No.W03.15.0235/II 's-Gravenhage, 28 oktober 2015

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

Bij Kabinetsmissive van 10 juli 2015, no.2015001275, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende tijdelijke regels inzake het opleggen van vrijheidsbeperkende 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), met memorie van toelichting.

Het voorstel heeft twee hoofddoelen: de bescherming van de nationale veiligheid en het verhinderen van deelname aan of (financiële) ondersteuning van het jihadisme. De voorziene maatregelen betreffen het opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen, waaronder het opleggen van een gebieds- of contactverbod dan wel een meldplicht, alsmede een uitreisverbod. Verder wordt voorzien in een wettelijke basis voor het weigeren of intrekken van subsidies, vergunningen, ontheffingen en erkenningen.[[1]](#footnote-1)

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft opmerkingen over het voorstel die van dien aard zijn dat zij adviseert het voorstel niet aan de Tweede Kamer te zenden dan nadat daarmee rekening is gehouden. Gelet op de reeds bestaande strafrechtelijke en bestuursrechtelijke maatregelen adviseert de Afdeling het nut en de noodzaak van de voorgestelde maatregelen alsnog dragend te motiveren en indien dat niet mogelijk is van het voorstel af te zien. Daarnaast roept de voorzienbaarheid van de maatregelen vragen op, vanwege het ontbreken van duidelijke afbakeningen van het toepassingsbereik. Verder adviseert de Afdeling aandacht te besteden aan de temporele begrenzing van de toepassing van de maatregelen.

1. Grondrechtelijk kader

De toelichting vermeldt dat is gekozen voor een tijdelijke wet vanwege de ingrijpende aard van de maatregelen.[[2]](#footnote-2) Toepassing van de in het voorstel voorziene maatregelen kan tot een inmenging in verschillende grondrechten leiden. Het meest nadrukkelijk gaat het om de inmenging in de bewegingsvrijheid (artikel 2, vierde lid, van de Grondwet,[[3]](#footnote-3) artikel 2 en artikel 3, tweede lid, van het Vierde Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)[[4]](#footnote-4) en artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR). Verder gaat het om het recht op privéleven (artikel 8 van het EVRM en artikel 7 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (EU-Handvest)) en bij beschikkingen om het eigendomsrecht (artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM en artikel 17 van het EU-Handvest). Ook kunnen diverse andere rechten aan de orde zijn, onder meer de in artikel 9 (vrijheid van godsdienst) en artikel 11 (vrijheid van vergadering en vereniging) van het EVRM gewaarborgde rechten. Verder zijn van belang de vrijheden van verkeer en verblijf van Unieburgers op grond van het EU-recht.[[5]](#footnote-5) Om te beoordelen of deze inmenging al dan niet gerechtvaardigd kan worden geacht, zijn in het bijzonder de beperkingsclausules uit het EVRM en het EU-Handvest[[6]](#footnote-6) van belang. In het kader van genoemde inmengingen is van belang dat het om bestuurlijke maatregelen gaat; zij worden door een bestuursorgaan (veelal de minister) en niet door de rechter opgelegd.

De Afdeling onderschrijft het grote belang van de bestrijding van terrorisme. Zij acht het dan ook begrijpelijk dat de regering onderzoekt of gegeven de recente ontwikkelingen aanvullende maatregelen nodig zijn. Dat laat echter onverlet dat, zoals de regering ook onderstreept, het in het onderhavige wetsvoorstel om ingrijpende maatregelen gaat die in het licht van de bestaande, reeds eerder uitgebreide, bevoegdheden een toereikende motivering behoeven. In het licht hiervan en van de grondrechten waarop door de voorgestelde maatregelen een inmenging daarin kan plaatsvinden, merkt de Afdeling het hierna volgende op.

2. Nut en noodzaak

a. *Intrekking eerder wetsvoorstel*

Een wetsvoorstel met een vergelijkbare inhoud is in 2011 hangende de behandeling in de Eerste Kamer ingetrokken.[[7]](#footnote-7) Hieraan lag ten grondslag dat in het rapport “Antiterrorismemaatregelen in Nederland in het eerste decennium van de 21e eeuw” werd geconcludeerd dat voor de in het wetsvoorstel opgenomen maatregelen geen noodzaak bestond.[[8]](#footnote-8) Daarbij werd erop gewezen dat sinds de aanhouding van het wetsvoorstel aanvullende strafrechtelijke bepalingen tot stand zijn gekomen die zijn gericht op het (preventief) tegengaan van terrorisme. Het gevolg van deze aanpassing is dat in een vroeger stadium dan voorheen strafrechtelijk tegen met terrorisme verband houdende gedragingen kan worden opgetreden.

