

Voorzitter

2006/48/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 14 juni 2006 betreffende de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden van kredietinstellingen (herschikking) (PbEU L 177) en richtlijn nr. 2006/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 14 juni 2006 inzake de kapitaaltoereikendheid van beleggingsondernemingen en kredietinstellingen (herschikking) (PbEU L 177) (Wet implementatie kapitaal-akkoord Bazel 2) (30672);

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op het primair onderwijs en de Wet medezeggenschap onderwijs 1992 in verband met buitenschoolse opvang (30676);**

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op de huurtoeslag (wonen op water) (30811).**

Deze wetsvoorstellen worden zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel 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 (30164).**

De **voorzitter**: Ik heet de minister van Justitie hartelijk welkom in ons midden.

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Witteveen** (PvdA): Voorzitter. Effectief optreden tegen de dreiging van terroristische misdrijven maakt aanpassingen van het geldende strafprocesrecht noodzakelijk. Enkele daarvan worden geregeld in dit wetsvoorstel, maar er zijn meer wetsvoorstellen, die al aan de orde zijn geweest of nog zullen komen, die hierop zijn gericht. Denk alleen al aan de voorstellen over de afgeschermde getuigen en de politiegegevens. Al deze voorstellen zijn en worden binnen en buiten het parlement van indringende kritische commentaren voorzien. Bij wijze van voorbeeld kijk ik naar het advies van de Raad van State, dat overwegend begrip toont voor de noodzaak om deze maatregelen te nemen, maar dan de belangrijke vraag stelt – die naar de mening van de Raad van State nog niet beantwoord is – in welke mate de verruiming van strafvorderlijk en strafrechtelijk optreden als thans voorgesteld noodzakelijk is om effectief te kunnen ingrijpen. In dat verband wijst de Raad van State op het reeds bestaan van een groot aantal strafrechtelijke instrumenten die in allerlei verschillende wetten zijn ingevoerd en die bij elkaar een scala van nog niet geheel benutte mogelijkheden, ook in strafprocessuele zin, laten zien. Er wordt bijvoorbeeld genoemd de mogelijkheid om ook preventief op te treden tegen terroristische aanslagen. Voorbeelden die de Raad van State noemt, zijn de samenspanningsbepaling, de rekrutering ten behoeve van de gewapende strijd, de verruiming van de strafbaarstelling van de voorbereidingsfase en zo is er nog meer. Ik citeer één zin waar de Raad van State concreet wordt: 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. Die zin moet eigenlijk in de verleden tijd gesteld worden, want het woord "verdenking" kunnen wij na vandaag vervangen door "aanwijzing". Wij gaan het begrip "verdenking" vervangen door het veel minder goed omschreven begrip "aanwijzing" dat er iets aan de hand is. In dat geval worden al die zware bevoegdheden ingezet.

Als wij nu de grote lijn van de vele commentaren in een paar woorden samenvatten, dan kan worden gezegd dat zich een aantal gevaren aandienen voor de kwaliteit van onze eigen rechtsstaat. Hierop dienen wij bij elke nieuwe wet goed bedacht te zijn. Om te beginnen wordt van veel van de voorgestelde procesrechtelijke ingrepen gezegd dat zij vermoedelijk in strijd zijn met de artikelen 5, 6 en 8 van het EVRM en de daarop ontwikkelde jurisprudentie van het EHRM die juist ook betrekking had op terrorismezaken. Dit vermoeden van strijdigheid met hoger recht hangt als een zware schaduw over alle discussies. Wij willen het terrorisme namelijk zo bestrijden dat wij binnen de marges blijven van de mensenrechtelijke normen die een democratische rechtsstaat kenmerken. Dat willen wij allemaal, de regering net zo goed als de oppositie. Oordelen over dit vermoeden van strijdigheid zijn intussen verre van eenduidig of eenvoudig. Slagen wij er echter niet in een rechtsstatelijke manier te vinden om terrorisme te bestrijden, dan levert dit een ideologische overwinning op voor de vijanden van de democratie. Die zijn er ook in Nederland.

Deze situatie zou op zich vereisen dat wij een breed, open debat voeren over een samenhangend pakket van maatregelen. Wij moeten de afwegingen over de rechtsstatelijkheid van terrorismebestrijding dus niet alleen bij elke afzonderlijke wetswijziging maken, want dat is niet voldoende. Al geef ik de regering graag toe dat wij dat ook moeten doen. Daarnaast en daarenboven moet de wetgever oordelen over het gehele systeem van de materieelrechtelijke en formeelrechtelijke aanpak van terrorisme dat eruit resulteert. Ons legaliteitsideaal brengt met zich mee dat wij daarnaar moeten streven. De regering heeft dat ideaal van een brede, open en systematische afweging van het hele pakket maatregelen echter kennelijk opgegeven, zo blijkt uit de memorie van antwoord in antwoord op vragen van mijn fractie. Doorgaan op de nu ingeslagen weg van telkens kleine wettelijke aanpassingen van het systeem, leidt tot een sluipende uitholling van vele uitgangspunten en waarden die ten grondslag liggen aan het strafrecht zoals wij dat tot op heden kennen. De Raad van State gaf hiervan al een onvolledig overzicht. Beetje bij beetje worden de gronden waarop de overheid in actie komt ruimer en vager omschreven, verminderen de rechten van verdachten, worden de mogelijkheden voor de advocaten om hun cliënten bij te staan ingeperkt, vermindert de privacy. Dit om eens een aantal trends te noemen.

Dat brengt twee verschillende verdere risico's met zich mee. Als de standaarden, rechten en handelingsmogelijkheden voor het terrorismedelict op een lager niveau zijn geplaatst, ontstaat er een precedent dat het gemakkelijker maakt om de normen in de toekomst ook voor andere ernstige delicten, zoals mensenhandel, te verlagen. Dit is het risico van een onbedoelde, maar

Witteveen

sluipende uitholling van het gewone strafrechtelijke systeem onder invloed van het opkomende terrorisme-strafrecht. Het tweede risico is precies dat het terrorisme-strafrecht een rechtsgebied is dat er langzamerhand al wel is, maar nog even geen naam mag hebben. De regering stelt zich hardnekkig op het standpunt dat wij het gewone strafrecht handhaven en het alleen hier en daar aanvullen voor wat betreft de terroristische misdrijven. Geen bijzonder wetboek voor terrorisme-strafrecht. Hoewel dat streven mijn fractie juist voorkomt, constateer ik toch dat in weerwil van deze officiële stellingname er zich in de praktijk een apart rechtsregime in materiële en formele zin aan het ontwikkelen is. Het recht der werkelijkheid is anders dan het vrome uitgangspunt.

Deze twee gevaren zijn uiteraard al vaker onder de aandacht gebracht. Laat ik er nog een aan toevoegen dat wat minder aandacht heeft gekregen. De nieuwe antiterrorwetten creëren ruime bevoegdheden voor politiemensen, officieren van justitie, rechters-commissarissen en rechters. Dat geeft hen zware verantwoordelijkheden. Zij zullen moeten afwijken van in het veld normaliter gehanteerde normen. Als zich een vermoeden van een terroristisch oogmerk aandient, moeten zij nieuwe bevoegdheden toepassen die door de wetgever, in afwijking van de strafrechtelijke legaliteits-traditie, bewust vaag zijn omschreven. Als voorbeeld noem ik de weigering van de minister om in deze wet een juridische omschrijving te geven van het begrip "aanwijzing". Zijn stelling is dat de omschrijving die gegeven kan worden, geheel voortvloeit uit het gewone taalgebruik en daarom niet juridisch hoeft te worden gedefinieerd. Maar dat betekent toch eigenlijk het opgeven van een wetgevende taak? Dat betekent toch eigenlijk het verplaatsen van die last naar de schouders van de functionarissen die met aanwijzingen moeten werken? Overvragen wij hen niet zo? Denk ook aan rechters die in het terrorismestrafrecht over allerlei zaken verstrekende beslissingen moeten nemen, slechts geleid door hun gezonde verstand. Rechters hebben natuurlijk veel gezond verstand, maar de wetgever moet daar niet al te veel op vertrouwen.

Dan nu wat de voorliggende wet betreft. In de gedachtewisseling met de Tweede Kamer en de schriftelijke voorbereiding in de Eerste Kamer zijn vele kwesties uitvoerig, degelijk en open aan de orde geweest. Daarmee zijn wij dus op de goede weg naar een evenwichtig oordeel over de wet. Mijn fractie heeft er geen behoefte aan de vragen nog eens te stellen en de antwoorden nog eens te vernemen. Er ligt genoeg materiaal op tafel voor een afgewogen oordeel. Ik stel wel één aanvullende vraag, omdat die mooi demonstreert dat wij in dit debat werken onder de schaduw van het vermoeden van onverenigbaarheid met het EVRM. Het wetsvoorstel regelt de mogelijkheid om terrorismeverdachten en hun advocaat kennisneming van processtukken in het vooronderzoek te onthouden. Als daartegen bezwaar wordt gemaakt, kan telkens voor een periode van 90 dagen de inzage geweigerd worden na een rechterlijke toetsing. Is dat nu conform de Straatsburgse jurisprudentie ten aanzien van artikel 5, lid 4 EVRM en in het bijzonder het Schöps-arrest?

Kooijmans en Simmelink lezen dit arrest in een recente publicatie anders dan de minister. Zij concluderen dat in het Schöps-arrest het recht van de verdachte wordt vastgelegd om inzage te krijgen in de stukken die

ten grondslag liggen aan het besluit tot voorlopige hechtenis. Ik citeer uit het Schöps-arrest: it is hardly possible for an accused to challenge properly the reliability of such an account of the facts without being made aware of the evidence on which it is based. Dat is vooral van belang in gevallen waarin de voorlopige hechtenis van een verdachte van terroristische activiteiten berust op een aanwijzing of verdenking van samenspanning, voorbereiding of deelname aan een terroristische organisatie. Dit zijn allemaal kwesties waarin er geen hard bewijsmateriaal is, maar alleen voor meerdere interpretaties vatbaar materiaal dat gemakkelijk achteraf verkeerd kan blijken te zijn uitgelegd door de vervolgende instanties. Het zou dan volgens de lijn van het Schöps-arrest tegen het EVRM indruisen om de verdachte hierin geen inzage te geven, ook als de rechter elke 90 dagen nagaat of het nog nodig is de toegang te weigeren. Volgens de lijnen van het EVRM zijn inbreuken overigens niet in het algemeen verboden, maar dienen ze gecompenseerd te worden. Dat zou bijvoorbeeld kunnen gebeuren door de rechter-commissaris een zwaardere positie toe te kennen dan nu het geval is. Dit betogen de genoemde auteurs. De rechter-commissaris zou dan niet alleen moeten beslissen over de onthouding van kennisneming, maar actief moeten waken over de belangen van de verdediging in de loop van het voorbereidend onderzoek. Hoe denkt de minister over deze gedachtegang?

In deze trant zijn veel meer vragen te stellen. Waarschijnlijk zullen andere woordvoerders daartoe ook overgaan. Ik stelde deze vraag slechts ter illustratie van mijn stelling dat wij wat betreft de verenigbaarheid met hoger recht bij deze wet in een fundamentele onzekerheid verkeren. Dat ik dit zeg, betekent overigens niet dat ik niet graag het antwoord op deze vraag van de regering verneem. Maar de constatering inzake die schaduw van onzekerheid heeft wel gevolgen voor de afweging over het wetsvoorstel die mijn fractie maakt. Die afweging staat enerzijds in het teken van de wens de opsporing en berechting van terroristische misdrijven, voor zover nodig, doelmatiger te maken en daarbij knelpunten weg te nemen die opsporingsfunctionarissen en rechters in de praktijk ervaren. Over wat precies de behoeften van de praktijk zijn, weten wij echter betrekkelijk weinig. Zoals zo vaak bij herzieningen van het strafproces komen de meningen van de direct betrokkenen slechts in sterk gefilterde en bewerkte vorm in het wetgevingsdossier naar boven. Wij moeten de minister op zijn woord geloven als hij zegt dat alle voorgestelde maatregelen noodzakelijk zijn voor de praktijk. Anderzijds is er de overtuiging dat de strijd tegen het terrorisme te allen tijde alleen met rechtsstatelijke middelen moet worden gevoerd, waarbij zo veel mogelijk en zo lang mogelijk gebruik gemaakt moet worden van de geldende strafrechtelijke uitgangspunten die wij ook voor gewone criminaliteit hanteren. Komen wij hier ooit uit? Komt iemand ooit uit een dergelijke principiële afweging?

