

Vergaderjaar 2018–2019

**34 747**

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

**Nr. 8**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 6 november 2018

De vragen van de fracties zijn integraal opgenomen. De beantwoording van de initiatiefnemers is cursief weergegeven.

*Indieners danken de verschillende fracties voor hun inbreng middels de vele vragen die zijn gesteld. Met de onderstaande beantwoording hopen de indieners de verschillende fracties voldoende duidelijkheid te hebben verschaft.*

#### **1. Inleiding**

ChristenUnie

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben kennis genomen van het wetsvoorstel houdende een regeling inzake administratieve detentie. Deze leden onderschrijven het belang van de bestrijding van terrorisme. Daar zijn de afgelopen jaren ook al tal van maatregelen voor genomen. Bij deze maatregelen moet een balans gevonden worden tussen de bescherming van de veiligheid van burgers enerzijds en de grondrechten van diezelfde burgers die het fundament van onze rechtstaat vormen. De leden van de fractie van de ChristenUnie zijn met de Raad van State van mening dat dit voorstel die toets niet kan doorstaan, nu het voorstel de Minister bevoegd maakt om, zonder dat de strafrechter er aan te pas komt, burgers op grond van een zeer ruim criterium zonder beperking in de tijd op te sluiten. Deze leden hebben nog op enkele punten behoefte aan een nadere toelichting van de indieners. Welke minder vergaande alternatieven hebben de indieners overwogen, zo vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie. Waarom achten de indieners deze alternatieven niet toereikend?

*Er zijn geen alternatieven die het bestaande hiaat in de bescherming tegen terreur op kunnen vullen.*

## 2. Doel en achtergrond

VVD

De leden van de VVD-fractie lezen dat het wetsvoorstel in de eerste plaats ziet op gevallen waarin een grondslag voor strafrechtelijke vervolging van een mogelijk gevaarlijk persoon ontbreekt, terwijl die persoon wel een potentiële dreiging zou kunnen vormen. Zij vragen zich af of in feite niet iedereen hier onder valt? Is niet iedereen een mogelijk gevaarlijk persoon en zou niet iedereen in theorie een potentiële dreiging kunnen vormen? *De AIVD doet op grond van gedragingen een voorstel aan de Minister van BZK, die vervolgens een besluit neemt. Dat besluit kan desgewenst worden getoetst door de rechter.*

Hoe definiëren initiatiefnemers «een mogelijk gevaarlijk persoon» en «een persoon die een potentiële dreiging zou kunnen vormen»? *Het is aan de AIVD om op grond van hun definitie, op basis van gedragingen van een individu, een voorstel te doen aan de Minister van BZK.*

En gaat het dan alleen om een terreurdreiging of ook om andere dreigingen voor de nationale veiligheid?

*In artikel 1 van het wetsvoorstel spreken de indieners van het beschermen van de nationale veiligheid. Wie op basis van gedragingen in verband kan worden gebracht met terreur, kan door de AIVD aan de Minister van BZK worden voorgedragen voor een vrijheidsontnemende maatregel.*

In de memorie van toelichting wordt de focus volledig gelegd op de terroristische dreiging die uitgaat van Jihad. Maar ziet het wetsvoorstel ook op andere vormen van terroristische dreiging, zoals door de AIVD in het dreigingsbeeld wordt aangegeven? Denk aan rechts-extremistische dreiging zoals Erkenbrand en groeperingen die aanslagen willen plannen op moskeeën.

*Islamitische terreur vormt momenteel de grootste bedreiging voor de nationale veiligheid en onze democratie. Uiteraard dienen mogelijke terreurdreigingen uit andere hoek ook voorkomen te worden en het wetsvoorstel strekt ook hiertoe.*

Als tweede reden voor dit wetsvoorstel geven initiatiefnemers dat de AIVD te weinig capaciteit heeft om alle potentieel gevaarlijke personen in de gaten te houden. De leden van de VVD-fractie vragen of de initiatiefnemers ook overwogen hebben om voor te stellen om de capaciteit van de AIVD te vergroten in plaats van het introduceren van administratieve detentie.

*Volgens deskundigen zijn voor het permanent schaduwen, afluisteren, verwerken, analyseren en interpreteren van alle gegevens, twintig tot dertig mensen nodig – per door de diensten te volgen individu. Volgens de AIVD kent ons land honderden jihadisten en enkele duizenden sympathisanten. Verder bevinden zich nog duizenden jihadisten en sympathisanten in bezit van een Schengenpaspoort in het buitenland. Vanwege de open grenzen kunnen bovendien vanuit heel het Schengen-gebied jihadisten en sympathisanten vrij reizend hierheen komen. De capaciteitsvergroting die benodigd zou zijn om deze dreiging op te vangen is uit personele en financiële overwegingen totaal onrealistisch te noemen.*

De initiatiefnemers wijzen op de constatering van de regering dat er soms voor een persoon (nog) onvoldoende aanknopingspunten zijn voor een strafrechtelijke veroordeling, terwijl van die persoon wel reeds een dreiging uitgaat voor de nationale veiligheid. De leden van de VVD-fractie onderschrijven deze constatering maar zien ook dat er in die gevallen wel

maatregelen worden getroffen. Zo volgt er bijvoorbeeld een lokale aanpak onder regie van de gemeente en/of houden politie en AIVD terugkeerders in beeld. Kunnen de initiatiefnemers toelichten waarom dergelijke maatregelen in hun ogen niet afdoende zijn?