Volgens de toelichting is gebleken dat het instrumentarium ter bestrijding van terrorisme inmiddels aanvulling behoeft met maatregelen die een preventief karakter hebben en waarmee wordt voorkomen dat personen in Nederland terroristische activiteiten kunnen ontplooien of kunnen uitreizen naar terroristische strijdgebieden.[[9]](#footnote-9) Daarbij kan gedacht worden aan het opleggen van een meldplicht aan een persoon die terugkeert, een verschijnsel dat nieuw is ten opzichte van 2011, aldus de toelichting. Ook zou de behoefte zijn gebleken aan maatregelen die tot doel hebben om uitreis te voorkomen. Verder wordt in de toelichting gewezen op de verplichting die voortvloeit uit VN resolutie 2178 (24 september 2014) dat lidstaten dienen te voorkomen dat *Foreign Terrorist Fighters* kunnen (uit)reizen, door middel van grenscontroles en controle op de uitgifte van reisdocumenten.[[10]](#footnote-10)

Blijkens de toelichting is de belangrijkste verandering sinds 2011 gelegen in de uitreis en terugkeer van jihadstrijders. Deze ontwikkeling is een nieuwe bedreiging en brengt deels ook een andere problematiek met zich dan voor die tijd aan de orde was. Dat vormt echter nog geen toereikende motivering om de andere maatregelen dan het uitreisverbod, die eerder voorgesteld en ingetrokken waren, nu weer aanhangig te maken. Voor die tijd bestond ook een dreiging van terroristische aanslagen door geradicaliseerden. De maatregelen uit het ingetrokken wetsvoorstel werden, aldus de regering in 2011, ondervangen door de totstandkoming van aanvullende strafrechtelijke bepalingen die eveneens zijn gericht op het preventief tegengaan van terrorisme. Uit de toelichting blijkt niet waarom voor de maatregelen uit het ingetrokken wetsvoorstel thans een ander standpunt moet worden ingenomen.

b. *Verhouding tot het strafrecht*

De toelichting benadrukt dat er een duidelijk verschil is tussen de toepassing van het strafrecht en de in dit wetsvoorstel opgenomen bestuurlijke maatregelen. Volgens de toelichting kan ook van gedragingen die (nog) niet resulteren in een strafbaar feit, een gevaar uitgaan voor de nationale veiligheid. Daarbij kan worden gedacht aan ondersteunende, maar voor de jihadistische beweging cruciale activiteiten. Denkbaar is dat weliswaar sprake is van een aanwijzing van een terroristisch misdrijf, maar politie en openbaar ministerie nog nader onderzoek verrichten ter vaststelling van een verdenking dat de betrokkene zich schuldig maakt aan strafbare voorbereidingshandelingen, aldus de toelichting.[[11]](#footnote-11)

In het advies van het college van procureurs-generaal (hierna: het college)[[12]](#footnote-12) wordt gesteld dat in gevallen waarin niet ook het strafrecht kan worden toegepast, zelden of nooit aan de eis “noodzakelijk met het oog op de bescherming van nationale veiligheid” zal kunnen worden voldaan. Als aan die eis zou zijn voldaan, zal sprake zijn van een strafbaar feit (vrijwel altijd: een terroristisch misdrijf) en is een strafrechtelijke vervolging geïndiceerd, aldus het college. Dit zou betekenen dat in situaties waarin het strafrecht (nog) niet kan worden toegepast, zelden of nooit kan worden aangetoond dat aan de criteria voor toepassing van een van de voorgestelde bestuurlijke maatregelen kan worden voldaan. In de toelichting wordt niet op deze argumentatie van het college ingegaan.

De voorgestelde bevoegdheden zouden wellicht in meer gevallen kunnen worden toegepast door – zoals het college in zijn advies bepleit heeft – het element ‘indien dat noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid’ of daarmee vergelijkbare criteria in de betreffende bepalingen te schrappen. De regering heeft het laatste gelet op de grenzen die de verdragsrechtelijk vastgelegde grondrechten stellen, terecht afgewezen.[[13]](#footnote-13) Dit laat evenwel onverlet de vraag in welke concrete situatie het denkbaar zou zijn dat er nog geen verdenking bestaat dat de betrokkene zich schuldig maakt aan strafbare voorbereidingshandelingen maar het bestuur al wel – met inachtneming van het EVRM en andere verdragen – een ingrijpende bestuurlijke maatregel zoals voorgesteld, zou kunnen opleggen. De Afdeling acht die vraag in de toelichting, mede in het licht van het advies van het college, onvoldoende beantwoord.

c. *Uitreisverbod*

Het voorstel voorziet erin dat de minister, indien dat noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid, aan een persoon een verbod op kan leggen het Schengengebied te verlaten, indien ten aanzien van die persoon het gegronde vermoeden bestaat dat deze zich buiten dit grondgebied zal aansluiten bij een terroristische organisatie.[[14]](#footnote-14)

