

Vergaderjaar 2020–2021

34 775 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2018

34 359

Tijdelijke regels inzake het opleggen van vrijheidsbepalende maatregelen aan personen die een gevaar vormen voor de nationale veiligheid of die voornemens zijn zich aan te sluiten bij terroristische strijdgroepen en inzake het weigeren en intrekken van beschikkingen bij ernstig gevaar voor gebruik ervan voor terroristische activiteiten (Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding)

AY¹

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 18 februari 2021

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid² hebben kennisgenomen van de brief van de Minister van Justitie en Veiligheid 8 april 2020, waarbij hij het rapport Evaluatie Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding aan de Kamer aanbiedt.³ Naar aanleiding van de motie-Bikker (ChristenUnie) c.s. over de evaluatie van de contraterroreismewetgeving⁴ is op 25 juni 2020 een brief gestuurd aan de Minister.

De Minister heeft op 10 februari 2021 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
Van Dooren

¹ De letters AY hebben alleen betrekking op wetsvoorstel 34 775 VI.

² Samenstelling:

Backer (D66), De Boer (GL) (*voorzitter*), Van Dijk (SGP), Van Hattem (PVV), Nooren (PvdA), Rombouts (CDA), Bikker (CU), Baay-Timmerman (50PLUS), Adriaansens (VVD), arbouw (VVD), Bezaan (PVV), De Blécourt-Wouterse (VVD), Dittrich (D66), Doornhof (CDA), Frentrop (FVD), Janssen (SP), Karimi (GL), Meijer (VVD), Nicolai (PvdD), Otten (Fractie-Otten) (*ondervoorzitter*), Recourt (PvdA), Rietkerk (CDA), Veldhoen (GL), Van Wely (Fractie-Nanninga), Raven (OSF)

³ *Kamerstukken I* 2019/20, 34 359 C.

⁴ *Kamerstukken I* 2017/18, 34 775 VI, T.

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Minister van Justitie en Veiligheid

Den Haag, 25 juni 2020

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief van 8 april 2020, waarbij u het rapport Evaluatie Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding aan de Kamer aanbiedt.⁵ De commissieleden hebben naar aanleiding van de Motie-Bikker (ChristenUnie) c.s. over de evaluatie van de contraterrorismewetgeving nog enkele vragen en opmerkingen.⁶ Daarnaast hebben de leden van de **D66**-fractie aanvullende vragen en opmerkingen geformuleerd.

Commissiebrede vragen en opmerkingen

De commissieleden hebben met belangstelling kennis genomen van de brief van de Minister met betrekking tot het evaluatierapport van het WODC ten aanzien van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding. Zij vragen welk gevolg er wordt gegeven aan de breed gesteunde motie Bikker die de regering verzoekt de contraterrorismewetgeving die in de afgelopen jaren tot stand gekomen is niet alleen per wetsvoorstel, maar nadrukkelijk ook in samenhang te evalueren. De motie heeft als oogmerk dat juist door de samenhangende evaluatie scherper duidelijk wordt welke maatregelen bijdragen aan het bevorderen van de veiligheid (en in welke mate), en hoe deze maatregelen al dan niet bijdragen aan het beschermen van de democratische rechtsstaat en welke lessen hier uit te leren zijn voor de toekomst. Nu de tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding een horizon kent tot 1 maart 2022, maar het kabinet reeds aangeeft een wetsvoorstel in te dienen dat de tijdelijkheid opheft, missen de leden van voornoemde fracties de bredere evaluatie waar de Eerste Kamer om heeft gevraagd.⁷ Zij vragen op welke wijze en met welk tijdspad de regering uitvoering geeft aan de motie. Zij vragen tevens of deze evaluatie beschikbaar kan zijn alvorens het wetsvoorstel dat de regering heeft aangekondigd in behandeling wordt gegeven.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

In de mede door D66 ondertekende motie Bikker c.s., op 29 mei 2018 door de Eerste Kamer aan-vaard, wordt de regering gevraagd de contraterrorismewetgeving in samenhang te evalueren waarbij ook het decentrale bestuur betrokken wordt. De leden van de D66-fractie constateren dat het evaluatierapport van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) met betrekking tot de Tijdelijke Wet Bestuurlijke Maatregelen Terrorismebestrijding (Twbmt) alleen op die wet betrekking heeft. De reactie van de Minister in de brief van 8 april 2020 ziet dan ook alleen toe op die beperkte evaluatie. Is de Minister bereid deze evaluatie in breder perspectief te zien en in verband te brengen met andere contraterrorismewetgeving? Hoe ziet de Minister bijvoorbeeld de verhouding tot het fel bekritiseerde wetsvoorstel strafbaarstelling verblijf in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied dat momenteel nog bij de Eerste Kamer in behandeling is?⁸

⁵ Kamerstukken I 2019/20, 34 359 C.

⁶ Kamerstukken I 2017/18, 34 775 VI, T.

⁷ Kamerstukken I 2019/20, 34 359, C, p. 4.

⁸ Kamerstukken 35 125.

