

**Studentenparlement
2016/2017**

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het nader regelen van de uitzonderingstoestand om terroristische dreiging of activiteit ongedaan te maken

Nr. 1

KONINKLIJKE BOODSCHAP

Aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Wij bieden U hiernevens ter overweging aan een voorstel van wet houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering van de Grondwet, strekkende tot wijziging van de bepalingen inzake de uitzonderingstoestand en in verband daarmee de bevoegdheden van provincies en gemeenten.

De memorie van toelichting, die het wetsvoorstel vergezelt, bevat de gronden waarop het rust.

En hiermede bevelen Wij U in Godes heilige bescherming.

's-Gravenhage, 10 oktober 2016

Willem-Alexander

**Studentenparlement
2016/2017**

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het nader regelen van de uitzonderingstoestand om terroristische dreiging of activiteit ongedaan te maken

Nr. 2

VOORSTEL VAN WET

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering van de Grondwet, strekkende tot het nader regelen van de uitzonderingstoestand om terroristische dreiging of activiteit ongedaan te maken;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

Er bestaat grond het hierna in artikel II omschreven voorstel tot verandering van de Grondwet in overweging te nemen.

ARTIKEL II

De Grondwet wordt als volgt gewijzigd:

A

Na artikel 103 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 103a

1. In geval van terroristische dreiging of activiteit kan bij koninklijk besluit worden bepaald welke noodzakelijke maatregelen worden genomen om deze dreiging of activiteit ongedaan te maken.

2. Bij koninklijk besluit als bedoeld in het eerste lid kan worden afgeweken van de grondwetsbepalingen inzake de bevoegdheden van de besturen van provincies, gemeenten en waterschappen, van de grondrechten geregeld in de artikelen 6, 7, 8, 9, 10, 12, tweede en derde lid, 13, 15, en 23, tweede, vijfde en zesde lid, alsmede van artikel 113, eerste en derde lid.

3. De Staten-Generaal kan in verenigde vergadering bij meerderheid van het aantal zitting hebbende leden besluiten tot beëindiging van de rechtsgevolgen van een koninklijk besluit als bedoeld in het eerste lid.

B

Aan artikel 124 wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. Bij koninklijk besluit als bedoeld in artikel 103a, eerste lid, kan van de burgemeester onderscheidenlijk de commissaris van de Koning medewerking worden verlangd terzake van de uitoefening van hun toekomstige bevoegdheden die noodzakelijk zijn om een terroristische dreiging of activiteit ongedaan te maken.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

De Minister van Veiligheid en Justitie,

De Minister van Defensie, a.i.

1. Inleiding

Dit wetsontwerp heeft tot doel om terroristische activiteiten te voorkomen en te bestrijden in situaties van nood. Hiertoe stelt het een nieuw, effectief, snel en flexibel instrument voor, in aanvulling op het huidige grondwettelijk kader van het staatsnoodrecht.

Het primaire doel van de staat is het verzekeren van vrede en veiligheid van de ingezetenen op het grondgebied. Nationale staten zijn gegroeid en ontwikkeld om de burgers effectieve bescherming te bieden en hun lijf en goed te beschermen tegen elkaar en tegen aanvallen van buiten. Fundamentele rechten als het recht op leven en op fysieke integriteit en menselijke waardigheid staan niet voor niets voorop in vele grondrechtencodificaties. Het recht op leven en het recht op bescherming van lijf en goed zijn niet alleen rechten van de burger, maar leiden in rechtspraak van het EHRM ook tot het formuleren van positieve verplichtingen voor de staat. Die heeft het geweldsmonopolie en moet dan ook geacht worden geweld van en door derden te bestrijden, te voorkomen, te vervolgen en te bestraffen. Het geweldsmonopolie legt op de staat de plicht om de burgers te beschermen, en verzet zich tegen eigenrichting.

In Nederland werkt de overheid, samen met haar burgers, constant aan een veilige samenleving. Daarbij bestrijdt zij zo effectief mogelijk geweld en geweldsdelicten waardoor lijf en goed van burgers worden bedreigd, en beschermt zij het recht op veiligheid. Daarbij geldt dat bedreigingen van de veiligheid en van lijf en goed van de burgers op zichzelf van alle tijden zijn. Echter, de laatste jaren is er een nieuwe en aanzienlijke dreiging bij gekomen, namelijk die van het internationale terrorisme. Al voor de aanslagen van 11 september 2001, maar zeker ook daarna, is die dreiging een voortdurende en in ernst en dreigingsniveau toenemende realiteit, zowel voor Nederland als voor vele ons omringende en bevriende landen. De aanslagen in 2015 en 2016 in de Verenigde Staten, België, Frankrijk en Duitsland getuigen daarvan. Dit zijn geheel nieuwe bedreigingen door nietsontziende terroristen, die erop uit zijn veel onschuldige slachtoffers te maken en een zo groot mogelijke angst te zaaien onder de bevolking. Het zelfmoordwapen wordt gewetenloos ingezet; niet ondenkbeeldig is dat daarvoor zelfs kinderen worden gebruikt. Daarnaast zijn veel aanslagen gericht op een directe aantasting van de kwaliteit van leven en de vrijheid. Als mensen het niet meer aandurven om met het openbaar vervoer te reizen, op een terras te zitten, naar een concert te gaan, of te winkelen, worden onze samenleving en onze vrijheid tot in hun diepste fundamenten aangetast.

Deze bedreigingen zijn niet alleen zeer ernstig, ze zijn ook bijzonder reëel. We zien dat verscheurende en onmenselijke conflicten in Syrië, Irak, Jemen en Libië hun weerslag (kunnen) hebben op Europees en Nederlands grondgebied. Afgereisde ‘Syriëgangers’ en

jihadisten kunnen terugkeren; IS-aanhangers kunnen zich bevinden onder naar Europa gevluchte personen. Zowel binnen als buiten Nederland blijken het internet en de sociale media een bron van werving, misleiding en rekrutering te zijn. Communicatie tussen terroristen en hun opdrachtgevers is aanzienlijk gemakkelijker geworden door de goede beveiliging, zoals bij berichten voorzien van encryptie, en kan bovendien plaatsvinden via diep verborgen sites, of in en via instellingen op religieuze grondslag. Mogelijkheden tot bewapening blijken nog steeds ruimschoots voorhanden in Europa, terwijl terroristen er bovendien steeds in slagen nieuwe en creatieve manieren te vinden om zoveel mogelijk slachtoffers te maken of een zo groot mogelijke angstimpact te genereren.

Bescherming van de individuele vrijheid is in Nederland een waarde die boven al het andere uitgaat. Nu juist die vrijheid zo concreet wordt bedreigd door het risico van terrorisme, en mensen angstig kunnen worden om te doen en laten wat ze willen, of te gaan en staan waar ze willen, is het essentieel om effectief tegen die terrorismedreiging te kunnen optreden. Ook voor onze welvaart, economische groei en bestaanszekerheid is het van cruciaal belang om in staat te zijn evenementen, transporthubs, financiële en andere centra, musea, infrastructuur en dergelijke proactief te kunnen beschermen.

Voor die bescherming bestaan reeds vele juridische en beleidsinstrumenten. De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding, de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, de politie en andere organisaties werken dag en nacht om terroristische aanslagen in Nederland te voorkomen. Deze instrumenten zijn ook nu al zo ingericht dat ze effectief inzicht kunnen verschaffen in de potentiële bedreigingen en risico's. Daarnaast voert het kabinet actief beleid om de voedingsbodem voor terrorisme zoveel als mogelijk is, weg te nemen.

Vanwege het veranderen van de aard van het terrorisme en de toenemende bedreigingen, en gegeven de noodzaak om deze effectief te kunnen voorkomen en te bestrijden, is er niettemin behoefte aan meer precies toegesneden instrumenten, naast het huidige wettelijk kader. De Grondwet kent in artikel 103 voor toestanden van nood of oorlog de uitzonderingstoestand. Het in 1983 geherformuleerde artikel 103 Grondwet vertrekt echter nog van de situatie zoals die was voordat de terroristische dreiging in Nederland werkelijk een probleem werd. De bepaling ziet vooral op 'klassieke' noodtoestanden, zoals een dreigende bezetting van ons land door een buitenlandse mogendheid of een grote natuurramp. De bepaling is daarmee onvoldoende toegesneden op het specifieke karakter van het hedendaagse terrorisme, dat zich kenmerkt door snel en wendbaar optreden door kleine groepen of eenlingen. Om een effectief weerwoord te kunnen bieden aan terrorisme is het noodzakelijk dat er een daarop toegesneden instrumentarium wordt ontwikkeld en de Grondwet daarvoor voldoende ruimte biedt. Het moet mogelijk worden gemaakt om op een concrete plaats of bij een concreet evenement, jegens een specifieke groep of persoon, effectief in te grijpen, zowel preventief en proactief, als middels repressieve maatregelen. Flexibiliteit is daarbij cruciaal.

In dit licht is de algemene doelstelling van het wetsontwerp om de Grondwet zo te wijzigen dat bij koninklijk besluit flexibele maatregelen en gerichte acties kunnen worden ingezet, indien zulks noodzakelijk wordt geacht om een terroristische dreiging of activiteit ongedaan te maken. Het kan daarbij zowel om preventieve als om repressieve maatregelen gaan. Daarop ziet het voorgestelde, nieuwe artikel 103a Grondwet. Het tweede lid van artikel 103a laat een ruimere lijst zien van grondrechten die gedurende een uitzonderingstoestand kunnen worden ingeperkt dan is opgenomen in artikel 103 Grondwet. De reden daarvoor is dat is gebleken dat het van belang kan zijn om ten aanzien van verscheidene van de nu niet geïncorporeerde

rechten, vanwege de bijzondere aard van terroristische dreiging en terroristische activiteiten, inbreuken te kunnen toestaan. De verhouding van dit voorstel tot de in verdragen en Grondwet verankerde grondrechten wordt nader toegelicht in de paragrafen 5 en 6. Ten slotte voorziet dit wetsontwerp in een nieuw derde lid voor artikel 124 Grondwet, dat het mogelijk maakt om bij terroristische dreiging of activiteit de medewerking te verlangen van de burgemeester dan wel de commissaris van de Koning. Ook die bepaling heeft tot doel om slagvaardig en effectief optreden tegen terroristische dreiging en activiteit mogelijk te maken.

Net zoals het geval is ten aanzien van het al bestaande instrumentarium van de uitzonderingstoestand is, ook bij de nieuw geschapen instrumenten, uiteraard de hoop dat ze uitzonderlijk en uitzondering zullen zijn en dat ze zo weinig mogelijk nodig zijn. Echter, gelet op de huidige situatie is het noodzakelijk een nieuw instrumentarium te creëren teneinde de plicht tot bescherming van alle ingezetenen daadwerkelijk te kunnen vervullen. Het is immers onaanvaardbaar dat zich ooit de situatie voordoet dat moet worden betreurd dat niet tijdig is gezorgd voor een effectief en legitiem kader dat snel en flexibel optreden mogelijk maakt.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

Staatsnoodrecht in de Grondwet

Artikel 103 van de Grondwet voorziet thans ter handhaving van de uit- of inwendige veiligheid enkel in de afkondiging van bij wet te regelen uitzonderingstoestanden. De wetgever dient de gevolgen van de uitzonderingstoestand te regelen en derhalve aan te geven over welke buitengewone bevoegdheden de overheid in het kader van de uitzonderingstoestand kan beschikken. In de uitzonderingstoestand kan van grondwettelijk bepalingen worden afgeweken, binnen de door de Grondwet zelf aangegeven grenzen.¹ Gelet op het buitengewone karakter van terroristische dreiging en activiteiten, is het daarnaast wenselijk dat een bijzonder type uitzonderingstoestand kan worden afgekondigd door de regering, waarbij zij ook zelf de gevolgen daarvan kan regelen en onmiddellijk de noodzakelijke maatregelen kan treffen. Alleen dan is snel en adequaat handelen mogelijk om de dreiging weg te nemen dan wel effectief op te treden wanneer terroristische activiteiten hebben plaatsgevonden. Het nieuwe instrument dat wordt voorgesteld in het onderhavige wetsontwerp, dient specifiek dit doel. Het maakt het voor de regering mogelijk om bij koninklijk besluit te bepalen welke maatregelen noodzakelijk zijn om terroristische dreiging ongedaan te maken. Zoals reeds aangegeven in paragraaf 1 en zoals verder uitgewerkt in paragraaf 5 en 6, laat het de regering bovendien toe om, net als in het geval van de bij wet te regelen uitzonderingstoestand, van enkele specifiek omschreven grondwettelijke bepalingen af te wijken.

In de literatuur over het staatsnoodrecht wordt ook gesproken van ongeschreven noodrecht. Dergelijke noodregelingen zijn vormvrij en kunnen worden uitgeoefend zonder dat de inwerkingstelling van de noodregeling bij koninklijk besluit nodig is. In dat geval leiden buitengewone omstandigheden rechtstreeks tot de uitoefening van buitengewone bevoegdheden.² Niet uitgesloten kan worden dat in uitzonderlijke en specifieke situaties teruggevallen moet en zal worden op maatregelen van ongeschreven noodrecht. Echter, met het wetsontwerp wordt de kans daarop zo klein mogelijk gemaakt, door een uitgebalanceerde regeling te treffen voor onvoorziene casusposities volgens een procedure van vaststelling bij

¹ Kamerstukken II 1978/79, 15 681 nr. 3, p. 4.

² S. Daniëls, Tekst en commentaar op artikel 103 Grondwet, www.denederlandseerchtsstaat.nl, p. 4 (pdf).

koninklijk besluit en parlementaire betrokkenheid. Dit is van bijzonder belang omdat bij het gebruik van ongeschreven staatsnoodrecht dergelijke waarborgen ontbreken. Bovendien geldt dat het ongeschreven staatsnoodrecht het niet mogelijk maakt om van de Grondwet af te wijken, terwijl dergelijke afwijkingen juist bij een terroristische activiteit of dreiging essentieel kunnen zijn, zoals hiervoor (in paragraaf 1) is toegelicht.

Terroristische dreiging of activiteit

Er kan noodzaak zijn dit nieuwe instrument in te zetten in geval van terroristische dreiging of activiteit. Het gaat te ver om hier een uitputtende omschrijving te geven van allerlei mogelijke (en vaak welhaast onvoorstelbare) terroristische activiteiten alsmede de dreiging daarvan. De noodzaak van dit nieuwe snelle instrument ligt juist in de onvoorzienbaarheid van de situatie, waar de wetgever niet op heeft kunnen anticiperen. Een belangrijke waarborg in dat verband is gelegen in de te volgen procedure bij de toepassing van artikel 103a Grondwet, die nader wordt toegelicht in paragraaf 3. Bij het overwegen van de noodzaak van gebruik van het in het wetsontwerp voorziene instrument en bij de invulling van de eventueel te treffen maatregelen, kan wel aansluiting worden gezocht bij de algemeen aanvaarde definitie van terrorisme, zoals die ook in het kader van de taken van de Nationaal Coördinator terrorismebestrijding wordt gehanteerd. Deze definitie luidt als volgt: "Terrorisme is het uit ideologische motieven dreigen met, voorbereiden of plegen van op mensen gericht ernstig geweld, dan wel daden gericht op het aanrichten van maatschappijontwrichtende zaakschade, met als doel maatschappelijke veranderingen te bewerkstelligen, de bevolking ernstige vrees aan te jagen of politieke besluitvorming te beïnvloeden." Hieronder vallen in elk geval verdenking van terroristische misdrijven, als bedoeld in de artikelen 1 tot en met 4 van het Kaderbesluit terrorismebestrijding³, die in Nederland strafbaar zijn gesteld in artikel 83 van het Wetboek van Strafrecht. Daarin is, in overeenstemming met artikel 1 van het kaderbesluit, een definitie opgenomen van het terroristisch misdrijf. Kenmerkend voor deze misdrijven is het "terroristisch oogmerk". 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 (artikel 83a Wetboek van Strafrecht). Ook misdrijven ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf (artikel 83b Wetboek van Strafrecht) vallen binnen het bestek van de reikwijdte van het voorgestelde nieuwe instrument.

3. Procedure

Artikel 103 Grondwet behoudt het afkondigen van een uitzonderingstoestand voor aan de regering. Tegelijkertijd waarborgt de bepaling dat de interpretatie van de omstandigheden die tot deze afkondiging hebben geleid, niet alleen aan de regering zijn.⁴ De volksvertegenwoordiging kan na afkondiging van de uitzonderingstoestand in het geweer komen en besluiten de uitzonderingstoestand op te heffen. Aan waarborgen zoals die in de procedure van artikel 103 Grondwet zijn ingebouwd voor uitzonderingstoestanden, bestaat ook behoefte waar het gaat om het snelle optreden dat is vereist bij (dreiging van) terroristische activiteiten op grond van het voorgestelde artikel 103a Grondwet.

³ Kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding, 2002/475/JBZ. Dit Kaderbesluit is geïmplementeerd in de Wet terroristische misdrijven (Stb 2004, 290).

⁴ *Kamerstukken II* 1978/79, 15681, nr. 3, p. 8.

Het wetsontwerp voorziet daarom in een bevoegdheid voor de regering om bij koninklijk besluit te bepalen welke activiteiten noodzakelijk zijn om het hoofd te kunnen bieden aan terroristische dreiging of activiteit, en om te beoordelen of en in hoeverre afwijking van de genoemde grondwetsbepalingen daarvoor nodig is. Het instrument van het koninklijk besluit is als zodanig al met tal van waarborgen omkleed, en toch flexibel en snel inzetbaar. De minister-president stelt als regeringsleider het koninklijk besluit voor. Belangrijke waarborgen zijn de benodigde advisering door de Raad van State (waarbij vanwege de snelheid om een spoedadvies kan worden gevraagd) en de collectieve besluitvorming in de ministerraad, anders dan bijvoorbeeld geldt voor de uitoefening van bepaalde reguliere bevoegdheden van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten op grond van de wet, waarvoor respectievelijk de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Defensie toestemming geven.

Eveneens in lijn met artikel 103 Grondwet, voorziet het wetsontwerp in een belangrijke parlementaire betrokkenheid. Weliswaar treedt het koninklijk besluit meteen in werking na publicatie, maar als de Staten-Generaal het koninklijk besluit of de daarin getroffen maatregelen problematisch achten, kunnen zij gedurende de looptijd van het koninklijk besluit op ieder moment vereisen dat het wordt ingetrokken. Vanwege het belang van de materie en het spoedeisende karakter van de te nemen beslissing, zijn beraadslaging en besluitvorming in verenigde vergadering daarbij aangewezen. Na een daartoe strekkend besluit van de Staten-Generaal moet het koninklijk besluit terstond worden ingetrokken. De Staten-Generaal kunnen daarbij vereisen dat bepaalde rechtsgevolgen ongedaan worden gemaakt of worden gerepareerd, bijvoorbeeld door middel van een financiële compensatie, indien zij van oordeel zijn dat er geen noodzaak was voor het nemen van de getroffen maatregelen. Vanwege de potentieel vergaande consequenties daarvan, moet het besluit van de Staten-Generaal met meerderheid van aantal zitting hebbende leden worden genomen. Met deze regeling is een belangrijke controle door de volksvertegenwoordiging op het handelen van de regering verzekerd.

De beraadslaging en besluitvorming in de Staten-Generaal op grond van het voorgestelde artikel 103a, derde lid, Grondwet vinden liefst zoveel mogelijk in de openbaarheid plaats. Tegelijkertijd moet rekening worden gehouden met het gegeven dat in veel gevallen operationele en geheime informatie van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst ten grondslag zal liggen aan het koninklijk besluit en de daarin vastgelegde maatregelen. Deze informatie zal op de gebruikelijke wijze via de parlementaire Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten kunnen worden gedeeld en beoordeeld, en zal met strikte geheimhouding moeten worden behandeld. Conform artikel 66 Grondwet kan de Verenigde Vergadering bovendien besluiten om de beraadslaging en besluitvorming achter gesloten deuren te doen plaatsvinden. Vanwege de gevoeligheid van de materie kan dit onder omstandigheden zelfs aanbeveling verdienen.

De regering kan, al dan niet na de beraadslagingen in de Staten-Generaal, uiteraard ook zelfstandig besluiten tot intrekking van het koninklijk besluit. Meer algemeen is het de bedoeling dat een koninklijk besluit zoals genomen op grond van het voorgestelde artikel 103a Grondwet een tijdelijke gelding en effect heeft. Voor reguliere, langjarig geldende maatregelen is het instrument niet geschikt; daartoe is de gewone wetgevingsprocedure geëigend. In het wetsontwerp is niettemin geen geldingstermijn opgenomen, omdat het niet goed mogelijk is om vooraf al een dergelijke termijn te stellen voor omstandigheden die niet

zijn te voorzien.⁵

4. Bevoegdheden van decentrale overheden

Het voorgestelde nieuwe derde lid bij artikel 124 Grondwet maakt duidelijk hoe zeer het van belang is, waar specifieke en diverse terroristische acties zich op lokaal of regionaal niveau afspelen, dat de regering adequaat kan optreden, nu zij immers volledig zicht heeft op informatie van de veiligheidsdiensten en snel kan schakelen met andere diensten, zoals de Nationale Politie, Koninklijke Marechaussee en relevante Defensieonderdelen. Uiteraard zal dat zoveel mogelijk na overleg met de burgemeester of commissaris van de Koning moeten geschieden, en binnen de grenzen van de bevoegdheden waarover zij reeds beschikken. Niet uitgesloten kan echter worden dat het nationale ingrijpen in een lokaal of regionaal incident van een dergelijke urgentie is dat dit dient te geschieden met voorbijgaan van de reguliere communicatiekanalen en de autonomie waarover gemeenten en provincies beschikken. Daarbij is te denken aan terroristische activiteiten die meer dan één gemeente of provincie betreffen en waarbij intergemeentelijk of interprovinciaal overleg en afstemming te vertragen zouden kunnen werken, of aan situaties waarbij om andere redenen snel gecoördineerde acties moeten worden verricht.

Met andere woorden, het doel van het wetsontwerp is de mogelijkheid te scheppen dat de burgemeester dan wel commissaris van de Koning tijdelijk verplicht kunnen worden om reeds bestaande, specifieke en vrije bevoegdheden (zoals noodbevoegdheden) op een bepaalde manier uit te oefenen. Daarmee ontstaat voor de regering de mogelijkheid om de burgemeester dan wel de commissaris van de Koning specifieke opdrachten te geven en de coördinatie van het optreden in eigen hand te nemen. Zo kan in dat geval de verantwoordelijke minister de rol van de burgemeester in de veiligheidsregio's overnemen en bepalen op welke manier noodbevoegdheden moeten worden uitgeoefend. Weliswaar doorbreekt dit de autonomie van de gemeenten en provincies, maar dit zal slechts plaatsvinden wanneer het in gevallen van terroristische dreiging of activiteit noodzakelijk is om snel en centraal te kunnen ingrijpen.

Soortgelijke terroristische dreigingen als momenteel in Nederland bestaan, ontbreken voornamelijk op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. Gelet op de omstandigheid dat die drie openbare lichamen samenvallen met drie eilanden, die bovendien ver van Nederland liggen, valt bovendien te betwijfelen of de in het wetsontwerp beoogde centralisatie van bevoegdheden bij de regering soelaas kan bieden wanneer zich daar onverhoopt een dreiging of aanslag zou voordoen. Gelet daarop kan met de huidige bepaling worden volstaan, die zich uitsluitend op Nederland richt. Evenmin is er, vanwege het gebrek aan noodzaak, voor gekozen om geen soortgelijke bepaling als het voorgestelde 124, derde lid, Grondwet op te nemen ten aanzien van andere openbare lichamen dan gemeenten en provincies.

5. Grondrechten

Algemeen

Gelet op de grote urgentie en het maatschappelijk belang van het voorkomen en bestrijden van terroristische activiteiten, is het zaak dat de bevoegde autoriteiten beschikken over een

⁵ Vgl. ook *Kamerstukken II* 1978/79, 15681, nr. 3, p. 8.

aanzienlijke flexibiliteit om snel en adequaat effectieve maatregelen te kunnen treffen. Met het oog op de bescherming van dit algemene maatschappelijk belang kan het noodzakelijk en wenselijk zijn om de uitoefening van grondrechten te beperken, in het bijzonder voor terrorismeverdachten of andere mensen die in verband kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten. Uiteraard geldt een dergelijke bijzondere wens tot grondrechtenbeperking alleen wanneer daadwerkelijk sprake is van een terroristische dreiging of activiteit, zoals hierboven reeds is toegelicht.

Het wetsontwerp voorziet in de kern in een mogelijkheid om in dergelijke uitzonderlijke situaties van terroristische dreiging en activiteit, bij koninklijk besluit af te wijken van enkele in de Grondwet gegarandeerde grondrechten. Daarmee is dit wetsontwerp in lijn met de nu reeds geldende afwijkingsmogelijkheid bij uitzonderingstoestanden. De bij de Grondwetsherziening van 1983 in artikel 103 Grondwet doorgevoerde afwijkingsmogelijkheden zijn alle ook relevant in het geval van optreden bij terroristische dreiging en activiteit op grond van artikel 103a Grondwet. Gelet op het uitzonderlijke karakter van terroristische activiteiten en het grote belang van een effectieve preventie en bestrijding daarvan, is er daarnaast een bijzonder belang om te voorzien in enkele aanvullende afwijkingsmogelijkheden.

De afwijking van grondrechten kan ingrijpend van karakter zijn. De Grondwet dient de grenzen van deze afwijking dan ook niet ruimer te trekken dan strikt noodzakelijk is. Gelet daarop wordt hierna, in paragraaf 6, per nieuw voorgestelde afwijkingsmogelijkheid toegelicht waarom daarvoor een dwingende noodzaak bestaat. Hieronder komt daarnaast in meer algemene zin de vraag aan de orde waarom de voorgestelde afwijkingsmogelijkheden verenigbaar zijn met de algemene normen van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en het Handvest van de Grondrechten van de EU (EU-Grondrechtenhandvest).

EVRM

De grondrechten zijn niet uitsluitend in de Grondwet vastgelegd, maar ook in internationale verdragen. Voor Nederland is daarbij in het bijzonder het EVRM van belang, gelet op de directe toepasbaarheid van dit verdrag in de Nederlandse rechtsorde en de bindende uitspraken van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Uiteraard mogen de afwijkingen van de grondwettelijke grondrechten niet in strijd komen met de verplichtingen die Nederland onder dit Verdrag is aangaan. Belangrijk is daarbij dat alle in het onderhavige wetsontwerp opgenomen grondwettelijke bepalingen waarvan kan worden afgeweken bij koninklijk besluit, corresponderen met EVRM-bepalingen die zijn voorzien van een beperkingsclausule. Die clausules maken het mogelijk om in een aantal omstandigheden de betrokken grondrechten legitiem te beperken. Daarvoor is vereist dat sprake is van een gerechtvaardigde doelstelling die past binnen de limitatief opgesomde doelcriteria in de relevante EVRM-bepalingen, dat de beperking een voldoende wettelijke basis kent, en dat deze noodzakelijk is in een democratische samenleving, zoals deze eis in de rechtspraak van het EHRM is uitgelegd. Bij de voorbereiding van een koninklijk besluit in de zin van het wetsontwerp, zal per situatie en per grondrecht moeten worden beoordeeld of aan deze voorwaarden wordt voldaan. In algemene zin kan daarbij worden opgemerkt dat de met de Grondwet corresponderende EVRM-bepalingen de bescherming van de openbare of nationale veiligheid en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen aanmerken als legitieme doelstellingen. Maatregelen die zijn gericht op preventie en bestrijding van terrorisme streven daarmee in ieder geval een volgens het EVRM gelegitimeerde doelstelling na. Daarnaast levert een koninklijk besluit steeds een voldoende voorzienbare en

toegankelijke beperking van grondrechten op in de zin van de EHRM-rechtspraak.

Naast deze algemene beperkingsmogelijkheden voorziet artikel 15 EVRM in een bijzondere afwijkingsmogelijkheid in tijden van oorlog of in geval van enig andere algemene noodtoestand die het bestaan van het land bedreigt. Voor zover de ernst van de situatie dat strikt vereist, kunnen dan maatregelen worden getroffen die verder gaan dan normaal op grond van het EVRM is geoorloofd. Alleen van enkele niet-beperkbare grondrechten, zoals het folterverbod, het verbod van dwangarbeid en het verbod van terugwerkende kracht van strafwetgeving, kan ook in tijden van noodtoestand niet worden afgeweken. Voor zover een situatie van terroristische dreiging of activiteit zodanig van aard is dat zeer vergaande maatregelen aangewezen zijn, zal de regering van deze mogelijkheid gebruik kunnen maken bij de voorbereiding van een koninklijk besluit als bedoeld in het wetsontwerp. Daarvoor is het nodig dat de regering de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa op de hoogte stelt van het bestaan van een algemene noodtoestand en van de maatregelen die in dat verband worden getroffen (artikel 15, derde lid, EVRM). Hierbij kan als voorbeeld worden gewezen op de situatie in Frankrijk, waarbij na de terroristische aanslagen in Parijs van 2015 een noodtoestand bij de Secretaris-Generaal is genotificeerd.⁶ Een dergelijke notificatie geeft de regering vervolgens voldoende slagkracht om – ook binnen de grenzen van het EVRM – effectieve maatregelen te treffen om de terroristische dreiging het hoofd te kunnen bieden.

EU-Grondrechtenhandvest

In algemene zin moet daarnaast worden gewezen op de verplichtingen die Nederland heeft in het kader van het lidmaatschap van de Europese Unie. Nederland is gehouden om de in het EU-Grondrechtenhandvest neergelegde grondrechten te respecteren voor zover Nederland handelt ter uitvoering van of in strijd met haar EU-rechtelijke verplichtingen.⁷ Een afwijking van grondrechten bij koninklijk besluit, zoals voorgesteld, mag de grenzen van de EU-grondrechtenbescherming dan ook niet overschrijden. De bestrijding van terrorisme in eigen land is goeddeels een puur nationale, interne aangelegenheid van de EU-lidstaten, zoals blijkt uit artikel 4, tweede lid, EU-Verdrag (“Nationale veiligheid blijft uitsluitend de verantwoordelijkheid van elke lidstaat”). Voor zover dat het geval is, is het EU-Grondrechtenhandvest op de Nederlandse regelgeving en het Nederlandse beleid niet van toepassing.

Voor die gevallen waar het EU-Grondrechtenhandvest wel van toepassing is, geldt dat artikel 52, eerste lid, EU-Grondrechtenhandvest een algemene mogelijkheid biedt tot beperking van grondrechten. Beperkingen van grondrechten zijn volgens deze bepaling geoorloofd wanneer zij een voldoende duidelijke grondslag hebben, een legitieme doelstelling van algemeen belang nastreven, de kern van de grondrechten respecteren, en in een redelijke en proportionele relatie staan tot het nagestreefde doel. Opnieuw geldt dat bij de voorbereiding van een koninklijk besluit tot afwending van een terroristische dreiging of tot bestrijding van terroristische activiteiten, zal concreet moeten worden onderzocht en toegelicht of en hoe daarin zal worden voldaan aan de genoemde voorwaarden. Net als ten aanzien van het EVRM kan echter in algemene zin worden aangenomen dat artikel 52, eerste lid, EU-Grondrechtenhandvest voldoende ruimte biedt voor het soort redelijke en noodzakelijke afwijkingen dat in het voorliggende voorstel wordt voorzien.

⁶ Declaration contained in a Note verbale from the Permanent Representation of France, dated 24 November 2015, registered at the Secretariat General on 24 november 2015 (http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005/declarations?p_auth=VUQg0KV5).

⁷ Åkerberg Fransson, C-617/10, ECLI:EU:C:2013:105 en Pflieger, C-390/12, ECLI:EU:C:2014:281.

Evenmin is het wetsontwerp onverenigbaar met de artikelen 2, 6 en 7 EU-Verdrag. De door de regering voorgestelde waarborgen, de verenigbaarheid met EVRM en EU-Grondrechtenhandvest en het zwaarwegende belang gemoeid met terrorisme bestrijding, maken dat dienaangaande geen beletsel kan worden gezien.

6. Afwijking van specifieke grondwettelijke grondrechtenbepalingen

De opsomming van grondrechten waarvan kan worden afgeweken bij terroristische dreiging of activiteit, sluit grotendeels aan bij de bestaande regeling voor uitzonderingstoestanden van artikel 103, tweede lid, Grondwet. Het wetsontwerp houdt daarnaast een materiële aanvulling van deze grondrechten in artikel 103a Grondwet in, voor zover afwijking van specifieke grondrechten noodzakelijk kan zijn gelet op het bijzondere karakter van terroristische dreiging en activiteit.

Het huidige artikel 103, tweede lid, Grondwet maakt voor uitzonderingstoestanden reeds afwijkingen mogelijk van de volledige grondwetsbepalingen ten aanzien van de vrijheid van meningsuiting (artikel 7 Grondwet), de verenigingsvrijheid (artikel 8 Grondwet), het recht tot vergadering en betoging (artikel 9 Grondwet), het verbod van binnentreden van de woning (artikel 12, tweede en derde lid, Grondwet), de onschendbaarheid van het brief-, telefoon- en telegraafgeheim (artikel 13 Grondwet), alsmede de regels omtrent de berechting van strafbare feiten door de rechterlijke macht en omtrent vrijheidsontneming (artikel 113, eerste en derde lid, Grondwet). Het behoeft geen betoog dat vergelijkbare afwijkingen van even groot belang zullen zijn waar het gaat om het nemen van maatregelen om een terroristische dreiging en activiteit ongedaan te maken op grond van artikel 103a Grondwet. Gelet daarop zijn deze afwijkingsmogelijkheden in het wetsontwerp overgenomen.

In aanvulling op de afwijkingsmogelijkheden van artikel 103, tweede lid, Grondwet, voorziet het wetsontwerp in artikel 103a Grondwet in (verdergaande) afwijkingen van de godsdienstvrijheid (artikel 6 Grondwet), het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 10 Grondwet), de bepalingen omtrent vrijheidsbeneming (artikel 15, eerste en tweede lid, Grondwet) en de vrijheid van onderwijs (artikel 23, tweede, vijfde en zesde lid, Grondwet).

Godsdienstvrijheid

Afwijking van artikel 6 Grondwet is op grond van artikel 103, tweede lid, Grondwet nu reeds toegestaan in uitzonderingssituaties voor zover het gaat om de uitoefening van dit grondrecht buiten gebouwen en besloten plaatsen. Voor deze afwijkingsmogelijkheid is gekozen omdat religieuze bijeenkomsten buiten besloten gebouwen kunnen leiden tot samenscholingen die onwenselijk of bedreigend kunnen zijn ten tijde van een uitzonderingstoestand.⁸ Voor zover het gaat om terroristische dreigingen en activiteiten geldt dit risico minstens zozeer. Er is daarnaast reden om specifiek vanwege terroristische dreiging en activiteit de afwijkingsmogelijkheid voor het doel van artikel 103a Grondwet uit te breiden met de uitoefening van de godsdienstvrijheid *binnen* religieuze gebouwen. Het is een bekend gegeven dat tijdens religieuze diensten en bijeenkomsten oproepen kunnen worden gedaan tot de jihad en dat voedingsbodems voor terroristisch geweld in het algemeen en de jihad in het bijzonder kunnen worden gelegd. Voor een effectieve bestrijding van terrorisme is het

⁸ Vgl. *Kamerstukken* 1978/79, 15681, nr. 3, p. 7.

cruciaal dat inzicht kan worden gekregen in het gezegde tijdens deze bijeenkomsten en daartegen zo nodig effectief kan worden opgetreden. Dat betekent dat godsdienstige bijeenkomsten, ook als die in beslotenheid plaatsvinden, moeten kunnen worden tegengegaan en dat instellingen moeten kunnen worden gesloten. Alleen dan kan worden voorkomen dat haatzaaiende en opruiende uitingen mensen daadwerkelijk aanzetten tot geweld, dan wel dat wordt geronseld of aanslagen worden beraamd. Gelet daarop is het essentieel om in artikel 103a Grondwet, specifiek vanwege van terrorismebestrijding, een afwijkingsmogelijkheid op te nemen ten aanzien van het gehele artikel 6 Grondwet.

Persoonlijke levenssfeer en persoonsgegevens

Moderne opsporingstechnieken maken het steeds beter mogelijk om terrorismeverdachten vroegtijdig te lokaliseren en hun bewegingen en activiteiten te volgen. Dit gebeurt niet langer alleen door het aftappen van telefoons of het openen van brieven, maar bijvoorbeeld ook door het plaatsen van gps-apparatuur in auto's of scooters, of door het volgen van verdachten met behulp van drones of met andere geavanceerde detectieapparatuur. Zeker wanneer de aldus verkregen gegevens worden gebruikt bij de opsporing, vervolging en berechting van terrorismeverdachten, is daarbij sprake van inbreuken op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens in de zin van artikel 10 Grondwet. Deze rechten worden vergaand beschermd en gereguleerd, in het bijzonder door de Wet bescherming persoonsgegevens en de Wet politiegegevens. Niet ondenkbeeldig is dat in de urgente situaties waarop het wetsontwerp betrekking heeft, sprake is van behoefte aan een snelle en adequate informatieverzameling, waarin niet aan alle door de genoemde wetten gestelde regels wordt voldaan. In het bijzonder zal het nodig kunnen zijn om, voor zover daarin is voorzien, notificatie achterwege te laten of om inbreuk te maken op het recht op inzage van gegevens. Om in dat geval toch aan de noodzaak van adequate bescherming van de veiligheid te kunnen voldoen, is het wenselijk om de regering de ruimte te geven om bij koninklijk besluit af te wijken van het bepaalde in artikel 10 Grondwet.

Vrijheidsbeneming

Het toevoegen van een afwijkingsmogelijkheid voor artikel 15 Grondwet is in lijn met de nu voor uitzonderingstoestanden in de zin van artikel 103 Grondwet reeds bestaande afwijkingsmogelijkheid voor artikel 113, eerste en derde lid, Grondwet. Deze laatste afwijkingsmogelijkheid laat ruimte voor het opdragen van de berechting van strafbare feiten en het opleggen van de straf van vrijheidsbeneming door anderen dan de rechterlijke macht. Dat een dergelijke afwijkingsmogelijkheid ook bij terroristische dreiging en activiteit wenselijk is, is zichtbaar geworden in de Verenigde Staten naar aanleiding van de terroristische aanslagen van 11 september 2001. Daar is een aantal bijzondere gerechten in het leven geroepen die belast zijn met de berechting van mensen die mogelijk betrokken zijn geweest bij de beraming en/of uitvoering van terroristische misdrijven. In afwachting van deze berechting kunnen de betrokkenen preventief in hechtenis worden genomen. Ook in Nederland kan het wenselijk zijn om ten aanzien van mensen die verdacht worden van betrokkenheid bij (de voorbereiding van) terroristische activiteiten, een zelfstandig en gespecialiseerd systeem in het leven te roepen om te kunnen oordelen over hun detentie en berechting. Uiteraard dient een dergelijk systeem te voldoen aan de waarborgen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van artikel 6 EVRM, maar tegelijkertijd moet het zodanig zijn ingericht dat het snel, flexibel en slagvaardig kan opereren om terrorismeverdachten preventief te detineren en op den duur te berechten. Om een dergelijk systeem mogelijk te maken, vormt het in het leven roepen van een afwijkingsmogelijkheid van artikel 15 Grondwet voor het onderhavige wetsontwerp een

noodzakelijk complement op de bestaande afwijkingsmogelijkheid ten aanzien van artikel 113 Grondwet. Volgens het eerste lid van artikel 15 Grondwet kan immers alleen in voorafgaand bij of krachtens de wet bepaalde gevallen vrijheidsontneming plaatsvinden. Denkbaar is dat in urgente gevallen van terrorismedreiging of -bestrijding de tijd ontbreekt om te voorzien in een dergelijke wettelijke grondslag. Om de effectiviteit van het systeem niet te ondermijnen, moet het dan kunnen volstaan dat bij koninklijk besluit op korte termijn wordt voorzien in een tijdelijke grondslag. Daardoor kan in voorkomende gevallen worden vermeden dat gevaarlijke personen in vrijheid kunnen blijven opereren en hun voornemens kunnen verwezenlijken. Daarnaast houdt het huidige artikel 15, tweede lid, Grondwet in dat iemand die anders dan op rechterlijk bevel zijn vrijheid is ontnomen, bij de rechter kan verzoeken om zijn invrijheidstelling. Een dergelijke bepaling is moeilijk verenigbaar met het bestaan van een zelfstandig en gespecialiseerd systeem voor de berechting van terrorismeverdachten. Een dergelijk systeem zal inherent voldoende waarborgen inhouden voor een goede beoordeling van verzoeken om invrijheidstelling, zonder dat het nodig is de reguliere rechterlijke macht daarmee te belasten. Ook ten behoeve van deze bepaling is een afwijkingsmogelijkheid passend en gewenst.

Geen afwijkingsmogelijkheid is daarentegen nodig voor artikel 15, derde en vierde lid, Grondwet. Het derde lid laat door zijn formulering nu reeds voldoende ruimte voor een grondige voorbereiding van de berechting van terrorismeverdachten die met het oog daarop in hechtenis zijn genomen. In overeenstemming met de rechtspraak van het EHRM over de redelijke termijn bij artikel 5 EVRM, kan worden aangenomen dat in complexe zaken of zaken waarbij een groot algemeen belang speelt, de redelijke termijn een langere kan zijn dan in 'gewone' strafzaken. Ook artikel 15, vierde lid, Grondwet laat reeds voldoende ruimte voor noodzakelijke beperking van de grondrechten van terrorismeverdachten.

Vrijheid van onderwijs

De vrijheid van onderwijs is in Nederland van bijzondere waarde, zowel waar het gaat om de vrijheid van richting als waar het de vrijheid van inrichting betreft. Niettemin is gebleken dat scholen, en dan vooral scholen op bijzondere religieuze grondslag (zoals islamitische scholen en universiteiten), een belangrijke rol spelen bij het uitdragen van waarden en het stelselmatig beïnvloeden van de opvattingen van scholieren. Net als voor religieuze instellingen en verenigingen, geldt ook voor scholen dat er een zeker risico bestaat dat daarbij fundamentalistische opvattingen worden verkondigd, dat de jihad wordt verdedigd, dat geronseld of geworven wordt dan wel aanslagen beraamd worden, of dat terroristische daden worden vergoelijkt of verheerlijkt. Zeker wanneer sprake is van een acute terroristische dreiging, maar ook in de nasleep van terroristische activiteiten wanneer die onverhoopt plaatsvinden, is het daarom van groot belang dat de overheid zicht heeft op het soort opvattingen dat in het onderwijs wordt uitgedragen. Daarbij kan het wenselijk zijn dat bijvoorbeeld onaangekondigde inspectiebezoeken worden afgelegd, dat scholieren worden ondervraagd, dat een school wordt verplicht docenten te ontslaan, of dat via een undercoveragent wordt beoordeeld hoe in een school over een aanslag of situatie wordt gesproken. Daarnaast is het van belang dat vanuit de overheid dwingende aanwijzingen kunnen worden gegeven over de onderwerpen die wel en niet mogen worden besproken in het onderwijs, en over de manier waarop die bespreking inkleuring moet krijgen. In uiterste gevallen kan het bovendien nodig zijn om een school met onmiddellijke ingang al dan niet tijdelijk te sluiten. Om de bevoegde autoriteiten daarbij voldoende slagkracht te geven, is het wenselijk dat hen in voorkomende gevallen meer ruimte wordt gegeven dan momenteel mogelijk is binnen de grenzen van artikel 23, tweede, vijfde en zesde lid, Grondwet. Het is met het oog daarop dat dit wetsontwerp voorziet in de specifiek voorgestelde

afwijkingsmogelijkheid van deze leden bij toepassing van artikel 103a Grondwet.

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,
A.W. Heringa

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
P.M. van den Eijnden

De Minister van Veiligheid en Justitie,
J. H. Gerards

De Minister van Defensie a.i.,
P.M. van den Eijnden

De fracties belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, hebben de eer als volgt verslag uit te brengen van hun bevindingen.

Inhoudsopgave

	Blz.
1. Inleiding	1
2. Hoofdpijnen van het voorstel	6
3. Procedure	15
4. Bevoegdheden van decentrale overheden	24
5. Grondrechten	31
6. Afwijking van specifieke grondwettelijke grondrechtenbepalingen	39
7. Slotopmerkingen	58

1. Inleiding

De leden van de fractie van het **Bijbels Universitair Maatschappelijk Appèl** (Universiteit van Amsterdam, hierna: **BUMA-fractie**) hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het nader regelen van de uitzonderingstoestand om terroristische dreiging of activiteit ongedaan te maken (hierna: het wetsvoorstel). Dit wetsvoorstel heeft tot doel om snel en adequaat op te kunnen treden bij een terroristische dreiging of activiteit. Deze leden achten dit doel zeer nastrevenswaardig, maar hebben wel enkele vragen en zorgen.

De leden van de BUMA-fractie delen de zorg van de regering over de toenemende dreiging van terrorisme. Het aantal terroristische aanslagen is in 2015 en 2016 flink gestegen.¹ Binnen Europa betreft het in het bijzonder een toename van het aantal jihadistische aanslagen.² Voornoemde leden hebben de indruk dat het wetsvoorstel specifiek is ingegeven door en toegespitst op jihadistisch terrorisme. Is dit het geval?

Tot 1983 was de bevordering van veiligheid een in de Grondwet verankerde overheidstaak.³ Een geestverwant van de BUMA-fractie, voormalig CDA-fractievoorzitter Jaap de Hoop Scheffer, heeft in 2001 tevergeefs het voorstel gedaan om het sociale grondrecht op veiligheid weer op te

¹ Institute for Economics and Peace, 'Global Terrorism Index 2016', november 2016.

² European Police Office (Europol), 'European Union Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT) 2016', 20 juli 2016, p. 10 & 22.

³ Van 1815 tot 1840 stond het recht op bescherming van persoon en goederen in art. 4 Grondwet, van 1840 tot 1848 in art. 3 en vervolgens van 1848 tot 1983 wederom in art. 4 Grondwet.

nemen in de Nederlandse Grondwet.⁴ De leden van de BUMA-fractie beschouwen het verzekeren van de vrede en veiligheid als de primaire taak van de overheid, in lijn met de filosofie van Hobbes en Locke. Ook het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) legt staten de positieve verplichting tot bescherming van personen en goederen op.⁵ Dit betreft tevens de bescherming tegen terrorisme, zoals het Comité van Ministers van de Raad van Europa benadrukt.⁶ Tegenover deze positieve verplichting staat de plicht tot behoud van een overheidsvrije sfeer.⁷ Deze twee verantwoordelijkheden staan met elkaar in een precair evenwicht. In het geval van een noodsituatie, is het onvermijdelijk dat de vrijheid van burgers wordt ingeperkt. Terrorismen dient immers met harde hand bestreden te worden. Wel moet worden gewaakt voor misbruik van het noodrecht, aangezien de geschiedenis heeft uitgewezen dat het noodrecht allerm minst een ongevaarlijke doctrine is.⁸ Noodrecht kan onnodig lang gelden en zelfs tot regulier recht verworden.⁹ De enige manier om dit soort excessen te voorkomen, is door het inbouwen van een vangnet van waarborgen, zoals parlementaire en rechterlijke betrokkenheid.

