
Van : adviescommissie bestuursrecht
 Datum : 20 april 2015
 Betreft : **consultatie conceptwetsvoorstel Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding**

De Adviescommissie bestuursrechtspraak heeft kennis genomen van het conceptwetsvoorstel Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding. Het wetsvoorstel is grofweg onder te verdelen in twee specifieke toepassingsgebieden. Enerzijds heeft het voorstel tot doel om aan de Minister van Veiligheid en Justitie de bevoegdheid toe te kennen om bestuurlijke maatregelen te treffen met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid. Deze maatregelen kunnen worden opgelegd aan een persoon die op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan, strekkende tot beperking van de vrijheid van beweging. Anderzijds biedt artikel 6 van het conceptwetsvoorstel aan bestuursorganen de bevoegdheid om een aanvraag voor een subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning af te wijzen dan wel in te trekken indien de aanvrager, subsidieontvanger of houder van een vergunning, ontheffing of erkenning op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan, én ernstig gevaar bestaat dat de subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning mede zal worden gebruikt ten behoeve van terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan.

De Adviescommissie deelt de opvatting van de wetgever dat het op basis van de thans vigerende wetgeving niet mogelijk is om bestuurlijke maatregelen te treffen, enkel in verband met terroristische activiteiten. De Adviescommissie deelt voorts de opvatting van de wetgever dat het wetsvoorstel voorziet in een gebleken behoefte. De Adviescommissie wenst wel een aantal kanttekeningen te plaatsen bij het wetsvoorstel en verzoekt de wetgever op onderdelen tot aanpassing van het wetsvoorstel over te gaan dan wel tot uitbreiding van de toelichting.

De term “terroristische activiteit”

In zowel artikel 2 als artikel 6 staat de term “terroristische activiteit” centraal. Het is echter onduidelijk wat hieronder wordt begrepen. In de Nederlandse wetgeving komen treffen we overigens wel de termen terrorisme of terroristisch aan, zie Wetboek van Strafrecht en de Wet ter voorkoming van witwassen en terrorisme. Wat een terroristische activiteit is, wordt in het wetsvoorstel niet gedefinieerd. Aangezien op grond van het wetsvoorstel ingrijpende maatregelen kunnen worden genomen, lijkt het de Adviescommissie van belang om in het kader van de rechtszekerheid de term terroristische activiteit te definiëren. Het lijkt de Adviescommissie daarbij overigens niet mogelijk om te verwijzen naar artikel 83/83a Sr omdat dat het toepassingsbereik van de wet te zeer zou beperken. Dat zou de wet wellicht minder doeltreffend maken. Alternatief is dan dat in de wet zelf een definitie wordt opgenomen, dan wel dat in de Memorie van toelichting meer duiding aan de term wordt gegeven. Overwogen zou kunnen worden om de term “terroristische activiteit” te definiëren als “activiteiten die redelijkerwijs in verband kunnen worden gebracht met het voorbereiden of plegen van een terroristisch misdrijf zoals bedoeld in artikel 83 Sr.

Verwijzing in artikel 3

In artikel 3 wordt verwezen naar een lijst van organisaties, bedoeld in artikel 14, vierde lid, van de Rijkswet op het Nederlanderschap. Deze verwijzing lijkt ons niet juist omdat artikel 14, vierde lid

van de Rijkswet ziet op het verliezen van het Nederlanderschap door minderjarigen en over een lijst in het geheel niet wordt gesproken.

De duur van de maatregel

In artikel 4 is geregeld dat een maatregel zoals bedoeld in artikel 2 en 3 wordt opgelegd voor een periode van ten hoogste zes maanden. Deze periode kan telkens worden verlengd met een periode van zes maanden. De Adviescommissie realiseert zich dat zolang wordt voldaan aan het bepaalde in artikel 2 een maatregel kan worden opgelegd, maar dringt er wel op aan om bij een verlenging een duidelijke belangenafweging te maken, waarbij zeker de proportionaliteit van de maatregel niet uit het oog wordt verloren. Zonder deugdelijke belangenafweging op basis van een toets ex nunc vreest de Adviescommissie voor de praktijk waarbij automatisch een verlenging wordt opgelegd. Dit klemmt te meer daar het niet duidelijk welk toetsingskader de Minister zal hanteren en op welke wijze de bestuursrechter de rechtmatigheid van de maatregel zal kunnen toetsen.