In de toelichting wordt gesteld dat een uitreisverbod alleen onvoldoende is om te voorkomen dat jihadisten naar strijdgebieden uitreizen.[[15]](#footnote-15) Het opleggen van een uitreisverbod zal moeten samengaan met het signaleren van de betreffende persoon in het Register Paspoortsignaleringen. Het paspoort van betrokkene kan op grond van het bestaande artikel 23 van de Paspoortwet[[16]](#footnote-16) vervallen worden verklaard. Uit de toelichting blijkt dat de maatregel van artikel 23 van de Paspoortwet actief wordt toegepast ten aanzien van personen waarvan het vermoeden bestaat dat deze willen uitreizen om zich aan te sluiten bij terroristische groeperingen.[[17]](#footnote-17)
Voorts vermeldt de toelichting dat vermoede jihadisten wanneer hun paspoort is opgenomen in het signaleringsregister nog steeds kunnen reizen op basis van andere documenten, zoals een Nederlandse identiteitskaart of bij dubbele nationaliteit een reisdocument van een ander land.[[18]](#footnote-18) Om de mogelijkheden van detectie van personen aan wie een uitreisverbod is opgelegd verder te vergroten, is een wijziging van de Paspoortwet in voorbereiding die voorziet in het van rechtswege laten vervallen van de paspoorten en Nederlandse identiteitskaarten van personen aan wie een uitreisverbod is opgelegd, aldus de toelichting.

Gelet op het voorgaande acht de Afdeling het aangewezen de behoefte aan een specifiek uitreisverbod nader te motiveren. Artikel 23 van de Paspoortwet geeft al de mogelijkheid om een paspoort vervallen te verklaren op basis van vergelijkbare criteria.[[19]](#footnote-19) Niet wordt toegelicht waarom daarnaast het in het onderhavige voorstel opgenomen uitreisverbod noodzakelijk is. Weliswaar is met het onderhavige voorstel beoogd om eveneens uitreis op basis van een identiteitskaart te verhinderen, maar daarvoor is ook indien het onderhavige voorstel kracht van wet zou krijgen, een afzonderlijke wijziging van de Paspoortwet nodig, die vervallenverklaring van een identiteitskaart mogelijk maakt. Zoals hiervoor vermeld bestaat het voornemen om tot een zodanige wijziging te komen.

Voorts is van belang dat, zoals de toelichting ook erkent, het voor personen met een dubbele nationaliteit mogelijk blijft om met een document van een andere nationaliteit uit te reizen. Hierdoor zal het vrijwel onmogelijk zijn om het uitreisverbod voor die categorie te handhaven. Dat, zoals de toelichting stelt, van een uitreisverbod een zekere afschrikkende werking zal uitgaan, acht de Afdeling, gelet op het doel van de uitreis van deze personen, niet op voorhand aannemelijk en in de toelichting in elk geval niet voldoende gemotiveerd.[[20]](#footnote-20) Bovendien bestaat de kans dat vanwege het effect dat het uitreisverbod heeft, namelijk dat de betrokkene niet meer het land van diens andere nationaliteit – anders dan van een van de Schengenlanden – mag inreizen, dit verbod in die gevallen uit een oogpunt van proportionaliteit niet vaak zal kunnen worden opgelegd.[[21]](#footnote-21) Ten slotte is met het oog op de proportionaliteit van belang dat, wanneer het gaat om burgers van de Unie en hun familieleden, het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten op grond van het EU-recht pas mag worden beperkt wanneer het gedrag van betrokkene een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormt.[[22]](#footnote-22)

d. *De afwijzing van aanvragen en intrekking van beschikkingen*

Artikel 6 van het voorstel voorziet erin dat een bestuursorgaan een aanvraag voor een subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning kan afwijzen dan wel een beschikking ter zake van een subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning kan intrekken, indien de betrokkene op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan en ernstig gevaar bestaat dat de subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning mede zal worden gebruikt ten behoeve van terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan.[[23]](#footnote-23)

De Afdeling merkt op dat het voorgestelde artikel 6 een ruime reikwijdte heeft. Het gaat om een algemene bevoegdheid tot afwijzing of intrekking ten aanzien van een vrijwel ongelimiteerd aantal besluiten gebaseerd op zeer uiteenlopende wetgeving. Afgezet tegen de ruime toepassingsmogelijkheden, is sprake van een zwaar middel dat in potentie in zeer veel situaties kan worden toegepast. Omdat door toepassing in die gevallen het normaliter in het bestuursrecht geldende specialiteitsbeginsel – dat met zich brengt dat iedere bestuurswet enkel op haar eigen doelgebonden gebied mag worden toegepast – deels opzij wordt gezet, moeten daarvoor zwaarwegende argumenten bestaan.[[24]](#footnote-24)