Voornoemde leden kunnen zich vinden in de gedachte achter het wetsvoorstel, maar hebben tegelijkertijd twee fundamentele vragen. Ten eerste vragen zij of de invoering van artikel 103a Grondwet noodzakelijk is, gezien de uitgebreide mogelijkheden die het bestaande recht reeds biedt om een terroristische dreiging het hoofd te bieden. Ten tweede vragen zij waarom het voorgestelde grondwetsartikel niet voorziet in een uitwerking van noodmaatregelen, zoals artikel 103 Grondwet dat wel kent. De regering stelt voor alles bij koninklijk besluit (KB) te regelen in het geval van een terroristische dreiging of activiteit, waardoor parlementaire betrokkenheid zowel bij de bevoegdheidstoedeling, als bij de grondrechtenbeperkingen ontbreekt. Deze werkwijze acht de BUMA-fractie niet efficiënt.

De leden van de fractie van het **Democratisch Verbond Utrecht** (Universiteit Utrecht, hierna: **DVU-fractie**) hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden ondersteunen de doelstelling dat vanuit het fundament van de democratische rechtsstaat de vrijheid en veiligheid van mensen moet worden gewaarborgd. Tevens onderschrijven zij dat het daarvoor noodzakelijk is dat de Nederlandse overheid, samen met haar inwoners en Europese collega's, voldoende middelen tot haar beschikking heeft om terrorisme te bestrijden. Het doet de leden van de DVU-fractie goed te zien dat de regering dit voorstel indient, daar waar zij van oordeel is dat de middelen daartoe ontoereikend zijn. Tegelijk kijken deze leden met verscherpte aandacht naar het wetsvoorstel nu daarin de mogelijkheid om af te wijken van grondrechten wordt verruimd.

Dat terrorisme moet worden bestreden staat voor de leden van de DVU-fractie als een paal boven water. Dat daar voldoende en adequate instrumenten beschikbaar moeten zijn is ook evident.

⁴ Jaap de Hoop Scheffer, 'Recht op veiligheid is een grondrecht', NRC 27 februari 2001.

⁵ Deze vloeit voort uit art. 2 EVRM en art. 1 Eerste Protocol. Zie bijvoorbeeld EHRM 28 oktober 1998, 23452/94 (Osman/Verenigd Koninkrijk), §115-116; EHRM 30 november 2004, 48939/99, (Öneryildiz/Turkije), §71, 101, 134, 136.

⁶ Richtlijnen CM/Del/Dec(2002)804/4.3-APP3 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa (11 juli 2002), Guidelines on human rights and the fight against terrorism, art. 1.

⁷ Raad voor het openbaar bestuur, Tussen oorlog en vrede. Kader van een balans tussen vrijheidsrechten en veiligheid, Den Haag, oktober 2005, p. 7.

⁸ B. van der Sloot, 'Langs lijnen van gelijkheid: een jurisprudentieanalyse van artikel 15 EVRM', NTM|NJCM-Bull. 2012, afl. 2, p. 208.

⁹ S. Daniëls, 'Wees toch voorzichtig met die noodtoestand', Volkskrant 9 december 2015.

Deze leden vragen zich wel af op grond van welke gegevens de regering zich baseert bij de notie dat nieuwe instrumenten noodzakelijk zijn om een effectief weerwoord te kunnen bieden aan terrorisme. De leden van de DVU-fractie zijn niet bekend met huidige veiligheidskwesties waarbij niet voldoende adequaat kan worden opgetreden op grond van het huidige instrumentarium. Daarnaast hebben zij geen signalen vanuit de inlichtingen- en veiligheidsdiensten ontvangen dat het huidige instrumentarium niet voldoet. Voornoemde leden vragen de regering de noodzaak met nadere gegevens te onderbouwen en deze voor te leggen aan de Kamer.

De leden van de fractie van de **Gelderse Groenen** (Radboud Universiteit, hierna: **GG-fractie**) hebben met veel belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. De aanslagen in onder meer de Verenigde Staten, Frankrijk, Duitsland en België illustreren dat terrorisme een reëel gevaar vormt voor de democratische samenlevingen en rechtsstaten in het Westen. Deze leden hechten groot belang aan maatregelen die erop gericht zijn terroristische aanslagen te voorkomen en de voedingsbodem voor terrorisme weg te nemen. Onze democratische rechtsstaat wordt bedreigd door het hedendaags terrorisme. Daadkrachtig overheidsoptreden, mits binnen de grenzen van het recht, is noodzakelijk om terroristische activiteiten te voorkomen. Preventieve maatregelen zijn helaas niet altijd voldoende. Het land dient derhalve voorbereid te zijn op een terroristische aanslag. Weldoordachte crisisplannen beperken het gevaar dat het land in een dergelijk geval vervalt in een bestuurlijke chaos. De leden van de GG-fractie danken de regering dan ook voor het initiatief.

De leden van de GG-fractie delen de mening dat het wenselijk is om een regeling te treffen die terroristische activiteiten kan voorkomen en bestrijden in situaties van nood. Niettemin roept het voorstel vragen op. De belangrijkste voorwaarde van de leden van de GG-fractie is namelijk dat een beroep op de nationale veiligheid niet leidt tot een structurele en buitenproportionele schending van rechtsstatelijke beginselen. Op welke wijze tracht de regering dergelijke schendingen te voorkomen?

Het valt de leden van de GG-fractie op dat het voorstel is toegesneden op jihadistisch terrorisme. Deze leden hechten waarde aan de toekomstbestendigheid van de grondwetswijziging. Zij zouden daarom graag van de regering vernemen welke dreiging uitgaat van andersoortige terroristische organisaties en of ook deze dreiging een rol heeft gespeeld bij de totstandkoming van het wetsvoorstel.

De leden van de **fractie van de Vrije Liberale Unie** (Vrije Universiteit Amsterdam, hierna: **VLU-fractie**) hebben met instemming kennisgenomen van het wetsvoorstel. In een tijd waarin terrorisme de maatschappij in zijn greep houdt, is het van groot belang te komen tot middelen waarmee de voor deze leden essentiële waarden van individuele vrijheid en democratie beschermd kunnen worden. Gezien het fundamentele en bestendige karakter van de Grondwet lijkt het deze leden passend om verder te kijken dan de huidige dreiging van het jihadisme, waaraan de regering in haar memorie van toelichting met name lijkt te refereren. Benadrukt moet worden dat de voorgenomen grondwetswijziging erin voorziet dat er thans én in de toekomst passend, effectief en adequaat op terrorisme gereageerd kan worden, ongeacht in welk extremistisch gedachtegoed de gewelddadigheid geworteld is.

De leden van de VLU-fractie onderschrijven de strekking van het wetsvoorstel om te voorzien in de mogelijkheid flexibele maatregelen en gerichte acties in te zetten wanneer zulks noodzakelijk wordt geacht om een terroristische dreiging of activiteit ongedaan te maken. Met de regering zijn deze leden van mening dat de overheid lijf en goed van burgers moet beschermen en het recht op veiligheid en individuele vrijheid moet waarborgen. Terrorisme vormt een grote, actuele en reële bedreiging van de nationale veiligheid en vrijheden van burgers. Het stemt de leden van de VLU-fractie tevreden dat met het wetsvoorstel wordt aangesloten bij de realiteit waarin Nederland zich thans bevindt. De leden kunnen zich dan ook grotendeels in het wetsvoorstel vinden. Wel menen zij dat de door de regering gemaakte keuzes middels een artikelsgewijze toelichting nog nader gemotiveerd hadden kunnen worden. De leden van de VLU-fractie hebben dan ook nog enkele opmerkingen en vragen.

De leden van de fractie van de **Limburgse Vrijheidspartij** (Maastricht University, hierna: **LVP-fractie**) hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Deze leden erkennen de noodzaak voor een aanvullend flexibel instrumentarium waarmee hedendaagse terroristische dreigingen of activiteiten in geval van nood tijdig en effectief kunnen worden bestreden. In het licht van de toenemende dreiging van het moslimterrorisme is het essentieel dat de regering slagvaardig kan optreden om de vrijheid en veiligheid van de Nederlandse bevolking te kunnen waarborgen. De vrijheid van onze bevolking is een waarde die boven al het andere uitgaat en een bedreiging van deze vrijheid tast de Nederlandse samenleving in haar diepste fundament aan. Het behouden van deze vrijheid vereist investeringen in onze veiligheid, maar ook in wettelijke bevoegdheden. De leden van de LVP-fractie benadrukken dat veiligheid en vrijheid in deze niet los van elkaar kunnen worden gezien: een veilige samenleving is de basisvoorwaarde voor een vrije samenleving.

De leden van de LVP-fractie onderschrijven het uitgangspunt van de regering dat een uitbreiding van bevoegdheden gestalte dient te krijgen binnen een legitiem en met waarborgen omkleed wettelijk kader. Tegelijkertijd merken deze leden op dat dit niet ten koste mag gaan van de daadwerkelijke effectiviteit van het voorgestelde instrumentarium. Over het wetsvoorstel hebben de leden van de LVP-fractie nog een aantal vragen.

De leden van de LVP-fractie zijn verheugd met het wetsvoorstel. Het voor deze leden echter niet geheel duidelijk wat de regering voor ogen heeft wanneer zij in de memorie van toelichting spreekt over ‘situaties van nood’. Kan de regering een indicatie geven wanneer er sprake is van een dergelijke situatie? Erkent de regering hierbij ook nadrukkelijk het gevaar van moslimterrorisme en houdt zij hiermee rekening wanneer gesproken wordt van ‘terroristische dreiging en terroristische activiteiten’? Vanwege het veranderen van de aard van het terrorisme en de toenemende dreigingen is er behoefte aan meer precies toegesneden instrumenten, zo stelt de regering in de memorie van toelichting. Kan de regering aangeven wat zij bedoelt met ‘meer precies toegesneden instrumenten’? Kan de regering tevens aangeven hoe deze in de praktijk zullen worden ingezet, in welke situaties of onder welke omstandigheden? Kan de regering hier enkele voorbeelden van geven?

Voorts vragen de leden van de LVP-fractie welke maatregelen de regering voor ogen heeft om de ‘bescherming van lijf en goed’ te waarborgen? Om de vrijheid van de Nederlandse burger te beschermen tegen moslimterrorisme en andere onmenselijke gevaren lijkt het uitvoeren van

strengere grenscontroles in ‘situaties van nood’ onontbeerlijk. Is de regering dan ook bereid hiertoe over te gaan? Zo ja, is de regering dan bereid om het Verdrag van Schengen op te schorten?

De leden van de LVP-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de Nationale Coördinator Terrorismebestrijding, de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, de politie en andere organisaties dag en nacht werken om terroristische aanslagen in Nederland te voorkomen. Kan de regering aangeven of deze organisaties tezamen de noodsituatie bepalen? Zo ja, bestaat hier al een vast beoordelingskader voor en wordt dit naar aanleiding van het wetsvoorstel aangepast of wellicht gemaakt? De regering geeft aan dat het mogelijk moet worden om op een concrete plaats of bij een concreet evenement jegens een specifieke groep of persoon effectief in te grijpen, zowel preventief, proactief als repressief. Welke maatregelen heeft de regering voor ogen wanneer gesproken wordt van preventieve, proactieve en repressieve maatregelen? De regering geeft aan, door een nieuw derde lid aan artikel 124 Grondwet toe te voegen, dat het mogelijk moet worden bij terroristische dreiging of activiteit ‘medewerking te verlangen van de burgemeester dan wel de commissaris van de koning’. Wat heeft de regering voor ogen wanneer zij medewerking verlangt van een van deze organen?

De leden van de fractie van de **Socialistische Partij Erasmus Universiteit Rotterdam** (hierna: **SPEUR-fractie**) hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en danken de regering voor de uitleg in de memorie van toelichting hierbij. Deze leden willen vooropstellen dat zij het belang van adequate instrumenten om terroristische misdrijven te voorkomen onderschrijven. Tegelijkertijd is er een groot aantal punten dat bij deze leden vragen oproept, mede gezien de algemeenheden waarin de memorie soms blijft steken.

De leden van de fractie van het **Sociaal Verbond Leiden** (hierna: **SVL-fractie**) hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden staan kritisch tegenover dit voorstel. De leden van de SVL-fractie erkennen dat een zekere vrees te bespeuren valt die voortkomt uit terroristische aanslagen in onze buurlanden. Deze leden erkennen tevens dat er een positieve verplichting op de staat rust om de Nederlandse samenleving te beschermen tegen terrorisme. Zij betwijfelen echter of het staatsnoodrecht het juiste instrument is om terroristische dreiging het hoofd te bieden.¹⁰ De leden van de SVL-fractie hebben de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat en mensenrechten hoog in het vaandel staan. Het staatsnoodrecht geeft aanleiding tot inbreuk daarop en dient gereserveerd te blijven voor uitzonderlijke omstandigheden. Gelet op het duurzame karakter van terroristische dreiging dienen maatregelen daartegen zo veel mogelijk door normale wetgeving te worden beheerst. Voornoemde leden wensen hierbij met name te benadrukken dat de strijd tegen terrorisme nooit een rechtvaardiging mag vormen voor een buitenproportionele inbreuk op mensenrechten. In het kader van bovengenoemde opmerkingen hebben de leden van de SVL-fractie enkele knelpunten in het wetsvoorstel gesignaleerd. Deze leden hebben daarom enige opmerkingen en vragen.

De leden van de SVL-fractie merken op dat de regering stelt dat het huidige artikel 103 Grondwet verouderd is. Omdat het staatsnoodrecht onvoldoende flexibel is, zou het niet langer toereikend zijn voor de huidige dreiging van terrorisme, zo lezen zij in de memorie van toelichting. Deze leden merken op dat de huidige systematiek van de noodwetgeving juist is vormgegeven vanuit

¹⁰ ‘How Islamophobia Makes Us Less Safe’, ICCT, <https://icct.nl/publication/how-islamophobia-makes-us-less-safe/>, geraadpleegd op 10 februari 2017.

het idee van ‘flexibele crisisbeheersing’.¹¹ Artikel 103 van de Grondwet is uitgewerkt in de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden. Daarin wordt een onderscheid gemaakt tussen de beperkte noodtoestanden en de algemene noodtoestand. Hiermee corresponderen twee lijsten van buitengewone bevoegdheden – respectievelijk lijst A en lijst B. Slechts lijst B bevat buitengewone bevoegdheden waarmee van de Grondwet mag worden afgeweken. Bovendien biedt het huidige Nederlandse noodrecht de mogelijkheid tot separate toepassing van bepaalde noodbevoegdheden, zonder dat het uitroepen van een uitzonderingstoestand nodig is. Zo komen slechts die noodbevoegdheden ter beschikking te staan die geboden zijn door de situatie.¹² Kan de regering nader toelichten waarom zij de huidige staatsnoodwetgeving toch niet flexibel genoeg acht? En kan de regering specificeren hoe het voorstel van wet deze inflexibiliteit zou oplossen?

De leden van de fractie **Verbonden van Boven** (Rijksuniversiteit Groningen, hierna: **VvB-fractie**) wijzen erop dat vrijheid en veiligheid niet vanzelfsprekend zijn. Dit blijkt ook uit de internationale dreiging van terrorisme, die in de afgelopen tijd is toegenomen. Deze toenemende dreiging maakt dat een grotere inzet van mensen voor een vrije en veilige samenleving noodzakelijk is. In een samenleving zijn mensen namelijk gezamenlijk verantwoordelijk voor het optreden tegen bedreigingen van de vrijheid en de veiligheid. Ook de overheid heeft de plicht om zich in te zetten voor een vrije, veilige en barmhartige samenleving. Indien maatschappelijk gedragen waarden en principes in het gedrang komen als gevolg van geweld, is krachtig overheidsoptreden vereist. De overheid is er om een dienstbare samenleving te creëren en om ruimte te geven voor naastenliefde. De leden van de VvB-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Een krachtig optreden tegen terrorisme is immers wenselijk. Tegelijkertijd is het van groot belang dat alle rechtstatelijke principes worden gewaarborgd, waaronder grondrechten. Grondrechten vormen de sleutel tot een verbonden samenleving, waar iedereen tot zijn recht kan komen en naastenliefde bloeit. De leden hebben om die reden de behoefte om nader met de regering van gedachten te wisselen over het wetsvoorstel.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

Staatsnoodrecht in de Grondwet

De leden van de **BUMA-fractie** hebben zich verbaasd over de beschouwing van de regering aangaande het ongeschreven staatsnoodrecht. De regering beoogt met het wetsvoorstel meer waarborgen te verzekeren en tevens afwijking van de Grondwet mogelijk te maken. De waarborgen die de regering in artikel 103a Grondwet opneemt vormen echter een minimale uitbreiding ten opzichte van het ongeschreven staatsnoodrecht. Ook dan kan het parlement betrokken worden middels de ministeriële verantwoordelijkheid en de vertrouwensregel en is het niet uitgesloten dat noodmaatregelen bij KB worden geregeld. Lijkt het wetsvoorstel zodoende niet op een codificatie van het ongeschreven staatsnoodrecht in het geval van een terroristische dreiging of activiteit? Hoe komt de regering bovendien aan de opvatting dat bij ongeschreven staatsnoodrecht geen afwijking van de Grondwet mogelijk is?

¹¹ Kamerstukken II 1986/87, 20 028, 1-2, p.9 en 11.

¹² J.P. Loof (2016), ‘Noodtoestanden in het Nederlandse publiekrecht.’ In: Van Hagenborgh G, Verrijdt W, Loof J.P., Dierickx A., Voorde J. ten, Jocqué G., Hebly M, Lindenbergh S. (red.) *Preadviezen 2016*. (Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland). Den Haag: Boom Juridisch, p.111.

De leden van de **DVU-fractie** vragen wat de invoering van artikel 103a Grondwet betekent voor de volgorde van het inzetten van andere reeds beschikbare instrumenten die kunnen worden ingezet ter uitvoering van artikel 103 Grondwet, zoals de instrumenten die op grond van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden (Cwu) kunnen worden ingeroepen. Dient het inzetten van instrumenten op grond van het artikel 103a Grondwet pas te geschieden indien artikel 103 Grondwet niet de inzet van de noodzakelijke maatregelen mogelijk maakt, gelet op de eisen van subsidiariteit? Of zal bij een terroristische dreiging of activiteit direct gebruik kunnen worden gemaakt van het daartoe gespecialiseerde artikel 103a Grondwet?

In het verlengde van het voorgaande vragen de leden van de DVU-fractie welke visie de regering met artikel 103a Grondwet voor ogen heeft. Is het de bedoeling dat sneller gebruik wordt toegestaan van formeel noodrecht en heeft dat tot gevolg dat minder gebruik dient te worden gemaakt van (de zich verder uitbreidende) mogelijkheden die de reguliere wetgeving biedt teneinde terrorisme te voorkomen? Of is de regering van oordeel dat ook de wettelijke bevoegdheden dienen te worden uitgebreid en ingezet, waardoor er minder ruimte is om daarnaast gebruik te maken van het in artikel 103a Grondwet voorgestelde noodrecht? Als voorbeeld verwijzen de leden naar het wetsvoorstel Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 20.. dat op dit moment bij de Tweede Kamer in behandeling is.¹³ In dit voorstel worden de mogelijkheden om terrorisme tegen te gaan voor de Nederlandse veiligheidsdiensten uitgebreid, mede met het oog op waarborgen van de veiligheid. Voornoemde leden vragen een reactie van de regering.

Artikel 103a Grondwet verruimt het geschreven staatsnoodrecht, zo constateren de leden van de **GG-fractie**. Op die manier hoeft minder snel te worden teruggegrepen op het ongeschreven staatsnoodrecht. Zowel vanwege het rechtszekerheidsbeginsel als vanuit het legaliteitsbeginsel is dat wenselijk. Het uitgangspunt moet immers zijn dat het handelen van de overheid berust op een voorafgaande wettelijke bepaling. De leden van de GG-fractie menen daarom dat een artikel dat het staatsnoodrecht verder codificeert wenselijk is. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat artikel 103a Grondwet de burger meer procedurele waarborgen toekent dan wanneer de regering gebruik zou maken van het ongeschreven staatsnoodrecht. Op welke procedurele waarborgen doelt de regering? Ook merken de leden van de GG-fractie op dat artikel 15 Grondwet de rechtszekerheid voor de burger versterkt door een vrijheidsontneming aan strikte voorwaarden te onderwerpen en restricties te verbinden aan een bevel tot vrijheidsontneming. Nu de regering met artikel 103a Grondwet het noodzakelijk acht om van artikel 15 Grondwet af te wijken vragen deze leden of daarmee niet de rechtszekerheid voor de burger wordt ondermijnd.

De leden van de **VLU-fractie** onderschrijven de noodzaak van het in het leven roepen van een bijzondere uitzonderingstoestand gericht op het tegengaan van terroristische dreiging en activiteit. Een terroristische dreiging kenmerkt zich door de snelheid en wendbaarheid waarmee deze kan plaatsvinden. De wetgever heeft bij de totstandkoming van het kader voor de algemene noodtoestand, neergelegd in artikel 103 van de Grondwet, een dergelijke dreiging niet voorzien. Als instrument voor het tegengaan van een terroristische dreiging mist het huidige kader de flexibiliteit en snelheid die noodzakelijk is om tijdig en adequaat te kunnen optreden. Het ongeschreven staatsrecht kent de noodzakelijke flexibiliteit en snelheid wel, maar heeft als nadeel dat de toepassing ervan tot rechtsonzekerheid leidt. Het voorgestelde artikel 103a van de

¹³ *Kamerstukken II*, 2016/17, 34 588, nr. 2.

Grondwet is voldoende flexibel en komt daarnaast de rechtszekerheid ten goede, die juist ingeval van grondrecht beperkende maatregelen zo belangrijk is.

Het staatsnoodrecht, zo stellen de leden van de **SPEUR-fractie**, beoogt het voortbestaan van de staat en de veiligheid van burgers veilig te stellen. Deze leden vragen of het voorgestelde artikel 103a Grondwet nodig is om deze doelstellingen van het staatsnoodrecht te bereiken. Is er werkelijk behoefte aan een apart grondwetsartikel om terrorisme te bestrijden of biedt artikel 103 Grondwet voldoende mogelijkheden biedt om terrorisme snel, effectief en adequaat te bestrijden? Op grond van artikel 103 Grondwet en artikel 1 Coördinatiewet uitzonderingstoestanden kan een noodtoestand worden afgekondigd indien buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken. De leden van de SPEUR-fractie vragen waarom precisering van de buitengewone omstandigheden nodig is. Wat als buitengewone omstandigheid kan worden aangemerkt ligt aan het feitelijke, bestuurlijke oordeel dat de situatie niet met de normale bevoegdheden kan worden aangepakt. Daarom vragen voornoemde leden de regering nader toe te lichten waarom artikel 103 Grondwet in samenhang met de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden niet volstaat. Zij vragen bovendien hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de reeds bestaande systematiek van de Coördinatiewet en achterliggende regelgeving.

Voorts vragen de leden van de SPEUR-fractie de regering om uiteen te zetten op welke manier voor vergelijkbare kwesties oplossingen in het leven zijn geroepen en of dit goede oplossingen bleken te zijn. Deze leden zouden graag een specificatie zien van in ieder geval Frankrijk, België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk.

De leden van de SVL-fractie lezen in de memorie van toelichting dat het wetsvoorstel de kans op een beroep op ongeschreven staatsnoodrecht zo klein mogelijk maakt. Deze leden vrezen echter dat het wetsontwerp de mogelijkheid tot het invoeren van een noodtoestand krachtens het geschreven staatsnoodrecht zal vergroten. Door specifiek te noemen dat een noodtoestand kan worden ingeroepen bij terroristische activiteiten en dreiging, zonder dat duidelijk gespecificeerd wordt wat dat precies inhoudt, ontstaat het gevaar dat die bepaling wordt gebruikt voor gevallen waarvoor zij niet werd geschreven. De leden van de SVL-fractie merken op dat de ratio achter het huidige artikel 103 Grondwet was dat ‘in het stilzwijgen van de Grondwet, juist de waarborg zit dat niet onverantwoord beroep op staatsnood zal worden gedaan’.¹⁴ Kan de regering nader toelichten waarom het noodzakelijk is om ‘terroristische dreiging of activiteit’ zo specifiek te benoemen? En leiden dergelijke termen niet juist tot meer onzekerheid, in plaats van dat ze verduidelijking geven?

De leden van de SVL-fractie achten het positief dat de regering met het wetsontwerp beoogt dat een noodsituatie met enige (procedurele) waarborgen gepaard gaat – dit in tegenstelling tot het ongeschreven staatsnoodrecht. Echter, het wetsontwerp lijkt weinig van dergelijke waarborgen te bevatten. Voornoemde leden stellen vast dat in de memorie van toelichting is vermeld dat het nieuwe staatsnoodrechtelijke instrument de regering de bevoegdheid zou geven zelf te bepalen welke maatregelen noodzakelijk zijn om de terroristische dreiging ongedaan te maken. De leden van de SVL-fractie vragen in hoeverre een dergelijke open geformuleerde bevoegdheid voor de regering wel de waarborgen biedt die het ongeschreven staatsnoodrecht niet biedt. Deze leden

¹⁴ *Kamerstukken II 1978/1979, 15 681, 1-5.*

zijn van mening dat inhoudelijke en procedurele waarborgen veel explicieter geformuleerd dienen te worden. In ieder geval zou de parlementaire controle hierop groter moeten zijn.

De leden van de **VvB-fractie** constateren dat het wetsvoorstel tot doel heeft om terroristische dreiging of activiteit te voorkomen en in noodsituaties te bestrijden. Hiertoe stelt het wetsvoorstel een nieuw, snel en flexibel instrument voor, in aanvulling op het huidige wettelijke kader van het staatsnoodrecht. De leden van de VvB-fractie vragen in hoeverre en in welke specifieke situaties artikel 103 Grondwet onvoldoende mogelijkheden biedt om terrorisme te bestrijden. Wat maakt dat een noodsituatie als gevolg van terrorisme een buitengewoon karakter heeft waardoor artikel 103 Grondwet niet meer afdoende is en een meer flexibel artikel noodzakelijk is, in vergelijking met andere noodsituaties zoals oorlog of een watersnoodramp? In hoeverre zal artikel 103 Grondwet, een instrument dat overigens met meer waarborgen is omkleed, nog worden gebruikt zodra het nieuwe artikel 103a Grondwet beschikbaar is?

Terroristische dreiging of activiteit

Het wetsvoorstel spreekt over het ‘ongedaan maken’ van een terroristische dreiging of activiteit, zo lezen de leden van de **BUMA-fractie**. Kan de regering duidelijk maken wat zij daarmee precies bedoelt? Volgens artikel 103a Grondwet kan de noodtoestand worden afgekondigd in het geval van terroristische dreiging of activiteit. Sluit de regering voor de kwalificatie van dreiging aan bij het Dreigingsbeeld Terrorismen Nederland (DTN) dat de Nationale Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) hanteert? Sinds 2013 is het dreigingsniveau in Nederland substantieel, dit is het een na hoogste niveau.¹⁵ Het hoogste dreigingsniveau van het DTN, niveau vijf, kan worden afgekondigd voor een specifiek deel van Nederland en voor een beperkte tijd. De leden van de BUMA-fractie nemen aan dat de noodtoestand krachtens artikel 103a Grondwet ook voor een specifiek deel van Nederland kan worden afgekondigd, klopt dat? En omgekeerd; kan indien de dreiging zich in een specifiek deel van het land voordoet, de noodtoestand ook voor heel Nederland worden afgekondigd?

Voornoemde leden zien dat de regering de definitie van terrorisme hanteert zoals vastgesteld door de NCTV. Deze komt echter niet overeen met de definitie van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD). In de AIVD-definitie van terrorisme is het noodzakelijk dat er sprake is van op mensenlevens gericht geweld. Voor de NCTV is er ook sprake van terrorisme als er voldaan is aan ‘maatschappij-ontwrichtende zaakschade’, hetgeen de definitie van terrorisme verruimt. Waarom kiest de regering voor deze verruiming, zo vragen de leden van de BUMA-fractie. Neemt dit niet het risico met zich mee dat activistische praktijken makkelijker kunnen worden geschaard onder de term terrorisme?

De leden van de **DVU-fractie** begrijpen dat bij de definitie van terrorisme van dit wetsvoorstel wordt aangesloten bij de eerdere definitie van terrorisme die is gegeven in het kader van de taken van de Nationaal Coördinator terrorismebestrijding, alsmede dat ook misdrijven zoals weergegeven in artikel 83 van het Wetboek van Strafrecht (Sr.) onder dit wetsvoorstel vallen. Aangezien deze definities van “terrorisme” en een “terroristisch misdrijf” van elkaar verschillen omtrent het bestaan van een handelen uit ideologische motieven, vragen deze leden in hoeverre er sprake moet zijn van het handelen uit ideologische motieven om een dreiging of activiteit als

¹⁵ Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, ‘Dreigingsbeeld Terrorismen Nederland nr 43’, 14 november 2016.

terrorisme te kwalificeren op grond van artikel 103a Grondwet. Indien er sprake moet zijn van handelen uit ideologische motieven, in hoeverre kan vooraf of direct na het voltrekken van de terroristische activiteit worden vastgesteld dat er sprake is of was van een handelen uit ideologische motieven? En welke invloed dat heeft op het invoeren van artikel 103a Grondwet, zo vragen deze leden.

De leden van de DVU-fractie vragen zich daarnaast af of de regering heeft overwogen in hoeverre de huidige en toekomstige rechterlijke interpretatie van artikelen 83 Sr. en 83a Sr. invloed heeft voor de grondwettelijke omschrijving van de gevallen waarin artikel 103a Grondwet kan worden ingeroepen.

De leden van de **GG-fractie** constateren dat de regering een nieuw artikel 103a Grondwet nodig acht omdat het hedendaagse terrorisme veel verschilt van de noodsituaties die men voor ogen had bij het invoeren van artikel 103 Grondwet. Deze leden zijn dit met de regering eens, maar hebben nog wel enkele vragen over de argumentatie van de regering. De regering stelt dat artikel 103 Grondwet verouderd is: het werkt vooral bij klassieke noodtoestanden. Kan de regering dat uitleggen? Daarnaast vermeldt de memorie van toelichting dat Nederland ten tijde van het invoeren van artikel 103 Grondwet nog geen werkelijk probleem met terrorisme kende. De leden van de GG-fractie vragen zich af hoe die opmerking zich verhoudt tot de vele terroristische daden vanuit de Molukse gemeenschap rond de jaren zeventig.

De regering stelt voorts, zo lezen de leden van de GG-fractie, dat er voor de bestrijding van het hedendaags terrorisme een flexibel instrument moet komen. Artikel 103a Grondwet moet de mogelijkheid bieden om snel en adequaat te handelen. De leden van de GG-fractie stemmen hiermee in. De voorgestelde bevoegdheid komt toe aan de regering zelf. Vooraf is de wetgever niet betrokken bij de uitoefening van die bevoegdheid; hij kan de regering slechts achteraf controleren. Dit maakt dat de bevoegdheid snel inzetbaar is. De leden van de GG-fractie wijzen er echter op dat ook het geldend recht de mogelijkheid biedt in zulke gevallen snel in te grijpen. Zo bepaalt artikel 103 Grondwet dat (in door de wet omschreven gevallen) de regering een uitzonderingstoestand kan afkondigen. De leden van de GG-fractie vragen zich om die reden af waarom die bevoegdheid niet afdoende is voor snel en adequaat handelen.

De regering geeft aan dat zij geen uitputtende omschrijving van terrorisme kan geven. De leden van de GG-fractie hebben daarvoor begrip. Toch bestaan bij deze leden zorgen dat het ontbreken van een definitie tot machtsmisbruik kan leiden. In Frankrijk kent de wet evenmin een definitie van terrorisme en ook hier bestaat risico op machtsmisbruik. Verschillende instanties, zoals *Amnesty International*, de mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa en vijf Speciale Rapporteurs van de Verenigde Naties, hebben kritiek geuit over (mogelijke) schendingen van mensenrechten in Frankrijk.¹⁶ Voornoemde leden zouden graag horen op welke wijze zij machtsmisbruik wil tegengaan om situaties zoals in Frankrijk te voorkomen.

¹⁶ Amnesty International: <https://www.amnesty.org/en/documents/eur21/3364/2016/en/?refresh>; Raad van Europa: http://www.lemonde.fr/idees/article/2016/02/03/luttons-contre-le-terrorisme-dans-le-respect-du-droit_4858281_3232.html; Verenigde Naties: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16966&LangID=E>.

De leden van de GG-fractie wijzen er voorts op dat sinds 1 februari 2007 de Wetboeken van Strafrecht en Strafvordering verruimd zijn in het kader van terrorismebestrijding. Politie en justitie kunnen als gevolg hiervan in een vroeg stadium optreden om terroristische aanslagen te voorkomen. Zie de artikelen 126zd, 126ze, 126zf, 126zg en 126zr van het Wetboek van Strafvordering. Zo geeft artikel 126zd Sv de bevoegdheid om een persoon stelselmatig te observeren, stelselmatig informatie over deze persoon in te winnen en een besloten plaats te betreden zonder toestemming. De bevoegdheden die volgen uit deze artikelen kunnen worden aangewend indien sprake is van ‘aanwijzingen’ van een terroristisch misdrijf. De leden van de GG-fractie constateren dat deze bevoegdheden laagdrempelig kunnen worden ingezet, waardoor snel en flexibel ingrijpen in geval van dreiging van terrorisme nu reeds mogelijk is. Wat is de verhouding tussen het toepassingsbereik van artikel 103a Grondwet in het kader van de opsporing van terroristische dreiging enerzijds en hetgeen in het Wetboek van Strafvordering geregeld is omtrent deze opsporing anderzijds, zo vragen zij de regering. Is artikel 103a Grondwet wel nodig, gelet op de (relatief nieuwe) mogelijkheden van de Wetboeken van Strafrecht en Strafvordering?

De leden van de **VLU-fractie** kunnen zich vinden in de keuze voor het criterium van *terroristische dreiging of activiteit*. Gezien de veelheid aan mogelijke vormen van toekomstige terroristische activiteiten die daarenboven op voorhand niet altijd voorzienbaar zijn, zien deze leden toegevoegde waarde in een brede omschrijving daar dit voldoende flexibiliteit biedt. Daarnaast geeft de regering aan dat voor de invulling van deze term aansluiting kan worden gezocht bij de algemeen aanvaarde definitie van terrorisme. De leden van de VLU-fractie onderschrijven de wenselijkheid van consistentie en uniformiteit. Het objectieve Nederlandse recht biedt voldoende aanknopingspunten om invulling te geven aan de gekozen aanduiding. Daardoor is naar het oordeel van deze leden reeds voldoende duidelijk afgebakend wanneer van een terroristische dreiging of activiteit sprake is en het voorgestelde artikel 103a van de Grondwet kan worden ingeroepen.

De leden van de **LVP-fractie** lezen dat in de memorie van toelichting wordt gesproken over een terroristische dreiging of activiteit. Om te bepalen wanneer hier sprake van is wordt normaliter gebruik gemaakt van het Alerteringssysteem Terrorismebestrijding (ATb). Waarom wordt dit systeem niet besproken in het wetsvoorstel? Dit systeem is speciaal in het leven geroepen als waarschuwingssysteem dat de overheid informeert over een (dreigende) terroristische aanslag.¹⁷ Op welke manier wordt er informatie verschaft door de regering indien er een ‘terroristische dreiging’ is? En wat zijn de vereisten om te kunnen spreken van een dergelijke ‘dreiging’, zo vragen deze leden.

In het licht van de voorgaande vraag, zijn de leden van de LVP-fractie benieuwd naar de exacte reikwijdte van de begrippen ‘terroristische dreiging of activiteit’. De regering schrijft dat ook de voorbereidingshandelingen vallen binnen de reikwijdte van het voorgestelde instrument, ook al staan de voorbereidingshandelingen niet expliciet vermeld in artikel 103a Grondwet. Deelt de regering de mening dat wanneer gesproken wordt van ‘terroristische dreiging of activiteit’, aansluiting moet worden gezocht bij het ruime opsporingsbegrip als bedoeld in artikel 132a Wetboek van Strafvordering? Dit zou betekenen dat opsporing niet meer gebonden is aan de materiële eis van verdenking zoals beschreven in artikel 27 Wetboek van Strafvordering. Op deze manier kan het beraamen van terroristische activiteiten in een vroeg stadium worden gesignaleerd

¹⁷ <https://www.nctv.nl/organisatie/ct/atb/index.aspx>.

en kunnen aanwijzingen hiertoe (geruchten, inlichtingen of een anonieme tip) adequaat worden aangepakt.

Voor de leden van de LVP-fractie is het aldus niet duidelijk welke koers de regering wil varen. Indien de regering het gebruik van het ruimere opsporingsbegrip onderstreept, dan staan de leden van de LVP-fractie achter dit standpunt. Zo kan de regering tijdig ingrijpen en aanslagen zoals in Brussel, Berlijn en Parijs voorkomen

De regering stelt dat het niet mogelijk is om af te wijken van de Grondwet op grond van het ongeschreven staatsnoodrecht. De leden van de LVP-fractie zijn het niet eens met deze stelling. In het bijzonder wordt er gewezen op het arrest Weduwe Harmsen.¹⁸ Het ongeschreven staatsnoodrecht is geen recht dat strijdig is of afwijkt van het geschreven staatsnoodrecht, derhalve kan het op precies dezelfde gelding aanspraak maken.¹⁹ Kan de regering uitleggen, in het licht van de geldende jurisprudentie, hoe zij tot de stelling komt dat er geen afwijking van de Grondwet mogelijk is op grond van het ongeschreven staatsnoodrecht?

Volgens de leden van de **SPEUR-fractie** geeft de memorie van toelichting geen adequate omschrijving van hetgeen onder terroristische dreiging of activiteit kan worden geschaard. Bij het overwegen van de noodzaak van het gebruik van het voorziene instrument en de invulling van eventueel te treffen maatregelen wordt in de memorie van toelichting wel aansluiting gezocht bij de volgens de regering ‘algemeen aanvaarde’ definitie van terrorisme door de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) en het Kaderbesluit terrorismebestrijding 2002. Volgens deze leden kan de definitie van de NCTV niet als uitgangspunt worden gebruikt, omdat zij betwijfelen of het een algemeen aanvaarde definitie is en deze definitie nergens in wetgeving is vastgelegd. In de definitie van terrorisme, zoals opgenomen in het Kaderbesluit 2002 stond het ‘terroristisch oogmerk’ als kern voor de aanwijzing van terroristische misdrijven centraal. Deze definitie is verouderd, omdat er inmiddels nieuwe EU-wetgeving omtrent terrorisme is ingevoerd. De leden van de SPEUR-fractie benadrukken het belang van een nauwkeurig vastgelegde definitie van terrorisme en terroristische misdrijven en verzoeken de regering om een dergelijke definitie te geven.

Volgens de leden van de SPEUR-fractie valt de memorie van toelichting te veel terug op oudere Europese wetgeving en worden de nieuwste ontwikkelingen over het hoofd gezien. In het wetsvoorstel lijkt geen rekening te zijn gehouden met de Aanpassing van het EU-Kaderbesluit terrorismebestrijding uit 2008, geïmplementeerd in 2009 middels de Wet strafbaarstelling trainingskampen (Stb. 2009, 245) en het voorstel voor een nieuwe EU-richtlijn (nr. 6655/16) terrorismebestrijding. Waarom wordt slechts oudere wetgeving genoemd? Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat Nederland op veel punten Europese en Internationale wetgeving voor is geweest op het gebied van strafbaarstellingen. De leden van de SPEUR-fractie vragen de regering waarom Nederland maar voor de troepen uit blijft lopen en opnieuw uitgebreide terrorisme-wetgeving invoert, zonder dat dit in Europees verband wordt verlangd?

¹⁸ HR 14 maart 1952, NJ 1952, 195 (*Weduwe Harmsen*); S. Daniels, ‘Commentaar op artikel 103 van de Grondwet’, in: E.M.H. Hirsch Ballin & G. Leenknecht (red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*, webeditie 2016 (www.nederlandrechtsstaat.nl), p. 9.

¹⁹ Zie hiervoor: Deel I: *Afwijking van het normale rechtsstelsel vanwege buitengewone omstandigheden, theoretisch, historisch en algemeen volkenrechtelijk perspectief*, J.P. Loof 2005, p. 86.

Een groeiend probleem zijn solistische aanslagplegers die besluiten om onder de vlag van een terroristische organisatie een aanslag te plegen. Zij zijn onvoorspelbaar en moeilijk traceerbaar. De leden van de SPEUR-fractie willen weten in hoeverre dit wetsvoorstel voorziet in een oplossing voor dit type aanslagplegers. Biedt het wetsvoorstel voor dit type aanslagplegers niet slechts schijnzekerheid en komt het voorstel dus neer op symboolwetgeving?

De leden van de SPEUR-fractie missen in de memorie van toelichting aansluiting bij de bestaande dreigingsniveaus die Nederland kent. Vanaf welk dreigingsniveau kan artikel 103a volgens de regering worden toegepast? Deze leden zien ook graag meer uitleg over het verband van het wetsvoorstel met de bestaande dreigingsniveaus.

De leden van de SPEUR-fractie beklemtonen het belang van het inperken van risico's en het anticiperen op onvoorzienbare omstandigheden, maar vragen zich tegelijkertijd af in hoeverre daarbij de grondrechten van burgers mogen worden ingeperkt. Met verstrekkende bevoegdheden die via artikel 103a worden verleend, wordt niet alleen mogelijke terroristen de pas afgesneden, maar worden ook onschuldige burgers in hun vrijheden beperkt. Hoe wil de regering dit nadelige gevolg voor de vrijheden van burgers binnen de perken houden? De leden van de SPEUR-fractie vragen zich af of de terroristen via dit voorstel niet juist indirect de maatschappelijke ontwrichting veroorzaken die zij willen.

In het verlengde van het voorgaande benadrukken de leden van de SPEUR-fractie dat gewaakt moet worden voor de zogenoemde olievlekwerking. Door ten aanzien van terroristische misdrijven een nieuw artikel 103a toe te staan, bestaat het gevaar dat de term 'terroristische dreiging of activiteit' steeds verder zal worden opgerekt. Dit zal negatieve effecten op de strafrechtspleging hebben. In onderzoeken uit 2010 is om deze reden bepleit om terrorismewetgeving juist uit het strafrecht te halen.²⁰ Deze onderzoeken leidden tot de afwijzing van een Wetsvoorstel omtrent bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid door de Eerste Kamer in juni 2011. De leden van de SPEUR-fractie vragen hoe de olievlekwerking bij het wetsvoorstel tegengegaan kan worden.

De leden van de SPEUR-fractie merken op dat binnen het strafrecht onderscheid moet worden gemaakt tussen het moment waarop het terroristische misdrijf is gepleegd, en de voorbereiding van een terroristisch misdrijf. Kan de regering uiteenzetten waarom de artikelen 46, 134a, 140a, 205 en 421 van het Wetboek van Strafrecht geen adequate bescherming zouden bieden voor de vervolging en (eventuele) bestraffing van terroristische misdrijven.

De leden van de **SVL-fractie** zijn kritisch over de mogelijkheid het staatsnoodrecht in te roepen in geval van terroristische dreiging. Het staatsnoodrecht is bedoeld voor uitzonderlijke omstandigheden en het is de vraag in hoeverre een dreiging van terrorisme voldoende uitzonderlijk is. Volgens staatsrechtsgeleerde Jan-Peter Loof is een cruciaal kenmerk van het

²⁰ Rapport Evaluatie antiterrorismemaatregelen, 'Antiterrorismemaatregelen in Nederland in het eerste decennium van de 21e eeuw. Over totstandkoming, toepassing, beoordeling en aanpassing van antiterrorismemaatregelen in Nederland 2001-2010, Den Haag: Rijksoverheid (Kamerstukken II 2010/11, 29754, nr. 199).

staatsnoodrecht de tijdelijkheid ervan.²¹ De leden van de SVL-fractie zijn van mening dat dit wetsvoorstel op gespannen voet staat met dit tijdelijke karakter van het staatsnoodrecht. Indien aanvaard wordt dat de dreiging van terrorisme aanleiding geeft tot een noodtoestand, bestaat het gevaar dat de noodtoestand niet langer de uitzondering is, maar regel wordt. Dreigingen kunnen immers jarenlang actueel zijn en het noodrecht kan zodoende voor een langere periode van kracht zijn. Zo is de noodtoestand in Frankrijk, die naar aanleiding van de aanslagen in Parijs in november 2015 is ingeroepen, na vijf verlengingen inmiddels al 16 maanden van kracht, en de laatste verlenging loopt tot in ieder geval 15 juli 2017.²² Het wetsvoorstel creëert eenzelfde gevaar voor Nederland. Het dreigingsniveau in Nederland is immers volgens de Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid al sinds 2013 ‘substantieel’.²³ Terroristische aanslagen vinden zonder waarschuwing plaats. De leden van de SVL-fractie zijn dan ook van mening dat het onduidelijk is wanneer ‘dreiging’ als buitengewone omstandigheid begint en eindigt. Deze leden vernemen graag of de regering de mening deelt dat dit wetsvoorstel het tijdelijke karakter van het staatsnoodrecht ontbeert. En als dat zo is, kan de regering dan nog volhouden dat het staatsnoodrecht een passend instrument is ter bestrijding van terroristische activiteiten en dreigingen? Bovendien blijkt uit de literatuur dat een noodtoestand vaak leidt tot blijvende veranderingen in de staatsstructuur.²⁴ Zo werd in zowel de Verenigde Staten als in het Verenigd Koninkrijk na 11 september 2001 de noodtoestand uitgeroepen. De noodwetgeving die daaruit voortvloeide is tot op de dag van vandaag van kracht.²⁵ Dit ondersteunt het standpunt van de leden van de SVL-fractie dat pas in het uiterste geval moet worden gegrepen naar het staatsnoodrechtelijke instrument, aangezien de significante gevolgen daarvan structureel kunnen zijn.

De leden van de SVL-fractie vinden het opmerkelijk dat de regering in de memorie van toelichting vaststelt dat ook misdrijven ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf (art. 83b Wetboek van Strafrecht) binnen de reikwijdte van het wetsontwerp vallen. Deze leden zijn van mening dat dergelijke misdrijven onder de normale strafwetgeving aangepakt moeten worden. In 2006 zijn het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering nog aangepast ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven. Zo is sindsdien de aanwijzing van een terroristisch misdrijf al voldoende om bepaalde bijzondere opsporingsbevoegdheden toe te mogen passen, zoals stelselmatige observatie en een telefoontap (art. 126zd en art. 126ze Wetboek van Strafvordering). Een concrete verdenking is daarvoor niet meer nodig.²⁶ De leden van de SVL-fractie stellen vast dat de normale strafwetgeving al een aanzienlijke preventieve functie vervult.

²¹ Zie J.P. Loof, ‘Opschorting van vedragsverplichtingen in het algemene volksrecht’, in: Loof J.P. (red.), *Mensenrechten en staatsveiligheid: verenigbare grootheden?: Opschorting en beperking van mensenrechtenbescherming*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005, p.113-173; G. Molier, ‘The State of exception and Necessity under International Law’, in: A. Ellian & G. Molier (red.), *The State of Exception and Militant Democracy in a Time of Terror*, Dordrecht: Republic of Letters Publishing 2012, p.145-185.

²² ‘Noodtoestand Frankrijk verlengd tot na een dag na 14 juli’, NOS, 14 december 2016.

²³ ‘Actueel dreigingsniveau: substantieel’, NCTV, <https://www.nctv.nl/organisatie/ct/dtn/actueeldreigingsniveau/index.aspx>, geraadpleegd op 10 februari 2017.

²⁴ C.L. Rossiter, *Constitutional Dictatorship – Crisis Government in the Modern Democracies*, Princeton: Princeton Univ. Press 1948, p.13.

²⁵ S. Daniëls, ‘Wees toch voorzichtig met die noodtoestand’, *De Volkskrant*, 9 december 2015.

²⁶ *Kamerstukken II 2004-2005*, 30 164 nr.3, p.9.