Rechterlijke toets

Voor zowel de bestuurlijke maatregel op grond van artikel 2 als op grond van artikel 6 rijst de vraag bij de Adviescommissie op welke wijze de bestuursrechter de rechtmatigheid van de opgelegde maatregel of het besluit zal kunnen toetsen. De wet biedt geen waarborgen voor de personen die in verband wordt gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning. Het is zeer de vraag op basis van welke informatie een bestuursorgaan zal overgaan tot het nemen van een besluit op grond van de Tijdelijke wet. Is dat op basis van tips van de politie of de AIVD? De Tijdelijke wet biedt aan belanghebbende geen mogelijkheid om kennis te nemen van de informatie die heeft geleid tot de maatregel of het besluit. Ofschoon de Tijdelijke wet de Awb en de daarin opgenomen motiveringsplicht niet buiten werking stelt, is de vrees gerechtvaardigd dat de betreffende maatregel of het besluit zeer mager gemotiveerd zal zijn, gelet op de nationale veiligheid of een eventuele strafrechtelijke vervolging. De Tijdelijke wet heeft enige kenmerken met de Wet BIBOB gemeen, maar de Wet BIBOB biedt aan belanghebbenden wel de mogelijkheid om bijvoorbeeld te beschikken over het rapport van het Landelijk Bureau BIBOB, indien en voor zover dit rapport wordt gebruikt ter motivering van het besluit.

De Adviescommissie roept de wetgever op om meer duidelijkheid te verschaffen over de wijze waarop de bestuursrechter kan toetsen en op welke wijze de maatregel of besluit op kenbare wijze wordt gemotiveerd, zodat sprake is van enige vorm van reële rechtsbescherming. Voorkomen dient immers te worden dat Nederlandse burgers op basis van niet verifieerbare informatie, geruchten, roddels, verdachtmakingen en andere beweringen worden geconfronteerd met de gevolgen van de Tijdelijke wet. Dit klemmt te meer daar de mogelijkheid van een bezwaarschriftprocedure is afgesloten en rechtstreeks beroep is voorgeschreven.

Procedurele regeling in artikel 7

In artikel 7 van de Tijdelijke wet is geregeld dat overleg dient plaats te vinden tussen de Minister en de burgemeester van de gemeente waar degene tot wie het voorgenomen besluit zich richt woon- of verblijfplaats heeft. De Adviescommissie kan instemmen met de tekst van artikel 7, doch vraagt aandacht voor de plaats van het artikel in het wetsvoorstel. Artikel is geplaatst in paragraaf 3, dat betrekking heeft op de afwijzing van aanvragen en intrekking van beschikkingen. Het artikel heeft echter niet alleen betrekking op artikel 6, maar ook op artikel 2. Voor de goede leesbaarheid van

de Tijdelijke wet verzoekt de Adviescommissie om artikel 7 te plaatsen in een nieuwe paragraaf 4: Voorbereiding en overleg”.

De Adviescommissie verzoekt de wetgever tot slot om duidelijk te maken wat de relatie is tussen artikel 7 en Afdeling 3.4 Awb. Indien de wet voorschrijft dat een besluit wordt voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb, kan deze procedure dan worden overgeslagen indien de aanvraag wordt geweigerd op grond van artikel 6 van de Tijdelijke wet of dient het bevoegde bestuursorgaan een ontwerp-beschikking op te stellen en bekend maken? Om procedurele vragen te voorkomen, lijkt het de Adviescommissie goed om hier aandacht aan te besteden.