Wij zijn geneigd om de minister het voordeel van de twijfel te geven als hij op zijn beurt ten eerste erkent dat hij de noodzaak van de nieuwe bevoegdheden niet op een empirisch toetsbare manier kan onderbouwen en ten tweede bereid is om, net als wij, open te staan voor nieuwe inzichten en dat ook consequenties kan laten hebben voor de wetgeving en de praktijk. Voorwaarde voor mijn fractie om steun te verlenen aan dit wetsontwerp is dat er door middel van een novelle een

Witteveen

horizonbepaling van vijf jaar in wordt opgenomen. Wij sluiten ons aan bij het pleidooi hiervoor dat de D66-fractie in de Tweede Kamer heeft gehouden en dat die partij, ere wie ere toekomt, ook al bij de eerste Wet terroristische misdrijven hield. Ik geef voor deze oproep nog de volgende overwegingen. Het wetsvoorstel berust in de eerste plaats op een zwakke empirische basis. De dwang tot heroverweging over vijf jaar geeft de kans die empirische basis sterk te verbeteren.

Over vijf jaar zullen wij in de tweede plaats een beter zicht hebben op de ontwikkeling van het terrorisme enerzijds en onze mogelijkheden om het te bestrijden anderzijds. Anders dan de minister is mijn fractie niet van mening dat het terrorisme een onveranderlijk fenomeen is dat tot in lengte van jaren onze veiligheid zal bedreigen. Wie ziet wat er alleen al op dit vlak in de afgelopen vijf jaar in de wereld is veranderd, moet erkennen dat de komende vijf jaar ook weer fundamentele veranderingen kunnen brengen, zowel ten goede als ten kwade. Een aanpassing van de wetgeving ligt op een termijn van vijf jaar dus sowieso in de rede en de horizonbepaling baant daarvoor de weg.

Een horizonbepaling stimuleert in de derde plaats het afleggen van verantwoordelijkheid door de betrokken overheidsfunctionarissen over het gebruik van de speciaal voor terrorismebestrijding gecreëerde bevoegdheden. Zij zullen moeten laten zien dat de wetgeving noodzakelijk is en de rechtsstatelijke waardes niet te veel schaadt. Zij zullen moeten laten zien dat de vragen van onder andere de Raad van State en zoveel deskundigen zinvolle vragen zijn en dat deze op een goede manier kunnen worden beantwoord. De bewijslast komt hierbij bij de regering te liggen, waar deze ook hoort. Nu kom ik aan een enigszins theoretisch punt.

In de vierde plaats worden horizonbepalingen in Nederland weinig gebruikt, maar in bepaalde omstandigheden passen zij wel degelijk in een goed wetgevingsbeleid. Eijlander en Van Gestel van het Tilburgse Centrum voor Wetgevingsvraagstukken hebben recent een onderzoek uitgevoerd naar de toepassing van horizonbepalingen in een aantal Europese landen. Zij zijn sceptisch gestemd. In de meeste gevallen zijn horizonbepalingen geen verbetering van de wetgeving, maar dat geldt niet voor de inzet van horizonbepaling voor wat zij "onzekerheidsreductie" noemen. Het gaat dan om in hun woorden: situaties waarbij het uit voorzorg verstandig lijkt om, gelet op een informatietekort op het moment van het uitvaardigen van de regeling, na verloop van tijd te bezien of de verwachte en beoogde effecten van een wettelijke regeling ook daadwerkelijk optreden. Het woord "onzekerheidsreductie" geeft denk ik precies aan in welke situatie wij ons bij dit wetsvoorstel bevinden. Deze variant van de horizonbepaling geeft een tweede kans om te beoordelen of de wetgeving werkelijk noodzakelijk is. In die zin is deze ook goed te verenigen met de desbetreffende aanwijzing uit de Aanwijzingen voor de regelgeving. De PvdA-fractie hoopt stof tot denken te hebben aangedragen die een heroverweging van het regeringsstandpunt inzake een horizonbepaling mogelijk maakt en wacht met belangstelling de reactie van de regering af.

□

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. Met het wetsvoorstel dat vandaag voorligt komen wij in zekere

zin tot een afronding van een proces van wetgeving op het gebied van terrorismebestrijding. Ik denk dat dit wetsvoorstel mag worden gezien als een afronding, omdat ik niet concreet zie op welke terrein er nog nieuwe wetgeving nodig zou zijn om terrorisme op effectieve wijze te bestrijden. De regering heeft dit ook niet aangekondigd. Het belangrijkste dat met het wetsvoorstel wordt beoogd, is voorkomen dat er daden tot voltooiing komen die groot leed in de samenleving, onder Nederlandse burgers en anderen teweeg zouden kunnen brengen. Voorkomen van dergelijke gebeurtenissen is natuurlijk niet vreemd aan het strafrecht. Op het moment dat wij spreken over het doel van het strafrecht in termen van generale preventie beogen wij immers mensen die nog geen strafbare feiten hebben gepleegd, daarvan te weerhouden. Als wij spreken over speciale preventie dan proberen wij mensen die dat eerder wel hebben gedaan, ervan af te houden dat zij tot recidive komen.

Het verschijnsel van de poging is al eeuwenoud in het strafrecht. Dit duidt erop dat het doel van het strafrecht ook is te voorkomen dat het daadwerkelijk tot voltooide delicten komt. Wij hebben voorbereidingshandelingen strafbaar gesteld in de Nederlandse wetgeving, ook met het oogmerk om te voorkomen dat het tot voltooiing van delicten komt. Wij hebben bijzondere opsporingsbevoegdheden in het Wetboek van Strafvordering opgenomen, omdat wij geconfronteerd werden met het verschijnsel georganiseerde criminaliteit. Dit verschijnsel konden wij met het strafrecht en de strafvordering van pakweg 30 jaar geleden niet bestrijden. Wij worden nu in de Nederlandse samenleving geconfronteerd met het verschijnsel van terrorisme op een wijze die ons als wetgever dwingt om ons de vraag te stellen of wij dat probleem met het bestaande instrumentarium kunnen aanpakken. Ik denk dat de regering die vraag terecht ontkennend heeft beantwoord en tot de conclusie is gekomen dat wij tot verdere verandering van de Wetboeken van Strafrecht en van Strafvordering moeten komen om op een effectieve manier te kunnen optreden.

Daarbij is voor ons als CDA-fractie een wezenlijk uitgangspunt dat wij niet praten in termen als "oorlog tegen het terrorisme". Het gaat ten diepste nog steeds om een criminaliteitsprobleem, een probleem dat wij binnen de grenzen van de rechtsstaat moeten oplossen. Dit noopt ertoe om geen maatregelen te nemen die erop zouden duiden dat wij een soort noodrecht introduceren in onze rechtsstaat om het probleem te kunnen bestrijden. Wij hebben daarover ook van onze kant vragen gesteld in het voorlopig verslag. Deze vragen zijn uitvoerig beantwoord door de minister en zijn ambtenaren in de memorie van antwoord. De memorie van antwoord heeft een buitengewoon goed stuk opgeleverd, waarvoor complimenten aan de minister en zijn ambtenaren. Overigens geldt dit in het algemeen voor schriftelijke voorbereidingen in de Tweede en Eerste Kamer. Voor ons is een heel belangrijk punt dat wij duidelijk afstand nemen van ideeën dat terrorisme buiten het strafrecht zou moeten worden bestreden en dat wij een oorlog tegen het terrorisme zouden moeten voeren.

Vanuit eenzelfde invalshoek nemen wij ook een kritische houding aan tegenover de gedachte om te komen tot een wetboek van terrorismestrafrecht. Ik denk dat ook dat niet wenselijk is. Ook daarmee creëert men weer een bijzonder fenomeen waardoor men in de

Van de Beeten

richting gaat van een speciale voorziening en een soort staatsnoodrecht. Daar moeten wij verre van blijven.

Er is nog een invalshoek, zeker gegeven het feit dat het terrorisme zoals zich dat tot dusverre manifesteert sterk geïnspireerd is door moslimextremisme. Het zou betekenen dat je tegen de moslimbevolking zegt: voor de extremisten onder u hebben wij een speciaal wetboek nodig en dat gaan wij nu introduceren. Maatschappelijk en psychologisch gezien is dit een verkeerd signaal. Wij moeten duidelijk maken dat het verschijnsel wordt gezien als een criminaliteitsverschijnsel dat wij, hoe bijzonder ook vanwege de enorme consequenties die een geslaagde actie kan hebben, op deze manier zullen blijven bestrijden.

Dat neemt niet weg dat wij in het wetgevingsproces voor lastige vragen komen te staan. Een van die lastige vragen betreft het onderwerp van de aanwijzingen. Ik kom nog te spreken over de betekenis van de geheimhouding van stukken en over het probleem van toezicht op het gebruikmaken van bijzondere opsporingsbevoegdheden, maar ik begin met de aanwijzingen. Bij lezing van de stukken kreeg ik de indruk dat de minister, en met name zijn ambtsvoorganger bij de plenaire behandeling in de Tweede Kamer, een systematische benadering heeft willen geven van het begrip aanwijzingen. Hij merkte op dat aanwijzingen en verdenking zich aldus verhouden: als er een verdenking is, zijn er ook aanwijzingen. Bij de bovengrens van de aanwijzingen bevindt je je op de grens naar het verdenkingsbegrip. Kijkend naar de voorbeelden die gegeven worden, heb ik veeleer de neiging om te zeggen dat aanwijzingen feiten en omstandigheden zijn die erop duiden dat er een terroristisch misdrijf is gepleegd of wordt voorbereid. Dit zijn echter feiten en omstandigheden die in een bepaalde context evengoed een verdenking kunnen opleveren.

Waar zit het principiële verschil als ik kijk naar dit wetsvoorstel en naar wat tot dusver daarover is gezegd? Aanwijzingen zijn meer op feiten georiënteerd. Ze abstraheren als het ware van de vraag of een concrete persoon schuld treft met betrekking tot het strafbare feit dat aan de orde is of niet. Een verdenking is juist wél persoonsgeoriënteerd. Daar wordt veel meer de nadruk gelegd op het onderzoeken van de vraag of de betrokkene daadwerkelijk iets te verwijten valt. Als men het zo beschouwt, betekent het ook dat men het aanwijzingsbegrip niet principieel onderscheidt van het verdenkingsbegrip maar gradueel, teneinde met het oogmerk van het voorkomen van de strafbare feiten waarover het hier gaat te kunnen komen tot een effectieve en gecontroleerde inzet van de bijzondere opsporingsbevoegdheden. Wil de minister hierop ingaan? Ik meen dat dit ook binnen de rechtspraktijk in belangrijke mate de kou uit de lucht kan halen. Het gaat hierbij namelijk om de vraag of men niet een soort Rubicon oversteekt waarbij als het ware ten behoeve van de onstiltbare honger naar informatie van politie en justitie – en wellicht van de AIVD die vaak de aanzet zal geven tot verkennende onderzoeken – enorme onderzoeken op touw worden gezet om informatie te vergaren.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): In de memorie van antwoord wordt gesproken over "een moeilijk verifieerbaar gerucht". Ik krijg de indruk dat zo'n omschrijving gezien kan worden als een aanwijzing in bepaalde omstandigheden. Bent u het met mij eens dat iets als

een moeilijk verifieerbaar gerucht niet vereenzelvigd kan worden met feiten en omstandigheden?