*Zie hiervoor ook het antwoord op de vorige vraag. Enerzijds heeft de AIVD niet de capaciteit om al deze jihadististen en sympathisanten permanent te schaduwen, af te luisteren en om vervolgens die informatie te analyseren en interpreteren. Anderzijds wordt met administratieve detentie de samenleving beter beschermd tegen deze personen dan wanneer zij vrij rond zouden lopen. Van personen bij wie, op basis van hun gedragingen, aanleiding is te veronderstellen dat zij een gevaar vormen voor de nationale veiligheid, wordt door de AIVD een inschatting gemaakt van de aard en omvang van die dreiging, waarna de AIVD het betreffende individu aan de Minister van BZK kan voordragen voor een vrijheidsontnemende maatregel. Het besluit tot het opleggen van die maatregel kan desgewenst worden getoetst door de rechter.*

Volgens de initiatiefnemers bestaat er behoefte aan een maatregel om personen preventief vast te kunnen zetten omdat volgens de AIVD meelopende sympathisanten in korte tijd uit kunnen groeien tot keiharde strijders. De leden van de VVD-fractie vragen hoe de initiatiefnemers aankijken tegen het feit dat dit betekent dat ook personen die nooit uitgroeid zouden zijn tot keiharde strijders, vast kunnen komen te zitten. *In de eerste plaats ziet dit wetsvoorstel niet enkel op het administratief detineren van «keiharde strijders» maar ook op het administratief detineren van personen die op grond van hun gedragingen een bedreiging voor de nationale veiligheid kunnen vormen. Dat kunnen jihadististen en sympathisanten van de jihad zijn.*

*In de tweede plaats geloven de indieners in de juistheid van de informatie van de AIVD, die mogelijk gevaarlijke personen, op basis van hun gedragingen kunnen worden voordragen voor administratieve detentie. De beoordeling is aan de Minister van BZK en de rechter kan desgewenst toetsen.*

De leden van de VVD-fractie lezen dat een sympathisant iemand is die zijn sympathie uit voor het jihadistisch gedachtegoed. Zij vragen of de initiatiefnemers van mening zijn dat het uiten van sympathie voor een gedachtegoed voldoende grond is om iemand vast te zetten? En zo ja, waarom?

En wat verstaan zij precies onder het «uiten» van sympathie? Zijn alle soorten uitingen voldoende grond om een persoon vast te zetten?

En zijn er ook uitzonderingen mogelijk voor bepaalde groepen personen, zoals bijvoorbeeld politici? Of is het in de ogen van de initiatiefnemers denkbaar dat politici die volgens de Minister van Binnenlandse Zaken sympathiseren met terroristisch gedachtegoed in administratieve detentie worden geplaatst?

De initiatiefnemers noemen als nadeel of risico van de bestuurlijke maatregelen van het opleggen van een gebiedsverbod, contactverbod, meldplicht of uitreisverbod dat personen aan wie een dergelijke maatregel is opgelegd die maatregel kunnen overtreden. De leden van de VVD-fractie vragen waarom het in de ogen van de initiatiefnemers niet voldoende is dat overtreding van een dergelijke maatregel al strafrechtelijk gehandhaafd wordt, mogelijk met een gevangenisstraf. Waarom is hiernaast nog een maatregel van administratieve detentie nodig?

*Als antwoord op de vorige vier vragen stellen de indieners dat het de AIVD is die, op basis van gedragingen van individuen, een voorstel kan*

*doen aan de Minister van BZK om iemand een vrijheidsontnemende maatregel op te leggen. De rechter kan die maatregel desgewenst toetsen.*

De leden van de VVD-fractie lezen dat de AIVD potentieel gevaarlijke personen vaak wel in het vizier heeft, maar dat er onvoldoende grond bestaat hen aan de samenleving te onttrekken. Hoe zien de initiatiefnemers in dit licht het voornemen van de regering om de termijn voor voorlopige hechtenis te verlengen en om vrijwillig verblijf op terroristisch grondgebied strafbaar te stellen? Als dit (wettelijk) gerealiseerd zou zijn, zien de initiatiefnemers dan nog altijd de noodzaak administratieve detentie mogelijk te maken?

*De indieners zien deze maatregelen als ontoereikend en zijn van mening dat in sommige gevallen alleen administratieve detentie de fysieke veiligheid kan waarborgen. Dit wetsvoorstel ziet juist op die gevallen waarin een grondslag voor strafrechtelijke vervolging van een potentieel gevaarlijk persoon vooralsnog ontbreekt. Voorlopige hechtenis is van toepassing op personen die verdachte zijn in de zin van het Wetboek van Strafvordering.*

De initiatiefnemers stellen dat administratieve detentie van terroristen, jihadisten en sympathisanten noodzakelijk is in gevallen waarbij (nog) onvoldoende bewijs is om tot strafrechtelijke vervolging over te gaan. De leden van de VVD-fractie vragen hoe in die gevallen vastgesteld wordt dat sprake is van een terrorist, een jihadist of een sympathisant.