De leden van de D66-fractie constateren dat het WODC kritisch is over de Twbmt. Zo noemt het WODC de mogelijkheden die de wet biedt een «kaal-toezicht- en controlemiddel».⁹ Zij constateert dat de Twbmt in de praktijk ook als vangnet wordt ingezet aan het eind van een strafvorderlijk traject en concludeert dat de genomen maatregelen op grond van de wet een doorkruising kunnen vormen van de eerder gegeven beslissing van de strafrechter die geen bijzondere voorwaarden (bijvoorbeeld melding bij de reclassering) heeft opgelegd. Waarom heeft de Minister niet gereageerd op die kritiek in zijn reactie op het rapport? Wil de regering zulks alsnog doen?

De leden van de D66-fractie vinden dat bij een evaluatie van de wet meer aspecten moeten worden betrokken dan waar het WODC naar gekeken heeft. Zo verzoeken zij de Minister te reageren op hun stelling dat de formulering in artikel 2 en 6 van de Twbmt «in verband kan worden gebracht met» te onbepaald is, omdat dit verband ook een nogal verwijderd, indirect verband kan zijn. Zien de leden van de D66-fractie het goed dat geen van de 7 casussen die het WODC in het evaluatierapport behandelt, door de rechter zijn getoetst op rechtmatigheid? Zien zij het juist dat de door hen bekritiseerde vage omschrijving dus nog niet door rechters is getoetst?

De leden van de D66-fractie verzoeken de Minister nader te onderbouwen dat het kabinet voorne-mens is om een wetsvoorstel in te dienen waardoor het tijdelijke karakter van de wet zal komen te vervallen. Deze leden menen dat de kritiek van het WODC en de beperkte toepassing van de wet een dergelijke verstrekkende conclusie vooralsnog niet rechtvaardigt.

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag binnen vier weken na dagtekening van deze brief.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
M.M. de Boer

⁹ «Evaluatie Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding», bijlage bij: *Kamerstukken I 2019/20*, 34 359 C, p. 10, 64.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 februari 2021

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid hebben bij brief van 25 juni 2020 geïnformeerd naar de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de motie Bikker c.s.¹⁰ Voorts hebben de leden van de D66-fractie enkele vragen gesteld over de kabinetsreactie op het evaluatierapport van het WODC ten aanzien van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding (hierna: Twbmt).¹¹

Motie-Bikker

De motie Bikker c.s. verzoekt de regering de contra-terrorismewetgeving in samenhang te evalueren, en daarbij ook het decentrale bestuur te betrekken.¹²

Het door uw Kamer gevraagde onderzoek is in uitvoering genomen door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (hierna: WODC).

Ik besef mij dat er geruime tijd is verstreken alvorens dit definitief bekend is geworden waardoor ik u nu pas duidelijkheid kan geven op dit punt.

Aanvullende vragen D66-fractie

De leden van de D66-fractie constateren allereerst dat het evaluatierapport van het WODC alleen op de Twbmt ziet, en vragen of deze evaluatie in een breder perspectief kan worden gezien, zoals het wetsvoorstel tot strafbaarstelling van verblijf in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied.

Het wetsvoorstel strafbaarstelling verblijf in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied (hierna: het wetsvoorstel) en de Twbmt verschillen wezenlijk van elkaar. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om personen die op het punt staan om uit te reizen naar door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied aan te houden wegens een poging tot verblijf in dat gebied, en zo te verhinderen dat zij uitreizen. Het wetsvoorstel biedt ook een grondslag om teruggekeerde uitreizigers aan te houden, in verzekering te stellen en opsporingsbevoegdheden in te zetten. Voor strafbaarheid is bekendheid met terroristische motieven of het vooraf opleggen van een maatregel niet nodig: elke Nederlandse ingezetene die na aanwijzing van het desbetreffende gebied daar zonder toestemming opzettelijk verblijft, of een poging daartoe doet, is strafbaar.

De Twbmt maakt het mogelijk verschillende bestuursrechtelijke maatregelen te nemen in situaties waarin het strafrecht (nog) geen handelingsperspectief biedt. Deze maatregelen strekken tot bescherming van de nationale veiligheid. Eén van de mogelijke maatregelen is een uitreisverbod, dat kan worden opgelegd aan een persoon ten aanzien van wie het gegronde vermoeden bestaat dat hij zich buiten het Schengengebied zal begeven met als doel aansluiting te zoeken bij een terroristische organisatie die een gevaar vormt voor de nationale veiligheid. Het uitreisverbod leidt er toe dat het paspoort en/of de Nederlandse identiteitskaart van een betrokkene van rechtswege vervalst. Met dit uitreisverbod wordt elke uitreis uit de Schengenzone verhinderd, en niet alleen

¹⁰ Kamerstukken I 2017/18, 34 775 VI, nr. T.

¹¹ Kamerstukken I 2019/20, 34 359, nr. C.

¹² Kamerstukken I 2017/18, 34 775 VI, nr. T.

een uitreis naar een specifiek aangewezen gebied. Het uitreisverbod geldt echter uitsluitend voor een betrokkene en, anders dan bij de voorgestelde strafbaarstelling, niet voor een ieder.

