

Vergaderjaar 2016–2017

34 747

Voorstel van wet van de leden De Graaf, Fritsma en Wilders houdende een regeling inzake administratieve detentie (Wet administratieve detentie)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN DEEL

Inleiding

«Vaak waren de daders eerder in het vizier van de autoriteiten, maar werden zij niet opgepakt omdat er onvoldoende bewijs tegen hen was.»
(DTN 45, juni 2017)

De terroristische dreiging in Nederland is al jaren onverminderd hoog. Uit het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland blijkt dat de jihadistische dreiging nog altijd de voornaamste terroristische dreiging vormt.¹

Het jihadisme vormt volgens de Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (AIVD) een substantiële en langdurige bedreiging voor onze nationale veiligheid.²

Met dit wetsvoorstel willen initiatiefnemers via een bestuurlijke maatregel administratieve detentie wettelijk mogelijk maken voor terroristen en andere personen die een bedreiging kunnen vormen voor de nationale veiligheid zoals jihadististen en sympathisanten van de jihad. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) kan op voorstel van de AIVD aan een persoon een vrijheidsontnemende maatregel opleggen ter bescherming van de nationale veiligheid.

Doel en achtergrond

Volgens de AIVD heeft de jihadistische beweging momenteel naar schatting enkele honderden aanhangers en enkele duizenden sympathisanten in Nederland.³ Het jihadisme is volgens de AIVD te verdelen in drie groepen: de eerste groep is gericht op daadwerkelijke jihadgang. Een grotere groep houdt zich bezig met het online en offline actief uitwisselen

¹ https://www.nctv.nl/binaries/Beleidsbrief%20DTN44%20en%20VGR_tcm31-254184.pdf

² https://www.nctv.nl/organisatie/ct/actieprogramma_integrale_aanpak_jihadisme/index.aspx.

³ Transformatie van het jihadisme in Nederland, zwermodynamiek en nieuwe slagkracht, AIVD, juni 2014, p. 6

en propageren van het jihadistisch gedachtegoed. Daarnaast is er nog een groep die meer passief sympathiseert met het jihadisme.⁴ Dit wetsvoorstel heeft tot doel de nationale veiligheid te beschermen en is dientengevolge gericht op alle personen die op grond van hun gedragingen in verband kunnen worden gebracht met mogelijke terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. De initiatiefnemers wijzen erop dat blijkens het huidige dreigingsbeeld dit met name twee groepen treft: de groep daadwerkelijke jihadgangers en de grote groep die zich bezig houdt met het online en offline actief uitwisselen en propageren van het jihadistisch gedachtegoed.⁵

De reden voor dit wetsvoorstel is tweeledig. In de eerste plaats ziet het wetsvoorstel op gevallen waarin een grondslag voor strafrechtelijke vervolging van een mogelijk gevaarlijk persoon ontbreekt, terwijl die persoon wel een potentiële dreiging zou kunnen vormen.⁶ In de tweede plaats is de jihadistische beweging in Nederland dermate groot dat onmogelijk alle potentieel gevaarlijke personen in de gaten kunnen worden gehouden.⁷ De voorgestelde bestuurlijke maatregel biedt een uitkomst voor deze twee huidige beperkingen. Door administratieve detentie wettelijk mogelijk te maken kunnen (potentieel) gevaarlijke personen die vrij rondlopen preventief worden vastgezet om de nationale veiligheid te waarborgen en bijvoorbeeld terreuraanslagen te voorkomen. De jihadistische beweging in Nederland heeft naar schatting enkele honderden aanhangers en enkele duizenden sympathisanten. De aanzuigende werking van het jihadisme in Nederland is dusdanig dat velen in korte tijd van «meelopende» sympathisanten kunnen uitgroeien tot keiharde strijders.⁸ Van personen bij wie aanleiding is te veronderstellen dat zij een gevaar vormen voor de nationale veiligheid, wordt door de AIVD een inschatting gemaakt van de aard en de omvang van die dreiging. De AIVD krijgt hier de rol om te beoordelen wanneer een persoon een bedreiging vormt. De initiatiefnemers kunnen immers in een snel veranderende omgeving vooraf niet inschatten welk gedrag tot een dreiging leidt.