*Het is aan de AIVD, op grond van gedragingen van individuen, om vast te stellen of iemand een terrorist, een jihadist of een sympathisant is en daarom aan de Minister van BZK moet worden voorgedragen voor administratieve detentie.*

Ook vragen zij of en waarom de initiatiefnemers van mening zijn dat het middel van voorlopige hechtenis niet toereikend is, zeker als de termijn voor voorlopige hechtenis wordt verlengd.

*In het strafrecht gaat het om een strafrechtelijke verdenking. Een individu kan dan aangemerkt worden als verdachte. Bij administratieve detentie is er nog geen zwaarwegende reden om iemand volgens het strafrecht te verdenken en vast te houden, maar is er volgens de AIVD, op basis van gedragingen van een individu, wel genoeg reden om dat individu bij de Minister van BZK voor te dragen voor een vrijheidsontnemende maatregel.*

De leden van de VVD-fractie lezen dat administratieve detentie een preventieve maatregel is die preludeert op mogelijk toekomstig gedrag, waarbij het doel is de maatschappij te beschermen tegen terreuraanslagen. Zij vragen initiatiefnemers hoe zij aankijken tegen de mogelijkheid dat personen vast komen te zitten die bedoeld gedrag nooit vertoond zouden hebben?

Begrijpen de leden van de VVD-fractie het goed dat alleen gedrag dat terreuraanslagen veroorzaakt, grond is voor administratieve detentie of ook gedrag dat een andere bedreiging voor de nationale veiligheid vormt?

En gaat het daarbij alleen om het daadwerkelijk (mede)plegen van terreuraanslagen of moet «gedrag» breder uitgelegd worden?

De leden van de VVD-fractie lezen dat de rechtbank Den Haag uitspraak doet indien beroep wordt ingesteld tegen opgelegde administratieve detentie. Hoe kan een rechter toetsen of toekomstig mogelijk gedrag ook daadwerkelijk tot ontwikkeling zal komen? Aan welke criteria moet de rechter de opgelegde maatregel precies toetsen?

*Als antwoord op de vorige vier vragen stellen de indieners dat het de AIVD is die, op basis van gedragingen van individuen, een voorstel kan doen aan de Minister van BZK om iemand een vrijheidsontnemende maatregel op te leggen. De rechter kan die maatregel desgewenst toetsen en toetst alleen de redelijkheid van het besluit.*

De initiatiefnemers geven aan dat deze wet ook toeziet op andere personen die in verband kunnen worden gebracht met niet-jihadistisch terrorisme en op die manier een bedreiging voor de nationale veiligheid kunnen vormen. De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemers of zij dit kunnen toelichten met voorbeelden.

*In Israël is administratieve detentie in het verleden gebruikt.*

CDA

Het voorliggende wetsvoorstel is gericht op alle personen die op grond van hun gedragingen in verband kunnen worden gebracht met mogelijke terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan (memorie van toelichting, blz. 2).

De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemers nader te omschrijven op grond van welke gedragingen administratieve detentie zou kunnen worden opgelegd.

*Het gedrag van individuen kan voor de AIVD aanleiding vormen om als potentiële bedreiging voor de nationale veiligheid aan te merken, zoals dat nu ook geldt voor terreurbestrijding in het algemeen. De Minister doet in geval van terreur geen mededelingen over individuele gedragingen en voor de initiatiefnemers geldt hier hetzelfde.*

Wat verstaan de initiatiefnemers onder «concrete informatie van de AIVD» (reactie advies Raad van State, blz. 11).

*De indieners beantwoorden deze vraag samen met uw achtste vraag.*

Dient er naar de mening van de initiatiefnemers sprake te zijn van een objectiveerbaar, concreet en duidelijk vast te stellen dreiging? Zo nee, waarom niet?

*De indieners beantwoorden deze vraag samen met uw achtste vraag.*

De leden van de CDA-fractie lezen dat het doel van het wetsvoorstel tweeledig is. Het voorziet enerzijds in een grondslag voor de gevallen waar strafrechtelijke vervolging van een mogelijk gevaarlijk persoon ontbreekt, terwijl die persoon wel een potentiële dreiging zou kunnen vormen. Kunnen de initiatiefnemers voorbeelden noemen van gevallen waar er sprake was van een bewezen mogelijk gevaarlijk persoon die niet vastgezet kon worden?

*De indieners verwijzen hierbij naar de rapportages van de AIVD. In Duitsland was de aanslagpleger van een kerstmarkt in Berlijn in 2016 al langer in het vizier van de veiligheidsdiensten. Desondanks bleef Anis Amri op vrije voeten, waardoor hij op 19 december 2016 kon toeslaan. Ook bij diverse aanslagen in Frankrijk en bij de aanslag in Manchester waren diverse daders al langer in het vizier van de diensten.*

Zijn de initiatiefnemers het eens met de leden van de CDA-fractie dat «een mogelijk gevaarlijk persoon» een erg ruime omschrijving is?

*Ja, maar zoals Artikel 1 van het wetsvoorstel zegt: op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met mogelijke terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. De gedragingen staan centraal en kunnen voor de AIVD aanleiding vormen om een individu bij de Minister van BZK voor te dragen voor het opleggen van een vrijheidsontnemende maatregel.*

Kunnen verwarde personen ook worden vastgezet op basis van dit wetsvoorstel?