Het gaat dus om twee verschillende wettelijke maatregelen met een eigen doel en toepassingsbereik, die elkaar aanvullen waar het gaat om het voorkomen dat Nederlanders en Nederlandse ingezetenen uitreizen en zich in het buitenland aansluiten bij terroristische organisaties.

De leden van de D66-fractie constateren verder dat de Twbmt in de praktijk ook wordt ingezet aan het eind van een strafvorderlijk traject, en vragen of dit strafrechtelijk traject daarmee niet wordt doorkruist. Dat is niet het geval. In elke casus wordt aan de hand van de dreiging bekeken welke interventiemethode geboden en opportuun is. Daartoe wordt binnen het zogenaamd «multidisciplinair casusoverleg» een persoonsgerichte aanpak opgesteld. Het openbaar ministerie en de politie maken deel uit van dit overleg. De uitkomst kan zijn dat een bestuurlijke maatregel wordt opgelegd, zo nodig na afloop van een strafrechtelijk traject. Dit vormt geen doorkruising. Het betreft hier bestuurlijke maatregelen die worden opgelegd aan personen van wie een gevaar voor de nationale veiligheid uitgaat, als dat gevaar met andere maatregelen, zoals het strafrecht, niet wordt weggenomen. Volledigheidshalve wordt herhaald dat de Twbmt er niet toe strekt dat het bestuursrecht, in plaats van het strafrecht, de rol van ultimum remedium vervult, in die zin dat bestuursrechtelijk wordt opgetreden terwijl andere middelen aangewezen zijn. Daar waar sprake is van een strafrechtelijke verdenking van een terroristisch misdrijf, is en blijft strafrechtelijk optreden geïndiceerd.

De leden van de D66-fractie vragen of het in de Twbmt opgenomen criterium «in verband kan worden gebracht met» niet te onbepaald is, en of de bestuurlijke maatregelen die tot nu toe zijn opgelegd door de bestuursrechter zijn getoetst. In de rechtspraak is meermaals bevestigd dat dit criterium voldoende precies is geformuleerd. Zo heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geoordeeld dat dit criterium «gelet op het noodzakelijkerwijs open karakter (...) voldoende precies [is] geformuleerd om, al dan niet na inwinning van juridisch advies, in voldoende mate de gevolgen van een bepaalde gedraging te voorzien en hem bescherming te bieden tegen willekeurige inmenging door de overheid».¹³ Dit oordeel is in latere rechtspraak herhaald.¹⁴ Voorts wordt opgemerkt dat de bestuursrechter zich inmiddels meerdere keren heeft uitgesproken over de rechtmatigheid van individuele opgelegde bestuurlijke maatregelen.¹⁵

Ten slotte vragen de leden van de D66-fractie of het lage aantal opgelegde maatregelen reden zou moeten zijn om van verlenging van de Twbmt af te zien. Zoals ook door het WODC is geconcludeerd, is het aantal opgelegde maatregelen geen graadmeter voor de effectiviteit van de Twbmt. In de praktijk wordt het opleggen van een bestuurlijke maatregel regelmatig overwogen, maar wordt veelal gekozen voor een ander interventiemiddel. Dit is in lijn met de doelstelling van de Twbmt: bij de persoonsgerichte aanpak wordt in elk afzonderlijk geval bezien welke maatregelen het meest effectief zijn in het reduceren van de dreiging die uitgaat van het betreffende individu. Een maatregel op grond van de Twbmt wordt slechts

¹³ ABRvS 30 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1763, r.o. 8.3.

¹⁴ Bijvoorbeeld Rb. Den Haag 31 maart 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:2919.

¹⁵ Rb. Den Haag 31 december 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:13 885, Rb. Den Haag 31 maart 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:2919, Rb. Den Haag 10 juli 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:8172, Rb. Amsterdam 11 oktober 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:7202 en Rb. Rotterdam 21 juli 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:5500.

opgelegd in situaties waarin het noodzakelijk is om met het oog op de nationale veiligheid een maatregel te treffen, maar waarin ander handelingsperspectief ontbreekt. Dit betreft vanzelfsprekend een beperkt aantal gevallen. Uit het enkele feit dat de Twbmt het mogelijk maakte om in dergelijke gevallen toch een maatregel te treffen, volgt zijn meerwaarde.

Zoals reeds is opgemerkt is het kabinet voornemens een voorstel van wet in te dienen waarmee de werking van de Twbmt wordt verlengd.¹⁶ In navolging van een motie van de leden Segers en Van Toorenborg, die op 12 november jl. door de Tweede Kamer is aangenomen, wordt met dat wetsvoorstel de werkingsduur van de Twbmt met vijf jaar verlengd.¹⁷ Dit wetsvoorstel is inmiddels in (internet)consultatie gegeven.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

¹⁶ Kamerstukken II 2019/20, 29 754, nr. 544 (bijlage).

¹⁷ Kamerstukken II 2020/21, 29 754, nr. 573.