Zij zien daarom niet in waarom voorbereidingsmisdrijven onder het staatsnoodrechtsregime zouden moeten komen te vallen. Waarom zijn de bevoegdheden die bestaan onder de huidige normale wetgeving niet voldoende? De leden van de SVL-fractie benadrukken bovendien dat deze vraag ook relevant is voor de rest van het voorstel. Kan de regering voorbeelden noemen waaruit blijkt dat de huidige wetgeving niet volstaat en dat de uitbreidingen onder artikel 103a Grondwet noodzakelijk zijn?

De leden van de **VvB-fractie** zien dat in het nieuwe artikel 103a, eerste lid, Grondwet wordt gesproken over een ‘terroristische dreiging of activiteit’. Uit de memorie van toelichting blijkt dat hierbij wordt aangesloten bij de definitie van het begrip terrorisme, zoals dat ook in het kader van de taken van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) wordt gehanteerd. Ondanks deze definitie blijft het begrip terrorisme, en dus ook een terroristische dreiging of activiteit, voor meerdere interpretaties vatbaar. Aan welke criteria moet er nu precies worden voldaan om te kunnen spreken van een terroristische dreiging of activiteit? Wie stelt deze criteria vast? Wat is het verschil tussen een terroristische dreiging en een terroristische activiteit?

De leden van de VvB-fractie merken voorts op dat er ook andere begrippen worden gehanteerd die op verschillende wijzen kunnen worden geïnterpreteerd, zoals het begrip noodzakelijke maatregelen. Deze leden vragen zich af in hoeverre de mogelijkheid bestaat dat de maatregelen onnodig lang worden afgekondigd, waardoor inwoners niet ten volle van hun vrijheden kunnen genieten. Wat verstaat de regering precies onder ‘noodzakelijk’? Welke criteria hanteert de regering om te bepalen of iets noodzakelijk is? Dezelfde vragen hebben de leden ten aanzien van het begrip ongedaan maken. Wat verstaat de regering precies onder ‘ongedaan maken’? Welke criteria hanteert de regering om te bepalen of iets daadwerkelijk ongedaan is gemaakt?

In het verlengde van bovenstaande merken de leden van de VvB-fractie op dat er in het nieuwe artikel 103a, tweede lid, Grondwet een kan-bepaling is opgenomen, die nu ook in artikel 103, tweede lid, Grondwet staat. Hiermee verkrijgt de regering beleidsvrijheid, waarbij zij moet afwegen in welke gevallen zij afwijkt van grondwetsbepalingen. Op welke wijze gaat de regering bij het nieuwe artikel 103a, tweede lid, Grondwet de afweging maken om al dan niet van grondwetsbepalingen af te wijken? Wie zullen bij die afweging worden betrokken?

3. Procedure

De leden van de **BUMA-fractie** stellen allereerst vast dat in de wetgeving die gebaseerd is op artikel 103 Grondwet voor toepassing van noodwetgeving sprake moet zijn van een bijzondere omstandigheid. Dit betekent dat een vitaal belang wordt bedreigd en dat de reguliere bevoegdheden niet toereikend zijn om deze bedreiging af te wenden. Het staat hiermee los van een feitelijke noodsituatie. Een dergelijke juridische kwalificatie lezen de leden van de BUMA-fractie niet in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting. Moet in het geval van een terroristische dreiging of activiteit ook sprake zijn van een soortgelijke bijzondere omstandigheid?

De leden van de BUMA-fractie constateren dat in het voorstel niet wordt verwezen naar nadere regelgeving. Zij nemen aan dat het KB, zoals bedoeld in artikel 103a Grondwet, zowel de afkondiging van de noodtoestand als de noodzakelijke maatregelen die getroffen moeten worden

bevat om de noodsituatie ongedaan te maken. Hoe ziet de regering het uitwerken van de maatregelen voor zich als een noodsituatie zich aandient?

De leden van de BUMA-fractie brengen een fundamentele vraag in herinnering: verdient het geen aanbeveling aan te sluiten bij een systeem zoals artikel 103 Grondwet dat kent? In dit systeem vormt de Coördinatiewet een uitwerking van artikel 103 Grondwet. Op grond van artikel 1, eerste lid, Coördinatiewet kan bij KB een beperkte of een algemene noodtoestand worden afgekondigd, die beide gekoppeld zijn aan een aparte lijst met bevoegdheden. Ingevolge respectievelijk artikel 7, eerste lid, en artikel 8, eerste lid, Coördinatiewet dient daaropvolgend bij KB te worden bepaald welke bepalingen van de betreffende lijst in werking worden gesteld. Aangezien deze wet- en regelgeving al paraat ligt kan deze snel worden ingeroepen voor een adequate reactie op de noodsituatie. De leden van de BUMA-fractie vragen zich af of het ontbreken van een uitwerking van noodzakelijke maatregelen niet de snelle inzetbaarheid van het instrument doet afnemen, aangezien alle maatregelen dan ad hoc moeten worden uitgedacht. Tot slot vragen deze leden zich af of de noodtoestanden op grond van artikel 103 en 103a Grondwet tegelijkertijd van kracht kunnen zijn en hoe deze noodtoestanden zich tot elkaar verhouden?

De regering somt in de memorie van toelichting waarborgen op, waaronder de benodigde advisering door de Raad van State, zo lezen de leden van de BUMA-fractie. Het wetsvoorstel hanteert het KB als instrument, waarvoor op grond van artikel 73, eerste lid, Grondwet juncto artikel 17 Wet op de Raad van State geen verplichte advisering vereist is. Hoe komt de regering tot de aanname dat advisering wel benodigd is?

Verder stellen de leden van de BUMA-fractie vast dat de regering een volgende belangrijke waarborg ziet in de collectieve besluitvorming in de ministerraad. Deze leden nemen aan dat de regering van mening is dat het uitroepen van een noodtoestand een zaak van algemeen regeringsbeleid betreft, zoals de afkondiging in het verleden ook bestempeld is.²⁷ Het wordt echter niet als zodanig in het Reglement van orde voor de ministerraad genoemd. Is het niet beter om dit te codificeren, zo vragen zij de regering.

Evenzeer vragen de leden van de BUMA-fractie zich af of een constructie naar analogie van Nederlandse wetsbepalingen en het Franse noodrecht niet een betere balans biedt tussen parlementaire betrokkenheid en een flexibel en snel inzetbaar instrument. De Gemeentewet kent een dergelijke balans op lokaal niveau. Op grond van artikel 176 Gemeentewet is de burgemeester verplicht de raad zo spoedig mogelijk te informeren over het instellen van de noodtoestand (lid 2) en moet de afkondiging van de noodtoestand door de raad worden bekrachtigd (lid 3). In Frankrijk kent men een termijn van twaalf dagen na afkondiging van de noodtoestand, waarna de noodtoestand door het parlement dient te worden bekrachtigd, anders komt deze te vervallen.²⁸ Hoewel er kritiek is op de noodtoestand in Frankrijk over de ongelimiteerde verlengingen, kennen deze wel een grote democratische legitimiteit door de bekrachtiging van het parlement. Wil de regering een soortgelijke betrokkenheid voor de volksvertegenwoordiging in dit wetsvoorstel overwegen, zo vragen voornoemde leden.

²⁷ *Kamerstukken II* 1993/94, 23790, 3, p. 10.

²⁸ Artikel 2 Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

Voorts kan een mededelingsplicht de parlementaire betrokkenheid versterken. Een dergelijke plicht aan de Staten-Generaal ontbreekt nu in tegenstelling tot de huidige regeling van artikel 2 Coördinatiewet. Hoe staat de regering hiertegenover, zo vragen de leden van de BUMA-fractie. De inlichtingenplicht, zoals in het Franse recht,²⁹ gaat verder dan de mededelingsplicht. Het parlement wordt hierbij actief ingelicht door de regering en draagt daarmee een grotere verantwoordelijkheid voor de besluitvorming. Met het oog op de snelheid kunnen de inlichtingen ook gelijk aan de Verenigde Vergadering worden voorgelegd. Hoe staat de regering tegenover het invoeren van een dergelijke inlichtingenplicht?

Het derde lid van artikel 103 Grondwet geeft de Staten-Generaal de mogelijkheid om te beslissen over de voortduring van de uitzonderingstoestand. Om deze te beëindigen dient volgens artikel 103a Grondwet in afwijking van artikel 103 Grondwet een meerderheid van het aantal zitting hebbende leden hiertoe te besluiten. Hiermee wordt het beslissen over de voortduring van de noodtoestand door het parlement bemoeilijkt. Als reden hiervoor voert de regering 'de potentieel vergaande consequenties' aan. De leden de BUMA-fractie vragen waarom de regering meent dat de potentiële consequenties meer vergaand zijn onder de noodtoestand van artikel 103a Grondwet, zodat zij een verzwaarde eis wenselijk acht?

De leden van de BUMA-fractie lezen dat de regering als verdere waarborg de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten noemt waarin vertrouwelijke informatie besproken wordt. Dit is een Tweede Kamercommissie, terwijl over opheffing van de noodtoestand wordt besloten in Verenigde Vergadering. Kan de regering toelichten hoe zij dit in de praktijk voor zich ziet? Dient er in dat geval niet een commissie te komen met de fractievoorzitters der beide Kamers?

De leden van de BUMA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de Staten-Generaal op grond van artikel 103a, derde lid, Grondwet de mogelijkheid hebben om het KB te doen laten intrekken en daarbij kunnen vereisen dat de rechtsgevolgen worden ongedaan gemaakt of gerepareerd. Volgens de wettekst kunnen zij slechts besluiten tot beëindiging van de rechtsgevolgen van een KB. Betreft dit een ogenschijnlijk gebrek in de wettekst? Voorts wordt aangegeven dat het ongedaan maken of repareren van rechtsgevolgen gepaard kan gaan met financiële compensatie. Voor wie is deze regeling bedoeld en welke vorm wil de regering hanteren om de nadeelcompensatie te regelen?

Daarnaast wordt op gemeentelijk niveau het uitroepen van de noodtoestand marginaal getoetst, zo lezen de leden van de BUMA-fractie, terwijl maatregelen binnen deze noodtoestand (afhankelijk van het soort maatregel) vol of marginaal worden getoetst.³⁰ Meent de regering dat een dergelijk onderscheid ook moet worden gemaakt bij KB's genomen op grond van artikel 103a Grondwet? Deelt de regering de mening dat volle rechterlijke toetsing als een additionele waarborg kan dienen, temeer omdat de voorziene parlementaire betrokkenheid bij het bepalen van de noodmaatregelen gering is? Verder menen de leden van de BUMA-fractie dat de waarborgen niet zo talrijk zijn als de regering doet overkomen in de memorie van toelichting. Zien deze leden waarborgen over het hoofd?

²⁹ Artikel 4-1 Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

³⁰ A.H. Dölle & D.J. Elzinga, Handboek van het Nederlands gemeenterecht, Deventer: Kluwer 2004, p. 423-424.

De leden van de **DVU-fractie** achten het opvallend dat de regering stelt dat het vanwege de vereiste spoed bij een terroristische aanval niet mogelijk is om de Staten-Generaal te laten instemmen met het instellen van de noodtoestand. Deze leden vragen zich af of dit daadwerkelijk niet mogelijk zal zijn. De regering ziet namelijk wel nog ruimte om de Raad van State een spoedadvies te laten opstellen. Aangezien het opstellen van een spoedadvies ook de nodige tijd in beslag zal nemen, zien zij niet in waarom in diezelfde tijd niet ook het parlement bij de overweging om een noodtoestand in te stellen betrokken kan worden. Gezien de vergaande gevolgen van het uitroepen van de noodtoestand zou naar de mening van de leden van de DVU-fractie bekrachtiging van de noodtoestand door het parlement in de rede liggen. Dit houdt in dat de volksvertegenwoordiging niet alleen betrokken wordt bij het stopzetten van de noodtoestand, maar ook moet besluiten tot bekrachtiging van de noodtoestand. Op deze manier zal het besluit tot het instellen van de noodtoestand democratisch gelegitimeerd zijn. In dit verband wijzen de leden van de DVU-fractie erop dat een advies van de Raad van State, hoe waardevol ook, niet de democratische legitimiteit kan bieden die het betrekken van de volksvertegenwoordiging bij een besluit tot het instellen van de noodtoestand wel kan bieden. Gezien de vereiste spoed zal dit besluit wat deze leden betreft ook slechts door de direct gekozen volksvertegenwoordigers in de Tweede Kamer genomen kunnen worden. Zij vragen dan ook om een reactie wat betreft de suggestie om de noodtoestand door het parlement te laten bekrachtigen.

De leden van de DVU-fractie constateren dat er niet voor is gekozen de periode van de noodtoestand aan een beperkte termijn te binden. Hoewel ook in artikel 103 Grondwet geen termijn genoemd wordt, achten deze leden dit opvallend aangezien het karakter van de noodtoestand mede in zijn tijdelijkheid zit. Ook in veel van de ons omringende landen, zoals Frankrijk, is gekozen voor een beperkte termijn vanwege de grote gevolgen die verbonden zijn aan het inperken van grondrechten. De leden van de DVU-fractie begrijpen het standpunt van de regering dat vooraf niet kan worden bepaald hoelang de noodtoestand zal gelden, maar is van mening dat dit niet betekent dat niet kan worden gekozen voor een procedure waarbij de Staten-Generaal na verloop van een geldingstermijn kunnen besluiten de noodtoestand te verlengen. Een verplichte betrokkenheid van de Staten-Generaal fungeert namelijk als waarborg tegen het te lang laten voortduren van de noodtoestand. Voornoemde leden vragen daarom een reactie van de regering op de suggestie om een geldingstermijn op te nemen in het wetsvoorstel, zodat voor een eventuele verlenging parlementaire afweging en besluitvorming noodzakelijk wordt.

De regering stelt dat vanwege de potentieel vergaande consequenties van het opheffen van de noodtoestand, dit besluit moet worden genomen door de Staten-Generaal met meerderheid van het aantal zitting hebbende leden. Op grond van artikel 67 Grondwet worden besluiten in de Staten-Generaal echter genomen bij meerderheid van stemmen van het aantal aanwezige leden, mits meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden ter vergadering aanwezig is. Deze regeling zorgt ervoor dat het mogelijk is besluiten te kunnen nemen indien niet alle volksvertegenwoordigers aanwezig zijn en dat daarbij het democratisch gehalte gewaarborgd blijft. De leden van de DVU-fractie vragen dan ook wat de redenering is achter deze afwijkende stemregeling.

De leden van de **GG-fractie** lazen met genoegen dat het wetsvoorstel voorziet in controle op de ingrijpende noodmaatregelen die genomen kunnen worden op basis van artikel 103a Grondwet. De mogelijkheid van de Staten-Generaal om de rechtsgevolgen van het KB te beëindigen, bevordert de zorgvuldige omgang met het geschreven staatsnoodrecht. Deze leden vragen zich

echter af of deze controle door de Staten-Generaal afdoende is om de rechtmatigheid van noodtoestanden te waarborgen, omdat rechterlijk toezicht grotendeels ontbreekt. De rechter heeft de bevoegdheid om AMVB's betreffende de noodtoestand te toetsen aan de Grondwet. In het kader van de trias politica wordt dit echter terughoudend gedaan bij AMVB's betreffende noodsituaties. De nationale rechter zal slechts feitelijk toetsen of het bestuur in redelijkheid tot het oordeel heeft kunnen komen een noodsituatie uit te roepen en hieromtrent maatregelen te nemen. Onder omstandigheden toetst de rechter indringender, vooral wanneer grondrechten in het geding komen.

Vooraf bij dreigende terroristische aanslagen is het voor de rechter lastig vast te stellen of een 'buitengewone omstandigheid' bestaat, zo stellen de leden van de GG-fractie. Het is immers niet duidelijk of, hoe, waar en wanneer het gevaar zich verwezenlijkt. Of vrees voor terroristische aanslagen gerechtvaardigd is, hangt derhalve in grote mate af van toekomstige (en daarmee onzekere) ontwikkelingen. Bewijslevering hiervoor is moeilijk. De toetsing die dan plaatsvindt, zal zo marginaal zijn dat de proportionaliteit en de subsidiariteit van de maatregelen nauwelijks kan worden beoordeeld. Voornoemde leden vragen of de regering vindt dat deze terughoudendheid van de rechter wenselijk is wanneer de rechter moet beslissen over de toepassing van artikel 103a Grondwet.

De leden van de GG-fractie achten het wenselijk dat de Staten-Generaal controle uitoefenen op noodmaatregelen genomen op grond van artikel 103a Grondwet. Deze leden hebben hierover desalniettemin een aantal vragen. In de memorie van toelichting stelt de regering dat de Staten-Generaal op ieder moment kunnen eisen dat het KB wordt ingetrokken. De memorie van toelichting noemt ook de mogelijkheid voor de Staten-Generaal om van de regering te vorderen dat de rechtsgevolgen van het KB worden gerepareerd of ongedaan gemaakt. Het wetsvoorstel noemt alleen het beëindigen van de rechtsgevolgen. De leden van de GG-fractie vragen om eenduidigheid. Wat zijn precies de bevoegdheden van de Staten-Generaal?

In haar voorstel geeft de regering tevens aan dat zij een limiet aan de geldigheidsduur van de noodtoestand niet noodzakelijk acht. Hier hebben de leden van de GG-fractie hun bedenkingen bij. Hoewel de regering inziet dat een langdurige noodtoestand onwenselijk is, voorziet het nieuwe wetsvoorstel niet in een oplossing. Om een vergelijking te trekken met Frankrijk: de Franse ministerraad kan een noodtoestand uitroepen van maximaal twaalf dagen. Een eventuele verlenging kan alleen geschieden indien de wetgever hiermee instemt. De verlenging van de noodtoestand komt bovendien van rechtswege te vervallen op de vijftiende dag na het ontslag van de regering of de ontbinding van het parlement. Dit zijn rechtsstatelijke waarborgen die garanderen dat het laten voortduren van de noodtoestand democratisch gelegitimeerd is. Toch zien we dat de noodtoestand in Frankrijk inmiddels ruim een jaar van kracht is, hetgeen illustreert dat zulke mechanismen het niet onmogelijk maken om de noodtoestand gedurende lange tijd te laten gelden. De leden van de GG-fractie vinden het belangrijk dat een ongewenst lang durende noodtoestand in Nederland kan worden vermeden. Een eventuele maximumtermijn kan een dergelijk probleem voorkomen. Deze leden vragen of de regering aan andere waarborgen heeft gedacht om te voorkomen dat een noodtoestand te lang voortduurt. Wellicht dat de regering het opnemen van een maximumtermijn kan heroverwegen.

De volgende vraag van de leden van de GG-fractie ziet op de vereiste meerderheid voor beëindiging van de rechtsgevolgen van het KB betreffende de noodmaatregelen. De eis dat

slechts een meerderheid van het aantal zitting hebbende leden van de Staten-Generaal kan besluiten tot de beëindiging, werpt een hoge drempel op, zeker wanneer een snelle reactie is vereist. Het is onmogelijk vast te stellen wat de aard van een eventuele terroristische dreiging is. Met name wanneer sprake zou zijn van terroristische dreiging in Den Haag, bestaat de kans dat het (in het uiterste geval) niet mogelijk is om de meerderheid van de verenigde vergadering bijeen te roepen. Heeft de regering aan een alternatief gedacht voor het geval het niet mogelijk is om een meerderheid van het aantal zitting hebbende leden bijeen te brengen? In dergelijke gevallen is het immers nog steeds van belang dat een orgaan het KB controleert op rechtmatigheid. Dat is een kernelement van onze democratische rechtsstaat: de grondrechten dienen te allen tijde gewaarborgd te blijven.

De leden van de **VLU-fractie** kunnen zich vinden in de instrumentkeuze van het KB. Ingeval van een terroristische dreiging of activiteit is snelle besluitvorming van groot belang. Behandeling van de noodzakelijk bevonden maatregelen door de Staten-Generaal zal vanwege de tijd die dit in beslag neemt afbreuk doen aan de effectiviteit van de maatregelen, waardoor een wet in formele zin in het kader van dit wetsvoorstel niet als geschikt middel kan worden aangemerkt. Tevens verdient het KB de voorkeur boven een ministeriële regeling, daar de procedure van totstandkoming met meer waarborgen is omkleed. Concluderend menen de leden van de VLU-fractie dat de keuze voor het KB de juiste is.

Het stemt de leden van de VLU-fractie tevreden dat het parlement de keuze heeft het KB in te trekken of in stand te houden. Deze mogelijkheid ziet echter slechts op het KB in zijn geheel. Het ontbeert het parlement aan de mogelijkheid om slechts een gedeelte van het KB in te trekken. Heeft de regering in overweging genomen dat zich een situatie kan voordoen waarin het parlement bepaalde onderdelen van het KB niet onderschrijft, maar het KB gezien de ernst van de terroristische dreiging in stand zou willen houden mits een aantal van de in het aanvankelijke KB opgenomen maatregelen zou worden geschrapt? In dit kader horen voornoemde leden ook graag of de regering heeft overwogen één van de drie hoofdvormen van parlementaire betrokkenheid bij de totstandkoming van het KB mogelijk te maken. Hierdoor zou de procedure zijn snelheid behouden, maar wordt de parlementaire betrokkenheid verder verhoogd.

De leden van de VLU-fractie vinden het een punt van aandacht dat er voor de noodsituatie in geval van terrorisme geen geldingstermijn is opgenomen. Aangezien de regering vergaande maatregelen kan nemen, waarbij er een inbreuk kan worden gemaakt op een aantal grondrechten, is het van groot belang dat de maatregelen niet langer van kracht zijn dan strikt noodzakelijk is ter bescherming van de rechten en vrijheden van burgers.

De leden van de **LVP-fractie** zijn te spreken over het feit dat zowel de beoordelingsvrijheid als de snelheid wordt onderstreept in het wetsvoorstel. Tegelijkertijd hebben de leden van de LVP-fractie wel de vrees dat juist deze flexibiliteit en snelheid kan leiden tot vaagheid en onzekerheid rondom de vraag wanneer de noodtoestand nu precies moet worden ingezet. Hoe waarborgt de regering deze vrees? In het wetsvoorstel wordt gesteld dat het KB waarmee de noodtoestand wordt ingesteld in werking zal treden na publicatie. Deelt de regering de mening dat publicatie alleen maar vertragend werkt? Is het, gelet op de grote dreiging, niet wenselijk om publicatie achterwege te laten?

Belangrijke waarborgen zijn volgens de regering de benodigde advisering door de Raad van State (waarbij vanwege de snelheid om een spoedadvies kan worden gevraagd) en de collectieve

besluitvorming in de ministerraad, zo leden de leden van de LVP-fractie. Deze leden vrezen dat de regering met een dergelijke procedure niet snel en adequaat kan reageren, terwijl ze nu juist meermaals hamert op de gewenste snelheid van de procedure. De leden van de LVP-fractie zien advisering door de Raad van State in dat kader dan ook als tijdverspilling, gelet op het feit dat de collectieve besluitvorming van de ministerraad, in combinatie met de bevoegdheid van de Staten-Generaal om in verenigde vergadering te eisen dat het KB wordt ingetrokken, voldoende waarborgen biedt. Wanneer de regering vasthoudt aan de combinatie van advisering door de Raad van State en publicatie van het KB, wordt te veel ingeboet aan de beoogde snelheid van de procedure. Onderschrijft de regering dit standpunt?

De leden van de LVP-fractie lezen dat het wetsvoorstel louter de minister-president de bevoegdheid geeft om een KB tot het instellen van de noodtoestand voor te stellen. Waarom krijgt niet iedere minister de mogelijkheid een dergelijk voorstel te doen? Er wordt gesteld dat het wetsvoorstel voorziet in grote parlementaire betrokkenheid. Zou het in dit kader niet ook mogelijk moeten zijn voor de Staten-Generaal om de noodtoestand te initiëren, zo vragen deze leden.

Voornoemde leden lezen in de memorie van toelichting dat vanwege de gevoeligheid van de materie er besloten kan worden ‘de beraadslaging en besluitvorming achter gesloten deuren te doen plaatsvinden’. Kan de regering een voorbeeld geven wanneer een dergelijke maatregel op zijn plaats zou zijn? Heeft de regering kennis genomen van het feit dat het wellicht voor de veiligheid van Nederland verstandig is om deze maatregel als standaardmaatregel op te nemen? Zo ja, waarom kiest de regering er dan voor om dit alleen maar aan te bevelen?

Volgens het wetsvoorstel kan de noodtoestand beëindigd worden door een besluit van de Staten-Generaal in verenigde vergadering. In de memorie van toelichting wordt echter gesteld dat het de regering is die de noodtoestand beëindigt door het KB in te trekken, al dan niet na beraadslaging van de Staten-Generaal. De LVP-fractie vraagt zich in het bijzonder af waarom is gekozen om af te wijken van de procedure in het huidige artikel 103, derde lid, nu deze een duidelijke en overzichtelijke procedure voorschrijft ter beëindiging van de noodtoestand. Kan de regering hier duidelijkheid over scheppen?

De leden van de SPEUR-fractie lezen in de memorie van toelichting hoe het afkondigen van een uitzonderingstoestand op grond van artikel 103a Grondwet zal plaatsvinden. Volgens de regering is het KB met tal van waarborgen omkleed. Voornoemde leden menen dat de door de regering genoemde waarborgen niet hoeven te leiden tot een zorgvuldige besluitvorming. De ministerraad is geen onafhankelijk actor en het spoedadvies van de Raad van State is niet bindend. In hoeverre zal de regering bereid zijn naar een eventueel spoedadvies te luisteren? In het verlengde hiervan vragen de leden van de SPEUR-fractie de regering om te verduidelijken of het beoogde artikel 103a Grondwet voldoende waarborgen biedt om misbruik van de toepassing van staatsnoodrecht tegen te gaan.

In het voorgestelde artikel 103a, derde lid, is de bevoegdheid van de Staten-Generaal opgenomen om in verenigde vergadering bij meerderheid van het *aantal zitting hebbende leden* te besluiten tot beëindiging van de rechtsgevolgen van het KB. Waarom is er gekozen voor een dergelijke hoge drempel, die in artikel 103 Grondwet niet is opgenomen, zo vragen de leden van de SPEUR-fractie.

De leden van de SPEUR-fractie vragen hoe gegarandeerd kan worden dat de noodtoestand een tijdelijke gelding en tijdelijk effect heeft. Kan de regering de invulling van het begrip ‘tijdelijkheid’ nader toelichten, alsmede op welke wijze een procedure voorhanden is om deze tijdelijkheid te toetsen? Gewaakt moet worden voor een situatie die vergelijkbaar is met de Franse, waar de noodtoestand naar aanleiding van terroristische aanslagen steeds opnieuw wordt verlengd. Het is immers een zeer politiek gevoelige beslissing om de noodtoestand weer op te heffen, of het dreigingsniveau af te schalen. Deze leden zouden graag een nadere toelichting willen op hoe een dergelijke voortdurende noodtoestand, zoals in Frankrijk, zal worden voorkomen.

De leden van de SPEUR-fractie vragen hoe het spoedeisende karakter zich verhoudt tot de tijd die gemoeid gaat met het bijeenroepen van de Staten-Generaal. In het voorgestelde artikel 103a lid 3 Grondwet ontbreekt, zoals wel opgenomen in 103 lid 3 Grondwet, de zinsnede ‘zolang deze niet bij koninklijk besluit is opgeheven’. De leden van de SPEUR-fractie vragen waarom dit het geval is, nu toelichting hiertoe ontbreekt.

Volgens de regering moet rekening worden gehouden met de omstandigheid dat operationele en geheime informatie van de AIVD en MIVD ten grondslag zal liggen aan het KB en de daarin vastgelegde maatregelen. Deze informatie kan volgens de regering via de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten in de Tweede Kamer worden gedeeld en beoordeeld. Zal daarom in veel gevallen slechts een gering aantal leden van Tweede Kamer en geen enkel lid van de Eerste Kamer volledig geïnformeerd zijn over de situatie? De overige parlementariërs dienen dan op basis van onvolledige informatie te beoordelen of er aanleiding is om de rechtsgevolgen van het KB te vernietigen. De leden van de SPEUR-fractie vragen zich af of er in dat geval nog wel kan worden gesproken van daadwerkelijke en effectieve parlementaire betrokkenheid en controle, zij vragen de regering dan ook om een nadere toelichting.

De regering stelt, zo lezen de leden van de SPEUR-fractie, dat het onder omstandigheden aanbeveling kan verdienen om de beraadslaging en besluitvorming achter gesloten deuren te laten plaatsvinden. Een vergadering met gesloten deuren dient echter, blijkens de wetsgeschiedenis, hoge uitzondering te zijn.³¹ De burger moet op de hoogte kunnen zijn van het doen en laten van volksvertegenwoordigers, zeker in de situaties waar het wetsvoorstel op ziet. Dit is niet alleen van belang voor het kunnen uitoefenen van democratische controle, maar het maakt het de burger ook mogelijk om de situatie en de noodzaak van de maatregelen te begrijpen. Kan de regering nader uitleggen onder welke omstandigheden beraadslaging en besluitvorming achter gesloten deuren ‘aanbeveling’ verdient?

De leden van de **SVL-fractie** waarderen het dat in de memorie van toelichting erkend wordt dat er behoefte bestaat aan waarborgen waarmee de nieuwe bevoegdheden gepaard moeten gaan. Waar de regering stelt een voorbeeld te willen nemen aan artikel 103 Grondwet, zien deze leden echter liever dat bij een zwaarder middel ook evenredig zwaardere waarborgen worden gegarandeerd. De leden van de SVL-fractie benadrukt dat het onder het wetsvoorstel mogelijk is gebruik te maken van zwaardere noodbevoegdheden, die een grotere inbreuk kunnen maken op de Grondwet. Zij zijn van mening dat het KB waarmee noodbevoegdheden kunnen worden ingeroepen, daarom ook met extra waarborgen dient te worden omkleed.

³¹ *Kamerstukken II 1978/79, 14224, 6, p. 4.*

De leden van de SVL-fractie hebben met enige verwarring kennis genomen van de procedure die gevolgd moet worden onder het wetsvoorstel. Onder het huidige artikel 103 Grondwet dient de regering bij KB een uitzonderingstoestand uit te roepen, alvorens zij beschikking krijgt over buitengewone bevoegdheden. In het wetsvoorstel voor artikel 103a Grondwet wordt dit niet genoemd. Voornoemde leden achten het omwille van de rechtszekerheid noodzakelijk dat er in een KB expliciet benoemd wordt dat er sprake is van een uitzonderingstoestand, alvorens de regering toegang krijgt tot bijzondere maatregelen. Wordt beoogd dat er bij KB meteen noodzakelijke maatregelen genomen kunnen worden, zonder eerst nadrukkelijk de uitzonderingstoestand uit te roepen? En zo ja, waarom heeft de regering hiervoor gekozen? In het verlengde hiervan vinden de leden van de SVL-fractie het zorgwekkend dat de Staten-Generaal slechts de maatregelen zoals neergelegd in het KB achteraf mogen beëindigen en zich daardoor niet expliciet kunnen uitspreken tegen de inwerkingtreding van een uitzonderingstoestand.

De leden van de SVL-fractie juichen toe dat het wetsvoorstel in een belangrijke parlementaire betrokkenheid voorziet. Deze leden vragen zich echter af of de Verenigde Vergadering het juiste orgaan is om te beslissen over intrekking van het KB. De leden van de SVL-fractie constateren dat via de procedure van het wetsvoorstel het uitvaardigen van een KB ter vaststelling van noodzakelijke maatregelen vlot kan geschieden, terwijl de intrekking daarvan relatief lastig gemaakt wordt. Door het bijeenroepen van de Verenigde Vergadering zal het immers onvermijdelijk langer duren voordat daarover beslist kan worden. Aangezien de maatregelen onder artikel 103a Grondwet erg ingrijpend kunnen zijn, zijn de leden van de SVL-fractie van mening dat de procedure tot intrekking eenvoudiger zou moeten zijn. In de memorie van toelichting wordt immers benoemd dat deze beslissing een spoedeisend belang heeft. Waarom krijgt de Tweede Kamer niet de bevoegdheid tot herroeping van de noodmaatregelen? Zou dat niet bijdragen aan het spoedeisende karakter van het instrument?

Daarnaast waarderen de leden van de SVL-fractie de ambitie van de regering dat het KB onder artikel 103a Grondwet tijdelijk dient te zijn. Het staatsnoodrecht heeft immers een tijdelijk karakter. In het licht hiervan zouden deze leden echter graag zien dat het wetsvoorstel deze tijdelijkheid beter waarborgt. De regering stelt dat het niet voor een bepaalde geldingstermijn heeft gekozen in verband met onvoorziene omstandigheden. De leden van de SVL-fractie merken echter op dat er ook een termijn in het wetsvoorstel kan worden opgenomen zodat er een periodieke parlementaire controle plaatsvindt. Zonder deze periodieke controle kan het erg lastig worden om uit de situatie van een lang voortdurende uitzonderingstoestand te komen. Zolang er geen termijn is waarna de uitzonderingstoestand opnieuw bekrachtigd kan worden door de volksvertegenwoordiging, zal de legitimiteit ervan op den duur gebrekkig worden. Hoe staat de regering tegenover de opname van een termijn voor periodieke parlementaire controle?

Het nieuwe artikel 103a, tweede lid, Grondwet geeft de regering de mogelijkheid om bij KB van de in dat lid aangehaalde grondwetsbepalingen en grondrechten af te wijken, zo constateren de leden van de **VvB-fractie**. Deze leden merken op, dat het systeem van grondwettelijke beperkingen normaliter via de wetgever in formele zin verloopt. Zo is het nu op grond van artikel 103, eerste lid jo. het tweede lid, Grondwet aan de wetgever in formele zin om te bepalen in welke gevallen een KB kan worden genomen en daarbij van grondwetsbepalingen kan worden afgeweken. Waarom acht de regering het wenselijk om dit systeem van grondwettelijke beperkingen via de wetgever in formele zin te verlaten? Met andere woorden: waarom is het nu niet gewenst om de wetgever in formele zin te laten bepalen in welke gevallen de regering een

KB kan nemen en in welke gevallen er daarbij van grondwetsbepalingen en grondrechten kan worden afgeweken?

De leden van de VvB-fractie merken vervolgens op dat uit het nieuwe artikel 103a, derde lid, Grondwet blijkt dat de Staten-Generaal in verenigde vergadering, bij meerderheid van het aantal zitting hebbende leden, kan besluiten tot het beëindigen van de rechtsgevolgen van een KB. Het is echter van groot belang dat een situatie, waarin wordt afgeweken van grondwetsbepalingen en grondrechten en die is ontstaan als gevolg van het KB, niet langer voortduurt dan strikt noodzakelijk is. Waarom heeft de regering er dan voor gekozen om de beëindiging van deze situatie af te laten hangen van een bij meerderheid van het aantal zitting hebbende leden genomen besluit van een verenigde vergadering van de Staten-Generaal?

Daarnaast vragen de leden van de VvB-fractie waarom de Staten-Generaal alleen de mogelijkheid krijgt om besluiten te nemen over het opheffen van de rechtsgevolgen van het KB en niet tevens over het voortduren van het KB (vergelijk het huidige artikel 103, derde lid, Grondwet)? In het verlengde hiervan vragen de leden zich af, wat er wordt bedoeld met de formulering ‘beëindiging van de rechtsgevolgen van een Koninklijk Besluit’? Wat is het verschil tussen ‘beëindigen van rechtsgevolgen’ en het ‘intrekken van een Koninklijk Besluit’ zoals dat wordt genoemd in de memorie van toelichting? In de memorie van toelichting staat dat de regering ‘uiteeraard ook zelfstandig kan besluiten tot het intrekken van het koninklijk besluit’. Waarom is deze mogelijkheid niet opgenomen in het nieuwe artikel 103a, derde lid, Grondwet, zoals nu ook het geval is in artikel 103, derde lid, Grondwet?

Tot slot wijzen de leden van de VvB-fractie op het volgende. Het wetsvoorstel maakt het eenvoudiger om af te wijken van grondwetsbepalingen en om inbreuk te maken op grondrechten. Er wordt echter noch in het wetsvoorstel, noch in de memorie van toelichting, uitgebreid gesproken over de compensatie als rechtsgevolgen ongedaan moeten worden gemaakt of moeten worden gerepareerd. Op welke wijze wil de regering deze compensatie gaan waarborgen en regelen? In hoeverre acht de regering het evenredig dat de Staten-Generaal in verenigde vergadering en bij meerderheid van het aantal zitting hebbende leden besluit over de compensatie van schade die door een individu is geleden?

4. Bevoegdheden van decentrale overheden

De leden van de **BUMA-fractie** wijzen erop dat een terroristische activiteit lokaal plaatsvindt, maar landelijk effect heeft. Op lokaal niveau ligt de autonomie bij de burgemeester en eventueel bij andere instanties, zoals de veiligheidsregio. De regering signaleert dat zij in sommige gevallen de noodsituatie beter te lijf kan gaan en de autonomie van de burgemeester en de commissaris van de koning dan moet wijken. Artikel 124, derde lid, Grondwet maakt dit mogelijk. Het artikel spreekt over het verlenen van medewerking door de burgemeester en de commissaris van de koning bij de uitoefening van hun bevoegdheden. De leden van de BUMA-fractie zien een overeenkomst met artikel 15 Politiewet. Dit artikel geeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de mogelijkheid om aanwijzingen te geven aan de burgemeester omtrent het handhaven van de openbare orde. Ook artikel 28 Oorlogswet en artikel 6 Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (Wbbbg) maken het mogelijk om aanwijzingen te geven aan decentraal gezag. Voornoemde leden vragen of de regering bewust een ander begrip

dan ‘aanwijzingen’ heeft gekozen, namelijk ‘medewerking verlenen aan’. Impliceert het verschil in begrip ook een verschil in bevoegdheden?

De Wbbbg maakt meer mogelijk dan het bovenstaande, zo stellen de leden van de BUMA-fractie. Deze artikelen kunnen ook zonder afgekondigde noodtoestand in werking treden indien buitengewone omstandigheden dat noodzakelijk maken (artikel 1, eerste lid, Wbbbg). Artikel 7 Wbbbg is in dit kader het belangrijkste. Het artikel regelt dat de minister van BZK de bevoegdheden van de burgemeester of commissaris van de Koning, die betrekking hebben op de handhaving van de openbare orde, op zich kan nemen of een ander orgaan van burgerlijk gezag daarmee kan belasten. Waarom heeft de regering hier niet in voorzien bij toevoeging van een derde lid aan artikel 124 Grondwet? Bevordert dit niet het sneller en adequater optreden, aangezien de regering de bevoegdheden desgewenst zelf kan uitoefenen, zo vragen deze leden.

Verder wijzen de leden van de BUMA-fractie erop dat indien de burgemeester een noodbevel of noodverordening (artikel 175 respectievelijk 176 Gemeentewet) afkondigt, slechts afwijking van de vrijheid van betoging, de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van godsdienst mogelijk is.³² Bovendien kan alleen op bepaalde gronden worden afgeweken van deze grondrechten.³³ Het verlenen van medewerking op basis van artikel 124, derde lid, Grondwet kan naar het oordeel van deze leden meebrengen dat de burgemeester een noodverordening of noodbevel moet uitvaardigen. Zij lezen artikel 124, derde lid, Grondwet zo dat niet afgeweken kan worden van de grondrechten die staan genoemd in artikel 103a, tweede lid, Grondwet, omdat wordt aangesloten bij de bevoegdheden van de burgemeester uit de Gemeentewet. Zien deze leden dit juist?

De leden van de BUMA-fractie zijn het met de regering eens dat artikel 124, derde lid, Grondwet niet van toepassing is op de BES-eilanden. Voor de BES-eilanden wordt immers een specifieke grondwettelijke basis geschapen, op basis van het voorgestelde artikel 132a Grondwet (zie Staatsblad 2016, 458). Wel vragen deze leden of terrorismebestrijding onder artikel 3(a) van het Statuut valt, zoals is aangenomen bij de parlementaire behandeling van artikel 103 Grondwet? Op grond van artikel 14, derde lid, Statuut is toen bepaald dat artikel 103 Grondwet alleen voor Nederland geldt.³⁴ Gaat dit ook op voor artikel 103a Grondwet, of is terrorismebestrijding volgens de regering geen koninkrijksaangelegenheid?

De leden van de **DVU-fractie** begrijpen dat centraal ingrijpen noodzakelijk kan zijn in urgente situaties, waarin meerdere gemeenten of provincies betrokken zijn. Op dit moment is het reeds mogelijk dat de minister van Veiligheid en Justitie in een uiterst geval alle bevoegdheden van de Commissaris van de Koning en de burgemeesters, zoals een noodbevoegdheid, naar zich toe kan trekken op grond van artikel 54 Wet veiligheidsregio's. Dit artikel kan in werking treden bij KB op voordracht van onze Minister-President ingeval buitengewone omstandigheden zich voordoen. De leden van de DVU-fractie vragen in hoeverre het wetsvoorstel aanvult op de reeds bestaande mogelijkheid uit artikel 54 Wet veiligheidsregio's.

³² M.A.D.W. de Jong, H.R.B.M. Kummeling & M.C. Burkens, Het gebruik van gemeentelijke noodbevoegdheden, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994, p. 145.

³³ Zie A.H.M Dölle & D.J. Elzinga, Handboek van het Nederlandse gemeenterecht, Deventer: Kluwer 2004, p. 420.

³⁴ C. Borman, Het Statuut voor het Koninkrijk, Deventer: Kluwer 2012, p.33-34.

De leden van de DVU-fractie vragen zich tevens af of de regering een toelichting kan geven op de tijdsduur dat de verantwoordelijke minister de rol van burgemeester in de veiligheidsregio's kan overnemen. Deze leden constateren dat de Gemeentewet een aantal waarborgen kent in het geval dat de burgemeester een noodbevoegdheid toepast. Een waarborg is onder andere dat een noodverordening ingetrokken dient te worden zodra de buitengewone omstandigheden zijn opgeheven of de benodigde bekrachtiging door de gemeenteraad bij noodverordeningen. Voornoemde leden vragen of deze waarborgen ook gelden voor de noodbevoegdheden die de verantwoordelijke minister uitvaardigt. Indien dit niet het geval is, vragen de leden van de DVU-fractie om een toelichting over de controle op het gebruik van dergelijke noodbevoegdheden.

De leden van de DVU-fractie vragen zich bovendien af of de regering kan toelichten waarom een specifieke opdracht aan de burgemeester onvoldoende zou zijn voor de coördinatie van het optreden. Zij vragen een toelichting op de noodzakelijkheid van de rol overname van de verantwoordelijke minister, in het bijzonder bezien vanuit het oogpunt dat de burgemeester meer ervaring heeft met noodbevoegdheden.

Voornoemde leden constateren dat de regering stelt dat soortgelijke terroristische dreigingen als momenteel in Nederland bestaan, vooralsnog ontbreken op de BES-eilanden (Bonaire, Saba, Sint Eustatius). Zij constateren eveneens dat de regering stelt dat het wetsvoorstel, dat een wijziging van de Grondwet beoogt, zich uitsluitend tot Nederland richt wegens onder meer het ontbreken van een dergelijke dreiging op deze eilanden. De leden van de DVU-fractie merken op dat deze drie eilanden krachtens artikel 134 Grondwet en de Wet Openbare Lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES) bijzondere openbare lichamen zijn. Sinds jaar en dag zijn deze drie eilanden onderdeel van (het staatsbestel van) Nederland krachtens artikel 1, tweede lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (het Statuut).

De leden van de DVU-fractie merken tevens op dat het op dit moment niet mogelijk is om (delen van) de Grondwet buiten toepassing te laten voor Bonaire, Saba en Sint Eustatius. Momenteel is de Grondwet in zijn geheel van kracht op de BES-eilanden.³⁵ Hoewel artikel 1, tweede lid, van het Statuut bepaalt dat voor de eilanden regels kunnen worden gesteld en andere specifieke maatregelen getroffen kunnen worden met het oog op onder andere de economische en sociale omstandigheden en de grote afstand tot het Europese deel van Nederland waardoor de BES-eilanden zich onderscheiden van het Europese deel van Nederland, hebben de leden van de DVU-fractie vastgesteld dat deze bepaling niet zo ver strekt dat delen van de Grondwet buiten toepassing kunnen worden gelaten voor de BES-eilanden. In de memorie van toelichting bij de Rijkswet wijziging Statuut in verband met de opheffing van de Nederlandse Antillen wordt immers toegelicht dat de bepaling slechts *“verheldert aan de hand van welke factoren binnen de kaders van artikel 1 van de Grondwet een op de specifieke situatie toegesneden differentiatie kan plaatsvinden.”*³⁶

Voornoemde leden merken op dat in 2012 een besluit is aangenomen ter voorkoming van witwassen en het financieren van terrorisme op de BES-eilanden. De financiering van terrorisme - en daarmee de interesse in terroristische aanslagen - speelt dus een rol op deze drie eilanden. De leden van de DVU-fractie vragen daarom of de regering kan toelichten waarop zij de conclusie

³⁵ *Kamerstukken II 2009/2010, 32 213 (R 1903), nr 3.*

³⁶ *Kamerstukken II 2009/2010, 32 213 (R 1903), nr 3.*

baseert dat op deze eilanden op dit moment geen soortgelijke terroristische dreigingen zijn zoals in het Europese deel van Nederland, gezien de interesse in het financieren van terrorisme.

De leden van de **GG-fractie** constateren dat de regering in een noodtoestand een centrale rol ziet weggelegd voor de rijksoverheid inzake de uitoefening van decentrale bevoegdheden. Deze leden delen de mening dat nationaal ingrijpen in lokale aangelegenheden in sommige gevallen wenselijk kan zijn. Centrale coördinatie komt adequaat overheidsoptreden ten goede. De regering kan volgens het voorgestelde artikel 124 lid 3 Grondwet medewerking verlangen van de burgemeester dan wel van de commissaris van de Koning bij de uitoefening van hun bevoegdheden die noodzakelijk zijn om een terroristische dreiging of activiteit ongedaan te maken. De regering meent dat hierbij voorbij mag worden gegaan aan het uitgangspunt van autonomie van decentrale overheden. De leden van de GG-fractie zetten juist met het oog op autonomie vraagtekens bij de wenselijkheid van een dergelijke verplichting van de burgemeester en de commissaris van de Koning tot medewerking. Deze leden maken zich zorgen over een mogelijke inbreuk op de autonomie van deze ambten. In wat voor soort situaties acht de regering het gerechtvaardigd om het principe van autonomie te doorbreken en medewerking te verlangen van de burgemeester en commissaris?

De leden van de GG-fractie constateren dat het Rijk zijn bevoegdheden wil laten uitstrekken tot de bevoegdheden van de burgemeester en de commissaris van de Koning. Deze leden vragen zich daarbij af hoe het zit met de toestemming van bijvoorbeeld de gemeenteraad voor het toepassen van de bevoegdheden als genoemd in de artikelen 175 en 176 Gemeentewet. Heeft de gemeenteraad nog iets in te brengen wanneer de burgemeester deze bevoegdheden op last van het Rijk inzet? Zo nee, hoe wordt deze dan gecontroleerd? Wat voor gevolgen heeft het voor de desbetreffende burgemeester of commissaris van de Koning wanneer zij handelen in opdracht van de regering en dit handelen vervolgens wordt afgekeurd door de gemeenteraad, respectievelijk de Provinciale Staten, zo vragen deze leden.

De leden van de GG-fractie menen dat met name de verlangde medewerking van de commissaris van de Koning reeds gewaarborgd is door middel van de ambtsinstructie in artikel 126 Grondwet. Wat is de verhouding tussen artikel 126 Grondwet en het nieuwe artikel 124 lid 3 Grondwet? Voornoemde leden vinden dat in de memorie van toelichting onvoldoende uiteengezet wordt wat de meerwaarde is van de voorgestelde toevoeging aan artikel 124 Grondwet.