Soms zijn er voor een persoon (nog) onvoldoende aanknopingspunten voor een strafrechtelijke vervolging, maar gaat van die persoon wel reeds een dreiging uit voor de nationale veiligheid, zoals reeds geconstateerd door de regering.⁹ De initiatiefnemers voegen daaraan toe dat het sympathiseren met de jihad al een bedreiging kan vormen voor de nationale veiligheid.

Immers «meelopende sympathisanten» kunnen, volgens de AIVD, in korte tijd uitgroeien tot keiharde strijders. Daarom bestaat er behoefte aan een maatregel om die personen preventief te kunnen vastzetten ter bescherming van de nationale veiligheid. Jihadistische propaganda is sinds 2010 steeds makkelijker toegankelijk geworden. De opkomst van sociale media geeft dit proces een extra impuls. Diverse losse kleine netwerken komen op deze manier met elkaar in contact. Door middel van activistische tactieken, zoals demonstraties en flyer-acties groeit het jihadisme, vooral onder jongeren.¹⁰ Ook door het verspreiden van

⁴ Transformatie van het jihadisme in Nederland, zwermdynamiek en nieuwe slagkracht, AIVD, juni 2014, p. 6

⁵ <https://www.nctv.nl/organisatie/ct/dtn/index.aspx>

⁶ http://www.telegraaf.nl/binnenland/28403943/___Filmer_concert_komt_vrij___html

⁷ http://www.telegraaf.nl/binnenland/22767575/___Polderjihadi_s_nog_nooit_zo_gevaarlijk___html

⁸ <https://www.aivd.nl/onderwerpen/terrorisme/inhoud/dreiging/jihadistische-beweging-in-nederland>

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 34 359, nr. 3.

¹⁰ <https://www.aivd.nl/publicaties/publicaties/2014/06/30/transformatie-van-het-jihadisme-in-nederland>

verhalen over de jihad kan een passieve ontvanger van jihadistische propagandaboodschappen, snel uitgroeien tot sympathisant.¹¹ Een sympathisant is iemand die zijn sympathie uit voor het jihadistisch gedachtegoed.

In welke gevallen een persoon op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische of jihadistische activiteiten of op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met het sympathiseren van het jihadisme en als mogelijke dreiging voor de nationale veiligheid kan worden beschouwd wordt aan de inschatting van de AIVD als hierin gespecialiseerde dienst overgelaten.

De initiatiefnemers hebben kennisgenomen van het onlangs in werking getreden wetsvoorstel Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding.¹² Op grond van deze wet kan een gebiedsverbod, een contactverbod, een meldplicht en een uitreisverbod als vrijheidsbeperkende maatregelen worden opgelegd.¹³ Een gebiedsverbod hoeft een potentieel gevaarlijk persoon er niet van te weerhouden zich desondanks toch in dat gebied te bevinden.¹⁴ Een gebiedsverbod, een contactverbod, een meldplicht en een uitreisverbod zijn geen garantie zijn dat een persoon geen aanslag zou kunnen plegen, deze persoon loopt immers nog vrij rond en heeft de kans om een aanslag te plegen. Initiatiefnemers willen daarom de mogelijkheid creëren om iemand preventief te kunnen vastzetten zodat deze persoon de kans niet heeft om een aanslag te plegen en de nationale veiligheid wordt beschermd.

Initiatiefnemers stellen een administratieve maatregel voor teneinde te voorkomen dat terroristen, jihadisten en sympathisanten van de jihad zich aan het zicht van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten kunnen onttrekken. In administratieve detentiecellen ondergaan zij daartoe een bijzondere vorm van detentie die geen strafrechtelijk opgelegde gevangenisstraf betreft, maar een administratieve maatregel.

De initiatiefnemers zijn ervan overtuigd dat het huidige pakket aan maatregelen middels het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme niet voldoende is om Nederland te beschermen tegen de jihadistische dreiging.¹⁵ Vaak heeft de AIVD potentieel gevaarlijke personen wel in het vizier (gehad), maar bestaat er onvoldoende grond hen aan de samenleving te onttrekken waardoor zij een concreet gevaar kunnen blijven vormen voor de nationale veiligheid.¹⁶

Volgens terrorismedeskundigen zijn 20 fte nodig om één (potentieel) gevaarlijk persoon permanent in de gaten houden te houden.¹⁷ Zoals eerder in deze toelichting gesteld, bestaat de jihadistische beweging in Nederland uit enkele duizenden sympathisanten, die volgens de AIVD in korte tijd kunnen uitgroeien tot keiharde strijders. Indien de AIVD hiervan 2.000 personen permanent zou moeten volgen, zouden er 40.000 ambtenaren nodig zijn om deze potentieel gevaarlijke personen permanent in de gaten te houden.

