan, tot versterking van het verbod op vluchten en verlenging van de bevrozing van tegoeden en andere financiële middelen ten aanzien van de Taliban en Afghanistan, PbEG 2002, L 139/9.

Aan elk van deze rechtsinstrumenten is een lijst gekoppeld waarin natuurlijke personen, groepen en entiteiten worden aangewezen die bij terrorisme betrokken zijn. Deze lijsten worden periodiek bijgewerkt.

Artikel 2 lid 2 van de Sanctiewet geeft de Minister van Buitenlandse Zaken (in overeenstemming met de Minister die het aangaat) de bevoegdheid een ministeriële regeling vast te stellen ter uitvoering van internationale verplichtingen. De Sanctieregeling terrorisme en de Sanctieregeling Osama bin Laden, Al-Qaïda en Taliban 2002 hebben tot doel de verplichtingen die voortvloeien uit de Europese regelgeving uit te voeren.

2.3.7.2 *Legitimiteit*

De sanctielijsten zijn tot op heden vooral problematisch gebleken uit het oogpunt van de complexe en onvolledige rechtsbescherming. Voor de vraag naar de vormgeving en inhoud van de rechtsbescherming is het nodig om onderscheid te maken tussen de verschillende lijsten. De samenstelling van de lijst op het niveau van de VN geschiedt door een speciaal daartoe aangewezen comité dat bestaat uit vertegenwoordigers van de leden van de Veiligheidsraad. Dit comité beslist over voorstellen tot plaatsing zoals die worden aangedragen door lidstaten. Volgens de meest recente, aangescherpte procedureregels dienen deze verzoeken te worden gemotiveerd (door gebruikmaking van een daartoe bestemd formulier). Nadat tot plaatsing op de lijst is besloten, wordt het land waar de genoemde persoon of organisatie vandaan komt, ingelicht en verzocht die persoon of organisatie op de hoogte te stellen. Het schrappen van namen van de lijst is mogelijk. Tot voor kort was de desbetreffende persoon of organisatie daarbij geheel afhankelijk van het initiatief van zijn of haar lidstaat. Onlangs is de mogelijkheid gecreëerd om bij het focal-point van het Secretariaat-Generaal van de VN rechtstreeks een verzoek tot de-listing in te dienen. De uiteindelijke beslissing daarover ligt in handen van het comité. Van een rechterlijke procedure is derhalve geen sprake.

De bevoegdheid tot het vaststellen van de EU-sanctielijst is toegewezen aan de Raad. Binnen de EU-sanctielijst wordt een onderscheid gemaakt tussen exogene en endogene terroristen. De personen en organisaties uit de laatste groep zijn met een asterisk bij hun naam weergegeven. Zij hebben hun wortels en belangrijkste activiteiten binnen de EU in tegenstelling tot exogene personen en organisaties. Dit onderscheid is relevant omdat alleen de exogene personen en organisaties op de EU-lijst worden getroffen door een Europese bevroeringsmaatregel. Met betrekking tot endogene terroristen vindt de feitelijke bevroering van tegoeden plaats via het nationale recht, als gevolg waarvan de rechtsbescherming zich ook in beginsel voor de nationale rechter afspeelt. De nationale rechter kan via een prejudiciële

vraag het oordeel van het Hof van Justitie EG vragen over de rechtmatigheid van de plaatsing. Exogene personen en organisaties kunnen zich tot het Gerecht in Eerste Aanleg wenden op de voet van art. 230 EG-verdrag.

In september 2008 heeft het Hof van Justitie EG met de uitspraak in de zaak Kadi en Al Barakaat de rechtsbescherming binnen de EU in relatie tot bevroezingszaken op basis van de VN-lijsten verder aangescherpt. Het Hof oordeelde dat de EU-bevroezingsverordeningen in overeenstemming dienden te zijn met communautaire grondrechten. Dit was volgens het Hof niet het geval in de zaak Kadi en Al Barakaat. Volgens het Hof waren de rechten van de verdediging (in het bijzonder het recht te worden gehoord en het recht op effectieve rechterlijke toetsing) alsook het recht op eigendom geschonden. Het Hof achtte zich niet bevoegd tot toetsing van het VN besluit tot listing, maar wel tot toetsing van de Raadsverordening die daaraan uitvoering geeft. De Europese Commissie heeft naar aanleiding van het arrest een aanvang gemaakt met consultaties over haar voorstel voor een nieuwe (post-Kadi) verordening ten behoeve van de VN-lijsten. Probleem blijft echter dat de door het Hof genoemde tekortkomingen inherent zijn aan het VN-systeem en uitsluitend in VN-kader structureel opgelost kunnen worden. VN-lidstaten blijven namelijk gehouden aan de uitvoering van resoluties van de Veiligheidsraad, wat een spanningsveld kan opleveren met effectieve rechtsbescherming op EU-niveau.

Wat de rechtsbescherming op nationaal niveau betreft wordt aan de betrokkene aan wie een bevroezingsmaatregel wordt opgelegd een kennisgeving van de Minister van Buitenlandse Zaken gegeven. In de kennisgeving wordt verwezen naar de Sanctieregeling terrorisme 2007 en naar de toepassing van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) op de nationale bevroezingsprocedure, hetgeen een gang naar de bestuursrechter mogelijk maakt.

2.3.7.3 *Verwachte effectiviteit*

Bij de totstandkoming van de sanctieregelingen deed het kabinet geen uitspraak over de verwachte effectiviteit van de regelingen.

3

Samenhang

3.1 Inleiding

Het pakket aan antiterrorismemaatregelen in Nederland omvat, zo laat de schets in hoofdstuk 2 zien, diverse wetten en verschillende beleidsmaatregelen. Dit pakket is niet in één keer ontwikkeld, maar is stapsgewijs tot stand gekomen. Grosso modo kan men stellen dat de aandacht aanvankelijk is uitgegaan naar strafrechtelijke voorzieningen. In een later stadium heeft de rol van de bestuurlijke handhaving en – in het verlengde daarvan – het bestuursrecht aandacht gekregen. Wanneer men mede acht slaat op het wetsvoorstel bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid, kan men stellen dat sprake is van een samenstel én een samenspel van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke wetgeving, in combinatie met een veelheid aan beleidsmaatregelen.

De achtergrond van de opdracht aan de Commissie is in het bijzonder ingegeven door een behoefte aan beoordeling van de genomen maatregelen in onderlinge samenhang en in Europese en internationale context. De Commissie is verzocht te adviseren over de wijze waarop eventuele dwarsverbanden tussen de verschillende uitkomsten van deelevaluatieonderzoeken in beeld kunnen worden gebracht, alsmede om aandachtspunten ten behoeve van de standpuntbepaling van het kabinet over de uitkomsten van de geplande evaluaties. De Commissie meent het verzoek om dwarsverbanden in beeld te brengen als volgt te kunnen opvatten. Het is de Commissie gebleken dat er een zeer groot aantal dwarsverbanden bestaat, zowel op het niveau van de wetgeving en beleid als op het niveau van de uitvoering. Het gaat er niet zozeer om alle mogelijke dwarsverbanden tussen de verschillende onderdelen van het pakket aan antiterrorismemaatregelen aan het licht te brengen. Centraal staat de vraag welke dwarsverbanden de aandacht verdienen bij evaluatieonderzoek. De bevindingen komen voort uit gesprekken met respondenten en bestudering van de relevante Kamerstukken.

3.2 Samenhang tussen de strafrechtelijke onderdelen

De strafrechtelijke antiterrorismewetgeving is in feite in twee stappen tot stand gekomen. Eerst een aanpassing en verruiming van bestaande strafbaarstellingen (de Wet terroristische misdrijven), vervolgens een verruiming van de strafvorderlijke bevoegdheden (de Wet ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven). Blijkens de toelichting daarop is de Wet terroristische misdrij-

ven niet tot stand gebracht met het oog op de verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging.⁶⁴ Dit neemt niet weg dat de verhoging van strafmaxima en de verruiming van strafrechtelijke aansprakelijkheid in de voorfase feitelijk wel een dergelijke verruiming tot gevolg heeft. Immers, hoe eerder er strafrechtelijke aansprakelijkheid ontstaat, hoe eerder ook strafvorderlijke bevoegdheden kunnen worden ingezet. De mogelijkheden voor strafvorderlijke optreden zijn nog verder verruimd door de aanpassingen ten gevolge van de Wet ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven. Daardoor kunnen bijzondere opsporingsbevoegdheden reeds worden ingezet indien er “aanwijzingen” bestaan. Daarmee wordt afgeweken van het gebruikelijke criterium dat sprake moet zijn van een redelijk vermoeden van schuld aan enig strafbaar feit. Het gevolg hiervan is een zekere cumulatie: de mogelijkheden van overheidsoptreden worden vergroot door én materieelrechtelijke wijzigingen én door formeelrechtelijke aanpassingen. Dit wordt ook wel aangeduid als een multipliereffect.

Een bezwaar dat tegen de vorengenoemde cumulatie vooral vanuit de wetenschap is ingebracht, is de omstandigheid dat de mogelijkheden om bepaalde bevoegdheden in het kader van terroristische misdrijven aan te wenden, aan weinig beperkingen onderhevig zijn. Er is, mede gelet op de ruime reikwijdte van de relevante strafbaarstellingen, weinig voor nodig om de strafvorderlijke “drempel” te halen die nodig is voor optreden. In het verlengde hiervan liggen vragen naar de verhouding tot grondrechten en fundamentele rechten, zoals het recht op privacy. Is voldoende helder afgebakend in welke gevallen ingrijpende bevoegdheden zoals tappen en stelselmatig observeren kunnen worden ingezet? Bij de totstandkoming van de wetgeving zijn vragen van deze strekking aan de orde geweest. De wetgever heeft hierin geen beletsel gezien voor de aanvaarding van de wet. Dat neemt naar het oordeel van de Commissie niet weg dat het zinvol is in toekomstig evaluatieonderzoek systematisch aandacht te besteden aan de wijze waarop in de praktijk strafrechtelijk wordt opgetreden tegen (vermeende) terroristische gedragingen. Daarbij zou moeten worden onderzocht in hoeverre de vorenvermelde verruiming op materieel- en formeelrechtelijk vlak tezamen voor de mogelijkheid van strafrechtelijk optreden noodzakelijk zijn geweest (in hoeverre zou optreden op grond van de “oude” wetgeving niet mogelijk zijn geweest?). Voorts zou aandacht moeten worden besteed aan, wat men zou kunnen noemen, de foutmarge van het strafrechtelijk optreden tegen (vermeende) terroristische gedragin-

⁶⁴ Kamerstukken II 2001/02, 28 463, B, p. 3-4, Kamerstukken II 2001/02, 28 463, nr. 3, p. 2-3, Kamerstukken II 2002/03, 28 463, nr. 6, p. 8, Kamerstukken I 2003/04, 28 463, C, p. 3 en Handelingen I 2003/04, p. 1763.

gen. Hoe vaak blijkt dat voor optreden achteraf bezien geen toereikende grond heeft bestaan? In hoeverre zijn de “nieuwe” bevoegdheden daaraan debet? Dergelijk evaluatieonderzoek draagt bij aan het verschaffen van een empirisch gestaafd fundament voor een hernieuwde beoordeling van de wijze waarop thans, mede gelet op de samenhang tussen de materieelrechtelijke en formeelrechtelijke aspecten van de strafrechtelijke antiterroriswetgeving, de bevoegdheden voor strafrechtelijk optreden zijn belegd en afgebakend.

3.3 Samenhang tussen strafrecht en bestuursrecht / bestuurlijk optreden

Bij de samenhang tussen strafrecht en bestuursrecht / bestuurlijk optreden gaat het om al die gevallen waarin naast of in plaats van strafrechtelijk optreden ook enigerlei vorm van handhaving door een bestuursorgaan mogelijk is. Daaronder verstaat de Commissie hier mede het optreden van de politie buiten de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Niet-strafrechtelijke vormen van optreden tegen terrorisme die thans reeds op lokaal niveau plaatsvinden, zijn het treffen van “zachte maatregelen” door het lokale bestuur en de politie, zoals het werk van de buurtregisseur of wijkagent, en verstoringsacties op lokaal niveau. In de nabije toekomst komt daarbij het optreden van de Minister van BZK op grond van de Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid, mits de Eerste Kamer instemt met het wetsvoorstel. Voorts kan hier ook de rol van het vreemdelingenrecht worden genoemd. Het komt voor dat met het oog op het weren van personen die (mogelijk) in relatie staan tot terroristische activiteiten, wordt overgegaan tot het weigeren van toegang, toelating, (voortgezet) verblijf of het verplichten van terugkeer naar het land van herkomst.

De Commissie constateert dat bij de totstandkoming van de strafrechtelijke wetgeving geen aandacht is besteed aan de mogelijkheden die het bestuursrecht en de bestuurlijke handhavingspraktijk bieden op het vlak van terrorismebestrijding. Uit de gesprekken met respondenten is de Commissie gebleken dat in elk geval nog in 2004 wel binnen het ministerie van Justitie grondig werd nagegaan of het strafrechtelijke en strafvorderlijke instrumentarium met het oog op de bestrijding van terrorisme nog leemten vertoonde die zouden moeten worden gedicht, maar dat geen bestuursrechtelijke maatregelen werden overwogen. De Directie Wetgeving van dat ministerie heeft, naar aanleiding van een groot Kamerdebat over de aanslagen in Madrid en terrorismebestrijding in Nederland, in het voorjaar van 2004 de interne nota “Doorlichting wetgeving met het oog op een

adequate terrorismebestrijding” opgesteld. De uiteindelijke versie van deze nota is in juni 2004 aan de Minister van Justitie aangeboden. De nota voorziet onder andere in een overzicht en brede analyse van het wetgevingsinstrumentarium.

Bij de totstandkoming van het pakket aan antiterrorismemaatregelen is, zo volgt uit het vorenstaande, de nadruk aanvankelijk relatief eenzijdig op strafwetgeving gelegd. Naderhand is meer aandacht uitgegaan naar de hiervoor genoemde vorm van bestuurlijk optreden. Dit gegeven betekent volgens respondenten overigens niet dat de op dit vlak genomen maatregelen onnodig zijn. Het heeft wel tot gevolg gehad dat op het bestuurlijk terrein nu sprake lijkt van een inhaalslag. Het treffen van “zachte” maatregelen en de verstoringsacties berusten niet op daartoe strekkende wetgeving. Het wetsvoorstel bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid is het eerste legislatieve initiatief waarin bestuursrechtelijke bevoegdheden in het leven worden geroepen specifiek met het oog op de bestrijding van terrorisme.

De respondenten oordeelden dat over het geheel genomen voldoende bevoegdheden bestaan om te kunnen optreden tegen terrorisme. Wel wordt door verschillende respondenten aangegeven dat in de uitvoeringspraktijk een op terrorismebestrijding toegesneden bestuursrechtelijk instrumentarium wordt gemist als aanvulling op, als vervolg op of als alternatief voor strafrechtelijke handhaving. Van een aanvulling is sprake daar waar het bestuursrechtelijke optreden betrekking heeft op gedragingen die niet, nog niet of niet meer tot strafrechtelijke handhaving kunnen leiden. Van een vervolg is sprake in geval reeds strafrechtelijke handhavingsmiddelen zijn aangewend maar deze niet verder kunnen worden voortgezet, terwijl de inzet van handhavingsmiddelen wel wenselijk wordt geacht. Van een alternatief is sprake indien bestuursrechtelijk optreden meer geschikt wordt geacht dan strafrechtelijke handhaving.

Het aanhangige wetsvoorstel bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid voorziet in bevoegdheden voor de Minister van BZK ten aanzien van de bewegingsvrijheid van personen. Deze bevoegdheden beogen optreden mogelijk te maken in gevallen waarin strafrechtelijke handhaving niet, nog niet of niet meer mogelijk is. Het is evenwel lastig om grip te krijgen op het “gat” dat hier kennelijk tussen het strafrecht en bestuursrecht wordt gezien. Het kabinet geeft in de memorie van toelichting een aantal voorbeelden maar desondanks blijkt niet klip en klaar wanneer een individu in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten op een manier dat wel bewegingsbeperkende maatregelen worden opgelegd, terwijl een strafrechtelijke aanpak niet mogelijk is. Het is van belang te constateren dat, na

aanvaarding van dit wetsvoorstel, zich betrekkelijk eenvoudig de situatie kan voordoen waarin zowel de bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid kunnen worden genomen als strafrechtelijk optreden mogelijk is, zonder dat op enigerlei wijze richtsnoeren worden verstrekt voor welke vorm van handhaving in welke situatie zou moeten worden gekozen.

Voorts stelt de Commissie vast dat niet alle respondenten hetzelfde denken over de vraag of de verschillende bevoegdheden op het juiste niveau zijn of worden belegd. Zo betogen sommige respondenten dat het totaalpakket aan mogelijke maatregelen (opsporing, verstoren, bestuurlijke maatregelen) op lokaal niveau (d.w.z. de driehoek) moet worden neergelegd zodat men in staat is om vloeiend een doorstart te maken van bestuurlijke maatregelen naar opsporing en andersom. Uit de Kamerstukken blijkt dat de bestuurlijke maatregelen op het Rijksniveau worden neergelegd opdat de uniformiteit bij de toepassing van de maatregelen zo veel mogelijk wordt gewaarborgd.

In het verlengde hiervan wijst de Commissie erop dat uit de gesprekken met de respondenten blijkt dat wisselend wordt gedacht over de vraag welke vorm van optreden in een bepaalde situatie als het meest effectief wordt beschouwd. Dat raakt vooral situaties waarin nog geen schadelijke handelingen dreigen, maar men veeleer nog vroeg in de voorfase van terroristische gedragingen verkeert. Te denken valt daarbij aan radicaliseringsprocessen. Naast waarschuwingen dat men geen overspannen verwachtingen moet hebben van de inzet van het strafrecht, heeft de Commissie in de gesprekken met respondenten als geluid opgevangen dat ook binnen de verschillende vormen van bestuurlijk optreden vooral aandacht zou moeten bestaan voor “zachte” maatregelen en niet zozeer voor (mogelijk stigmatiserende) maatregelen zoals verstoren.