In het licht van het voorgaande is de verhouding tot reeds bestaande bevoegdheden van belang. In de toelichting wordt gesteld dat het in het voorgestelde artikel 6 een op de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Wet Bibob) gelijkende bevoegdheid betreft maar daarvan wezenlijk verschilt. In het thans voorliggende voorstel gaat het erom te voorkomen dat een overheidsorgaan in de positie komt te verkeren dat een subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning niet kan worden geweigerd, terwijl het ernstige gevaar bestaat dat de activiteit waarop het besluit is gebaseerd mede zou worden gebruikt ten behoeve van terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Dat hoeft derhalve niet te betekenen dat ook daadwerkelijk een strafbaar feit zal worden begaan, aldus de toelichting.[[25]](#footnote-25)

De Afdeling merkt op dat op grond van artikel 3 Wet Bibob een beschikking kan worden ingetrokken of geweigerd indien ‘ernstig gevaar bestaat dat de betreffende beschikking mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen.’ Hiervoor is er reeds op gewezen dat sinds de totstandkoming van aanvullende strafrechtelijke bepalingen die zijn gericht op het (preventief) tegengaan van terrorisme, in een vroeger stadium dan voorheen strafrechtelijk tegen met terrorisme verband houdende gedragingen kan worden opgetreden. Dit werkt door in de toepassing van de Wet Bibob; gelet op de in artikel 3 van deze wet opgenomen verwijzing naar ‘strafbare feiten’ kan ook op grond van de Wet Bibob in een vroeger stadium dan voorheen worden opgetreden. Daarbij is in meer algemene zin van belang dat bij de Wet Bibob het preventieve karakter voorop staat: een belangrijk doel van deze wet is te voorkomen dat beschikkingen worden gebruikt bij strafbare feiten. Uit de toelichting wordt niet duidelijk wat gelet op het vorenstaande de aanvullende functie is van de voorgestelde bevoegdheid. Ook ten aanzien van de in de toelichting genoemde voorbeelden wordt niet gemotiveerd waarom in die gevallen niet met toepassing van de reeds bestaande bevoegdheden kan worden volstaan. Naast de Wet Bibob valt daarbij te denken aan specifieke bevoegdheden zoals de in Afdeling 4.2.6 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) opgenomen bevoegdheden tot intrekking en wijziging van subsidiebesluiten.

e. *Conclusie*

De Afdeling adviseert in het licht van het bovenstaande het nut en de noodzaak van het wetsvoorstel alsnog dragend te motiveren en indien dat niet mogelijk is, daarvan af te zien.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op.

3. Voorzienbaarheid

a. *Inleiding*

In het rapport dat ten grondslag is gelegd aan de intrekking van het eerdere wetsvoorstel, is geconcludeerd dat er een niet verwaarloosbaar risico bestaat dat het EHRM de voorgestelde Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid bij een eventuele toetsing als zodanig onvoldoende voorzienbaar (“*foreseeability*”) in de zin van artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM zou achten.[[26]](#footnote-26) Deze conclusie was mede gebaseerd op het feit dat de maatregelen ook van toepassing zullen zijn op personen die zich nog in het geheel niet hebben bezig gehouden of zullen houden met illegale of de openbare orde verstorende activiteiten. Daarbij komt dat ook de Commissaris voor de Rechten van de Mens op heroverweging van de maatregelen aandringt, onder meer omdat de formulering ervan vaag en onduidelijk is en deze maatregelen met omzeiling van fundamentele waarborgen toepasbaar zijn in situaties waarin toepassing van het reguliere strafrecht niet mogelijk is, aldus het rapport.[[27]](#footnote-27)

Mede in dit licht bezien luistert de formulering van de te treffen maatregelen met het oog op de voorzienbaarheid bijzonder nauw.[[28]](#footnote-28) Daarover merkt de Afdeling het volgende op.

b. “*terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan*”

Op grond van het voorgestelde artikel 2 kan de minister indien dat noodzakelijk is met het oog op de nationale veiligheid aan een persoon die op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan, een van de daar genoemde bestuurlijke maatregelen opleggen. In de toelichting wordt beargumenteerd waarom “terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan” niet nader wordt gedefinieerd.[[29]](#footnote-29)
De toelichting stelt dat dit niet gewenst is omdat het bestuur een zekere interpretatievrijheid bij de uitleg van het begrip hoort te hebben. Als richtsnoer kan dienen dat het moet gaan om (ondersteuning van) activiteiten die worden verricht met een terroristisch kenmerk als bedoeld in artikel 83a van het Wetboek van Strafrecht. Er wordt echter niet voor gekozen om naar deze bepaling te verwijzen in de tekst van het voorstel, omdat de hier voorgestelde maatregelen moeten worden onderscheiden van het strafrecht, aldus de toelichting.