¹¹ <https://www.aivd.nl/publicaties/publicaties/2014/06/30/transformatie-van-het-jihadisme-in-nederland>

¹² Kamerstukken II, vergaderjaar 2015–2016, Kamerstukken 34 359.

¹³ Kamerstukken II, vergaderjaar 2015–2016, Kamerstukken 34 359 nr. 3, p 7 tm 10.

¹⁴ <http://www.ad.nl/rotterdam/vrijgesproken-is-strijder-ging-ook-in-de-fout-in-spijkenisse~a5ecb89d/>

¹⁵ https://www.nctv.nl/organisatie/ct/actieprogramma_integrale_aanpak_jihadisme/index.aspx

¹⁶ <http://www.ad.nl/binnenland/syrieneuml-ganger-maakte-alleen-selfie-met-f16-op-vliegbasis-volkel~a76cb954/>

¹⁷ http://www.telegraaf.nl/binnenland/22767575/___Polderjihadi_s_nog_nooit_zo_gevaarlijk___html

Eind 2016 telde de AIVD 1.768 fte.¹⁸ Hieruit kan geconcludeerd worden dat de AIVD onvoldoende capaciteit heeft om duizenden potentieel gevaarlijke personen permanent in de gaten te houden. Ten behoeve van de veiligheid van Nederlandse burgers is het noodzakelijk dat de juridische mogelijkheden van de overheid worden uitgebreid om terroristen, jihadisten en sympathisanten administratief te kunnen detineren middels een bestuurlijke maatregel in gevallen waarbij (nog) onvoldoende bewijs is om tot strafrechtelijke vervolging over te gaan.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beslist per geval of de betreffende persoon administratief wordt gedetineerd of dat andere maatregelen worden ingezet. De Minister heeft de mogelijkheid tot oplegging van een vrijheidsontnemende maatregel slechts indien de AIVD hem dit voorstelt. De vormgeving van de procedures rondom de administratieve detentie sluit voorts in sterke mate aan bij de instrumenten in de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebe-strijding.¹⁹ De Minister kan telkens besluiten de administratieve detentie te verlengen met ten hoogste een half jaar. Het is een preventieve maatregel die preludeert op mogelijk toekomstig gedrag, waarbij het doel is de maatschappij te beschermen tegen terreuraanslagen.

Een vrijheidsontnemende maatregel wordt opgelegd voor een periode van ten hoogste zes maanden, maar niet langer dan strikt noodzakelijk is voor de bescherming van de nationale veiligheid. De maatregel kan worden verlengd met een telkens door Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vast te stellen periode van ten hoogste zes maanden.

Indien door de persoon aan wie de vrijheidsontnemende maatregel is opgelegd beroep wordt ingesteld tegen een besluit omtrent een vrijheidsontnemende maatregel, doet de rechtbank Den Haag uitspraak binnen zeven dagen na instelling van het beroep.

Hoewel initiatiefnemers verwachten dat deze wet in de praktijk vooral van toepassing zal zijn op personen die in verband kunnen worden gebracht met de jihadistische dreiging – aangezien de jihadistische dreiging nog altijd de voornaamste terroristische dreiging vormt – ziet deze wet ook toe op andere personen die in verband kunnen worden gebracht met niet-jihadistisch terrorisme en op die manier een bedreiging voor de nationale veiligheid kunnen vormen.

Gevolgen van het voorstel

Als gevolg van deze initiatiefwet wordt de jihadistische dreiging voor onze nationale veiligheid gereduceerd. Duizenden potentieel gevaarlijke personen kunnen namelijk administratief worden gedetineerd. Naast het beperken van de acute dreiging kan dit wetsvoorstel ook de groei van de jihadistische beweging in Nederland remmen. Er vindt immers nog steeds nieuwe aanwas plaats bij de jihadistische gemeenschap in Nederland, vaak ook van relatief jonge personen, al dan niet via (familie-)banden met personen die al in jihadistische kringen verkeren.²⁰

¹⁸ https://www.aivd.nl/binaries/aivd_nl/documenten/jaarverslagen/2017/04/04/jaarverslag-2016/AIVD+Jaarverslag+2016.pdf.