De Commissie tekent bij het vorenstaande aan dat uit de gesprekken met respondenten niet blijkt dat zich thans in grote mate afstemmingsproblemen voordoen, al kan ook niet worden gesteld dat de uitvoeringspraktijk altijd vlekkeloos verloopt. Zo heeft de Commissie aan de gesprekken de indruk overgehouden dat er een zekere kloof bestaat tussen het centrale en decentrale bestuurlijke niveau, in die zin dat soms verschil van inzicht bestaat over de knelpunten en prioriteiten op beide niveaus. Dat kan leiden tot fricties en ook zorgen voor onvoldoende onderlinge aansluiting van maatregelen die op centraal en op decentraal niveau worden voorbereid en getroffen. Om deze redenen verdient de hier geschetste samenhang tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke mogelijkheden om op te treden tegen terroristische gedragingen aandacht van het kabinet bij vervolgstappen. Daarbij dient nader zicht te worden verkregen op de uitvoeringspraktijk, met bijzondere aandacht voor de coördinatie en de onderlinge afstemming tussen

het centrale en het decentrale niveau. Hoe wordt in de praktijk omgegaan met de keuze tussen de verschillende vormen van overheidsoptreden? In hoeverre ondervinden de betrokken partijen hierbij problemen? Liggen de problemen op het vlak van de bevoegdheden of eerder in de coördinatie, de afstemming en het delen van informatie? In hoeverre blijken aan de coördinatie en onderlinge afstemming informele afspraken of machtsposities ten grondslag te liggen? Hoe vaak komt het voor dat verschillende vormen van overheidsoptreden worden gecombineerd, welke combinatie worden daarbij gehanteerd en welke ervaringen zijn daarmee opgedaan?

3.4 Samenhang binnen het bestuurlijke domein

Hierboven is al gebleken dat binnen het bestuurlijke domein verschillende vormen van optreden in het kader van terrorismebestrijding mogelijk zijn. Om die reden is het van belang ook naar de samenhang binnen het bestuurlijke domein te kijken. De Commissie ziet hier twee (potentiële) spanningsvelden.

Allereerst betreft dat de verhouding tussen de verschillende mogelijkheden om tot verstoring over te gaan. Tot op heden is een aantal maal op lokaal niveau overgegaan tot verstoringsacties, onder verantwoordelijkheid van de burgemeester. Een andere wijze van verstoren kan in de nabije toekomst waarschijnlijk geschieden op grond van de Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid. Hoewel deze maatregelen niet zozeer worden gepresenteerd als verstoringsmaatregelen, hebben de bestuurlijke maatregelen wel het effect dat verstoring plaatsvindt van bepaalde gedragingen van (potentiële) terroristen. Dat betekent dat op twee niveaus verstoringsacties kunnen worden geïnitieerd, terwijl van onderlinge afstemming geen sprake hoeft te zijn. Lokale verstoringsacties geschieden onder verantwoordelijkheid van de burgemeester. Daarbij verdient de coördinatie bijzondere aandacht indien de betrokken persoon in verscheidene gemeenten actief is. Toepassing van de bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid is een bevoegdheid van de Minister van BZK. Van enige formele waarborg voor overleg of afstemming lijkt geen sprake. Ten aanzien van de bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid is op dit punt sprake van een expliciete keuze. In de wetsgeschiedenis van deze wet komt *expressis verbis* naar voren dat de burgemeester uitsluitend wordt geïnformeerd en niet geconsulteerd.⁶⁵ Met betrekking tot

⁶⁵ Kamerstukken II 2006/07, p. 47-2855: "De burgemeester wordt op de hoogte gebracht van het besluit tot het opleggen van de maatregel. Er wordt niet over onderhandeld, hij hoeft er geen toestemming voor te geven en hij hoeft niet te zeggen dat hij er geen bezwaar tegen heeft, maar hij wordt erover geïnformeerd."

lokale verstoringsactiviteiten geldt dat een duidelijk wettelijk kader ter normering van dergelijke acties ontbreekt. Daardoor is ook niet voorzien in uitdrukkelijk vastgelegde coördinatie- en afstemmingsrichtlijnen. Wel vindt in de praktijk coördinatie plaats vanuit de NCTb.

Een tweede spanningsveld dat kan worden geïdentificeerd, heeft betrekking op het type maatregelen waarvoor binnen het bestuurlijke domein kan worden gekozen. Grofweg bestaat de keuze tussen enerzijds het toepassen van “zachte” maatregelen en anderzijds het opzetten van een verstoringsactie, via het lokaal niveau dan wel via de toekomstige Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid. Ook hier kan worden geconstateerd dat duidelijke criteria ontbreken voor de keuze van het type maatregelen dat wordt ingezet, terwijl de keuze niet in één hand ligt. Hieraan kan nog worden toegevoegd dat, zoals reeds in de vorige paragraaf naar voren is gekomen, wisselend wordt gedacht over de vraag welke vorm van optreden in een bepaalde situatie als het meest effectief wordt beschouwd.

Het vorenstaande laat zich vertalen in enkele vragen die naar het oordeel van de Commissie in toekomstig evaluatieonderzoek aandacht behoeven. Deze vragen tonen gelijkenis met de vragen die zijn opgeworpen in relatie tot de samenhang tussen strafrecht en bestuursrecht/bestuurlijk optreden. Het gaat daarbij in het bijzonder om de vraag op welke wijze in voorkomende gevallen de coördinatie en onderlinge afstemming van de verschillende vormen van optreden hebben plaatsgevonden. In hoeverre hebben de betrokken partijen hierbij problemen ondervonden? In hoeverre blijken aan de coördinatie en onderlinge afstemming informele afspraken of machtsposities ten grondslag te liggen?

3.5 Samenhang tussen strafrechtelijk optreden en het optreden van inlichtingen- en veiligheidsdiensten

Tussen het werk van politie en justitie enerzijds en dat van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten anderzijds bestaat een duidelijk verschil in doelstelling. Tegelijkertijd is een overlap in werkzaamheden onvermijdelijk. Niet alleen geldt dat terroristische gedragingen voor deze diensten en het openbaar ministerie aanleiding vormen om op te treden, ook bestaat een zekere overlap in bevoegdheden. In de WIV2002 zijn namelijk bevoegdheden neergelegd die lijken op de bijzondere opsporingsbevoegdheden zoals in de wet ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven zijn opgenomen. Zo maakt artikel 20 WIV2002

de diensten bijvoorbeeld bevoegd tot het observeren en in het kader daarvan vastleggen van gegevens betreffende gedragingen van natuurlijke personen. Uit deze verwevenheid van bevoegdheden komt de kritiek voort, die ten tijde van de totstandkoming van de antiterrorismewetgeving is geuit, dat het werk van politie en justitie bij de bestrijding van terrorisme te veel naar inlichtingenwerk is opgeschoven. Het verschil in doelstelling, en daarmee ook in doelbinding, zou aldus op de helling staan. In de toelichting op het voorstel voor de Wet ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven wordt daarentegen naar voren gebracht dat een belangrijk verschil bestaat in de context waarbinnen deze bevoegdheden door deze diensten kunnen worden aangewend. In het geval van de AIVD (en de MIVD) zijn deze gericht op het onderzoek naar organisaties en personen die een gevaar vormen voor de democratische rechtsorde dan wel voor de veiligheid en andere gewichtige belangen van de staat. In het geval van politie en justitie zijn deze gericht op de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Hierbij staat voorop dat, daar waar mogelijk, door de verschillende diensten en het openbaar ministerie wordt samengewerkt en informatie wordt gedeeld. De Wet afgeschermd getuigen is een uitvloeisel van dit streven. Voor het operationele niveau is van belang de rol van de officier van justitie voor terrorismebestrijding, die is geplaatst bij het landelijke parket en functioneert als een liaison tussen de AIVD en het openbaar ministerie. Daarnaast is van belang op te merken dat het openbaar ministerie deelneemt in de CT-infobox.

Het vorenstaande laat zien dat een zekere overlap tussen het werk van politie en justitie enerzijds en dat van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten anderzijds door de wetgever is voorzien en niet bezwaarlijk is bevonden. Er zijn verschillende voorzieningen getroffen met het oog op de afstemming en coördinatie van werkzaamheden. Het gaat daarbij niet om “harde” criteria op grond waarvan kan worden bepaald welke instantie in welke situatie in actie behoort te komen. Veeleer staan onderling overleg en informatie-uitwisseling centraal. Uit gesprekken met respondenten is de Commissie gebleken dat zich bij de coördinatie en afstemming tussen de AIVD en het openbaar ministerie geen grote problemen lijken voor te doen. Respondenten blijken behoorlijk tevreden te zijn, niet omdat zich geen overlap kan voordoen, maar omdat meestal wel duidelijk is welke organisatie welke actie dient te nemen. Het gaat hier om een bevinding die is gebaseerd op de met respondenten gevoerde gesprekken en op het bezoek van de Commissie aan de CT-infobox. Uit de gesprekken met de AIVD blijkt voorts dat het belang van doelbinding bij de uitoefening van de werkzaamheden zeer zwaarwegend wordt geacht en zorgvuldig wordt bewaakt.

Juist vanwege de afhankelijkheid van afstemming, informatie-uitwisseling en doelbinding ligt het in de rede dat in toekomstig evaluatieonderzoek de relatie tussen het werk van enerzijds de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en anderzijds het openbaar ministerie voorwerp van nadere studie vormt. Op welke wijze wordt er samengewerkt? Welke criteria of gezichtspunten met betrekking tot coördinatie en samenwerking worden in de praktijk in acht genomen? Doen zich bij de samenwerking problemen of spanningen voor, en zo ja: waar bestaan deze uit? Op welke onderdelen is samenwerking mogelijk en hoe krijgt deze samenwerking vorm? Welke randvoorwaarden gelden voor een effectieve samenwerking en op welke wijze kan (continuering van) die samenwerking worden gewaarborgd?

3.6 Samenhang tussen bestuurlijk optreden en het optreden van inlichtingen- en veiligheidsdiensten

Het werk van inlichtingen- en veiligheidsdiensten kan niet alleen overlap vertonen met het werk van politie en justitie, maar heeft ook raakvlakken met activiteiten van bestuurlijke autoriteiten. In de gesprekken met de respondenten is naar voren gekomen dat vooral de burgemeesters van grote steden regelmatig rechtstreeks worden bijgepraat door de AIVD over zaken die spelen in hun gemeente. Het gaat dan bijvoorbeeld om informatie over personen die radicaliseren of bedrijven die om subsidie vragen voor – op het eerste gezicht legale – doelstellingen, terwijl deze personen of bedrijven in verband kunnen worden gebracht met (steun aan) terroristische activiteiten. Dit contact verloopt volgens respondenten met vallen en opstaan. Het belang van bronbescherming van de AIVD en de wens van burgemeesters om zoveel mogelijk bruikbare informatie te ontvangen en te kunnen gebruiken, komen – begrijpelijkerwijs – af en toe met elkaar in conflict. Het lokale bestuur ervaart gebrekkige en onvolledige informatievoorziening als probleem. Het is bestuurlijke autoriteiten in voorkomend geval niet altijd duidelijk welke informatie voorhanden is en tot op welke hoogte deze wordt gedeeld. Ook is voor bestuurlijke autoriteiten niet altijd helder wie in voorkomend geval verantwoordelijk is om actie te nemen. In het bijzonder in situaties waarin actie wordt gevraagd van de lokale driehoek, is actieve informatievoorziening vanuit de inlichtingendiensten een concrete wens. Voorts is het mogelijk – al heeft de Commissie geen kennis van concrete voorvallen – dat activiteiten die bestuurlijke autoriteiten ontplooiën, het werk van de AIVD doorkruisen. Overigens heeft de Commissie Holtslag in dit verband reeds aanbevelingen gedaan voor de

verstrekking van AIVD-informatie aan het bestuur.⁶⁶

Ook hier geldt dat het beeld dat de Commissie van de uitvoeringspraktijk heeft, slechts is gebaseerd op enkele gesprekken. Toekomstig evaluatieonderzoek vergt een nadere verkenning van dit terrein. De aandachtspunten voor evaluaties zijn dezelfde als voor de cumulatie tussen strafrecht en het optreden van inlichtingen- en veiligheidsdiensten: samenwerking, coördinatie en afstemmingscriteria.

3.7 Samenhang tussen nationale en internationale maatregelen

Het pakket aan antiterrorismemaatregelen kent ten dele een internationale achtergrond. Een deel van de wetgeving betreft de implementatie van internationale regelgeving, in het bijzonder van het Kaderbesluit inzake terrorismebestrijding. Deze internationale achtergrond is vanuit het perspectief van evaluatie op zichzelf niet van bijzonder belang (behoudens het geval dat er specifieke evaluaties naar de wijze van implementatie zouden volgen, maar het valt op dit moment niet te voorzien dat dergelijke evaluaties zullen worden geïnitieerd). Van groter belang is het samenspel tussen de nationale antiterrorismemaatregelen en de sancties die op internationaal niveau kunnen worden getroffen. Het gaat dan om bevestigingen op grond van de sanctielijsten van de Verenigde Naties en de Europese Unie (zie paragraaf 2.3.7.).

Op grond van de gesprekken die de Commissie heeft gevoerd, kan worden geconstateerd dat aan het bestaan van deze bevestigings sancties in de Nederlandse praktijk weinig aandacht lijkt te worden geschonken. Dat kan er niet mee te maken hebben dat vanuit Nederland nimmer het initiatief is genomen om personen op de sanctielijsten te plaatsen. Dergelijke initiatieven zijn namelijk wel degelijk ontplooid (onder andere Al Aqsa en Hofstadgroep). Niettemin lijkt bij het maken van keuzes over de wijze waarop van overheidszijde op terroristische gedragingen wordt gereageerd, de mogelijkheid van het plaatsen van personen op de sanctielijsten niet altijd in ogenschouw te worden genomen.

De Commissie heeft de indruk dat weinig aandacht voor de sanctielijsten bestaat. Het blokkeren van financiële middelen geldt als een aanvullend

⁶⁶ Rapport "Vaste Verbindingen II" van de werkgroep gegevensverstrekking – lokaal bestuur (2005).

middel om bij te dragen aan het voorkomen van terroristische activiteiten. Het bevroren zal het in elk geval bemoeilijken om die activiteiten te ontplooiën. Duidelijk mag zijn dat de personen en organisaties die op de sanctielijsten worden geplaatst zich in een niet al te benijdenswaardige positie bevinden. De sanctielijsten zijn tot op heden immers vooral problematisch gebleken uit het oogpunt van de complexe en onvolledige rechtsbescherming. Er is in dit opzicht een significant verschil met de checks and balances in het reguliere strafrecht. Wat daar verder ook van zij, het zou in de ogen van de Commissie zinvol zijn indien in toekomstig evaluatieonderzoek nader wordt onderzocht in hoeverre de mogelijkheid van de toepassing van financiële sancties een rol speelt bij de toepassing van nationale maatregelen. Berust dat verschil op onbekendheid? Op bezwaren jegens die financiële sancties? Of op andere gronden?

Samenhang tussen nationale en internationale maatregelen is voor een toekomstige integrale evaluatie eveneens van belang wanneer, bij grensoverschrijdend onderzoek, nationale bijzondere opsporingsbevoegdheden samenlopen met buitenlandse bijzondere opsporingsbevoegdheden. Ook hier kan een multipliereffect optreden. De Commissie verwijst onder meer naar de mogelijke cumulatie tussen Nederlandse en buitenlandse bevoegdheden bij de werkzaamheden van zogeheten Joint Investigation Teams. Daarbij verdient ook de rol van Europol en Eurojust nadere aandacht.

Ten slotte kan worden gewezen op de relatie tussen het vreemdelingenrecht en terrorismebestrijding. Soms kan het vreemdelingenrecht een oplossing bieden als het strafrecht en andere vormen van bestuursrecht geen oplossing bieden. Instrumenten die de overheid ter beschikking staan hebben betrekking op het weigeren van toegang, toelating, (voortgezet) verblijf of het verplichten van terugkeer naar het land van herkomst. Daarnaast kan het vreemdelingenrecht een vervolg zijn op een strafrechtelijk traject. Zo kan een veroordeling in Nederland of in het buitenland gevolgen hebben voor het verblijf in Nederland. De mensenrechtelijke component dient daarbij altijd in de overwegingen te worden meegenomen. Zo kan het refolementverbod van artikel 3 EVRM terugkeer naar het land van herkomst beletten. Bovendien is er, mede door tussenkomst van de CT-infobox, een relatie tussen het vreemdelingenrecht en de inlichtingenkolom. De internationale component speelt in dit geval vaak een rol. Wil men het verblijf van een persoon in Nederland eindigen, dan betekent dat automatisch dat de betrokkene naar een ander land moet vertrekken. De Commissie acht het daarom van belang bij toekomstige evaluaties te bezien hoe dit samenspel verloopt.

3.8 Samenhang tussen het Nederlandse recht en buitenlandse rechtsstelsels

De Commissie heeft zich georiënteerd op de vraag hoe de in Nederland getroffen maatregelen ter voorkoming en bestrijding van terrorisme zich verhouden tot de maatregelen die in andere rechtsstelsels, in het bijzonder in de ons omringende landen, zijn genomen. De Commissie wijst in dit verband onder andere op een recent document van de Europese Commissie waarin een vergelijkende analyse van de strafrechtelijke maatregelen in de lidstaten van de Europese Unie is opgenomen.⁶⁷ Hieruit blijkt dat in het materiële strafrecht in ieder geval belangrijke overeenkomsten zijn aan te wijzen. Dit houdt uiteraard verband met het feit dat op dit onderdeel harmonisatie heeft plaatsgevonden ingevolge het Kaderbesluit inzake terrorismebestrijding. Ook op het terrein van het strafprocesrecht zijn er duidelijke parallellen te trekken. De rol van het bestuursrecht is minder goed vergelijkbaar. In sommige landen wordt in sterkere mate dan in Nederland teruggevallen op maatregelen van bestuursrechtelijke aard, in andere landen lijken dergelijke maatregelen zo goed als geen rol te spelen.

Enkele respondenten hebben erop gewezen dat sommige landen op onderdelen verder lijken te zijn met de aanpak van terrorisme, bijvoorbeeld waar het gaat om de inzet van bestuursrechtelijke maatregelen in het Verenigd Koninkrijk. Tegelijkertijd is in de gesprekken met de respondenten als hoofdlijn naar voren gekomen dat het Nederlandse pakket aan antiterrorismemaatregelen als toereikend wordt beoordeeld, ook indien men dit beschouwt in samenhang met de mogelijkheden die buitenlandse rechtsstelsels bieden.

Vanzelfsprekend kan nader rechtsvergelijkend onderzoek nuttige en verdiepende informatie opleveren over de overeenkomsten en verschillen tussen het Nederlandse recht en buitenlandse rechtstelsels op het terrein van het voorkomen en bestrijden van terrorisme. Op grond van het eigen oriënterende onderzoek en de gesprekken met de respondenten stelt de Commissie echter vast dat hier geen dringend aandachtspunt voor evaluatieonderzoek ligt.