*De indieners verwijzen naar het antwoord op uw vorige vraag.*

Het voorstel dient anderzijds ter bestrijding van de jihadistische beweging in Nederland omdat op dit moment alle potentieel gevaarlijke personen onmogelijk in de gaten kunnen worden gehouden, zo lezen de leden van de CDA-fractie. Kunnen initiatiefnemers aangeven hoe we dan kunnen weten welke potentieel gevaarlijke personen onder dit wetsvoorstel komen te vallen?

*De indieners verwijzen naar het antwoord op uw vijfde vraag.*

Lezen de leden van de CDA-fractie het juist dat initiatiefnemers niet voldoende vertrouwen hebben in onze veiligheidsdiensten om iedereen in de gaten te houden, maar wel voldoende vertrouwen om van personen te beoordelen of zij een gevaar vormen voor de samenleving?

*De initiatiefnemers geloven in de kwaliteit van de veiligheidsdiensten en in de concrete informatie die zij aanleveren. Het al dan niet voldoende in de gaten houden van mogelijke terroristen is dan ook geen gevolg van een tekort aan actieve inzet of deskundigheid van de medewerkers, maar van een capaciteitsprobleem dat kwantitatief onmogelijk volledig op te lossen is binnen de personele en financiële kaders, ook niet bij een forse uitbreiding van de bekostiging. Om honderden jihadisten en duizenden sympathisanten 24/7 te kunnen volgen, zijn duizenden extra medewerkers nodig.*

Zijn er gevallen bekend waarbij de AIVD personen als potentieel terrorist hebben aangewezen die niet dan ook als verdachte konden worden aangemerkt? Kunnen initiatiefnemers hier voorbeelden van noemen? *De indieners verwijzen naar de eerdere beantwoording van deze vraag.*

De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemers of sympathisanten van jihadistisch terrorisme vastgezet dienen te worden op basis van dit wetsvoorstel?

*De AIVD doet op grond van gedragingen een voorstel aan de Minister van BZK, die vervolgens een besluit neemt. Dat besluit kan desgewenst worden getoetst door de rechter.*

Kunnen initiatiefnemers aangeven in hoeverre deze jihadistische sympathieën verminderen tijdens administratieve detentie?

*Nee. De AIVD doet op grond van gedragingen een voorstel aan de Minister van BZK, die vervolgens een besluit neemt. Geven gedragingen, na een periode van administratieve detentie, wederom aanleiding tot een voordracht aan de Minister van BZK, dan kan deze wederom een vrijheidsontnemende maatregel opleggen, die desgewenst door de rechter kan worden getoetst.*

Kunnen de initiatiefnemers aangeven waarom de voorlopige hechtenis niet volstaat?

*De indieners verwijzen naar de antwoorden op de door de fractie van de VVD gestelde vragen over voorlopige hechtenis.*

Hoe bezien de initiatiefnemers het wetsvoorstel versterking strafrechtelijke aanpak terrorisme en dan in het bijzonder de uitbreiding van de voorlopige hechtenis? Ook vragen de leden van de CDA-fractie of de initiatiefnemers in hun beantwoording de strafbaarstelling van opzettelijk verblijf zonder toestemming in een onder controle van een terroristische organisatie staand gebied, zoals vastgelegd in het regeerakkoord, kunnen meenemen.

*De indieners verwijzen naar de antwoorden op de door de fractie van de VVD gestelde vragen over dit onderwerp.*

D66

De leden van de D66-fractie begrijpen dat het doel van de voorgestelde bestuurlijke maatregel is de nationale veiligheid te beschermen. Daartoe creëert het voorstel de mogelijkheid van preventieve administratieve detentie voor alle (potentieel) gevaarlijke personen van wie de gedragingen mogelijk in verband kunnen worden gebracht met terroristische misdrijven. In dat kader verbaast het de leden van de D66-fractie dat op de terechte opmerking van de Raad van State, dat het voorstel niet voldoet aan een evenwicht tussen de veiligheid van burgers en de grondrechten van personen aan wie een straf of maatregel wordt opgelegd, nauwelijks door de initiatiefnemers wordt gereageerd. Inhoudelijke gronden voor het gebrek aan dat evenwicht worden niet aangevoerd, anders dan dat de initiatiefnemers «vinden» dat het belang van het beschermen van de samenleving zwaarder weegt. De aan het woord zijnde leden zouden graag precies willen vernemen hoe de initiatiefnemers de belangenafweging op dit punt hebben gemaakt.

*Indieners stellen zich op het standpunt dat de veiligheid van de samenleving beschermd dient te worden door middel van administratieve detentie om zo te voorkomen dat de grondrechten van vele willekeurige personen (door terreur) geschonden worden.*

Hoe denken de initiatiefnemers het belang van de rechtstaat te waarborgen tegen willekeurige vrijheidsontneming vanwege het zeer ruim gekozen criterium – dat betrokkene «mogelijk in verband kan worden gebracht met» terroristische misdrijven – in dit wetsvoorstel?