¹⁹ Stb. 2017, 51. Zie Kamerstukken 34 359 voor de totstandkomingsgeschiedenis van deze wet.

²⁰ https://www.nctv.nl/binaries/DTN44%20Samenvatting%206%20april%202017_tcm31-254139.pdf

Financiële gevolgen, uitvoeringslasten en administratieve lasten

Al enkele jaren is sprake van overtollige detentiecapaciteit.²¹ De capaciteitsbehoefte van het gevangeniswezen zal volgens ramingen met ruim 21% dalen tussen 2015 en 2021.²² Initiatiefnemers stellen voor de behoefte aan cellen die zal ontstaan na invoering van onderhavig wetsvoorstel op te vangen met de dalende capaciteitsbehoefte voor de gewone justitiabelen.

De gemiddelde kosten voor detentie in Nederland worden geschat op € 158 per dag.²³

De opbrengsten daarentegen zijn gigantisch. Materieel omdat potentieel gevaarlijke personen niet meer gevolgd hoeven te worden met alle bijbehorende kosten die daaruit voortvloeien.

Immaterieel omdat door deze wet aanslagen kunnen worden voorkomen en veel leed kan worden bespaard.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1

Dit artikel geeft de Minister de bevoegdheid om personen een vrijheidsontnemende maatregel op te leggen indien dit noodzakelijk is met het oog op de nationale veiligheid. De Minister heeft deze mogelijkheid slechts indien de AIVD hem dit voorstelt.

Artikel 2

De maatregel wordt in beginsel opgelegd voor een periode van ten hoogste zes maanden (eerste lid), maar indien er feiten of omstandigheden zijn die daartoe nopen, kan de maatregel worden verlengd of dient deze te worden ingetrokken (tweede lid). Tevens is in dit artikel een mogelijkheid opgenomen in het geval dat er grote spoed is met het plaatsen van de betreffende persoon in detentie (derde lid). In zo'n geval kan de persoon direct in administratieve detentie worden geplaatst en wordt het besluit zo spoedig mogelijk aan hem bekend gemaakt.

Artikelen 3 en 6

Een persoon die een vrijheidsontnemende maatregel is opgelegd, kan zich rechtstreeks tot de rechter van de rechtbank Den Haag wenden om de redelijkheid van het besluit tot detentie te laten toetsen. De rechter doet hierover binnen zeven dagen uitspraak (artikel 3, eerste lid). De rechter toetst of de Minister in redelijkheid tot zijn besluit tot oplegging van de vrijheidsontnemende maatregel heeft kunnen komen. Gelet op het belang van deze wet om de nationale veiligheid zoveel mogelijk te garanderen, is er voor gekozen de beroepsmogelijkheden te beperken tot personen tegen wie een maatregel van administratieve detentie is opgelegd. Er is voor gekozen om alleen de rechtbank Den Haag aan te wijzen als bevoegde rechtbank. Daarmee wordt aangesloten bij de specialisatie van deze rechtbank conform het wetsvoorstel «Regels met betrekking tot de inlichtingen- en veiligheidsdiensten alsmede wijziging van enkele wetten (Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 20.) (34 588)» dat momenteel aanhangig is bij de Eerste Kamer.

²¹ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/.../ombuigingslijst.pdf>

²² <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=5a9d9986-f6f3-49c6-8a15-8b58ac687c8c&title=Capaciteitsbehoefte%20Justitie%20C3%ABLe%20Ketens%20t%2Fm%202021.pdf>

²³ WODC onderzoeksrapport Gevangenen in de EBI, 2014.

Artikel 4

Dit artikel voorziet in een delegatiegrondslag om eventuele nadere regels te kunnen stellen ter bevordering van de goede uitvoering van deze wet.

Artikel 5

De inwerkingtreding van deze wet kan geen uitstel lijden. Gelet op de noodzaak tot uitbreiding van de wettelijke mogelijkheden ter bescherming van de nationale veiligheid en het onverminderd hoge dreigingsniveau is het is van belang dat de Wet administratieve detentie zo spoedig mogelijk in werking treedt.

Artikel 6

Dit artikel regelt de citeertitel van deze wet.

De Graaf
Fritsma
Wilders