⁶⁷ Commission Staff Working Document 'Synthesis of the replies from the Member States to the Questionnaire on criminal law, administrative law/procedural law and fundamental rights in the fight against terrorism', SEC (2009)255. Zie ook de replies to the questionnaire on terrorism legislation van eurojust n.a.v. de tactical meeting on terrorism in Den Haag (10 en 11 april 2008).

3.9 Synthese: algemene aandachtspunten voor toekomstig evaluatieonderzoek

De vorenstaande uiteenzetting over de samenhang binnen het pakket aan antiterrorismemaatregelen kan in enkele hoofdlijnen worden samengevat. Dit pakket aan antiterrorismemaatregelen bestaat allereerst uit een veelheid van wetgeving. Binnen die wetgeving is sprake van overlap. Die overlap komt allereerst tot uitdrukking in de cumulatie van materieelrechtelijke en formeelrechtelijke wijzigingen. Voorts gaat het om overlap in die zin dat de bevoegdheden op de verschillende rechtsgebieden zodanig zijn afgebakend dat bepaalde terroristische gedragingen kunnen leiden tot optreden door politie en justitie, door bestuurlijke autoriteiten en door inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Naast deze vormen van overlap kunnen ook zekere leemtes worden aangeduid. Een leemte betreft allereerst een wettelijke normering van verstoringsacties op lokaal niveau. Een andere leemte houdt verband met het grotendeels ontbreken van richtsnoeren die gericht zijn op de coördinatie en onderlinge afstemming van de verschillende wijzen waarop de overheid kan optreden tegen terroristische gedragingen. In het verlengde hiervan kan worden geconstateerd dat zich ook binnen de uitvoeringspraktijk vooralsnog geen (informeel) afstemmingskader heeft uitgekristalliseerd voor de verschillende vormen van overheidsoptreden, behoudens de situaties waarin direct handelend moet worden opgetreden en aan de Minister van Justitie doorzettingsmacht toekomt. Daarbij is van belang dat de geschiktheid en effectiviteit van maatregelen wisselend worden gepercipieerd. Ook is men niet in alle situaties bereid om vertrouwelijke of gevoelige informatie te delen, waardoor discussies kunnen ontstaan wie verantwoordelijk is om in een bepaalde situatie op te treden. Tot slot merkt de Commissie op dat aan de mogelijkheid om op internationaal niveau bevroerings sancties toe te passen in de Nederlandse praktijk weinig aandacht lijkt te worden geschonken, ook al gaat het hier om een aanvullend, zij het omstreden middel om terrorisme tegen te gaan.

Het is naar het oordeel van de Commissie van groot belang dat bij toekomstige evaluaties niet alleen aandacht wordt geschonken aan de zelfstandige onderdelen van dit pakket, maar juist ook aan de dwarsverbanden die binnen dat pakket bestaan. In de vorenstaande paragrafen zijn de nodige suggesties gedaan voor vragen die bij toekomstig evaluatieonderzoek kunnen worden betrokken. De Commissie, deze vragen enigszins veralgemeniserend, komt tot de volgende opsomming:

- Zijn er maatregelen, anders dan de te evalueren maatregelen, die betrekking (kunnen) hebben op dezelfde gedraging?

- Zijn er soortgelijke maatregelen die betrekking hebben op onderscheiden actoren?
- Zo ja, wie zijn daarvoor de verantwoordelijke autoriteiten?
- Hoe verloopt de coördinatie tussen de betrokken actoren? Is er sprake van een goede samenwerking?
- Wanneer wordt gekozen voor de toepassing van welke maatregelen en op basis van welke criteria? Is dit ook in de uitvoering voldoende helder?
- Zijn de verschillende bevoegdheden – in de visie van de betrokken actoren – belegd op het juiste niveau?
- Welke rol speelt in de praktijk de mogelijkheid van financiële sancties? Dient die rol groter te worden of juist niet?

De Commissie hecht eraan toe te voegen bij de uitvoering van toekomstig evaluatieonderzoek waarin deze vragen centraal staan, bijzondere aandacht te schenken aan de CT-infobox. De CT-infobox is, zo kan de Commissie constateren op basis van de interviews alsmede op grond van een werkbezoek bij de AIVD, een belangrijk en nuttig middel in de samenwerking tussen verschillende spelers op het veld. De CT-infobox faciliteert die samenwerking door middel van mogelijkheden tot snelle informatie-uitwisseling en door het realiseren en instandhouden van korte communicatielijnen. De Commissie heeft de indruk dat door het functioneren van de CT-infobox in de praktijk veel afstemmingsproblemen worden voorkomen. Het ligt voor de hand dat deze voorlopige bevinding wordt geverifieerd in toekomstig evaluatieonderzoek.

4

De legitimiteit van het geheel aan maatregelen

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 is geïnventariseerd op welke wijze de verschillende onderdelen van het pakket aan antiterrorismemaatregelen met elkaar samenhangen en in hoeverre die samenhang – op enigerlei wijze – aandacht behoeft in evaluatieonderzoek. De aldaar geformuleerde aandachtspunten zijn evenwel niet de enige aandachtspunten die relevant zijn voor de evaluatie van het pakket aan antiterrorismemaatregelen. Naast specifieke aandacht voor de samenhang binnen dat pakket dient naar het oordeel van de Commissie in meer algemene zin aandacht te worden geschonken aan de legitimiteit en de effectiviteit van het pakket aan antiterrorismemaatregelen. In dit hoofdstuk komt aan de orde op welke wijze evaluatieonderzoek naar die legitimiteit mogelijk is.

Wanneer het gaat om legitimiteit van wetgeving en beleid wordt daar gewoonlijk onder verstaan: de conformiteit met het geschreven en ongeschreven recht alsmede de maatschappelijke aanvaardbaarheid van die wetgeving en dat beleid. Criteria die worden aangelegd teneinde een oordeel te vormen over legitimiteit, hebben veelal betrekking op: de borging van doelbinding, de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit, de verhouding tot fundamentele rechten en beginselen, de wijze waarop verantwoording omtrent de toepassing wordt afgelegd, vormen van rechterlijke controle alsmede het publieke vertrouwen in het optreden van de overheid. Deze invulling en uitwerking van het begrip legitimiteit neemt de Commissie tot uitgangspunt. Tegelijkertijd wijst de Commissie erop dat de genoemde criteria een zekere abstractiegraad hebben. De hier genoemde criteria behoeven enige nadere uitwerking, wil men deze kunnen operationaliseren in het kader van evaluatieonderzoek. In dit hoofdstuk beoogt de Commissie te voorzien in die uitwerking door een aantal aandachtspunten te benoemen en te beschrijven dat dienstig kan zijn bij evaluatieonderzoek. Deze aandachtspunten sluiten aan op de gebruikelijke criteria voor de beoordeling van legitimiteit van wetgeving en beleid. De nadruk wordt hier gelegd op die aspecten die ofwel op basis van de lezing van de relevante Kamerstukken ofwel op basis van de door de Commissie gevoerde gesprekken, nopen tot alertheid. Het gaat daarbij om de volgende aandachtspunten: noodzakelijkheid van wetgeving en beleid; verhouding tot fundamentele rechten en beginselen (mede op basis van rechtspraak van het EHRM en nationale rechters); onderlinge samenhang van wetgeving en beleid; doelbinding; verantwoording omtrent toepassing; vertrouwen van de burger; draagvlak binnen uitvoeringsinstanties en wettelijke grondslag voor optreden.

4.2 Noodzakelijkheid van wetgeving / beleid

In hoofdstuk 2 is besproken waarom het kabinet de uitbreiding van antiterrorismemaatregelen noodzakelijk heeft geacht. Het kabinet geeft – kort gezegd – als reden dat de bijzonder ernstige aard van terrorisme noodzaakt om sterk de nadruk te leggen op het voorkomen van daadwerkelijke terroristische daden. Al in een vroegtijdig stadium dient het instrumentarium te kunnen worden ingezet opdat – om erger te voorkomen – elke concrete en serieuze voorbereiding van een ernstig terroristisch misdrijf kan worden tegengegaan. De noodzaak voor de hieruit voortvloeiende wetwijzigingen wordt gevonden in allereerst de gebeurtenissen van 11 september 2001 in de VS, en nadien ook de aanslagen in Madrid en Londen en terroristische gebeurtenissen in ons land zoals de moord op Theo van Gogh. Tezamen geeft dit een dreigingsbeeld dat naar het oordeel van het kabinet ook in Nederland om forse maatregelen vraagt.

Uit de parlementaire stukken blijkt dat over het hierboven geschetste dreigingsbeeld en de daarmee samenhangende noodzaak geen fundamentele discussie is gevoerd. Dat kan erop duiden dat er weinig verschil inzicht heeft bestaan over de juistheid van dat dreigingsbeeld. Het kan er ook verband mee houden dat zo kort na de genoemde aanslagen onvoldoende gelegenheid is geweest om een nadere uitwerking te geven aan het dreigingsbeeld en de implicaties daarvan voor Nederland. In de toelichende stukken is daarom vooral het accent gelegd op het zwaarwegende maatschappelijke belang dat maatregelen worden getroffen die van nut kunnen zijn indien zich – op enigerlei moment – een dreiging van een terroristische aanslag voordoet.⁶⁸

Hoezeer de Commissie vanzelfsprekend het belang van het voorkomen van terroristische aanslagen onderschrijft, is zij van oordeel dat het passend is bij een onderzoek naar de legitimiteit van het huidige pakket aan antiterrorismemaatregelen aandacht te besteden aan het (actuele) dreigingsbeeld en de daarmee samenhangende noodzaak van die maatregelen. Dat vloeit niet alleen voort uit de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit. Ook moet worden gewezen op de verplichting van het EVRM om nut en noodzaak van maatregelen die de fundamentele mensenrechten van de burger raken, af te wegen. Immers, verschillende verdragsbepalingen, zoals het recht op

⁶⁸ Vgl. bijvoorbeeld Kamerstukken II 2006/07, 30 164, D, p. 21: “Het kabinet ziet hier een rechtstreeks verband met zijn verantwoordelijkheid om burgers zo goed mogelijk te beschermen tegen terroristische aanslagen. Het zou nalatig zijn als binnen het domein van terrorismebestrijding gekozen zou worden voor een lijn die ervan uitgaat dat elke verruiming zou moeten worden onderbouwd door empirische gegevens.”

privacy, vergen niet alleen dat een maatregel waarmee een inbreuk wordt gemaakt op een verdragsrecht bij wet is voorzien en voldoende concreet genormeerd is, maar ook dat deze inbreuk noodzakelijk is in een democratische samenleving.

De Commissie tekent hierbij aan dat in evaluatieonderzoek niet zozeer zou moeten worden gekeken naar het dreigingsbeeld ten tijde van de totstandkoming van het pakket aan antiterrorismemaatregelen. Veeleer zou aandacht moeten worden geschonken aan de noodzaak van het laten voortbestaan van die maatregelen in het licht van alle kennis die is vergaard over het dreigingsbeeld in de afgelopen jaren en – voor zover mogelijk – de verwachtingen voor de nabije toekomst. Dit noopt volgens de Commissie tot periodieke evaluatie van antiterrorismemaatregelen. Naar het de Commissie voortkomt, is thans veel relevante informatie beschikbaar. De NCTb stelt, mede om die reden, driemaandelijks het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN)⁶⁹ op. Daarnaast bestaat het Alerteringssysteem Terrorisbestrijding (ATb)⁷⁰ en het stelsel Bewaken en Beveiligen.⁷¹

Deze bronnen bieden in ieder geval aanknopingspunten voor een onderzoek naar het historische en actuele dreigingsbeeld. De Commissie sluit daarbij niet uit dat nader onderzoek gewenst is. Het DTN en het ATb zijn gebaseerd op vertrouwelijke informatie die – daardoor – niet eenvoudig verifieerbaar is. Dat kan belemmerend werken voor evaluatieonderzoek.

Kortom, de Commissie acht het in principe mogelijk en ook van belang dat evaluatieonderzoek periodiek plaatsvindt en dat daarin aandacht wordt besteed aan de noodzakelijkheid van (het ongewijzigd voortbestaan) van het pakket aan antiterrorismemaatregelen aan de hand van historische en actuele dreigingsanalyses.

⁶⁹ Het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland geeft de potentiële terroristische dreiging op Nederland als geheel weer. Het DTN wordt driemaandelijks door de NCTb omschreven en bepaald, teneinde politiek en bestuur - en in afgeleide zin de samenleving - te informeren over het samenstel van terrorismegerelateerde dreigingen voor Nederland en Nederlandse belangen in het buitenland.

⁷⁰ Dit systeem waardeert een terroristische dreiging op een stelsel van objecten, namelijk (vitale) bedrijfssectoren; op basis van dit systeem worden in geval van een terroristische dreiging deze sectoren gewaarschuwd en door hen beveiligingsmaatregelen genomen alsmede door de overheid.

⁷¹ Dit systeem waardeert een dreiging op een individueel object, dienst of persoon; op basis van dit systeem worden door de overheid concrete veiligheidsmaatregelen genomen.

4.3 Verhouding tot fundamentele rechten en beginselen

Het behoeft geen betoog dat voor de legitimiteit van het pakket aan antiterrorismemaatregelen van groot belang is dat deze maatregelen in overeenstemming zijn met de fundamentele rechten en beginselen. Deze conformiteit heeft in het wetgevingsproces ruim aandacht gekregen, in het bijzonder vanuit het perspectief van de door het EVRM gewaarborgde mensenrechten. Als voor de hand liggend vertrekpunt daarbij is genomen dat de mensenrechten enerzijds het bieden van toereikende bescherming van de bevolking tegen terroristische aanslagen inhouden (de zogeheten positieve verplichtingen van de overheid) en anderzijds paal en perk stellen aan de reikwijdte van bevoegdheden en maatregelen ter bescherming van de individuele vrijheidsrechten en het recht op een eerlijk proces.⁷²

Het feit dat door de regering ruim aandacht aan de fundamentele rechten en beginselen is geschonken, betekent niet dat er geen enkele discussie bestaat over de vraag of het pakket aan antiterrorismemaatregelen ook in alle opzichten in overeenstemming is met die rechten en beginselen. Het is niet aan deze Commissie om zich in dat debat te mengen. De Commissie acht het wel mogelijk en, vanuit het gezichtspunt van het vaststellen van de legitimiteit van dat pakket, ook van belang dat in evaluatieonderzoek aandacht wordt besteed aan de conformiteit met de fundamentele rechten en beginselen. De Commissie signaleert in dit verband dat uit recente rapportage van de Commissaris voor de Mensenrechten van de EU, Thomas Hammarberg - over zijn bezoek aan Nederland (21 tot 25 september 2008) - blijkt dat evaluatie van de antiterrorismemaatregelen ook in Nederland gewenst is, “in order to ensure that they fully comply with international human rights standards and principles”.⁷³ “To ensure” vat de Commissie daarbij zo op dat het niet alleen gaat om de toetsing in het wetgevingsproces, maar om een continue proces van het waarborgen van de conformiteit met de fundamentele rechten en beginselen. In bijlage 5 is een schema opgenomen waarin de bevoegdheden van de belangrijkste antiterrorisem-wetgeving in relatie wordt gebracht met de fundamentele rechten van het EVRM.

⁷² In aansluiting op dit perspectief beperkt ook de Commissie zich tot het EVRM en laat op dit punt de Grondwet buiten beschouwing.

⁷³ Report by the commissioner for human rights, mr Thomas Hammarberg, on his visit to the Netherlands, 21 to 25 september 2008.

In de memorie van antwoord bij de Wet ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven gaat het kabinet in op de door Kamerleden geuite gedachte dat wellicht niet de afzonderlijke maatregelen een gevaar zouden vormen voor de fundamentele vrijheden, maar dat het geheel van maatregelen ter bestrijding van terrorisme dit resultaat wel eens zou kunnen hebben.⁷⁴ Het kabinet betoogt dat dit argument minder begrijpelijk voorkomt. Immers als telkens per voorstel aan de uitgangspunten van noodzaak, effectiviteit en proportionaliteit wordt voldaan en als telkens in passende waarborgen is voorzien, lijkt het moeilijk voorstelbaar dat het geheel van voorstellen daaraan niet zou voldoen. De Commissie overweegt in dit verband allereerst dat de rechtspraak van het EHRM niet stilstaat. Daarnaast overweegt de Commissie dat niet valt uit te sluiten dat een cumulatie van niet tegelijk behandelde wetsvoorstellen – bovendien in de praktijk aangevuld met beleid – mogelijk op onderdelen wel in strijd met fundamentele vrijheden zou kunnen komen.

Het hier voorgestane evaluatieonderzoek kan allereerst geschieden door een systematische analyse van de rechtspraak van het EHRM zoals is gewezen na de totstandkoming van het pakket aan antiterrorismemaatregelen. Met deze rechtspraak kon immers bij die totstandkoming geen rekening worden gehouden, terwijl niet op voorhand uitgesloten is dat recente rechtspraak noopt tot heroverweging van onderdelen van dat pakket.

Voorts wijst de Commissie erop dat met enige regelmaat rapporten en verslagen worden gepubliceerd van personen of organisaties die zijn belast met onderzoek naar de verhouding tussen de mensenrechten en de wijze waarop wordt opgetreden tegen terrorisme. Voorbeelden hiervan zijn het eerder genoemde rapport van Commissaris Hammarberg en het recente rapport van het “Eminent Jurists Panel on Terrorism, Counter-terrorism and Human Rights” van de International Commission of Jurists.⁷⁵ In evaluatieonderzoek kan systematisch worden nagegaan welke gezichtspunten naar voren komen die relevant zijn voor wetgeving en beleid in Nederland. Hierbij kan worden gedacht aan de regeling van de afgeschermd getuige, de mogelijkheid van het langdurig onthouden van volledige inzage in het procesdossier alsmede de mogelijkheid van data-mining en profiling.

De resultaten van de hier genoemde vormen van evaluatieonderzoek zijn relevant voor de beoordeling van de legitimiteit van het pakket aan

⁷⁴ Kamerstukken II 2005/06, 29 743, C.

⁷⁵ <http://ejp.icj.org/IMG/EJP-Report.pdf>.

antiterrorismemaatregelen en een eventuele heroverweging van onderdelen daarvan. De Commissie merkt daarbij nog op dat, waar in het wetgevingsproces veelal aandacht is besteed aan de conformiteit van één maatregel of enkele maatregelen met de fundamentele rechten en beginselen, bij de beoordeling van de legitimiteit zoals die plaats kan vinden na afloop van evaluatieonderzoek, mede aandacht zou moeten worden geschonken aan de conformiteit van het pakket aan antiterrorismemaatregelen.