*Van willekeurige vrijheidsontneming is geen sprake. Of een individu op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische of jihadistische activiteiten, of op grond van gedragingen in verband kan worden gebracht met het sympathiseren van jihadisme en als mogelijke dreiging voor de nationale veiligheid kan worden beschouwd, is aan de AIVD. De AIVD kan vervolgens iemand voordragen bij de Minister van BZK, die beslist over het opleggen van een vrijheidsontnemende maatregel. Die beslissing kan desgewenst worden getoetst bij de rechter.*

De leden van de D66-fractie onderschrijven het punt van de Raad van State dat betrokkenen zich nauwelijks kunnen verweren tegen de voorstellen van de AIVD tot administratieve detentie vanwege de vertrouwelijke aard van AIVD-informatie. Deze leden zijn van mening dat op deze manier geen eerlijk proces kan plaatsvinden, iets wat zij één van de grondbeginselen van een functionerende rechtsstaat achten. Deze leden missen daarom voldoende onderbouwing van de initiatiefnemers op dit punt. Kunnen de initiatiefnemers aangeven op welke wijze het onderhavige voorstel voldoet aan het vereiste zoals vastgelegd in artikel 5 EVRM, namelijk het recht op een eerlijk proces?

*De beslissing van de Minister van BZK tot het instellen van een vrijheidsontnemende maatregel kan worden getoetst bij de rechter.*

De leden van de D66-fractie twijfelen of onderhavig wetsvoorstel een noodzakelijke aanvulling is op de uitbreiding van het instrumentarium van de afgelopen jaren om terrorisme te bestrijden. De afdeling Advisering van de Raad van State noemt een uitputtende lijst van maatregelen waarmee personen die verdacht worden van een terroristisch misdrijf nu al in voorlopige hechtenis genomen kunnen worden, die de aan het woord zijnde leden hier niet hoeven te herhalen. Bovendien verwachten de aan het woord zijnde leden dat er geen enkele reden is betrokkene

volgens de bestaande en met waarborgen omgeven wetgeving niet in voorlopige hechtenis te nemen, wanneer iemand een aantoonbaar gevaar voor de nationale veiligheid is, hetgeen wat de initiatiefnemers pogen beter te beschermen. Hoe zien de initiatiefnemers dit?

*De indieners verwijzen naar de antwoorden op de door de fractie van de VVD gestelde vragen over dit onderwerp.*

De aan het woord zijnde leden zijn in dit verband benieuwd of de initiatiefnemers voorbeelden kunnen geven waarin het bestaande instrumentarium niet toereikend was. Kunnen de initiatiefnemers de noodzaak van onderhavig voorstel volgens hen toelichten aan de hand van dergelijke voorbeelden?

*De indieners verwijzen naar de antwoorden op de door de fractie van het CDA gestelde vragen over dit onderwerp.*

Verder begrijpen de leden van de D66-fractie niet hoe dit voorstel het verbod van willekeurige vrijheidsontneming ex art. 5 EVRM waarborgt. Allereerst verbaast het hen dat de initiatiefnemers op geen enkele manier reageren op de opmerking van de afdeling Advisering van de Raad van State dat een burger in staat gesteld moet worden te allen tijde te kunnen kiezen of hij de wet overtreedt, doordat exact omschreven is welke gedraging leidt tot het opleggen van (administratieve) detentie. Zij twijfelen derhalve aan de mate van voorzienbaarheid van de burger met onderhavig voorstel. Kunnen de initiatiefnemers toelichten hoe zij het voorstel wel in lijn zien met het vereiste dat voorzienbaar moet zijn welke gedragingen leiden tot het opleggen van administratieve detentie en welke niet?

*De indieners verwijzen naar de beantwoording van de eerdere vraag van de D66-fractie betreffende artikel 5 van het EVRM.*

#### GroenLinks

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de initiatiefnemers hoe dit voorstel van wet zich verhoudt tot de Grondwet en het EVRM en meer specifiek tot artikel 15 van de Grondwet en artikel 5 van het EVRM. Nu dit voorstel van wet strijdig lijkt te zijn met deze bepalingen uit de Grondwet en met verdragsrechtelijke bepalingen vragen deze leden de initiatiefnemers waarom zij niet voor de route gekozen hebben om, als zij dit voorstel van wet daadwerkelijk willen invoeren, eerst een voorstel te doen tot wijziging van de Grondwet en tot aanpassing van de verdragsrechtelijke bepalingen alvorens zij dit voorstel van wet aan de Kamer zouden voorleggen.

*De indieners verwijzen naar de antwoorden op de door de D66-fractie gestelde vragen over dit onderwerp.*

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de initiatiefnemers het wetsvoorstel te heroverwegen.

*De initiatiefnemers danken de GroenLinks-fractie voor de suggestie, maar zijn op geen enkele wijze van plan het wetsvoorstel te heroverwegen.*

#### ChristenUnie

Administratieve detentie kan voor zes maanden worden opgelegd en telkens met dezelfde duur worden verlengd. Waarom is hier geen maximum aan verbonden, zo vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie.