De leden van de **VLU-fractie** achten het voorgestelde derde lid bij artikel 124 van de Grondwet van toegevoegde waarde. Onder de bestaande wetgeving blijkt het lastig te zijn vanaf centraal niveau invloed uit te oefenen op de uitoefening van bevoegdheden die zien op de openbare orde. Voor het toezicht dat de centrale overheid kan uitoefenen dat zowel vooraf als achteraf kan plaatsvinden, geldt dat het de in een noodtoestand benodigde snelheid mist. Het interbestuurlijk toezichtinstrumentarium leent zich daarom niet goed voor toepassing op de situaties waarop het onderhavige wetsvoorstel ziet. Door de bevoegdheid te scheppen om decentrale maatregelen in het KB op te nemen, wordt in een lacune voorzien. Het doet de leden van de VLU-fractie deugd dat de benodigde snelheid van het optreden van de regering hiermee wordt gefaciliteerd. De leden van de VLU-fractie complimenteren de regering met het feit dat het belang van de rol van de Commissaris van de Koning en de burgemeester in situaties als deze is onderkend.

De leden van de VLU-fractie plaatsen vraagtekens bij de argumentatie omtrent het niet van toepassing verklaren van artikel 124, derde lid, van de Grondwet voor de eilanden Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. Gezien het bestendige karakter van de Grondwet is het belangrijk om de blik niet enkel op het heden, maar ook op de toekomst te richten. Deelt de regering de mening dat terrorisme in de toekomst ook voor deze eilanden een reële bedreiging kan vormen?

De laatste opmerking die de leden van de VLU-fractie in dit kader willen maken, ziet op de plaatsing van artikel 124, derde lid, van de Grondwet. Deze leden zien graag toegelicht waarom ervoor gekozen is het voorgestelde lid op die plek van de Grondwet op te nemen.

De leden van de **LVP-fractie** lezen in de memorie van toelichting dat de verantwoordelijke minister aan de burgemeester, dan wel de commissaris van de Koning, specifieke opdrachten kan geven en de coördinatie van het optreden in eigen hand kan nemen. Op welke specifieke opdrachten doelt de regering hier? Daarnaast stelt de regering dat de verantwoordelijke minister de rol van de burgemeester in de veiligheidsregio's over kan nemen en kan bepalen op welke manier noodbevoegdheden moeten worden uitgeoefend. Heeft de regering nagedacht over een eventuele sanctie indien een burgemeester of commissaris een specifieke opdracht weigert?

De leden van de LVP-fractie wijzen erop dat artikel 124, derde lid, Grondwet slechts ziet op gemeenten en provincies. De regering stelt dat wegens het gebrek aan noodzaak het niet nodig is om een soortgelijke bepaling van toepassing te verklaren op andere openbare lichamen. De leden van de LVP-fractie achten het van belang dat ook andere openbare lichamen waar nodig onder - een soortgelijk - artikel 124, derde lid, Grondwet vallen, bijvoorbeeld de waterschappen, zoals tevens opgenomen in het huidige artikel 103, tweede lid, Grondwet. Waarom heeft de regering gekozen voor een andere bewoording dan in artikel 103, tweede lid, Grondwet en de waterschappen niet opgenomen in het wetsvoorstel?

De openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba vallen, overigens geheel terecht, niet onder het bereik van het voorgestelde wetsvoorstel, zo stellen voornoemde leden. Kan de regering bevestigen, dat wanneer sprake is van een noodtoestand op de eilanden, niet Nederland maar de openbare lichamen zelf zorg en verantwoordelijkheid moeten dragen voor de noodtoestand?

De leden van de **SPEUR-fractie** delen de mening dat adequaat moet kunnen worden opgetreden tegen bepaalde acties op lokaal of regionaal niveau. Deze leden vragen de regering weer te geven wanneer en op welke wijze haar is gebleken dat de huidige rol en positie van gemeenten en provincies effectief en slagvaardig optreden in de weg staan. Zijn er voorbeelden te noemen uit de praktijk?

De leden van de SPEUR-fractie wijzen in dit verband op het in artikel 117 Gemeentewet vervatte decentralisatiebeginsel. Volgens het decentralisatiebeginsel dienen alle overheidsbevoegdheden die aan gedecentraliseerde overheidsorganisaties kunnen worden toevertrouwd, ook aan hen te worden toevertrouwd en wel met zo veel mogelijk beleidsvrijheid. Hoewel een grondwettelijk verankerd decentralisatiebeginsel ontbreekt, komt dit beginsel wel sterk tot uitdrukking in onder andere het Europees Handvest inzake de lokale autonomie. De leden van de SPEUR-fractie vragen zich af of opname in de Grondwet van het voorgestelde artikel 124, derde lid, niet de deur zal openzetten voor een te drastisch ingrijpen in de decentrale autonome sfeer door de centrale

overheid? Deze lezen benadrukken het belang van lokale autonomie en vreest dat er te snel voorbijgegaan wordt aan de waarde van een bottom-up aanpak. Gemeenten beschikken immers over ‘*local presence*’, ze kennen de situatie ter plaatse. De leden van de SPEUR-fractie achten samenwerking tussen en met ‘lagere overheden’ van groot belang in het kader van terrorismebestrijding.

De leden van de SPEUR-fractie vragen de regering om een verduidelijking van de criteria waaraan moet zijn voldaan voordat gebruik kan worden gemaakt van de in het wetsvoorstel neergelegde mogelijkheid om medewerking van de burgemeester dan wel de commissaris van de Koning te verlangen. Elke (noodzakelijke) inbreuk op de autonomie dient naar zijn aard zo concreet mogelijk omschreven te worden. De leden van de SPEUR-fractie zijn bezorgd over de ruime en ongelimiteerde inbreuk die het wetsvoorstel mogelijk maakt. Volgens het wetsvoorstel kunnen de burgemeester en de commissaris van de Koning tijdelijk verplicht worden om reeds bestaande, specifieke en vrije bevoegdheden op een bepaalde manier uit te oefenen. Welke (soort) bevoegdheden heeft de regering daarbij precies voor ogen? De regering noemt als enige voorbeeld noodbevoegdheden. Deze leden vragen verder of de regering hiermee alleen doelt op de bevoegdheid tot het geven van noodbevelen (artikel 175 Gemeentewet) en die tot het vaststellen van noodverordeningen (artikel 176 Gemeentewet). Of ziet de regering ook een rol voor de bestuurlijke ophouding (artikel 154a en 176a Gemeentewet)? Bestuurlijke ophouding is in de praktijk immers slechts een enkele keer toegepast.³⁷

De leden van de SPEUR-fractie vrezen dat er te snel voorbij wordt gegaan aan de bestaande mogelijkheden. In dat kader verwijzen deze leden naar het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming. Daarin wordt benadrukt dat lokale of regionale incidenten in de meeste gevallen dienen te worden opgevangen door de op dat niveau opererende overheden (zoals de gemeente, het waterschap of de veiligheidsregio). Afhankelijk van de aard en omvang kunnen meerdere organisaties worden ingezet (opschaling). Voor rampen en crises geldt sinds 2010 de Wet veiligheidsregio’s. De daarmee samenhangende Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure (GRIP) bevat een geïntegreerde regeling voor bovenlokale rampenbestrijding en voorziet in een landelijk uniforme opschalingssystematiek: lokaal (GRIP 1-3), regionaal (GRIP 4), interregionaal (GRIP 5) en GRIP Rijk. Wanneer een situatie vraagt om sturing door het rijk kan een GRIP Rijk afgekondigd worden en kan de minister aanwijzingen geven aan het ‘lagere niveau’ (zie in dat verband ook artikel 15 lid 3 Politiewet 2012).

Daarnaast verwijzen de leden van de SPEUR-fractie naar de mogelijkheid van het overnemen van bevoegdheden van organen van decentrale overheden die reeds op een aantal plaatsen in noodwetgeving voorkomt (artikel 29 Oorlogswet voor Nederland, artikel 7 Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag, artikel 54 Wet veiligheidsregio’s en (in het algemeen) de Wet verplaatsing bevolking). Bepaalde delen van noodwetgeving kunnen ook los van het afkondigen van een noodtoestand - maar wel in buitengewone omstandigheden – worden geactiveerd. De leden van de SPEUR-fractie wijzen op artikel 54 Wet veiligheidsregio’s, waarin de mogelijkheid is neergelegd voor de minister van Veiligheid en Justitie om in bijzondere omstandigheden de bevoegdheden van de commissaris van de Koning en van de burgemeester geheel of ten dele aan zich te trekken. Tevens wordt gewezen op artikel 7 Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk

³⁷ *Aanhangsel Handelingen II* 2016/17, nr. 406; A.J. Wierenga, C. Post & J. Koornstra, *Naar handhaafbare noodbevelen en noodverordeningen*, Amsterdam: Reed Business Information 2016 (online publiek), p. 196.

gezag. De leden van de SPEUR-fractie vragen de regering toe te lichten waarom bovengenoemde mogelijkheden ontoereikend zijn voor adequaat optreden.

De leden van de **SVL-fractie** constateren dat het voorstel tot toevoeging van artikel 124, derde lid, Grondwet beoogt de mogelijkheid te scheppen dat de burgemeester dan wel de commissaris van de Koning tijdelijk verplicht kan worden om reeds bestaande, specifieke en vrije (nood)bevoegdheden op een bepaalde manier uit te oefenen. De leden van de SVL-fractie onderstrepen het belang van de autonomie van gemeenten en provincies in alle hoedanigheden – ook in uitzonderingssituaties. Sinds het ontstaan van Nederland komt de decentrale overheden al veel autonomie toe. Voornoemde leden zijn van mening dat een juiste balans gevonden moet worden tussen een zo effectief mogelijke bestrijding van terrorisme en deze historische autonomie van decentrale overheden. De mogelijkheden van het wetsvoorstel dienen dan ook als excepties te worden gezien. In het licht hiervan benadrukken voornoemde leden het feit dat er in de huidige Nederlandse wetgeving al vergaande mogelijkheden bestaan tot centralisering van decentrale bevoegdheden. Zo kan artikel 39 Wet Veiligheidsregio's worden ingeroepen bij rampen of crises van meer dan plaatselijke betekenis, waardoor de bevoegdheden van de burgemeesters van de betreffende regio's worden gecentraliseerd naar de voorzitter van de veiligheidsregio. Daarnaast krijgt de minister van Veiligheid en Justitie krachtens het Besluit houdende tijdelijke herindeling van ministeriële taken in geval van een terroristische dreiging enkele bevoegdheden van andere ministers toebedeeld en kan hij aanwijzingen aan decentrale overheden geven. Ten slotte kan het militair gezag op grond van artikel 14 Oorlogswet opdrachten geven aan het decentrale burgerlijke gezag, waardoor de burgemeester zijn bevoegdheden op grond van de artikelen 58 en 59 Politiewet niet mag uitoefenen. Het beoogde artikel 124, lid 3 Grondwet zou een nog verdere centralisatie van noodbevoegdheden betekenen, omdat de minister de burgemeester of commissaris van de Koning kan 'overrulen'. De leden van de SVL-fractie vragen waarom de regering een verdere inperking van de autonomie van de decentrale overheden gewenst acht? En hoe past dit binnen artikel 124, lid 1 Grondwet, waarin de eigen huishouding zo veel mogelijk wordt overgelaten aan besturen van provincies en gemeentes zelf?

Daarnaast hebben de leden van de SVL-fractie enkele vragen over de procedurele waarborgen die gepaard gaan met gemeentelijk noodrecht. Noodbevoegdheden van de burgemeester zijn tijdelijk van aard. Zo vervallen noodverordeningen als ze niet in de eerstvolgende raadsvergadering worden bekrachtigd (artikel 176 Gemeentewet). Bovendien zijn noodbevelen en noodverordeningen onderworpen aan rechterlijke toetsing door de bestuursrechter. Ten slotte oefent de decentrale volksvertegenwoordiging op grond van artikel 40 Wet Veiligheidsregio's controle uit op de voorzitter van de veiligheidsregio, indien artikel 39 Wet Veiligheidsregio's is ingeroepen. De voorzitters dienen namelijk achteraf verantwoording af te leggen aan de afzonderlijke gemeenteraden van de betrokken gemeenten. In hoeverre acht de regering deze regels over controle en tijdelijkheid ook gewaarborgd onder artikel 124, lid 3 Grondwet?

De leden van de **VvB-fractie** hebben gelezen dat het wetsvoorstel de mogelijkheid geeft om af te wijken van de grondwetsbepalingen inzake bevoegdheden van decentrale overheden. Hierbij hebben de leden enkele vragen. Allereerst staat er in het nieuwe artikel 103a, tweede lid, Grondwet dat er kan worden afgeweken van grondwetsbepalingen inzake de bevoegdheden van de besturen van provincies, gemeenten en waterschappen. In hoeverre is het mogelijk dat er

daarbij tevens wordt afgeweken van bevoegdheidsbepalingen in een wet in formele zin of in lagere wetgeving?

Daarnaast schept het wetsvoorstel de mogelijkheid om een burgemeester, dan wel een Commissaris van de Koning, tijdelijk te verplichten om reeds bestaande bevoegdheden (zoals noodbevoegdheden) op een bepaalde manier uit te oefenen. Er wordt, met andere woorden, medewerking verlangd. Noch uit het wetsvoorstel, noch uit de memorie van toelichting, blijken echter enige maatstaven en voorwaarden voor deze medewerking. Op welke wijze wordt er bepaald wanneer het noodzakelijk is om medewerking te verlangen? Hoe verhoudt zich dit tot de gedachte van een gedecentraliseerde eenheidsstaat? Waarom acht de regering de toevoeging van het nieuwe artikel 124, derde lid, Grondwet nu eigenlijk noodzakelijk, terwijl deze toevoeging bij een noodtoestand op basis van artikel 103 Grondwet niet nodig is, zo vragen de leden van de VvB-fractie.

De leden van de VvB-fractie vragen vervolgens waarom het nieuwe artikel 124, derde lid, Grondwet niet voorziet in de mogelijkheid om medewerking te verlangen van een gemeenteraad, Provinciale Staten, een college van burgemeester en wethouders en/of van gedeputeerde staten. Denkbaar kan zijn dat ook hun medewerking noodzakelijk is om een terroristische dreiging of activiteit ongedaan te maken. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de volgende ongewenste situatie. Op grond van artikel 176, eerste lid, Gemeentewet kan een burgemeester algemeen verbindende voorschriften geven, die ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar noodzakelijk zijn. Op grond van artikel 176, derde lid, Gemeentewet vervallen die voorschriften, indien zij niet worden bekrachtigd door de gemeenteraad. Wat gebeurt er als de gemeenteraad in een dergelijk geval niet mee wil werken? Op grond van het nieuwe artikel 124, derde lid, Grondwet kan dan niet van de gemeenteraad medewerking worden verlangd. Wel kan, als de gemeenteraad de voorschriften niet bekrachtigt, de burgemeester op grond van artikel 176, vierde lid, Gemeentewet binnen 24 uur beroep instellen bij de commissaris van de Koning. De commissaris van de Koning kan dan alsnog, aangezien van hem wél medewerking kan worden verlangd, de voorschriften bekrachtigen. Maar is dit niet een omslachtige en onnodige procedure?

Tot slot vragen de leden van de VvB-fractie wat de verhouding is tussen de mogelijkheid om af te wijken van grondwetsbepalingen inzake de bevoegdheden van besturen van provincies, gemeenten en waterschappen in het nieuwe artikel 103a, tweede lid, Grondwet en de medewerking die van een burgemeester of een commissaris van de Koning wordt verlangd in het nieuwe artikel 124, derde lid, Grondwet. Wanneer wordt gekozen voor het afwijken van de grondwetsbepalingen, wanneer wordt gekozen voor het verlangen van medewerking en wanneer worden beide mogelijkheden tegelijkertijd gebruikt?

5. Grondrechten

Algemeen

De leden van de **BUMA-fractie** wijzen op het uitgangspunt van de Nederlandse Grondwet dat een beperking van de vrijheidsrechten alleen mogelijk is op basis van een wet in formele zin. Met het voorliggende wetsvoorstel wijkt de regering hiervan af, omdat het mogelijk wordt gemaakt de inhoud van de grondrechtenbeperkingen te bepalen bij KB, zonder een voorafgaand wettelijk kader. Is de regering zich ervan bewust dat dit voorstel ons systeem van grondrechtenbescherming definitief zal veranderen, zo vragen deze leden. Deze meer principiële

vraag, naast de eerdergenoemde vragen over de snelle inzetbaarheid en de flexibiliteit van het instrument, werpt nogmaals de vraag op waarom de regering afziet van een uitwerking in noodwetgeving.

Voornoemde leden wijzen er verder op dat op grond van vaste jurisprudentie het EHRM toetst op de voorzienbaarheid en toegankelijkheid van een beperking. Meent de regering dat er sprake is van voorzienbare en toegankelijke regelgeving als er ad hoc KB's worden uitgevaardigd? Komt het niet ten goede aan de voorzienbaarheid om de gevolgen van een noodtoestand vooraf bij wet te regelen, zoals dit bij artikel 103 Grondwet het geval is?

Voorts stelt de regering in de inleiding van deze paragraaf dat grondrechtenbeperkingen in het bijzonder wenselijk zijn voor terrorismeverdachten of andere mensen die 'in verband' kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten. De wet bevat reeds bepalingen over onder andere het opzettelijk faciliteren van een schuilplaats of andere middelen. In hoeverre worden de mogelijkheden tot het preventief oppakken van verdachten uitgebreid met de term 'in verband met'? Heeft de regering bewust gekozen voor deze verruiming, zo vragen de leden van de BUMA-fractie.

De leden van de **DVU-fractie** hebben met belangstelling kennisgenomen van de zienswijzen van de regering over de verenigbaarheid van het wetsvoorstel met de verplichtingen voor Nederland voortvloeiende uit Europese en internationale verdragen. Zij hechten veel waarde aan een betere samenwerking met onze internationale en Europese partners, ook daar waar het gaat om het tegengaan van de huidige terroristische dreigingen in Europa. De leden van de DVU-fractie vragen daarom hoe de regering zal kunnen garanderen dat Nederland zich niet schuldig zal maken aan schendingen van de ondertekende verdragen.

De leden van de **GG-fractie** zijn het met de regering eens dat een beperking van grondrechten noodzakelijk kan zijn om terrorisme te bestrijden. Deze leden onderschrijven dat een dergelijke beperking alleen mag plaatsvinden wanneer daadwerkelijk sprake is van een terroristische dreiging of activiteit. Grondrechtenbeperking dient aldus volgens deze leden een *ultimum remedium* te zijn.

De leden van de **VLU-fractie** zijn niet bevreesd dat er ongerechtvaardigde inbreuken op grondrechten zullen plaatsvinden indien artikel 103a van de Grondwet in werking treedt en ten tijde van een terroristische dreiging wordt ingeroepen. Niettegenstaande de opmerkingen die de leden van de VLU-fractie in dit verslag maken, menen deze leden dat het voorgestelde artikel 103a van de Grondwet in beginsel met voldoende waarborgen is omkleed. Bovendien vertrouwen deze leden erop dat de regering zich houdt aan de grondrechten opgenomen in internationale verdragen waarbij Nederland partij is. Nederland moet haar internationale verplichtingen te allen tijde nakomen, óók in tijden van terroristische dreiging of activiteit. Naast het reeds in de memorie van toelichting genoemde EVRM en EU-Grondrechtenhandvest kan daarbij gedacht worden aan het Internationale Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR). Deze verdragen bieden bescherming tegen disproportioneel of willekeurig overheidsingrijpen. De grondrechten waarvan ingevolge artikel 103a van de Grondwet middels een KB mag worden afgeweken, corresponderen met grondrechten uit voornoemde verdragen, waardoor deze grondrechten ook door de internationale rechtsorde worden beschermd.

De leden van de VLU-fractie menen evenmin dat het invoeren van de noodtoestand ingeval van terroristische dreiging of activiteit zal leiden tot een schending van internationale verdragen. Het IVBPR, EVRM en het EU-Grondrechtenhandvest – dat gezien haar loutere toepasbaarheid inzake EU-rechtelijke verplichtingen een beperktere rol speelt – bevatten beperkingsclausules die een inmenging in de grondrechten legitiem maken, mits de beperking kenbaar en voorzienbaar is en met het oog op één van de in de clausules genoemde legitieme doelen noodzakelijk is in een democratische samenleving. Er moet sprake zijn van een dringende maatschappelijke behoefte, het ingrijpen moet voldoen aan het vereiste van subsidiariteit en moet proportioneel zijn aan het doel dat ermee wordt nagestreefd. Net als de regering achten de leden van de VLU-fractie overheidsingrijpen ter bescherming van burgers tegen terrorisme een gerechtvaardigde doelstelling. Deze leden menen dat deze bevoegdheid inherent is aan het bestaan van overheidsmacht; de grondslag van staatsmacht is erin gelegen dat de staat haar burgers beschermt en in staat stelt onbelemmerd van hun individuele vrijheden en rechten gebruik te kunnen maken.

De regering heeft in haar memorie van toelichting aangegeven dat *‘alle in het onderhavige wetsontwerp opgenomen grondwettelijke bepalingen waarvan kan worden afgeweken bij koninklijk besluit, corresponderen met EVRM-bepalingen die zijn voorzien van een beperkingsclausule.’* Voor zover de regering hiermee suggereert dat ook de artikelen 5 en 6 van het EVRM van een dergelijke algemene beperkingsclausule zijn voorzien, merken de leden van de VLU-fractie op dat die zich naar hun aard van de beperkingsclausules van de artikelen 8 tot en met 11 onderscheiden, omdat de omstandigheden waaronder een inperking gerechtvaardigd is expliciet worden genoemd, dan wel zijn ontwikkeld in de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM).

Zowel het EVRM als het IVBPR, zo stellen de leden van de VLU-fractie, bevatten daarnaast een bepaling die het mogelijk maakt grondrechten te beperken wanneer een land in zijn voortbestaan wordt bedreigd (artikel 15 van het EVRM en artikel 4 van het IVBPR). Dat hiervan sprake kan zijn in geval van terroristische dreiging of activiteit, blijkt reeds uit de definitie van terrorisme. Het gaat om enig handelen met als doel maatschappelijke verandering te bewerkstelligen, de bevolking ernstige vrees aan te jagen of de politieke besluitvorming te beïnvloeden. Hiermee proberen terroristen de rechtsorde van een land aan te tasten.

Het EHRM heeft in zijn jurisprudentie bevestigd dat situaties waarin sprake is van activiteiten van een terreurorganisatie, die tot doel heeft angst te zaaien middels incidentele aanslagen, zich kunnen lenen voor toepassing van artikel 15 van het EVRM en het uitroepen van een noodtoestand en aanvullende beperking van een aantal grondrechten uit het EVRM rechtvaardigen. Bij het toepassen van deze bevoegdheden komt de staat een ruime *margin of appreciation* toe. Dit is geen vrijbrief voor het willekeurig inperken van grondrechten, de maatregelen die genomen worden moeten proportioneel zijn en voldoen aan het subsidiariteitsvereiste. Steeds zal in het concrete geval een gedegen afweging gemaakt moeten worden.

Concluderend menen de leden van de VLU-fractie dat de internationale mensenrechtenverdragen en met name het in de Nederlandse rechtsorde geïntegreerde EVRM, maar in voorkomende gevallen overeenkomstig de in artikel 51, eerste lid, van het EU-Grondrechtenhandvest neergelegde werkingssfeer, ook het EU-Grondrechtenhandvest, burgers extra bescherming bieden tegen willekeurig overheidsingrijpen en anderzijds geen belemmering vormen om maatregelen te

kunnen nemen die noodzakelijk zijn om burgers te beschermen tegen terrorisme en hun vrijheden te waarborgen.

De leden van de **LVP-fractie** erkennen dat met het voorkomen en bestrijden van terroristische activiteiten een groot maatschappelijk belang gemoeid is. Wel merken deze leden op dat de voorgestelde afwijkingsmogelijkheden bij KB indruisen tegen de door de Grondwet gehanteerde beperkingssystematiek, waarbij er in veel gevallen sprake moet zijn van een formeel wettelijke basis. De leden van de LVP-fractie vragen zich voorts af hoe een afwijkingsmogelijkheid bij KB zich verhoudt tot vaste jurisprudentie van de Hoge Raad, in het bijzonder het Fluorideringsarrest.³⁸ Uit dit arrest vloeit voort dat voor feitelijke overheidshandelingen van ingrijpende aard een expliciete grondslag in een wet in formele zin vereist is. Kan de regering aangeven waarom er, voor de ingrijpende afwijkingsmogelijkheden die het wetsvoorstel behelst, niet is gekozen voor een formele wettelijke basis maar voor een KB? Daarnaast vloeit uit artikel 89 lid 2 Grondwet voort dat middels een KB niet zelfstandig kan worden voorzien in voorschriften door straffen te handhaven. Gelet op het voorgaande, hoe gaat de regering in een noodtoestand de maatregelen in het opgestelde KB handhaven, zo vragen deze leden.

De regering stelt dat de afwijking van grondrechten niet ruimer dient te worden getrokken dan strikt noodzakelijk is, zo lezen de leden van de LVP-fractie. De regering hanteert hierbij het criterium van een dwingende noodzaak. Deze leden vragen waarop dit criterium is gebaseerd. Kan de regering concrete voorbeelden geven van - denkbeeldige - situaties waarin er sprake is van een dwingende noodzaak?

De leden van de **SPEUR-fractie** onderschrijven het grote belang van de bestrijding van terrorisme. De overheid moet de veiligheid van de burger garanderen en heeft de verplichting burgers te beschermen tegen terrorisme. Gelijktijdig moet de overheid fundamentele normen, die een van de pijlers van de rechtsstaat vormen, blijven beschermen. Deze leden menen dat de bestrijding van terrorisme de rechtsstaat niet mag ondermijnen; fundamentele rechten moeten door de overheid beschermd worden.

De leden van de **SVL-fractie** delen de mening van de regering dat het maatschappelijk belang in bepaalde situaties vraagt om beperking van de grondrechten ter bestrijding van terrorisme. Afwijking van grondrechten dient echter niet ruimer uit te vallen dan noodzakelijk. Daarom kijken deze leden kritisch naar bepaalde aspecten van het wetsvoorstel.

De leden van de **VvB-fractie** hebben gelezen dat het nieuwe artikel 103a, tweede lid, Grondwet het mogelijk maakt om inbreuk te maken op een aantal grondrechten. Deze leden vragen waarom de regering de mogelijkheid wil om op een grotere grondrechtencatalogus inbreuk te kunnen maken, dan nu bij een noodtoestand op grond van artikel 103 Grondwet mogelijk is. Daarnaast hebben de leden enkele vragen in het licht van proportionaliteit en evenredigheid.

EVRM

De bescherming van grondrechten wordt gewaarborgd door het Europees Verdrag van EVRM en het EU-Grondrechtenhandvest, maar ook door de Grondwet. Het grondwettelijke toetsingsverbod verzet zich er niet tegen dat KB's wel worden getoetst aan onze constitutie. Dit is een additionele

³⁸ HR 22 juni 1973, ECLI:NL:HR:1973:AD2208, NJ 1973, 386 (*Fluoridering II*).

waarborg die niet expliciet in de memorie van toelichting wordt genoemd. Kunnen de leden van de **BUMA-fractie** daaruit concluderen dat de regering meer waarde hecht aan het EVRM en het EU-Grondrechtenhandvest dan aan de eigen constitutie?

Internationaal toezicht op maatregelen onder een afgekondigde noodtoestand en op de beweegredenen hiervoor is ontstaan om misbruik te voorkomen.³⁹ Wanneer een staat verwacht dat beperkingen verder gaan dan het EVRM toestaat, dient hij op grond van artikel 15 EVRM een notificatie naar de Secretaris-Generaal te sturen. In tegenstelling tot de oorspronkelijke bedoeling van het artikel, kent het EHRM de verdragsstaten een grote margin of appreciation toe. Rechtswetenschappers zetten vraagtekens bij de effectiviteit van deze internationale controle.⁴⁰ De leden van de BUMA-fractie vragen of de regering zich ook zorgen maakt om deze ontwikkeling?

De leden van de BUMA-fractie wijzen erop dat in Frankrijk na het afkondigen van de noodtoestand door het nationale mensenrechteninstituut een meldpunt is opgericht waar burgers hun ervaringen en eventuele misstanden kunnen melden.⁴¹ Wil de regering in geval van het afkondigen van de noodtoestand het College van de Rechten van de Mens aansporen om een soortgelijk meldpunt in het leven te roepen?

De leden van de **DVU-fractie** constateren dat de regering in het wetsvoorstel niet teveel wenst te specificeren vanwege de onvoorspelbaarheid van de noodzakelijk te nemen maatregelen om effectief tegen terrorisme op te treden. Deze leden merken echter op dat de mogelijkheid die het EVRM biedt om van fundamentele rechten af te wijken altijd een toets inhoudt van de noodzakelijkheid van de afwijking binnen een democratische samenleving, oftewel een toets van de effectiviteit, subsidiariteit en proportionaliteit van de maatregel. De leden van de DVU-fractie zijn benieuwd hoe de regering de noodzakelijkheid van de aanvullende beperkingen hard kan maken en kan garanderen dat de KB's die de regering neemt altijd voldoen aan deze eisen.

De leden van de **GG-fractie** benadrukken het belang van het EVRM. Dit verdrag voorziet in een breed scala aan mensenrechten. Het EVRM voorziet in de mogelijkheid deze mensenrechten te beperken. De regering geeft terecht aan dat per geval beoordeeld moet worden of een beperking gerechtvaardigd is. De regering meent dat indien de maatregelen verder gaan dan de mogelijke beperkingen uit het verdrag toelaten, Nederland zich in geval van een terroristische dreiging of activiteit op de noodtoestand van artikel 15 EVRM kan beroepen. De leden van de GG-fractie vragen of de regering artikel 15 EVRM daarmee correct interpreteert. Is een beroep op deze bepaling daadwerkelijk mogelijk in geval van (slechts) een *dreiging* van terrorisme? De vergelijking die de regering met de noodtoestand in Frankrijk trekt, is hier in ieder geval niet juist. In Frankrijk was reeds sprake van een aanslag toen de noodtoestand werd uitgeroepen. In de gevallen dat artikel 15 EVRM wel van toepassing is, vragen de leden van de GG-fractie aandacht

³⁹ B. van der Sloot, 'Langs lijnen van gelijkheid: een jurisprudentieanalyse van artikel 15 EVRM', NJCM-Bulletin 2012, afl. 2, p. 208.

⁴⁰ Zie o.a. Van der Sloot en J.P. Loof, 'De noodtoestand in Frankrijk na de aanslagen in Parijs: mensenrechtenbescherming op een lager pitje', TvCR 2016, afl. 2.

⁴¹ Loof, p. 159.

voor het feit dat ook dan de proportionaliteitseis en het discriminatieverbod geldt.⁴² Hoe denkt de regering met de voorgestelde bepaling aan deze grenzen te kunnen voldoen?

De leden van de **LVP-fractie** merken op dat bij een algemene noodtoestand de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa op de hoogte gesteld moet worden. Dit moet worden gedaan alvorens gebruik kan worden gemaakt van de afwijkingsmogelijkheid van artikel 15 eerste lid van het EVRM. De leden van de LVP-fractie vragen zich af in hoeverre de door de regering met dit wetsvoorstel beoogde snelheid en effectiviteit zich hiermee verhoudt.

De leden van de LVP-fractie merken op dat de regering bij haar verhandeling van artikel 15 EVRM niet spreekt over de aan dit artikel ten grondslag liggende noodzakelijkheids- en proportionaliteitstoets. Gelet op jurisprudentie van de afgelopen jaren concluderen deze leden dat deze toets indringender is geworden, nu er vaak op eenzelfde wijze als een grondrecht wordt beperkt.⁴³ Deelt de regering de conclusie van deze leden? Kan de regering uiteenzetten op welke wijze zij hiermee rekening heeft gehouden en hoe de door de regering gekozen afwijkingsmogelijkheden zich met deze toets verhouden?

De leden van de LVP-fractie vragen zich eveneens af waarom de regering bij haar verhandeling van de zogenaamde nonstandsfeite rechten niet nader ingaat op de nonstandsfeite rechten die voortvloeien uit andere internationaalrechtelijke bepalingen, in het bijzonder artikel 4 IVPBR en het bijbehorende gezaghebbende General Comment No. 29 van het VN-mensenrechtencomité?⁴⁴ De leden van de LVP-fractie vragen de regering daarom nader uiteen te zetten hoe de in tweede lid van artikel 103a Grondwet geformuleerde grondrechten zich verhouden tot de in artikel 4 IVBPR en General Comment No. 29 geformuleerde nonstandsfeite rechten en aan te geven welke gevolgen dit meebrengt voor de toelaatbaarheid van de betreffende afwijkingsmogelijkheden.

Voornoemde leden vragen de regering ook nader in te gaan op de reikwijdte van het in het eerste lid van artikel 4 IVBPR geformuleerde non-discriminatiebeginsel. Deelt de regering de mening dat de in dit artikel genoemde discriminatiegronden uitputtend zijn geformuleerd en dat het treffen van noodmaatregelen op grond van andere gronden, zoals nationaliteit, niet onder dit beginsel valt? En deelt de regering de mening dat er bij het treffen van noodmaatregelen wel onderscheid mag worden gemaakt mede op een van de in dit artikel vermelde discriminatiegronden?⁴⁵

⁴² J.P. Loof, *Mensenrechten en staatsveiligheid: verenigbare grootheden? Opschorting en beperking van mensenrechtenbescherming tijdens noodtoestanden en andere situaties die de staatsveiligheid bedreigen*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005, p. 586-589.

⁴³ J.P. Loof, 'Noodtoestanden in het Nederlandse publiekrecht', in: G. van Haegenborgh et al., *Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland. Preadviezen 2016*, Den Haag: Boom Juridisch 2016, p. 126.

⁴⁴ General Comment van het VN-Mensenrechtencomité (31 augustus 2001), *Derogations during a state of emergency*, UN Doc. C/21/Rev.I/Add.11; J.P. Loof, *Mensenrechten en staatsveiligheid: verenigbare grondrechten? Opschorting en beperking van mensenrechtenbescherming tijdens noodtoestanden en andere situaties die de staatsveiligheid bedreigen* (diss. Universiteit Leiden), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005, p. 623.

⁴⁵ J.P. Loof, *Mensenrechten en staatsveiligheid: verenigbare grondrechten? Opschorting en beperking van mensenrechtenbescherming tijdens noodtoestanden en andere situaties die de staatsveiligheid bedreigen* (diss. Universiteit Leiden), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005, p. 880.

De opmerkingen van de regering over het EVRM geven de leden van de **SPEUR-fractie** aanleiding tot enkele vragen en opmerkingen. Artikel 15 EVRM geeft aan dat de maatregelen die genomen worden bij een noodtoestand ‘strikt vereist’ moeten zijn en niet slechts ‘noodzakelijk’ zoals het voorgestelde artikel 103a Grondwet omschrijft. Bovendien noemt het een aantal verdragsartikelen van het EVRM waarvan niet mag worden afgeweken in een noodtoestand. Deze codificatie zorgt voor een waarborg van het minimumbeschermingsniveau van grondrechten. Het huidige wetsvoorstel tracht de individuele vrijheden te beschermen tegen terrorisme. Kan de regering toelichten of dit te verenigen is met een noodtoestand waarbij deze vrijheden niet meer kunnen worden gegarandeerd?

De leden van de SPEUR-fractie zijn van mening dat lidstaten de plicht hebben om hun burgers te beschermen tegen terreur. Deze leden vragen de regering in hoeverre het wetsvoorstel mensenrechten beperkt, zonder dat de fundamentele waarden van het EVRM, het IVBPR en andere mensenrechtenverdragen in het geding komen.

De leden van de **SVL-fractie** wijzen erop dat uit onder andere het Osman-arrest van het EVRM blijkt dat staten een plicht hebben om (de grondrechten van) onderdanen te beschermen tegen terroristische activiteiten, en dus preventieve maatregelen mogen (of zelfs moeten) nemen. Deze leden merken op dat de staten dit echter niet te ruim moeten opvatten. Uit de beperkingsclausules van het EVRM blijkt dat afgeweken mag worden van grondrechten in geval dit bij wet voorzien is, dit een geoorloofd doel dient en het noodzakelijk is in een democratische samenleving. De regering heeft terecht opgemerkt dat van bepaalde grondrechten niet mag worden afgeweken.

De leden van de SVL-fractie merken op dat het belangrijk is de nationale wetgeving van de waarborgen van het EVRM-systeem te voorzien. De uitgeroepen noodtoestand in Turkije wordt door president Erdogan gebruikt om het gehele EVRM-verdrag gedurende deze periode op te schorten. Hiermee worden mensenrechten buitenproportioneel beperkt en is er een klopjacht ontstaan op eventuele tegenstanders van de Turkse regering. Dit is één van de gevaren die in de praktijk kunnen ontstaan, wanneer het onder het staatsnoodrecht mogelijk wordt om af te wijken van grondrechten. De leden van de SVL-fractie hopen daarom dat de regering voldoende rekening houdt met de regels die uit het EVRM en EHRM-jurisprudentie voortvloeien.

Het EHRM beoordeelt maatregelen in de sfeer van terrorismebestrijding met name aan de hand van subsidiariteit en proportionaliteit, zo stellen de leden van de SVL-fractie. Dit zijn ook belangrijke principes voor het staatsnoodrecht, maar worden nergens in de Grondwet genoemd. Aangezien de rechter doorgaans beter in staat is om deze principes te beoordelen dan de volksvertegenwoordiging, vragen voornoemde leden of de rechter geen grotere rol dient te krijgen in het staatsnoodrecht. Als de regering dit niet wenselijk acht, dan stellen de leden van de SVL-fractie dat de principes van subsidiariteit en proportionaliteit in ieder geval explicieter genoemd zouden moeten worden in de Grondwet. Op deze manier wordt beter gewaarborgd dat met deze principes rekening wordt gehouden in een noodtoestand, dan wanneer dit slechts uit verdragsverplichtingen voortvloeit. Hoe staat de regering hier tegenover?

De leden van de **VvB-fractie** hebben gelezen dat in de memorie van toelichting wordt ingegaan op het EVRM. Hierbij stelt de regering: ‘Bij de voorbereiding van een KB in de zin van het wetsontwerp, zal per situatie en per grondrecht moeten worden beoordeeld of aan deze voorwaarden wordt voldaan.’ Blijkens de memorie van toelichting doelt de regering hiermee op

de voorwaarden die worden gesteld aan het beperken van grondrechten uit het EVRM. Op welke wijze waarborgt de regering dat deze voorwaarden straks worden nageleefd? Wie worden hierbij betrokken?

EU-Grondrechtenhandvest

De leden van de **DVU-fractie** constateren dat de regering stelt dat de bestrijding van terrorisme in eigen land voornamelijk een puur nationale, interne aangelegenheid is van de EU-lidstaten, waardoor volgens de regering het EU-Grondrechtenhandvest op de Nederlandse regelgeving en het Nederlandse beleid goeddeels niet van toepassing is. Deze leden wijzen echter op de Richtlijn terrorismebestrijding die momenteel bij de Europese wetgever in behandeling is, voortbouwend op het al geldende *Kaderbesluit 2002/475/JBZ*. Zij vragen hoe de regering de komst van deze richtlijn beoordeelt. Is de regering van mening dat de in voorbereiding zijnde richtlijn geen gevolgen zal hebben voor de toepasselijkheid van het EU-Handvest? Mocht het EU-Handvest mogelijk van toepassing zijn op de Nederlandse maatregelen voor het bestrijden van terrorisme, dan pleiten de leden van de DVU-fractie ervoor dat de regering te allen tijde rekening houdt met de in het EU-Handvest opgenomen grondrechten bij het inzetten van haar bevoegdheden zoals voorgesteld in dit wetsvoorstel.

Voorts vragen de leden van de DVU-fractie hoe de regering haar Europeesrechtelijke verplichtingen voortvloeiende uit het EU-Grondrechtenhandvest zal waarborgen, nu het niet is toegestaan om de kern van de daarin gewaarborgde grondrechten te raken bij het beperken daarvan. Deze leden vragen bovendien of de regering kan toelichten hoe zij zal waarborgen dat de bevoegdheid die met dit wetsvoorstel aan de regering wordt gegeven op een redelijke en proportionele wijze zal worden toegepast.

De leden van de **LVP-fractie** onderschrijven de opvatting van de regering dat de bestrijding van terrorisme in eigen land primair een verantwoordelijkheid van de betreffende lidstaat hoort te zijn. Deze leden stellen desondanks vast dat in het licht van gewezen jurisprudentie, het EU-Grondrechtenhandvest een ruim toepassingsgebied kent en in een noodtoestand vaak van toepassing zal zijn.⁴⁶ De regering stelt dat het EU-grondrechtenhandvest in algemene zin voldoende ruimte biedt voor de in het wetsvoorstel voorziene afwijkingen. De leden van de LVP-fractie vragen desondanks of in algemeenheid gezegd kan worden dat de voorgestelde grondrechtenbepalingen de kern van in het Handvest vermelde grondrechten respecteren en daarnaast proportioneel zijn aan het nagestreefde doel. Kan de regering deze stelling nader onderbouwen?

De leden van de **VvB-fractie** hebben gelezen dat een afwijking van grondrechten bij KB de grenzen van de EU-grondrechtenbescherming niet mag overschrijden. De regering vermeldt dat bij de voorbereiding van een KB tot afwending van een terroristische dreiging of tot bestrijding van terroristische activiteiten, concreet moet worden onderzocht en toegelicht of en hoe wordt voldaan aan de voorwaarden voor het beperken van grondrechten op grond van artikel 52, eerste lid, EU-Grondrechtenhandvest. Op welke wijze wil de regering dit onderzoek gaan uitvoeren en de toelichting verzorgen? Wie worden hierbij betrokken?

⁴⁶ HvJ EU 26 februari 2013, C-617/10, AB 2013/131, m.nt. R.J.G.M. Widdershoven (*Akerberg Fransson*).

Overig

De leden van de DVU-fractie constateren dat de regering in het wetsvoorstel niet ingaat op de verplichtingen van Nederland onder het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR). In de memorie van de toelichting gaat de regering slechts in op enkele niet-beperkbare grondrechten onder artikel 15 EVRM, namelijk het folterverbod, het verbod op dwangarbeid en het verbod op terugwerkende kracht van strafwetgeving. Onder het IVBPR is het discriminatieverbod van artikel 26 echter ook een niet-beperkbaar grondrecht. De leden van de DVU-fractie vragen hoe de regering zal garanderen geen inbreuken te maken op het niet-beperkbare discriminatieverbod door KB's te nemen zoals toegestaan onder het voorgestelde artikel 103a Gw. De leden van de DVU-fractie wijzen op een recent verschenen rapport van Amnesty International waarin wordt gewaarschuwd voor het feit dat veel burgers met een niet-westerse achtergrond last hebben van maatregelen die worden genomen in tijden van noodtoestand.⁴⁷ Vooral een grote groep onschuldige burgers van buitenlandse afkomst wordt volgens het rapport geraakt door dergelijke maatregelen en de leden van de DVU-fractie vragen dan ook met welke waarborgen de regering schendingen van haar verplichting onder het IVBPR zal voorkomen.

De leden van de **GG-fractie** wijzen op artikel 4 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, dat in dit kader van belang is. Deze bepaling maakt een onderscheid tussen Europese en nationale aangelegenheden. Op grond van dit artikel is terrorismebestrijding volgens de regering een zuiver nationale kwestie. Deze leden zetten daar vraagtekens bij. Het is gebleken dat terrorisme juist grensoverschrijdend is. Aangezien er een grote kans is dat door de grondrechtenbeperkingen de vrije verkeersbepalingen worden belemmerd, vermoeden deze leden dat het Hof van Justitie snel tot de conclusie zal komen dat het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie van toepassing is.⁴⁸ Hoe kijkt de regering hier tegenaan? Wat zijn de gevolgen van een dergelijk oordeel van het Luxemburgse Hof?

6. Afwijking van specifieke grondwettelijke grondrechtenbepalingen

Algemeen

De regering merkt op, zo lezen de leden van de **BUMA-fractie**, dat de opsomming van grondrechten waarvan kan worden afgeweken in geval van een terroristische dreiging of activiteit grotendeels aansluit bij de bestaande regeling van artikel 103, tweede lid, Grondwet. Gaat de regering er daarmee niet aan voorbij dat volgens artikel 103a Grondwet ook deze grondrechten nu bij KB kunnen worden beperkt, terwijl artikel 103, eerste lid, Grondwet daarvoor een wet vereist?

De leden van de **VLU-fractie** delen het standpunt van de regering dat in het voorgestelde artikel 103a van de Grondwet dezelfde afwijkingen van grondwetsbepalingen mogelijk moeten zijn als in het huidige artikel 103 van de Grondwet. Wel vragen deze leden waarom artikel 12, eerste lid, van de Grondwet niet tevens als aanvullende afwijkingsmogelijkheid is opgenomen. Volgens de Algemene Wet op het Binnentreden is binnentreden zonder toestemming van de bewoner alleen toegestaan met een machtiging of ter voorkoming of bestrijding van ernstig en

⁴⁷ 'Upturned lives', Disproportionate impact of France's state of emergency, Amnesty International, 4 februari 2016.

⁴⁸ HvJ EU 26 februari 2013, C-617/10 (*Akerberg Fransson*).

onmiddellijk gevaar voor de veiligheid van personen of goederen. Blijkens de wetsgeschiedenis en jurisprudentie wordt dit laatste criterium strikt uitgelegd. Kan de regering aangeven of overwogen is artikel 12, eerste lid, van de Grondwet op te nemen als afwijkingsmogelijkheid in artikel 103a van de Grondwet en zo ja, waarom ervoor gekozen is dit niet te doen?

Zoals bij de bespreking van de specifieke grondrechtenbepalingen zal blijken, menen de leden van de **SPEUR-fractie** dat de regering onvoldoende motiveert waarom er meer grondrechtsbepalingen beperkt moeten worden dan de bepalingen die al genoemd zijn in artikel 103 Grondwet.

Godsdienstvrijheid

In de uitspraak Kokkinakis tegen Griekenland heeft het EHRM bepaald dat vrijheid van godsdienst één van de fundamenteën is van een democratische samenleving.⁴⁹ De leden van de BUMA-fractie sluiten zich daarbij aan, maar kan zich ook vinden in de noodzaak tot het beperken van deze vrijheid om terrorisme te kunnen bestrijden. Door afwijking op artikel 6, eerste lid, Grondwet mogelijk te maken wil de regering met het oog op effectieve bestrijding van terrorisme inzicht krijgen in hetgeen binnen religieuze gebouwen tijdens bijeenkomsten wordt gezegd om daar zo nodig tegen op te treden. Is het niet beter om daartoe een structurele bevoegdheid te creëren die ook los van de noodsituatie kan worden ingezet, zo vragen voornoemde leden? Dan kan er preventief worden gehandeld en opgetreden, en wordt de put niet gedempt als het kalf verdronken is. Deelt de regering deze visie?

Het is de leden van de DVU-fractie opgevallen dat de regering terrorisme eenzijdig heeft benaderd. Er wordt voornamelijk gesproken over oproepen die tijdens religieuze diensten en bijeenkomsten worden gedaan tot de jihad. Volgens de regering zouden hierdoor voedingsbodems voor terroristisch geweld in het algemeen en de jihad in het bijzonder kunnen worden gelegd. Hierdoor krijgen de leden van de DVU-fractie de indruk dat de beperking van artikel 6 Grondwet slechts van toepassing is op de uitoefening van de godsdienstvrijheid binnen één religie en vragen zich af of er al dan geen strijd is met het gelijkwaardigheidsbeginsel en het discriminatieverbod zoals opgenomen in artikel 1 Grondwet. Nu aan het individu in beginsel geen mogelijkheid wordt geboden tot het uitoefenen van een godsdienst tijdens een noodsituatie en andere belangrijke mensenrechten zoals het recht op vrijheid van meningsuiting en de persoonlijke levenssfeer eveneens kunnen worden beperkt, vragen de leden van de DVU-fractie hoe de proportionaliteit van deze (verdergaande) beperkingsmogelijkheid zal worden gewaarborgd om de godsdienstvrijheid van het individu te garanderen.