Naar het oordeel van de Afdeling is het met het oog op de voorzienbaarheid nodig dat het voorstel zo veel mogelijk nader omschrijft voor welke gedragingen een bestuurlijke maatregel kan worden opgelegd. Artikel 83a Sr, vermeldt wat onder terroristisch oogmerk wordt verstaan.[[30]](#footnote-30) Zoals uit de toelichting blijkt, ziet de regering bezwaren in een verwijzing naar die bepaling in de tekst van het voorstel, omdat dat de suggestie zou kunnen wekken dat er aan een delictsomschrijving moet worden voldaan, terwijl het hier om een van het strafrecht te onderscheiden preventieve maatregel gaat.[[31]](#footnote-31) Dat doet er echter niet aan af dat in het licht van de voorzienbaarheid van de maatregel en de verstrekkende gevolgen van de toepassing ervan, een nadere precisering zou moeten worden opgenomen in het voorliggende voorstel. Wenst de regering niet aan te sluiten bij de definitie in artikel 83a Sr, dan dient het voorstel op een andere wijze duidelijk te maken wat de reikwijdte ervan is en in de tekst daartoe een nadere omschrijving te worden opgenomen. De Afdeling adviseert daartoe.

c. *“In verband kan worden gebracht met”*

Deze zinsnede komt zowel voor in het voorgestelde artikel 2 als het gaat om het opleggen van individuele maatregelen als in het voorgestelde artikel 6 dat ziet op het afwijzen dan wel intrekken van beschikkingen.[[32]](#footnote-32)

Volgens de toelichting zal uit de beschikking waarbij de maatregel wordt opgelegd, expliciet moeten blijken om welke gedragingen het gaat en waarom deze – in onderling verband beschouwd – hebben geleid tot het oordeel dat betrokkene in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Uitgebrachte ambtsberichten kunnen ter onderbouwing van dat oordeel worden bijgevoegd, aldus de toelichting.[[33]](#footnote-33)

In het advies over het in 2011 ingetrokken wetsvoorstel heeft de Raad opgemerkt dat deze formulering nogal onbepaald is omdat het verband ook een nogal verwijderd, indirect verband kan zijn. Na die tijd heeft de Afdeling vergelijkbare opmerkingen gemaakt over de onbepaaldheid van het begrip “rechtstreeks in verband” in het wetsvoorstel maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast. In het nader rapport bij dit laatste advies werd in reactie hierop gesteld dat de woorden "rechtstreeks in verband" in dat wetsvoorstel, anders dan in het wetsvoorstel bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid, inderdaad te onbepaald lijken en is naar aanleiding van het advies tot een nadere precisering overgegaan.[[34]](#footnote-34) Het is mede in dat licht bezien niet duidelijk waarom de bewoordingen in het onderhavige voorstel, die nog meer onbepaald zijn dan die in het wetsvoorstel maatregelen bestrijding voetbalvandalisme, voldoende bepaald kunnen worden geacht. Uit het voorstel kan niet worden afgeleid hoe voor een betrokkene vooraf bepaald kan worden wanneer van een zodanig verband sprake is dat een bestuurlijke maatregel kan worden opgelegd. De in de toelichting genoemde voorbeelden bieden op dit punt onvoldoende houvast. Gelet hierop adviseert de Afdeling het voorgestelde artikel 2 en het voorgestelde artikel 6 nader te preciseren.

d. *Toepassingsbereik artikel 6*

Hiervoor is reeds opgemerkt dat het voorgestelde artikel 6 een ruime reikwijdte heeft. Het gaat om een algemene bevoegdheid tot afwijzing of intrekking die in zeer veel situaties kan worden toegepast. Voor zover er dragende argumenten zijn om een aanvullende bevoegdheid te introduceren (zie hiervoor punt 2d) is het van belang dat met het oog op de rechtszekerheid de reikwijdte van de bevoegdheid in de wet zo nauwkeurig mogelijk wordt omschreven. In dat licht bezien merkt de Afdeling het volgende op.