De heer **Van de Beeten** (CDA): In de stukken staat dat als het om die informatie gaat, het moet gaan om de betrouwbaarheid van de bron en de verifieerbaarheid en de concreetheid van de informatie. Dit zijn heldere maatstaven die moeten worden toegepast bij het beoordelen van de informatie. Aan de hand daarvan moet dan ook worden beoordeeld of er sprake is van aanwijzingen in de zin van deze wet. Dit is overigens niet nieuw. In het Wetboek van Strafvordering kennen wij het begrip "verkennend onderzoek" dat ook gekoppeld is aan het begrip "aanwijzingen". Ook daar doet zich het probleem voor dat, als het om georganiseerde criminaliteit gaat, los van het voorliggende wetsvoorstel gekoppeld aan terroristische misdrijven, men moet beoordelen of informatie inderdaad aanwijzingen oplevert die aanleiding kan geven tot het instellen van een verkennend onderzoek. Ik zie het probleem, maar ik meen dat je niet kunt zeggen dat door het enkele introduceren van het begrip aanwijzingen een deur wordt opgezet die je voor een deel gesloten wilt houden. Als het gaat om de vraag of een vaag gerucht voldoende is, ben ik geneigd om te zeggen dat een vaag gerucht geen feiten of omstandigheden oplevert die erop duiden dat een terroristisch misdrijf is gepleegd of wordt voorbereid. Daarvoor is het begrip "vaag gerucht" mij te vaag.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): En daarmee ook geen aanwijzing voor aanhouding en inverzekeringstelling van een aangewezen.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Dat is de consequentie.

De heer **Witteveen** (PvdA): Is het uw streven om het begrip aanwijzingen op te nemen in het begrip verdenking als een soort vroege fase van het vormen van een verdenking die uiteindelijk leidt tot verdenking van een persoon? Kunnen pas op dat moment dwangmiddelen en andere bevoegdheden worden ingebracht?

De heer **Van de Beeten** (CDA): Mijn stelling is dat als men een en ander moet uitbeelden het begrip verdenking een deel van feiten en omstandigheden dekt dat aanleiding geeft tot de daarbij behorende dwangmiddelen en bijzondere opsporingsbevoegdheden. Het begrip aanwijzingen dekt een ander deel van alle feiten en omstandigheden die men zich kan voorstellen en die twee begrippen overlappen elkaar voor een deel. Er moet altijd een intrinsieke samenhang zijn. Informatie die alleen maar interessant is voor de AIVD mag geen aanleiding zijn om bijzondere opsporingsbevoegdheden uit het Wetboek van Strafvordering in te zetten.

De heer **Witteveen** (PvdA): Dank voor deze toelichting. Ik begrijp waar u heen wilt, maar u gaat zich sterk verwijderen van de verwijzing naar het gewone spraakgebruik van de minister in de eerdere stukken. Uw standpunt zou dus zeer pleiten voor het scheppen van een wettelijke definitie en toelichting in een eventuele memorie van toelichting om dit duidelijk te maken.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Ik heb geen behoefte aan een wettelijke definitie. De ambtsvoorganger van de minister sprak bij de behandeling in de Tweede Kamer

Van de Beeten

over informatie die concreet, verifieerbaar en betrouwbaar moet zijn. Daarbij noemde hij criteria die op zichzelf niet nieuw zijn, maar voldoende aanknopingspunten geven om het aanwijzingsbegrip in te vullen. Op het moment waarop een afzonderlijke definitie wordt gegeven, betekent dit dat men het aanwijzingsbegrip losmaakt van het klassieke verdenkingsbegrip. Mijn streven is erop gericht om het klassieke verdenkingsbegrip zoveel mogelijk maatgevend te laten zijn voor het aanwijzingsbegrip. Het moet altijd georiënteerd blijven op het uiteindelijke doel, namelijk strafvordering. Uiteindelijk moet men uitkomen bij een concreet verdachte persoon die ook voor de rechter moet worden gebracht.

De heer **De Graaf** (VVD): In de stukken staat dat het gaat om misdrijven die zijn gepleegd of worden voorbereid. Wij discussiëren voortdurend over samenspanning en al dat soort duistere voorbereidingen van terroristische activiteiten. Het wordt veel duidelijker als je uitgaat van het terroristische misdrijf dat al is gepleegd. Dan is er kennelijk sprake van een terroristische daad, alleen weten wij absoluut niet wie die gepleegd heeft. De daad geeft een duidelijke aanwijzing dat er iets gaande is. Dan moet je op basis van de aanwijzing die je daaruit krijgt gaan zoeken naar de plegers van het terroristische misdrijf. Als je uitgaat van een misdrijf dat al gepleegd is, wordt de aanwijzing als hanteerbaar begrip veel duidelijker dan wanneer je uitgaat van een voorbereiding en planning daarvan.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Ik wil hier, met alle respect voor collega De Graaf, afstand van nemen. Ik meen dat je de aanwijzingen vooral nodig hebt voor de op zichzelf voltooide delicten van bijvoorbeeld samenspanning of voorbereidingshandelingen die nog niet herkenbaar zijn geworden voor politie en justitie omdat zich nog niets heeft voorgedaan. Bij samenspanning tot het plegen van een terroristisch misdrijf praat men over een voltooid delict en niet over een situatie waarop de heer De Graaf doelde.

De heer **De Graaf** (VVD): Ik doel op een totaal onvoorziene situatie. Daarbij gaat het ook om feiten uit de dagelijkse werkelijkheid.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Dan heeft men te maken met een onbekende verdachte, maar dan kan men met het verdenkingsbegrip uit de voeten.

De heer **De Graaf** (VVD): Je hebt géén verdachte.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Er is dan iets gebeurd wat onherroepelijk tot een concrete persoon te herleiden is. In het aanwijzingsbegrip heeft men te maken met een situatie waarin nog geen concrete persoon kan worden aangewezen.

De heer **De Graaf** (VVD): Dat vind ik een heel lastige: een verdenking van een onbekende verdachte.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Ik ben benieuwd naar wat de minister daarover te zeggen heeft.

Het tweede deel van mijn betoog heeft betrekking op de geheime stukken. Toen in september 2004 werd aangekondigd dat iets dergelijks in de vorm van een

wetsvoorstel zou worden voorgesteld had ik grote bedenkingen, maar ik moet erkennen dat ik naarmate de parlementaire behandeling aan de overzijde vorderde en wij antwoorden op onze vragen kregen steeds meer gerustgesteld werd. De rechter-commissaris kan zich altijd toegang verschaffen tot geheime stukken. Hij kan met name ingrijpen in een situatie waarin geheime stukken ontlastende informatie bevatten, een onderwerp dat in deze Kamer al eens de nodige aandacht heeft gekregen, waarbij hij ervoor kan zorgen dat bijvoorbeeld de bewaring of gevangenhouding eindigt. Dit is een zeer belangrijke waarborg, zeker in combinatie met wat door de heren Wolfsen en Weekers is bewerkstelligd via hun amendement over de periodieke toetsing. Dit is een geruststellende ontwikkeling die het aanvaarden van het wetsvoorstel heeft vergemakkelijkt voor onze fractie.

Een belangrijk punt blijft de vraag wat de rol kan zijn van die geheime stukken en de betekenis die het OM aan de inhoud daarvan toekent bij de besluitvorming door de raadkamer bij gevangenhouding c.q. verlenging daarvan. Op onze vragen daarover in het voorlopig verslag is antwoord gegeven, maar ik blijf met het gevoel zitten dat in de visie van de minister het OM de raadkamer kan laten weten: gevangenhouding verlengen. Weliswaar kon het OM geen nieuwe informatie aan het dossier toevoegen sinds de laatste zitting, maar in de geheime stukken waaraan inmiddels nieuwe geheime stukken zijn toegevoegd, staat zoveel informatie dat het OM de overtuiging heeft dat het tot resultaten kan komen als het meer tijd krijgt om onderzoek te doen en de persoon in gevangenhouding blijft. Als dit het geval zou zijn, ben ik daar zeer ongelukkig mee. Ik hoor graag van de minister dat het OM zich van dit type argumentatie moet onthouden. De rechter moet zich hierdoor in ieder geval niet laten leiden. Dit type argumentatie brengt per definitie met zich dat geheime stukken wel een rol gaan spelen, zonder dat ze toetsbaar zijn door de rechter, verdachte en de verdediging, hetgeen uitermate ongewenst is. Ik stel het dus zeer op prijs als de minister op dat punt duidelijkheid kan verschaffen.

Het volgende punt heeft te maken met de gebruikmaking van de bijzondere opsporingsbevoegdheden. Het gebruik daarvan zal vaak plaatsvinden op basis van aanwijzingen die in de meeste gevallen van de AIVD zullen komen. Dit brengt mij ertoe om opmerkingen te maken over de manier waarop de AIVD onder andere omspringt met het begrip terrorisme. In het recente rapport De gewelddadige jihad in Nederland, Actuele trends in de islamitisch-terroristische dreiging, geeft de AIVD een definitie van terrorisme. Ik citeer: "Het plegen van of dreigen met op mensenlevens gericht geweld of het aanrichten van ernstige maatschappijontwrichtende zaakschade, met als doel maatschappelijke veranderingen te bewerkstelligen en politieke besluitvorming te beïnvloeden." Dit staat op pagina 11 van het rapport van de AIVD. Deze definitie wijkt af van die welke wij hanteren in het Wetboek van Strafrecht. In artikel 4, sub 15°, is het terroristische karakter van een misdrijf als volgt gedefinieerd: "indien het misdrijf is gepleegd met het oogmerk de bevolking of een deel der bevolking van Nederland vrees aan te jagen, een Nederlandse overheid of een in Nederland gevestigde instelling of organisatie van de Europese Unie te dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden, of de fundamentele politieke, constitutionele, economische of sociale structuren van Nederland of een in Nederland gevestigde instelling of

Van de Beeten

organisatie van de Europese Unie ernstig te ontwrichten of te vernietigen ...”.

Tussen beide definities zit enig licht. Aan de ene kant is de definitie in het Wetboek van Strafrecht beperkter en aan de andere kan is zij ruimer dan de definitie die de AIVD hanteert. Dat verontrust mij. Als de AIVD de leverancier is van de informatie die aanwijzingen moet opleveren op basis waarvan politie en justitie hun werk moeten doen, mag er niet zoveel verschil in terminologie, begrippen en de definitie van terrorisme zitten. De wettelijke definitie uit het strafrecht is ruimer, want ook de gehele bevolking of een deel daarvan vrees aanjagen valt onder het begrip terrorisme. Dat element is niet terug te vinden in de definitie van de AIVD. De AIVD stelt dat er sprake moet zijn van cumulatie, namelijk daar waar gezegd wordt dat er sprake moet zijn van het aanrichten van ernstige maatschappijontwrichtende zaakschade met als doel maatschappelijke veranderingen te bewerkstelligen én politieke besluitvorming te beïnvloeden. De wettelijke definitie is echter beperkter, omdat het steeds moet gaan om fundamentele structuren en ernstige ontwrichting.

Ik leg dit probleem aan de minister voor met het verzoek om daarover met zijn ambtgenoot van BZK van gedachten te wisselen. Het definitieverschil kan namelijk leiden tot een andere invalshoek van de zijde van de AIVD bij het aanleveren van informatie die aanwijzingen kan opleveren. Daar waar men te ruim formuleert, wordt eerder informatie aangemerkt als aanwijzing, zodat dit kan leiden tot het te snel inzetten van bijzondere opsporingsbevoegdheden. Het is ook mogelijk dat er bij de AIVD informatie is die, strafrechtelijk gezien, aanwijzingen kan opleveren en politie en justitie aanleiding moet geven om op te treden. Deze informatie zou dan aan de landelijke officier onthouden worden. Dit lijkt mij uitermate ongewenst en ik vraag de minister om hieraan aandacht te besteden. Wil hij ons door middel van een brief laten weten wat het overleg hierover heeft opgeleverd?