De leden van de **GG-fractie** zijn sceptisch ten aanzien van de beperking van de godsdienstvrijheid. Deze leden stellen voorop dat zij positief staat tegenover de ratio van de beperking van de uitoefening van godsdienstvrijheid binnen gebouwen of gesloten plaatsen. Zoals gezegd zijn deze leden voorstander van preventief optreden. Jihadisme ontstaat over het algemeen achter gesloten deuren. Het is van belang de ontstaanswortels van het jihadisme aan te pakken. De leden van de GG-fractie vinden het echter bezwaarlijk dat er een mogelijkheid wordt gecreëerd tot sluiting van instellingen waar godsdienst wordt uitgeoefend. Zij vragen zich af of

⁴⁹ EHRM 25 mei 1993, 14307/88 (Kokkinakis/Griekenland).

deze uitbreiding noodzakelijk is gezien de reeds mogelijke beperkingen.⁵⁰ Kunnen de bijeenkomsten waarin terroristische plannen worden ontwikkeld niet afdoende worden aangepakt met de beperkingen van de verenigingsvrijheid waar artikel 103 Grondwet al in voorziet? Het beëindigen van religieuze bijeenkomsten en het sluiten van instellingen kan daarnaast tot oproer onder moslims (niet-jihadisten) leiden. Bovendien kan dit bijdragen aan vooroordelen van andere burgers jegens deze moslims. Uit de literatuur blijkt dat ervaringen van uitsluiting en discriminatie een belangrijke voedingsbodem voor radicalisering vormen.⁵¹ Dit is juist wat het voorstel beoogt te voorkomen. De leden van de GG-fractie vragen de regering het belang van tolerantie te onderschrijven.

De leden van de **VLU-fractie** hebben met instemming kennisgenomen van de afwijkingsmogelijkheid van het recht op godsdienstvrijheid in het voorgestelde tweede lid van artikel 103a van de Grondwet. Er bestaat een gevaar dat het extremistische gedachtegoed niet slechts via informele netwerken, maar ook via gebedshuizen wordt gepropageerd. Onlangs ontstond er ophef toen bleek dat een bekende jihadist een toespraak kon houden in een moskee. Wanneer men gebedshuizen wenst te sluiten, zijn er thans verschillende beperkingen. Verenigingen en stichtingen – juridische vormen waar gebedshuizen van elke stroming onder kunnen vallen – kunnen met het in artikel 2:20 van het Burgerlijk Wetboek genoemde instrument worden ontbonden. Recent is door de Afdeling advisering van de Raad van State bevestigd dat dit artikel van overeenkomstige toepassing is op kerkgenootschappen. Een verzoek tot verbodenverklaring en ontbinding op grond van artikel 2:20 van het Burgerlijk Wetboek slaagt echter niet zonder meer. De gevallen waarin dit artikel met succes is ingeroepen, zijn zeldzaam. In een zaak tegen een Hells' Angels afdeling die een broeinest was van criminaliteit hield de verbodenverklaring geen stand, omdat onduidelijk was of de criminele gedragingen – ook die begaan op het terrein van de vereniging zelf – daadwerkelijk aan de organisatie konden worden toegeschreven. Bovendien is gebleken dat de procedure voor ontbinding en verbodenverklaring zoals neergelegd in artikel 2:20 van het Burgerlijk Wetboek lang kan voortslepen; tegen pedofielenvereniging Martijn is van 2012 tot 2014 geprocedeerd. Blijkens het voorgaande zou de mogelijkheid om een rechtspersoon met religieuze grondslag direct te kunnen ontbinden, met het oog op het ongedaan maken van een terroristische dreiging of activiteit, een waardevolle toevoeging zijn aan de middelen die reeds voorhanden zijn.

De godsdienstvrijheid kan de bestrijding en voorkoming van terroristische dreiging en activiteit voorts nog op andere wijze hinderen. Personen die wegens terroristische activiteiten veroordeeld zijn, kunnen na hun bestraffing ongehinderd godsdienstonderricht geven, voor zover dit niet direct een oproep tot terrorisme inhoudt. In de praktijk kan een jihadist onderwijzen dat martelaren naar de hemel gaan, zonder daarbij direct op te roepen tot de gewapende jihad. In een tijd van verhoogde terroristische dreiging kunnen dergelijke uitspraken – hoewel ze niet noodzakelijkerwijs als opruiend tot terrorisme geïnterpreteerd hoeven te worden – een groot gevaar opleveren voor de samenleving.

Hierom, maar ook om andere redenen waaraan de regering in haar memorie van toelichting refereert, is het noodzakelijk om terstond op te kunnen treden tegen dergelijke gevaren ingeval

⁵⁰ Zie met name de reeds bestaande mogelijke beperkingen op grond van artikel 103 Grondwet ten aanzien van de godsdienstvrijheid, de vrijheid van meningsuiting, de verenigingsvrijheid, het recht tot vergadering en betoging. Zie ook de verderop te bespreken voorgestelde beperking van het recht op de persoonlijke levenssfeer.

⁵¹ R. Staring, J. de Wit & H. Nummerdor, 'De Nederlandse aanpak van radicalisering en de paspoortmaatregel', *NJCM-Bulletin* 2014/50 (online in Kluwer Navigator).

van terroristische dreiging of activiteit. Derhalve ondersteunen de leden van de VLU-fractie de mogelijkheid om bij het inroepen van het voorgestelde artikel 103a van de Grondwet af te wijken van artikel 6 van de Grondwet.

De leden van de **LVP-fractie** zijn verheugd dat de regering erkent dat islamitische gebedsdiensten een voedingsbodem vormen voor terrorisme en in het bijzonder de jihad. De regering stelt dat voor een effectieve bestrijding het cruciaal is dat men inzicht verkrijgt ‘in het gezegde’ tijdens religieuze bijeenkomsten. De leden van de LVP-fractie zijn benieuwd wat de regering hier concreet onder verstaat en hoe men voornemens is dit inzicht in de praktijk te verkrijgen. De LVP-fractie vraagt de regering nader uiteen te zetten aan welke maatregelen zij denkt, alsmede de wijze waarop zij in de praktijk deze maatregelen beoogt te handhaven en welke sancties op overtreding van deze maatregelen staan.

De leden van de LVP-fractie merken op dat de regering een afwijkingsmogelijkheid heeft opgenomen voor ‘binnen religieuze gebouwen’. Deze leden zijn benieuwd wat de regering onder religieuze gebouwen verstaat. Artikel 6 Grondwet spreekt immers over ‘buiten gebouwen of besloten plaatsen’. Deelt de regering de conclusie van deze leden dat een afwijkingsmogelijkheid van artikel 6 Grondwet daarom verder reikt dan enkel religieuze gebouwen? Naar aanleiding van het voorgaande vragen de leden van de LVP-fractie zich af hoe een gelijktijdige inperking van artikel 6 Grondwet, zowel buiten als binnen besloten plaatsen of gebouwen, zich verhoudt tot de noodzakelijkheids- en proportionaliteitstoets van artikel 15 EVRM. Kan de regering dit nader uiteen zetten?

De regering stelt dat het een algemeen gegeven is dat tijdens religieuze diensten en bijeenkomsten kan worden opgeroepen tot de jihad. De leden van de LVP-fractie onderschrijven deze stelling, maar merken op dat dit natuurlijk enkel geldt met betrekking tot islamitische diensten en bijeenkomsten. Kunnen deze leden er daarom van uitgaan dat de voorgestelde afwijkingsmogelijkheid van artikel 6 Grondwet primair voor het aanpakken van deze bijeenkomsten en diensten zal worden gebruikt?

De regering stelt in het uiterste geval over te willen gaan tot het sluiten van religieuze instellingen. De leden van de LVP-fractie onderstrepen het belang en de absolute noodzaak van deze maatregel. Wel vragen deze leden zich af hoe de regering dit in de praktijk gaat vormgeven. Kan de regering uiteenzetten welke criteria aan de sluiting ten grondslag liggen en welke diensten hiervoor zullen worden ingezet?

De leden van de LVP-fractie vragen zich tenslotte af wat de regering onder ‘haatzaaiende en opruiende opmerkingen’ verstaat. Hoe verhoudt dit begrip zich tot haatzaaiende en opruiende opmerkingen zoals gedefinieerd in artikel 137d van het Wetboek van Strafrecht? Deelt de regering de mening dat hiertoe zeker hoort, de oproep vanuit de islam om ongelovigen te straffen (lees: te vermoorden)?

De leden van de **SPEUR-fractie** benadrukken het onderscheid in artikel 6 Grondwet tussen de uitoefening van de vrijheid van godsdienst binnen en buiten gebouwen en besloten plaatsen. In het voorgestelde wetsvoorstel kan de regering bij KB de uitoefening van de vrijheid van godsdienst aldaar te beperken, terwijl dat buiten de noodtoestand in de zin van artikel 103 Grondwet alleen bij wet in formele zin mogelijk is. De grondwetgever van 1983 had groot onzag

voor het beoefenen van godsdienst op besloten plaatsen; de leden van de SPEUR-fractie vragen de regering naar haar beweegredenen om hiervan af te wijken. Verder vragen deze leden de regering om toe te lichten welke maatstaven zij wil hanteren voor het tegengaan van godsdienstige bijeenkomsten en het sluiten van godsdienstige instellingen.

De leden van de **SVL-fractie** wijzen er op dat het hebben van een geloof op zichzelf is een absoluut recht is waarop de Grondwet geen beperkingen kan stellen, zo blijkt uit artikel 9 van het EVRM en uit EHRM-jurisprudentie.⁵² Beperkingen van de godsdienstvrijheid zijn alleen geoorloofd ten aanzien van het belijden en manifesteren van een geloof, en slechts wanneer de openbare orde dit duidelijk behoeft. Door de huidige ontwikkelingen in Europa met betrekking tot terroristische aanslagen is het denkbaar dat de regering reden ziet om het belijden en het manifesteren van een geloof te beperken. De leden van de SVL-fractie willen de regering er wel voor behoeden dat zij hiermee bepaalde bevolkingsgroepen buiten de samenleving plaatst. Hoe zorgt de regering ervoor dat rechten van minderheden voldoende gerespecteerd blijven?

Hoewel adequaat optreden van de overheid tegen terrorisme noodzakelijk en essentieel is, ook wanneer dat optreden religieus is geïnspireerd, moet dat optreden wel gebeuren met een ruimhartig respect voor elke godsdienst en eredienst als zodanig, zo merken de leden van de **VvB-fractie** op. Het vragen van respect voor godsdienst en levensovertuiging dient namelijk ook een evident publiek belang. Burgers zijn bereid onbevengende loyaliteit op te brengen jegens het gezag en de rechtsorde, indien het politieke systeem hen ook de garantie biedt om in volle vrijheid te leven met en naar innerlijke overtuiging. Ieder mens moet in vrijheid kunnen geloven. De overheid dient deze vrijheid te respecteren en te beschermen. Een inperking van de geloofsvrijheid is op dit moment al mogelijk buiten religieuze gebouwen. De leden van de VvB-fractie hebben gelezen dat de regering deze inperking wil uitbreiden door ook binnen religieuze gebouwen de godsdienstvrijheid te kunnen beperken. Bij de herziening van de Grondwet in 1983 heeft de regering de leer van de bijzondere beperkingen van grondrechten geaccepteerd. Het huidige artikel 6, tweede lid, Grondwet, biedt de mogelijkheid om van de godsdienstvrijheid af te wijken buiten gebouwen en besloten plaatsen. Deze beperkingsclausule maakt het echter niet mogelijk om af te wijken van dit recht binnen gebouwen en besloten plaatsen. Voornoemde leden vragen daarom in hoeverre de voorgestelde uitbreiding van de inperking van de geloofsvrijheid in overeenstemming is met de leer van de bijzondere beperkingen, met name met de voorwaarde dat een beperking van een grondrecht te herleiden moet zijn tot het grondrecht zelf? Waarom heeft de regering niet ook een wijziging van artikel 6, tweede lid, Grondwet voorgesteld?

Vervolgens merken de leden van de VvB-fractie op dat in de memorie van toelichting staat dat de inperking tot gevolg heeft dat godsdienstige bijeenkomsten moeten kunnen worden tegengegaan en instellingen moeten kunnen worden gesloten. In hoeverre is een dergelijke maatregel proportioneel en evenredig, indien deze maatregel tot gevolg heeft dat iemand nog maar een beperkte toegang of in het geheel geen toegang meer heeft tot de instelling van zijn geloof?

Tot slot wijzen de leden van de VvB-fractie op het volgende. Tot het begrip jihad rekent men in de volksmond het oproepen tot een heilige oorlog. Het oproepen tot geweld is binnen het Nederlandse strafrecht strafbaar gesteld in artikel 137d Wetboek van Strafrecht. Waarom is deze strafrechtelijke bepaling niet voldoende, zo vragen deze leden. Kan de regering dit specifiek

⁵² EHRM 25 mei 1993, 14307/88 (*Kokkinakis t. Griekenland*).

onderbouwen voor personen die een meer ondersteunende rol spelen bij de voorbereiding van terrorisme, want ook zij kunnen nu toch al strafrechtelijke worden aangepakt? Voorts vragen deze leden zich af in hoeverre de regering heeft overwogen om, in plaats van preventieve bestuurlijke maatregelen te treffen, de bestaande strafrechtelijke mogelijkheden aan te scherpen of uit te breiden?

Persoonlijke levenssfeer en persoonsgegevens

De regering schrijft dat het niet ondenkbeeldig is dat in urgente situaties bij KB zou moeten kunnen worden afgeweken van regels ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de persoonsgegevens, zo lezen de leden van de **BUMA-fractie**. De regering geeft het afzien van een notificatie als voorbeeld. Welke notificatie bedoelt de regering? Artikel 43 Wet Bescherming Persoonsgegevens geeft al de mogelijkheid notificatieplichten, zowel aan het individu als aan de Autoriteit Persoonsgegevens, buiten toepassing te laten. Dit in het belang van de veiligheid van de staat of van de voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten. De Wet politiegegevens bevat een vergelijkbare regeling. Hier kan ook terrorisme onder vallen. Heeft de regering reden om aan te nemen dat verdergaande inbreuken noodzakelijk zijn, zo vragen deze leden.

De leden van de **DVU-fractie** merken op dat de regering in een noodsituatie als in het voorgestelde artikel 103a Grondwet wil afwijken van het recht op een persoonlijke levenssfeer en het daarbij horende recht op de bescherming van persoonsgegevens. De regering stelt dat in urgente situaties niet aan alle regels zoals opgenomen in de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) of de Wet politiegegevens (Wp) kan worden voldaan, in het bijzonder het recht op voorafgaande notificatie bij het gebruik van persoonsgegevens of het recht op inzage van gegevens. Voornoemde leden merken daaromtrent op dat het volgens artikel 43 van de Wbp al mogelijk is om deze rechten te beperken indien het onder andere noodzakelijk is in het belang van de veiligheid van de staat en de voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten. De Wp schrijft voor dat een betrokkene recht heeft op inzage in politiegegevens (artikel 25), maar dit recht kan worden beperkt in het belang van de goede uitvoering van de politietaken en de veiligheid van de staat (artikel 27). Volgens de memorie van toelichting bij de Wpg is het recht op kennisneming ook geen absoluut recht, het kan beperkt worden indien het in een democratische rechtsorde noodzakelijk is in het belang van de bestrijding van strafbare feiten. Volgens het tweede lid van artikel 8 EVRM is het recht op bescherming van persoonsgegevens ook niet absoluut en kan het beperkt worden door het openbaar gezag indien het bij wet is voorzien en indien het noodzakelijk is in het kader van de nationale veiligheid, de openbare orde en het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten. Tot slot is volgens artikel 52 van het EU-Grondrechtenhandvest ook beperking van het Handvest mogelijk indien er voldaan wordt aan de proportionaliteits- en noodzakelijkheidstoets. De leden van de DVU-fractie vragen de regering dan ook om nader toe te lichten en te motiveren waarom de beperking op het recht van notificatie en het recht op inzage nog nader geregeld dient te worden nu al een gerechtvaardigde beperking mogelijk is op grond artikel 52 EU-Grondrechtenhandvest, artikel 8 EVRM, de Wpg en de Wp.

De leden van de **GG-fractie** kunnen zich vinden in de memorie van toelichting met betrekking tot mogelijke beperkingen van de persoonlijke levenssfeer. Moderne opsporingstechnieken maken het mogelijk om preventief op te treden. De regering stelt zich in de ogen van de leden van de GG-fractie terecht op het standpunt dat bestaande wetgeving voldoende waarborgen biedt tegen al te vergaande beperkingen van het recht op de persoonlijke levenssfeer. Toch refereert de

regering ook aan ‘situaties [...] waarin niet aan alle door de genoemde wetten gestelde regels wordt voldaan.’ Wat bedoelt de regering met ‘situaties’ en met ‘niet [...] alle door de genoemde wetten gestelde regels’? Deze leden vragen in welke context de regering deze termen plaatst.

Tevens vragen de leden van de GG-fractie nogmaals wat in dit geval de aanvullende waarde is van deze mogelijke grondrechtenbeperking naast hetgeen artikel 103 Grondwet reeds regelt. Deze leden wijzen hier in het bijzonder op de mogelijkheid het brief-, telefoon- en telegraafgeheim van artikel 13 Grondwet te beperken. Hiermee kan inzage worden verkregen in een groot scala aan gegevens. Wat is de noodzaak om ook van artikel 10 Grondwet te kunnen afwijken? Hierbij dient ook te worden gewezen op al hetgeen mogelijk is op grond van het Wetboek van Strafvordering. Is de afwijkingsbevoegdheid van artikel 10 Grondwet wel noodzakelijk, nu er reeds veel bevoegdheden bestaan om terroristische misdrijven op te sporen?

De leden van de **VLU-fractie** zijn van mening dat de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en persoonsgegevens een groot goed is dat niet lukraak geschonden mag worden. Doch, zoals het gezegde luidt: ‘nood breekt wet’ en in een uiterste noodsituatie waarin sprake is van een terroristische dreiging of activiteit dient de overheid de mogelijkheid te hebben rechten van een individu te beperken om daarmee de rechten en vrijheden van andere burgers te beschermen. De leden van de VLU-fractie zijn dan ook van mening dat het in geval van een terroristische dreiging of activiteit noodzakelijk kan zijn om af te wijken van de rechten neergelegd in artikel 10 van de Grondwet. Deze leden kunnen zich voorstellen dat wanneer door een terroristische organisatie een aanslag is gepleegd en de daders weten te ontkomen, de overheid direct over alle informatie aangaande deze daders moet kunnen beschikken zonder dat de wet hiertoe een belemmering vormt.

Deze leden onderschrijven dat alles in het werk moet worden gesteld om in een situatie van nood terrorisme tegen te gaan, maar verzoeken de regering meer duidelijkheid te verschaffen omtrent de situaties waarin de grondwettelijke eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en persoonsgegevens ingevolge het voorgestelde artikel 103a van de Grondwet beperkt zou mogen worden. De leden van de VLU-fractie vragen of de regering met enkele voorbeelden kan komen om de noodzaak van deze afwijking van dit grondrecht te verduidelijken.

De regering stelt dat er een noodzaak bestaat om een afwijkingsmogelijkheid op te nemen voor artikel 10 Grondwet, zo lezen de leden van de **LVP-fractie**. Zij vragen waarom het opnemen van een dergelijke afwijkingsmogelijkheid noodzakelijk is, gelet op de relatief laagdrempelige eisen voor beperking van dit grondrecht. In tegenstelling tot andere grondwetsbepalingen bevat dit artikel immers geen uitgekristalliseerde beperkingsclausule, nu er geen doelcriteria en procedurevoorschriften worden vermeld. Deelt de regering deze conclusie? Zo ja, waarom acht zij het desalniettemin noodzakelijk om hier alsnog een afwijkingsmogelijkheid voor te creëren? Zo nee, waarom niet?

De regering spreekt van een behoefte aan ‘snelle en adequate informatievoorziening’ in urgente situaties. De leden van de LVP-fractie vragen zich af wat er concreet onder snelle en adequate informatievoorziening moet worden verstaan? Deze leden zijn benieuwd of het hier om gerichte dan wel ongerichte acties gaat en welke hulpmiddelen de regering voornemens is hiervoor in te zetten. Zij vragen de regering tevens uiteen te zetten aan welke criteria de inzet van deze mogelijke hulpmiddelen dient te voldoen en welke procedurele waarborgen aan deze inzet zijn gekoppeld.

De leden van de **SPEUR-fractie** constateren dat in de memorie van toelichting onvoldoende uiteen wordt gezet waarom van ieder artikellid van artikel 10 Grondwet afgeweken kan worden. De drie artikelleden zien op uiteenlopende grondrechten en in dat opzicht wordt er weinig inzicht verschaft in de gedachtegang van de regering om deze bepalingen mee te nemen in het beoogde artikel 103a. De leden van de SPEUR-fractie vragen de regering dit nader toe te lichten.

Daarnaast vragen de leden van de SPEUR-fractie zich af waarom er wordt gewezen op de mogelijke nieuwe bevoegdheid tot het achterwege laten van een notificatie bij het verwerken van persoonsgegevens, in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens, nu deze mogelijkheid reeds bestaat, op grond van artikel 29 lid 3 van de Wet bescherming persoonsgegevens. Kan de regering aangeven waarom deze bestaande regeling niet afdoende zou zijn en hierbij enkele voorbeelden noemen?

De leden van de **SVL-fractie** wijzen erop dat door de nieuwe Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (WIV) het nu al mogelijk is dat persoonsgegevens door middel van metadata verkregen worden. Deze leden zijn van mening dat deze bulk-methode een grote inbreuk op de privacy van mensen vormt, omdat dit met weinig waarborgen, zoals extern toezicht, is omkleed. Een verdere inbreuk op persoonsgegevens keuren deze leden af. Zij merken tevens op dat er in staten waar de noodtoestand is ingeroepen vanwege terroristische activiteiten bepaalde misstanden zijn ontstaan bij de uitvoering van noodbevoegdheden, met name met betrekking tot de beperking van grondrechten. Bij de mogelijkheid tot afwijking van het huisrecht en verdere afwijkingen van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zal volgens de leden van de SVL-fractie dan ook rekening gehouden moeten worden met het feit dat de praktijk aantoonde dat de noodtoestand kan leiden tot onwenselijke situaties die schadelijk zijn voor de samenleving. Zo hebben mensenrechtenorganisaties als Amnesty International en Human Rights Watch in verschillende rapporten hun afkeer en zorgen geuit over de noodtoestand in Frankrijk. Uit deze rapporten blijkt dat de Franse politie regelmatig discriminatoir en disproportioneel optreedt, vooral ten aanzien van moslims. De Franse politie wijkt veelvuldig af van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer door in te vallen in huizen en moskeeën en huisarrest op te leggen aan een groot aantal moslims. Deze maatregelen zijn mogelijk gemaakt door de noodtoestand, en leiden tot stigmatisering en traumatisering. Er worden bovendien voorbeelden genoemd van huiszoekingen waarbij kinderen worden geraakt door rondvliegende kogels, doordat de politie per ongeluk het verkeerde huis binnenvalt. Amnesty eist onmiddellijke intrekking van de noodtoestand. De leden van de SVL-fractie uiten hun zorgen over dergelijke ontwikkelingen.

Bovendien zijn er vraagtekens gezet bij de effectiviteit van deze middelen. Er zijn meer dan 3200 huiszoekingen gedaan en er zijn meer dan 400 huisarresten opgelegd. Naar aanleiding van huiszoekingen zijn 550 vervolgingen ingesteld, maar het merendeel daarvan betreft kleine vergrijpen zoals drugs- en wapenhandel of illegaal verblijf. De huiszoekingen hebben tot slechts vijf onderzoeken naar terrorisme geleid. De leden van de SVL-fractie vragen daarom in hoeverre dergelijke maatregelen daadwerkelijk bijdragen aan terrorismebestrijding.

Tevens uitte Amnesty International afgelopen maand kritiek op vergaande nieuwe antiterrorismewetten vanwege het gevaar op ´uitholling´ van de rechtsstaat. Door de toenemende overheidscontrole worden burgers beperkt in hun rechten en vrijheden. De wetsontwerpen bevatten vage criteria die machtsmisbruik of willekeur van de uitvoerende macht in de hand

kunnen werken.⁵³ Naar aanleiding van het bovenstaande wensen de leden van de SVL-fractie te benadrukken dat er terughoudend moet worden omgegaan met beperking van fundamentele grondrechten. Kan de regering aangeven of en hoe zij kan verzekeren dat de misstanden die in bijvoorbeeld Frankrijk onder de noodtoestand zijn opgetreden, niet in Nederland zullen optreden?

De leden van de **VvB-fractie** hechten veel waarde aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en van persoonsgegevens. Deze bescherming is nodig om een ieder een waardevol leven te kunnen geven en de bescherming getuigt van naastenliefde. Deze leden hebben dan ook met enige verbazing gelezen over het gemak waarmee de regering schrijft dat zij de ruimte moet krijgen om bij KB af te wijken van het bepaalde in artikel 10 Grondwet. Met name bij een inbreuk op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en van persoonsgegevens zijn de gevolgen lastig ongedaan te maken. Voornoemde leden vragen zich daarom af op welke wijze (binnen welke kaders) de regering wil afwijken van artikel 10 Grondwet? De regering schrijft daarnaast dat er ‘niet aan alle door de genoemde wetten gestelde regels wordt voldaan’. Aan welke specifieke regels zal er niet worden voldaan en waarom niet? In hoeverre ziet de regering mogelijkheden om deze inbreuken te compenseren?

Daarnaast hebben de leden van de VvB-fractie gelezen dat het mogelijk moet zijn om sneller een aantal maatregelen te nemen, zoals het aftappen van een telefoon. Deze leden willen de regering graag wijzen op de uitspraak van het EHRM van 12 januari 2016 inzake de antiterrorismewetgeving van Hongarije.⁵⁴ Deze antiterrorismewetgeving heeft de bevoegdheden van de speciale antiterreureenheid van de veiligheidsdienst uitgebreid, onder meer voor wat betreft het onderscheppen en opnemen van elektronische communicatie en het verrichten van geheime doorzoekingen van woningen. Kort gezegd heeft het EHRM unaniem geconcludeerd dat er daarbij sprake is van een schending van artikel 8 EVRM. In hoeverre is een afwijking van artikel 10 Grondwet in overeenstemming met artikel 8 EVRM, met name in het licht van de zojuist aangehaalde uitspraak? In hoeverre mag er straks bij elke burger op grond van dit artikel een telefoon worden afgetapt? Welke criteria hanteert de regering als zij de maatregelen treft?

Ook merken de leden van de VvB-fractie op dat het wetsvoorstel niet alleen de mogelijkheid biedt om bij KB af te wijken van de aspecten uit artikel 10 Grondwet die zien op het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens, maar ook op de woning, bepaalde vormen van communicatie, vertrouwelijke gesprekken, bepaalde gedragingen, aspecten van het gezinsleven en de fysieke en geestelijke integriteit.⁵⁵ Aangezien het gezin als hoeksteen van de samenleving fungeert, zien deze leden deze mogelijkheid met enige bezorgdheid tegemoet. Zij vragen daarom in welke situaties de regering het noodzakelijk acht om een inbreuk te maken op deze andere aspecten van artikel 10 Grondwet, die in de memorie van toelichting onderbelicht zijn gebleven? Hoe denkt de regering de afwijking van artikel 10 Grondwet met voldoende waarborgen te omkleden, zodat een onnodige inbreuk op bijvoorbeeld het gezinsleven wordt voorkomen?

Tot slot merken de leden van de VvB-fractie op dat het wetsvoorstel weinig gedetailleerd is, waar

⁵³ Rapport ‘Dangerously disproportionate: The ever-expanding national security state in Europe’, *Amnesty International*, 2017.

⁵⁴ EHRM 12 januari 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0112JUID003713814 (Szabó en Vissy/Hongarije), *NJB* 2016, 614.

⁵⁵ Van der Pot/D.J. Elzinga, H.G. Hoogers & R. de Lange (bew.), *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2014, p. 402.

het een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer en persoonsgegevens betreft. Zo wordt er nauwelijks geregeld welke informatie er kan worden opgevraagd of naar buiten kan worden gebracht. Dit is al eerder een discussiepunt geweest bij de Nationale Veiligheidswet.⁵⁶ Hoe wil de regering deze discussie nu gaan voorkomen? In hoeverre beoogt de regering met dit Voorstel van Wet bijvoorbeeld af te wijken van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp), die onder artikel 10 Grondwet hangt? Welke toegevoegde waarde heeft het wetsvoorstel gelet op de nieuwe Tapwet die nu al aanhangig is?⁵⁷

Vrijheidsbeneming

De leden van de **BUMA-fractie** zien dat het wetsvoorstel het met een afwijking van artikel 113, eerste en derde lid, Grondwet mogelijk maakt dat een zelfstandig en gespecialiseerd systeem wordt ingeroepen om te oordelen over de detentie en berechting van betrokkenen bij terroristische activiteiten. Daarnaast maakt het wetsvoorstel een afwijking van artikel 15 Grondwet mogelijk waardoor ook zonder wettelijke grondslag iemand gedetineerd kan worden. Het huidige staatsnoodrecht biedt twee mogelijkheden om in een algemene noodtoestand iemand te detineren zonder tussenkomst van de rechter, namelijk door een opdracht van de minister van BZK of door het militair gezag.⁵⁸ Ook verdachten van terroristische activiteiten kunnen onder deze wetgeving worden gedetineerd. De betreffende wetgeving is met allerlei waarborgen omkleed. Zo kan een gedetineerde een verzoek tot invrijheidstelling bij de rechtbank indienen.⁵⁹ Waarom acht de regering het noodzakelijk dat een extra mogelijkheid wordt gecreëerd, zo vragen de leden van de BUMA-fractie. Verder wil de regering het oordelen over de detentie en berechting over kunnen laten aan gespecialiseerde rechtbanken. Kan de regering motiveren of bij de waarborgen uit de Oorlogswet en Wbbbg wordt aangesloten? Waarom heeft de regering daarnaast niet gekozen voor een aparte kamer, die functioneert binnen een bestaande rechtbank? Dan hoeft niet ad hoc gereageerd te worden.

In de voorgestelde mogelijkheid om bij KB, in afwijking van artikel 15, eerste lid, Grondwet, iemand zijn vrijheid te ontnemen, zien de leden van de BUMA-fractie het gevaar dat de objectiviteit van strafrechtelijke en strafvorderlijke maatregelen verloren gaat. De situatie kan immers ontstaan dat de maatregelen toegespitst worden op één persoon of een specifieke groep. Hoe wil de regering dit risico ondervangen? Dit wetsvoorstel wil het makkelijker maken om terrorismeverdachten te detineren. Met hetzelfde doel heeft de regering onlangs het conceptwetsvoorstel ‘Versterking strafrechtelijke aanpak terrorisme’ ter advisering aan diverse instanties voorgelegd, dat regelt dat het vereiste van ernstige bezwaren niet van toepassing is bij het eerste bevel tot gevangenneming.⁶⁰ Bovendien geeft het mogelijkheden om een verdachte van een terroristisch misdrijf langer in detentie te houden. Is dat niet voldoende? Zo niet, welke maatregelen zou de regering hiernaast nog willen kunnen nemen?

De leden van de **DVU-fractie** constateren dat de regering een zelfstandig en gespecialiseerd rechtssysteem wenst op te richten door een nieuwe afwijkingsmogelijkheid voor artikel 15 Grondwet in het leven te roepen. Nu een dergelijk rechtssysteem geen wettelijke grondslag meer

⁵⁶ ‘Onvoldoende waarborgen in de nieuwe nationale Veiligheidswet’, *Recht.nl* 13 december 2016, www.recht.nl.

⁵⁷ ‘Kamer vertrouwt erop dat nieuwe tapwet terroristen vangt’, *NOS* 8 februari 2017, www.nos.nl.

⁵⁸ Art. 18 Wbbbg en art. 44 Oorlogswet.

⁵⁹ Artt. 18-28 Wbbbg en artt. 44-53 Oorlogswet.

⁶⁰ Conceptwetsvoorstel ‘Versterking strafrechtelijke aanpak terrorisme’ van 18 november 2016, art. II onderdeel A.

vereist voor het detineren en berechten van verdachten zal volgens de regering het KB in urgente gevallen van terrorismedreiging of -bestrijding volstaan en op korte termijn dienen als een tijdelijke grondslag. De leden van de DVU-fractie vragen de regering om nadere toelichting over de nodige vervolgstappen die moeten worden genomen om van deze tijdelijke grondslag over te gaan op een wettelijk verankerde grondslag. Daarnaast laat de afwijkingsmogelijkheid van artikel 15, tweede lid, van de Grondwet ruimte voor anderen dan de rechter om de invrijheidstelling vast te stellen. Deze leden willen weten waarop de veronderstelling is gebaseerd dat de reguliere rechterlijke macht de beoordeling van verzoeken om invrijheidstelling als een last zal ervaren nu de rechterlijke macht juist is opgericht om in dit soort gevallen te voorzien.

Gezien het belang van een goed functionerende rechterlijke macht en het vertrouwen in deze maatschappelijke instantie, zouden de leden van de DVU-fractie een nadere toelichting willen over wat een nieuw gespecialiseerd rechtssysteem toevoegt aan het reguliere rechtssysteem en welke gevolgen het met zich meebrengt voor de trias politica in onze rechtsstaat. De leden van de DVU-fractie delen de mening dat een dergelijk systeem op zijn minst zal moeten voldoen aan de waarborgen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van artikel 6 EVRM. Gezien het feit dat de ondermijning van die onafhankelijkheid de rechten van het individu ernstig in gevaar zou kunnen brengen, vragen de leden van de DVU-fractie zich af hoe deze waarborgen zullen worden geboden, rekening houdend met het feit dat rechters ook worden geacht snel, flexibel en slagvaardig te kunnen opereren. Nu het creëren van een nieuw rechtssysteem niet zonder slag of stoot zal gaan vragen de fractieleden de regering om nadere toelichting over de benodigde kosten, de toegankelijkheid van de rechtspraak, het verloop van de procedure en de gevolgen voor de hiërarchie van de rechterlijke instanties.

De leden van de **GG-fractie** hebben kennisgenomen van het voornemen van de regering een zelfstandige en gespecialiseerde rechtsgang te creëren om terroristen te kunnen berechten. In de parlementaire behandeling van artikel 103 Grondwet, welke dezelfde afwijkingsmogelijkheid van artikel 113, eerste en derde lid, Grondwet inhoudt, werd opgemerkt dat het gaat om mobiele rechtbanken.⁶¹ Voornoemde leden vragen zich af of de regering in het geval van artikel 103a Grondwet opnieuw deze mobiele rechtbanken wil inzetten. Zij vragen hoe de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de rechter gewaarborgd blijven. Hoe wil de regering zorgen voor een open en toegankelijk systeem waarop de bevolking een kritisch oog kan houden? De regering verwijst hierbij naar de Verenigde Staten waar na de aanslagen van 9/11 ook een bijzonder gerecht werd gecreëerd. De meeste van deze terroristen zitten nog steeds in hechtenis in Guantanamo Bay en wachten op hun berechting door een militaire commissie.⁶² De leden van de GG-fractie hopen dat de regering op dit punt geen voorbeeld neemt aan de Verenigde Staten. Een tweede Guantanamo Bay is voor deze leden per definitie onaanvaardbaar.

De regering meent daarnaast dat het noodzakelijk is om in urgente gevallen bij KB een grondslag te kunnen creëren die vrijheidsontneming van gevaarlijke personen mogelijk maakt, zo lezen de leden van de GG-fractie. Deze leden vernemen graag in welke gevallen de regering denkt dat een dergelijk besluit nodig is. Wat is de verhouding tussen het creëren van een tijdelijke grondslag om personen vast te houden zonder dat zij een strafbaar feit hebben gepleegd en het

⁶¹ *Kamerstukken II 1979/80*, 15 681, nr. 12, p. 1-2.

⁶² "Accused 9/11 terror suspects to face military trials". *Cnn.com*; http://www.huffingtonpost.com/entry/911-terrorists-guantanamo-military-commissions_us_57d308bce4b06a74c9f49858

legaliteitsbeginsel? In een noodtoestand als bedoeld in artikel 15 EVRM mag niet van het legaliteitsbeginsel worden afgeweken. Hoe kijkt de regering hier tegenaan?

De regering acht bovendien een afwijkingsmogelijkheid van artikel 15 lid 2 Grondwet noodzakelijk. Een verdachte die anders dan door rechterlijk bevel zijn vrijheid is ontnomen, zal geen verzoek om invrijheidstelling bij een rechter kunnen indienen. Volgens de regering biedt de nieuwe rechtsgang voldoende waarborgen. Op welke waarborgen doelt de regering, zo vragen de leden van de GG-fractie. Deze leden wijzen op het feit dat dit handelen mogelijk in strijd is met artikel 5 lid 4 EVRM.

De leden van de **VLU-fractie** lezen dat het voorgestelde artikel 103a, tweede lid, van de Grondwet voorziet in de mogelijkheid om bij KB, als bedoeld in het eerste lid, af te wijken van artikel 15 van de Grondwet. In artikel 15 van de Grondwet is bepaald dat niemand buiten de gevallen bij of krachtens de wet bepaald van zijn vrijheid mag worden ontnomen. Als rechts-liberale partij hechten de leden van de VLU-fractie vanzelfsprekend veel waarde aan dit grondrecht. Er is immers geen grotere vrijheid te bedenken dan de vrijheid om zelf te kunnen bepalen waar men gaat en staat.

De leden van de VLU-fractie uiten hun twijfels over de noodzakelijkheid van voornoemde beperking. De regering betoogt dat deze afwijkingsmogelijkheid wenselijk is, omdat in urgente gevallen van terrorismedreiging of -bestrijding de tijd ontbreekt om te voorzien in een wettelijke grondslag voor vrijheidsbeneming. Om de effectiviteit van het systeem niet te ondermijnen, dient het volgens de regering mogelijk te zijn dat er bij KB op korte termijn wordt voorzien in een tijdelijke grondslag. Zodoende kan volgens de regering worden voorkomen dat gevaarlijke personen in vrijheid kunnen blijven opereren en hun voornemens kunnen verwezenlijken.

Het is de leden van de VLU-fractie niet zonder meer duidelijk dat het huidige instrumentarium met betrekking tot vrijheidsbeneming niet zou volstaan. Volgens artikel 61, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering (Sv) kan een verdachte (ingevolge artikel 27, eerste lid, Sv is dat een persoon te wiens aanzien uit feiten of omstandigheden een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit voortvloeit) eerst worden opgehouden voor onderzoek, waarna hij ingevolge artikel 57, eerste lid, Sv in verzekering kan worden gesteld. Daaropvolgend kan de rechter-commissaris ingevolge artikel 63, eerste lid, Sv zijn bewaring bevelen. Volgens artikel 67, vierde lid, Sv zijn ernstige bezwaren tegen de verdachte niet vereist voor een bevel tot bewaring in geval van verdenking van een terroristisch misdrijf. Tot slot kan de rechtbank ingevolge artikel 65, eerste lid, Sv na de periode van bewaring, de gevangenhouding van verdachte bevelen. De totale periode waarin een verdachte kan worden vastgehouden vóór zijn veroordeling – het voorarrest – kan in totaal maximaal 110 dagen beslaan. Volgens de leden van de VLU-fractie is daarmee voldoende tijd beschikbaar om maatregelen te nemen die verhinderen dat gevaarlijke personen in vrijheid kunnen opereren en hun voornemens kunnen verwezenlijken.

Naar de mening van de leden van de VLU-fractie dient er zorg voor te worden gedragen dat de rechten die burgers in een rechtstaat als Nederland hebben, gewaarborgd blijven. Laten wij geen voorbeeld nemen aan landen waar burgers zonder redelijk vermoeden van schuld worden opgepakt. Uit voorgaande analyse blijkt dat de persoon wiens vrijheid wordt ontnomen een verdachte dient te zijn in de zin van artikel 27 Sv. Handhaving van het criterium dat hieruit voortvloeit, heeft voor de leden van de VLU-fractie thans de voorkeur boven het opnemen van

een afwijkingsmogelijkheid van artikel 15 van de Grondwet in het voorgestelde artikel 103a van de Grondwet.

De leden van de VLU-fractie onderschrijven zoals aangegeven de noodzakelijkheid van de overige grondrechtenbeperkingen en kunnen zich vinden in de voorgestelde mogelijkheid tot afwijking van die grondrechten. Deze leden vragen de regering echter om haar standpunt ten aanzien van de afwijking van artikel 15 van de Grondwet nader te onderbouwen.

De leden van de **LVP-fractie** lezen dat het doel van de afwijkingsmogelijkheid is dat terrorismeverdachten en andere betrokkenen preventief in hechtenis kunnen worden genomen in afwachting van hun berechting. Men voorziet hierbij nadrukkelijk in een tijdige grondslag. De leden van de LVP-fractie betreuren dit. Zij wijzen erop dat een noodsituatie niet per definitie tijdelijk van aard is, zeker in het licht van de continue dreiging van het hedendaagse moslimterrorisme.⁶³

De leden van de LVP-fractie merken op dat ook het voorgestelde artikel 103a Grondwet een afwijkingsmogelijkheid van artikel 113 lid 1 en 3 Grondwet bevat. Deze leden vinden het goed dat in uitzonderlijke gevallen berechting aan anderen dan de rechterlijke macht kan worden opgedragen, maar vragen zich desondanks af hoe deze afwijkingsmogelijkheid zich verhoudt tot internationaal recht?⁶⁴

De leden van de LVP-fractie benadrukken dat zij een groot voorstander zijn van de voorgestelde preventieve detentiemogelijkheid van (potentiële) terroristen. Het is derhalve van belang dat het een praktisch effectief en juridisch sluitend wetsvoorstel is. Een van de aandachtspunten daarbij zijn de termijnen voor voorgeleiding aan een rechter die voortvloeien uit internationale rechtspraak.⁶⁵ Hoe gaat de regering voorkomen dat levensgevaarlijke jihadisten door niet-tijdige voorgeleiding op vrij voeten komen, met alle gevolgen van dien?

De leden van de LVP-fractie zijn van mening dat de praktische effectiviteit van deze maatregel voor een belangrijke mate gelegen is in het aanpakken van vreemdelingen. Deze leden zijn dan ook verheugd dat op grond van deze afwijkingsmogelijkheid vreemdelingen op grote schaal preventief kunnen worden gedetineerd. Ons grondgebied wordt zo immers beschermd en daarmee de veiligheid van de Nederlandse bevolking gewaarborgd. Het doet hen deugd dat het wetsvoorstel deze mogelijkheid nadrukkelijk heeft opengelaten. Echter, hoe gaat de regering ervoor zorgen dat de effectiviteit en omvang van deze maatregel, in het licht van de gewezen EHRM-jurisprudentie, niet wordt beperkt?⁶⁶

De leden van de LVP-fractie zijn benieuwd naar het zelfstandig en gespecialiseerd systeem waar de regering over spreekt. Deze leden vinden het goed dat de regering blijkbaar bereid is extra middelen te investeren in een effectieve aanpak van het moslimterrorisme. Wel vragen deze leden

⁶³ EHRM 19 februari 2009, 3455/05 (*A. e.a./Verenigd Koninkrijk*), par. 178.

⁶⁴ Concluding Observations van het VN-Mensenrechtencomité (9 augustus 1993), *Comments on Chili, UN Doc. C/79/Add.23* (1993), par. 9; J.P. Loof, *Mensenrechten en staatsveiligheid: verenigbare grondrechten? Opschorting en beperking van mensenrechtenbescherming tijdens noodtoestanden en andere situaties die de staatsveiligheid bedreigen* (diss. Universiteit Leiden), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005, p. 567.

⁶⁵ EHRM 22 april 1993, 14553/89 & 14554/89 (*Brannigan & McBride/Verenigd Koninkrijk*); EHRM 17 september 2003, 41478/98 (*Nuray Sen/Turkije*).

⁶⁶ EHRM 19 februari 2009, 3455/05 (*A. e.a./Verenigd Koninkrijk*).

af wat de wezenlijke verschillen zijn met de reguliere rechterlijke procedure en waarom de regering deze rechterlijke procedure ontoereikend acht om moslimterroristen te berechten? De regering stelt dat zij een afwijkingsmogelijkheid voor het derde en vierde lid van artikel 15 Grondwet onnodig acht. De leden van de LVP-fractie merken echter op dat in het huidige wetsvoorstel toch als zodanig een afwijkingsmogelijkheid ten opzichte van het gehele artikel 15 Grondwet is opgenomen. Zij wijzen daarbij ter vergelijking op de afwijkingsmogelijkheden van artikel 12 en 23 Grondwet respectievelijk. Deze leden vragen wat een afwijking van de leden 3 en 4 voor gevolgen heeft voor gedetineerden. Met andere woorden: wordt het onder het huidige wetsvoorstel mogelijk om de redelijke termijn voor berechting, voortvloeiende uit artikel 5 lid 3 EVRM, door een afwijking van artikel 15 lid 3 of 4 Grondwet nog verder aan banden te leggen?

De leden van de **SPEUR-fractie** vragen in hoeverre er een noodzaak is om een gespecialiseerd en zelfstandig gerechtelijk systeem voor de berechting van terrorismeverdachten in te richten. Welke redenen heeft de regering om aan te nemen dat de bestaande rechterlijke macht niet in staat is om terrorismeverdachten te berechten? Aan wat voor soort gespecialiseerde rechtbanken moeten deze leden denken, mobiele rechtbanken, militaire rechtbanken, veiligheidsdienstrechtbanken? Wat is hun samenstelling, wat zijn hun bevoegdheden en hoe wordt hun onpartijdigheid en onafhankelijkheid?

Daarbij hebben de leden van de SPEUR-fractie kennisgenomen van de gang van zaken bij gespecialiseerde gerechten in de Verenigde Staten. Deze leden vragen hoe de rechten van verdachten op het gebied van de toegang tot het bewijsmateriaal en de omgang met gegevens door veiligheidsdiensten geregeld zouden worden. Ook vragen deze leden welke waarborgen er zullen zijn voor een goede beoordeling van een verzoek om invrijheidstelling binnen een systeem van gespecialiseerde rechtbanken.

Voornoemde leden merken op dat het met dit wetsvoorstel mogelijk wordt gemaakt om, met het oog op nationale veiligheid, individuen preventief in hechtenis te nemen op basis van een vermoeden, zonder dat daarbij binnen redelijke termijn een rechterlijk toetsing plaatsvindt. Zij vragen hoe groot de noodzaak is om af te wijken van het habeas-corpusbeginsel? Waarom heeft de regering geen termijn voor voorgeleiding opgenomen?

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat het denkbaar is dat in urgente gevallen van terrorismedreiging of -bestrijding de tijd ontbreekt om te voorzien in een wettelijke grondslag voor vrijheidsontneming, zo lezen de leden van de SPEUR-fractie. Kan de regering situaties noemen waarbij bij terrorismeverdenking geen gronden voor strafrechtelijke vervolging te vinden zijn? Daarnaast menen de leden van de SPEUR-fractie dat het voor iedere verdachte voorzienbaar dient te zijn welk gedrag strafbaar is. Deze leden vragen of het wetsvoorstel uitgaat van een situatie waarbij het legaliteitsbeginsel – het grondbeginsel van de rechtsstaat – wordt losgelaten. Tevens vragen de leden van de SPEUR-fractie hoe dit zich verhoudt tot artikel 15 lid 2 EVRM, waarbij niet mag worden afgeweken van artikel 7 EVRM.

