

Vergaderjaar 2006–2007

30 800 VII

**Vaststelling van de begrotingsstaten van het
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2007**

Nr. 53

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN
KONINKRIJKSRELATIES EN VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 mei 2007

Bijgaand ontvangt u de kabinetsreactie op het advies «Tussen oorlog en vrede. Kader voor een balans tussen vrijheidsrechten en veiligheid» van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob).

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

1. Inleiding

In oktober 2005 heeft de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) op eigen initiatief het advies «Tussen oorlog en vrede. Kader voor een balans tussen vrijheidsrechten en veiligheid» uitgebracht. Dit advies beoogt een bijdrage te leveren aan een gefundeerde afweging in het spanningsveld tussen democratisch rechtsstatelijke waarborgen en een effectief optredende overheid op het veiligheidsterrein. Daarnaast spreekt de Rob zich uit over de wijze waarop de spanning tussen vrijheidsrechten en effectiviteit tot een evenwichtige uitkomst kan worden gebracht. De huidige wetgevingsstructuur is volgens de Rob niet goed toegerust voor het adequaat vormgeven daarvan onder omstandigheden «tussen oorlog en vrede». De Rob stelt daarom een aparte bestuursrechtelijke ruimte voor en een samenhangende veiligheidswet voor die omstandigheden. Mede namens de minister van Justitie kom ik tot het volgende standpunt op dit advies.

2. Samenvatting kabinetsstandpunt

In de democratische rechtsstaat waarin wij leven, spelen vrijheidsrechten een fundamentele rol. Zij vormen de basis van de verhouding tussen overheid en burger. De burger verwacht bijvoorbeeld niet alleen dat de overheid zijn vrijheden eerbiedigt en hem met rust laat, hij verwacht van diezelfde overheid ook maatregelen ter bescherming van zijn veiligheid. Het kabinet onderkent dat hier een spanningsveld ligt. Anders dan de Rob is het echter van oordeel dat de huidige en voorgestelde wetgeving de overheid uitstekende instrumenten tegen terreur biedt en daarbij een adequate balans tussen vrijheid en veiligheid waarborgt. Voor zover het advies een pleidooi is om wijziging van wet- en regelgeving die mogelijk een beperking van vrijheidsrechten inhoudt, goed te toetsen op proportionaliteit en subsidiariteit, onderschrijft het kabinet dit advies volledig; dit heeft dan ook de voortdurende aandacht en zorg van het kabinet. Daarnaast blijft het kabinet werken aan verdere optimalisering van het overheidsinstrumentarium. Het laat daartoe onder andere onderzoek verrichten naar de mogelijkheid van versterking van verdere maatregelen.

3. Reactie

3.1. Inleiding

Een belangrijke kerntaak van de staat is het treffen van maatregelen die de veiligheid in de samenleving bevorderen. Een *democratische rechtsstaat* blijft daarbij binnen de grenzen die zij en de internationale gemeenschap zich zelf hebben opgelegd. Aldus gaat het niet om de vraag óf de overheid moet optreden, maar om de vraag hoever zij daarbij mag gaan en welke instrumenten zij daarbij mag inzetten¹. Het kabinet heeft een brede, systematische en integrale aanpak van de onveiligheid in Nederland vastgelegd in onder andere het Veiligheidsprogramma, het Beleidsplan Crisisbeheersing 2004–2007 en de Strategie Nationale Veiligheid. Voor wat betreft terrorismebestrijding zijn de diverse voortgangsrapportages² en beleidsnota's, zoals over radicalisme en radicalisering³ en over het Europese antiterrorismebeleid relevant⁴. In reactie op het advies van de Rob richt het kabinet zich op deze maatregelen ter bestrijding van terrorisme en meer in het bijzonder op die maatregelen waarbij sprake is van een balans tussen vrijheid en veiligheid. Het is volgens de Rob immers de dreiging van terroristische aanslagen die de samenleving brengt in omstandigheden «tussen oorlog en vrede.»