Ondanks het grote vertrouwen dat ook bij de CDA-fractie bestaat over de werkwijze en het nut van de AIVD wijs ik erop dat wij, zeker als het om begripvorming gaat, kritisch moeten blijven. Ik grijp hiervoor terug naar een rapport dat de AIVD een paar jaar geleden heeft uitgebracht met de titel Van dawa tot jihad. Er staat overigens ook het een en ander in over de rechtsstaat wat ik de minister ter lezing aanbeveel. Het begrip dat de overheid haar handelen moet laten normeren door het recht ontbreekt daar volledig. Ik vind dat een uitgesproken gemis in de definitie van de AIVD van het begrip rechtsstaat. Ik citeer uit het door mij genoemde rapport: “Van onverenigbaarheid van islam en democratie in haar algemeenheid is geen sprake. De islam kent ook in zijn originele bronnen verschillende concepten die met hedendaagse democratische beginselen in verband kunnen worden gebracht zonder dat hierbij van staatstheorieën sprake is. Het concept van ‘shura’ voorziet bijvoorbeeld in maatschappelijke consultatie en het principe van ‘bajat’ kan naar een maatschappelijk contract worden vertaald. Doorslaggevend is echter dat dergelijke principes in de hedendaagse theologische dan wel maatschappelijke discussie slechts een marginale rol spelen. Liberaal-islamitische denkers staan in de voornamelijk autoritair bestuurde landen met een overwegend islamitische bevolking op zijn zachtst gezegd aan de zijlijn van het politiek of intellectueel

relevante vertoog. Ook in het democratische Nederland spelen liberaal-islamitische stromingen nauwelijks een rol bij de politieke koersbepaling. In beginsel is het echter niet uitgesloten dat een democratisch-politieke islam op middellange of lange termijn in Nederland gestalte kan krijgen – en nu komt het –: de manier waarop christen-democratische partijen in Europa zich hebben ontwikkeld, toont aan dat een politieke beweging op religieuze grondslag levensvatbaar is en een belangrijke bijdrage aan het (voort)bestaan van Europese (en ook de Nederlandse) democratische rechtsorde levert.”

Men moet om wat de AIVD hier schrijft te kunnen waardenen dit even op zich laten inwerken, zeker als men christendemocraat is respectievelijk veel over de rechtsstaat en de rechtsorde heeft geschreven en nagedacht. Met andere woorden, enige kritische zin ten aanzien van wat de AIVD ons aanlevert is op zijn plaats.

Dit brengt mij bij de vraag op welke wijze wij controle uitoefenen op het gebruikmaken van de bijzondere opsporingsbevoegdheden, met name wanneer het gaat om het verzamelen van gegevens in het kader van verkennende onderzoeken, wat ik in het voorlopig verslag maar gemakshalve heb aangeduid met de drieslag Rasterfahndung, datamining en profiling, in goed Nederlands met excuus aan de voorzitter. Het nut en de noodzaak om die bevoegdheden te creëren met het oog op het voorkomen van voltooide terroristische misdrijven zijn onomstreden. In ieder geval is daarvoor volledige steun van mijn fractie. Heel veel van deze bevoegdheden zullen echter worden gebruikt in het kader van verkennende onderzoeken. Heel veel verkennende onderzoeken zullen nimmer leiden tot echte opsporing en vervolging en zullen dus ook nimmer leiden tot toetsing door de rechter of de gebruikmaking van die bevoegdheden is gebeurd overeenkomstig de normen die de wet ervoor stelt. Dat is voor ons een belangrijk punt van zorg. In het voorlopig verslag hebben wij dit aan de orde gesteld.

In de memorie van antwoord is gezegd: dat gaat wel goed. Wij hebben tenslotte een procedure waarbij binnen het Openbaar Ministerie zorgvuldig wordt gekeken naar de omstandigheden waaronder die bevoegdheden zouden moeten worden ingezet. Naarmate de bevoegdheden zwaarder zijn, wordt er op een steeds hoger niveau binnen het Openbaar Ministerie een beslissing over genomen. Bij de zwaarste bijzondere bevoegdheden is er ook nog de noodzaak om de rechter-commissaris vooraf in te schakelen. Achteraf kan het College bescherming persoonsgegevens nog kijken naar de tijdelijke politieregisters die zullen worden gevuld met de informatie die door middel van die verkennende onderzoeken wordt vergaard, aldus de memorie van antwoord.

Dat laatste was voor ons aanleiding om toch nog eens bij het College bescherming persoonsgegevens na te vragen hoe men dat daar zelf ziet. De Eerste Kamer heeft vorige week advies gevraagd aan het college. Dat advies is vervolgens per ommegaande binnengekomen. Het college wijst erop dat er toch een probleem ligt. De wettelijke taak van het college is vooral gericht op de privacy en op de manier waarop politieregisters zijn ingericht, bijgehouden et cetera, maar weinig strafvorderlijk georiënteerd. Het college zegt geen strafvorderlijke taak te hebben. Naar ons idee ligt hier een belangrijke leemte in het toezicht op de manier waarop deze

Van de Beeten

bijzondere opsporingsbevoegdheden, met name het vorderen van gegevens, zullen worden gehanteerd. Ik vraag de minister om hierop in te gaan en ook op het advies van het College bescherming persoonsgegevens. Deelt hij onze voorlopige conclusie dat hier een belangrijke leemte ligt? Zo ja, is hij bereid er iets aan te doen?

Ik teken hierbij onmiddellijk aan dat ik een mea culpa moet uitspreken. De vraag of er een leemte is, had eigenlijk al moeten worden gesteld bij de behandeling in deze Kamer, waarbij ikzelf was betrokken, van de Wet bevoegdheden vorderen gegevens. Daar deed, los van het wetsvoorstel dat nu voorligt, de problematiek van controle achteraf zich ook al voor. Toen heb ik mij nog laten geruststellen door de opmerking dat wij altijd de audit van het College bescherming persoonsgegevens hebben. Die geruststelling heb ik nu in ieder geval niet meer. Ik meen dat wij een belangrijk probleem hebben en vraag de minister er een voor onze fractie bevredigend antwoord op te geven.

Wij hebben op de valreep een brief toegestuurd gekregen die gericht was aan de minister van Justitie, afkomstig van de burgemeesters van de vier grote steden. Ik zou hen tekortdoen, als ik hen niet zou noemen. Ik zou hen ook tekortdoen, als ik niet aan de minister zou vragen of hij kort op deze brief wil reageren. Ik realiseer mij onmiddellijk dat een deel te maken heeft met de uitvoering van deze wet, maar voor één punt is misschien enige aandacht gewenst. Het betreft de referentie aan het systeem van de Gemeentewet. In die opmerking ligt impliciet besloten dat wij met dit wetsvoorstel als het ware zouden inbreken op de Gemeentewet. Ik ontvang daarop graag een reactie van de minister.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Voorzitter. Bij de bestrijding van terrorisme en de dreiging van terrorisme is het zaak een balans te vinden tussen het belang van veiligheid en de bescherming van fundamentele mensenrechten. Het voorliggende wetsvoorstel beperkt fundamentele mensenrechten op een aantal manieren. Het recht op eerbiediging van het privé-leven wordt op minstens drie manieren beperkt door het mogelijk maken van de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden bij een aanwijzing van een terroristisch misdrijf, door uitbreiding van bevoegdheden om informatie over groepen te verzamelen en door preventief fouilleren van onverdachte personen in bepaalde gebieden.

Alleen al deze beperkingen roepen de nodige vragen op. Wat zijn relevante groepen waarover informatie kan worden verzameld? Hoe is hun rechtspositie gewaarborgd? De heer Van de Beeten heeft er ook op geduid onder referte aan het laatste advies van het College bescherming persoonsgegevens. Hoe ver zal deze bevoegdheid strekken in de praktijk? In hoeverre zal die worden gebruikt? In hoeverre zullen geloof en afkomst een rol spelen bij de definiëring van groepen waarover informatie wordt vergaard? De Raad van State heeft daarover in kritische zin al het nodige naar voren gebracht. Welke waarborgen bestaan tegen willekeur en oneigenlijk gebruik van informatie en tegen discriminatie op grond van afkomst en geloof?

Ook de waarborgen bij vrijheidsbeneming worden door dit wetsvoorstel verder beperkt. Er is geen ernstig

bezwaar meer nodig voor voorlopige hechtenis. De gevangenhouding kan worden verlengd tot twee jaar. Inzage in het volledige procesdossier kan aan de verdachte worden onthouden. En het belangrijkste: een verdachte kan worden aangehouden, niet op grond van een verdenking, maar op grond van een aanwijzing. Hij heet dan naar mijn mening niet langer meer een verdachte, maar een aangewezen. Wij hadden er zo-even al een interessant debat over. Daarbij bekruipt mij het gevoel dat wat de regering als een aanwijzing wenst te beschouwen meer bevat dan wat de heer Van de Beeten als een aanwijzing wil beschouwen. Hij wil de aanwijzing beperkt houden tot kenbare feiten en omstandigheden. In dat opzicht is de heer Van de Beeten een goede leerling van het Europese Hof van de Rechten van de Mens, die dat ook met zoveel woorden heeft aangegeven in het arrest-Fox en anderen tegen het Verenigd Koninkrijk uit 1990. Moeilijk verifieerbare geruchten, laat staan door foltering verkregen inlichtingen van andere inlichtingendiensten, zouden naar mijn mening geen grondslag moeten kunnen vormen voor de aanhouding en inverzekeringstelling van wat wij nu nog een verdachte noemen, zelfs niet als het gaat om een aanwijzing c.q. verdenking van een ernstig strafbaar feit zoals terroristische misdrijven.

Meer in het algemeen merk ik op dat noch van het geheel van de voorgestelde maatregelen, noch van de afzonderlijke maatregelen de noodzaak door het kabinet is aangetoond. Sterker nog, er is eigenlijk nauwelijks moeite gedaan om de noodzaak van de nu voorgestelde maatregelen te adstrueren. Er is een dreiging, er is een aanslag geweest twee jaar geleden en daar is men van geschrokken. Er moet wetgevend worden opgetreden, want wij moeten wat. De indruk blijft toch hangen dat er sprake is van een politiek van fluiten in het donker: wij moeten wat doen, dus wij doen dit maar. Maar daarmee is de noodzaak in empirische zin niet aangetoond, zoals de heer Witteveen al heeft gezegd.

Datzelfde geldt voor de proportionaliteit van de voorgestelde maatregelen. Wat betreft de lengte van de gevangenhouding, de wijze waarop de bijzondere opsporingsbevoegdheden kunnen worden ingezet en de wijze waarop de gegevens van onverdachte personen kunnen worden vergaard, is de proportionaliteit van de nu voorgestelde maatregelen onvoldoende onderwerp van aandacht geweest in de voorbereiding.

Dit alles baart mijn fractie grote zorgen. Het baart ons ook zorgen tegen de achtergrond van een bestuurlijke cultuur die de laatste jaren in Nederland zichtbaar is geworden. Als er fouten zijn gemaakt en zaken zijn voorgevallen die beter niet hadden kunnen voorvallen, wordt het bestuur keihard afgerekend door zowel de politiek als de media en de bevolking op de vraag: waarom heeft dat kunnen gebeuren, waarom heeft u, bestuur, niet gebruikgemaakt van alle mogelijkheden die u ten dienste stonden om dit te voorkomen? Waar wij grote uitbreiding gaan geven aan bevoegdheden in het kader van opsporing en strafvordering, vermoed ik dat die bevoegdheden ook ampel gebruikt zullen gaan worden, juist om verwijten achteraf te voorkomen dat er onvoldoende is gedaan aan risicomanagement. Daarmee staat een prudent gebruik van de strafvorderlijke en opsporingsbevoegdheden als het ware onder druk. Dat is geen verwijt dat ik de regering maak, het is meer een constatering die ik doe, ontleend aan een aantal affaires

De Wolff

die zich in het verleden hebben afgespeeld, overigens ook op andere terreinen.