Tot slot kan nog gemeld worden dat het EHRM, blijkens het McCann-arrest⁷⁶ van het EHRM uit 1995, hoge eisen stelt aan eenheid van organisatie en bevelvoering bij de daadwerkelijke uitvoering van antiterrorismemaatregelen, althans waar deze de mogelijke toepassing van geweld meebrengen. Dit arrest heeft in Nederland onder meer de basis gevormd voor de hervorming van het stelsel van speciale eenheden en heeft geleid tot de oprichting van de Dienst Speciale Interventies (DSI).⁷⁷ In de gesprekken met respondenten kwam aan de orde dat daarnaast het recente Stockwell-onderzoek gezien kan worden als de nieuwe maatstaf waaraan eenheid van coördinatie en bevelvoering van de operationele diensten kan worden afgemeten.⁷⁸ In de praktijk wordt immers de slagvaardigheid van zowel het bestuur als de operationele diensten onder grote tijdsdruk op de proef gesteld. *The proof of the pudding is in the eating.* Evaluatie van praktijkervaring met betrekking tot het operationele optreden op basis van het pakket aan antiterrorismemaatregelen kan hierover meer helderheid verschaffen.

4.4 Onderlinge samenhang van wetgeving, beleid en uitvoering

In hoofdstuk 3 is de samenhang tussen de verschillende onderdelen van het pakket aan antiterrorismemaatregelen beschreven. Daarbij is inzicht verschaft in de vraag welke dwarsverbanden de aandacht bij evaluatieonderzoek verdienen. Met het oog daarop is in paragraaf 3.9. een opsomming gegeven van de voor dat onderzoek relevante vragen. Eén van die vragen strekt ertoe inzichtelijk te maken in hoeverre cumulatie of samenloop van maatregelen ten aanzien van dezelfde gedraging mogelijk is.

⁷⁶ <http://www.gibnet.com/texts/mccann.pdf>.

⁷⁷ www.justitie.nl/images/speciale%20eenheden%20oen%20DSI_9307_tcm34-96072.pdf.

⁷⁸ http://www.ipcc.gov.uk/index/pro81107_stockwell1.htm.

Deze cumulatie of samenloop heeft naar het oordeel van de Commissie (ook) betekenis voor de legitimiteit van het pakket aan antiterrorismemaatregelen. Indien één maatregel als reactie op een bepaalde gedraging passend is, is daarmee niet noodzakelijkerwijs gezegd dat ook een combinatie van verschillende maatregelen eveneens als passend moet worden aangemerkt.

De Commissie tekent hierbij aan dat het evaluatieonderzoek niet zelf de vraag naar de passendheid van de cumulatie of de samenloop van maatregelen hoeft te beantwoorden. Het gaat er veeleer om dat dergelijk onderzoek de benodigde feitelijke informatie over die cumulatie of samenloop verschaft. Deze kan dienstig zijn voor de beoordeling van de legitimiteit van het pakket aan antiterrorismemaatregelen en voor een eventuele heroverweging van onderdelen daarvan. Het spreekt voor zichzelf dat het daarbij ook van belang is dat voldoende zicht bestaat op de wijze waarop afstemming en coördinatie plaatsvinden. Daaruit zal immers blijken in hoeverre de mogelijkheid van cumulatie of samenloop zich in de praktijk ook daadwerkelijk voordoet.

Voorts zou in een breder verband aandacht moeten worden besteed aan de effecten van het naast elkaar bestaan van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke bevoegdheden ter voorkoming en bestrijding van terroristische activiteiten. De Commissie wijst er daarbij op dat in het eerder genoemde rapport van de Commissaris voor de Mensenrechten van de EU zorg werd geuit over het gebruik van het bestuursrecht ter bestrijding van terrorisme, “as this could lead to circumventing the fundamental safeguards offered by criminal law.” Evaluatieonderzoek kan aantonen op welke wijze beide type bevoegdheden naast elkaar bestaan en worden toegepast en tot welke knelpunten dit – niet alleen in de uitvoeringspraktijk, maar vooral ook bij de rechtsbescherming – leidt of kan leiden. Dergelijk onderzoek is van belang voor de beoordeling van de legitimiteit van het pakket aan antiterrorismemaatregelen en een eventuele heroverweging van onderdelen daarvan.

4.5 Doelbinding

Een algemene rechtsstatelijke eis is dat bevoegdheden alleen worden toegepast voor het doel waarvoor die bevoegdheden in het leven zijn geroepen. Dit wordt aangeduid als de eis van doelbinding of het verbod van détournement de pouvoir. Door de totstandkoming van het pakket aan antiterrorismemaatregelen beschikt de overheid thans over diverse bevoegdheden die specifiek in het leven zijn geroepen met het oog op het

voorkomen en het bestrijden van terroristische activiteiten. In het parlement is de zorg geuit dat die bevoegdheden ook zullen worden ingezet buiten het verband van terrorisme. Immers, hoe zeker is het dat bepaalde bevoegdheden, expliciet ten behoeve van terrorismebestrijding, ook daadwerkelijk uitsluitend ten behoeve van dit doel gebruikt zullen gaan worden? De bevoegdheden zijn immers vaker wel dan niet ingebed in het reguliere strafrechtelijk instrumentarium. De regering heeft zich in dit debat op het standpunt gesteld dat van overschrijding van doelbinding in de praktijk geen sprake zal zijn.⁷⁹

In evaluatieonderzoek kan betrekkelijk eenvoudig worden nagegaan in hoeverre deze doelbinding wordt nageleefd door systematisch te onderzoeken in welke gevallen toepassing is gegeven aan de bevoegdheden die voortvloeien uit het pakket aan antiterrorismemaatregelen. De Commissie beveelt dan ook aan dat dergelijk onderzoek wordt gedaan.

Tegelijkertijd signaleert de Commissie dat op onderdelen de beoogde doelen niet strikt zijn afgebakend tot het voorkomen en het bestrijden van terroristische activiteiten. Zo is de regeling van het horen van afgeschermden getuigen geïntroduceerd met het oog op terrorismegerelateerde strafzaken, terwijl de wet zich niet expliciet tot dat type zaken beperkt. Uit artikel 226m Sv blijkt dat deze wijze van het horen van getuigen kan geschieden in het belang van de staatsveiligheid. Daardoor is het denkbaar dat het horen van een afgeschermden getuige ook in een niet-terrorismegerelateerde zaak plaatsvindt. Mits dat is vereist door het belang van de staatsveiligheid, kan in een dergelijk geval niet worden gesproken van overschrijding van de doelbinding.

Voorts wijst de Commissie op de mogelijkheid van het vervolgen van activisten, demonstranten en stakers op grond van terroristische misdrijven. De tekst van het Kaderbesluit inzake terrorismebestrijding, de daarbij behorende preambule en de bij het Kaderbesluit horende verklaring van de Raad maken duidelijk dat strafbare gedragingen die zich voordoen in een situatie waarin de uitoefening van fundamentele rechten, in het bijzonder het stakingsrecht en het recht op vrije meningsuiting, niet als terroristische misdrijven zouden moeten worden aangemerkt. In de parlementaire geschiedenis van de Nederlandse implementatiewetgeving wordt daarvan ook uitdrukkelijk melding gedaan. Tegelijkertijd is, na een intensief debat in de Tweede Kamer, een motie aanvaard waarin tot uitdrukking wordt gebracht dat “zogenaamde dieren / eco-activisten” mogelijk terroristische daden begaan omdat een deel van de bevolking vrees wordt aangejaagd, en dat het wenselijk is deze activisten te vervolgen ter zake van een terroristisch

⁷⁹ zie paragraaf 2.3.4.2 van dit rapport.

misdrijf of terroristische misdrijven.⁸⁰ De consequenties van deze motie zijn vooralsnog niet duidelijk.

Het vorenstaande laat naar het oordeel van de Commissie onverlet dat ook indien de afbakening van het doel van bepaalde wettelijke bevoegdheden of maatregelen niet eenvoudig of eenduidig kan plaatsvinden, het wel zinvol is systematisch na te gaan in welke gevallen toepassing is gegeven aan de antiterrorismemaatregelen. Dergelijke informatie is immers van bijzonder nut voor de beoordeling van de legitimiteit van het pakket aan antiterrorismemaatregelen en een eventuele heroverweging van onderdelen daarvan, in het bijzonder door middel van een aanscherping van de doelen waarvoor die maatregelen mogen worden ingezet.

Uit de gesprekken met respondenten heeft de Commissie begrepen dat de betrokken actoren tevreden zijn over de gecreëerde bevoegdheden en de normeringen daarvan. Wel werd in de gesprekken opgemerkt dat zij in de dagelijkse praktijk van samenwerken, afstemmen en informatie uitwisselen, voortdurend alert moeten zijn op de binding aan hun eigen bevoegdheden en de beperkingen die dat kan opleveren ten opzichte van informatie over personen en omstandigheden die vanuit andere verantwoordelijke actoren, met hun eigen bevoegdheden in het kader van terrorismebestrijding tot hen komt. Onder omstandigheden kan de toepassing van bevoegdheden leiden tot een vorm van *détournement de pouvoir* of function creep. Een voorbeeld is het gebruik van antiterrorismewetgeving door de Britse autoriteiten om tegoeden van IJslandse bedrijven in Groot-Brittannië te bevriezen in verband met de perikelen rondom Landsbanki.⁸¹

In dit verband is ook als aandachtspunt dat het bij een onderzoek naar de doelbinding passend is bedacht te zijn op het optreden van onverwachte neveneffecten. Ook indien met het overheidsoptreden de beoogde doelen worden gediend, kunnen zich immers tegelijkertijd niet-beoogde neveneffecten voordoen. In hoofdstuk 5 wordt hierop dieper ingegaan.

4.6 Verantwoording omtrent toepassing / rechterlijke controle

Het pakket aan antiterrorismemaatregelen is zodanig ingericht dat de wijze waarop de overheid optreedt in terrorismegerelateerde zaken op diverse

⁸⁰ Kamerstukken II 2003/04, 28 463, nr. 26.

⁸¹ Volkskrant 10 oktober 2008, "Britten pakken IJsland aan via anti-terreurwet".

wijze door de rechter kan worden getoetst. Dat geldt zowel voor de strafrechtelijke als voor de bestuursrechtelijke onderdelen. Voor de beoordeling van de legitimiteit van het pakket aan antiterrorismemaatregelen en een eventuele heroverweging van onderdelen daarvan is het vanzelfsprekend van belang dat een representatief overzicht bestaat van de wijze waarop de rechter het overheidsoptreden heeft beoordeeld. De Commissie beveelt dan ook aan dat het evaluatieonderzoek ertoe zal strekken dit overzicht te verkrijgen.

4.7 Vertrouwen van de burger

Het draagvlak onder burgers voor de antiterrorismemaatregelen en het vertrouwen in terrorismebestrijding door de overheid zijn vanuit het oogpunt van legitimiteit van groot belang. Dit geldt temeer omdat bevoegdheden van de overheid in het kader van de terrorismebestrijding vergaand kunnen ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer van “gewone” burgers. Het is dan ook belangrijk dat de bevolking nut en noodzaak van de antiterrorismemaatregelen kan onderschrijven. Wanneer dat niet het geval is, is dat niet alleen ondermijnend voor de legitimiteit, maar ook voor de effectiviteit van de maatregelen.

De Commissie beveelt aan dat in evaluatieonderzoek expliciet aandacht wordt besteed aan dit draagvlak en vertrouwen. Daarbij kan worden vermeld dat het Eminent Jurists Panel on Terrorism, Counter-terrorism and Human Rights van de International Commission of Jurists concludeert: “that counter-terrorist policies can only be successful over the longer term with the active support of an informed public”. Hetzelfde panel beveelt dan ook aan dat: “States should undertake comprehensive reviews of their counter-terrorism laws, policies and practices, including in particular the extent to which they ensure effective accountability, and their impact on civil society and minority communities”.

De vraag in hoeverre de balans tussen overheidsdoelen is gevonden, kan aan belangengroepen of het publiek worden voorgelegd. Zo houdt de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding met enige regelmaat zogenaamde publieksonderzoeken naar de risicobeleving van burgers. In evaluatieonderzoek kan op deze onderzoeken worden voortgebouwd. In navolging van het Eminent Jurist Panel beveelt de Commissie aan daarbij in het bijzonder aandacht te besteden aan het draagvlak onder minderheidsgroeperingen.

4.8 Draagvlak binnen uitvoeringsinstanties

Met het pakket aan antiterrorismemaatregelen wordt primair beoogd terroristische aanslagen te voorkomen. Van de organisaties die met de uitvoering van deze maatregelen zijn belast, wordt verwacht dat zij zich tot het uiterste inspannen om dat doel te realiseren. De vraag kan worden opgeworpen of er hierdoor sprake is van overspannen verwachtingen. Is het redelijkerwijs wel mogelijk te verlangen dat terroristische aanslagen worden voorkomen? De Commissie constateert dat bij de ontwikkeling van wetgeving en beleid niet een dergelijk hoog gespannen verwachting is gewekt. Onderkend wordt dat, onverlet de grote inspanningen die mogen worden geleverd van de overheid, terroristische aanslagen niet altijd kunnen worden voorkomen. Tegelijkertijd is in de gesprekken met respondenten wel gebleken dat bij sommige organisaties het beeld bestaat dat de verwachtingen overspannen zijn. De Commissie heeft daarbij de indruk dat dit beeld geen negatief effect heeft op het functioneren van deze organisaties. Niettemin is de Commissie van oordeel dat het zinvol is om in evaluatieonderzoek nader onderzoek te doen naar het beeld dat de uitvoerende instantie hebben van de verwachtingen die van hun activiteiten op het vlak van de terrorismebestrijding bestaan en de mogelijke weerslag daarvan op het functioneren van die organisaties. Op die wijze kan worden geverifieerd of de indruk die de Commissie thans heeft, juist is. Het is voor de legitimiteit – en overigens ook voor de effectiviteit – van groot belang dat de uitvoerende organisaties zich in staat voelen om de verwachtingen die van het effect van hun activiteiten bestaan, te kunnen waarmaken.

Ook de zorg bij diverse respondenten over de bewaking van de doelbinding en voorkoming van détournement de pouvoir verdient aandacht in evaluatieonderzoek. Immers, waar deze actoren achteraf door de rechter in het ongelijk worden gesteld, kan de overheid het draagvlak bij de actoren verliezen.

4.9 Wettelijke grondslag voor optreden

Vanuit het oogpunt van legitimiteit is het van belang dat de maatregelen in het kader van het voorkomen en bestrijden van terrorisme, een duidelijke wettelijke grondslag kennen. De wetgever heeft, zoals in hoofdstuk 2 is uitgewerkt, ruimhartig voorzien in wettelijke grondslagen voor overheids-optreden in het kader van de bestrijding van terrorisme. De respondenten zijn allen van mening dat de strafrechtelijke bevoegdheden ruimschoots toereikend zijn. Enkele respondenten menen dat bij het bestuur meer behoefte bestaat aan mogelijkheden om pro-actief op te treden. De vraag

ligt voor of daarvoor nieuwe wettelijke grondslagen nodig zijn. Zoals ook reeds is vermeld in hoofdstuk 2 hebben verscheidene respondenten hun zorg geuit over het ontbreken van een duidelijke wettelijke normering van het bestuurlijk instrument “verstoren”. Ook geeft de jurisprudentie geen eenduidig en richtinggevend beeld over de rechtmatigheid van het instrument verstoren. In deze leemte wordt niet voorzien door het huidige wetsvoorstel bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid. Dat wetsvoorstel is immers gericht op het in het leven roepen van specifieke bestuursrechtelijke bevoegdheden en richt zich niet op een algemene normering van het verstoren. De Commissie beveelt aan het fenomeen persoonsgericht verstoren in het kader van evaluatieonderzoek kritisch te bezien door te onderzoeken in hoeverre binnen de uitvoeringspraktijk behoefte bestaat aan verstoringshandelingen, welk type verstoringshandelingen daarbij als het meest effectief en het meest passend worden beschouwd, en op welke wijze dergelijke handelingen in de wet kunnen worden genormeerd.

4.10 Synthese; aandachtspunten voor evaluatie

Samenvattend komt de Commissie tot de volgende aanbevelingen uit het oogpunt van legitimiteit:

- De Commissie beveelt aan evaluatieonderzoek van antiterrorismemaatregelen periodiek te doen plaatsvinden en daarin aandacht te besteden aan de noodzakelijkheid van (het ongewijzigd voortbestaan) van het pakket aan antiterrorismemaatregelen aan de hand van historische en actuele dreigingsanalyses;
- De Commissie beveelt aan in evaluatieonderzoek aandacht te besteden aan de conformiteit van de betreffende antiterrorismemaatregelen met fundamentele rechten en beginselen. De Commissie overweegt in dit verband dat de rechtspraak van het EHRM niet stilstaat. Het hier voorgestane onderzoek kan geschieden door een systematische analyse van de rechtspraak van het EHRM zoals is gedaan na de totstandkoming van de betreffende antiterrorismemaatregel. Omdat niet valt uit te sluiten dat een cumulatie van (niet tegelijkertijd tot stand gekomen) maatregelen mogelijk op onderdelen wel in strijd zou kunnen komen met fundamentele vrijheden, dient mede aandacht te worden geschonken aan de conformiteit van het integrale pakket aan antiterrorismemaatregelen;
- De Commissie adviseert in breder verband aandacht te besteden aan de effecten van het naast elkaar bestaan van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke bevoegdheden ter voorkoming en bestrijding van terroristische activiteiten. In evaluatieonderzoek kan worden bezien op welke wijze beide type bevoegdheden naast elkaar bestaan en worden toegepast en

tot welke knelpunten dit – niet alleen in de uitvoeringspraktijk, maar vooral ook vanuit het oogpunt van rechtsbescherming – leidt of kan leiden;

- De Commissie adviseert om in evaluatieonderzoek na te gaan in hoeverre de doelbinding wordt nageleefd. Dit kan door systematisch te onderzoeken in welke gevallen toepassing is gegeven aan de bevoegdheden die voortvloeien uit de antiterrorismemaatregelen;
- De Commissie beveelt aan bij evaluatieonderzoek inzake doelbinding aandacht te schenken aan eventuele onbedoelde neveneffecten van de betreffende antiterrorismemaatregelen. Het is van belang om vast te stellen in hoeverre dergelijke neveneffecten zich voordoen en hoe de wenselijkheid daarvan moet worden beoordeeld;
- De Commissie adviseert inzicht te verschaffen in de wijze waarop de nationale en internationale rechter het overheidsoptreden bij de uitoefening van antiterrorismemaatregelen heeft beoordeeld. De Commissie beveelt aan dat het evaluatieonderzoek ertoe zal strekken om dit overzicht te verkrijgen;
- De Commissie beveelt aan in evaluatieonderzoek expliciet aandacht te schenken aan het draagvlak voor en het vertrouwen van de burger in antiterrorismemaatregelen. De vraag in hoeverre de balans tussen overheidsdoelen is gevonden, kan aan belangengroepen of het publiek worden voorgelegd. De Commissie beveelt aan daarbij bijzonder aandacht te besteden aan het draagvlak onder minderheidsgroeperingen;
- De Commissie beveelt aan in evaluatieonderzoek nader onderzoek te doen naar het beeld dat de uitvoerende instantie hebben van de verwachtingen die bestaan ten aanzien van hun activiteiten op het vlak van de terrorismebestrijding en de mogelijke weerslag daarvan op het functioneren van die organisaties;
- De Commissie beveelt aan het fenomeen persoonsgericht verstoren in het kader van evaluatieonderzoek kritisch te bezien door te onderzoeken in hoeverre binnen de uitvoeringspraktijk behoefte bestaat aan verstoringshandelingen, welk type verstoringshandelingen daarbij als het meest effectief en het meest passend worden beschouwd, en op welke wijze dergelijke handelingen in de wet kunnen worden genormeerd;
- De Commissie beveelt aan om het praktijkoptreden van de operationele diensten systematisch te evalueren op de wijze waarop de coördinatie en bevelvoering plaatsvindt met het oog op de legitimiteit van het pakket aan antiterrorismemaatregelen.