¹ Vgl. onder vele andere bronnen: Council of Europe Venice Commission on the protection of human rights in emergency situations, 4 april 2006, par. VI; UN-Economic and Social Council, E/CN.4/2005/103, Report of the independent expert on the protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Robert K. Goldman, februari 2005, Raad van Europa, Guidelines on human rights and the fight against terrorism; EU-netwerk of independent experts in fundamental rights, The balance between freedom and security in the response by the European union and its member states to the terrorist threats, 2003.

² Vgl. Kamerstukken II 2004/05, 29 754, nrs. 5 en 60, Kamerstukken II 2005/06, 29 754, nr. 73.

³ Kamerstukken II 2004/05, 29 754, nrs. 30 en 40.

⁴ Kamerstukken II 2004/05, 23 490, nr. 391.

3.2. Vrijheid en veiligheid in balans

Het kabinet kan zich goed vinden in de uitgangspunten die de Rob in zijn eerste twee hoofdstukken centraal stelt voor de balans tussen vrijheid en veiligheid. Het kabinet heeft zich bij diverse gelegenheden in vergelijkbare zin uitgelaten¹. Veiligheid nastreven zonder recht te doen aan de balans tussen collectieve veiligheid en individuele vrijheid, ondermijnt de essentie van onze open en pluriforme samenleving. De vrijheids-aantasting gaat dan uit van de overheid zelf. Nationale veiligheid en eerbiediging van mensenrechten zijn geen competitieve waarden, maar elkaars voorwaarde². Daarom staat ook voor ons vast dat evenredigheid en subsidiariteit daarbij een centrale plaats innemen. De afweging tussen vrijheidsrechten en effectief handelen vindt bovendien plaats in verschillende arena's, wat van belang is vanuit overwegingen van effectiviteit en het organiseren van macht en tegenmacht. Zo kan de toename van (wettelijke) bestuurlijke handelingsmogelijkheden worden gecompenseerd door versterking van (procedurele) democratische waarborgen en/of verlegging van de arena waarbinnen besluitvorming of toetsing plaatsvindt, zolang daarbij steeds de grondrechtelijke minimumwaarborgen tot gelding kunnen worden gebracht.

Vrijheid en veiligheid moeten aldus met elkaar in balans zijn. Voor maatregelen tegen terrorisme is dat niet anders. Juist waar de *nationale* veiligheid in het geding is, heeft de staat zelfs een ruime(re) beoordelingsmarge voor het bepalen van een goede balans³. In dit verband kan niet genoeg worden onderstreept dat de grondrechten en mensenrechten de mogelijkheden bieden en soms ook dwingen tot verregaande maatregelen tegen terrorisme. De noodzaak en het belang van antiterrorismemaatregelen vloeien aldus niet alleen voort uit de volkenrechtelijke status van statelijke entiteiten, maar ook uit de beginselen van de democratische rechtsstaat zelf. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft in zijn jurisprudentie aanvaard dat staten op basis van artikel 2 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) verplicht zijn alle redelijke (preventieve) maatregelen te nemen teneinde het leven van hun ingezetenen tegen levensbedreigende situaties te beschermen⁴. Indien de autoriteiten kennis hebben of kennis behoren te hebben van «the existence of a real and immediate risk to the life of an identified individual or individuals from the criminal acts of a third party», dienen zij elke redelijke maatregel te nemen teneinde dit gevaar te neutraliseren. Deze doctrine is onverkort van toepassing op een levensbedreigende situatie als gevolg van een terroristische dreiging. Deze benadering vindt bevestiging in de preambule van de «*Guidelines on human rights and the fight against terrorism*,» van de Raad van Europa waarin wordt gesproken over «*the imperative duty of States to protect their populations against possible terrorist acts*»⁵. Grondrechten, neergelegd in onder andere de Grondwet en diverse verdragen, verplichten de staat aldus tot terrorismebestrijding – met soms ingrijpende maatregelen die verstrekkend zijn en de normale maatregelen overstijgen – maar geven tevens de grenzen aan die daarbij in acht moeten worden genomen.

3. Oplossingsrichtingen «middengebied», toetsingskader en adviezen Rob

De Rob adviseert in de hoofdstukken 5 en 6 van zijn advies over de gewenste vormgeving van overheidshandelen in reactie op «nieuwe» dreigingen. Hij onderkent dat wijzigingen van het strafrecht via het commune recht behoren plaats vinden, maar beveelt voor wat betreft het bestuursrecht aan te komen tot een aparte ruimte en die vorm te geven in een afzonderlijke Veiligheidswet.