*Het kan zijn dat het gedrag van degene die in administratieve detentie zit of daaruit is ontslagen, aanleiding geeft tot het verlengen of wederom opleggen van administratieve detentie. De AIVD doet op grond van*



*gedragingen een voorstel aan de Minister van BZK, die vervolgens een besluit neemt. Dat besluit kan worden getoetst door de rechter.*

Kan ook het besluit tot verlenging aan de rechter worden voorgelegd om de redelijkheid van het besluit te laten toetsen?

*Ja.*

De indieners schrijven in hun toelichting dat de wet ook ziet op andere personen die in verband kunnen worden gebracht met niet-jihadistisch terrorisme en op die manier een bedreiging voor de nationale veiligheid kunnen vormen. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de indieners nader toe te lichten wat zij onder terrorisme verstaan en welke voorbeelden zij daarbij in gedachten hebben.

*De indieners verwijzen naar de antwoorden op de door o.a. de fractie van de VVD gestelde vragen over dit onderwerp.*

SGP

De indieners stellen dat sympathiseren met jihadisme al gevaarlijk kan zijn. De leden van de SGP-fractie delen deze opvatting. Tegelijkertijd is het voor hen de vraag of dit een voldoende grond is om iemand vanwege zijn opvattingen de vrijheid te ontnemen. Moet er niet ten minste sprake zijn van voorbereidende handelingen gericht op terrorisme?

*Nee. Dit wetsvoorstel ziet op die gevallen waarin er voor iemand (nog) onvoldoende aanknopingspunten zijn voor een strafrechtelijke vervolging, maar die persoon, op basis van gedragingen, door de AIVD aan de Minister kan worden voorgedragen voor een vrijheidsontnemende maatregel, om de nationale veiligheid te waarborgen.*

Kunnen de indieners nader duiden hoe precies en objectief vastgesteld moet worden of iemand inderdaad sympathiseert met jihadisme? Welke bewijsgronden zijn hiervoor noodzakelijk? In hoeverre gaat het om dreiging die ook (min of meer) objectief is vast te stellen?

De leden van de SGP-fractie begrijpen dat de keuze wie voor deze maatregel in aanmerking komt aan de AIVD wordt overgelaten. Tegelijkertijd vragen zij zich wel af hoe de AIVD deze keuze in de praktijk dient te maken. Moet er geen duidelijker definitie worden opgenomen van wat «sympathiseren met jihadisme» precies is?

Kan de invulling hiervan volledig aan de AIVD overgelaten worden?

*Als antwoord op de vorige drie vragen stellen de indieners dat het de AIVD is die, op basis van gedragingen van individuen, een voorstel kan doen aan de Minister van BZK om iemand een vrijheidsontnemende maatregel op te leggen. De rechter kan die maatregel desgewenst toetsen. De initiatiefnemers geloven in de kwaliteit van de veiligheidsdiensten en in de concrete informatie die zij aanleveren.*

Nog niet zo lang geleden is de tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding aangenomen. De voorliggende maatregel zat hier niet in. Hebben de indieners ook overwogen om dit wetsvoorstel in te dienen als een aanvulling op die wet, als een extra maatregel, gericht op dezelfde doelgroepen als waarop die wet zich richt? Zo niet, is er verschil in de doelgroepen van dit wetsvoorstel en van de tijdelijke wet, zo vragen de leden van de SGP-fractie.

*Indieners hebben zulks niet overwogen. In de tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding en in het wetsvoorstel houdende een regeling inzake administratieve detentie wordt beide gesproken van een persoon die op grond van zijn gedragingen in verband kan worden*

*gebracht met mogelijke terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan.*

Voor voorbereidingshandelingen gericht op terrorisme is al voorlopige hechtenis mogelijk. Kan tegen de doelgroepen die de indieners voor ogen hebben niet ook al op voldoende wijze opgetreden worden met het bestaande strafrechtelijk instrumentarium, in combinatie met de mogelijkheden voor voorlopige hechtenis? Zo niet, voor wat voor (strafbare) gedragingen biedt dit wetsvoorstel concrete extra maatregelen?

*De indieners verwijzen naar de antwoorden op de door de meerdere fracties gestelde vragen over dit onderwerp.*

Wat is in dit verband het precieze verschil tussen administratieve detentie en voorlopige hechtenis?

*De indieners verwijzen naar de antwoorden op de door de meerdere fracties gestelde vragen over dit onderwerp.*

In een noodsituatie kan de regering vergaande bevoegdheden uitoefenen op grond van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (Wet bbbg). De leden van de SGP-fractie vragen zich af of niet hetzelfde resultaat te bereiken is met toepassing van die wet.

*Nee. Het is zaak een noodsituatie te voorkomen en de initiatiefnemers zijn van mening dat het wetsvoorstel houdende een regeling inzake administratieve detentie daaraan kan bijdragen.*

Zou een dergelijke toepassing niet meer voor de hand liggen in buitengewone omstandigheden?

*Nee.*

Is het risico van dit wetsvoorstel niet aanwezig dat informatie van de AIVD in het kader van een procedure bij de rechter onbedoeld bij de betrokkene terecht komt. Er zal immers in veel gevallen gebruik gemaakt worden van het toegekende beroep op de rechter. Hoe kan dan worden voorkomen dat de rechter moet oordelen op voor de betrokkene niet kenbare informatie?