5

Effectiviteit en effecten van het geheel aan maatregelen

5.1 Inleiding⁸²

Evaluatie van doelbereiking, effectiviteit en effecten van wetgeving en beleid zijn – zoals in hoofdstuk 4 reeds werd besproken – essentieel voor de legitimiteit van overheidsoptreden in brede betekenis en voor toekomstig beleid. Evaluatie van het samenhangend geheel aan antiterrorismemaatregelen brengt dan ook mee dat zowel de doelbereiking in enge zin, als de effectiviteit en de bedoelde en onbedoelde effecten van de wetgeving en het beleid in onderlinge samenhang aandacht verdienen.

Om vast te stellen of het doel van wetgeving en maatregelen – van welke aard dan ook – wordt bereikt, is van belang dat van tevoren duidelijk is aangegeven wat het specifieke doel is dat met deze wetgeving en maatregelen wordt beoogd. Er is pas sprake van doelbereiking in enge zin als het door de wetgever en beleidsmakers geformuleerde doel daadwerkelijk is bereikt. Een evaluatieonderzoek dat zich beperkt tot de doelbereiking van antiterrorismemaatregelen blijft vanwege de aard van het gestelde doel algemeen, abstract en beperkt en levert weinig tot geen aanknopingspunten op voor toekomstig beleid of wetgeving.

Het evalueren van effectiviteit van wetgeving en beleid gaat verder dan die van de doelbereiking in enge zin. De door de wetgever en kabinet beoogde doelen worden daarbij wel als uitgangspunt genomen, maar de beoordeling omvat een vergelijking van de situatie voorafgaand aan de invoering met de situatie daarna, alsmede een vergelijking van de situatie die zou zijn ontstaan zonder de ingevoerde maatregelen. Deze vorm van evalueren is meer concreet en kan zelfs casusgeoriënteerd worden uitgevoerd. Met deze vorm van evalueren kan de toegevoegde waarde van de wetgeving en het beleid zichtbaar worden gemaakt.

Naast deze vormen van evaluatie zal er aandacht moeten zijn voor de bedoelde en onbedoelde effecten van de wetgeving en het beleid. De bedoelde en onbedoelde effecten van de wetgeving en beleid kunnen worden geïnventariseerd en vervolgens in kosten-batenanalyses⁸³ van het totale pakket aan maatregelen worden meegenomen en meegewogen.

⁸² zie over dit onderwerp ook de kabinetsnotitie Integraal wetgevingsbeleid die de Minister van Justitie op 6 oktober 2008 aan de Tweede Kamer heeft gezonden (Kamerstukken II 2008/09, 31731, nr. 1).

⁸³ in de zin van de afweging van voor- en nadelen.

5.2 Doelstelling van antiterrorismewetgeving

Uit de inventarisatie en bespreking van de totstandkoming van de wetgeving en beleid in hoofdstuk 2 blijkt dat “het voorkomen van aanslagen” als het (primaire) doel van die wetgeving is geponeerd.⁸⁴ Daarover heeft het kabinet nimmer twijfel laten bestaan. Een citaat van de Minister van Justitie kan dat illustreren: “De belangrijkste functie van het strafrecht bij terroristische misdrijven ligt in het voorkomen van terroristische aanslagen. Zodra een terroristische aanslag gepleegd is, is het te laat.”⁸⁵ Wat opvalt, is dat er weinig handen en voeten worden gegeven aan dit doel en aan de wijze waarop dat doel zou kunnen worden gerealiseerd. Het streven lijkt vooral te zijn om te stoppen wat men kan stoppen, ook al weet men niet zeker of de situatie daadwerkelijk geleid zou hebben tot een terroristisch misdrijf.

Hoewel bij de totstandkoming van de wetgeving “het voorkomen van aanslagen” uitdrukkelijk als doel wordt geponeerd en dat doel glashelder lijkt, pretendeert het kabinet niet dat met de getroffen maatregelen aanslagen worden voorkomen. Bij het bestuderen van de Kamerstukken die betrekking hebben op de totstandkoming van de desbetreffende wetgeving komt een beeld naar voren dat geen hoge verwachtingen bestonden ten aanzien van doelbereiking van het expliciet geformuleerde doel. Het gaat er – bij nadere beschouwing – blijkbaar eerder om dat alles in het werk wordt gesteld om aanslagen te voorkomen. Dit komt onder meer duidelijk naar voren bij de voorstellen in het kader van de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden op basis van “aanwijzingen”. Daar is de leidende gedachte dat politie en justitie, bij enig signaal omtrent terroristische activiteiten, moeten kunnen onderzoeken wat te onderzoeken valt. In dit verband kan worden verwezen naar de memorie van toelichting waarin over de introductie van het begrip aanwijzing wordt gezegd: “niet de ontoereikendheid van de aanwijzing maar de (on)mogelijkheid om met toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden aan de opheldering daarvan bij te dragen zal bij de te maken afwegingen leidend moeten zijn”.⁸⁶ Met die bijzondere bevoegdheden kan men in een vroegtijdig stadium verdachte activiteiten op het spoor komen.

⁸⁴ Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat dit niet steeds het enige benoemde doel was, maar wel het primaire. Zo is bijvoorbeeld in de Wet terroristische misdrijven, zeker voor wat betreft het deel dat de implementatie van het Kaderbesluit vormt, ook als doelstelling naar voren gebracht het tot uitdrukking brengen van de ernst van de begane feiten, alsmede incapacitatie van betrokkenen, waarmee wordt bedoeld dat personen geen kwaad kunnen doen als ze achter slot en grendel zitten. Kamerstukken II 2001/02, 28 463, B, p. 3-4, Kamerstukken II 2001/02, 28 463, nr. 3, p. 2-3, Kamerstukken II 2002/03, 28 463, nr. 6, p. 8, Kamerstukken I 2003/04, 28 463, C, p. 3 en Handelingen I 2003/04, p. 1763.

⁸⁵ Kamerstukken II 2004/05, 30 164, nr. 3, p. 6.

⁸⁶ Kamerstukken II 2003/04, 29 743 nr. 3, p. 11.

5.3 Het belang van doelbinding voor de evaluatie van effectiviteit

De Commissie constateert dat “het voorkomen van terroristische aanslagen” een in zeer algemene termen gesteld doel betreft, dat met het oog op het meten van doelbereiking en effectiviteit niet eenvoudig te hanteren valt. Ook bij de totstandkoming van de wetgeving heeft men zich dit gerealiseerd. In het Kamerdebat over het wetsvoorstel bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid drukt de Minister van BZK het als volgt uit: “U weet ook dat het buitengewoon moeilijk is om aan te geven wat je hebt kunnen voorkomen. Bij effectieve preventie weet je niet wat er anders gebeurd zou zijn. Daarvoor zou een wetenschappelijk experiment nodig zijn: sommige mensen wel de maatregel opleggen, andere niet, waarna je bekijkt of de laatstgenoemden overgaan tot acties die je niet wilt. Nu is dit geen universiteit, dus wij doen geen wetenschappelijke experimenten. Dit betekent dat wij de maatregelen opleggen aan iedereen die ervoor in aanmerking komt, zodat je nooit zeker weet wat je ermee voorkomen hebt. Maar ik kan bij de evaluatie wel aangeven in welke omstandigheden de maatregelen zijn gebruikt.”⁸⁷

Uit het vorenstaande blijkt dat niet of nauwelijks is vast te stellen of de primaire doelstelling van het pakket aan antiterrorismemaatregelen – het voorkomen van aanslagen – wordt bereikt. In zoverre is evaluatie van de doelbereiking niet of vrijwel niet mogelijk. Daarmee verdwijnt de doelbereiking echter niet volledig uit beeld. In de gesprekken met respondenten is naar voren gekomen dat zich situaties hebben voorgedaan waarin met een tamelijk hoge mate van waarschijnlijkheid kan worden aangenomen dat er wel aanslagen zijn voorkomen. Dat betekent dat op het niveau van concrete casus soms wel – maar niet altijd – kan worden vastgesteld of sprake is van doelbereiking. In paragraaf 5.4. wordt nader besproken hoe een dergelijke evaluatie op ‘microniveau’ verder handen en voeten kan krijgen.

De vraag naar doelbereiking in enge zin mag volgens de Commissie ook niet volledig uit beeld verdwijnen vanwege het belang van doelbinding bij de handhaving en/of de uitvoering van de betreffende maatregelen. In het eerder genoemde citaat van de Minister van BZK geeft zij aan niet te kunnen stellen of door gebruik van bepaalde bevoegdheden een aanslag is voorkomen maar dat zij bij evaluatie wel kan aangeven in welke omstandigheden de maatregelen zijn gebruikt. Dit is volgens de Commissie van belang, niet alleen in relatie tot het door de Commissie voorgestane

⁸⁷ Handelingen 2006/07, p. 47-2858.

onderzoek naar de effectiviteit van maatregelen in concrete gevallen, zoals genoemd in paragraaf 5.1., maar ook in relatie tot de doelbereiking van de betrokken maatregel in enge zin. Immers, indien wetgeving wordt gebruikt voor een ander doel dan waarvoor die is bedoeld, wordt strikt genomen niet het beoogde doel bereikt. Nu doelbinding primair een onderdeel is van de legitimiteit van maatregelen, waarop reeds in hoofdstuk 4 is ingegaan, wordt hier volstaan met de constatering dat het kabinet in de wetsgeschiedenis diverse concrete toezeggingen doet over de toepassing van de maatregelen. Als voorbeeld noemt de Commissie de toezegging van het kabinet om de bevoegdheden uit de Wet terroristische misdrijven niet in te zetten voor de vervolging van strafbare feiten die gepleegd worden in het verband van een – al dan niet uit de hand gelopen – demonstratie⁸⁸. Of en in hoeverre dergelijke uitdrukkelijk geformuleerde doelbindingen van de diverse bevoegdheden worden gerespecteerd, laat zich onderzoeken los van de vraag of de belangrijkste doelstelling van het pakket aan antiterrorisme-maatregelen wordt bereikt.

5.4 Effectiviteit van het geheel aan maatregelen: de toegevoegde waarde

Waar evaluatieonderzoek naar de doelbereiking in enge zin slechts in beperkte mate mogelijk is, acht de Commissie het wel zinvol om systematisch te onderzoeken in welke omstandigheden bepaalde wettelijke of beleidsmaatregelen zijn benut en welk effect die maatregelen in deze concrete casus hebben – of lijken te hebben – gehad. Op die wijze kan de toegevoegde waarde van de wetgeving en/of de beleidsmaatregelen zichtbaar worden gemaakt. Op het moment dat voldoende ervaringsgegevens beschikbaar zijn, kan op basis van concrete zaken geëvalueerd worden in welke omstandigheden de maatregelen zijn genomen, op welke gronden, welk effect deze maatregelen ogenschijnlijk hebben gehad en of de nieuwe wetgeving instrumenteel is geweest bij het optreden tegen betrokkene. Daarbij kan in het bijzonder worden gekeken in hoeverre in de gegeven casus ook optreden op grond van de niet-terroriswetgeving mogelijk zou zijn geweest of zonder andere voorzieningen die zijn getroffen in relatie tot de terrorismebestrijding. Op die wijze kan een oordeel worden gegeven of de nieuwe bevoegdheden en voorzieningen in de meetperiode een toegevoegde waarde hadden. Ten overvloede wordt onderstreept dat daarbij niet uit het oog mag worden verloren dat een dergelijk onderzoek de effectiviteit van de wetgeving als zodanig niet in zijn volle omvang in beeld

⁸⁸ Kamerstukken II 2001/02, 28 463, nr. 3.

brengt. Er kan ook langs de hier geschetste weg niet steeds met (een hoge mate van) zekerheid worden vastgesteld of in die casus of dat individuele geval een aanslag is voorkomen.

In verband met de effectiviteit van wetgeving en beleid wijst de Commissie op het feit dat zij, op basis van de gesprekken met respondenten en het bezoek aan de CT-infobox, het belang heeft geconstateerd van de aldaar verrichte werkzaamheden, die mede zien op het koppelen van informatiebronnen en het fysieke samenbrengen van de verschillende deelnemende organisaties. De CT-infobox blijkt in de dagelijkse praktijk voorwaarde voor het gebruik van de ingevoerde wetgeving en beleidsmaatregelen en daarmee een onmisbare bijdrage te vormen voor effectiviteit van de getroffen antiterrorismemaatregelen. De Commissie acht het daarom – in het bijzonder met het oog op toekomstig beleid – van belang gegevens over aantallen en (globale) aard en achtergrond van verzochte en uitgebrachte adviezen uitdrukkelijk te betrekken in een evaluatie van de antiterrorismemaatregelen.

In de gesprekken met respondenten is naar voren gekomen dat de effectiviteit van de ingevoerde maatregelen soms betrekkelijk is omdat zij goeddeels zijn gericht op situaties waarin radicalisering van bepaalde personen al een feit is. In de door de Commissie gevoerde gesprekken is naar voren gekomen dat behoefte bestaat aan meer zachte maatregelen. Hierbij wordt gedacht aan de mogelijkheid vroegtijdig te interveniëren in een radicaliseringsproces, vroegtijdiger informatie vanuit de AIVD te ontvangen en een intensiever samenwerking tussen diverse verantwoordelijke organisaties. Dit brengt de Commissie ertoe te adviseren om dit type bevindingen over leemten en/of beperkingen in wetgeving en beleid mee te nemen in de evaluatie van de effectiviteit van de maatregelen, in het bijzonder met het oog op toekomstig beleid.

In relatie tot de effectiviteit van wetgeving is relevant welke verwachtingen de regering precies heeft gehad over de frequentie van het gebruik van deze maatregelen. Uit hoofdstuk 2 komt als lijn naar voren dat de regering niet de verwachting heeft gekoesterd dat de maatregelen zeer frequent gebruikt zullen worden. Ook de respondenten waren die mening toegedaan. Deze verwachtingen zijn vooralsnog terecht gebleken. Zo is de Wet ter verruiming van de mogelijkheden ter opsporing en vervolging van terroristische misdrijven volgens de monitoring in de meetperiode slechts acht keer gebruikt en de procedure uit de Wet afgeschermd getuigen tot op heden nooit. Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat Nederland de laatste jaren verschoond lijkt te zijn geweest van een tweede “Hofstadgroep”. Respondenten gaven daarbij echter aan dat, mocht een vergelijkbare

terroristische cel de kop opsteken, autoriteiten “alles uit de kast” zullen halen, met andere woorden alle mogelijke wettelijke middelen zullen aanwenden. De Commissie wijst in dit verband ook op het advies van de Raad van State over de Wet afgeschermd getuigen, waarin de Raad opmerkt dat het feit dat deze Wet naar verwachting niet vaak zal worden toegepast, niets afdoet aan het belang van het treffen van een dergelijke regeling.⁸⁹

Het zal op grond van het voorafgaande duidelijk zijn dat een zeer beperkt gebruik van wetgeving geenszins noodzakelijkerwijs betekent dat deze niet effectief is en derhalve geen toegevoegde waarde zou hebben. Bezien in het licht van de zorg van sommige Kamerleden en wetenschappers dat toepassing van de desbetreffende bevoegdheden buiten de doelbinding plaatsvindt, valt een terughoudend gebruik van de maatregelen als positief te beschouwen.

5.5 Effecten van het geheel aan maatregelen

Zoals gezegd zal er naast evaluatie van effectiviteit ook aandacht moeten zijn voor effecten van antiterrorismewetgeving en -beleid. Daarbij zal kunnen blijken van bedoelde en onbedoelde effecten van de wetgeving en beleid. Bij een kosten-batenanalyse van wenselijkheid en aanvaardbaarheid van het totale pakket aan antiterrorismewetgeving zullen naast de effectiviteit ook deze effecten in de weging van kosten en baten moeten meewegen.

Als illustratie van onbedoelde effecten kan het volgende dienen. In historische studies is wel de vraag opgeworpen of het antiterrorismebeleid van de overheid niet zelf ook invloed heeft op het terrorisme. Te denken valt aan de vraag of juist niet het aanduiden van personen of groepen als terroristen een versterkende invloed heeft gehad op de terroristische activiteiten van die personen of groepen. Een ander voorbeeld van een onbedoeld effect is het nog meer ‘ondergronds’ gaan van potentiële terroristen. Voor de situatie in Nederland kan ook worden gedacht aan een toenemende polarisatie tussen het allochtone en het autochtone deel van de bevolking. Polarisering kan weer bijdragen aan radicalisering en daarmee mogelijk een voedingsbodem voor toekomstig terrorisme vormen.

Onbedoelde effecten van nieuwe terrorismewetgeving kunnen ook positief zijn. Als voorbeeld daarvan kan worden gewezen op een stijging in het vertrouwen van de overheid, maar ook verbeterde politieke betrekkingen,

⁸⁹ Kamerstukken II 2003/04, 29 743, nr. 3.

et cetera.⁹⁰ Maar evengoed zou een te sterk op angst en dreiging gerichte voorlichtingspolitiek over antiterrorismemaatregelen tot een onbedoeld en ongewenst effect van versterking van onveiligheidsgevoelens kunnen leiden.