Het voorgestelde artikel 6 heeft in algemene zin betrekking op elke subsidie, vergunning, ontheffing en erkenning. Het gaat derhalve om een in beginsel ongelimiteerd aantal besluiten gebaseerd op zeer uiteenlopende wetgeving. De toelichting stelt dat een limitatieve opsomming van de in aanmerking komende vergunningen niet valt te geven.[[35]](#footnote-35) In de toelichting wordt volstaan met het geven van een tweetal voorbeelden waarin de bevoegdheid van artikel 6 zou kunnen worden toegepast. Deze motivering acht de Afdeling niet toereikend. Daarbij wijst zij erop dat binnen de Wet Bibob, die volgens de toelichting een op het voorgestelde artikel 6 gelijkende bevoegdheid bevat, wel is voorzien in een opsomming van de besluiten waarop die wet van toepassing is.[[36]](#footnote-36)

Voorts merkt de Afdeling op dat het voorstel, in afwijking van sommige andere wetten, geen limitering geeft aan de termijn waarop de bevoegdheid kan worden toegepast ten aanzien van de intrekking van subsidies dan wel van andere besluiten. Zo zijn in Afdeling 4.2.6 van de Awb met het oog op de rechtszekerheid bepaalde termijnen gesteld waarbinnen tot intrekking of wijziging van een subsidie kan worden overgegaan.[[37]](#footnote-37) Uit de toelichting blijkt niet in hoeverre een zodanige termijn is overwogen dan wel waarom niet tot opname van een termijn voor de intrekking van althans bepaalde besluiten is overgegaan.

Ten slotte wijst de Afdeling op het voorgestelde artikel 6, tweede lid. Hierin wordt bepaald dat indien geen sprake is van ernstig gevaar als bedoeld in het eerste lid, onder b, het bestuursorgaan bij mindere mate van gevaar aan de subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning voorschriften kan verbinden. Deze voorschriften zijn gericht op het wegnemen of beperken van dergelijk gevaar.[[38]](#footnote-38) Uit de toelichting blijkt niet wanneer sprake is van “mindere mate van gevaar” op grond waarvan voorschriften aan een besluit kunnen worden verbonden en ook niet hoe dit criterium onderscheiden moet worden van het criterium “ernstig gevaar” dat in het eerste lid wordt gehanteerd. Daarnaast is niet helder aan welke voorschriften, naast de in de toelichting genoemde informatieverplichting, moet worden gedacht.

De Afdeling adviseert het voorgestelde artikel 6 op bovengenoemde punten nader toe te lichten en zo nodig te preciseren.

4.Termijn van opleggen

Het voorstel voorziet in de duur van een individuele maatregel of een uitreisverbod van ten hoogste zes maanden, met een verlengingsmogelijkheid van telkens zes maanden.[[39]](#footnote-39) In het eerder ingetrokken wetsvoorstel betrof dit beide een periode van drie maanden.[[40]](#footnote-40) Verder was in dat voorstel een maximum van totaal twee jaar opgenomen.[[41]](#footnote-41) Het thans voorliggende voorstel kent geen maximum duur van de maatregel. Hierop wordt in de toelichting niet ingegaan. Deze termijn is ook langer dan die van artikel 172a van de Gemeentewet.[[42]](#footnote-42)

Uit de jurisprudentie van het EHRM kan worden afgeleid dat naar mate de duur van een maatregel langer is, het EHRM eerder tot het oordeel zal komen dat de betreffende maatregel een schending oplevert van artikel 2, van het Vierde Protocol bij het EVRM.[[43]](#footnote-43) In dat kader is het opvallend dat het voorstel voorziet in een relatief lange duur van zes maanden en voorts niet voorziet in een maximum termijn.

De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt dragend te motiveren en zo nodig aan te passen.

5. Overleg

Het voorstel voorziet erin dat voorafgaand aan het nemen van een besluit ten aanzien van de individuele maatregelen of het uitreisverbod, de minister overlegt met de burgemeester van de gemeente waar degene tot wie het voorgenomen besluit zich richt woon- of verblijfplaats heeft. Als de spoedeisendheid hieraan in de weg staat, informeert de minister deze burgermeester onverwijld.[[44]](#footnote-44)

Niet is voorzien in een overleg- dan wel informatieverplichting jegens burgemeesters van andere gemeenten die bij het besluit betrokken zouden kunnen zijn,[[45]](#footnote-45) bijvoorbeeld van de gemeente waar het gebiedsverbod betrekking op heeft of waar de verplichte melding moet plaatsvinden. De Afdeling adviseert alsnog toe te lichten waarom in het voorstel niet ten minste een informatieplicht ten aanzien van die burgemeesters is opgenomen, en zo nodig het voorstel aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De waarnemend vice-president van de Raad van State,