Wat ik verder miste in de aanloop naar dit debat, is een reflectie op de cumulatie van maatregelen, zoals die nu worden voorgesteld met reeds ingevoerde maatregelen. Dan denk ik aan de Wet bevoegdheden vorderen gegevens, maar ook aan de Wet terroristische misdrijven, die een jaar geleden hier aan de orde kwam. Je zou kunnen zeggen dat de individuele maatregelen die worden voorgesteld, afhankelijk van de wijze waarop zij worden toegepast, misschien nog net zullen voldoen aan de eisen van het EVRM, maar wat ontbreekt, is een reflectie op de cumulatie van maatregelen, tegen de achtergrond van een bestuurlijke cultuur waar de angst regeert dat niet-gebruik van bevoegdheden later zal leiden tot een afrekening met dat bestuur. Ik geef enkele voorbeelden. Bij de Wet terroristische misdrijven is de voorbereidingshandeling uitgebreid, en in mijn ogen van een vagere delictsomschrijving voorzien. Gekoppeld met het vage begrip "aanwijzing" betekent dit dat veel sneller kan worden overgegaan tot het inzetten van de bijzondere opsporingsbevoegdheid, maar ook tot het aanhouden van personen die uiteindelijk niets met bepaalde misdrijven of met de voorbereiding daarvan te maken hebben. Maar omdat er een vage aanwijzing is dat zij aan een vage vorm van voorbereiding zouden hebben meegedaan, kunnen zij toch zo'n drie weken van hun vrijheid worden beroofd. In de Wet AIVD-getuigen hebben wij in feite het bewijs door middel van ambtsberichten van de AIVD van een sterkere status voorzien. Ik vermoed dat waar nu de sluizen naar vage inlichtingen van de AIVD voor het aanhouden van verdachten worden opengezet, de rol van de AIVD in het strafproces aan het begin en in de loop van het proces wordt verzward. De vraag is dan of wij een strafproces zodanig willen inrichten dat de afhankelijkheid van een geheime dienst, wat de AIVD uiteindelijk toch is, toeneemt.

Het volgende voorbeeld heeft betrekking op de vergaring van gegevens. Toen hier de Wet bevoegdheden vorderen gegevens aan de orde was, werden wij bestookt vanuit de kring van de bibliotheken dat het niet de bedoeling kon zijn dat opsporingsambtenaren eens even langs hun neus weg bij bibliotheken te rade zouden gaan wie wat voor soort boeken leent. Ik meen dat het met dit wetsvoorstel mogelijk wordt dat dat wel gebeurt en dat, waar wij een half jaar geleden, bij de Wet bevoegdheden vorderen gegevens, de bibliotheken nog gerust konden stellen, die geruststelling inmiddels is verdwenen.

Mijn fractie benadert dit wetsvoorstel dan ook uitermate kritisch. Of er nu een horizonbepaling wordt opgenomen of niet, mijn fractie geeft geen steun aan dit wetsvoorstel. Ik koppel daar nog een opmerking aan die mede is ingegeven door een hartenkreet van de korpschef van Amsterdam, die zei niet eens zo'n behoefte te hebben aan al die bevoegdheden, hij had meer behoefte aan wijkagenten, die in de wijken kunnen opletten wat er gebeurt, waar jongeren radicaliseren, en waar zich bewegingen afspelen die mogelijk leiden tot zaken die wij niet willen. Geef mij, vroeg de korpschef, de bevoegdheden om helemaal grass roots te gaan bekijken wat daar gaande is. Wil de minister daarop reageren?

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Het is op zijn minst opvallend te noemen dat voorstellen voor wettelijke antiterrormaatregelen tot heftige politieke discussie aanleiding plegen te geven, terwijl de financiële uitgaven van de overheid ten behoeve van terreurbestrijding, die thans enkele honderden miljoenen euro's per jaar bedragen, zonder discussie worden geaccepteerd. Wat voor dit verschil ook de verklaring moge zijn, in ieder geval zal iedereen de regering bijvallen in haar streven het vermogen van de overheid om terroristische aanslagen te voorkomen te versterken, teneinde langs die weg aan het verlangen van de burger naar veiligheid tegemoet te komen. Vanuit dit perspectief willen onze fracties het wetsvoorstel primair beschouwen. Dat de instrumenten die het wetsvoorstel wil aanreiken niet onomstreden zijn, is wel gebleken uit de kritiek van diverse adviesorganen en tijdens de Tweede Kamerbehandeling, alsook tijdens de voorbereiding van de plenaire behandeling in deze Kamer.

Waar onze fracties het in elk geval mee eens zijn, ofschoon wij daar wel eens anders over hebben gedacht, is dat de strafrechtelijke bestrijding van terrorisme moet plaatsvinden binnen de kaders van het commune straf- en strafprocesrecht; dus geen aparte wet. Zo sluit ook het voorliggende wetsvoorstel betreffende opsporing en vervolging van terroristische misdrijven aan bij het bestaande strafvorderlijk stelsel, waarvan echter de toepassing wordt verruimd wat betreft de bijzondere opsporingsbevoegdheden, zoals observatie, infiltratie, pseudo-koop en telefoontap, via de zogeheten aanwijzingen en de meer belangrijke plaats die aan het verkennend onderzoek wordt toegekend. Het meest opvallende bij dit antiterrorvoorstel is in onze ogen het accent dat wordt gelegd op het voorkomen van terroristische acties. Die tendens was overigens ook reeds te bespeuren bij de Wet terroristische misdrijven, die het op strafrechtelijk gebied mogelijk heeft gemaakt eerder op te treden via de verruimende strafbaarstelling van strafbare voorbereiding en samenspanning. Hoewel het strafrecht uit zijn aard primair eerder reactief te noemen is, lijkt bij terrorismebestrijding het hoofdaccent op de preventie te liggen. Op dit terrein lijkt het strafrecht zich, met name via de strafvordering, steeds verder naar voren uit te strekken, terwijl men naar de andere kant de tijd voor het doen van onderzoek tevens verlengt en de eventuele terechtzitting naar achter verschuift.

Na deze algemene opmerkingen willen wij bij enkele aspecten van het wetsvoorstel meer in het bijzonder stilstaan. Bijzondere opsporingsbevoegdheden kunnen bijzonder ingrijpend zijn. Zorgvuldig optreden van de overheid bij de toepassing ervan is eis, maar dat geldt evenzeer voor wettelijke maatregelen betreffende opsporing en vervolging zoals thans worden voorgesteld. De grenzen moeten duidelijk zijn en gerespecteerd worden. Wettelijke inkadering van bevoegdheden en adequate rechtelijke controle bij de toepassing ervan is een eis van eerste orde. De inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden is uitsluitend mogelijk wanneer dit in het belang van het onderzoek is. Dit zou een belangrijke waarborg tegen disproporzionele toepassing moeten zijn. Maar is het euvel hierbij niet dat de toetsing aan beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit altijd enigszins ongrijpbaar en dus discutabel blijft? Een andere vraag is of bij de toepassing

Holdijk

van de uitgebreide bijzondere opsporingsbevoegdheden het Openbaar Ministerie en de recherche de inlichtingen- en veiligheidsdiensten niet voor de voeten gaan lopen of, anders gezegd, dat men elkáár voor de voeten gaat lopen. Luisterend dacht ik zo-even dat met name bij de aanwijzingen deze kwestie van verschillende overheidsinstanties met verschillende taken en bevoegdheden zich op dat punt toespitst. Is die aanneming juist?

Het wetsvoorstel maakt, zoals gezegd, de inzet van bijzondere bevoegdheden mogelijk indien er sprake is van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf. Wij hebben toch goed begrepen dat de introductie van aanwijzingen bij dit type misdrijven als een aanvulling op de bestaande toepassingsmogelijkheden van bijzondere opsporingsbevoegdheden moet worden begrepen en niet als een vervanging van de verdenking als redelijk vermoeden? Op zichzelf bestaat er begrip voor de wens om terroristische acties zo veel mogelijk te voorkomen of om eerder tot opsporingshandelingen over te kunnen gaan dan bij de eis van een voldoende onderbouwde verdenking mogelijk zou zijn. Maar bij zulke aanwijzingen moet de beschikbare informatie dan wel duiden op het strafbare feit, zodanig dat deze tot grondiger onderzoek activeert. Wat is een voldoende aanwijzing? Het moet gaan om informatie die feiten en omstandigheden bevat die erop duiden dat daadwerkelijk een terroristisch misdrijf zou zijn of zal worden gepleegd. Voorgaande sprekers hebben op dit punt veel meer vragen aan de orde gesteld, waarop ik het antwoord van de regering graag afwacht.

Grote voorzichtigheid is eveneens geboden bij grootschalige "verkennende onderzoeken" in gegevensbestanden om informatie uit beschermde bronnen ter voorbereiding van de opsporing te verkrijgen. Het verkennende onderzoek zegt immers in beginsel niets over de personen die behoren tot de groep waartoe het onderzoek zich uitstrekt. De bevoegdheid tot het instellen van een dergelijk onderzoek berust bij de officier van justitie, maar het is goed en noodzakelijk dat diverse echelons binnen het Openbaar Ministerie meekijken en toetsen en dat het College bescherming persoonsgegevens toeziet op de verwerking van de gegevens, al heeft de heer Van de Beeten zo-even een leemte menen te kunnen constateren. Ook op punt vernemen wij graag de reactie van de minister.

Dan het voorstel om in de eerste fase van de voorlopige hechtenis het mogelijk te maken bewaring te bevelen bij verdenking van een terroristisch misdrijf ook buiten het geval van "ernstige bezwaren". Na drie dagen en vijftien uur toetst de rechter-commissaris de rechtmatigheid van de vrijheidsbeneming. Daarna volgt de rechterlijke beslissing inzake de bewaring, waarna periodiek de beslissingen over verlenging van de voorlopige hechtenis worden genomen. Betekent het voorstel nu dat een redelijk vermoeden van schuld voldoende is voor vasthouding? En is dit enkele vermoeden van schuld voldoende motivering voor de voortzetting van de vasthouding, ook gelet op de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens? Zo nodig zou ik daarbij uitspraken kunnen aanhalen. In elk geval zal naarmate de vrijheidsbeneming voortduurt en het onderzoek langer duurt, een steeds hechtere onderbouwing van de verdenking door de officier van justitie verwacht mogen worden. Indien de gevangenhouding in de toekomst, na afloop van de bewaring en de gevangenhouding van 90 dagen, nog

met twee jaar kan worden verlengd, betekent dit dan dat een verdachte 27 maanden vastgehouden kan worden zonder dat zijn strafzaak in behandeling wordt genomen? Is dit nog een redelijke termijn in de zin van de artikelen 5 en 6 EVRM te noemen? En hoe verhoudt een termijn van 27 maanden – dus meer dan twee jaar – zich tot de uitspraak van de Hoge Raad van 3 oktober 2000? In elk geval zullen naarmate de vrijheidsbeneming en het vooronderzoek langer duren, steeds hogere eisen gesteld moeten worden, niet alleen wat betreft de hoeveelheid en de hardheid van de informatie die de verdenking draagt, maar ook wat betreft de kennisneming door de verdachte van de gronden waarop de vrijheidsbeneming berust.

Dit brengt mij op het laatste punt van mijn bijdrage. Artikel 66 van het Wetboek van Strafvordering zoals voorgesteld, beoogt de periode gedurende welke kennisneming van bepaalde processtukken aan de verdachte kan worden onthouden, die nu nog beperkt is, te verlengen. Het onthouden kan totdat de dagvaarding ter terechtzitting in eerste aanleg aan de verdachte is betekend. Deze onthouding moet de verdachte op diens verzoek schriftelijk worden meegedeeld en hij kan bezwaar maken. Het is positief dat door aanneming van het amendement-Wolfsen/Weekers op stuk nr. 17 tot aanpassing van artikel 32 met periodes van 90 dagen tegen de tijdelijke onthouding kan worden opgekomen én dat rechterlijke controle mogelijk is. Toch dient vast te staan dat de voorlopige hechtenis en de verlenging daarvan steunen op hetgeen in het procesdossier is opgenomen, ook al beschikt de officier van justitie over meer informatie en al beroept hij zich daarop ter motivering van zijn vordering tot verlenging van de voorlopige hechtenis. Het kan niet zo zijn dat de officier van justitie keer op keer kan volstaan met het zich beroepen op de oorspronkelijke stukken en dat overigens van aanvullende maar geheime informatie sprake zou zijn. Evenals bij de duur van de voorlopige hechtenis, is ook bij het onthouden van processtukken de vraag wát nog aan de maatstaf van een redelijke termijn beantwoordt.