Voor bedoelde neveneffecten wijst de Commissie bijvoorbeeld op het feit dat sommige politieke partijen het als terrorisme aanduiden van dierenrechtenextremisten voor hun rekening zouden willen nemen. Een verdergaande criminalisering van dierenrechtenextremisten kan dan een bedoeld neveneffect opleveren.

5.6 Synthese: algemene aandachtspunten voor toekomstig evaluatieonderzoek

De vorenstaande uiteenzetting over de effectiviteit van het geheel aan antiterrorismemaatregelen is als volgt samen te vatten. In de toelichting op de diverse maatregelen wordt een enigszins diffuus beeld over de effectiviteit geschetst. Aan de ene kant wordt in algemene bewoordingen geponeerd dat het gaat om het voorkomen van aanslagen. Dat suggereert dat zonder de getroffen maatregelen zich meer aanslagen zullen voordoen dan met die maatregelen. Aan de andere kant worden diverse relativerende opmerkingen gemaakt over de mogelijkheden om na te gaan of dat beoogde effect ook wordt gerealiseerd. Dat betekent dat de getroffen maatregelen een duidelijk, maar niet eenvoudig meetbaar doel kennen. De doelbereiking in enge zin van antiterrorismemaatregelen kan dan ook niet in algemene zin worden gemeten of vastgesteld.

De Commissie wijst er op dat deze vaststelling niet meebrengt, noch mee zou mogen brengen, dat effectiviteit van wetgeving en beleid niet kan worden geëvalueerd. De toegevoegde waarde van de ingevoerde antiterrorismemaatregelen zal op het niveau van concrete casus kunnen worden zichtbaar gemaakt. Daartoe kan worden gekeken naar de concrete casus en de omstandigheden waaronder de maatregelen daarbinnen zijn toegepast en benut. Op basis daarvan valt te beoordelen of die maatregelen op zaaksniveau adequaat en legitiem zijn toegepast en ook of die maatregelen in de desbetreffende casus een zekere toegevoegde waarde hebben gehad.

⁹⁰ Mr. Drs. M.A.H. Van der Woude (2009) Voorzorgsstrafrecht: zorgen om en voor inzichtelijke keuzes; een eerste aanzet tot een ex-post en ex-ante evaluatiemodel voor de wetgever.

Voor de evaluatie van effectiviteit kan onder meer worden gedacht aan de volgende vragen:

- In welke gevallen, onder welke omstandigheden en onder wiens verantwoordelijkheid zijn activiteiten met een terroristisch oogmerk gehinderd of voorkomen?
- Levert analyse van die gegevens informatie op over de effectiviteit van het handelen van bepaalde organisaties en de bevoegdheden?
- In welke gevallen, onder welke omstandigheden en onder wiens verantwoordelijkheid zijn activiteiten met een terroristisch oogmerk niet, te beperkt of te laat gesignaleerd of niet, te beperkt of te laat gecommuniceerd?
- Levert analyse van die gegevens informatie op over gebreken in het handelen van bepaalde organisaties een mogelijk gebrek in de bevoegdheden?
- In hoeveel gevallen is sprake van een “mislukte” actie in die zin dat achteraf geen sprake bleek te zijn van voldoende ‘aanwijzingen’ die de actie rechtvaardigden?
- Welke inschattingen waren in die casus gemaakt, door welke organisaties, op welke grondslag en bevoegdheid?
- Is in die casus rechtmatig gebruik gemaakt van de bevoegdheden, adequaat gebruik gemaakt van andere verantwoordelijken, van afstemming en overleg en van bij de andere organisaties aanwezige informatie?

De Commissie geeft daarnaast de volgende aandachtspunten voor evaluatie van effectiviteit en effecten mee:

- De Commissie constateert dat doelbereiking in enge zin van antiterrorismemaatregelen in evaluaties niet of nauwelijks valt te meten. Wel kan concreet worden gekeken naar de omstandigheden waaronder de maatregelen zijn toegepast. Op basis daarvan kan een oordeel worden uitgesproken of die maatregelen op zaaksniveau terecht zijn toegepast en ook of die maatregelen in die casus een zekere toegevoegde waarde hebben gehad bij de bestrijding van het zich voordoende gevaar;
- De Commissie constateert dat de frequentie van gebruik van de betreffende maatregelen op zichzelf geen relevant gezichtspunt oplevert voor de vaststelling van de effectiviteit is;
- De Commissie constateert dat bedoelde en onbedoelde effecten van de wetgeving en beleid kunnen worden geïnventariseerd. Bij een kosten-baten analyse van wenselijkheid en aanvaardbaarheid van het totale pakket aan antiterrorismemaatregelen zullen naast de effectiviteit ook deze effecten in de weging van kosten en baten moeten worden meegenomen en meegewogen;

- De Commissie beveelt aan om het praktijkoptreden van de operationele diensten systematisch te evalueren op de wijze waarop de coördinatie en bevelvoering plaatsvindt met het oog op de effectiviteit van het pakket aan antiterrorismemaatregelen.

6

Bevindingen en aanbevelingen

6.1 De belangrijkste bevindingen

Op grond van de in hoofdstukken 3, 4 en 5 uitgevoerde analyse komt de Commissie tot enkele hoofdbevindingen. Deze leiden de Commissie vervolgens tot de aanbeveling, in 6.2.1. verwoord, van een integrale evaluatie van de tot op heden genomen antiterrorismemaatregelen. De hoofdbevindingen van de Commissie zijn:

- Het samenstel en samenspel van verschillende soorten nationale en internationale wet- en regelgeving en beleidsmaatregelen en de daarmee verband houdende interactie tussen organen en organisaties die met de uitvoering zijn belast, is noch op zichzelf, noch vanuit de gezichtspunten legitimiteit en effectiviteit systematisch voorwerp van aandacht geweest. Daardoor is er vooralsnog beperkt zicht op cumulatie of overlap van taken, bevoegdheden en uitvoeringspraktijken van de betrokken actoren, op eventuele leemtes en/of tekorten in bevoegdheden en in de taakopvatting van uitvoeringsorganisaties, op mogelijk overlappende en concurrerende maatregelen, alsook op kwetsbaarheden bij de coördinatie en de uitvoering en op potentiële risico's voor uitvoeringsorganisaties (zie hoofdstukken 3, 4 en 5);
- Het pakket aan antiterrorismemaatregelen is niet in één keer ontwikkeld, maar is stapsgewijs tot stand gekomen en werkende weg aangevuld en toegerust met wetgeving en beleid. Als gevolg daarvan is er weinig tot geen aandacht besteed aan de samenhang van het pakket aan antiterrorismemaatregelen als geheel (zie hoofdstukken 2 en 3);
- De aandacht is aanvankelijk tamelijk eenzijdig gericht geweest op het creëren van strafrechtelijke voorzieningen (zie paragraaf 3.3.). Met het oog op een legitieme en effectieve aanpak van terrorisme blijkt behoefte te bestaan aan meer evenwicht, samenhang en afstemming met bestuurlijk optreden en bestuurlijke bevoegdheden (zie paragraaf 3.9.);
- De respondenten geven aan dat over het geheel genomen voldoende bevoegdheden bestaan om te kunnen optreden tegen terrorisme (zie paragraaf 3.3.). De getroffen maatregelen worden daarbij ook in vergelijking met andere EU-landen toereikend geacht (zie paragraaf 3.8.);
- Er bestaat in diverse geledingen behoefte aan meer mogelijkheden tot actie voor bestuurders op lokaal niveau (zie paragraaf 3.3.);
- Verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het centrale respectievelijk lokale gezag zijn niet in alle gevallen duidelijk (zie paragraaf 3.4.);
- Er bestaat bij diverse geledingen op lokaal niveau behoefte aan een vroegtijdiger en vollediger informatie-uitwisseling (zie paragraaf 3.6.);
- Ten aanzien van de uitvoering van wetgeving en beleid wordt geconstateerd dat een heldere afbakening van taken en bevoegdheden en strikt juridische waarborgen voor informatie-uitwisseling en voor gezamenlijke

uitvoering niet op alle onderdelen bestaan; informele waarborgen zijn wel aanwezig, maar doen een sterk beroep op de slagvaardigheid en de integriteit van de betrokken uitvoeringsorganisaties (zie paragraaf 3.3. t/m 3.8. en 4.5. en 4.8.);

- Het primaire doel dat aan de maatregelen ten grondslag is gelegd, het voorkomen van aanslagen, is een niet of nauwelijks toetsbare doelstelling; Evaluatievragen zullen dus noodzakelijkerwijs betrekking moeten hebben op andersoortige effectiviteitsvragen (zie paragraaf 5.2.);
- Vooralsnog kan niet worden vastgesteld of sprake is van voldoende eenheid van coördinatie en bevelvoering van de operationele diensten. Evaluatie van praktijkervaringen met betrekking tot het operationele optreden op basis van het pakket aan antiterrorismemaatregelen, zowel op het vlak van effectiviteit als legitimiteit, kan hierover meer helderheid verschaffen (zie paragraaf 4.3. en 5.6.).

De Commissie komt op basis van haar bevindingen tot de volgende aanbevelingen.

6.2 Aanbevelingen

6.2.1 Naar een integrale evaluatie

Er is sprake van een samenstel en samenspel van verschillende soorten nationale en internationale wet- en regelgeving (strafrechtelijk, strafvorderlijk, bestuursrechtelijk) en beleidsmaatregelen. De afgelopen jaren is ook veel aandacht uitgegaan naar deze integrale, rechtsgebied overstijgende aanpak van terrorisme. Het onderzoek naar de samenhang (hoofdstuk 3) roept echter veel vragen op over de consequenties die in de praktijk zijn verbonden aan die onderlinge samenhang en de bestaande dwarsverbanden. Hiernaar is nog geen onderzoek gedaan. Dergelijk onderzoek staat ook niet op het programma van enige deelevaluatie. De deelevaluaties zijn gerelateerd aan afzonderlijke wetten. Daardoor komt niet als vanzelf een evaluatie van beleidsmaatregelen noch van de uitvoeringspraktijk aan de orde. Ook blijft daardoor een evaluatie van de samenhang tussen wetgeving, beleid en uitvoering achterwege. Reeds om deze reden is de Commissie van oordeel dat een integrale evaluatie van het samenstel van antiterrorismemaatregelen is aangewezen.

Veel van de in hoofdstuk 3 genoemde aandachtspunten zijn te herleiden tot de vraag of de waarborgen voor de operationele uitvoerbaarheid van de antiterrorismemaatregelen voldoende verzekerd zijn. De Commissie denkt dan aan voor de praktijk wezenlijke onderwerpen als de informatie-uitwis-

seling, samenwerking en afstemming tussen alle betrokken organen en organisaties. Het is de Commissie opgevallen dat alle respondenten de regelgeving en de daarin gegeven bevoegdheden toereikend achten, ook in vergelijking met andere EU-landen. Geen van de respondenten heeft geklaagd over gebrek aan wettelijk instrumentarium. De formele coördinatie is volgens de respondenten door de oprichting van de NCTb aanzienlijk verbeterd. Hoe zit het echter met de meer informele coördinatie en samenwerking? Wat vooral naar voren komt, is de wens naar duidelijk afgebakende verantwoordelijkheden en naar meer waarborgen voor goede aansluiting op elkaar van regelgeving, bestuurlijke coördinatie en uitvoering. Met dit laatste valt of staat een effectief antiterrorismebeleid. Of “het” allemaal in de praktijk werkt zoals we hopen, blijkt pas met zekerheid bij een onverhoopte daadwerkelijke aanslag of poging of dreiging daartoe. Deze constatering ontslaat de overheid echter allerminst van de verplichting te onderzoeken of, afgezien van de noodzaak van adequate regelgeving en beleid, de operationele uitvoerbaarheid zo goed mogelijk geborgd is. Anders gezegd, ook al is de hele machinerie onderdeel voor onderdeel in orde, er moet wel voldoende olie in zitten om die gesmeerd te laten draaien. Ook dat geeft aanleiding tot de aanbeveling van de Commissie om een integrale evaluatie van antiterrorisemaatregelen uit te voeren. De Commissie staat derhalve een evaluatie voor van het geheel aan antiterrorisemaatregelen op de punten samenhang (3.8.), legitimiteit (4.10.), doelbereiking, effectiviteit, bedoelde en onbedoelde effecten van wetgeving en beleid in onderlinge samenhang (5.6.).

6.2.2 Het belang van een integrale evaluatie

De Commissie vindt het niet alleen begrijpelijk, maar beschouwt het ook als een plicht van de overheid dat deze in de jaren na en van terroristische aanslagen in binnen- en buitenland in hoog tempo alle mogelijke maatregelen – wetgevend, beleidsmatig, organisatorisch, extra middelen voor de diensten – heeft getroffen om de burger te trachten te beschermen tegen terroristische acties. Vragen over de effecten van die – veelal in fundamentele rechten ingrijpende – maatregelen hadden toen minder aandacht. Wel is in de evaluaties voorzien, maar niet in een meer algehele evaluatie van alle effecten in hun onderlinge samenhang. Het is dan ook begrijpelijk dat de effecten van het pakket aan antiterrorisemaatregelen en de daarmee samenhangende vragen over de legitimiteit en effectiviteit van het geheel aan maatregelen tot op heden niet systematisch onder ogen zijn gezien.

Voor een beoordeling van het geheel van de antiterrorisemaatregelen, die mede richting kan geven aan het toekomstig beleid, kan naar het oordeel

van de Commissie niet worden volstaan met deelevaluaties van de getroffen maatregelen.

In dat verband moet allereerst worden gewezen op het feit dat deelevaluaties zijn voorzien van wetgeving, maar niet van beleidsmaatregelen. Maar nog belangrijker is dat de bevindingen in de hoofdstukken 2-5 aanleiding geven om – naast de reeds uitgevoerde of voorziene deelevaluaties – de vragen van samenhang, legitimiteit en effectiviteit van het pakket aan antiterrorismemaatregelen integraal te evalueren. Juist in de samenhang zullen kwetsbaarheden en risico's van het geheel van tot stand gebrachte antiterrorismemaatregelen zichtbaar kunnen worden. Op basis van de bevindingen is de Commissie van oordeel dat voor het waarborgen van legitimiteit en effectiviteit van toekomstig beleid onder meer inzicht is vereist in cumulatie of overlap van taken, bevoegdheden en uitvoeringspraktijken van de onderscheiden actoren, van eventuele leemtes en/of tekorten in bevoegdheden en in de taakopvatting van uitvoeringsorganisaties, in mogelijk overlappende en concurrerende maatregelen, alsook in kwetsbaarheden bij de coördinatie en de uitvoering en in potentiële risico's voor uitvoeringsorganisaties.

De Commissie is van oordeel dat integrale evaluatie de enige methode is om een werkelijk grondig inzicht te verkrijgen in legitimiteit en effectiviteit van de antiterrorismemaatregelen. Dit inzicht is onontbeerlijk bij het ontwikkelen van nieuwe regels of beleid, maar eveneens voor de beoordeling of de tot dusver gemaakte regels en beleidsmaatregelen nog gelegitimeerd en evenredig zijn en in de praktijk voldoen. Uiteindelijk berust de beoordeling door kabinet en wetgever van het aldus verkregen inzicht op de afweging tussen enerzijds de noodzaak van een adequaat instrumentarium om terrorisme te voorkomen en - zo dat niet is gelukt - op te sporen en met succes te vervolgen, en anderzijds het belang van respectering van mensenrechten óók bij de bestrijding van terrorisme. Deze beoordeling is weliswaar deels een continu proces, onder meer omdat nationale en internationale rechtspraak zich permanent ontwikkelt, maar kan naar het oordeel van de Commissie pas zorgvuldig worden gedaan op de grondslag van een integrale evaluatie.

6.2.3 Opzet en aard van de integrale evaluatie

De Commissie beveelt aan dit evaluatieonderzoek multidisciplinair te doen uitvoeren en dus niet tot de meer juridische invalshoeken te beperken. Alleen al onderzoek naar draagvlak bij burgers of bij uitvoeringsinstanties noodzaakt daartoe. Vanzelfsprekend zal een dergelijk integraal evaluatieonderzoek onder de daarvoor nodige condities moeten worden uitgevoerd, zoals toegang – indien nodig – tot geheime gegevens.

De Commissie merkt op dat de resultaten van evaluatie van het pakket aan maatregelen kan leiden tot conclusies die op termijn aanleiding kunnen of wellicht zelfs zouden moeten geven om bepaalde wetten in te trekken of te wijzigen of bepaalde beleidsmaatregelen niet meer toe te passen. Zij beveelt met het oog op het vertrouwen in de overheid aan om dit aspect bij de standpuntbepaling naar aanleiding van een verrichte integrale evaluatie mee te nemen.

In die gevallen waarin nieuwe maatregelen van zeer ingrijpende aard worden ingevoerd, beveelt de Commissie aan te overwegen daarin een horizonbepaling op te nemen. Daaronder verstaat de Commissie dat een dergelijke maatregel na ommekomst van een aantal jaren komt te vervallen, behoudens het geval dat de werkingsduur bij wet wordt verlengd. Het ligt in de rede dat voor het nemen van de beslissing omtrent verlenging gebruik kan worden gemaakt van (recente) resultaten van een integrale evaluatie van het totale pakket aan antiterrorismemaatregelen.

6.2.4 Aandachtspunten bij evaluatie

In de hoofdstukken 3-5 is een groot aantal aandachtspunten geformuleerd die in de integrale evaluatie dienen te worden betrokken. Deze bestrijken, zonder een uitputtende opsomming te willen zijn, alle onderdelen van de bevindingen van de Commissie over samenhang, legitimiteit en effectiviteit.

6.2.4.1 Aandachtspunten uit het oogpunt van samenhang

De Commissie adviseert bij de uitvoering van toekomstig evaluatieonderzoek van antiterrorismemaatregelen op het punt van samenhang de volgende vragen te betrekken:

- Zijn er maatregelen, anders dan de te evalueren maatregelen, die betrekking (kunnen) hebben op dezelfde gedraging?
- Zijn er soortgelijke maatregelen die betrekking hebben op onderscheiden actoren?
- Zo ja, wie zijn daarvoor de verantwoordelijke autoriteiten?
- Hoe verloopt de coördinatie tussen de betrokken actoren? Is er sprake van een goede samenwerking?
- Wanneer wordt gekozen voor de toepassing van welke maatregelen en op basis van welke criteria? Is dit ook in de uitvoering voldoende helder?
- Zijn de verschillende bevoegdheden – in de visie van de betrokken actoren – belegd op het juiste niveau?
- Welke rol speelt in de praktijk de mogelijkheid van financiële sancties? Dient die rol groter te worden of juist niet?