¹ Vgl. o.v.a. Kamerstukken II, 2004/05.

² Vgl. de achtste paragraaf van de Preamble of the «Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism». In deze zin merkt de Secretaris Generaal van de VN op dat:

«Respect for human rights should be seen as an essential part of the effective counter-terrorism strategy, not as an impediment to it», Report of the Secretary General of the United Nations of 8 august 2003, Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms while countering Terrorism, par. 55.

³ Vgl. o.a. EHRM, 28 oktober 1994, Murray – het Verenigd Koninkrijk, Serie A-300-A, 47.

⁴ EHRM, 28 oktober 1998, Osman vs Verenigd Koninkrijk.

⁵ Aangenomen door het Comité van Ministers op 11 juli 2002. Een soortgelijke overweging is te vinden in de preambule van de «Guidelines on the Protection of Victims of Terrorist Acts» van de Raad van Europa, aangenomen in maart 2005.

Aan zijn advies ligt de opvatting ten grondslag dat er omstandigheden zijn «tussen oorlog en vrede» waarin niet op voorhand zou vaststaan op welke wijze moet worden omgegaan met de spanning tussen vrijheidsrechten en effectief overheidshandelen.

Het kabinet deelt deze opvatting niet en acht de analyse ten aanzien van het noodrecht die daaraan ten grondslag ligt onjuist. Zo legt de Rob ten onrechte een één-op-één relatie tussen noodrecht en oorlogssituaties. Anders dan de Rob aangeeft, impliceert het stelsel van noodwetgeving echter dat (a) noodrecht veel meer is dan recht voor oorlogsomstandigheden, (b) oorlog geen aparte categorie is van buitengewone omstandigheden en (c) de afkondiging van de algemene noodtoestand waarin de toepassing van bevoegdheden die afwijkingen inhouden van grondrechten mogelijk is, niet exclusief gekoppeld is aan oorlogsomstandigheden. Het stelsel van noodwetgeving kent een driedeling met betrekking tot de toepassing van noodbevoegdheden: (a) separate toepassing van noodbevoegdheden, (b) toepassing van noodbevoegdheden na afkondiging van de beperkte noodtoestand en (c) en toepassing van noodbevoegdheden na afkondiging van de algemene noodtoestand. In elk van deze drie situaties is sprake van toepassing van noodrecht (buitengewone omstandigheden), in alle andere van toepassing van regulier recht. De toepassing van noodrecht in deze drie situaties staat tegenover alle andere situaties, waarin met het gebruik van reguliere bevoegdheden kan worden volstaan.

Kortom, buitengewone omstandigheden kunnen aanleiding geven tot toepassing van het noodrecht, ook als het geen oorlog is. Op grond van het huidige dreigingsbeeld is van dergelijke buitengewone omstandigheden thans geen sprake.

(a) Bestuurlijke rechtsruimte en veiligheidswet

Met voornoemde bezwaren tegen de analyse van het noodrecht vervalt ook de grondslag voor het advies van de Rob om te komen tot een aparte bestuursrechtelijke ruimte en een afzonderlijke en samenhangende veiligheidswet. Ook overigens beschouwt het kabinet het concept van een dergelijke aparte rechtsruimte als ambigu en reeds om die reden moeilijk hanteerbaar. Dit neemt niet weg dat het kabinet van oordeel is dat ernstiger veiligheidsbedreigingen verdergaande inperkingen van grondrechten mogelijk moeten kunnen maken binnen het stramien van de normale beperkingsclausules en onder gelijktijdige begrenzing van het toepassingsdomein van deze maatregelen¹. De ratio van een aparte ruimte als door de Rob tot uitdrukking gebracht, is niet specifiek voor een aparte rechtsruimte; bij reguliere rechtsinstrumenten wordt in essentie al voldaan aan de toetsingselementen die de Rob voor een dergelijke ruimte centraal stelt in hoofdstuk 6 van zijn advies. Gewezen kan worden op noties van democratische legitimatie van de inperking van vrijheidsrechten, proportionaliteit, subsidiariteit en daarmee samenhangende doelbinding, alsmede het vereiste dat de staat in dit kader redenen moet aandragen die voldoende en relevant zijn. Een aantal van deze elementen tezamen schaaft de Rob ook wel onder de noemer van een expliciete beleidstheorie. In het wetsvoorstel bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid is in de toelichting mede aan de hand van toetsing aan grondrechten en mensenrechten uitvoerig ingegaan op de balans tussen vrijheid en veiligheid. Het bevat behalve voornoemde elementen voorts een evaluatiebepaling waarmee wordt beoogd tijdig te kunnen bezien of de wet bereikt wat ermee is beoogd, wat ook weer te goede komt aan de democratische legitimatie ervan². Middels het amendement-Anker/Wolfsen moet de wet bovendien na vijf jaar worden verlengd bij koninklijk besluit, opdat de wet anders vervalt³.