Hoe kan worden voorkomen dat via de uitspraak van de rechter (strategische) informatie van de AVID bij betrokkene of bij anderen terecht komt?  
*De initiatiefnemers delen deze zorgen niet.*

Administratief beroep kan ingesteld worden bij de rechtbank in Den Haag. Omdat de indieners van dit wetsvoorstel niet per definitie vertrouwen in de rechtspraak hebben, vragen de leden van de SGP-fractie of de indieners nog overwogen hebben om een andere instantie te laten oordelen over de vrijheidsbenemende maatregelen. Zo ja, welke? Zo niet, hoe kan dan in de ogen van de indieners voldoende vertrouwen blijven bestaan in de oordelen van de rechtbank in Den Haag?

*Nee. De initiatiefnemers delen de zorgen van de SGP niet.*

In hun reactie op het advies van de afdeling Advisering van de Raad van State noemen de indieners van het voorstel Israël en Groot-Brittannië als voorbeelden van landen die een vorm van administratieve detentie kennen. Zij vinden het belangrijk om hier meer zicht op te krijgen. Graag ontvangen de leden van de SGP-fractie nader inzicht in de wijze waarop die landen administratieve detentie precies geregeld hebben, welke voorwaarden en rechtstatelijke waarborgen daar gelden, wat het precieze criterium voor de beoordeling is en welke instanties verantwoordelijk zijn voor het initiëren en opleggen van deze maatregelen.

*De rechtsstelsels van Israël en het Verenigd Koninkrijk zijn wezenlijk anders dan het rechtsstelsel zoals we in Nederland kennen. Een volledig rechtsvergelijkend onderzoek is hier dan ook niet aan de orde. Uiteraard geldt dit ook voor de wijze waarop invulling zal worden gegeven aan de*

*administratieve detentie in Nederland. Desalniettemin doet dit niets af aan de noodzaak van het invoeren van administratieve detentie.*

Gaat het in deze landen om algemene bevoegdheden of om bevoegdheden in het kader van toepassing van het noodrecht?

*De indieners verwijzen naar het antwoord op de vraag hierboven.*

Verder vragen de leden van de SGP-fractie om een inhoudelijke reactie op de stelling van de afdeling Advisering van de Raad van State dat dit wetsvoorstel in strijd zou zijn met onder meer artikel 5 van het EVRM. Is de indieners bekend in hoeverre bijvoorbeeld via uitspraken van het Hof over administratieve detentie in Groot-Brittannië of via interpretatieve verklaringen bekend is hoe de Europese rechter hierover oordeelt?

*De indieners verwijzen naar de antwoorden op de door de meerdere fracties gestelde vragen over dit onderwerp.*

### **3. Gevolgen van het voorstel**

VVD

De leden van de VVD-fractie lezen dat nog steeds nieuwe aanwas plaatsvindt bij de jihadistische gemeenschap in Nederland, al dan niet via (familie-)banden. Zien de initiatiefnemers ook andere oplossingen voor dit probleem dan het mogelijk maken van administratieve detentie? En zo ja, welke oplossingen zijn dat en waarom hebben zij die niet verkozen boven de mogelijkheid van administratieve detentie?

*De initiatiefnemers zien administratieve detentie als onderdeel van een aantal oplossingen tegen islamitische terreur in het bijzonder en islamisering in het algemeen. Zo zijn de initiatiefnemers voorstander van het sluiten van de grenzen, het uitzetten van jihadstrijders en hun sympathisanten indien er sprake is van een dubbel paspoort, het bevorderen van vrijwillige remigratie en de-islamisering van Nederland.*

### **4. Financiële gevolgen, uitvoeringslasten en administratieve lasten**

CDA

De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemers of zij een uitgebreide kostenraming kunnen maken waarin beter zichtbaar wordt hoe het voorstel leidt tot een kostenbesparing.

*Het doel van onderhavig wetsvoorstel is niet een kostenbesparing. Het doel van dit wetsvoorstel is het vergroten van de veiligheid van Nederland, wat niet direct in een kostenbesparing is uit te drukken.*

Is er sprake van een intensivering van het werk van de AIVD nu deze dienst van meer mensen moeten inschatten of zij gevaarlijk zijn?

*Nee, informatie over (islamitisch) terroristische dreiging is op dit moment reeds bij de AIVD aanwezig, zie hiervoor ook de driemaandelijke DTN.*

Verwachten de initiatiefnemers dat met dit wetsvoorstel 21% daling van detentiecapaciteit kan worden opgevangen?

*Dit is moeilijk exact te voorspellen, maar de indieners verwachten wel dat een deel van overtollige detentiecapaciteit met de invoering van administratieve detentie opgevangen zal kunnen worden.*

D66

De leden van de D66-fractie verbazen zich over de inschatting van de initiatiefnemers wat betreft de financiële gevolgen van onderhavig

wetsvoorstel. Deze leden lezen eerder in de memorie van toelichting dat de initiatiefnemers spraken over «duizenden potentieel gevaarlijke personen». Dit zou inhouden dat, gegeven het bedrag van 158 euro van detentie per dag, de financiële lasten per dag minimaal 158.000 euro extra zullen bedragen. Gezien het voorstel reikt tot zes maanden (en waarschijnlijk langer, zoals de afdeling Advisering van de Raad van State bepleit), hebben we het hier over een jaarlijks bedrag van miljoenen euro's. De leden van de D66-fractie zouden graag van de initiatiefnemers een adequate financiële onderbouwing van de verwachte detentiecaciteit ontvangen en dekking hiervoor in de Rijksbegroting.