Wij zullen met belangstelling naar de reactie van de regering op onze vragen en onze reserves ten aanzien van dit wetsvoorstel luisteren.

□

De heer **Engels** (D66): Mevrouw de voorzitter. Mag ik beginnen de minister en via hem zijn voorganger en ook de ambtelijke medewerkers dank te zeggen voor de uitgebreide en instructieve beantwoording van de door de fractie van D66 gestelde vragen in de schriftelijke voorbereiding. Het gaat hier om een belangrijk wetsontwerp, waarmee enkele verruimingen op het gebied van de opsporing en vervolging centraal staan. Daarmee is in de eerste plaats opnieuw een aantal fundamentele kwesties gemoed in de verhouding tussen het belang van terrorismebestrijding en het belang van rechtstatelijke waarborgen. In de tweede plaats ligt daarmee opnieuw de vraag voor naar de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen. Ik gebruik bewust het woord "opnieuw", omdat dit voorstel moet worden gezien in samenhang met een reeks van andere wetsvoorstellen in het kader van de bestrijding van het terrorisme, waarvan er inmiddels vele in werking zijn getreden. Recentelijk

Engels

bespraken wij hier bijvoorbeeld nog het wetsvoorstel afgeschermdde getuigen.

Mijn fractie heeft in dat verband regelmatig de vraag gesteld wat deze regelgeving betekent voor de aard en de systematiek van ons strafrecht en strafprocesrecht. De minister heeft de consequente neiging de gevolgen van de specifieke wetgeving voor het commune strafrecht en strafprocesrecht als verwaarloosbaar te kenschetsen. Blijkbaar is de redenering de volgende. Zolang elk van de afzonderlijke wettelijke maatregelen als zodanig binnen de bestaande rechtssystematiek en binnen de grenzen van de bestaande rechtsstatelijke waarborgen blijft, en zolang per maatregel aan eisen van noodzaak, effectiviteit en proportionaliteit wordt voldaan, past ook het geheel van de maatregelen in al deze bovengenoemde elementen.

Dat klinkt op het eerste gezicht plausibel en acceptabel, maar bij scherper toezien overtuigt deze benadering niet. Het was nu immers juist de specifieke aard van terroristische misdrijven die tot dusver steeds als rechtvaardiging is aangevoerd om tot andere afwegingen te komen ten aanzien van bijvoorbeeld de bescherming van fundamentele vrijheden. Niet voor niets duikt ook in de antwoorden van de minister regelmatig de term "ingrijpend" op. En steeds is erkend dat met deze aangescherpte maatregelen verdergaande inbreuken op de rechten van burgers mogelijk en noodzakelijk zijn. Mijn fractie meent in dat licht dat van een inkadering van de wetgeving ter bestrijding van het terrorisme binnen het reguliere strafrecht en strafprocesrecht slechts in formeel opzicht sprake is. Feitelijk leidt een cumulatie van deze afzonderlijke regelingen naar onze mening tot een groeiende spanning met het commune straf- en strafprocesrecht en met de rechtsstatelijke rechten en vrijheden van de burgers. Ook andere fracties hebben op dit punt gewezen.

Graag nodigen wij de minister uit nog eens te beargumenteren waarom wij moeten blijven doorgaan op het pad van het opstellen van afzonderlijke wettelijke regelingen in het kader van de bestrijding van het terrorisme. Zou het ook uit een oogpunt van wets-systematiek of van eenduidige wettoepassing of ter voorkoming van de uitstraling van dit type specifieke regelgeving naar het reguliere straf- en strafprocesrecht niet verstandig zijn om een apart domein voor deze specifieke wetgeving te scheppen? Anders dan de minister laat blijken op pagina 9 van de memorie van antwoord, kan mijn fractie zich in dat verband nauwelijks voorstellen dat een apart wetboek van terroristische misdrijven de toetsing aan de reguliere waarborgen en de grondpatronen onmogelijk maakt.

Mijn fractie is er niet van overtuigd dat dit wetsvoorstel geen effect zal hebben op de opsporing van andere dan terroristische misdrijven. Op zichzelf genomen is het juist wat de minister op pagina 8 van de memorie stelt, namelijk dat de toepassing van de verruimde bevoegdheden op andere dan terroristische criminaliteit niet mogelijk zou zijn. Wat ons betreft is dat alleen in formeel opzicht zo. Onze bezorgdheid op dat punt was nu juist ingegeven door de mogelijkheid dat in de opsporingspraktijk het onderscheid tussen terroristische en andere misdrijven niet altijd gemaakt zal worden. De gewenning aan verruimde bevoegdheden vergroot de kans dat deze ook bij andere zware vormen van criminaliteit in beeld komen. En dan kan de minister op pagina 8 van de memorie wel zeggen dat het in beginsel positief

gewaardeerd moet worden wanneer politie en OM de uiterste grenzen van nieuwe bevoegdheden willen opzoeken, maar dat neemt onze bezorgdheid geenszins weg. Integendeel. Graag vragen wij de minister nog eens te verduidelijken wat hij hier precies bedoelt.

Mijn fractie heeft in het verslag gesproken over steeds verdergaande ingrepen in de persoonlijke levenssfeer, een verlaging van de drempel voor preventieve vrijheidsbeneming en een verzwakking van de positie van de verdediging in het vooronderzoek. Het is juist dat de nationaal en internationaal gewaarborgde grondrechten inbreuken op de werking daarvan impliceren. Het is ons ook bekend dat de "Guidelines on human rights and the fight against terrorism" van de Raad van Europa onder voorwaarden en in bepaalde omstandigheden verdergaande beperkingen van de verdedigingsrechten aanvaarden. Intussen wordt het mogelijk dat bewaring kan worden bevolen bij verdenking van een terroristisch misdrijf, ook buiten het geval van ernstige bezwaren. Anders dan de minister meent, lijkt ons dat wel degelijk een verlaging van de drempel voor preventieve vrijheidsbeneming. Intussen wordt het mogelijk dat gedurende de voorlopige hechtenis niet al het verzamelde materiaal kenbaar hoeft te worden gemaakt aan de verdachte als een dringend belang van het onderzoek zich daartegen verzet. Dat dit alles in het licht van de artikelen 5 en 6 van het EVRM niet onmogelijk moet worden geacht, is formeel inderdaad juist. Onze zorg is echter of wij alles bij elkaar genomen niet te veel de uiterste grenzen van onze fundamentele rechten en vrijheden zijn gaan opzoeken. Onze zorg richt zich op de vraag of als gevolg van dit type regelgeving het algemene strafrechtelijke klimaat in Nederland over het geheel genomen niet al te zeer wordt aangescherpt. Graag vraag ik de minister of hij kan aangeven in hoeverre hij deze zorg van mijn fractie deelt.

Een volgende kwestie is de vraag naar het nut en de noodzaak van een wettelijke omschrijving van het begrip "aanwijzingen", waar reeds uitvoerig over is gediscussieerd. Ik heb mijn fractie ervan kunnen overtuigen dat de wetsgeschiedenis op zichzelf genomen voldoende aanknopingspunten kan bieden voor de interpretatie van dit begrip. Dat geldt ook voor de aanname dat de rechter daarin geen motief zal vinden om tot een al te restrictieve uitleg daarvan te komen. Dat neemt niet weg dat mijn fractie het gevoel blijft houden dat een nadere omschrijving in de wet beter zou zijn. Het argument dat een nadere wettelijke omschrijving voor de praktijk van de opsporing onnodige inperkingen mee zou brengen, stelt mijn fractie allerminst gerust. Een belangrijk rechtsstatelijk beginsel is de rechtzekerheid. Dit principe ziet niet alleen op de opsporingsambtenaren, het OM en de rechter, maar is ook van belang voor de burgers. Dat geldt zeker voor maatregelen tegen terrorisme. Deelt de minister de mening van mijn fractie dat het vooral van belang is dat een mogelijke willekeurige toepassing van verruimde opsporingsbevoegdheden moet worden voorkomen? Zou een nadere wettelijke omschrijving van het begrip "aanwijzingen" daaraan geen goede bijdrage leveren? Graag verneem ik de reactie van de minister.

Op deze plaats in mijn betoog past voor de goede orde een woord van instemming met het pleidooi van collega Witteveen voor het opnemen van een horizonbepaling. Dit pleidooi is inderdaad, zij het vergeefs, door de Tweede Kamerfractie van D66 bij meer gelegenheden

Engels

gevoerd. Door mij wordt het deze keer uit een oogpunt van reductie van complexiteit achterwege gelaten.

Tot slot is er de kwestie van de relatie tussen artikel 126zk en de gemeentewettelijke bevoegdheden inzake veiligheidsrisicogebieden, zoals verwoord in de brief van de G4-burgemeesters van 3 november, waar ook collega Van de Beeten al op wees. Uiteraard vragen ook wij de minister in te gaan op de tien bezwaren die in deze brief zijn ingebracht tegen dit onderdeel van het wetsvoorstel. Mijn fractie meent dat hier toch een aantal problemen ligt. Artikel 126zk geeft de officier van justitie de bevoegdheid om in geval van een terroristische dreiging tijdelijk een gebied aan te wijzen waar de politie gedurende twaalf uur preventief mag fouilleren. Dat blijkt ook uit de toelichting op dit artikel in de memorie. Deze formulering suggereert enigszins ongelukkig een verband met de gemeentewettelijke bevoegdheid inzake preventief fouilleren. Dit voorstel richt zich echter op de opsporing, terwijl de Gemeentewet uitgaat van preventieve controle uit een oogpunt van openbareordehandhaving. Het zou goed zijn te bezien op welke wijze kan worden voorkomen dat een directe relatie wordt gelegd met de Gemeentewet, zodat niet onnodig inbreuk wordt gemaakt op de op grond van die wet ontwikkelde systematiek. Graag horen wij welke mogelijkheden de minister daarvoor ziet.

Artikel 126zk geeft in lid 4 de bevoegdheid om bij AMvB permanente veiligheidsrisicogebieden aan te wijzen, waarin de politie vervolgens zonder verdere tussenkomst van de officier de in de artikelen 126zk, z1 en z2 genoemde bevoegdheden, waaronder selectief fouilleren, kan uitoefenen. Deze bepaling lijkt eerder een preventieve maatregel dan een opsporingsbevoegdheid in het leven te roepen. Ook hier openbaart zich een nauwe samenhang met de Gemeentewet, waarvan mijn fractie zich afvraagt of dat nu wel verstandig is.

Dit voorschrift is blijkbaar opgenomen uit een oogpunt van slagvaardig politieoptreden. In de praktijk blijkt echter dat de tussenkomst van de officier van justitie weinig tijdsverlies oplevert. Graag vragen wij de minister of het toch niet belangrijk is de extra toets door de officier van justitie te behouden om te voorkomen dat bevoegdheden te snel worden ingezet. Is de minister bereid te overwegen om de in het vierde lid van artikel 126zk opgenomen bevoegdheid niet in het leven te roepen, of zelfs via een novelle te laten vervallen? De vorige minister was, als enige overigens, principieel tegen het instrument novelle, maar wellicht kan de huidige minister zich beter vinden in de heersende staatsrechtelijke opvattingen op dit punt.

□

De heer **De Graaf** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Ik ben zeer benieuwd naar de reactie van de minister op de laatste opmerkingen van collega Engels over de aanwijzing van gebieden waar gefouilleerd mag worden. Ik wijs erop dat de bevoegdheid van de burgemeester niet verder gaat dan het aanwijzen van het gebied. De officier is altijd degene die toestemming moet verlenen voor het preventief fouilleren. In die zin is de aanleiding om zo'n gebied aan te wijzen altijd gerelateerd aan het strafrecht en niet alleen aan de openbare orde.