De leden van de SPEUR-fractie merken op dat de regering stelt dat een overschrijding van de redelijke termijn acceptabel wordt geacht indien er sprake is van een groot algemeen belang. Kan de regering duidelijk maken wat dit groot algemeen belang inhoudt?

Begrijpen de leden van de SPEUR-fractie het goed als zij constateren dat er, zo blijkt uit de memorie van toelichting, geen afwijkingsmogelijkheid gecreëerd hoeft te worden voor de leden 3 en 4 van artikel 15 Grondwet? Hoe verhoudt zich dit tot het wetsvoorstel waarbij van artikel 15 Grondwet in zijn geheel kan worden afgeweken? Betekent dit dat de regering terugkomt van haar standpunt zoals verwoord in de memorie van toelichting?

De leden van de **SVL-fractie** zijn kritisch ten aanzien van de koers die de regering aangaande vrijheidsontneming en de berechting van strafbare feiten onder het staatsnoodrecht wil nemen. Uit jurisprudentie en literatuur blijkt dat afwijking van artikel 113 Grondwet (corresponderend met artikel 5, lid 3 EVRM en artikel 6 EVRM) niet toegestaan is onder het EVRM. Uit observaties van het VN-Mensenrechtencomité en EVRM-jurisprudentie blijkt dat het recht op berechting door een onafhankelijk en onpartijdig tribunaal (als onderdeel van het recht op een eerlijk proces), zelfs in geval van een uitgeroepen noodtoestand, geen ruimte laat voor berechting van burgers door militaire gerechten of voor deelname door militairen aan de civiele rechtspraak.⁶⁷ Dit ondersteunt het standpunt van de leden van de SVL-fractie dat zelfs in tijden van terreur niet kan worden volstaan met berechting door speciale rechtbanken die deels uit militaire rechters bestaan. Deze leden zijn zich ervan bewust dat onder het huidige staatsnoodrecht van artikel 103 Grondwet de mogelijkheid tot afwijking van artikel 113 Grondwet reeds bestaat. Zij zijn echter van mening dat dit niet geoorloofd is onder het EVRM en een verdere afwijking zou niet wenselijk zijn.

Daarnaast stellen de leden van de SVL-fractie vast dat de regering met het wetsvoorstel de mogelijkheid wil creëren af te wijken van artikel 15 Grondwet, waardoor vrijheidsontneming plaats kan vinden zonder dat daar een wettelijke grondslag voor nodig is. Deze leden zijn van mening dat dit het legaliteitsbeginsel en de rechtszekerheid te veel aantast. Door afwijking van artikel 113 Grondwet te combineren met afwijking van artikel 15 Grondwet, ontstaat een situatie die nog zorgwekkender is dan onder het huidige artikel 103 Grondwet. Het wordt dan mogelijk om terrorismeverdachten preventief te detineren en pas op den duur te berechten. Uit de literatuur en EHRM-jurisprudentie blijkt dat er ook tijdens een noodtoestand geen ruimte bestaat voor de detentie van personen die worden gezien als gevaar voor de nationale veiligheid, zonder rechterlijke controle. Deze rechterlijke controle moet kort na de arrestatie plaatsvinden, in ieder geval binnen tien dagen. Kan de regering toelichten in hoeverre zij afwijking van artikel 113 Grondwet afzonderlijk en in combinatie met afwijking van artikel 15 Grondwet verenigbaar acht met de internationaal verdragsrechtelijke verplichtingen van Nederland? De leden van de SVL-fractie zouden het wenselijk vinden als het Nederlandse staatsnoodrecht beter overeenkomt met het EVRM en EHRM-jurisprudentie. Hoe staat de regering hier tegenover?

Vrijheid is van groot belang voor de leden van de **VvB-fractie**. De mens heeft vrijheid van onze Schepper gekregen en de overheid dient deze vrijheid te beschermen en te respecteren. Blijkens de memorie van toelichting beoogt de regering een beperking van artikel 15, eerste en tweede lid, Grondwet. Volgens de regering biedt artikel 15, derde lid, Grondwet voldoende ruimte voor een grondige voorbereiding van de berechting van terrorismeverdachten die met het oog daarop in hechtenis zijn genomen. Daarnaast is de regering van mening dat artikel 15, vierde lid, Grondwet

⁶⁷ 'States of Emergency. Their Impact on Human Rights, A Study', *International Commission of Jurists*, Geneva 1983, p.429; GeneralCommentNo.13,§4, opgenomen in VNDoc.HRI/GEN/ 1/Rev.6, *VN-Mensenrechtencomité*, p.136; samengevat in Loof (2005), p.567.

voldoende ruimte laat voor een noodzakelijke beperking van de grondrechten van terrorismeverdachten. Voornoemde leden merken echter op dat er in het nieuwe artikel 103a, tweede lid, Grondwet geen onderscheid wordt gemaakt tussen en in de verschillende artikelleden van artikel 15 Grondwet. Het wetsvoorstel beoogt met het nieuwe artikel 103a, tweede lid, Grondwet aldus artikel 15 Grondwet in zijn geheel in te perken. Welke verklaring heeft de regering voor dit verschil?

Daarnaast merken de leden van de VvB-fractie op dat uit de memorie van toelichting blijkt dat er behoefte bestaat aan een zelfstandig en gespecialiseerd systeem voor de berechting van terrorismeverdachten van wie de vrijheid is ontnomen. Kan de regering toelichten wat zij bedoeld met 'een gespecialiseerd systeem'?

In de memorie van Toelichting lezen de leden van de VvB-fractie dat de mogelijkheid om een rechter om invrijheidsstelling te verzoeken, klaarblijkelijk moeilijk te verenigen is met de berechting door een zelfstandig en gespecialiseerd systeem. Het systeem zou zelf al voldoende waarborgen bieden voor een goede beoordeling van de invrijheidsstelling. In dit licht wil de regering artikel 15, tweede lid, Grondwet inperken. In hoeverre vindt de regering deze inperking passen bij artikel 6 EVRM, dat waarborgen geeft voor een eerlijk proces?

Vrijheid van onderwijs

De leden van de **BUMA-fractie** staan pal voor de vrijheid van onderwijs, maar deze mag geen vrijbrief zijn voor het verspreiden van antidemocratische ideeën. Om de weerbaarheid van onderwijsvrijheid te waarborgen is het belangrijk om maatregelen te nemen. Biedt de bestaande wetgeving echter niet voldoende mogelijkheden om toezicht te houden op scholen?⁶⁸ Het onaangekondigd afleggen van inspectiebezoeken is reeds mogelijk door de Inspectie van het Onderwijs (artikel 11 lid 5 Wet op het onderwijstoezicht). Ook houdt de Inspectie risicogericht toezicht.⁶⁹ Het ondervragen van scholieren tijdens de inspectie is een vergaande maatregel. Acht de regering dit in lijn met artikel 3 Verdrag inzake de rechten van het kind? Kan de regering nader uiteenzetten hoe zij het inzetten van undercoveragenten bij de inspectie zich voorstelt? Is bijvoorbeeld een vermoeden van verheerlijking van terrorisme, binnenkort wellicht strafbaar gesteld,⁷⁰ noodzakelijk voordat aanleiding tot de inzet wordt gezien? Het al dan niet beëindigen van de arbeidsovereenkomst lijkt de leden van de BUMA-fractie een privaatrechtelijke zaak waarover het bestuur van een school dient te beslissen. Denkt de regering hier aan het instellen van een aanwijzingsbevoegdheid voor de minister ten opzichte van docenten, vergelijkbaar met die ten opzichte van bestuurders en toezichthouders uit artikel 163b Wet op het primair onderwijs en 103g Wet op het voortgezet onderwijs?

Bovendien vragen de leden van de BUMA-fractie zich af of de maatregelen die de regering voorstelt wel een tijdelijk karakter dienen te hebben. Denkt de regering niet dat het te laat kan zijn om pas op scholen in te grijpen wanneer een noodtoestand op basis van artikel 103a

⁶⁸ Bijvoorbeeld via artt. 163b lid 1, 164 en 164a Wet op het primair onderwijs; artt. 103g lid 1, 104 en 104a Wet op het voortgezet onderwijs en art. 15.1 Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.

⁶⁹ Art. 4 lid 3 Wet op het onderwijstoezicht.

⁷⁰ *Kamerstukken II* 2015/16, 34466, 3. Dit wetsvoorstel van het lid Keijzer is nu in behandeling bij de Tweede Kamer.

Grondwet is afgekondigd? Wil de regering de mogelijkheid op te treden op scholen niet op meer structurele basis regelen?

De leden van de BUMA-fractie staan behoedzaam tegenover het geven van dwingende aanwijzingen vanuit de overheid over onderwerpen die wel of niet kunnen worden besproken in het onderwijs. Kan de regering toelichten waarop deze aanwijzingen en onderwerpen zouden zien? Voornoemde leden hechten veel waarde aan de vrijheid van (in)richting.

De leden van de **DVU-fractie** hechten veel waarde aan kwalitatief goed onderwijs en zijn van mening dat ieder kind het recht heeft op een gelijke kans op onderwijs, ongeacht religie, afkomst of sociale klasse. Door te investeren in het onderwijs investeren wij immers in de toekomst. Ook staat de DVU-fractie voor breed openbaar onderwijs waar, ter bevordering van de tolerantie van anderen, kinderen leren over alle godsdiensten zonder dat hierop uitzonderingen worden gemaakt. Het verontrust deze leden daarom dat de regering schrijft dwingende aanwijzingen te willen geven over onderwerpen die wel en niet besproken mogen worden in het onderwijs en over de manier waarop die bespreking inkleuring moet krijgen. Volgens artikel 23 Grondwet en het duale onderwijsstelsel dat wij in Nederland hanteren mag de overheid zich niet mengen in de inhoud van het onderwijs. De overheid kan enkel regels stellen om de kwaliteit in het onderwijs te waarborgen en toezicht houden hierop. De leden van de DVU-fractie vrezen dat met voorgestelde maatregel inbreuk wordt gemaakt in de kern van het recht op onderwijs en vragen de regering om een toelichting.

De leden van de DVU-fractie constateren dat de regering de mogelijkheid voorstelt om scholieren te ondervragen om zicht te krijgen op de opvattingen die heersen in het onderwijs. Deze leden willen erop wijzen dat kinderen kwetsbaar zijn en dat zij speciale bescherming behoeven. Wettelijke bescherming volgt met name uit het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK). Voornoemde leden willen benadrukken dat een school een veilige plek dient te zijn voor kinderen en vrezen dat voorgestelde maatregel hieraan in de weg zal staan wanneer er niet zorgvuldig over wordt nagedacht. Zij vragen hoe voorgestelde maatregel concreet ingezet zal gaan worden en op welke wijze waarborgen zullen worden ingebracht om de rechten van het kind te beschermen zoals deze volgen uit het IVRK.

De leden van de **GG-fractie** delen de mening dat in scholen aandacht moet worden besteed aan het bestrijden van extremistische opvattingen. Met name in het onderwijs bestaat de mogelijkheid kinderen de essentiële waarden van onze democratie bij te brengen, zoals tolerantie. Deze leden maken zich echter zorgen over het feit dat de regering in het kader van een afwijking van artikel 23, tweede, vijfde en zesde lid, Grondwet slechts spreekt over islamitische scholen en universiteiten. Zoals hiervoor reeds benadrukt zijn terroristen zeker niet per definitie moslim. Door het voorkomen van discriminatie ontnemen wij terroristen de voedingsbodem waarop nieuwe terroristen kunnen bloeien.

De leden van de GG-fractie zien dat regering enkele voorbeelden noemt van maatregelen die in het kader van de beperking van artikel 23, leden 2, 5 en 6, Grondwet genomen kunnen worden. Bij dergelijke beperkingen van grondrechten is terughoudendheid op zijn plaats. Deze leden wensen daarom uitleg over het volgende: zijn deze genoemde maatregelen limitatief en zo nee, aan welke maatregelen wordt verder gedacht? Hoe worden de in te zetten bevoegdheden begrensd? De leden van de GG-fractie denken aan parlementaire controle, alsmede de

mogelijkheid tot het instellen van beroep door burgers bij een rechterlijke instantie. Verder achten deze leden bepaalde maatregelen zeer vergaand. Zij vragen de regering daarom uit te leggen waarom zij het noodzakelijk acht dwingende aanwijzingen te kunnen geven over onderwerpen die op scholen besproken mogen worden. Vooral bij maatregelen zoals een ondervraging van scholieren vragen de leden van de GG-fractie hoe de regering deze minderjarigen wil beschermen tegen psychisch geweld. Opnieuw wijzen zij op het feit dat deze maatregelen in bepaalde gevallen in strijd kunnen zijn met artikel 2 van het Eerste Protocol EVRM.

Het stemt de leden van de **VLU-fractie** tevreden dat met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel de mogelijkheid zal bestaan om af te wijken van artikel 23, tweede, vijfde en zesde lid, van de Grondwet in de noodsituatie die artikel 103a van de Grondwet omschrijft. Ingevolge het tweede en het vijfde lid van artikel 23 van de Grondwet is het overheidstoezicht op het onderwijs thans beperkt tot toezicht op de zedelijkheid van docenten en tot de mogelijkheid om eisen van deugdelijkheid te stellen aan door de overheid gefinancierd onderwijs. Het sluiten van een bijzondere school wegens de ideologische inhoud van de lessen, behoort daarmee niet tot de mogelijkheden. Nu er recentelijk ook minderjarigen vanuit Nederland naar Syrië zijn afgereisd om deel te nemen aan de gewapende jihad, blijkt het gevaar dat kinderen worden aangezet tot terroristische daden niet slechts van theoretische aard. Er zijn voorts enkele voorbeelden van verheerlijking van terrorisme door onderwijspersoneel. Zo zou de voorzitter van de Islamitische Universiteit te Rotterdam onder andere daders van een terroristische aanslag in Ankara hebben verheerlijkt.

Scholen hebben het potentieel te verworden tot instellingen waar extremistisch gedachtegoed van welke aard dan ook wordt gepropageerd en waar minderjarigen – die een nog niet volledig ontwikkeld kritisch vermogen hebben – worden omgevormd tot vijanden van de waarden en vrijheden van onze samenleving. De leden van de VLU-fractie achten het derhalve een positieve ontwikkeling dat het juridisch instrumentarium van de regering voor het bestrijden van kwalijke invloeden in het onderwijs uitgebreider wordt wanneer er sprake is van een terroristische dreiging of activiteit.

De leden van de **LVP-fractie** stemmen in met de notie van de regering dat islamitisch onderwijs een voedingsbodem voor fundamentalistische opvattingen en de jihad is. Deze leden vragen de regering wel nader te definiëren wat zij onder het ‘vergoelijken en verheerlijken van terroristische daden’ verstaat. De regering spreekt voorts over verschillende maatregelen zoals onaangekondigde inspectiebezoeken, het ondervragen van scholieren, het verplicht ontslaan van leraren en het gebruik maken van een undercoveragent. Welke criteria en procedures liggen aan al deze maatregelen ten grondslag en welke sancties vloeien voort uit het niet voldoen aan deze maatregelen? Daarnaast spreekt de regering over het geven van ‘dwingende aanwijzingen’ en het ‘inkleuren van besprekingen’. De leden van de LVP-fractie vragen wat de regering hier concreet onder verstaat en hoe zij voornemens is deze eisen in de praktijk te handhaven. Kan de regering hiervan concrete voorbeelden geven? De regering stelt ten slotte in het uiterste geval een school met onmiddellijke ingang te willen sluiten. De leden van de LVP-fractie benadrukken het belang van deze maatregel en merken tegelijkertijd op dat elke islamitische school een voedingsbodem voor de jihad kan zijn. Is de regering daarom bereid de afwijkingsmogelijkheid van dit artikel te gebruiken om een totaalverbod op islamitisch onderwijs af te kondigen?

Het ontbreken van een specifieke toelichting bij de artikelleden 2, 5 en 6 van artikel 23 roept vragen op bij de leden van de **SPEUR-fractie**. Deze leden verzoeken de regering per artikellid nut en noodzaak van de beperking aan te geven.

De leden van de SPEUR-fractie vragen wanneer de regering gebruik denkt te maken van enkele voorgestelde bevoegdheden. In het bijzonder wijzen deze leden op het uitvaardigen van dwingende aanwijzingen ten aanzien van het te geven onderwijs. Zij herinneren de regering eraan dat het uitvaardigen van deze aanwijzingen slechts tijdens een afgevaardigde noodtoestand mogelijk is.

In de memorie van toelichting, zo lezen de leden van de SPEUR-fractie, wordt beweerd dat er een noodzaak bestaat tot het geven van dwingende aanwijzingen ten aanzien van het gegeven onderwijs. Deze leden wijzen echter op artikel 8 Wet op het primair onderwijs, artikel 17 Wet op het voortgezet onderwijs en artikel 1a1 lid 1 onderdeel a Leerplichtwet 1969. Kan de regering toelichten waarom het huidige wettelijke regime niet voldoende zou zijn ter bestrijding van het verspreiden van terroristisch gedachtegoed?

De leden van de SPEUR-fractie merken op dat in de memorie van toelichting wordt gesproken over 'fundamentalistische opvattingen'. Deze leden achten deze term vaag en vragen de regering om een nadere toelichting.

Ten aanzien van de voorgestelde onaangekondigde inspectiebezoeken, vragen de leden van de SPEUR-fractie waarom het wijzigen van de Grondwet de voorkeur verdient boven het wijzigen van de Wet op de Onderwijsinspectie. Voorts willen de leden van de SPEUR-fractie graag helder hebben wie de onaangekondigde inspectiebezoeken uit gaat voeren. Als dit de Onderwijsinspectie is, wijzen deze leden erop dat de Onderwijsinspectie naar hun weten niet de expertise heeft om de eerste tekenen te signaleren van beïnvloeding van scholieren door fundamentalistische opvattingen. In het verlengde hiervan willen de leden van de SPEUR-fractie weten waar deze expertise vandaan kan worden gehaald, als deze niet aanwezig is bij de Onderwijsinspectie.

Ten slotte vragen de leden van de SPEUR-fractie waarom genoemde bevoegdheden, zoals het sturen van een undercoveragent, niet reeds mogelijk zouden zijn onder het bestaande regime van de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten.

De leden van de **SVL-fractie** stellen vast dat het krachtens het wetsvoorstel mogelijk zou worden om vergaande beperkingen op te leggen aan scholen. Deze leden zijn van mening dat artikel 23 Grondwet een belangrijke bescherming biedt aan religieuze minderheidsgroepen. In de memorie van toelichting worden islamitische scholen en universiteiten nadrukkelijk benoemd. Christelijk onderwijs wordt buiten beschouwing gelaten. De leden van de SVL-fractie achten het wenselijk dat alle vormen van bijzonder onderwijs op dezelfde wijze aan toezicht onderworpen blijven. Vanwege het islamitisch karakter van de recente terroristische aanslagen in Europa, zullen islamitische scholen sneller onderworpen worden aan toezicht zonder het bestaan van een directe aanleiding daartoe. Hoe denkt de regering te kunnen voorkomen dat deze buitengewone bevoegdheden disproportioneel en discriminatoir gebruikt zullen worden?

De leden van de SVL-fractie stellen vast dat het met een beperking van artikel 23 Grondwet mogelijk wordt dwingende aanwijzingen over het onderwijsprogramma te geven. Voornoemde leden zijn daar bezorgd over vanwege de politieke ontwikkelingen in Europa. Er is in Europa een tendens van groeiende steun voor politieke partijen die kritisch zijn over de islam. Mochten dergelijke partijen aan de macht komen in Nederland, dan is het van belang dat islamitische scholen dezelfde bescherming als christelijke scholen behouden. Hoe denkt de regering te kunnen waarborgen dat toezicht op alle scholen voldoende objectief is?

Naast godsdienstvrijheid en vrijheidsbeneming, is ook vrijheid van onderwijs zeer belangrijk voor de leden van de **VvB-fractie**. De overheid dient te investeren in de toekomst van kinderen, zodat zij ook na de huidige generatie zorgvuldig zullen omgaan met Gods schepping. Daar komt bij dat de vrijheid van onderwijs dit jaar haar honderdjarige jubileum viert.⁷¹ De leden hebben gelezen dat het wetsvoorstel een beperking behelst van de vrijheid van onderwijs. In de memorie van toelichting schrijft de regering hierover dat scholen ‘een belangrijke rol spelen bij het uitdragen van waarden en het stelselmatig beïnvloeden van leerlingen’. Daarnaast schrijft de regering dat er voor scholen een zeker risico bestaat dat daarbij ‘fundamentalistische waarden worden verkondigd, de jihad wordt verdedigd, geronseld dan wel aanslagen worden beraamd en terroristische daden worden vergoelijkt dan wel verheerlijkt’. Op basis van welke gegevens wil de regering concluderen dat een dergelijk risico bestaat? Voorts wijzen de leden op de discussie die de afgelopen jaren is gevoerd over het aanpassen van artikel 23 Grondwet en het feit dat dit artikel desondanks ongewijzigd is gebleven.⁷² Waarom rechtvaardigt een terroristische dreiging of activiteit nu wel een afwijking van artikel 23 Grondwet? In hoeverre is deze afwijking verenigbaar met artikel 26 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens?

Daarnaast hebben de leden van de VvB-fractie enkele vragen over de uitvoering van een beperking op de vrijheid van onderwijs. In de memorie van toelichting schrijft de regering dat zij de mogelijkheid beoogt om scholen dwingende aanwijzingen mee te geven voor onderwerpen die wel en die niet besproken mogen worden. Voornoemde leden merken op dat het onderwijs in Nederland vrijwel geheel verzelfstandigd is. Het onderwijs wordt niet van staatswege verzorgd, maar door daartoe opgerichte stichtingen. Het merendeel van de scholen maakt op grond van artikel 23 Grondwet onderdeel uit van het bijzonder onderwijs en staat daarom, formeel gezien, los van de overheid. Hoe ziet de procedure eruit waarin de regering dwingende aanwijzingen geeft aan zelfstandige stichtingen? Wat voor type regeling vormen deze dwingende aanwijzingen?

7. Slotopmerkingen

De leden van de **GG-fractie** wijzen op het feit dat in de memorie van toelichting de beperking van artikel 15 Grondwet alleen ziet op lid 1 en 2. Dit vloeit niet voort uit de tekst van de wet.

Daarnaast wijzen voornoemde leden erop dat er, zoals gezegd, een verschil bestaat tussen het wetsvoorstel en de memorie van toelichting wat betreft de bevoegdheden van de Staten-Generaal bij het beëindigen van de noodtoestand. In het wetsvoorstel is te lezen dat de Staten-Generaal de rechtsgevolgen van het KB kunnen beëindigen. Uit de memorie van toelichting volgt dat de

⁷¹ ‘Vrijheid van onderwijs’, www.vrijheidvanonderwijs.nl.

⁷² D. Mentink, B.P. Vermeulen & P.J.J. Zoontjes, ‘Artikel 23 - Onderwijs’, www.nederlandrechtsstaat.nl.

Staten-Generaal de rechtsgevolgen ook kunnen laten repareren of ongedaan kunnen maken. De leden van de GG-fractie vragen wat de precieze bevoegdheden van de Staten-Generaal zijn.

De leden van de **VvB-fractie** willen als afsluiting nog wijzen op het feit dat zij een kritische rechtsvergelijking missen. In Frankrijk hebben onder de noodtoestand bijna 3.600 invallen en 400 arrestaties geleid tot slechts zes terrorisme-gerelateerde, strafrechtelijke onderzoeken. Op 5 juli 2016 heeft een Franse onderzoekscommissie de inlichtingendienst bekritiseerd voor tekortkomingen en geconcludeerd dat de noodtoestand slechts een beperkte impact had op de verbetering van de veiligheid.⁷³ Welke lessen heeft de regering getrokken uit de noodtoestand in Frankrijk bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel?

Daarnaast willen de leden van de VvB-fractie erop wijzen dat nu ook de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding is aangenomen. Waarom is de regering van mening dat die wet en onderhavige beoogde wet naast elkaar nodig zijn?

⁷³ L. Tayler, 'France's Emergency Powers: The New Normal', *Just Security* 2 augustus 2016, www.hrw.org.

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

In artikel II, onderdeel A, vervalt in artikel 103a, tweede lid: 15,.

Toelichting

Dit amendement regelt dat de in het voorgestelde artikel 103a, tweede lid, van het wetsvoorstel opgenomen mogelijkheid tot afwijking van artikel 15 vervalt. Er is geen grotere vrijheid te bedenken dan de vrijheid om zelf te kunnen bepalen waar men gaat en staat. Artikel 15 van de Grondwet beschermt deze vrijheid en garandeert dat een rechterlijke toetsing van de rechtmatigheid van een vrijheidsontneming altijd mogelijk is.

Het is niet alleen onwenselijk om artikel 15 op te nemen in het voorgestelde artikel 103a, tweede lid, van de Grondwet, het is ook niet noodzakelijk. Het huidige wettelijke kader biedt namelijk reeds voldoende mogelijkheden om verdachten van terroristische misdrijven hun vrijheid te ontnemen. Titel IV van het Wetboek van Strafvordering voorziet hierin. In het bijzonder bepaalt artikel 67, vierde lid, van het Wetboek van Strafvordering dat ernstige bezwaren tegen de verdachte niet vereist zijn voor een bevel tot bewaring in geval van verdenking van een terroristisch misdrijf.

De mogelijkheid om gelijktijdig af te wijken van zowel artikel 15 als artikel 113 van de Grondwet wordt door veel fracties als gevaarlijk gezien. Dit amendement zorgt ervoor dat wanneer in een terroristische noodtoestand van artikel 113 van de Grondwet afgeweken wordt, bijvoorbeeld doordat mobiele rechtbanken onder andere vrijheidsbenemende straffen op kunnen leggen, de waarborgen uit artikel 15 van de Grondwet onverkort blijven gelden.

Indien iemand zijn fysieke vrijheid wordt ontnomen, wordt hij daarmee feitelijk ook beperkt in zijn mogelijkheden om andere hem toekomende grondrechten uit te oefenen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de vrijheid van vergadering en betoging, die individuen het recht geeft om te demonstreren, of de vrijheid van godsdienst die wordt beperkt omdat iemand niet volledig in staat is zijn geloof of levensovertuiging te manifesteren op wijze die hem voor ogen staat. De VLU staat voor de vrijheid van de bevolking en wil de overheid alleen die bevoegdheden geven die strikt noodzakelijk zijn om de vrijheid van de burger te kunnen garanderen. Laten we geen voorbeeld nemen aan landen waar burgers zonder redelijk vermoeden van schuld worden opgepakt. De leden van de VLU achten het dan ook onwenselijk en niet noodzakelijk om de mogelijkheid tot afwijking van artikel 15 van de Grondwet op te nemen in het voorgestelde artikel 103a van de Grondwet.

Beekman, Vrije Liberale Unie, Amsterdam

Studentenparlement 2016/2017 **Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het nader regelen van de uitzonderingstoestand om terroristische dreiging of activiteit ongedaan te maken**

Nr. 6 **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**
Ontvangen 4 april 2017

1. Inleiding

De regering is verheugd te zien dat alle fracties hun waardering hebben uitgesproken voor het wetsvoorstel en dat zij het belangrijk vinden dat maatregelen worden getroffen om de veiligheid en de fundamenteën van de Nederlandse rechtsstaat te beschermen tegen de dreiging van terrorisme. Het is, zoals alom is benadrukt, inderdaad zo dat het hier een wezenlijk onderwerp betreft vanwege de grote verantwoordelijkheid van de staat voor de gezondheid en veiligheid van al degenen die zich op het grondgebied en binnen de rechtsmacht van de Nederlandse staat bevinden. De toenemende spanningen in de wereld, de ontwikkelingen in de internationale wapenhandel, de beschikbaarheid van cybertechnieken en gifgassen, en de zichtbare en ondergrondse bewegingen tot destabilisering van Europese democratieën, laten zien hoezeer het noodzakelijk is dat een overheid weerbaar is en toegerust op het tijdig onderkennen en effectief kunnen voorkomen, tegengaan en bestrijden van terrorisme van welke soort en aard ook, voorspelbaar en voorstelbaar, en onvoorspelbaar en onvoorstelbaar.

Een aantal fracties heeft niettemin vragen gesteld over de toegevoegde waarde en noodzakelijkheid van het voorstel, naast de al bestaande mogelijkheden van (ongeschreven) staatsnoodrecht. Het antwoord van de regering daarop is tweeledig. In de eerste plaats geldt dat het geschreven staatsnoodrecht is neergelegd in artikel 103 Grondwet, de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden, de Oorlogswet en de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag. Deze bepalingen bieden op een aantal punten onvoldoende flexibiliteit en snelheid om de specifieke dreiging en verschijningsvormen van het moderne terrorisme adequaat het hoofd te kunnen bieden, zoals toegelicht in de memorie van toelichting. Bij het effectief bestrijden (van de gevaren) van terrorisme is het niet alleen zo dat de verschijningsvormen diverser worden en de bedreigingen acuter. Daarnaast is het in het bijzonder problematisch dat met het huidige geschreven (nood)recht (inclusief artikel 103 Grondwet) slechts van een beperkt aantal in de Grondwet vastgelegde grondrechten kan worden afgeweken. De huidige regelgeving mag voldoende zijn (geweest) bij het type noodtoestanden waarop de wetgever bij de vormgeving daarvan het oog had, zij is dat niet voor het soort terroristische activiteiten waarmee de westerse wereld tegenwoordig wordt geconfronteerd en in de toekomst geconfronteerd kan worden. Het is met name op die hedendaagse en ook toekomstige verschijningsvormen waarop de regering het oog heeft.

Voor zover dit zou kunnen worden opgelost door in voorkomende gevallen een beroep te doen op ongeschreven noodrecht, zoals de Hoge Raad in het *Boer Harmsen*-arrest mogelijk heeft gemaakt, geldt in de tweede plaats dat de regering grote waarde hecht aan transparantie, kenbaarheid en democratische controle. Ongeschreven staatsnoodrecht heeft bij uitstek het bezwaar dat nauwelijks aan die waarborgen tegemoet kan worden voorkomen. Het niet regelen van de materie leidt bovendien tot het niet ondenkbeeldige gevaar dat zich omstandigheden voordoen waarin de regering toch zal moeten optreden. Zonder nadere

regeling zal zij daarvoor allicht gebruik moeten maken van ingrijpende ad hoc-maatregelen, die verder (moeten) gaan dan waar het geschreven noodrecht op ziet, zonder de Staten-Generaal daarover tijdig en adequaat te kunnen inlichten. In vergelijking tot het ongeschreven noodrecht biedt de voorgestelde bepaling meer waarborgen, een grotere effectiviteit en een grotere parlementaire inbreng. De voorgestelde procedure zorgt er daarmee voor dat zowel een grote flexibiliteit en snelheid van optreden mogelijk worden gemaakt, als voldoende waarborgen worden geboden voor de rechtsstatelijkheid van de te nemen maatregelen.

De regering onderkent dat er andere instrumenten zijn om in geval van acute bedreiging van de veiligheid adequaat te kunnen optreden. Verschillende fracties hebben gewezen op de bijzondere bevoegdheden en bepalingen die zijn neergelegd in wetten als het Wetboek van Strafrecht, de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002 en de Wet bescherming persoonsgegevens. De regering acht het van groot belang dat effectief gebruik wordt gemaakt van deze instrumenten om voorzienbare risico's en problemen aan te pakken. Die instrumenten zijn er niet voor niets en zij zien mede op het voorkomen van dreiging en aanslagen. Het nu voorliggende wetsvoorstel beoogt dan ook niet in algemene zin het instrumentarium uit te breiden om de veiligheid in Nederland voor voorzienbare gevallen te vergroten. Veeleer is het voorstel beperkt tot de situatie waarin sprake is van een acute terrorismedreiging of van een terroristische aanslag, en waarbij de precieze noodzaak voor bepaalde maatregelen niet goed op voorhand kan worden voorzien. In die situatie kan plotseling blijken dat er een juridisch vacuüm bestaat, bijvoorbeeld doordat bepaalde bevoegdheden blijken te ontbreken of een onvoldoende bereik hebben of dat van bepaalde regels niet mag worden afgeweken.

Het komt de regering voor dat zij met de bestaande bevoegdheden en de nu voorgestelde mechanismen een goede balans heeft gevonden tussen flexibiliteit, snelheid en toepasbaarheid op tal van onvoorziene omstandigheden, de rol van de Staten-Generaal, afwijkingen van grondwetsbepalingen, en de plicht een stelsel te ontwikkelen dat soelaas kan bieden in het geval van een terroristische dreiging of activiteit waar bestaande middelen tekortschieten. Dat laat uiteraard onverlet dat de regering primair gebruik zal blijven maken van bevoegdheden in gewone wetgeving die er op gericht zijn terrorisme vroegtijdig te detecteren en te voorkomen en te bestrijden (waarbij wij er graag alles aan doen om ervoor te zorgen dat de inzet van noodrecht kan worden voorkomen). Het huidige voorstel is er dan ook niet op gericht om reguliere instrumenten waar nodig te scheppen, maar om, waar een (grootschalige) aanslag niet kon worden voorzien of een activiteit met significante impact niet kon worden voorkomen, daadkrachtig, snel en toegespitst te kunnen ingrijpen.

Een enkele fractie heeft de vraag gesteld hoe het voorgestelde artikel 103a Grondwet zich verhoudt tot artikel 103 Grondwet en of artikel 103 naast het nieuwe artikel 103a nog wel een functie toekomt. De regering meent dat dit laatste zeker het geval is, nu het voorgestelde artikel 103a Grondwet zich beperkt tot de specifieke noodsituatie die ontstaat bij terroristische dreiging of terroristische activiteiten. Voor andere noodsituaties, variërend van kernrampen en natuurrampen tot het binnenvallen van een buitenlandse mogendheid, blijft de bestaande noodwetgeving haar functie behouden. De leden van de BUMA-fractie hebben daarnaast gevraagd of het denkbaar is dat artikel 103 en 103a gelijktijdig van toepassing zijn. De regering gaat ervan uit dat dit inderdaad het geval kan zijn. Mocht zich die situatie voordoen, dan zal bij het treffen van concrete maatregelen moeten worden gezorgd voor voldoende stroomlijning en afstemming. De bevoegdheden en procedure waarin het voorgestelde artikel 103a Grondwet voorziet (waaronder het inroepen van de medewerking van de burgemeester en de commissaris der Koning), bieden daarvoor voldoende mogelijkheden.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

Staatsnoodrecht

Alle fracties hebben vragen gesteld en opmerkingen gemaakt over een aantal hoofdpunten van het voorstel. Voor zover de opmerkingen van de fracties betrekking hebben op de noodzakelijkheid van het voorstel en de verhouding tot bestaande wetgeving, zijn ze hiervoor reeds aan de orde gekomen. De algemene vragen en opmerkingen van de fracties betreffen verder vooral de vragen wanneer het voorgestelde artikel 103a Grondwet kan worden ingeroepen en hoe de notie van ‘terroristische dreiging en activiteit’ moet worden gedefinieerd. Op deze twee punten gaat de regering in deze paragraaf in. Daarnaast constateert zij dat de leden van de SPEUR-fractie hebben verzocht om een uitgebreide rechtsvergelijking te maken ter onderbouwing van het voorstel. Dit komt de regering niet geraden voor. Weliswaar bestaat staatsnoodrecht ook in de ons omringende landen, maar het is sterk verbonden met het nationale constitutionele bestel en met de staatsrechtelijke tradities binnen een staat. Instrumenten die in andere landen goed werken, hoeven daardoor niet ook voor Nederland bruikbaar te zijn en andersom.

Enkele fracties hebben de indruk gekregen dat de voorgestelde bepaling zich specifiek richt op jihadistisch terrorisme. Aangetekend zij dat de laatste jaren het jihadistisch terrorisme sterk is opgekomen en de dreigingsniveaus voor deze vorm van terrorisme stelselmatig hoog zijn. Waar voorheen slechts uitzonderlijk sprake was van terroristische aanslagen, is het risico daarvoor de afgelopen jaren sterk toegenomen. Dat het voorstel zich enkel zou richten op jihadistisch terrorisme, is echter niet juist: het gaat om alle gevallen waarin sprake is van terroristische dreiging of terroristische aanslagen. Daarbij kan het ook gaan om aanslagen door – bijvoorbeeld – dierenactivisten, christelijke fundamentalisten of anarchisten.

Nogal wat fracties hebben concretisering gevraagd, in die zin dat zij om nadere specificaties hebben verzocht omtrent de vaststelling van de omstandigheden waarin het nieuwe instrumentarium kan worden ingezet. De regering is van mening dat het niet nodig en ook niet mogelijk is om die concretisering en specificaties te bieden. Het is immers niet zo dat het voorstel een beslissing inhoudt om het geschapen instrumentarium nu reeds in te zetten, noch bevat het een keuze voor specifieke maatregelen. Het gaat er louter om een mechanisme te scheppen dat indien noodzakelijk kan worden ingezet teneinde terroristische dreigingen of activiteiten te voorkomen of adequaat, snel en toegespitst te bestrijden. Over de noodzaak van het gebruik van dit mechanisme zal de regering zelf kunnen beslissen, op basis van zich concreet voordoende feiten en omstandigheden. De Staten-Generaal kunnen achteraf besluiten de rechtsgevolgen van het besluit ongedaan te maken.

In dezelfde lijn hebben verschillende fracties gevraagd naar definities van in het voorstel opgenomen begrippen als ‘noodzakelijk’, ‘maatregelen’, ‘dreiging’, ‘activiteit’ en ‘ongedaan maken’. Ook hiervoor geldt dat het te ver gaat en ook niet nodig is om deze begrippen hier uitputtend te omschrijven en te definiëren. Naar de opvatting van de regering zijn deze begrippen voldoende omlijnd om te kunnen worden opgenomen in de Grondwet en lenen zij zich voldoende voor een beoordeling door regering, Raad van State en Staten-Generaal bij een concrete toepassing. De regering zal in de nota van toelichting van het betreffende koninklijk besluit uiteraard moeten onderbouwen waarom het noodzakelijk is de daarin voorgestelde concrete maatregelen te treffen om de zich voordoende terroristische dreiging of activiteit ongedaan te maken. Dit is niet anders dan bij andere grondwettelijke bepalingen waarin het aan de wetgever is overgelaten bepaalde zaken bij wet te regelen, bijvoorbeeld de

beperkingen op grondrechten, of aan de overheid om maatregelen te treffen ter bevordering van bijvoorbeeld de volksgezondheid (artikel 22, eerste lid, Grondwet).

Terroristische dreiging of activiteit

De regering onderschrijft de stelling van diverse fracties dat er van het begrip ‘terroristische activiteit’ en ‘terroristische dreiging’ uiteenlopende definities mogelijk zijn en dat verschillende wetten en uitvoeringsmechanismen op verschillende definities zijn gebaseerd. De precieze definitie hangt daarbij steeds nauw samen met de specifieke ratio van de betreffende wetgeving en uitvoeringsmechanismen. Hierbij werken de verschillende uitvoeringsorganisaties, zoals de AIVD en de NCTV, met een definitie waarvan ideologische motieven deel uitmaken. De wetgever maakt gebruik van ‘het terroristisch oogmerk’ voor de strafbaarstelling en voorts van ‘aanwijzingen van een terroristisch misdrijf’ voor het inzetten van bepaalde opsporingsbevoegdheden. In alle definities komt het element van dreiging en de beoogde ontwrichting van de maatschappij en het aanjagen van angst terug.

Gelet op het doel van het onderhavige voorstel is van belang dat een ruime en open omschrijving wordt gegeven van het begrip terroristische dreiging of activiteit, zoals verschillende fracties hebben uiteengezet. Alleen dan kan immers voldoende bescherming worden geboden tegen de risico’s die met terrorisme gepaard gaan. Mede in het licht van de door de fracties gemaakte opmerkingen is de regering van mening dat voor de definitievorming het best kan worden aangesloten bij de formulering in artikel 83a Wetboek van Strafrecht, welke bepaling ook reeds is aangehaald in de memorie van toelichting:

‘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.

Deze omschrijving van dreiging of activiteiten met een terroristisch oogmerk is zowel voldoende helder, als voldoende open. Met de genoemde definitie is inmiddels ook voldoende ervaring opgedaan om te kunnen vaststellen dat deze goed werkbaar is. Waar het gaat om het optreden tegen een dreiging van terroristische activiteit zal het volgens de regering overigens wel moeten gaan om meer dan een algemeen dreigingsgevaar. Daarbij moet tegelijkertijd de nodige flexibiliteit worden betracht en moet het mogelijk zijn om in een voldoende vroegtijdig stadium op te treden. Zo kan het bij dreiging van terroristische activiteiten wenselijk zijn om niet alleen maatregelen te treffen jegens mensen die daadwerkelijk van voorbereidingshandelingen van terrorisme worden verdacht, maar ook jegens mensen waarvan alleen maar wordt vermoed dat ze betrokken zijn bij het voorbereiden van een terroristische aanslag, zoals de leden van de LVP-fractie hebben opgemerkt. De leden van de fracties van GG en SVL hebben gewezen op de sinds 2007 bestaande bijzondere bevoegdheden tot opsporing van terroristische misdrijven in titel VB van het Wetboek van Strafvordering, die het mogelijk maken om deze bijzondere opsporingsbevoegdheden in te zetten bij aanwijzingen van een terroristisch misdrijf. Het normale strafrechtelijke regime en het voorgestelde regime van het staatsnoodrecht hebben evenwel ieder een eigen functie en bestaan derhalve naast elkaar, zoals dat ook geldt voor het nu geldende noodrecht op grond van artikel 103 Grondwet. De regering ziet hierin dan ook geen argument tegen het voorstel voor artikel 103a Grondwet. De vraag naar de precieze standaarden voor toepassing en de precieze omstandigheden waaronder de bevoegdheden van artikel 103a Grondwet kunnen worden gebruikt is er echter een die, zoals eerder opgemerkt, niet al op voorhand kan worden beantwoord. In de praktijk, bij de toepassing van de

voorgestelde procedure, is er voldoende ruimte om tot nadere invulling te komen, zo nodig in overleg tussen de regering en de Staten-Generaal via de reguliere parlementaire controlebevoegdheden.

De leden van de SVL-fractie hebben tot slot gewezen op het risico dat het koninklijk besluit in de zin van artikel 103a Grondwet niet aan een termijn is gebonden en daarmee niet voldoet aan de eis van tijdelijkheid van het noodrecht. Inderdaad kan zulk een risico bestaan. Een langdurige situatie van nood onder een koninklijk besluit, of anderszins, is uiteraard niet wenselijk of nastrevenswaardig. Het risico van langdurigheid van de maatregelen wordt echter niet veroorzaakt door het noodrecht, maar door de specifieke, acute en significante dreiging. Naarmate dreigingen en activiteiten structureler zijn, zal structureler en langduriger moeten worden ingegrepen. Gelet daarop is niet voorzien in een termijn voor de werking van een op basis van artikel 103a Grondwet aangenomen koninklijk besluit. Mochten de Staten-Generaal op enig moment van mening zijn dat het niet wenselijk is om de bijzondere maatregelen nog langer te laten voortbestaan, kunnen zij bovendien zelf besluiten tot ingrijpen en ongedaan maken van de rechtsgevolgen, op basis van de in het derde lid voorgestelde bevoegdheid en procedure. Ook zal de regering uiteraard met de Staten-Generaal in overleg blijven over noodzaak en duur en eventuele aanpassingen in het gekozen specifieke instrumentarium.

3. Procedurele waarborgen

Diverse fracties hebben opmerkingen gemaakt en vragen gesteld over de in het voorstel vastgelegde besluitvormingsprocedure; in het bijzonder vragen zij om nadere specificatie daarvan. In de memorie van toelichting is al voorzien in een uiteenzetting van de diverse procedurele waarborgen die worden geboden. Hier wordt dan ook vooral in herinnering gebracht dat het voorstel specifieke waarborgen biedt (anders en vooral ook meer dan het ongeschreven staatsnoodrecht), onder meer door het de regering mogelijk te maken om maatregelen te treffen op basis van een koninklijk besluit, en de Staten-Generaal de mogelijkheid te bieden om de rechtsgevolgen ongedaan te maken. Deze procedure is van een grote eenvoud en helderheid. Zij grenst af, maar laat tegelijkertijd ruimte om de te treffen maatregelen toe te snijden op de eventuele gepercipieerde dreiging of een activiteit die zich heeft voorgedaan.

Concrete vragen zijn gesteld over de verhouding die in het voorstel is gezocht tussen, enerzijds, de vereiste spoed bij het treffen van maatregelen en, anderzijds, de noodzaak van het bieden van voldoende rechtsstatelijke waarborgen. Daarbij merkt de regering op dat, anders dan de leden van de BUMA-fractie lijken te menen, de noodzakelijke maatregelen getroffen zullen worden middels een koninklijk besluit in de vorm van een algemene maatregel van bestuur. Het is om die reden dat de Raad van State om advies zal worden gevraagd als extra waarborg, waarbij uiteraard wel spoed kan worden betracht. Een enkele fractie, in het bijzonder de LVP-fractie, heeft de vrees uitgesproken dat dit te veel tijd in beslag zal nemen. In de visie van de regering zijn waarborgen als die van collectieve besluitvorming door de ministerraad en advisering door de Raad van State echter essentieel om de kwaliteit, effectiviteit en rechtsstatelijkheid van de maatregelen te waarborgen. Met het oog daarop acht de regering het ook niet wenselijk de andere voorstellen van de LVP over te nemen om de bevoegdheden nog verder uit te breiden. Datzelfde geldt voor voorstellen die andere fracties hebben gedaan om de procedure te versnellen, of te voorzien van democratische legitimiteit, zoals het voorstel van de leden van de DVU-fractie om de Tweede

Kamer te laten beraadslagen over het besluit tot het instellen van de noodtoestand, gelijktijdig met het proces van advisering door de Raad van State.

In het licht van het bovenstaande is het daarnaast van essentieel belang dat de voorgestelde bepaling het uitdrukkelijk mogelijk maakt dat de Staten-Generaal worden betrokken bij het bepalen van de werking van het koninklijk besluit. Hoewel niet expliciet bepaald, impliceert de weg van het koninklijk besluit allereerst dat de Staten-Generaal zullen worden ingelicht, nu dit de enige mogelijkheid is om recht te doen aan de inlichtingenplicht op grond van artikel 68 Grondwet. Uiteraard vindt ook publicatie plaats van het koninklijk besluit, waardoor ook de bevolking in algemene zin hiervan op de hoogte wordt gesteld. Anders dan de leden van de LVP-fractie acht de regering het niet gewenst om publicatie achterwege te laten wanneer dat nodig lijkt in het licht van terrorismebestrijding. In het bijzonder de voorzienbaarheid en toegankelijkheid van inbreuken op grondrechtenbepalingen, zoals vereist door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), maken publicatie en kenbaarheid steeds noodzakelijk.

Naast de algemene mededeling van het koninklijk besluit aan de Staten-Generaal en de bevolking, zal het aangewezen kunnen zijn dat de regering in en met de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten nader van gedachten wisselt. De precieze vormgeving van dit overleg kan naar bevind van zaken worden afgesproken ingeval het voorgestelde artikel 103a Grondwet concreet moet worden toegepast; een nadere bepaling daarover hoeft naar de mening van de regering niet in het voorstel te worden opgenomen, noch is het nodig (of mogelijk) om daarin reeds nu te voorzien in uitvoeringswetgeving. Evenmin acht de regering het in dit licht wenselijk om, zoals de leden van de VvB-fractie hebben voorgesteld, bij wet een verdere uitwerking te kiezen en de Tweede Kamer te laten bepalen wanneer van de Grondwet kan worden afgeweken. Een dergelijke regeling is niet alleen aanzienlijk minder efficiënt, maar levert bovendien eerder minder dan meer rechtsbescherming dan de nu voorgestelde procedure waar het gaat om de afwijking van de in de Grondwet vastgelegde grondrechten.