De Commissie hecht eraan toe te voegen bij de uitvoering van toekomstig evaluatieonderzoek waarin deze vragen centraal staan, bijzondere aandacht aan de CT-infobox te schenken. De CT-infobox is, zo kan de Commissie constateren op basis van de interviews alsmede op grond van een werkbezoek bij de AIVD, een belangrijk en nuttig middel in de samenwerking tussen verschillende spelers op het veld. De CT-infobox faciliteert die samenwerking door middel van mogelijkheden tot snelle informatie-uitwisseling alsmede door het realiseren en instandhouden van korte communicatielijnen. De Commissie heeft de indruk dat in de praktijk veel afstemmingsproblemen worden voorkomen juist door het operationeel zijn van de CT-infobox. Het ligt voor de hand dat deze voorlopige bevinding wordt geverifieerd in toekomstig evaluatieonderzoek. Dit brengt overigens ook het belang naar voren van een wettelijke grondslag.

6.2.4.2 Aandachtspunten uit het oogpunt van legitimiteit

- De Commissie beveelt aan evaluatieonderzoek van antiterrorismemaatregelen periodiek te doen plaatsvinden en daarin aandacht te besteden aan de noodzakelijkheid van (het ongewijzigd voortbestaan) van het pakket aan antiterrorismemaatregelen aan de hand van historische en actuele dreigingsanalyses;
- De Commissie beveelt aan in evaluatieonderzoek aandacht te besteden aan de conformiteit van de betreffende antiterrorismemaatregelen met fundamentele rechten en beginselen. De Commissie overweegt in dit verband dat de rechtspraak van het EHRM niet stilstaat. Het hier voorgestane onderzoek kan geschieden door een systematische analyse van de rechtspraak van het EHRM zoals is gedaan na de totstandkoming van de betreffende antiterrorismemaatregel. Omdat niet valt uit te sluiten dat een cumulatie van (niet tegelijk behandelde) maatregelen mogelijk op onderdelen wel in strijd zou kunnen komen met fundamentele vrijheden, dient mede aandacht te worden geschonken aan de conformiteit van het integrale pakket aan antiterrorismemaatregelen;
- De Commissie adviseert in breder verband aandacht te besteden aan de effecten van het naast elkaar bestaan van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke bevoegdheden ter voorkoming en bestrijding van terroristische activiteiten. In evaluatieonderzoek kan worden bezien op welke wijze beide type bevoegdheden naast elkaar bestaan en worden toegepast en tot welke knelpunten dit – niet alleen in de uitvoering, maar vooral ook bij de rechtsbescherming – leidt of kan leiden;
- De Commissie adviseert om in evaluatieonderzoek na te gaan in hoeverre de doelbinding wordt nageleefd. Dit kan door systematisch te onderzoeken in welke gevallen toepassing is gegeven aan de bevoegdheden die voortvloeien uit het pakket aan antiterrorismemaatregelen;
- De Commissie beveelt aan bij evaluatieonderzoek aandacht te schenken

aan eventuele onbedoelde effecten van de betreffende antiterrorisemaatregelen. Het is van belang om vast te stellen in hoeverre dergelijke effecten zich voordoen en hoe de wenselijkheid daarvan moet worden beoordeeld;

- De Commissie beveelt aan bij dat onderzoek inzicht te verschaffen in de wijze waarop de rechter het overheidsoptreden bij de uitoefening van antiterrorisemaatregelen heeft beoordeeld. De Commissie beveelt aan dat het evaluatieonderzoek ertoe zal strekken om dit overzicht te verkrijgen;
- De Commissie beveelt aan in evaluatieonderzoek expliciet aandacht te schenken aan het draagvlak voor en vertrouwen van de burger in antiterrorisemaatregelen. In hoeverre de balans tussen overheidsdoelen is gevonden, kan aan belangengroepen of het publiek worden voorgelegd. De Commissie beveelt aan daarbij bijzonder aandacht te besteden aan het draagvlak onder minderheidsgroeperingen;
- De Commissie beveelt aan in evaluatieonderzoek nader onderzoek te doen naar het beeld dat de uitvoerende organisaties hebben van de verwachtingen die van hun activiteiten op het vlak van de terrorismebestrijding bestaan en de mogelijke weerslag daarvan op het functioneren van die organisaties;
- De Commissie beveelt aan het fenomeen persoonsgericht verstoren in het kader van evaluatieonderzoek kritisch te bezien door te onderzoeken in hoeverre binnen de uitvoeringspraktijk behoefte bestaat aan verstoringshandelingen, welk type verstoringshandelingen daarbij als het meest effectief en het meest passend worden beschouwd, en op welke wijze dergelijke handelingen in de wet kunnen worden genormeerd;
- De Commissie beveelt aan om het praktijkoptreden van de operationele diensten systematisch te evalueren op de wijze waarop de coördinatie en bevelvoering plaatsvindt met het oog op de legitimiteit van het pakket aan antiterrorisemaatregelen.

6.2.4.3 Aandachtspunten uit het oogpunt van effectiviteit

- De Commissie constateert dat doelbereiking in enge zin van antiterrorisemaatregelen in evaluaties niet of nauwelijks valt te meten. Wel kan concreet worden gekeken naar de omstandigheden waaronder de maatregelen zijn toegepast. Op basis daarvan kan een oordeel worden uitgesproken of die maatregelen op zaaksniveau terecht zijn toegepast en ook of die maatregelen in de desbetreffende casus een zekere toegevoegde waarde hebben gehad bij de bestrijding van het zich voordoende gevaar;
- De Commissie constateert dat de frequentie van gebruik van de betreffende maatregelen op zichzelf geen relevant gezichtspunt voor de vaststelling van de effectiviteit is;

- De Commissie constateert dat bedoelde en onbedoelde effecten van de wetgeving en beleid kunnen worden geïnventariseerd. Bij een kosten-baten analyse van wenselijkheid en aanvaardbaarheid van het totale pakket aan antiterrorismemaatregelen zullen naast de effectiviteit ook deze effecten in de weging van kosten en baten moeten worden meegenomen en meegewogen;
- De Commissie beveelt aan om het praktijkoptreden van de operationele diensten systematisch te evalueren op de wijze waarop de coördinatie en bevelvoering plaatsvindt met het oog op de effectiviteit van het pakket aan antiterrorismemaatregelen.

Lijst van afkortingen

AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
AMVB	Algemene Maatregel van Bestuur
AO	Algemeen Overleg
AZ	Ministerie van Algemene Zaken
BOT	Bewindspersonenoverleg Terrorisme
BZK	Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties
CBP	Collegie bescherming persoonsgegevens
CIVD	Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten
CT	Contraterrorisme
CZW	De directie Constitutionele Zaken en Wetgeving van het ministerie van BZK
DGRR	Directeur-generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie
DGV	Directeur-generaal Veiligheid van het ministerie van BZK
DNR	Dienst Nationale Recherche
DW	Directie Wetgeving van het ministerie van Justitie
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens en fundamentele vrijheden
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en fundamentele vrijheden
FIOD-ECD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst – Economische Controledienst
FIU	Financial Intelligence Unit
GCT	Gezamenlijk Comité Terrorismebestrijding
HOvJ	Hoofdofficier van Justitie
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
KMar	Koninklijke Marechaussee
MIVD	Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
NCTb	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding
NR	Nationale Recherche
OM	Openbaar Ministerie
OOV	Openbare Orde en Veiligheid
RNV	Raad voor de Nationale Veiligheid
RHC	Raad van Hoofdcommissarissen
RvS	Raad van State
Sr	Wetboek van Strafrecht
Sv	Wetboek van Strafvordering
VN	Verenigde Naties
WIV2002	Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002

Bijlage 1

Overzicht van geïnterviewde personen

Naam	Organisatie	Functie
Brouwer, H.N.	Openbaar Ministerie	Vz. College PG's
Bik, R.G.C.	KLPD	Korpschef
Bos, J.T.K.	Justitie / DW	Directeur
Bot, Th.P.L.	NCTb	NCTb (plv.)
Bouman, G.L.	AIVD	Hoofd
Cohen, M.J.	Gemeente Amsterdam	Burgemeester
Den Hertog, A.	KLPD	Senior Adviseur Beleidsontw.
Driessen, A.L.	KLPD	Hoofd DNR
Fijnaut, C.J.C.F.	Universiteit van Tilburg	Hoogleraar
Heida, H.P.	BZK / CZW	Directeur
Hoekstra, R.J.	Raad van State	lid
Hogervorst, E.C.	Politie Amsterdam- Amstelland	DCIV
Kohnstamm, J.	CBP	Voorzitter
Kors, A.	Justitie / DW / Sct. Straf en sanctierecht	Hoofd
Krips, F.J.E.	Justitie / DW / Sct. Straf en sanctierecht	Raadadviseur
Muller, E.R.	COT	Algemeen Directeur
Nieuwenhuizen, A.J.A.M.	Openbaar Ministerie	HOvJ LP
Ratzel, M.P.	Europol	Directeur
Sarucco, M.R.	Gemeente Amsterdam / Directie OOV	Directeur
Schoof, H.W.M.	Ministerie van BZK	DGV
Schilstra, M.	Gemeente Amsterdam / Directie OOV	Senior Beleidsadviseur
Vast, A.B.	Eurojust	NL Nat. Vertegenw.
Weggeman, A.	Raad van State	Dir. Wetgeving
Welten, B.J.A.M.W.	Politie Amsterdam- Amstelland	Korpschef

Bijlage 2

Instellingsbeschikking Commissie

Nummer: 5567338/08/NCTb

De Minister van Justitie en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Gezien de door de Tweede Kamer aangenomen motie van het lid Pechtold met het verzoek te bezien op welke wijze een onderzoek naar het Nederlandse antiterrorismebeleid het beste kan worden vormgegeven en de Kamer hierover te informeren⁹¹;

Overwegende:

- dat vrijwel alle maatregelen op het gebied van terrorismebestrijding reeds gekoppeld zijn aan een evaluatiemechanisme.
- dat wij het van belang achten om naast de uitkomsten van de reeds lopende en voorziene onderzoeken een beeld te krijgen van mogelijke dwarsverbanden tussen de uitkomsten van de verschillende onderzoeken.

Besluiten:

Artikel 1

In te stellen een onafhankelijke Commissie evaluatie antiterrorismebeleid. De Commissie heeft tot taak te onderzoeken:

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

Artikel 2

De Commissie richt het onderzoek in overeenkomstig de door de Minister van Justitie en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vastgestelde onderzoeksopdracht. De Commissie kan adviezen van derden inwinnen.

Artikel 3

In de Commissie hebben zitting:

als lid, tevens voorzitter: mr J.J.H. Suyver;

als leden: prof. mr. M.J. Borgers, prof. mr. C.P.M. Cleiren, de heer P.J. van Zunderd.

Artikel 4

De Minister van Justitie en de Minister van Binnenlandse Zaken en

⁹¹ Kamerstukken II 2007-2008 31 200 VI, stuknummer 79.

Koninkrijksrelaties stellen de Commissie alle benodigde middelen en ondersteuning ter beschikking. Een ieder die werkzaam is voor de Commissie is voor de uitoefening van zijn taak terzake uitsluitend verantwoordelijk verschuldigd aan de Commissie.

Artikel 5

1. De Commissie brengt zo spoedig mogelijk, uiterlijk april 2009, haar rapport uit aan de Minister van Justitie en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Commissie zal aan de Minister van Justitie en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties advies uitbrengen met betrekking tot de in artikel 1 vermelde onderwerpen, en indien haar onderzoek daartoe aanleiding geeft, andere onderwerpen die geregeld moeten worden in verband met de evaluatie van antiterrorismebeleid.
2. Na het uitbrengen van haar advies is de Commissie opgeheven.

Artikel 6

De archiefbescheiden van de Commissie worden na haar opheffing of, zo de omstandigheden daartoe eerder aanleiding geven, zoveel eerder, overgebracht naar het archief van het Ministerie van Justitie.

Artikel 7

De leden van de Commissie ontvangen vacatiegelden op basis van het Vacatiegeldenbesluit 1988 en de daarop voor het Ministerie van Justitie geldende bepalingen, waarbij de Commissie als “zwaar” in de zin van het Vacatiegeldenbesluit 1988 wordt aangemerkt. Daarnaast hebben de leden van de Commissie recht op vergoeding wegens reiskosten en verblijfskosten overeenkomstig het Reisbesluit binnenland.

Artikel 8

Dit besluit treedt in werking met ingang van de tweede dag na dagtekening van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst en werkt terug tot 1 oktober 2008. Dit besluit vervalt een jaar na plaatsing in de Staatscourant.

Artikel 9

Dit besluit kan worden aangehaald als: Besluit instelling Commissie evaluatie antiterrorismebeleid.

Dit besluit wordt in de Staatscourant gepubliceerd.

Den Haag,

De Minister van Justitie,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Toelichting

De afgelopen jaren is in hoog tempo gewerkt aan tal van wetswijzigingen die het Nederlandse recht, en vooral het straf- en strafprocesrecht, meer hebben toegesneden op de dreiging van terroristische aanslagen. Voor de evaluatie van deze wettelijke maatregelen gelden verschillende mechanismen, hetgeen mede te verklaren is uit de oorsprong van de betreffende wetgeving. Ook overigens genomen maatregelen worden volgens verschillende mechanismen geëvalueerd. De vraag die mede naar aanleiding van bovenstaande is gerezen is op welke wijze de genomen maatregelen meer in onderlinge samenhang beoordeeld kunnen worden. Bovendien rijst de vraag op welke wijze de onderlinge samenhang kan bijdragen aan de voorbereiding van nieuw beleid. Van belang is daarom om naast de uitkomsten van de reeds lopende en voorziene evaluatieonderzoeken een beeld te krijgen van mogelijke dwarsverbanden tussen de uitkomsten van deze verschillende onderzoeken.

Naar aanleiding van de in het besluit aangehaalde motie, ingediend door het Tweede Kamerlid Pechtold, is besloten onder voorzitterschap van mr. J.J.H. Suyver een Commissie in te stellen. Vanuit hun specifieke kennis en ervaring zijn als lid benoemd, respectievelijk, prof. mr. M.J. Borgers, prof. mr. C.P.M. Cleiren, en de heer P.J. van Zunderd.

Doel van het onderzoek is om antwoord te krijgen op de volgende vragen:

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

Het streven is erop gericht dat de Commissie uiterlijk april 2009 haar rapport met betrekking tot de in artikel 1 opgedragen taken aan de Minister van Justitie en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal aanbieden.

Den Haag,

De Minister van Justitie,
De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Bijlage 3

De leden van de Commissie

De heer Mr. J.J.H. Suyver

De heer Suyver is oud Secretaris-generaal van het ministerie van Justitie.

De heer Prof. Mr. M.J. Borgers

De heer Borgers is hoogleraar straf- en strafprocesrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

Mevrouw Prof. Mr. C.P.M. Cleiren

Mevrouw Cleiren is hoogleraar straf- en strafprocesrecht aan de Universiteit te Leiden. Daarvoor was zij directeur-generaal Wetgeving, Rechtspleging en Rechtshandhaving bij het ministerie van Justitie.

De heer P.J. van Zunderd

De heer Van Zunderd is oud Korpschef van het KLPD.

Bijlage 4

Overzicht van de belangrijkste wetgeving

I - Totstandgekomen wetgeving

Wet van 24 juni 2004 tot wijziging en aanvulling van het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met terroristische misdrijven (Stb. 290; Wet terroristische misdrijven)

De Wet terroristische misdrijven heeft het Wetboek van Strafrecht uitgebreid met een aantal terroristische misdrijven. Het gaat om bestaande of nieuwe misdrijven die, gepleegd met een terroristisch oogmerk, zwaarder kunnen worden bestraft. De introductie van de terroristische misdrijven vond plaats ter implementatie van het Kaderbesluit van de Raad van Europese Unie van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding. Daarnaast is –mede naar aanleiding van een aantal strafzaken in Nederland die verband hielden met terroristische activiteiten– voorzien in verruimde strafbaarstelling van gedragingen in de fase van de voorbereiding van het plegen van aanslagen, zoals het rekruteren voor de jihad en de samenspanning tot het plegen van ernstige terroristische misdrijven. De Wet terroristische misdrijven is op 10 augustus 2004 in werking getreden.

Wet van 28 september 2006 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met het treffen van een regeling inzake het verhoor van afgeschermd getuigen en enkele andere onderwerpen (Stb. 460; Wet afgeschermd getuigen)

Deze wet heeft de bruikbaarheid van informatie van inlichtingen- en veiligheidsdiensten in het strafproces vergroot. Dergelijke informatie kan relevant bewijsmateriaal bevatten. Voorzien is in een procedure voor een afgeschermd verhoor van een medewerker van een binnen- of buitenlandse inlichtingendienst onder leiding van een rechter-commissaris. De verdediging in strafzaken behoudt daarbij het recht op ondervraging van deze getuige. Omdat uiteindelijk alleen de inlichtingendienst volledig kan beoordelen of openbaarmaking van bepaalde informatie, neergelegd in het proces-verbaal van verhoor, schadelijk is voor de staatsveiligheid, wordt dit proces-verbaal pas in de strafzaak ingebracht als de getuige daarmee instemt. De Wet afgeschermd getuigen wordt binnen vijf jaar na inwerkingtreding geëvalueerd (vgl. artikel IVa van de wet). De wet is op 1 november 2006 in werking getreden.

Wet van 20 november 2006, houdende goedkeuring van het op 24 april 1986 te Straatsburg totstandgekomen Europees Verdrag inzake de erkenning van de rechtspersoonlijkheid van internationale niet-gouvernementele organisaties, alsmede invoering van enige regels met betrekking tot in een terrorismelijst vermelde organisaties en andere

organisaties waarvan het doel of de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde (Stb. 600)

De Wet inzake de goedkeuring van het NGO-verdrag geeft een voornamelijk civielrechtelijke regeling om organisaties te verbieden die op de terrorismelijsten staan van de Europese Unie. Deze wet maakt het verder mogelijk, dat van buitenlandse organisaties die handelen in strijd met de openbare orde in Nederland, de activiteiten kunnen worden stopgezet. De wet is op 1 februari 2007 in werking getreden.