Sinds 11 september en vooral de laatste drie jaren zijn er veel internationale en Europese maatregelen genomen, waaronder wettelijke, in de strijd tegen

terrorisme, en daardoor ook in ons land. Bij de beoordeling van de Wet terroristische misdrijven stelt de Raad van State vast dat enkel uitbreiding van materiële wetgeving in het Wetboek van Strafrecht geen soelaas kan bieden en dat ook het strafprocesrecht in het Wetboek van Strafvordering bij de tijd moet worden gebracht. In zijn advies vroeg de Raad van State vooral aandacht voor de verhouding tussen de strafbaarstelling van terroristische misdrijven en de (bijzondere) opsporingsbevoegdheden. Voor zover koppeling aan de wettelijke strafmaxima niet tot een adequaat en helder resultaat leidt, geeft de Raad van State in overweging, die bevoegdheden niet langer exclusief aan de hoogte van de maximumstraf te koppelen, maar waar nodig te relateren aan de aard van de misdrijven, zoals terroristische misdrijven.

Dit wetsvoorstel strekt hiertoe en gaat zelfs verder. Het schept mogelijkheden zodat politie en justitie in een zo vroeg mogelijk stadium kunnen optreden om terroristische aanslagen te voorkomen. Er vindt weliswaar geen uitbreiding plaats van bijzondere opsporingsbevoegdheden, aldus de minister, maar zij mogen wel eerder worden ingezet, te weten bij aanwijzingen dat een terroristisch misdrijf zou zijn of zal worden gepleegd. De bestaande drempel van het Wetboek van Strafvordering, dat die bevoegdheden slechts kunnen worden toegepast bij het bestaan van een redelijke verdenking van een strafbaar feit, wordt in het geval van terrorisme dus verlaagd. Daarmee vindt een verschuiving plaats van repressie naar preventie of van vervolging naar onderzoek.

De minister stelt mijns inziens terecht dat het ongewenst is, als bij aanwijzingen van terroristische misdrijven opsporingshandelingen die kunnen bijdragen aan het voorkomen daarvan, achterwege moeten worden gelaten bij gebreke van een voldoende onderbouwde verdenking. Dat zou ook niet uit te leggen zijn aan de burger. Kern van het probleem is dat bij aanwijzingen van een terroristisch misdrijf vaak niet aanstonds een of meer verdachten in beeld zijn, maar wel personen of groepen van personen die bij nader onderzoek verdachten kunnen blijken te zijn. Met andere woorden, richt de opsporing zich bij gewone strafbare feiten op de persoon van de verdachte, bij terrorisme gaat het in eerste instantie om het beraamde of reeds gepleegde terroristische misdrijf. De heer Van de Beeten sprak hier ook over.

Deze constatering roept tegelijkertijd een belangrijke vraag op. Bij verkennende onderzoeken kan evenzeer blijken dat bepaalde personen niet tot de kring van verdachten behoren. Beseft de burger die met politie en justitie in aanraking komt, in het algemeen maar al te goed dat en wanneer zijn gegevens in de informatiebestanden van de politie belanden, anders is dat met de vraag of en zo ja, wanneer zijn gegevens daar weer uit verdwijnen. Bij verkennende onderzoeken zal de onverdachte burger niet eens weten dat zijn gegevens daarin zijn betrokken en geregistreerd, laat staan dat hij te weten komt dat – of moet ik zelfs zeggen: of – zij zijn verwijderd en vernietigd. Dat vloeit nu eenmaal voort uit de aard van dergelijke onderzoeken.

De vraag is wie erop toeziet dat dit laatste ook daadwerkelijk gebeurt. Met andere woorden, quis custodiet custodes, om de prachtige Latijnse spreuk uit de juridische wetenschap aan te halen. Het College bescherming persoonsgegevens heeft in een recent

De Graaf

advies laten weten de controle in dit soort gevallen niet tot zijn bevoegdheid te rekenen. Gaarne ontvangen wij een antwoord van de minister op deze vraag, die des te belangrijker is, omdat bij alle noodzaak tot het treffen van adequate wettelijke maatregelen ter voorkoming en bestrijding van terrorisme, de gezags- en wetsgetrouwe burger daarvan niet de dupe mag worden.

De VVD-fractie heeft met genoegen geconstateerd dat de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer uitgebreid en zeer indringend is geweest. Hetzelfde kan worden gezegd van de memorie van antwoord op het voorlopig verslag van deze Kamer, waarvoor wij de minister en zijn medewerkers van harte dankzeggen. Mijn fractie betreurt het dat haar enige vraag in het voorlopig verslag inzake het advies van de Raad voor het openbaar bestuur, getiteld "Tussen oorlog en vrede. Kader voor een balans tussen vrijheidsrechten en veiligheid", door de minister in formele zin is beantwoord met een verwijzing naar het binnenkort af te ronden kabinetsstandpunt over dit advies, dat dan ook nog "slechts" aan de Tweede Kamer zal worden gezonden. Een en ander zal overigens geen wijziging brengen in onze opvattingen over dit wetsvoorstel, aangezien de inhoud van het kabinetsstandpunt aan de hand van de memorie van antwoord nagenoeg kan worden voorspeld.

Dit wetsvoorstel gaat naar het gevoelen van mijn fractie op onderdelen behoorlijk ver, gewend als wij zijn aan een materieel en formeel strafrecht dat naar zijn aard repressief is. Willen wij ook in ons land enigszins in de buurt blijven van potentiële terroristen, dan zit er naar de mening van mijn fractie helaas weinig anders op. Ook met de in dit wetsvoorstel voorziene bevoegdheden is dat al moeilijk genoeg. De onvermijdelijke vraag van de burgers aan hun overheid, indien zij onverhoopt worden geconfronteerd met terrorisme, zal steeds luiden: had u dit niet kunnen voorkomen? Een antwoord met als strekking dat dit niet kon en mocht, omdat de wet het niet toestond, zou terechte verontwaardiging en verwijten oproepen in zo'n situatie.

Gaarne wachten wij de antwoorden van de minister af.

□

De heer **Kox** (SP): Mevrouw de voorzitter. De minister verwacht dat zijn voorstel tot verruiming van de opsporings- en vervolgingsmogelijkheden bij terroristische misdrijven praktisch effectief zal zijn. Dat is een mooie verwachting. Hij zegt dat er goed over is nagedacht, dat het echt zorgvuldig is afgewogen en dat daarbij het belang van de burgers en de plicht om de burgers te beschermen een belangrijke rol spelen. Daarom ligt dit voorstel nu op tafel.

Toen ik dat las ter voorbereiding op deze bijeenkomst, was Theo van Gogh twee jaar geleden afgeslacht en viereneenhalf jaar daarvoor Pim Fortuyn. Die aanslagen kan je volgens mij allebei als terroristische aanslagen duiden, omdat zij er niet alleen op waren gericht om iemand dood te maken, maar ook om daarmee iets te zeggen en de publieke opinie te beïnvloeden. Het heeft toen tot grote maatschappelijke onrust geleid. Mijn vraag is of de minister denkt dat wij daar met deze wet iets aan hadden kunnen doen. Hadden wij die twee aanslagen kunnen voorkomen? Dat zijn eigenlijk de twee enige echt terroristische aanslagen van recente datum in ons land.

Er zijn nog veel meer dreigingen, daarover zijn wij het eens. De vraag is of deze wet ons daarbij had geholpen.

Als de minister mij ervan kan overtuigen dat deze wet praktisch effectief was geweest om de twee enige echte terroristische aanslagen in ons land te voorkomen en dat deze wet onze rechtsstaat niet echt in het gedrang brengt, heeft hij mij ervan overtuigd dat deze wet moet. Als hij dat niet kan, moeten wij daarbij toch enige vragen stellen. Ik vind het heel moeilijk om te beslissen of wij nu voor of tegen deze wet moeten zijn. Je zou kunnen zeggen dat deze wet een moedige, ultieme poging is van de regering om de bestrijding en voorkoming van dit soort ingewikkelde en afschuwelijke misdrijven in te passen in het kader van het Wetboek van Strafrecht en van Strafvordering. Ik ben echter ook geneigd om te zeggen dat dit een beetje een machteloze wet is, omdat wij wel kunnen opschrijven wat wij allemaal kunnen doen om dit soort dingen te voorkomen, maar absoluut geen garanties kunnen geven dat dit ook gebeurt. Sterker nog, ik verwacht niet dat wij het met deze wet kunnen voorkomen, als mensen gruwelijke daden van plan zijn. Misschien kunnen wij ze daarna makkelijker aanpakken, maar dat is toch een beetje mosterd na de maaltijd. Dat moet wel gebeuren, maar erg blij worden wij daar niet van.

Natuurlijk ligt onder dit wetsvoorstel de vraag of de samenleving en de overheid iets mogen nalaten te doen terwijl berichten, feiten en omstandigheden een aanwijzing vormen dat er iets verschrikkelijks kan gebeuren. Gevoelsmatig is het antwoord: nee. De Staat, de overheid, het parlement kan niet alleen gevoelsmatig reageren. Dat weet de minister-president nu ook. Je moet niet zomaar zeggen wat je voelt. Je moet nadenken over wat zich verdraagt met de rechtstatelijkheid. Het antwoord is dan ook: ja. Soms moeten wij dingen nalaten, ook al weten wij dat het bepaalde consequenties kan hebben. Wie alles van tevoren wil weten, moet de rechtsstaat afschaffen. Er waren systemen in de wereld die zo georganiseerd waren dat men zo veel als mogelijk van tevoren wist. Die staten waren een gruwel voor de mensheid. Uiteindelijk zijn die allen in elkaar gedonderd. Het bleek dus niet eens effectief te zijn.

Bij dit soort wetten moet worden nagegaan of fundamentele rechten van burgers worden aangetast, zoals die op privacy, die op een eerlijk proces en het recht om niet nodeloos en niet nodeloos lang opgesloten te worden. Die moeten afgewogen worden tegen de begrijpelijke behoefte om zo veel mogelijk te weten zodat zo veel mogelijk voorkomen kan worden. Dat moet leiden tot praktische politiek. Mijn partij accepteert dat het soms niet helemaal gaat zoals wij het willen. Dan moet het maar gaan zoals het moet. Wel moet daarbij de zorgvuldigheid in het oog worden gehouden.

De minister zegt zorgvuldig te zijn. Hij vraagt de Kamer immers geen nieuwe instrumenten om terroristische misdrijven te voorkomen of plegers daarvan beter te vervolgen. Hij stelt een verruimde toepassing voor van wat er al aan mogelijkheden is. De minister zegt die met deze wet goed in te hebben gekaderd en een muur te hebben gezet tussen gewone en terroristische misdrijven. De minister zegt ook dat het voorstel past in een reeks voorstellen van de regering aan de Kamer. De minister stelt dat het gelukt is om daarbij geen nieuw, apart terrorismerecht te formuleren. De meeste partijen hier en aan de overzijde zien immers niets in een nieuw recht voor een bepaald soort misdrijven.

Kox

Met andere woordvoerders stel ik de vraag naar het onderscheid tussen theorie en praktijk. Er is immers in korte tijd heel veel gedaan. In korte tijd zijn heel veel nieuwe regels geïntroduceerd die allemaal met terrorisme te maken hebben. Ik hoor hierop graag de reactie van de minister. Ik hoor ook graag een reactie op de opmerking van de heer Van de Beeten die zei dat dit het moet zijn. Is dat zo? Deelt de minister de mening dat wij het hiermee moeten doen? Die vraag moet ook aan de verschillende fracties worden gesteld. Ik stel voor om een beleidsdebat te besteden aan de vraag wat er in de afgelopen jaren is gebeurd op dit gebied, waartoe dat theoretisch en praktisch gezien heeft geleid, of het daarmee afgerond is en wat de nieuwe Kamer in de toekomst nog moet doen. Collega De Graaf zegt over de wet dat het allemaal behoorlijk ver gaat. Dat is geen waardeoordeel, maar een door ons allen gedeeld feitelijk oordeel. Wij doen nu dingen waar wij toen wij daarover boeken lezen, en sommigen van ons zelfs boeken schreven, nog lang niet aan toe waren. Ik vraag de minister en de Kamer dus om hierbij de balans op te maken.