Het kabinet heeft de afgelopen jaren steeds gekozen voor oplossingen binnen bestaande rechtsgebieden zoals het strafrecht en bestuursrecht, die aldus uitstekende mogelijkheden bieden voor het treffen van de nood-

¹ Vgl. Handelingen II, 25 1589–1590 (18-11-04) en Kamerstukken II, 2006/07, 30 164, D, p. 4.

² Kamerstukken II, 2006/07, 30 566.

³ Kamerstukken II, 2006/07, 30 566, nr. 13.

zakelijke veiligheidsmaatregelen en in het bijzonder de geschikte criteria aanreiken voor het maken van een adequate afweging van de balans tussen vrijheid en veiligheid. De meeste maatregelen zijn ook reeds door uw Kamer overgenomen en hebben inmiddels kracht van wet gekregen.

(b) Optimalisering balans tussen vrijheid en veiligheid

Een aparte (bestuurlijke) rechtsruimte en een afzonderlijke veiligheidswet zijn niet noodzakelijk en evenmin wenselijk. Uiteraard houdt het kabinet oog voor de vraag of niet nog aanvullende maatregelen in de aanpak van terrorisme(dreiging) nodig zijn. Een mogelijke verdere optimalisering van het overheidsinstrumentarium kan niet worden uitgesloten. Ook daarbij zal een nadere concretisering van de balans tussen vrijheidsrechten en veiligheid moeten worden gezocht. Het kabinet is van opvatting dat bij de concretisering van deze balans tussen vrijheid en veiligheid in het kader van antiterrorismemaatregelen wordt geopereerd via verschillende overheidsrollen en zo mogelijk via een geleidelijke schaal van toenevende staatsinterventie. Dat wordt duidelijk indien wordt bezien in welke verschillende stadia de overheid met veiligheid te maken heeft. Daarbij kan worden onderscheiden tussen het voorkomen dat er iets gebeurt – de preventie –, het reageren op de gebeurtenis – de repressie – het weer oprabbelen na een gebeurtenis – de nazorg of veerkracht. Deze trits van preventie, repressie en veerkracht laat zich met het oog op terrorismebestrijding nader specificeren. Zo staat de overheid eerst voor de opdracht om (potentiële) dreigingen op het spoor te komen, te herkennen, in te dammen en het terrorisme zo moeilijk mogelijk te maken. Bij een acute dreiging moet de overheid doeltreffend handelen. Als zich onverhoopt een aanslag voordoet moet de overheid resoluut handelen en door middel van adequate crisisbesluitvorming en gestroomlijnde rampenbestrijding de gevolgen binnen de perken houden. Ten slotte dient de overheid in staat te zijn de collectieve stress na een terrorisme aanslag te kanaliseren.

Voorshands menen wij dat de huidige en voorgestelde wetgeving een voldoende breed spectrum aan maatregelen tegen terreurdreiging biedt. Desalniettemin zien wij de uitkomsten van het onderzoek naar behoeften aan – en zo nodig mogelijkheden voor – een breder spectrum aan preventieve bestuurlijke en bestuursrechtelijke maatregelen op het terrein van de veiligheid, met behoud van de fundamentele waarborgen, met belangstelling tegemoet¹.

¹ Kamerstukken II 2005/06, 30 800 VI, nr. 2, p. 10.