Zoals de leden van de BUMA-fractie hebben opgemerkt, kan rechterlijke controle van het koninklijk besluit zeker niet worden uitgesloten. De regering heeft een dergelijke toetsing achteraf ook uitdrukkelijk niet willen uitsluiten vanwege de belangrijke waarborgen die daardoor worden geboden. Wel ligt het voor de hand, zoals dat ook al gebeurt ten aanzien van kort gedingen ter zake van onrechtmatige wetgeving, dat van rechterlijk ingrijpen louter sprake zal zijn bij kennelijke en onmiskenbare onrechtmatigheid, dat wil zeggen in het geval dat geen enkele redelijke grond het koninklijk besluit zal kunnen dragen en de te treffen maatregelen redelijkerwijs niet noodzakelijk geacht kunnen worden, respectievelijk relevante grondrechten disproportioneel treffen. De effectiviteit van de te treffen maatregelen is daarmee naar de mening van de regering ruimschoots gewaarborgd. In het risico van een rechterlijke onrechtmatigverklaring ziet de regering geen aanleiding om rechterlijke controle ten aanzien van kennelijke onrechtmatigheid van het koninklijk besluit onmogelijk te maken.

Een aantal fracties merkt op dat het voorstel slechts voorziet in het beëindigen van de rechtsgevolgen van het koninklijk besluit, en niet in de intrekking van het koninklijk besluit als zodanig. De regering ziet niet in hoe de regeling anders kan worden vormgegeven dan zij heeft voorgesteld. Alleen het orgaan dat een besluit bevoegdlijk heeft genomen, kan het immers ook weer ongedaan maken, intrekken of herroepen. Nu het in dit geval gaat om een koninklijk besluit, heeft alleen de regering die bevoegdheid, niet de Staten-Generaal. Een analogie is te vinden in het huidige artikel 103, derde lid, Grondwet, waarin is vastgelegd dat de uitzonderingstoestand alleen bij koninklijk besluit kan worden opgeheven. Het

voorgestelde derde lid van artikel 103a Grondwet, voorziet dan ook in een mogelijkheid voor de Staten-Generaal om de rechtsgevolgen van het koninklijk besluit effectief te beëindigen, bij het uitblijven van intrekking van het koninklijk besluit door de regering en het ontbreken van een eigen bevoegdheid tot intrekking. In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de VLU hierover geldt daarbij dat de Staten-Generaal uiteraard ook kunnen besluiten tot gedeeltelijke beëindiging van de rechtsgevolgen.

Van belang is overigens dat naast deze vergaande mogelijkheid, de Staten-Generaal uiteraard altijd het handelen van de regering aan de orde kunnen stellen via de parlementaire controlebevoegdheden.

Tot slot hebben verschillende fracties opmerkingen gemaakt over de verzwaarde stemplicht in de Staten-Generaal. Zoals reeds opgemerkt is het van groot belang om een goed midden te vinden tussen, enerzijds, het bieden van voldoende waarborgen en rechtsbescherming, en, anderzijds, het vaststellen van flexibele en effectieve maatregelen. Zouden de Staten-Generaal al te snel kunnen kiezen voor het beëindigen van de rechtsgevolgen van door de regering getroffen maatregelen, dan komen juist deze flexibiliteit en effectiviteit onder druk te staan. De regering acht het noodzakelijk dat – gelet op het soort noodsituaties waarin de maatregelen worden getroffen en juist vanwege de verstrekkendheid ervan – de Staten-Generaal diepgaand en gedegen discussiëren over de situatie, en dat het besluit van de Staten-Generaal daadwerkelijk breed wordt gedragen. Besluitvorming achter gesloten deuren achten sommige fracties ongewenst in verband met de noodzakelijke transparantie, maar tegelijkertijd kan dergelijke besluitvorming noodzakelijk zijn om het bespreken van vertrouwelijke en gevoelige informatie mogelijk te maken. Niettemin geldt dat juist om die reden het niet wenselijk is om de precieze besluitvormingsprocedure reeds nu vast te leggen in de Grondwet of in uitvoeringswetgeving. Gelet op de onvoorspelbaarheid van toekomstige gebeurtenissen is het beter om, wanneer de gelegenheid zich voordoet, naar bevind van zaken te handelen.

4. Bevoegdheden van decentrale overheden

Alle fracties hebben vragen gesteld over de verhouding van het voorgestelde artikel 124, derde lid, Grondwet tot bestaande bevoegdheden in diverse gewone wetten, die al dan niet verband houden met het afkondigen van de noodtoestand. In het bijzonder noemen de fracties in dit verband bepalingen in de Gemeentewet, de Politiewet, de Oorlogswet, de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag, de Wet veiligheidsregio's en de Wet verplaatsing bevolking. Die wetgeving voorziet volgens de fracties veelal reeds in bevoegdheden voor ministers of de voorzitter van een veiligheidsregio om coördinerend op te treden en aanwijzingen te geven aan decentrale overheden. Daarbij hebben de leden van de fracties van BUMA en SPEUR erop gewezen dat bepaalde delen van noodwetgeving ook zonder noodtoestand in buitengewone omstandigheden kunnen worden geactiveerd. Zij willen daarom weten waarom de regering de toevoeging van het nieuwe artikel 124, derde lid, Grondwet noodzakelijk acht. Enkele fracties benadrukken in dit verband ook het principe van autonomie van decentrale overheden en vragen wanneer en waarom de regering het gerechtvaardigd acht die autonomie in te perken. Sommige fracties wijzen op het belang van samenwerking met decentrale bestuurders vanwege hun waardevolle ervaring met de inzet van noodbevoegdheden en specifieke kennis van de situatie ter plaatse. Enkele fracties vragen of artikel 124, derde lid, Grondwet de mogelijkheid biedt om ook af te wijken van grondrechten. Tot slot is gevraagd naar de onderlinge verhouding van diverse grondwetsbepalingen, in het bijzonder 124, derde lid, Grondwet in relatie tot artikel 126 Grondwet.

Verlangen van medewerking

In reactie hierop zij opgemerkt dat de regering op basis van bestaande wetgeving inderdaad al diverse mogelijkheden heeft om in te grijpen, bijvoorbeeld op grond van artikel 54 Wet Veiligheidsregio's. Het huidige voorstel gaat echter verder en maakt het mogelijk om daadwerkelijk medewerking te verlangen. Daarmee vormt het voorgestelde derde lid van artikel 124 Grondwet een grondwettelijke erkenning van het gegeven dat kan worden ingegrepen en dat daarbij niet alleen bevoegdheden door de regering kunnen worden uitgeoefend, maar eveneens medewerking kan worden gevorderd van bestuurders op decentraal niveau, met andere woorden dat desgewenst een rechtstreekse hiërarchische relatie kan ontstaan. Medewerking verlenen aan omvat uiteraard het geven van aanwijzingen en het direct verlangen van een bepaald handelen, maar de toegevoegde waarde van het voorgestelde artikel 124, derde lid, Grondwet is er ook in gelegen dat lokale bestuurders gevraagd kan worden om af te wijken van de in de Grondwet neergelegde grondrechten. Bij het zelfstandige gebruik van noodbevoegdheden door de burgemeester is dat momenteel niet mogelijk.

In reactie op de vraag van de leden van de GG-fractie merkt de regering op dat artikel 126 Grondwet bepaalt dat *bij wet* kan worden bepaald dat de commissaris van de Koning wordt belast met de uitvoering van een door de regering te geven ambtsinstructie. Hiertoe heeft de regering op basis van diverse wettelijke bepalingen in de Provinciewet, Gemeentewet en Wet veiligheidsregio's de bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde Ambtsinstructie commissaris van de Koning opgesteld. De commissaris vervult deze taken als 'rijksorgaan'. De eis van een wettelijke grondslag voor de ambtsinstructie die artikel 126 Grondwet stelt, is derhalve strikter dan de mogelijkheid om zonder tussenkomst van de wetgever bij koninklijk besluit direct de medewerking van de Commissaris van de Koning te verlangen op grond van het voorgestelde artikel 124, derde lid, Grondwet.

In reactie op de vragen van de leden van de SPEUR-fractie merkt de regering op dat – ook bij gebruikmaking van artikel 124, derde lid Grondwet – uiteraard voorop staat dat wordt samengewerkt met decentrale overheden en dat bevoegdheden in nauw overleg met hen worden ingezet. Op die manier kan ten volle gebruik worden gemaakt van de lokale deskundigheid, die ook van belang kan zijn om de terroristische dreiging of activiteit zo snel mogelijk ongedaan te maken of het gevaar dat de inwoners lopen zo klein mogelijk te houden. Mocht er echter door de concrete omstandigheden van het geval geen gelegenheid zijn om in overleg te treden dan wel er een verschil van mening over de gewenste handelswijze ontstaan, dan is duidelijk dat de regering op grond van het voorgestelde artikel 124, derde lid, Grondwet, de noodzakelijke doorzettingsmacht heeft.

Een en ander impliceert uiteraard dat de rol van de vertegenwoordigende organen op decentraal niveau, gemeenteraden en provinciale staten, wordt beperkt. Daarvoor kan echter alle reden bestaan in het geval van terroristische dreiging of activiteit. De democratische verantwoording is daarmee niet afwezig, maar wordt verplaatst naar het nationale niveau. Gelet op de potentiële impact en de ingrijpendheid van de te nemen beslissingen, waarbij kan worden afgeweken van enkele grondwettelijke grondrechtenbepalingen, hoort de besluitvorming juist daar ook thuis.

De regering heeft er bewust voor gekozen de waterschappen niet in het voorgestelde artikel 124, derde lid, te vermelden. Zij spelen niet tot nauwelijks een rol hebben bij het beteugelen van een acute dreiging van terrorisme en hebben geen bevoegdheden tot het nemen van

maatregelen op het terrein van de openbare orde. Voor zover er wel behoefte is aan optreden door de waterschappen, is bestaan er al voldoende mogelijkheden daartoe gelet op de procedures voor ingrijpen bij incidenten of rampen.

Verhouding tot Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Verschillende fracties hebben opmerkingen gemaakt en vragen gesteld over de relatie van dit grondwetsvoorstel tot Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna ook: de Caribische openbare lichamen). De leden van de BUMA-fractie en de leden van de fractie van de LVP steunen de opvatting van de regering dat de Caribische openbare lichamen niet onder het bereik van het voorgestelde wetsvoorstel vallen, terwijl de leden van de fracties van DVU en VLU menen dat een terrorismedreiging zich (in de toekomst) wel degelijk kan voordoen op deze eilanden; zij bepleiten derhalve dat het grondwetsvoorstel zich ook zal uitstrekken tot de Caribische openbare lichamen. De regering is deze fracties erkentelijk voor hun opmerkingen en vragen, omdat dit haar in de gelegenheid stelt de in de memorie van toelichting opgenomen stelling dat het voorgestelde artikel 124, derde lid, Grondwet niet geldt op Bonaire, Sint Eustatius en Saba nader toe te lichten en bij te stellen gelet op recente ontwikkelingen.

Allereerst merkt de regering in reactie op de gestelde vragen op dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba bijzondere openbare lichamen zijn in de zin van artikel 134 Grondwet op grond van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES). De Grondwet is weliswaar integraal van toepassing op de Caribische openbare lichamen, maar dit betekent niet dat elke bepaling van de Grondwet ook relevant is voor deze openbare lichamen. Het huidige artikel 124 Grondwet spreekt in het geheel niet over openbare lichamen, maar regelt specifiek de bevoegdheden van gemeenten en provincies. Er is evenwel een wijziging van de Grondwet aanhangig die in dit opzicht van belang is. Het wetsvoorstel dat ertoe strekt de staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba vast te leggen in de Grondwet, is onlangs ingediend voor de tweede lezing (eerste lezing: Stb. 2016, 458; tweede lezing: *Kamerstukken II* 2016/17, 34 702, nrs. 1-3). In het daarin voorgestelde artikel 132a Grondwet wordt onder meer artikel 124 van de Grondwet (integraal) van overeenkomstige toepassing verklaard ten aanzien van deze openbare lichamen in het Caribische deel van Nederland. Aangezien de eerste lezing van die grondwetsherziening reeds is afgerond en in beide kamers op ruime steun kon rekenen, is de verwachting gerechtvaardigd dat de tweede lezing wordt afgerond ruim vóór afronding van de onderhavige grondwetsherziening, die nu in eerste lezing wordt gezien. Gelet op de samenloop van dit wetsvoorstel met het onderhavige wetsvoorstel zou een samenloopbepaling moeten worden opgenomen om te bewerkstelligen dat het door de regering voorgestelde artikel 124, derde lid, Grondwet niet ook van overeenkomstige toepassing wordt op de Caribische openbare lichamen. Dat acht de regering evenwel niet nodig om de volgende reden.

De regering is bij nader inzien de mening toegedaan dat het wenselijk is om het voorgestelde instrumentarium te kunnen toepassen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, gelet op de door de fracties aangedragen argumenten. De regering kan niet uitsluiten dat terrorisme, zeker in de toekomst, ook een reële bedreiging kan vormen voor deze eilanden. De leden van de DVU-fractie hebben terecht gewezen op het bestaan van het Besluit ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES (Stb. 2012, 239), dat rust op de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES (Stb. 2011, 613). Dit is de evenknie van de gelijknamige wet die geldt in het Europese deel van Nederland. Deze wet verplicht financiële instellingen en toezichthouders om cliëntenonderzoek te doen naar ongebruikelijke transacties en het financieren van terrorisme, dat is strafbaar gesteld, en vestigt een bijbehorende meldingsplicht. Financiering van terrorisme duidt in zichzelf nog niet op een terroristische dreiging op het betreffende grondgebied (het kan immers gaan om

financiering van terroristische activiteiten elders), maar heeft uiteindelijk wel tot doel om terroristische activiteiten in materiële zin mogelijk te maken en niet uitgesloten kan worden dat die activiteiten, of de dreiging daarvan, zich ook op Bonaire, Sint Eustatius en Saba kunnen voordoen. Daarmee bestaat er naar het oordeel van de regering geen noodzaak tot het treffen van een specifieke voorziening voor de openbare lichamen in het Caribische deel van Nederland. Volgens het voorgestelde artikel 132a Grondwet zal artikel 124 Grondwet immers in zijn geheel, inclusief het thans voorgestelde derde lid, van overeenkomstige toepassing zijn ten aanzien van openbare lichamen in het Caribische deel van Nederland. Ter adstructie daarvan kan gelden dat waar het voorgestelde artikel 124, derde lid, Grondwet bepaalt dat de medewerking van de burgemeester en de commissaris van de Koning kan worden gevraagd, op de Caribische openbare lichamen de medewerking van de gezaghebber kan worden gevraagd. In de memorie van toelichting bij het BES-grondwetswijzigingsvoorstel is immers toegelicht dat met de raad, het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester in geval van overeenkomstige toepassing op de Caribische openbare lichamen wordt bedoeld op de eilandraad, het bestuurscollege respectievelijk de gezaghebber.

5. Grondrechten

De diverse fracties hebben alle de waarde van het beschermen van grondrechten benadrukt. Daarbij hebben verschillende fracties erop gewezen dat grondrechtenbeperking een *ultimum remedium* moet zijn en dat de beperkingsmogelijkheid met voldoende waarborgen moet zijn omkleed. Uiteraard deelt de regering deze observaties.

Verschillende fracties hebben gevraagd om nader toe te lichten of het voorstel niet alleen verenigbaar is met het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), maar ook met andere mensenrechtenverdragen, zoals het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR). In reactie daarvan kan worden vastgesteld dat de inhoudelijke overlap tussen het EVRM en het IVBPR aanzienlijk is, zeker waar het gaat om de grondrechten waarvan het voorgestelde artikel 103a een afwijking beoogt mogelijk te maken. Bovendien is de precieze betekenis en waarde van het EVRM veel duidelijker als gevolg van de uitvoerige rechtspraak van het EHRM hierover. De regering ziet dan ook geen reden om aan te nemen dat het in de memorie van toelichting gestelde over de verenigbaarheid van het voorstel met het EVRM niet ook zou opgaan voor de verenigbaarheid met het IVBPR.

De leden van de BUMA-fractie hebben daarnaast gevraagd of de aandacht van de regering voor de verenigbaarheid van het voorstel met het EVRM betekent dat zij aan die instrumenten meer waarde toekent dan aan de Grondwet. De regering wil graag benadrukken dat zij de Grondwet van groot belang acht. Niet ontkend kan echter worden dat Nederland zich ertoe heeft verbonden om de internationale mensenrechtenverdragen te respecteren. Om te voorkomen dat Nederland in strijd handelt met zijn internationale verplichtingen, acht zij het noodzakelijk om ervoor te zorgen dat voorgenomen grondwetswijzigingen passen binnen de internationale verdragsrechtelijke kaders, die van hogere orde zijn dan de Grondwet.

Ten aanzien van de toepasselijkheid van het EU-Handvest voor de Grondrechten zijn verschillende vragen gesteld. Zo hebben de leden van de DVU-fractie gewezen op de in voorbereiding zijnde EU-Richtlijn terrorismebestrijding. De regering wijst er echter op dat dit richtlijnvoorstel beperkt is tot het terrein van ernstige criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie. Waar deze grensoverschrijdende dimensie ontbreekt, is het EU-recht momenteel niet van toepassing. Ook dan is er echter behoefte aan goede bescherming tegen terrorisme.

Ook voor zover het EU-Grondrechtenhandvest wel van toepassing is, kan worden aangenomen dat de daardoor geboden bescherming van gelijkwaardig niveau is als die van het EVRM. Hetgeen de regering hierna opmerkt over de verenigbaarheid van het onderhavige voorstel met de in het EVRM (en IVBPR) vastgelegde grondrechten, geldt *mutatis mutandis* dan ook evenzeer voor de verenigbaarheid met de bepalingen van het EU-Grondrechtenhandvest, althans voor zover aangenomen kan worden dat dat Handvest in een gegeven situatie van toepassing is..

Ten aanzien van de verenigbaarheid van het voorstel met artikel 15 EVRM, waarop verschillende fracties hebben gewezen, merkt de regering op dat in veruit de meeste gevallen geen beroep zal hoeven te worden gedaan op deze bepaling. Het voorgestelde artikel 103a Grondwet voorziet immers niet in een (verdergaande) afwijking van de EVRM-rechten dan het EVRM al mogelijk maakt. Slechts wanneer dit strikt noodzakelijk is, zal de noodtoestand aan de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa worden genotificeerd en zal gebruik worden gemaakt van de ruimere mogelijkheden van grondrechtenbeperking die artikel 15 EVRM biedt. Afwijking van de niet-beperkbare grondrechten van het EVRM is volgens het voorgestelde artikel 103a Grondwet ook in die situatie niet mogelijk. Dat betekent dat daarmee ook respect is gewaarborgd voor de (overigens met artikel 15 EVRM vergelijkbare) in artikel 4 IVBPR genoemde ‘notstandsfeste’ rechten.

Verscheidene fracties hebben gevraagd of het voorstel een wijziging beoogt van de grondwettelijke beperkingssystematiek. Daarvan is naar de mening van de regering geen sprake. Het voorgestelde artikel 103a voorziet inderdaad in een mogelijkheid om bij koninklijk besluit af te wijken van enkele specifieke grondrechtenbepalingen die in de Grondwet zijn vastgelegd. Die mogelijkheid wordt echter door de Grondwetgever zelf gecreëerd. Daarmee wordt met andere woorden niet afgeweken van de regel dat de Grondwetgever (en niet de formele wetgever) bepaalt in welke gevallen en door welk bevoegd orgaan beperkingen kunnen worden gesteld op de uitoefening van de in de Grondwet vastgelegde fundamentele rechten.

Enkele fracties zijn bevreesd dat met de mogelijkheid van afwijking bij koninklijk besluit onvoldoende waarborgen en rechtsbescherming worden geboden. De regering acht het allereerst evident dat een op grond van artikel 103a te nemen koninklijk besluit voldoet aan de eisen van toegankelijkheid, zoals die in de rechtspraak van het EHRM zijn gesteld. Voor wat betreft de voorzienbaarheid van grondrechtenbeperkingen geldt dat het onmogelijk is om in de Grondwet *in abstracto* vast te leggen welke maatregelen getroffen kunnen worden om tegemoet te komen aan de dreiging van terrorisme en hoe bepaalde termen in de Grondwet daarbij moeten worden uitgelegd. Een dergelijke eis van precisie stelt het EHRM in zijn rechtspraak dan ook niet; integendeel, het heeft juist expliciet erkend dat er ruimte moet zijn voor interpretatie en aanpassing aan de praktische realiteit.

Voorts spreekt het volgens de regering vanzelf dat bij het vormgeven van een concreet koninklijk besluit tegemoet zal worden gekomen aan de zorgvuldigheidseisen die het EHRM stelt, zoals het tegengaan van willekeur bij de toepassing, de eis van gelijkheid voor de wet, en de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit. Bovendien zal het koninklijk besluit moeten voldoen aan de eisen van voorzienbaarheid en toegankelijkheid. De voorgestelde besluitvormingsprocedure beoogt daarbij de nodige waarborgen te bieden om ervoor te zorgen dat aan al deze eisen wordt voldaan. Voorafgaand kan hier immers op worden toegezien door de Raad van State in het kader haar advisering. Na vaststelling van het koninklijk besluit kan de verenigde vergadering bovendien een controle uitvoeren, net als de rechter. De regering acht het met het oog daarop dan ook niet noodzakelijk om nog extra

waarborgen in het leven te roepen, zoals het opnemen van een proportionaliteitsvereiste of een toetsingsmogelijkheid door het College voor de Rechten van de Mens.

6. Afwijking van specifieke grondwettelijke grondrechtenbepalingen

Ten aanzien van de specifieke grondwetsbepalingen waarvan het voorgestelde artikel 103a in uitzonderlijke gevallen afwijking mogelijk maakt, hebben verschillende fracties opmerkingen en vragen naar voren gebracht. Een enkele fractie stelt een nadere uitbreiding van de afwijkingsmogelijkheid voor, maar dit komt de regering niet geraden voor. Uitbreiding van de mogelijkheden die in artikel 103 Grondwet reeds zijn voorzien is, vanwege het belang van goede grondrechtenbescherming, alleen voorgesteld voor die bepalingen waarbij dit dringend noodzakelijk kan zijn vanwege de acute veiligheidssituatie. Naar de overtuiging van de regering is het in dit verband niet nodig om in de Grondwet te voorzien in nadere afwijkingsmogelijkheden van het recht op binnentreden (artikel 12 lid 1 Grondwet), zoals voorgesteld door de leden van de VLU-fractie. Evenmin acht zij het noodzakelijk om, zoals de leden van de BUMA-fractie voorstellen, een structurele bevoegdheid in de Grondwet in te voegen om inzicht te krijgen in het gezegde tijdens bijeenkomsten in religieuze gebouwen en om in te grijpen op scholen.

Godsdienstvrijheid

Voor zover de leden van de DVU- en LVP-fracties de indruk hebben gekregen dat de regering slechts beperkingen beoogt te stellen op de uitoefening van één specifieke religie, wil de regering deze indruk graag wegnemen. De regering maakt geen onderscheid tussen verschillende religies waar het gaat om de afwijkingsmogelijkheid van artikel 103a Grondwet. Anders dan de leden van de LVP-fractie menen, gaat het er dan ook niet specifiek om de islamitische geloofsgroepen aan te pakken. De regering beoogt wel om afwijkingen van de grondwetsbepalingen mogelijk te maken voor alle gevallen waarin dat noodzakelijk is om de veiligheid te beschermen.

Andere fracties vragen zich af of de voorgestelde mogelijkheid om te kunnen afwijken van artikel 6 Grondwet voldoende effectief zal zijn en of deze noodzakelijk is. Het gaat de regering erom te kunnen garanderen dat, zodra er concrete aanwijzingen bestaan van terrorisme, inzicht kan worden verkregen in de wijze waarop binnen religieuze gebouwen wordt gesproken over daaraan verwante onderwerpen en, zo nodig, de gebouwen kunnen worden gesloten. Noch artikel 103 Grondwet, noch artikel 2:20 Burgerlijk Wetboek bieden voor dergelijke maatregelen ruimte. Juist daarom wordt deze afwijkingsbevoegdheid voorgesteld.

De regering acht het vanzelfsprekend dat de afwijkingsbevoegdheid met grote zorgvuldigheid wordt toegepast, zoals in paragraaf 5 reeds uiteen is gezet. De daar besproken waarborgen zullen garanderen dat rechten van minderheden niet worden aangetast, dat religie en erediensten voldoende worden gerespecteerd en dat de eisen van evenredigheid in acht worden genomen.

Persoonlijke levenssfeer en persoonsgegevens

Verschiedende fracties hebben erop gewezen dat de huidige wetgeving al de nodige beperkingen mogelijk maakt van het recht op respect voor de persoonlijke levenssfeer en het recht op bescherming van persoonsgegevens. Het gaat de regering er echter om een toekomstbestendige grondwetsbepaling in het leven te roepen, die het mogelijk maakt om – ook bij veranderende wetgeving – de essentiële waarde van veiligheid te beschermen. Met het oog op die bescherming zijn flexibiliteit en snelheid cruciaal. Het moet dan ook mogelijk kunnen zijn om *ad hoc* een regeling te creëren voor het verzamelen van gegevens of het

kunnen volgen van personen, zonder dat hoeft te worden voldaan aan alle procedure-eisen en voorafgaande controles waartoe de huidige wetgeving verplicht en zonder dat gedetailleerd hoeft te worden onderzocht wanneer afwijking wel of niet is toegestaan. Uiteraard moet daarbij wel voldoende zorgvuldigheid worden betracht, zoals verschillende fracties terecht benadrukken. De procedure voor afwijking die in artikel 103a, derde lid, Grondwet wordt voorgesteld beoogt deze zorgvuldigheid te waarborgen (zie paragrafen 3 en 5).

Vrijheidsbeneming

Ten aanzien van de bevoegdheid om af te wijken van de huidige bepalingen over vrijheidsbeneming, roept de regering nogmaals in herinnering dat artikel 103a Grondwet is gericht op de bijzondere situatie van acute dreiging van terrorisme of terroristische aanslagen. Het huidige staatsnoodrecht voorziet weliswaar ook al in enkele bijzondere bevoegdheden op dit punt, maar – net als ten aanzien van de persoonlijke levenssfeer en persoonsgegevens al is benoemd – artikel 103a Grondwet beoogt op dit punt een duurzame en toekomstbestendige regeling te bieden, die het mogelijk maakt om tegemoet te kunnen komen aan een (nu allicht nog niet goed voorzienbare) noodzaak om een van de huidige wettelijke mogelijkheden afwijkende voorziening in het leven te roepen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het kunnen vasthouden van mensen jegens wie geen concrete verdenking bestaat, maar wel een vermoeden van betrokkenheid. Een bijzondere procedure voor detentie en berechting van terrorismeverdachten heeft tot voordeel dat daarbinnen rekening kan worden gehouden met de specifieke kenmerken en eisen van deze bijzondere problematiek, zoals die met betrekking tot vertrouwelijkheid en informatie-uitwisseling. Dat een nieuw in het leven te roepen procedure moet voldoen aan de eisen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid, en dat sprake moet zijn van een eerlijk proces, staat volgens de regering buiten kijf. Wanneer een koninklijk besluit op grond van artikel 103a Grondwet wordt voorbereid, zal de regering hieraan uiteraard aandacht aan moeten besteden.

Vrijheid van onderwijs

De vrijheid van onderwijs is van groot belang in een democratische samenleving, en het houdt nauw verband met het essentiële belang van het kind, zoals neergelegd in artikel 3 VN-Kinderrechtenverdrag. Anders dan de leden van de DVU-fractie aannemen, gaat het echter niet om een absoluut en onbeperktbaar recht. Bovendien zal het juist ook in het belang van het kind zijn dat adequate maatregelen worden genomen bij terroristische dreiging of aanslagen. Het kan niet uitgesloten worden dat een onderwijsinstelling, evenals een religieuze instelling, verbonden is aan, of denkmantel biedt voor, een terroristische groepering of het voorbereiden van of oproepen tot terroristische activiteiten. Tegelijkertijd maakt het grote belang van onderwijsvrijheid dat niet licht mag worden ingegrepen, zoals verschillende fracties hebben benadrukt: de kern van de onderwijsvrijheid mag niet worden aangetast. Het voorstel voorziet dan ook niet in een structurele afwijkingsbevoegdheid, maar in een bevoegdheid die uitsluitend in zeer uitzonderlijke situaties kan worden ingeroepen. Daarbij geldt opnieuw dat de maatregelen ongeacht de specifieke richting van een school zullen worden toegepast, en dat is voorzien in de nodige procedurele waarborgen (zie paragraaf 5).

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,
A.W. Heringa

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
P.M. van den Eijnden

De Minister van Veiligheid en Justitie,

J. H. Gerards

De Minister van Defensie, a.i.
P.M. van den Eijnden

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

In artikel II, onderdeel A, wordt aan artikel 103a een lid toegevoegd, luidende:

4. Het koninklijk besluit als bedoeld in het eerste lid geldt voor een periode van ten hoogste twee maanden. Zolang de regering het besluit als bedoeld in het eerste lid niet heeft ingetrokken, kunnen de Staten-Generaal de periode ten hoogste tweemaal verlengen met een periode van telkens twee maanden. De Staten-Generaal besluiten in verenigde vergadering met twee derde van het aantal uitgebrachte stemmen over de verlenging.

Toelichting

Dit amendement regelt dat de duur van een koninklijk besluit, waarmee de noodtoestand wordt uitgeroepen, begrensd is. Na twee maanden besluit het parlement met verzwaarde meerderheid over verlenging van het koninklijk besluit. Omdat verlenging slechts tweemaal mogelijk is, kan het koninklijk besluit in totaal niet langer dan zes maanden van kracht zijn. Een noodtoestand moet naar zijn aard kort zijn. Dit amendement laat onverlet dat de Staten-Generaal door gebruik van de bevoegdheid uit lid drie te allen tijde de noodtoestand kunnen beëindigen. Omdat de drempel voor deze beëindiging niet te hoog dient te zijn, geldt in lid 3 een eenvoudiger te behalen stemverhouding. De indiener heeft bewust gekozen voor een moeilijker te behalen meerderheid in lid 4, om lichtzinnige verlenging van de noodtoestand tegen te gaan. Er is gekozen voor besluitvorming in verenigde vergadering om aan te sluiten bij de bestaande regeling van artikel 103 Grondwet.

Jansen, De Gelderse Groenen, Nijmegen

**Studentenparlement
2016/2017**

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het nader regelen van de uitzonderingstoestand om terroristische dreiging of activiteit ongedaan te maken

Nr. 8

**AMENDEMENT VAN DE FRACTIES DE GELDERSE
GROENEN EN DEMOCRATISCH VERBOND UTRECHT**
Ontvangen 5 april 2017

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

In artikel II, onderdeel A, wordt in artikel 103a, derde lid, “De Staten-Generaal kan in verenigde vergadering bij meerderheid van het aantal zitting hebbende leden” vervangen door: De Tweede Kamer kan, zolang de regering het besluit als bedoeld in het eerste lid niet heeft ingetrokken, wanneer zij zulks nodig acht.

Toelichting

Dit amendement regelt dat de Tweede Kamer op ieder gewenst moment het koninklijk besluit als bedoeld in artikel 103a, eerste lid kan beëindigen. Stemming geschiedt conform de regeling ex artikel 67 Grondwet. Het doel van deze wijziging is dat de noodtoestand zonder zware procedurele eisen en op democratisch gelegitimeerde wijze kan worden opgeheven. Met zware procedurele eisen doelen de indieners bijvoorbeeld op de besluitvorming in de Verenigde Vergadering. Zo wordt gegarandeerd dat de volksvertegenwoordiging makkelijker en sneller kan ingrijpen in een onrechtvaardige noodtoestand. De indieners vinden de hantering van het stemvereiste ex artikel 67 Grondwet mede belangrijk om in geval van een terroristische aanslag gericht op de Tweede Kamer de beslissingsmacht van de Tweede Kamer te verzekeren. Deze vorm van parlementaire controle kan te allen tijde plaatsvinden.

Jansen, De Gelderse Groenen, Nijmegen
Van Duffelen, Democratisch Verbond Utrecht, Utrecht

Nr. 9

AMENDEMENT VAN DE FRACTIE BUMA

Ontvangen 6 April 2017

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

In artikel II, onderdeel B, wordt na “burgemeester” een zinsdeel ingevoegd, luidende:, de voorzitter van de veiligheidsregio.

Toelichting

Dit amendement wil duidelijk maken dat ook aan de voorzitter van een veiligheidsregio een aanwijzing kan worden gegeven. In beginsel heeft de burgemeester het opperbevel bij een ramp of ernstige vrees voor het ontstaan daarvan (artikel 5 Wet veiligheidsregio's). In het geval van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis is de voorzitter van de veiligheidsregio bij uitsluiting bevoegd de taken van de burgemeester over te nemen (artikel 39 lid 1 Wet veiligheidsregio's). Een terroristische activiteit of dreiging zal zich niet alleen plaatselijk, maar ook regionaal kunnen voordoen. In dat geval moet de regering ook een aanwijzing kunnen geven aan de voorzitter van de veiligheidsregio.

Meijer, BUMA, Amsterdam

**Studentenparlement
2016/2017**

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het nader regelen van de uitzonderingstoestand om terroristische dreiging of activiteit ongedaan te maken

Nr. 10

AMENDEMENT VAN DE FRACTIE BUMA
Ontvangen 6 April 2017

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

In artikel II, onderdeel A, wordt in artikel 103a, derde lid, “kan” vervangen door: kunnen.

Toelichting

Dit amendement regelt de reparatie van een grammaticale fout. De term Staten-Generaal betreft een meervoudsvorm die derhalve met de juiste persoonsvorm dient samen te gaan.

Meijer, BUMA, Amsterdam

**Studentenparlement
2016/2017**

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het nader regelen van de uitzonderingstoestand om terroristische dreiging of activiteit ongedaan te maken

Nr. 11

**AMENDEMENT VAN DE FRACTIES DEMOCRATISCH
VERBOND UTRECHT EN DE GELDERSE GROENEN**
Ontvangen 6 april 2017

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

In artikel II, onderdeel A, wordt in artikel 103a na het tweede lid een nieuw lid ingevoegd, luidende:

2a. Het koninklijk besluit komt van rechtswege te vervallen, indien het niet door de Tweede Kamer der Staten-Generaal onverwijld, maar in ieder geval binnen zeven dagen na de dag van bekendmaking, wordt bekrachtigd.

Toelichting

Dit amendement regelt dat het koninklijk besluit, na te zijn uitgevaardigd door de regering, bekrachtigd dient te worden door de Tweede Kamer. De stemming verloopt overeenkomstig artikel 67 van de Grondwet, waarbij een meerderheid in de Tweede Kamer voldoende is. Deze bekrachtiging dient de democratische legitimatie van de maatregelen genomen onder het koninklijk besluit te bevorderen. Indien er geen steun is van de Tweede Kamer, vervalt het koninklijk besluit van rechtswege, met name vanwege het uitzonderlijke en ingrijpende karakter van het uitroepen van de noodtoestand onder artikel 103a van de Grondwet. Om een spoedige democratische legitimatie te verzekeren, dient de bekrachtiging zo snel mogelijk plaats te vinden, in ieder geval binnen zeven dagen. Alvorens te bekrachtigen, dient de regering verantwoording af te leggen aan de Tweede Kamer over de uitvaardiging van het koninklijk besluit en de daarin opgenomen maatregelen. Ook het advies van de Raad van State zal in de beraadslaging worden meegenomen.

Van Duffelen, Democratisch Verbond Utrecht, Utrecht
Jansen, De Gelderse Groenen, Nijmegen

Nr. 12

AMENDEMENT VAN DE FRACTIE SOCIAAL VERBOND LEIDEN
Ontvangen 6 april 2017

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

I

In het opschrift vervalt “dreiging of”.

II

In de beweegreden vervalt “dreiging of”.

III

In artikel II, onderdeel A, artikel 103a, eerste lid, vervalt telkens: dreiging of.

IV

In artikel II, onderdeel B, artikel 124, derde lid, vervalt “dreiging of”.

Toelichting

Dit amendement regelt dat de uitzonderingstoestand niet ingezet kan worden in geval van terroristische dreiging. Tijdelijkheid is een cruciaal kenmerk van staatsnoodrecht en slechts in uitzonderlijke omstandigheden dient van dit instrument gebruik te worden gemaakt. Terroristische dreigingen kunnen jarenlang actueel zijn en vormen daarmee geen uitzonderlijke omstandigheden. Bovendien is het vaak onduidelijk wanneer dreiging begint en eindigt. Dit amendement voorkomt dat een uitzonderingstoestand te lang van kracht blijft en daarmee de noodzakelijke tijdelijkheid overstijgt.

Weekenstroo, Sociaal Verbond Leiden

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

In artikel II, onderdeel A, wordt aan artikel 103a een lid toegevoegd, luidende:

4. De Staten-Generaal in verenigde vergadering komen iedere twaalf weken na de inwerkingtreding van het koninklijk besluit, bedoeld in het eerste lid, bijeen om te besluiten over de voorzetting van dit koninklijk besluit.

Toelichting

Dit amendement regelt dat een periodieke parlementaire controle plaatsvindt op het koninklijk besluit zoals bedoeld in artikel 103a, eerste lid, Grondwet. Zo wordt de legitimiteit van de noodzakelijke maatregelen, genomen om de terroristische dreiging en activiteit ongedaan te maken, gewaarborgd. De indiener acht het redelijk dat de Staten-Generaal een termijn van twaalf weken hanteert.

Weekestroo, Sociaal Verbond Leiden

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

I

In artikel II, onderdeel A, wordt in artikel 103a, derde lid, “De Staten-Generaal kan in verenigde vergadering bij meerderheid van het aantal zitting hebbende leden” vervangen door: De Tweede Kamer besluit bij meerderheid van het aantal zitting hebbende leden tot beëindiging van de rechtsgevolgen van een koninklijk besluit als bedoeld in het eerste lid.

II

In artikel II, onderdeel A, wordt aan artikel 103a een lid toegevoegd, luidende:

4. De Tweede Kamer komt iedere twaalf weken na de inwerkingtreding van het koninklijk besluit, bedoeld in het eerste lid, bijeen om te besluiten over de voorzetting van dit koninklijk besluit.

Toelichting

Dit amendement regelt dat een periodieke parlementaire controle plaatsvindt op het koninklijk besluit zoals bedoeld in artikel 103a, eerste lid, Grondwet. Zo wordt de legitimiteit van de noodzakelijke maatregelen, genomen om de terroristische dreiging en activiteit ongedaan te maken, gewaarborgd. De indiener acht het redelijk dat de Tweede Kamer een termijn van twaalf weken hanteert ter bevordering van het tijdelijke aspect van de noodtoestand.

Weekenstroo, Sociaal Verbond Leiden

**Studentenparlement
2016/2017**

**Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot
verandering in de Grondwet, strekkende tot het nader regelen van de
uitzonderingstoestand om terroristische dreiging of activiteit ongedaan te
maken**

Nr. 15

AMENDEMENT VAN DE FRACTIE VERBONDEN VAN BOVEN C.S.
Ontvangen 6 april 2017

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

In artikel II, onderdeel A, artikel 103a, tweede lid, wordt “13, 15, en 23, tweede, vijfde en zesde lid,” vervangen door: 13 en 15.

Toelichting

Dit amendement regelt dat het grondrecht onderwijsvrijheid niet ingeperkt kan worden op grond van het voorgestelde artikel 103a lid 2 Gw. Keuzevrijheid voor ouders en docenten om hun hart en geloof te laten spreken is erg belangrijk. Volgens het wetsvoorstel moet inperking van het tweede, vijfde en zesde lid van artikel 23 Gw mogelijk worden. In alle drie deze leden komt de vrijheid van richting naar voren, wat het recht inhoudt om in het bijzonder onderwijs een eigen visie op mens en samenleving tot uitdrukking te brengen. Door inperking van deze drie leden mogelijk te maken in het geval van een terroristische dreiging of activiteit, wordt de kern van het recht op vrijheid van onderwijs aangetast. Daarbij komt nog, dat de noodtoestand waarop het wetsvoorstel doelt naar diens aard kort en heftig is. Dat betekent dat de grondrechtenschending die daardoor volgt eenzelfde karakter moeten hebben. Een inbreuk op de onderwijsvrijheid zal daarentegen duurzaam afbreuk doen aan de samenleving. Artikel 23 moet daarom geheel uit de opsomming van het voorgestelde artikel 103a lid 2 Gw worden weggehaald.

De Wijs, Verbonden van Boven, Groningen
Van Leeuwen, SPEUR, Rotterdam
Weekenstroo, Sociaal Verbond Leiden, Leiden

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

In artikel II, onderdeel A, artikel 103a, tweede lid, wordt na “artikelen 6,” een zinsnede ingevoegd, luidende: voor zover dit de uitoefening buiten gebouwen en besloten plaatsen van het in dit artikel omschreven recht betreft,.

Toelichting

Dit amendement regelt dat de godsdienstvrijheid binnen gebouwen en besloten plaatsen niet mag worden ingeperkt. In lijn met artikel 103 lid 2 Gw kan wel van art. 6 Gw afgeweken worden, maar alleen van de uitoefening van dit recht buiten gebouwen en besloten plaatsen. De meerwaarde van artikel 103a lid 2 Gw zit in de mogelijkheid dat bij koninklijk besluit kan worden afgeweken van de grondwetsbepaling, in plaats van bij wet in formele zin. Zo wordt tegemoetgekomen aan het doel van het wetsvoorstel, namelijk een snel en flexibel instrument bieden om terroristische activiteiten te voorkomen en te bestrijden in situaties van nood, maar wordt voorkomen dat de reikwijdte van een inbreuk op artikel 6 Gw wordt verruimd. Hoewel adequaat optreden van de overheid tegen terrorisme noodzakelijk en essentieel is, ook wanneer dat optreden religieus is geïnspireerd, moet dat optreden wel gebeuren met een ruimhartig respect voor elke godsdienst en eredienst als zodanig. Indien het mogelijk wordt om ook de uitoefening van het recht op godsdienstvrijheid binnen gebouwen en besloten plaatsen in te perken, getuigt dat niet van bovengenoemd respect.

De Wijs, Verbonden van Boven, Groningen
Van Leeuwen, SPEUR, Rotterdam
Weekenstroo, Sociaal Verbond Leiden, Leiden

**Studentenparlement
2016/2017**

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het nader regelen van de uitzonderingstoestand om terroristische dreiging of activiteit ongedaan te maken

Nr. 17

**AMENDEMENT VAN DE FRACTIE SOCIAAL VERBOND
LEIDEN**

Ontvangen 7 april 2017

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

In artikel II, onderdeel A, artikel 103a, tweede lid, vervalt: 10, .

Toelichting

Dit amendement regelt dat het grondrecht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer niet verder ingeperkt kan worden op grond van het voorgestelde artikel 103a, tweede lid Grondwet. Het recht op privacy is een essentieel grondrecht in onze democratische rechtsstaat.

Uit de praktijk - met name met het oog op de gebeurtenissen in Frankrijk - is gebleken dat het inperken van dit recht directe en zeer ingrijpende gevolgen voor onschuldige burgers oplevert. Er moet terughoudend omgegaan worden met het inperken van grondrechten en deze groep burgers moet zoveel mogelijk beschermd worden tegen alle schadelijke effecten van terrorisme. De huidige maatregelen die buiten het noodrecht bestaan zijn effectief genoeg om alle bestaande problemen aan te pakken. Er bestaan al voldoende bevoegdheden, waardoor het maken van zo'n grote inbreuk in de persoonlijke levenssfeer te ingrijpend en overbodig is.

Weekenstroo, Sociaal Verbond Leiden, Leiden

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

In artikel II, onderdeel A, worden aan artikel 103a twee leden toegevoegd, luidende:

4. Na de plaatsing in het Staatsblad van een krachtens het eerste lid vastgesteld koninklijk besluit wordt zo spoedig mogelijk een voorstel van wet tot regeling van het betrokken onderwerp bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal ingediend. Het tweede lid is van overeenkomstige toepassing op het voorstel van wet. Indien het voorstel van wet wordt ingetrokken of niet binnen vier weken tot wet is verheven, wordt het koninklijk besluit onverwijld ingetrokken. Wordt het voorstel tot wet verheven, dan wordt het koninklijk besluit ingetrokken op het tijdstip van inwerkingtreding van die wet.

5. De Tweede Kamer besluit in ieder geval vierwekelijks en voorts telkens wanneer zij zulks nodig oordeelt omtrent het intrekken van de wet, bedoeld in het vierde lid. Indien de Tweede Kamer besluit tot intrekking, wordt zo spoedig mogelijk een uitsluitend daartoe strekkend voorstel van wet ingediend.

Toelichting

Indiener beoogt met dit amendement de parlementaire betrokkenheid te vergroten bij het vaststellen van de maatregelen die getroffen worden in het kader van de speciale noodtoestand van voorgesteld artikel 103a van de Grondwet. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan de breed gedragen kritiek op het gebrek aan parlementaire betrokkenheid en het ontbreken van een geldingstermijn van de noodtoestand. Het met dit amendement voorgestelde vierde lid introduceert een grondslag voortijdelijke delegatie. De in het koninklijk besluit opgenomen noodzakelijke maatregelen om de terroristische dreiging of activiteit ongedaan te maken, moeten zo spoedig mogelijk na plaatsing van het koninklijk besluit in het Staatsblad in een voorstel van wet worden opgenomen. Dit voorstel moet, binnen vier weken na indiening daarvan, tot wet zijn verheven. Het koninklijk besluit als bedoeld in het eerste lid van het wetsvoorstel wordt uiterlijk vier weken na indiening van het voorstel van wet ingetrokken. De door de regering voorgestelde noodzakelijke maatregelen aldus uitsluitend langer dan vier weken kunnen worden uitgevoerd als het parlement instemt met een voorstel van wet tot regeling daarvan. Bij die wet kan verder, net als bij het koninklijk besluit, worden afgeweken van de grondwetsbepalingen genoemd in artikel 103a, tweede lid. Het voorstel van wet doorloopt de reguliere wetgevingsprocedure en zal door beide Kamers moeten worden aangenomen. Het met dit amendement voorgestelde vijfde lid regelt bovendien dat de noodzakelijke maatregelen uit de wet in ieder geval elke vier weken door de Tweede Kamer moeten worden geëvalueerd en dat de wet moet worden ingetrokken indien de Tweede Kamer daartoe besluit. Op deze manier wordt voorkomen dat burgers onnodig lang worden blootgesteld aan mogelijke beperking van hun grondrechten. De indiener acht het voldoende dat de Tweede Kamer deze beslissing alleen neemt. Het nemen van deze beslissing door beide Kamers is een onnodig hoge drempel, waardoor de noodtoestand langer dan noodzakelijk kan voortduren. De Tweede Kamer is gezien haar directe democratische legitimatie het aangewezen orgaan om deze belangrijke beslissing te nemen. Het wetsvoorstel tot intrekking zal wel door beide Kamers aangenomen moeten worden.