(get.) Wiebenga

1. Memorie van toelichting, paragraaf 1. [↑](#footnote-ref-1)
2. Memorie van toelichting, paragraaf 1. [↑](#footnote-ref-2)
3. Ieder heeft het recht het land te verlaten, behoudens in de gevallen, bij de wet bepaald. [↑](#footnote-ref-3)
4. Op grond van artikel 2 heeft een ieder die wettig op het grondgebied van een staat verblijft, binnen dat grondgebied het recht zich vrijelijk te verplaatsen en er vrijelijk zijn verblijfplaats te kiezen en het recht welk land ook, met inbegrip van het eigen land, te verlaten.
Op grond van artikel 3, tweede lid, mag aan niemand het recht worden ontnomen het

 grondgebied te betreden van de staat, waarvan hij een onderdaan is. [↑](#footnote-ref-4)
5. Richtlijn 2004/38 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden (PbEG 2004, L 158).
Verder gaat het om artikel 45 van het EU-Handvest en artikel 20 en 21 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. [↑](#footnote-ref-5)
6. Artikel 52, eerste lid, van het EU-Handvest. [↑](#footnote-ref-6)
7. Kamerstukken I 2010/11, 30 566, E. [↑](#footnote-ref-7)
8. Antiterrorismemaatregelen in Nederland in het eerste decennium van de 21e eeuw, Ministerie van Veiligheid en Justitie, januari 2011, paragraaf 4.6.3. [↑](#footnote-ref-8)
9. Memorie van toelichting, paragraaf 1. [↑](#footnote-ref-9)
10. http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/547/98/PDF/N1454798.pdf?OpenElement [↑](#footnote-ref-10)
11. Memorie van toelichting, paragraaf 1 en paragraaf 2.6. [↑](#footnote-ref-11)
12. Consultatiereactie van 8 mei 2015. [↑](#footnote-ref-12)
13. Memorie van toelichting, paragraaf 10. [↑](#footnote-ref-13)
14. Voorgesteld artikel 3 luidt: “Onze Minister kan, indien dat noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid, aan een persoon een verbod opleggen het Schengengebied te verlaten, indien ten aanzien van deze persoon het gegronde vermoeden bestaat dat deze zich buiten dit grondgebied zal begeven met als doel zich aan te sluiten bij een organisatie die door Onze Minister, in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad, is geplaatst op een lijst van organisaties die deelnemen aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid.” [↑](#footnote-ref-14)
15. Memorie van toelichting, paragraaf 8.2. [↑](#footnote-ref-15)
16. Op grond van artikel 23 van de Paspoortwet kan weigering of vervallenverklaring van een paspoort geschieden op verzoek van Onze Minister die het aangaat, indien het gegronde vermoeden bestaat dat de betrokken persoon buiten het Koninkrijk handelingen zal verrichten, die een bedreiging vormen voor de veiligheid en andere gewichtige belangen van het Koninkrijk of een of meerdere landen van het Koninkrijk dan wel de veiligheid van met het Koninkrijk bevriende mogendheden. [↑](#footnote-ref-16)
17. Paragraaf 2.4 van de toelichting. Tussen eind 2013 en eind juni 2015 zijn er ongeveer 85 personen op grond van artikel 23 van de Paspoortwet opgenomen in het Register Paspoortsignaleringen, omdat zij voornemens waren uit te reizen of reeds uitgereisd waren. Zie de brief van de minister van Veiligheid en Justitie aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 1 september 2015, kenmerk 669901 (“Antwoorden Kamervragen over het aantal paspoorten dat vervallen verklaard wordt”). [↑](#footnote-ref-17)
18. Memorie van toelichting, paragraaf 2.4. De route van uitgereisde jihadisten naar de jihadistische strijdgebieden loopt veelal via Turkije (waar met de identiteitskaart gereisd kan worden). Vandaar uit kan men vaak zonder reisdocument (illegaal) de grens met Irak en Syrië oversteken [↑](#footnote-ref-18)
19. Op grond van artikel 23 kan de minister die het aangaat (in deze gevallen zal dat doorgaans de minister van Veiligheid en Justitie zijn) een verzoek tot vervallen verklaring van het paspoort doen aan de minister van Binnenlandse Zaken (artikel 25, eerste lid, van de Paspoortwet). Deze deelt de bevoegde autoriteiten mee dat het paspoort moet worden ingehouden (artikel 25, vierde lid, van de Paspoortwet). De burgemeester dient na ontvangst van het ingehouden reisdocument na te gaan of de gronden tot vervallen verklaring nog bestaan (artikel 44, tweede lid, van de Paspoortwet). [↑](#footnote-ref-19)
20. Memorie van toelichting, paragraaf 8.2. [↑](#footnote-ref-20)
21. In het bijzonder in het licht van artikel 3, tweede lid, van het Vierde Protocol bij het EVRM. [↑](#footnote-ref-21)
22. Richtlijn 2004/38 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten. [↑](#footnote-ref-22)
23. Voorgesteld artikel 6, eerste lid. [↑](#footnote-ref-23)