Het voorstel van de minister bevat geen nieuwe bevoegdheden, maar stelt voor om bevoegdheden ruimer en eerder toe te passen. Justitie en politie krijgen eerder het recht om van bijzondere opsporingsbevoegdheden gebruik te maken. Ik noem ook het mogelijk maken van bewaren buiten het geval van ernstige bezwaren en het langdurig opsluiten van mensen zonder proces. De heer Holdijk heeft al aangegeven hoe lang iemand in de gevangenis gehouden kan worden vooraleer het tot een proces komt. Ik noem ook het gebruik van geheime stukken in een proces en het in voorlopige hechtenis nemen van mensen op lichtere gronden. Het is alles bij elkaar nogal wat. Ik hoor dan ook graag nog eens van de minister dat hij dit voor zijn rekening durft te nemen en dat het zich goed verhoudt tot het doel van de wet en tot het beschermen van de rechtsstaat. Vindt de minister het geen inbreuk op de rechtsstaat? Is het toelaatbaar dat het wetsvoorstel schuurt tegen het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens? Is het geen fundamentele botsing?

Er zijn veel opmerkingen gemaakt over het begrip aanwijzing. Ik ben geen rechtsgeleerde zoals velen van de woordvoerders. Ik luister dan ook straks nederig naar de uitleg van de minister. Ik vind het echter nogal wat om een begrip te introduceren en dat vervolgens niet te omschrijven. Volgens de minister wordt het wel duidelijk uit de context. Iemand die op basis van een aanwijzing te maken krijgt met politie en justitie zal daar anders over denken. Een aanwijzing is immers iets anders dan een verdenking. Het kan zo zijn, maar dat hoeft niet. Voor buitenstaanders lijkt het redelijk. Wij moeten immers proberen om zaken te voorkomen. Het subject van een aanwijzing kijkt daar anders naar. Het is ook onze taak om de burgers te beschermen. Zoals gezegd, een aanwijzing verschilt van een verdenking. Bij een verdenking is de kans groot dat iemand er ook echt mee te maken heeft. Bij een aanwijzing hoeft dat niet zo te zijn. Die kan dan ook enorme schade opleveren voor mensen.

De heer Van de Beeten zegt geen principieel verschil te maken tussen verdenkingen en aanwijzingen. Hij ziet het als een gradueel verschil. Ik hoor hierop graag een reactie van de minister. Het maakt nogal wat uit of wij

iets principieels nieuws introduceren met deze wet of dat het een vorm is van een nog niet geheel afgeronde verdenking. De minister zegt in de memorie van antwoord ervoor te zorgen dat dit soort zaken alleen mogen gebeuren in het belang van het onderzoek. Hij zegt dus rekening te houden met proportionaliteit en subsidiariteit. Politie en justitie moeten daarmee ook rekening houden. De vraag is hoe wij controleren of zij dat ook doen.

Het argument van de minister in de memorie van antwoord dat het Openbaar Ministerie en de politie blij zijn met deze wet accepteer ik als een feit. Het is voor mij echter geen aanwijzing om dit wetsvoorstel goed te keuren. Zij die boeven moeten vangen en terroristische criminelen moeten opsporen, zijn natuurlijk blij met meer mogelijkheden. Het is onze taak om te begrijpen dat het geven van meer mogelijkheden kan leiden tot meer moeilijkheden voor de bewakers van de rechtsstaat.

De minister verwacht dat het wetsvoorstel tot een praktische en effectieve wet zal leiden. Ik help hem hopen in die verwachting. Ik weet ook dat de werkelijkheid vaak heel anders is dan de verwachting. Ik ben het met de heer Witteveen eens dat wij over een paar jaar heel anders over dit onderwerp kunnen spreken. Tien jaar geleden spraken wij niet over islamitisch georiënteerd terrorisme. Of wij er over tien jaar nog over spreken, weet ik niet. Daar gaan wij niet over. Als de oorlogen in Irak en Afghanistan stoppen, als er een oplossing komt in het Midden-Oosten en als wij de Millenniumdoelen halen, kan dat zomaar de voedingsbodem voor al die criminelen wegnemen die daar nu misbruik van maken. Misschien is er over tien jaar iets heel anders. Het idee van de PvdA-fractie, dat ook gesteund wordt door D66, is ook mijn idee. Als wij deze wet aannemen, moet hij niet langer van toepassing zijn dan echt nodig is. Het schuurt en wringt immers met zaken die wij in dit huis allemaal van belang vinden.

Ik ben benieuwd naar de reactie van de minister. Op basis daarvan zal ik met mijn fractie overleggen over de vraag of wij ja of nee tegen dit voorstel moeten zeggen.

De beraadslaging wordt geschorst.

De **voorzitter**: Ik schors de vergadering voor de lunchpauze tot 14.00 uur.

De vergadering wordt van 12.59 uur tot 14.00 uur geschorst.

De **voorzitter**: Ik verzoek u allen te gaan staan.

Op 8 oktober jongstleden is oud-CDA-senator Ko Kiers op 76-jarige leeftijd overleden. Hij was lid van de Eerste Kamer in de periode van 1983 tot en met 1987.

Kiers was in de jaren voor zijn Kamerlidmaatschap actief als ondernemer in het midden- en kleinbedrijf. Toen hij in 1963 in de toen zogeheten grossierderij in koloniale en bakkerswaren van zijn vader stapte, bouwde hij dat vakkundig uit tot – uiteindelijk – het mededirecteuraat en mede-eigenaarschap van Vivo. In 1978 ging hij succesvol verder als zelfstandig ondernemer in onroerende zaken, nog tot na zijn pensioengerechtigde leeftijd.

Ko Kiers was afkomstig uit de Christelijk-Historische Unie. Vanaf 1980 was hij ook in het CDA actief. Zo stond hij in zijn geboorte- en woonplaats Steenwijk, nu Steenwijkerland, als medeoprichter aan de wieg van de

Kox

CDA-afdeling aldaar. Landelijk was hij vanaf september 1983 lid van het dagelijks bestuur van het CDA en vicevoorzitter van het regionaal bestuur in Overijssel.

In de Eerste Kamer was Kiers woordvoerder volkshuisvesting en financiën. In het parlement bleek zijn nauwe betrokkenheid bij het wel en wee van het midden- en kleinbedrijf onder andere in zijn maidenspeech bij de behandeling van een aantal wetten over inkomsten-, omzet- en accijnsbelasting op 13 december 1983, waarin hij de lastendruk vanwege de toen noodzakelijke bezuinigingen zo veel mogelijk via de indirecte belastingen wilde regelen in plaats van via de directe belastingen. Dat zou ook het midden- en kleinbedrijf minder zwaar belasten.

De kruidenierszoon stond niet alleen in politieke kringen pal voor het belang van het midden- en kleinbedrijf. Zo was hij lid van het bestuur van het Nederlands Christelijk Werkgeversverbond. Ook internationaal kwam zijn zienswijze tot uitdrukking. Aan het einde van zijn werkzame leven bekleedde hij het voorzitterschap van The European Union of Small and Medium Sized Companies.

Ko Kiers was Ridder in de Orde van Oranje-Nassau.

De Eerste Kamer herdenkt deze oud-collega in dankbaarheid. Ik hoop dat deze herinnering een steun is voor zijn familie bij het verwerken van haar verdriet.

Ik verzoek u om een moment van stilte.

(De aanwezigen nemen enkele ogenblikken stilte in acht.)

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Voorzitter: Jurgens

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (zelfbinding) (28283).**

De **voorzitter**: Ik heet de minister van Volksgezondheid van harte welkom in ons midden. De minister van Justitie was al in ons midden en is nu dus even welkom.

De beraadslaging wordt geopend.

De heer **Hamel** (PvdA): Voorzitter. Allereerst zou ik beide bewindslieden hartelijk willen bedanken voor de gegeven uitvoerige antwoorden. Ook de reactie op de brief van GGZ Nederland en de NVvP is verhelderend. Voor mijn fractie blijft wel de vraag of dit wetsvoorstel ook effectief is.

Laat ik vooropstellen dat mijn fractie geheel achter de doelstellingen van dit wetsvoorstel staat, en de mogelijkheid van zelfbinding als een belangrijk instrument ziet bij de behandeling van sommige patiënten voor wie het lijden kan worden verminderd en sociale teloorgang kan worden voorkomen. Ook geeft dit wetsvoorstel een duidelijke positie aan de patiënt. Het is de patiënt zelf die op grond van ervaring, eigen inzicht en eigen wil meebeslist over de in te stellen behandeling. Er wordt niet meer alleen over de patiënt gesproken, neen, de patiënt zelf is actor en dat is een vooruitgang. Geen twijfel dus over de doelstelling van de wet, ook niet over

de inhoud van de wet, maar wel over de effectiviteit van de wet. Is dit wetsvoorstel wel een reële optie en zal er daadwerkelijk gebruik van worden gemaakt, of is de wet meer een symbol voor de positie die wij de patiënt allen toedenken?

Juist omdat dit voorstel de positie van de patiënt zozeer raakt, is het van belang dat het hier niet alleen om het woord gaat, maar ook om de daad. De reacties van hen die met de inhoud van dit wetsontwerp aan het werk moeten gaan, stemmen somber. Zij zien de waarde van het voorstel meer in de symbolische bevestiging van de rol van de patiënt dan in de bruikbaarheid ervan. Alleen op die titel wordt gepleit voor aanneming van dit wetsvoorstel. Wij vragen ons af of het juist is om alleen ter bevestiging van de autonomie van de patiënt een symbolisch gebaar te maken. Zou hier, waar het gaat om de positie van de patiënt, niet juist een feitelijke verbetering moeten worden gerealiseerd? Wordt de teleurstelling later niet des te groter als blijkt dat de symbolische verbetering geen werkelijke betekenis heeft gehad?

Een belangrijke vraag is daarom of de Wet BOPZ het juiste middel is om het gewenste doel te bereiken. De Wet BOPZ was en is allereerst een wet die gericht is op de bescherming van de patiënt en de samenleving, het is geen wet die gericht is op de behandeling van patiënten. In de loop der tijd is de opvatting over de wenselijke balans tussen de inbreuk op de autonomie en het onverkort beschermen van het zelfbeschikkingsrecht van de patiënt gewijzigd. De wet kan daaraan worden aangepast, maar daarmee verandert de structuur van de wet nog niet. De vraag is of de opzet van de wet niet beperkend heeft gewerkt bij het ontwerpen van dit wetsvoorstel en de advisering daarover. Zo wordt in het advies van de Raad voor de rechtspraak gerefereerd aan de uitgangspunten voor vrijheidsberoving. Logisch, omdat de Wet BOPZ uitgaat van het gevaar dat kan worden afgewend middels vrijheidsberoving. Bij de zelfbinding gaat het om de opname ter bevordering van de continuïteit van de behandeling. Het uitgangspunt is dan toch heel anders.

De patiënt handelt bij de zelfbinding op grond van ervaring met zijn ziekte en heeft ziekte-inzicht. Verder maakt hij zelf de keuze om zichzelf, indien zich een van te voren aangegeven situatie voordoet, van enkele vrijheden te beroven gedurende een omschreven periode. Ook heeft de patiënt door zijn of haar ervaring inzicht in de consequenties die dit voor hem of haar zal hebben. Het startpunt van deze vorm van ingrijpen ligt in de relatie tussen patiënt en behandelaar. Beiden delen de opvatting dat ingrijpen onder bepaalde omstandigheden gewenst is. De situatie waarin wordt ingegrepen, is een situatie die redelijk precies is te omschrijven en past in het verloop van een ziekte zoals die in de wetenschappelijke literatuur omschreven wordt. Bovendien kan een onafhankelijke psychiater constateren dat zowel het ziektebeeld als het verloop van de ziekte met de uit de psychiatrie bekende gegevens overeenkomt. Verder moet de dwang duidelijk geplaatst kunnen worden in de voortzetting van de behandeling.

Voorzitter. Dit is toch een geheel andere setting dan waarin bij de Wet BOPZ sprake is. De vraag aan de bewindslieden is nu of zij, los van de beoordeling van het voorliggende wetsontwerp, de mening delen dat een wet die gericht is op behandeling een betere context zou kunnen bieden voor het regelen van de zelfbeschikking.