Wet van 20 november 2006 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven (Stb. 580; Wet verruiming mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven)

Deze wet heeft de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden als infiltratie en observatie mogelijk gemaakt bij “aanwijzingen van een terroristisch misdrijf”. Hierdoor kan al in vroegtijdig stadium —ter voorkoming van aanslagen- met opsporingsactiviteiten worden begonnen. Ook heeft de wet de mogelijkheid gecreëerd om verdachten van terroristische misdrijven op lichtere gronden – zonder dat sprake is van ernstige bezwaren tegen de verdachte - vast te houden tijdens de eerste fase van de voorlopige hechtenis (de bewaring). Verder is de geheimhouding van processtukken gedurende langere tijd mogelijk gemaakt. Tot slot voorziet de wet in de mogelijkheid tot aanwijzing van de zogenaamde veiligheidsrisicogebieden. De effectiviteit van deze wet wordt met behulp van twee evaluatie-instrumenten onderzocht. In de eerste plaats is aan de Tweede Kamer een evaluatie van de wet toegezegd die zou moeten plaatsvinden binnen de gebruikelijke termijn van vijf jaar na inwerkingtreding (te rekenen vanaf 1 februari 2007). In aanvulling daarop is aan de Eerste Kamer de toezegging gedaan de wetgeving eveneens te onderwerpen aan een nader te ontwikkelen monitoringsmechanisme. Het WODC is inmiddels gestart met deze monitor. De Wet verruiming mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven is op 1 februari 2007 in werking getreden.

II - Wetgeving die aanhangig is bij de Tweede Kamer

Voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enkele aanverwante wetten in verband met de strafbaarstelling van het deelnemen en meewerken aan training voor terrorisme, de uitbreiding van de mogelijkheden tot ontzetting uit het beroep als bijkomende straf en enkele andere wijzigingen (Kamerstukken II 2007/08, 31 386, nrs. 1-3)

Dit voorstel tot aanvulling van het Wetboek van Strafrecht strekt, voor zover hier relevant, onder meer tot uitvoering van verplichtingen die zijn opgenomen in het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme (Trb. 2006, 34; zie voorts hieronder) en tot uitvoering van door Tweede Kamer aangenomen moties. Voorgesteld wordt in een nieuw artikel 134a van het Wetboek van Strafrecht strafbaar te stellen “het zich of een ander opzettelijk gelegenheid, middelen of inlichtingen verschaffen of trachten te verschaffen tot het plegen van een terroristisch misdrijf dan wel een misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf, dan wel zich kennis of vaardigheden daartoe verwerven of een ander bijbrengen”. De bestaande strafbepalingen inzake de voorbereiding van ernstige (terroristische) misdrijven of deelneming aan een criminele of terroristische organisatie kunnen, zo is gebleken, niet in alle gevallen situaties van deelneming of meewerken aan een terroristisch trainingskamp dekken. Internationale verplichtingen roepen hiertoe wel op. Het voorstel verruimt eveneens de mogelijkheden om een beroepsverbod op te leggen aan personen die hun functie misbruiken. De maatregel richt zich vooral tot geestelijke leiders en leraren die anderen rekruteren voor de gewelddadige strijd of bijvoorbeeld het aanzetten tot haat. De vaste commissie voor Justitie van de Tweede Kamer heeft op 6 mei jl. verslag over het wetsvoorstel uitgebracht.

Tijdens de JBZ-raad van 18 april 2008 is een politiek akkoord bereikt over de inhoud van het Kaderbesluit tot wijziging van het Kaderbesluit 2002/475/JBZ inzake terrorismebestrijding van 13 juni 2002. De belangrijkste wijziging die het Kaderbesluit tot stand wil brengen, betreft de opnemings van de verplichting tot strafbaarstelling van (1) het publiekelijk uitlokken van het plegen van een terroristisch misdrijf, (2) het werven voor het plegen van een terroristisch misdrijf en (3) het trainen voor het plegen van een terroristisch misdrijf. Het oorspronkelijke Kaderbesluit van 13 juni 2002 wordt daarmee aangevuld met een aantal strafbaarstellingsverplichtingen die gelijkenis vertonen met die van het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming

van terrorisme (zie hieronder). Het Kaderbesluit en het Verdrag van de Raad van Europa kiezen evenwel voor een verschillende systematiek om het bereik van de strafbaarstellingen nader te markeren: daar waar het Kaderbesluit aansluiting zoekt bij de reeks van strafbare feiten die ingevolge het oorspronkelijke Kaderbesluit van 13 juni 2002 als “terroristisch misdrijf” moeten zijn aangewezen, verwijst het Verdrag van de Raad van Europa voor strafbaarstelling van diezelfde gedragingen naar misdrijven die voortvloeien uit nader aangeduide antiterrorismeverdragen. Dit verschil in systematiek heeft in die zin legislatieve consequenties, dat enkele strafrechtelijke bepalingen nog aanvulling behoeven ter implementatie van het nieuwe Kaderbesluit inzake terrorismebestrijding. Een voorstel voor de benodigde implementatiewetgeving is, in de vorm van een nota van wijziging bij het hierboven genoemde wetsvoorstel, in voorbereiding.

Voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het op 16 mei 2005 te Warschau totstandgekomen Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme (Trb. 2006, 34; Kamerstukken II 2007/08, 31 422 (R 1853), nrs. 1-3)

Dit voorstel van rijkswet strekt tot de goedkeuring van het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme. Het verdrag verplicht tot strafbaarstelling van bepaalde gedragingen die kunnen leiden tot het begaan van terroristische misdrijven, zoals het publiekelijk uitlokken van het plegen van een terroristisch misdrijf, het werven voor terrorisme en het trainen voor terrorisme. Daarnaast beoogt het verdrag een versterking van de samenwerking op het gebied van het voorkomen van terroristische misdrijven, onder meer door het tot stand brengen van een effectief preventiebeleid. De door het Verdrag omschreven gedragingen die in de nationale wetgeving strafbaar moeten zijn gesteld, zijn reeds strafbaar op grond van het Wetboek van Strafrecht, behoudens wat betreft de strafbaarstelling inzake het trainen voor terrorisme, waarin evenwel door het hiervoor genoemde wetsvoorstel zal worden voorzien (zie bovenvermeld). Het voorstel van rijkswet is bij koninklijke boodschap van 11 april 2008 bij de Tweede Kamer ingediend. Op 29 augustus 2008 is de Tweede Kamer een nota naar aanleiding van het verslag over dit voorstel toegezonden.

III- Wetgeving die aanhangig is bij de Eerste Kamer

Voorstel van wet, houdende regels inzake het opleggen van beperkende maatregelen aan personen met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid en inzake het weigeren of intrekken van beschikkingen met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid (Kamerstukken I 2006/07, 30 566, A; Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid)

Het wetsvoorstel beoogt de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de mogelijkheid te geven om een persoon die in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan een bestuurlijke maatregel op te leggen, houdende een meldingsplicht of een verbod om op bepaalde plaatsen of in de nabijheid van bepaalde personen te komen. De maatregelen kunnen worden opgelegd op grond van feiten en omstandigheden die op zichzelf onvolgende zijn of blijken voor strafrechtelijk optreden, maar die wel van dusdanige aard zijn dat maatregelen gerechtvaardigd zijn. Voorts wordt in dit wetsvoorstel de mogelijkheid voor gemeenten en bestuursorganen vastgesteld om subsidies of vergunningen in te trekken van personen en organisaties die in verband worden gebracht met terroristische activiteiten of ondersteuning daarvan.

Het voorstel voorziet in een evaluatie van de wet na verloop van drie jaar. Daarnaast geldt, zo wordt voorgesteld, voor de werking van deze wetgeving een horizonbepaling met een looptijd van vijf jaar. Het voorstel is in behandeling bij de Eerste Kamer. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is eerste ondertekenaar van dit wetsvoorstel.

Voorstel van wet, houdende wijziging van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 in verband met de verbetering van de mogelijkheden van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten om onderzoek te doen naar en maatregelen te nemen tegen terroristische en andere gevaren met betrekking tot de nationale veiligheid alsmede enkele andere wijzigingen (Kamerstukken I 2007/08, 30 553, A)

Het wetsvoorstel geeft uitvoering aan voorstellen tot wijziging van de WIV 2002, met name naar aanleiding van de aanslagen in Madrid, die in de brief van 15 juli 2004 door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister van Defensie, zijn aangekondigd. In het wetsvoorstel worden enige bestaande algemene en bijzondere bevoegdheden van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, in het bijzonder

op het gebied van de geautomatiseerde gegevensverwerking (data-analyse), explicieter geregeld en voor zover nodig nader genormeerd. Het wetsvoorstel opent de mogelijkheid om in nader bij algemene maatregel van bestuur te regelen gevallen informatieverplichtingen op te leggen aan bestuursorganen en categorieën financiële dienstverleners en vervoerders. Op deze wijze kan worden voorkomen dat de diensten voor het verkrijgen van met name in het kader van terrorismebestrijding onontbeerlijke gegevens uitsluitend afhankelijk zijn van de bereidheid tot vrijwillige medewerking van de organisaties die over deze gegevens beschikken. De Tweede Kamer heeft bij amendement de betreffende AMvB's van een voorhangprocedure voorzien. De Eerste Kamer heeft over het wetsvoorstel advies gevraagd aan het College bescherming persoonsgegevens (CBP). Op verzoek van de Eerste Kamer heeft de regering gereageerd op het CBP advies.

IV- Overige relevante wetgeving die de afgelopen jaren (mede) met het oog op terrorismebestrijding tot stand is gekomen of in procedure is gebracht

Goedkeuring en uitvoering van het VN-verdrag inzake bestrijding van terroristische bomaanslagen

Betreft: een uitbreiding van de rechtsmachtsregeling en de opnemings van enkele bepalingen in het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering.

Stand van zaken: de uitvoeringswetgeving is op 1 januari 2002 in werking getreden (Stb. 2001, 673).

Goedkeuring en uitvoering van het VN-verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme

Betreft: wijzigingen van het Wetboek van Strafrecht; een verruiming van de rechtsmachtsregeling en van de strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen.

Stand van zaken: de uitvoeringswetgeving is op 1 januari 2002 in werking getreden (Stb. 2001, 675).

Goedkeuring en uitvoering Protocol inzake informatieplicht financiële instellingen bij de EU-overeenkomst inzake rechtshulp in strafzaken

Betreft: de regeling, in het Wetboek van Strafvordering, van speciale bevoegdheden ten behoeve van het vorderen van gegevens van financiële instellingen en het monitoren van rekeningen e.d.

Stand van zaken: de uitvoeringswetgeving, opgenomen in de Wet vorderen gegevens financiële sector, is op 1 juni 2004 in werking getreden (Stb. 109).

EU-Kaderbesluit Europees aanhoudingsbevel

Betreft: een vereenvoudiging van de uitleveringsprocedure tussen de EU-lidstaten.

Stand van zaken: de Overleveringswet is op 12 mei 2004 in werking getreden (Stb. 195).

Protocol tot wijziging van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme

Betreft: het uitzonderen van bepaalde terroristische misdrijven van de weigeringsgronden inzake politieke delicten bij onder meer uitlevering.
Stand van zaken: rijkswet tot goedkeuring en uitvoering van het verdrag is gepubliceerd in Stb. 2005, 640.

Wet tot wijziging van de Wet melding ongebruikelijke transacties en de Wet identificatie bij dienstverlening met het oog op de explicitering van de reikwijdte, versterking van het toezicht op de naleving, alsmede het aanbrengen van enkele andere wijzigingen

Betreft: de uitbreiding van de reikwijdte van de bepalingen van deze wetten met het oog op het voorkomen van het financieren van terrorisme.
Stand van zaken: de wetwijziging is op 1 mei 2006 in werking getreden (Stb. 2006).

Goedkeuring van het Verdrag van de Raad van Europa inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven en de financiering van terrorisme

Betreft: de vervanging van het Verdrag van de Raad van Europa inzake witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven uit 1990.
Stand van zaken: Het Koninkrijk der Nederland heeft op 15 juli 2008, na verkregen parlementaire (stilzwijgende) goedkeuring, zijn akte van aanvaarding doen toekomen aan de secretaris-generaal van de Raad van Europa.

Wetsvoorstel ontneming dubbele nationaliteit

Betreft: een verruiming van de mogelijkheden tot ontneming van de dubbele nationaliteit, onder meer in verband met terroristische activiteiten.
Stand van zaken: de Raad van State heeft advies over het voorstel uitgebracht. Het wetsvoorstel zal binnenkort, vergezeld van het advies van de Raad van State en het bijbehorende nader rapport, worden ingediend bij de Tweede Kamer.

V- Lagere regelgeving

Regeling bijstand bestrijding luchtvaart terrorisme

Betreft: ministeriële regeling van de Minister van Justitie op basis van artikel 59 van de Politiewet 1993 houdende het verlenen van militaire bijstand ten behoeve van de bewaking van het Nederlandse luchtruim en de inzet van defensiemiddelen tegen terroristische dreigingen vanuit de lucht.

Sanctieregeling Osama bin Laden, Al-Qaida en Taliban 2002 (Stcrt 2002, 117)

Betreft: ministeriële regeling van de Minister van Buitenlandse Zaken op grond van de artikelen 2 en 3 van de Sanctiewet 1977 ter uitvoering van Europese regelgeving, waarin jegens bepaalde personen en organisaties sancties zijn neergelegd, daaronder begrepen reisbeperkingen en een bevrozing van tegoeden en economische middelen.

Sanctieregeling terrorisme 2002 (Stcrt. 2002, 104), Sanctieregeling terrorisme 2002 II (Stcrt. 2002, 138), Sanctieregeling terrorisme 2007 (Stcrt 2007, 39) en Sanctieregeling terrorisme 2007 II (Stcrt. 2007, 248)

Betreft: ministeriële regelingen van de Minister van Buitenlandse Zaken op grond van artikelen 2 en 3 van de Sanctiewet 1977 ter uitvoering van Europese regelgeving en van Resolutie 1373 van de Veiligheidsraad van de VN, waarin jegens bepaalde personen en organisaties sancties zijn neergelegd, daaronder begrepen reisbeperkingen en een bevrozing van tegoeden en economische middelen.

Bijlage 5

Overzicht van wetgeving in relatie tot grondrechten

Artikel	Bevoegdheid	Uitvoerende organisatie	Beperking grondrecht (artikel 5, 6, 8, 10 EVRM)
Wet ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven			
	126ii Sv	Verruiming van de mogelijkheden om in een verkennend onderzoek informatie te verzamelen	Politie/OM Artikel 8 (recht op privacy)
	126zq / 126zr / 126zs Sv	Verruiming van de mogelijkheden om personen te fouilleren buiten concrete verdenking van een strafbaar feit	Politie/OM Artikel 8
	126zd / 126ze / 126zg / 126zh / 126zi / 126zj / 126zt / 126zu / 126hh / 126zk / 126zl / 126zm / 126zn / 126zp / 126zg / 126zja Sv	Een verruiming van de toepassingsmogelijkheden van bijzondere opsporingsbevoegdheden, zoals stelselmatige observatie, telefoontap en infiltratie	Politie/OM/ Rechter Artikel 8
	66 / 67 Sv	De mogelijkheid van bewaring buiten ernstige bezwaren (gedurende ten hoogste 2 jaren) bij verdenking van een terroristisch misdrijf	Politie/OM/ Rechter Artikel 5 en 6 (recht op vrijheid/ veiligheid resp. recht op eerlijk proces)
	66 Sv	De mogelijkheid tot uitstel van volledige inzage van processtukken in geval van een terroristisch misdrijf	Politie/OM/ Rechter Artikel 5 en 6
Wetsvoorstel bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid			
	2	De mogelijkheid om met het oog op nationale veiligheid aan een met terrorisme in verband te brengen persoon een maatregel op te leggen strekkende tot beperking van bewegingsvrijheid	Minister van BZK Artikel 8 en artikel 2 vierde protocol (recht op bewegingsvrijheid)

Artikel	Bevoegdheid	Uitvoerende organisatie	Beperking grondrecht (artikel 5, 6, 8, 10 EVRM)
5 / 6	De mogelijkheid om een aanvraag voor een subsidie, een vergunning of een ontheffing af te wijzen indien de aanvrager in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten en het gevaar bestaat dat de beschikking mede zal worden gebruikt ten behoeve daarvan en de Minister van BZK geen bezwaar heeft tegen de afwijzing.	Bestuursorganen	Artikel 1 eerste protocol (recht op eigendom)
Wet afgeschermd getuigen			
226g / 226h / 226j Sv	Medewerkers van de inlichtingendiensten kunnen als getuige worden gehoord door de rechter-commissaris via een afgeschermd getuigenverhoor	OM/Rechter	Artikel 6
344 / 344a Sv	De situatie dat in een strafproces schriftelijke stukken van de AIVD alleen als bewijs kunnen gelden in verband met de inhoud van andere bewijsmiddelen wordt uitgesloten	Rechter	Artikel 6
Wet terroristische misdrijven			
83 / 83a Sr	Invoering van het begrip "terroristisch oogmerk" waarbij bepaalde misdrijven die met dit oogmerk worden begaan met een hogere straf worden bedreigd dan misdrijven zonder dit oogmerk	Politie/OM/ Rechter	Artikel 8
205 Sr	Strafbaarstelling van rekrutering ten behoeve van de gewapende strijd	Politie/OM/ Rechter	Artikel 8
114b / 120b / 176b / 282c / 289a / 304b / 415b Sr en 80 Kernenergiewet.	Strafbaarstelling van samenspanning tot het begaan van terroristische misdrijven	Politie/OM/ Rechter	Artikel 8
140a Sr	Strafbaarstelling van deelneming aan en het oprichten en leiden van een terroristische organisatie	Politie/OM/ Rechter	Artikel 8

	Artikel	Bevoegdheid	Uitvoerende organisatie	Beperking grondrecht (artikel 5, 6, 8, 10 EVRM)
Sanctiewet 1977, Sanctieregeling Osama bin Laden, Al-Qaïda en Taliban 2002 Sanctieregeling terrorisme 2002, Sanctieregeling terrorisme 2002 II, Sanctieregeling terrorisme 2007 en Sanctieregeling terrorisme 2007 II	Artikelen 2 en 3	Bevoegdheid jegens bepaalde personen en organisaties reisbeperkingen op te leggen en een bevrozing van tegoeden en economische middelen.	Minister van Buitenlandse Zaken, Politie, Douane, Bijzondere	Artikel 6, artikel 1 eerste protocol, artikel 2 vierde protocol

Dit is een rapport van de Commissie evaluatie
antiterrorismebeleid

Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag

© Rijksoverheid | Mei 2009
Publicatie-nr. IBIS-13174