*Indieners wijzen de leden van de D66-fractie op het regeerakkoord, waarin wordt aangegeven dat de rapportages omtrent het dreigingsbeeld aantonen dat in de komende periode op «alle borden tegelijk» zal moeten worden geschaakt.*

*Het is moeilijk te zeggen wat precies de kosten zullen zijn indien administratieve detentie ingevoerd wordt.*

Daarbij merken zij op dat het risico op het aantal onterechte detenties hoog is, gezien de zeer ruime bevoegdheid die de Minister van Binnenlandse Zaken wordt toegekend om detentie op te leggen en het voorgestelde criterium te vaag en niet objectief toetsbaar is, het aantal schadevergoedingen voor onterechte detentie zal stijgen. Kunnen de initiatiefnemers een inschatting bieden van de hoogte van schadevergoedingen voor onterechte detentie die naar verwachting jaarlijks extra uitgekeerd zullen moeten worden, naar aanleiding van onderhavig wetsvoorstel?

*Indieners vermoeden niet dat het aantal onterechte detenties zal stijgen.*

## **II. Artikelsgewijs**

### *Artikel 1*

Wat zijn concreet de gronden of criteria om de vrijheidsontnemende maatregel op te leggen, zo vragen de leden van de VVD-fractie?

Aan wie en voor welke feiten of gedragingen kan de vrijheidsontnemende maatregel precies opgelegd worden?

*De AIVD doet op grond van gedragingen een voorstel aan de Minister van BZK, die vervolgens een besluit neemt. Dat besluit kan desgewenst worden getoetst door de rechter.*

### *Artikel 2*

In artikel 2 is een mogelijkheid opgenomen voor het opleggen van de maatregel voor telkens zes maanden. De leden van de SGP-fractie vragen of het opleggen hiervan in principe onbegrensd is?

*De Minister kan telkens besluiten de administratieve detentie te verlengen met een half jaar.*

Worden de eisen voor het opleggen bij een herhaling van de maatregel nog hoger of blijven ze precies hetzelfde?

*Deze zullen hetzelfde zijn.*

### *Artikel 4*

De leden van de D66-fractie vragen of de initiatiefnemers kunnen aangeven hoe zij de inhoudelijke invulling van de delegatiegrondslag voor zich zien.

*Dit valt (nog) niet te zeggen. Maar gedacht zou kunnen worden aan een aanpassingen van de Penitentiaire maatregel om regels te kunnen stellen over uitvoeringslasten.*

De aan het woord zijnde leden hechten zeer aan democratische besluitvorming en derhalve trachten zij delegatiebepalingen op een zo specifiek mogelijke wijze richting te geven. Zijn de initiatiefnemers dit met deze leden eens? Zo ja, zouden zij bereid zijn – zoals de afdeling Advisering van de Raad van State ook aangeeft – de delegatiegrondslag in artikel 4 concreter en nauwkeuriger (conform aanwijzing 25 van de Aanwijzingen voor de regelgeving) te begrenzen?

*Zoals in de vorige vraag aangegeven, kunnen indieners nog geen concrete invulling geven aan de delegatiebepalingen.*

*Advies afdeling Advisering van de Raad van State en reactie van de initiatiefnemers*

Initiatiefnemers geven aan de fysieke vrijheid van onschuldige burgers te laten prevaleren boven die van terroristen. Deze opvatting delen de leden van de VVD-fractie. Zij vragen echter hoe voorkomen wordt dat met dit wetsvoorstel juist onschuldige burgers van hun fysieke vrijheid worden beroofd?

*Van personen bij wie aanleiding is te veronderstellen dat zij een gevaar vormen voor de nationale veiligheid, wordt door de AIVD een inschatting gemaakt van de aard en omvang van die dreiging. De AIVD doet op grond van gedragingen een voorstel aan de Minister van BZK, die vervolgens een besluit neemt. Dat besluit kan desgewenst worden getoetst door de rechter. Men kan er daarmee van uitgaan dat de kans dat iemand ten onrechte in administratieve detentie komt te zitten klein is.*

De leden van de VVD-fractie onderkennen dat in het geval van een terroristische aanslag de grondrechten van vele Nederlanders geschonden worden. Zij vragen initiatiefnemers of door het gebrek aan concretisering van aan wie en voor welke feiten of gedragingen administratieve detentie kan worden opgelegd, met onderhavig wetsvoorstel een gebrek aan voorzienbaarheid en een risico op willekeur op de loer liggen? Worden daarmee niet ook de grondrechten van Nederlanders geschonden?

*De huidige, langdurige terroristische dreiging die Nederland al jaren kent rechtvaardigt naar de mening van de indieners vergaande maatregelen. De indieners kunnen zich voorstellen dat als zich onverhoopt de situatie zou voordoen dat er helemaal geen sprake meer zou zijn van een terroristische dreiging, administratieve detentie ook niet langer noodzakelijk zal zijn.*

De Graaf  
Fritsma  
Markuszower