24. Zie in gelijke zin het eerdere advies van de Raad van State, Kamerstukken II 2005/06, 30 566, nr. 4, blz. 8-9. Volgens het specialiteitsbeginsel dient een bestuursorgaan bij het nemen van een besluit dat een beperking inhoudt van de vrijheid van een burger, alleen acht te slaan op diens belangen en de belangen die de wettelijke regeling ter uitvoering waarvan het besluit genomen wordt, beoogt te beschermen. Het specialiteitsbeginsel is vastgelegd in artikel 3:4, eerste lid, Awb: “Het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit”. [↑](#footnote-ref-24)
25. Memorie van toelichting, paragraaf 3. [↑](#footnote-ref-25)
26. Nederlandse antiterrorismeregelgeving getoetst aan fundamentele rechten. Een analyse met meer bijzonder aandacht voor het EVRM, P.H.P.H.M.C. van Kempen en J. van de Voort (Radboud Universiteit Nijmegen), Nijmegen, 1 december 2010, i.o.v. NCTb/WODC in: Antiterrorismemaatregelen in Nederland in het eerste decennium van de 21e eeuw, Ministerie van Veiligheid en Justitie, januari 2011, blz. 118. [↑](#footnote-ref-26)
27. *Report by the commissioner for human rights mr. Thomas Hammarberg on his visit to the Netherlands, 21-25 September 2008 for the attention of the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly.*  [↑](#footnote-ref-27)
28. Hierover zijn ook in het advies van de Raad over het eerder ingetrokken voorstel opmerkingen gemaakt (advies van 16 januari 2006, W04.05.0415/I). [↑](#footnote-ref-28)
29. Memorie van toelichting, paragraaf 2.7.1. Voorgesteld artikel 2 en artikel 6. [↑](#footnote-ref-29)
30. Onder terroristisch oogmerk wordt verstaan het oogmerk om de bevolking of een deel der bevolking van een land ernstige vrees aan te jagen, dan wel een overheid of internationale organisatie wederrechtelijk te dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden, dan wel de fundamentele politieke, constitutionele, economische of sociale structuren van een land of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen. [↑](#footnote-ref-30)
31. Memorie van toelichting, paragraaf 2.7.1. [↑](#footnote-ref-31)
32. Het voorgestelde artikel 2, eerste lid en het voorgestelde artikel 6, eerste lid. [↑](#footnote-ref-32)
33. Memorie van toelichting, paragraaf 2.7.1. [↑](#footnote-ref-33)
34. Kamerstukken II 2007/08, 31 467, nr. 4, advies van 23 november 2007 inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Gemeentewet, het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht ter regeling van de bevoegdheid van de burgemeester en de bevoegdheid van de officier van justitie tot het treffen van maatregelen ter bestrijding van voetbalvandalisme, ernstige overlast of ernstig belastend gedrag jegens personen of goederen (maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast), (W04.07.0343/I).
“Wij zijn het met de Raad van State eens dat de omschrijving van personen die met verstoringen van de openbare orde in verband kunnen worden gebracht, voldoende nauwkeurig zal moeten zijn. De woorden "rechtstreeks in verband" lijken daarvoor in het onderhavige wetsvoorstel, anders dan in het wetsvoorstel bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid, inderdaad te onbepaald. Wij hebben op dit punt derhalve het advies van de Raad overgenomen en ter precisering bepaald dat een bevel mede kan worden gegeven aan personen die een leidende rol hebben gehad bij het herhaaldelijk groepsgewijs verstoren van de openbare orde.” [↑](#footnote-ref-34)
35. Memorie van toelichting, paragraaf 3. [↑](#footnote-ref-35)
36. Artikel 1, eerste lid, onder c, van de Wet Bibob definieert wat onder ‘beschikking’ moet worden verstaan. [↑](#footnote-ref-36)
37. Artikel 4:49, derde lid, van de Awb luidt: ”De subsidievaststelling kan niet meer worden ingetrokken of ten nadele van de ontvanger worden gewijzigd indien vijf jaren zijn verstreken sedert de dag waarop zij is bekendgemaakt dan wel, in het geval, bedoeld in het eerste lid, onderdeel c, sedert de dag waarop de handeling in strijd met de verplichting is verricht of de dag waarop aan de verplichting had moeten zijn voldaan.” [↑](#footnote-ref-37)
38. Voorgesteld artikel 6, tweede lid. [↑](#footnote-ref-38)
39. Voorgesteld artikel 4, eerste lid. [↑](#footnote-ref-39)
40. Artikel 3, eerste lid. [↑](#footnote-ref-40)
41. Artikel 3, tweede lid. [↑](#footnote-ref-41)
42. Gebiedsverboden en meldplicht bij ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde (op basis van de wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast). [↑](#footnote-ref-42)
43. Onderzoek Nederlandse antiterrorismeregelgeving getoetst aan fundamentele rechten (ibid.), blz. 119. [↑](#footnote-ref-43)
44. Artikel 7, eerste lid. [↑](#footnote-ref-44)
45. Zie ook de consultatiereacties van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters van 13 mei 2015 en van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten van 19 mei 2015. [↑](#footnote-ref-45)