Het gebrek aan mogelijkheden van het parlement om invloed uit te oefenen op de noodzakelijke maatregelen die in het kader van de noodtoestand getroffen worden is – zoals hierboven genoemd – problematisch. Er bestaat in het wetsvoorstel alleen de mogelijkheid de rechtsgevolgen van het koninklijk besluit te beëindigen. In aanvulling daarop stelt de indiener dit amendement voor. Middels tijdelijke delegatie wordt de parlementaire betrokkenheid beter gewaarborgd, en daarmee wordt de democratische

legitimatie van de maatregelen vergroot. De noodzakelijke maatregelen worden dan in een wet vastgelegd. De rechtsbescherming in de vorm van marginale toetsing van het koninklijk besluit is dan niet meer aanwezig, maar de Staten-Generaal worden ook vertrouwd de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de maatregelen te waarborgen. Dit vertrouwen wordt in het staatsrecht onder meer weerspiegeld in het toetsingsverbod, neergelegd in artikel 120 van de Grondwet. Door de grondslag voor tijdelijke delegatie wordt het mogelijk de noodzakelijke maatregelen te wijzigen, te schrappen en andere maatregelen voor te stellen. Een alternatieve optie is om een vorm van bekrachtiging te gebruiken, zoals bij gemeentelijke noodverordeningen. De indiener heeft niet voor deze vorm gekozen, omdat het hierbij niet mogelijk is om wijzigingen aan te brengen in de noodzakelijke maatregelen. De andere vormen van parlementaire betrokkenheid, gecontroleerde en voorwaardelijke delegatie en delegatie onder het vereiste van goedkeuring bij wet, zijn ook minder geschikt voor de vaststelling van de noodzakelijke maatregelen. Omdat terroristische dreiging gewoonlijk zo dringend en potentieel zo schadelijk is voor onze vrijheid, en de regering zo snel mogelijk de noodzakelijke maatregelen moet kunnen treffen, is parlementaire betrokkenheid voorafgaand aan de totstandkoming van het koninklijk besluit niet aangewezen. Wel is essentieel dat het parlement vervolgens zo snel mogelijk de volledige regie krijgt om deze noodzakelijke maatregelen bij te stellen, juist omdat er van grondrechtsbepalingen kan worden afgeweken. De indiener beschouwt de persoonlijke vrijheid als het hoogste goed dat de staat kan beschermen, en beperkingen hiervan moeten altijd een ultimatum remedium zijn. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk maatregelen te treffen waarbij kan worden afgeweken van grondrechtsbepalingen. Deze maatregelen kunnen alleen blijven bestaan als na parlementaire controle de sterke overtuiging ontstaat dat de enige mogelijkheid om deze vrijheden te behouden, inhoudt dat van een deel van deze vrijheden wordt afgeweken.

Een andere belangrijke beweegreden voor het indienen van het amendement is het stellen van een aanvankelijke geldingsduur van de maatregelen die getroffen worden in het kader van de terroristische noodtoestand en het introduceren van een periodieke evaluatie. Hierdoor kan het parlement er nog beter op toezien dat de getroffen maatregelen niet langer voortduren dan strikt noodzakelijk. Voor de aanvankelijke duur van vier weken is gekozen om twee redenen. Ten eerste volgt de termijn van vier weken uit de afweging van de noodzaak de Staten-Generaal de nodige tijd te verschaffen om het wetsvoorstel te overwegen en aan te nemen enerzijds, tegen de noodzaak snel te opereren gezien het belang van de democratische legitimatie van de te nemen – ingrijpende – maatregelen anderzijds. Daarnaast is voor de termijn van vier weken gekozen omdat na een aanslag of het bekend worden van een terroristische dreiging, vooral de eerste weken van belang zijn. Deze reden geldt ook voor de termijn van de periodieke evaluatie, die eveneens op vier weken is gesteld. Zoals ook al in het verslag is opgemerkt, wordt de uitbreidingstermijn van de noodtoestand met drie maanden, zoals dit in Frankrijk is geregeld, over het algemeen als te lang beschouwd. Die termijn vindt ook de indiener buitenmatig. In Frankrijk werden immers vooral in de eerste weken na de aanslagen van november 2015 de meest effectieve onderzoeken gedaan, 2000 in november zelf, waarbij 670 administratieve onderzoeken voor 2 december tot een gerechtelijke procedure hebben geleid. De indiener verwacht dat in andere situaties van terroristische dreiging of activiteit vergelijkbare opsporings- en preventieacties kunnen plaatsvinden. Daarom slaat een termijn van vier weken de juiste balans.

Beekman, Vrije Liberale Unie, Amsterdam

**Studentenparlement
2016/2017**

**Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot
verandering in de Grondwet, strekkende tot het nader regelen van de
uitzonderingstoestand om terroristische dreiging of activiteit ongedaan
te maken**

Nr. 19

**AMENDEMENT VAN DE FRACTIE SOCIALISTISCHE PARTIJ
ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM
Ontvangen 7 april 2017**

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

In artikel II, onderdeel A, wordt in artikel 103a, eerste lid, “noodzakelijke maatregelen” vervangen door: strikt vereiste maatregelen.

Toelichting

Dit amendement regelt dat het minimumniveau van grondrechtenbescherming bij toepassing van artikel 103a Grondwet wordt verhoogd. Het causale verband tussen de terroristische bedreiging en de maatregelen die hierop volgen, wordt door de aangepaste formulering versterkt. Hierdoor kan er adequater worden geanticipeerd en gereageerd op lokale terroristische dreigingen of activiteiten, omdat (onnodige) maatregelen in regio's die niet worden bedreigd, zullen worden beperkt. Daarnaast dienen maatregelen directer te worden gerelateerd aan de bron van de terroristische dreiging of activiteit. Hieruit vloeit voort dat de gevolgen van in het kader van artikel 103a Grondwet genomen maatregelen worden beperkt voor burgers die niet gelieerd zijn aan de terroristische dreiging of activiteit.

Voorts wordt meer aansluiting gezocht bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, dat in noodsituaties slechts maatregelen toestaat die strikt zijn vereist (officiële tekst: *strictly required*).

Van Leeuwen, Socialistische Partij Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam

**Studentenparlement
2016/2017**

**Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot
verandering in de Grondwet, strekkende tot het nader regelen van de
uitzonderingstoestand om terroristische dreiging of activiteit ongedaan
te maken**

Nr. 20

**AMENDEMENT VAN DE FRACTIE SOCIALISTISCHE PARTIJ
ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM**
Ontvangen 7 april 2017

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

In artikel II, onderdeel A, vervalt in artikel 103a, tweede lid:, alsmede van artikel 113, eerste en derde lid.

Toelichting

Dit amendement regelt dat de afwijkingsmogelijkheid bij koninklijk besluit van artikel 113 lid 1 en 3 in het wetsvoorstel komt te vervallen. Het voorgestelde grondwetsartikel is een aanvulling op het huidige staatsnoodrecht. In het huidige staatsnoodrecht bestaat de mogelijkheid om bij wet af te wijken van artikel 113 leden 1 en 3 Grondwet. Het is onwenselijk om bij koninklijk besluit van deze artikelleden af te wijken. Om de rechterlijke macht aan banden te leggen is het noodzakelijk dat de extra eisen en waarborgen van een wet in formele zin gelden. De rechtstaat moet zo min mogelijk aangetast worden in een noodtoestand. Zo kunnen de kernwaarden van de Nederlandse samenleving zoveel mogelijk weten te waarborgen.

Van Leeuwen, Socialistische Partij Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam

Nr. 21

AMENDEMENT VAN DE FRACTIE DE GELDERSE GROENEN

Ontvangen 13 april 2014

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

In artikel II, onderdeel A, wordt aan artikel 103a een lid toegevoegd, luidende:

4. De Staten-Generaal doen onverwijld een onderzoek als bedoeld in artikel 70 naar de in het eerste lid bedoelde maatregelen. Dit onderzoek vangt aan binnen een half jaar nadat de noodtoestand als bedoeld in het eerste is lid beëindigd.

Toelichting

Dit amendement regelt dat de Staten-Generaal na beëindiging van een noodtoestand verplicht zijn om een parlementaire enquête te houden. Het onderzoek zal bij voorkeur worden uitgevoerd door een gezamenlijke commissie bestaande uit leden van beide Kamers. Na beëindiging van een noodtoestand is deze commissie verplicht te onderzoeken of de regering de haar op grond van artikel 103a Grondwet toekomende bevoegdheden doelmatig en binnen de grenzen van het recht heeft uitgeoefend. Gezien het ingrijpende karakter van deze bevoegdheden acht de indiener het passend dat het zwaarste middel dat de Staten-Generaal ter beschikking staat om hun controlerende taak ten uitvoer te brengen, wordt gehanteerd. Het opnemen van een verplichte parlementaire enquête in artikel 103a Grondwet vormt een sterk pressiemiddel ter voorkoming van disproportionele uitoefening van bevoegdheden door de regering tijdens een noodtoestand. Het handelen van bewindspersonen zal door dit amendement immers per definitie onderworpen worden aan een onderzoek door de Staten-Generaal. Het is belangrijk dat bewindspersonen de aan hen opgedragen taken bedachtzaam en binnen de grenzen van het recht zullen uitoefenen, waar dit amendement aan bij zal dragen. De parlementaire enquête wordt uitgevoerd overeenkomstig de Wet op de parlementaire enquête 2008.

Jansen, De Gelderse Groenen, Nijmegen

Nr. 22

AMENDEMENT VAN DE FRACTIE BUMA
Ontvangen 13 April 2017

De ondergetekende fractie stelt het volgende amendement voor:

Artikel II, onderdeel A, artikel 103a, eerste lid, komt te luiden:

1. Indien in geval van terroristische dreiging of activiteit de afkondiging van de uitzonderingstoestand als bedoeld in artikel 103 ontoereikend is om deze dreiging of activiteit ongedaan te maken, kunnen bij koninklijk besluit noodzakelijke aanvullende maatregelen worden genomen.

Toelichting

Dit amendement regelt de verhouding tussen artikel 103 en 103a Grondwet. Artikel 103 kent meer waarborgen en een grotere democratische legitimatie daar alles bij wet is geregeld. Daarnaast kan deze uitzonderingstoestand evengoed van toepassing zijn op terroristische activiteiten en dreiging, zoals dat ook thans het geval is. Derhalve verdient het in het kader van de subsidiariteit aanbeveling eerst het minst ingrijpende instrument te overwegen. Ingeval zich een terroristische situatie voordoet waarin de bevoegdheden en afwijkingsmogelijkheden van artikel 103 onvoldoende ruimte bieden om de situatie ongedaan te maken, legitimeert dit juridisch vacuüm de toepassing van artikel 103a. Het afkondigen van een uitzonderingstoestand kan immers alleen wanneer er sprake is van juridische nood.

Meijer, BUMA, Amsterdam

Nr. 23

**AMENDEMENT VAN DE FRACTIE SOCIALISTISCHE PARTIJ
ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM C.S. TER
VERVANGING VAN DAT GEDRUKT ONDER NR. 20¹
Ontvangen 13 april 2017**

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

In artikel II, onderdeel A, vervalt in artikel 103a, tweede lid:, alsmede van artikel 113, eerste en derde lid.

Toelichting

Dit amendement regelt dat de in het voorgestelde artikel 103a, tweede lid, van het wetsvoorstel opgenomen mogelijkheid tot afwijking van artikel 113, vervalt. Artikel 113 vervult een waarborgfunctie waarin de wetgever wordt verboden de berechting van strafbare feiten over te dragen aan andere organen dan de rechterlijke macht. De indieners realiseren zich dat in het huidige artikel 103, tweede lid, van de Grondwet reeds kan worden afgeweken van artikel 113, eerste en derde lid van de Grondwet, door middel van het inzetten van niet tot de rechterlijke macht behorende mobiele rechtbanken. Echter heeft het voorgestelde artikel 103a een verdergaande strekking dan het huidige artikel 103 Grondwet. De werking van artikel 103 Grondwet strekt zich uit tot een reeds in de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden, de Noodwet rechtspleging en de Wet militaire strafrechtspraak vooraf gecreëerde mogelijkheid. Daarbij zijn verschillende waarborgen en procedurele voorschriften opgenomen die garanderen dat ook in een uitzonderingstoestand een goed verloop van de strafprocedure en een onafhankelijke en onpartijdige rechter gewaarborgd zijn. Met de onderhavige grondwetswijziging zijn dergelijke waarborgen, vanwege de onvoorspelbaarheid van terrorisme, niet te garanderen. Onder artikel 103a zal de regering, middels de uitvaardiging van een koninklijk besluit, op een zeer flexibele wijze over kunnen gaan tot het nemen van noodmaatregelen ter bestrijding van terrorisme. Door de invoering van artikel 103a wordt bovendien het nemen van verdergaande maatregelen dan onder het huidige artikel 103 van de Grondwet mogelijk gemaakt, nu er van meer grondrechten zal kunnen worden afgeweken. Gelet op het belang van het behoud en de bescherming van de rechtstaat, achten de indieners het van cruciaal belang dat de rechtstaat zelfs in een noodsituatie niet in gevaar wordt gebracht. Daarom is hierbij het belang van het bestaan van een gedegen en met rechtstatelijke waarborgen omklede berechting groot. De rechtstatelijke procedurele waarborgen, zijn na een jarenlange ontwikkeling op een passende wijze verzekerd. De sinds jaar en dag solide opererende rechterlijke macht dient dan ook, ten aanzien van die gevallen waarin artikel 103a ingeroepen wordt door de regering, toegankelijk en verantwoordelijk te blijven voor de rechterlijke toetsing van de genomen maatregelen onder het voorgestelde artikel 103a Grondwet. Met dit amendement zal zodoende ook beter recht worden gedaan aan de strekking van en de grenzen aan de trias politica.

Van Leeuwen, Socialistische Partij Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam

¹ Vervanging in verband met wijziging van de toelichting en ondertekening

Van Duffelen, Democratisch Verbond Utrecht, Utrecht
De Wijs, Verbonden van Boven, Groningen

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

In artikel II, onderdeel A, wordt aan artikel 103a, tweede lid, na '15,' toegevoegd: eerste en tweede lid,.

Toelichting

Dit amendement regelt dat het wetsvoorstel in overeenstemming wordt gebracht met hetgeen gesteld in de memorie van toelichting. De regering stelt daarin immers dat afwijken van artikel 15 lid 3 en 4 Grondwet niet noodzakelijk is. Dit amendement bevat in dat kader een technische aanpassing.

Van Leeuwen, Socialistische Partij Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

In artikel II, onderdeel A, wordt aan artikel 103a een lid toegevoegd, luidende:

4. Dit artikel is alleen van toepassing op het Europese deel van Nederland.

Toelichting

Dit amendement regelt dat de noodtoestand in de zin van artikel 103a niet van toepassing kan worden verklaard op de BES-eilanden. Dit vanwege een overkill aan vaak onnodige, overhaaste en onsamenhangende wetgeving. Dit leidt ertoe dat de eilanden worden overspoeld, met de nodige uitvoeringsproblemen tot gevolg. Indien dit artikel van toepassing zal zijn op de BES-eilanden, zal dit als te dominant en kolonialistisch worden ervaren en noopt het anderzijds tot een blijvend moeizame zo niet onmogelijke rolinvulling vanuit Nederland.

Lkoundi, Limburgse Vrijheidspartij, Maastricht.

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

Artikel II, onderdeel A, derde lid, komt te luiden:

3. De Staten-Generaal kunnen in verenigde vergadering besluiten tot beëindiging van de rechtsgevolgen van een koninklijk besluit als bedoeld in het eerste lid, indien ten minste 150 leden van het aantal zitting hebbende leden voor de beëindiging hebben gestemd.

Toelichting

Dit amendement regelt twee aspecten. Allereerst benadrukt ondergetekende dat de tekst van het wetsvoorstel niet juist is geformuleerd conform de grondwettelijke terminologie. Door middel van dit amendement is lid 3 van artikel 103a Grondwet in lijn met de grondwettelijke terminologie en strookt deze met artikel 67 lid 1 van de Grondwet.

Tevens regelt dit amendement dat de rechtsgevolgen van een koninklijk besluit als bedoeld in artikel 103a lid 1 slechts kunnen worden beëindigd in verenigde vergadering indien ten minste 150 leden van de Staten-Generaal hiermee instemmen. Dit ongeacht hoeveel leden er op dat moment aanwezig zijn. Het is van essentieel belang dat, indien zich een noodsituatie voordoet zoals bedoeld in het huidige voorstel, de rechtsgevolgen die schijnbaar nodig worden geacht niet zonder meer kunnen worden beëindigd. Ons parlementaire stelsel ligt besloten in artikel 50 van de Grondwet, waarin is opgenomen dat de Staten-Generaal het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigt. Een besluit tot het beëindigen van de rechtsgevolgen in een noodtoestand moet zo breed mogelijk worden gedragen door de volksvertegenwoordigers van de Staten-Generaal. Immers, een besluit tot het beëindigen van de rechtsgevolgen, kan enorme negatieve en onomkeerbare gevolgen hebben voor de veiligheid van het Nederlandse volk.

Lkoundi, Limburgse Vrijheidspartij, Maastricht.

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

I

In artikel II, onderdeel A, eerste lid, wordt na het woord “activiteit” een zinsnede ingevoegd luidende:, of een vermoeden daarvan,.

II

In artikel II, onderdeel A, eerste lid, wordt na het woord “maken” een zinsnede ingevoegd, luidende: of het vermoeden hiervan weg te nemen.

III

In artikel II, onderdeel B, derde lid, wordt na het woord “maken” een zinsnede ingevoegd, luidende: of het vermoeden hiervan weg te nemen.

Toelichting

Dit amendement maakt duidelijk dat niet alleen een noodtoestand kan worden uitgeroepen indien er zich een terroristische dreiging of activiteit voordoet, maar dat tevens een noodtoestand kan worden uitgeroepen indien er een vermoeden bestaat van een terroristische dreiging of activiteit. Zoals de regering in de nota naar aanleiding van het verslag opmerkt is het wenselijk om ook jegens mensen waarvan alleen al wordt vermoed dat ze betrokken zijn bij het voorbereiden van een terroristische aanslag, maatregelen te treffen. Het verschil tussen een vermoeden en een dreiging is flinterdun. Zeer wel voorstelbaar is evenwel dat er een vermoeden bestaat tot het plegen van een aanslag in Nederland, maar zich niet direct een terroristische dreiging voordoet. Om deze eventuele twijfel te doen wegnemen zorgt dit amendement er voor dat indien een noodtoestand nodig is om het Nederlandse volk te beschermen, de regering direct hiertoe kan over gaan. Voor twijfel is in deze situatie geen plaats.

Lkoundi, Limburgse Vrijheidspartij, Maastricht.

De ondergetekende fractie stelt het volgende amendement voor:

I

In artikel II, onderdeel A, wordt in artikel 103a, eerste lid, “koninklijk besluit” vervangen door: algemene maatregel van bestuur.

II

In artikel II, onderdeel A, wordt in artikel 103a, tweede lid, “koninklijk besluit” vervangen door: algemene maatregel van bestuur.

III

In artikel II, onderdeel A, wordt in artikel 103a, derde lid, “koninklijk besluit” vervangen door: algemene maatregel van bestuur.

IV

In artikel II, onderdeel B, wordt in artikel 124, derde lid, “koninklijk besluit” vervangen door: algemene maatregel van bestuur.

Toelichting

De regering geeft in de nota van antwoord aan dat de genoemde koninklijke besluiten in het wetsvoorstel algemene maatregelen van bestuur (AMvB) betreffen, en dus geen ‘klein koninklijk besluit’. Daarmee is het advies van de Raad van State gewaarborgd, omdat een ‘klein koninklijk besluit’ geen advies behoeft. De regering heeft in beginsel echter een vrije keuze om te kiezen tussen een klein koninklijk besluit en een algemene maatregel van bestuur omdat het huidige voorstel slechts ‘koninklijk besluit’ voorschrijft. Zelfs bij algemeen verbindende voorschriften is het slechts een niet bindende intentie dat deze bij AMvB wordt uitgevaardigd. De keuzevrijheid bestaat echter niet als de Grondwet de vorm van de AMvB voorschrijft. Dit amendement codificeert de vorm van de AMvB bij het uitvaardigen van de uitzonderingstoestand om te waarborgen dat het advies van de Raad van State niet kan worden ontweken.

Opgemerkt zou kunnen worden dat het huidige artikel 103 Grondwet wel van een koninklijk

besluit spreekt. De functie van dit koninklijk besluit is echter een andere dan het voorgestelde. Het koninklijk besluit van artikel 103 Grondwet bevat geen regelgeving, in tegenstelling tot het koninklijk besluit van art. 103a Grondwet. Om die reden ligt in artikel 103a Grondwet dus ook een AMvB voor de hand.

Meijer, BUMA, Amsterdam

**Studentenparlement
2016/2017**

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het nader regelen van de uitzonderingstoestand om terroristische dreiging of activiteit ongedaan te maken

Nr. 29

**AMENDEMENT VAN DE FRACTIE DE GELDERSE
GROENEN C.S. TER VERVANGING VAN DAT GEDRUKT
ONDER NR. 8¹**

Ontvangen 19 april 2017

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

In artikel II, onderdeel A, wordt in artikel 103a, derde lid, “De Staten-Generaal kan in verenigde vergadering bij meerderheid van het aantal zitting hebbende leden” vervangen door: De Tweede Kamer kan, zolang de regering het besluit als bedoeld in het eerste lid niet heeft ingetrokken, wanneer zij zulks nodig acht.

Toelichting

Dit amendement regelt dat de Tweede Kamer op ieder gewenst moment het koninklijk besluit als bedoeld in artikel 103a, eerste lid kan beëindigen. Stemming geschiedt conform de regeling ex artikel 67 Grondwet. Het doel van deze wijziging is dat de noodtoestand zonder zware procedurele eisen en op democratisch gelegitimeerde wijze kan worden opgeheven. Met zware procedurele eisen doelt de indiener bijvoorbeeld op de besluitvorming in de Verenigde Vergadering. Zo wordt gegarandeerd dat de volksvertegenwoordiging makkelijker en sneller kan ingrijpen in een onrechtvaardige noodtoestand. De indieners vinden de hantering van het stemvereiste ex artikel 67 Grondwet mede belangrijk om in geval van een terroristische aanslag gericht op de Tweede Kamer de beslissingsmacht van de Tweede Kamer te verzekeren. Deze vorm van parlementaire controle kan te allen tijde plaatsvinden.

Jansen, De Gelderse Groenen, Nijmegen
Van Duffelen, Democratisch Verbond Utrecht, Utrecht
Weekenstroo, Sociaal Verbond Leiden, Leiden

¹ Vervanging in verband met wijziging van de ondertekening.

**Studentenparlement
2016/2017**

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het nader regelen van de uitzonderingstoestand om terroristische dreiging of activiteit ongedaan te maken

Nr. 30

**AMENDEMENT VAN DE FRACTIE BIJBELS UNIVERSITAIR
MAATSCHAPPELIJK APPÈL C.S. TER VERVANGING VAN DAT
GEDRUKT ONDER NR. 22¹**

Ontvangen 24 april 2017

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

Artikel II, onderdeel A, artikel 103a, eerste lid, komt te luiden:

1. Indien in geval van terroristische dreiging of activiteit de afkondiging van de uitzonderingstoestand als bedoeld in artikel 103 ontoereikend is om deze dreiging of activiteit ongedaan te maken, kunnen bij koninklijk besluit noodzakelijke aanvullende maatregelen worden genomen.

Toelichting

Dit amendement regelt de verhouding tussen artikel 103 en 103a van de Grondwet. Artikel 103 kent meer waarborgen en een grotere democratische legitimatie omdat in dit artikel alles bij wet is geregeld. Daarnaast kan deze uitzonderingstoestand evengoed van toepassing zijn op terroristische activiteiten en dreiging, zoals dat ook thans het geval is. In het kader van de subsidiariteit dient eerst het minst ingrijpende instrument overwogen te worden. Ingeval zich een terroristische dreiging of activiteit voordoet waarbij de bevoegdheden en afwijkingsmogelijkheden van artikel 103 onvoldoende ruimte bieden om de situatie ongedaan te maken, legitimeert dit juridisch vacuüm de toepassing van artikel 103a. Het afkondigen van een uitzonderingstoestand kan immers alleen wanneer er sprake is van juridische nood.

Meijer, Bijbels Universitair Maatschappelijk Appèl, Amsterdam
Van Duffelen, Democratisch Verbond Utrecht, Utrecht
Jansen, De Gelderse Groenen, Nijmegen
Beekman, Vrije Liberale Unie, Amsterdam

¹ Vervanging in verband met een wijziging in de Toelichting en ondertekening.

Ontvangen 24 april 2017

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

I

In artikel II, onderdeel A, wordt in artikel 103a, eerste lid, “koninklijk besluit” vervangen door: algemene maatregel van bestuur.

II

In artikel II, onderdeel A, wordt in artikel 103a, tweede lid, “koninklijk besluit” vervangen door: algemene maatregel van bestuur.

III

In artikel II, onderdeel A, wordt in artikel 103a, derde lid, “koninklijk besluit” vervangen door: algemene maatregel van bestuur.

IV

In artikel II, onderdeel B, wordt in artikel 124, derde lid, “koninklijk besluit” vervangen door: algemene maatregel van bestuur.

Toelichting

De regering geeft in de nota van antwoord aan dat de genoemde koninklijke besluiten in het wetsvoorstel algemene maatregelen van bestuur (AMvB) betreffen en dus geen ‘klein koninklijk besluit’. Daarmee is het advies van de Raad van State gewaarborgd, gelet op het gegeven dat een ‘klein koninklijk besluit’ geen advies behoeft. De regering heeft in beginsel een vrije keuze om te kiezen tussen een klein koninklijk besluit en een algemene maatregel van bestuur omdat het huidige voorstel slechts ‘koninklijk besluit’ voorschrijft. Zelfs bij algemeen verbindende voorschriften is het slechts een niet bindende intentie dat deze bij AMvB wordt uitgevaardigd. De keuzevrijheid bestaat echter niet als de Grondwet de vorm van de AMvB voorschrijft. Dit amendement codificeert de vorm van de AMvB bij het uitvaardigen van de uitzonderingstoestand om het advies van de Raad van State te

¹ Vervanging in verband met een wijziging in de toelichting en ondertekening.

waarborgen.

Opgemerkt zou kunnen worden dat het huidige artikel 103 Grondwet wel van een koninklijk besluit spreekt. De functie van dit koninklijk besluit is echter een andere dan het voorgestelde. Het koninklijk besluit van artikel 103 Grondwet bevat geen regelgeving, in tegenstelling tot het koninklijk besluit van artikel 103a Grondwet. Om die reden ligt het in artikel 103a Grondwet voor de hand om expliciet te spreken van een AmvB.

Meijer, Bijbels Universitair Maatschappelijk Appèl, Amsterdam
Van Duffelen, Democratisch Verbond Utrecht, Utrecht
Jansen, De Gelderse Groenen, Nijmegen
Beekman, Vrije Liberale Unie, Amsterdam

Nr. 32

**GEWIJZIGD AMENDEMENT VAN DE FRACTIE DE GELDERSE
GROENEN C.S. TER VERVANGING VAN DAT GEDRUKT
ONDER NR. 21**

Ontvangen 24 april 2017

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

In artikel II, onderdeel A, wordt aan artikel 103a een lid toegevoegd, luidende:

4. De Staten-Generaal doen een onderzoek als bedoeld in artikel 70 naar de uitvoering van het koninklijk besluit uit het eerste lid. Dit onderzoek vangt aan binnen een half jaar nadat het koninklijk besluit als bedoeld in het eerste lid is ingetrokken dan wel de rechtsgevolgen ervan door de Staten-Generaal zijn beëindigd.

Toelichting

Dit amendement regelt dat de Staten-Generaal na beëindiging van een noodtoestand verplicht zijn om een parlementaire enquête te houden. Het onderzoek zal bij voorkeur worden uitgevoerd door een gezamenlijke commissie bestaande uit leden van beide Kamers. Na beëindiging van een noodtoestand is deze commissie verplicht te onderzoeken of de regering de haar op grond van artikel 103a Grondwet toekomende bevoegdheden doelmatig en binnen de grenzen van het recht heeft uitgeoefend. Gezien het ingrijpende karakter van deze bevoegdheden achten de indieners het passend dat het zwaarste middel dat de Staten-Generaal ter beschikking staat om hun controlerende taak ten uitvoer te brengen, wordt gehanteerd. Het opnemen van een verplichte parlementaire enquête in artikel 103a Grondwet vormt een sterk pressiemiddel ter voorkoming van disproportionele uitoefening van bevoegdheden door de regering tijdens een noodtoestand. Het handelen van bewindspersonen zal door dit amendement immers per definitie onderworpen worden aan een onderzoek door de Staten-Generaal. Het is belangrijk dat bewindspersonen de aan hen opgedragen taken bedachtzaam en binnen de grenzen van het recht zullen uitoefenen, waar dit amendement aan bij zal dragen. De parlementaire enquête wordt uitgevoerd overeenkomstig de Wet op de parlementaire enquête 2008.

Jansen, De Gelderse Groenen, Nijmegen
Van Duffelen, Democratisch Verbond Utrecht, Utrecht
Beekman, Vrije Liberale Unie, Amsterdam
Meijer, BUMA, Amsterdam

Nr. 33

**AMENDEMENT VAN DE FRACTIE DE GELDERSE GROENEN
C.S.**

Ontvangen 24 april 2017

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

In artikel II, onderdeel A wordt aan artikel 103a een lid toegevoegd, luidende:

4. De regering verstrekt de Staten-Generaal elke twee weken, of zoveel eerder als noodzakelijk is voor de Staten-Generaal om haar grondwettelijke taken uit te voeren, inlichtingen over de inzet van de in het eerste lid bedoelde maatregelen.

Toelichting

Dit amendement regelt dat de Staten-Generaal zo goed mogelijk toezicht kunnen houden op de maatregelen genomen gedurende de noodtoestand. Er ontstaat door dit amendement een actieve inlichtingenplicht die zal bestaan naast de algemene (passieve) inlichtingenplicht van artikel 68 Grondwet. Deze actieve inlichtingenplicht houdt in dat de regering regelmatig uit eigen beweging inlichtingen dient te verstrekken. Dit is van belang gelet op de toezichthoudende taak van de Staten-Generaal. Met het oog op eventuele beëindiging van rechtsgevolgen van het koninklijk besluit moeten de Staten-Generaal zo uitgebreid en vaak mogelijk worden geïnformeerd. De passieve inlichtingenplicht voldoet hierbij niet, aangezien deze plicht de ministers onvoldoende dwingt om op eigen initiatief naar buiten te treden met informatie. Kamerleden kunnen immers geen vragen stellen over informatie die hen niet bekend is. Vanzelfsprekend zal de passieve inlichtingenplicht op de achtergrond een aanvullende rol blijven spelen. De actieve inlichtingenplicht zal zorgen dat noodmaatregelen veelvuldig onderwerp van discussie zullen vormen, hetgeen van essentieel belang is voor de effectieve bescherming van de grondrechten van de burger. Overigens is het mogelijk dat zeer gevoelige inlichtingen slechts worden verstrekt aan een speciaal op te richten commissie, welke zal bestaan uit de fractievoorzitters van de Eerste en de Tweede Kamer. Het streven is echter dat de gehele Staten-Generaal worden geïnformeerd.

Jansen, De Gelderse Groenen, Nijmegen
Van Duffelen, Democratisch Verbond Utrecht, Utrecht
Beekman, Vrije Liberale Unie, Amsterdam
Meijer, BUMA, Amsterdam

Nr. 34

**AMENDEMENT VAN DE FRACTIE DE GELDERSE GROENEN
C.S.**

Ontvangen 24 april 2017

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

In artikel II, onderdeel A, vervalt in artikel 103a, derde lid: “bij meerderheid van het aantal zitting hebbende leden”.

Toelichting

Dit amendement regelt dat de Staten-Generaal in Verenigde Vergadering bij gewone meerderheid kunnen besluiten tot beëindiging van de rechtsgevolgen van een koninklijk besluit als bedoeld in het eerste lid. Indieners zien geen reden om af te wijken van de systematiek van artikel 103, derde lid, Grondwet. Op deze manier wordt gegarandeerd dat de volksvertegenwoordiging makkelijk en snel kan ingrijpen in een noodtoestand die gezien de omstandigheden niet noodzakelijk is. De indieners vinden schrapping van dit verzwaarde stemvereiste mede belangrijk om in geval van een terroristische aanslag gericht op een of beide Kamers de beslissingsmacht van de Staten-Generaal te verzekeren.

Jansen, De Gelderse Groenen, Nijmegen
Van Duffelen, Democratisch Verbond Utrecht, Utrecht
Beekman, Vrije Liberale Unie, Amsterdam
Meijer, BUMA, Amsterdam

**Studentenparlement
2016/2017**

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het nader regelen van de uitzonderingstoestand om terroristische dreiging of activiteit ongedaan te maken

Nr. 35

**AMENDEMENT VAN DE FRACTIES SOCIAAL
VERBOND LEIDEN EN SOCIALISTISCHE PARTIJ
ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM TER
VERVANGING VAN DAT GEDRUKT ONDER NR. 17¹
Ontvangen 24 april 2017**

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

In artikel II, onderdeel A, artikel 103a, tweede lid, vervalt: 10, .

Toelichting

Dit amendement regelt dat het grondrecht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer niet verder ingeperkt kan worden op grond van het voorgestelde artikel 103a, tweede lid Grondwet. Het recht op privacy is een essentieel grondrecht in onze democratische rechtsstaat.

Uit de praktijk - met name met het oog op de gebeurtenissen in Frankrijk - is gebleken dat het inperken van dit recht directe en zeer ingrijpende gevolgen voor onschuldige burgers oplevert. Er moet terughoudend omgegaan worden met het inperken van grondrechten en deze groep burgers moet zoveel mogelijk beschermd worden tegen alle schadelijke effecten van terrorisme. De huidige maatregelen die buiten het noodrecht bestaan zijn effectief genoeg om alle bestaande problemen aan te pakken. Er bestaan al voldoende bevoegdheden, waardoor het maken van zo'n grote inbreuk in de persoonlijke levenssfeer te ingrijpend en overbodig is.

Weekenstroo, Sociaal Verbond Leiden, Leiden

Van Leeuwen, Socialistische Partij Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam

¹ Vervanging in verband met wijziging in de ondertekening.

Nr. 36

**GEWIJZIGD AMENDEMENT VAN DE FRACTIE SOCIAAL
VERBOND LEIDEN TER VERVANGING VAN DAT GEDRUKT
ONDER NR. 13**

Ontvangen 24 april 2017

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

In artikel II, onderdeel A, artikel 103a, komt het derde lid te luiden:

3. De Staten-Generaal kunnen in verenigde vergadering besluiten tot beëindiging van de rechtsgevolgen van een koninklijk besluit als bedoeld in het eerste lid. De Staten-Generaal komen in ieder geval binnen een week en daarna iedere vier weken na inwerkingtreding van het koninklijk besluit bijeen om te stemmen over de beëindiging van de rechtsgevolgen van een koninklijk besluit als bedoeld in het eerste lid.

Toelichting

Dit amendement regelt dat er een periodieke parlementaire controle plaatsvindt op het koninklijk besluit zoals bedoeld in artikel 103a, eerste lid, Grondwet. Zo wordt de democratische legitimiteit van de maatregelen die genomen zijn om de terroristische dreiging en activiteit ongedaan te maken, gewaarborgd. De indiener acht het redelijk om in eerste instantie een termijn van een week te hanteren, aangezien de maatregelen reageren op een acute dreiging.

Weekenstroo, Sociaal Verbond Leiden

**Studentenparlement
2016/2017**

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het nader regelen van de uitzonderingstoestand om terroristische dreiging of activiteit ongedaan te maken

Nr. 37

**GEWIJZIGD AMENDEMENT VAN DE FRACTIE SOCIAAL
VERBOND LEIDEN TER VERVANGING VAN DAT GEDRUKT
ONDER NR. 14**

Ontvangen 24 april 2017

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

In artikel II, onderdeel A, artikel 103a, komt het derde lid te luiden:

3. De Tweede Kamer kan besluiten tot beëindiging van de rechtsgevolgen van een koninklijk besluit als bedoeld in het eerste lid. De Tweede Kamer komt in ieder geval binnen een week en daarna iedere vier weken na inwerkingtreding van het koninklijk besluit bijeen om te stemmen over de beëindiging van de rechtsgevolgen van een koninklijk besluit als bedoeld in het eerste lid.

Toelichting

Dit amendement regelt dat er een periodieke parlementaire controle plaatsvindt op het koninklijk besluit zoals bedoeld in artikel 103a, eerste lid, Grondwet. Zo wordt de democratische legitimiteit van de maatregelen die genomen zijn om de terroristische dreiging en activiteit ongedaan te maken, gewaarborgd. De indiener acht het redelijk om in eerste instantie een termijn van een week te hanteren, aangezien de maatregelen reageren op een acute dreiging.

Weekestroo, Sociaal Verbond Leiden

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

In artikel II, onderdeel A, vervalt in artikel 103a, tweede lid: 15,.

Toelichting

Dit amendement regelt dat de in het voorgestelde artikel 103a, tweede lid, opgenomen mogelijkheid tot afwijking van artikel 15 van de Grondwet vervalt. Voor de indieners bestaat er geen grotere vrijheid, dan de vrijheid om zelf te kunnen bepalen waar men gaat en staat. Artikel 15 van de Grondwet beschermt de burger tegen willekeurige vrijheidsontneming en garandeert de mogelijkheid van de burger om zich tot de rechter te wenden voor een rechtmatigheidsoordeel. De indieners van dit amendement vinden opname van de mogelijkheid tot afwijking van artikel 15 van de Grondwet in het voorgestelde artikel 103a van de Grondwet onwenselijk, aangezien dit een te grote inbreuk vormt op de vrijheid van de burger. Indien de burger wordt beperkt in zijn fysieke vrijheid, vormt dit ook een beperking voor de burger om zijn andere grondrechten uit te oefenen op de wijze die hem voor ogen staat. De overheid dient slechts de bevoegdheden te krijgen die strikt noodzakelijk zijn om de vrijheid van de burger te kunnen garanderen. Naast onwenselijk is het ook onnodig om afwijking van artikel 15 van de Grondwet op te nemen in het voorgestelde artikel 103a van de Grondwet. Het bestaande wettelijke kader biedt voldoende mogelijkheden om verdachten van terroristische misdrijven de vrijheid te ontnemen. Indieners verwijzen hiervoor naar Titel IV van het Wetboek van Strafvordering.

Beekman, Vrije Liberale Unie, Amsterdam
Van Duffelen, Democratisch Verbond Utrecht, Utrecht
Jansen, De Gelderse Groenen, Nijmegen
Meijer, BUMA, Amsterdam
Weekenstroo, Sociaal Verbond Leiden, Leiden

**Studentenparlement
2016/2017**

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het nader regelen van de uitzonderingstoestand om terroristische dreiging of activiteit ongedaan te maken

Nr. 39

**AMENDEMENT VAN DE FRACTIE BIJBELS UNIVERSITAIR
MAATSCHAPPELIJK APPÈL TER VERVANGING VAN DAT
GEDRUKT ONDER NR. 10¹
Ontvangen 24 april 2017**

De ondergetekende fractie stelt het volgende amendement voor:

In artikel II, onderdeel A, wordt in artikel 103a, derde lid, “kan” vervangen door: kunnen.

Toelichting

Dit amendement regelt de reparatie van een grammaticale fout. De term Staten-Generaal betreft een meervoudsvorm die derhalve met de juiste persoonsvorm dient samen te gaan. Enkele fracties betogen dat ook de enkelvoudsvorm gebezigd kan worden. Van Dale schrijft echter de meervoudsvorm voor.² Bovendien wordt in de gehele grondwet de meervoudsvorm gebezigd. Deze wijziging is zodoende in lijn met de taalkundige systematiek in de Grondwet.

Meijer, Bijbels Universitair Maatschappelijk Appèl, Amsterdam

¹ Vervanging in verband met wijziging in de toelichting.

² Geraadpleegd op 24 april 2017 via: <http://www.vandale.nl/opzoeken?pattern=staten-generaal&lang=nn>

**Studentenparlement
2016/2017**

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het nader regelen van de uitzonderingstoestand om terroristische dreiging of activiteit ongedaan te maken

Nr. 40

**AMENDEMENT VAN DE FRACTIE SOCIALISTISCHE PARTIJ
ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM**
Ontvangen 24 april 2017

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

I

Artikel II, onderdeel A, artikel 103a, eerste lid, komt te luiden:

1. De wet bepaalt in geval van een door de wet als zodanig aan te wijzen terroristische dreiging of activiteit welke noodzakelijke maatregelen bij koninklijk besluit kunnen worden afgekondigd om deze dreiging of activiteit ongedaan te maken, zij regelt de gevolgen.

II

In artikel II, onderdeel A, artikel 103a, tweede lid, wordt “Bij koninklijk besluit als bedoeld in het eerste lid” vervangen door: Daarbij.

Toelichting

Dit amendement regelt dat de toepassing van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden op het nieuwe artikel 103a wordt verankerd. Dit heeft flexibiliteit en democratische controle tot gevolg. De Coördinatiewet uitzonderingstoestanden kan immers op een veel snellere en efficiëntere manier worden gewijzigd dan de Grondwet. Zij kan daarom eerder meegaan met tijdgebonden veranderingen.

De indiener staat tevens voor ogen om de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden op een later moment te wijzigen, in de zin, dat zij aansluit bij het bepaalde in het voorgestelde artikel 103a Grondwet en tevens garandeert dat aansluiting wordt gezocht bij de bestaande dreigingsniveaus die door de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid kunnen worden afgekondigd op basis van het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland. Deze dreigingsniveaus kunnen door het DTN met het oog op nieuwe ontwikkelingen worden aangepast. Dit maakt de mogelijke inzet van de maatregelen flexibel en toekomstbestendig. Door artikel 103a slechts toepasbaar te verklaren bij het hoogste dreigingsniveau, 5, wordt wettelijk vastgelegd dat zij slechts kan worden ingeroepen zodra van de hoogst mogelijke dreiging sprake is. Op dit moment is dat niveau omschreven als ‘kritiek: een terroristische aanslag in Nederland is op handen’. Vanwege de verzwaarde procedure die een grondwetswijziging met zich meebrengt, neemt de indiener de voorziene wijziging in de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden nog niet mee in dit amendement, maar zal zij deze aanwenden tijdens de tweede lezing.

Van Leeuwen, Socialistische Partij Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam

Nr. 41

**AMENDEMENT VAN DE FRACTIES SOCIALISTISCHE PARTIJ
ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM EN SOCIAAL
VERBOND LEIDEN**
Ontvangen 24 april 2017

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

Artikel II, onderdeel B, vervalt.

Toelichting

Dit amendement regelt dat het voorgestelde artikel 124, derde lid, komt te vervallen. Samenwerking tussen en met decentrale overheden in het kader van terrorismebestrijding is van groot belang. De waarde van de *local presence* van gemeenten moet niet worden onderschat. De decentrale autonome sfeer van gemeenten en provincies dient te worden beschermd tegen te gemakkelijk en te drastisch ingrijpen door de centrale overheid.

Het voorgestelde artikel 103a, tweede lid, voorziet net als artikel 103, tweede lid, Grondwet in de mogelijkheid om af te wijken van de grondwetsbepalingen inzake de bevoegdheden van de besturen van provincies, gemeenten en waterschappen. Er is geen gerechtvaardigde behoefte die een ruimere mogelijkheid tot afwijking van de bevoegdheden van decentrale overheden verlangt. De in de huidige (nood)wetgeving bestaande mogelijkheden tot centralisering van de bevoegdheden van decentrale overheden bieden voldoende mogelijkheden om – wanneer er noodzaak bestaat voor sturing door de centrale overheid - adequaat op te kunnen treden tegen terroristische dreigingen of activiteiten.

Van Leeuwen, Socialistische Partij Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam
Weekenstroo, Sociaal Verbond Leiden, Leiden

Nr. 42

**AMENDEMENT VAN DE FRACTIE SOCIALISTISCHE PARTIJ
ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM C.S. TER
VERVANGING VAN DAT GEDRUKT ONDER NR. 23¹
Ontvangen 24 april 2017**

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

In artikel II, onderdeel A, vervalt in artikel 103a, tweede lid:, alsmede van artikel 113, eerste en derde lid.

Toelichting

Dit amendement regelt dat de in het voorgestelde artikel 103a, tweede lid, van het wetsvoorstel opgenomen mogelijkheid tot afwijking van artikel 113, vervalt. Artikel 113 vervult een waarborgfunctie waarin de wetgever wordt verboden de berechting van strafbare feiten over te dragen aan andere organen dan de rechterlijke macht. De indieners realiseren zich dat in het huidige artikel 103, tweede lid, van de Grondwet reeds kan worden afgeweken van artikel 113, eerste en derde lid van de Grondwet, door middel van het inzetten van niet tot de rechterlijke macht behorende mobiele rechtbanken. Echter heeft het voorgestelde artikel 103a een verdergaande strekking dan het huidige artikel 103 Grondwet. De werking van artikel 103 Grondwet strekt zich uit tot een reeds in de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden, de Noodwet rechtspleging en de Wet militaire strafrechtspraak vooraf gecreëerde mogelijkheid. Daarbij zijn verschillende waarborgen en procedurele voorschriften opgenomen die garanderen dat ook in een uitzonderingstoestand een goed verloop van de strafprocedure en een onafhankelijke en onpartijdige rechter gewaarborgd zijn. Met de onderhavige grondwetswijziging zijn dergelijke waarborgen, vanwege de onvoorspelbaarheid van terrorisme, niet te garanderen. Onder artikel 103a zal de regering, middels de uitvaardiging van een koninklijk besluit, op een zeer flexibele wijze over kunnen gaan tot het nemen van noodmaatregelen ter bestrijding van terrorisme. Door de invoering van artikel 103a wordt bovendien het nemen van verdergaande maatregelen dan onder het huidige artikel 103 van de Grondwet mogelijk gemaakt, nu er van meer grondrechten zal kunnen worden afgeweken. Gelet op het belang van het behoud en de bescherming van de rechtstaat, achten de indieners het van cruciaal belang dat de rechtstaat zelfs in een noodsituatie niet in gevaar wordt gebracht. Daarom is hierbij het belang van het bestaan van een gedegen en met rechtstatelijke waarborgen omklede berechting groot. De rechtsstatelijke procedurele waarborgen, zijn na een jarenlange ontwikkeling op een passende wijze verzekerd. De sinds jaar en dag solide opererende rechterlijke macht dient dan ook, ten aanzien van die gevallen waarin artikel 103a ingeroepen wordt door de regering, toegankelijk en verantwoordelijk te blijven voor de rechterlijke toetsing van de genomen maatregelen onder het voorgestelde artikel 103a Grondwet. Met dit amendement zal zodoende ook beter recht worden gedaan aan de strekking van en de grenzen aan de trias politica.

Van Leeuwen, Socialistische Partij Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam

¹ Vervanging in verband met wijziging van de ondertekening

Van Duffelen, Democratisch Verbond Utrecht, Utrecht
De Wijs, Verbonden van Boven, Groningen
Weekenstroo, Sociaal Verbond Leiden, Leiden
Jansen, De Gelderse Groenen, Nijmegen

Studentenparlement 2016/2017	Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het nader regelen van de uitzonderingstoestand om terroristische dreiging of activiteit ongedaan te maken
Nr. 43	AMENDEMENT VAN DE FRACTIE VRIJE LIBERALE UNIE C.S.
	Ontvangen 24 april 2017
De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:	

In artikel II, onderdeel A, wordt aan artikel 103a een lid toegevoegd, luidende:

4. Na de plaatsing in het Staatsblad van een krachtens het eerste lid vastgesteld koninklijk besluit wordt zo spoedig mogelijk een voorstel van wet tot regeling van het betrokken onderwerp bij de Staten-Generaal ingediend. Het tweede lid is van overeenkomstige toepassing op het voorstel van wet. Indien het voorstel van wet wordt ingetrokken of niet binnen vier weken tot wet is verheven, wordt het koninklijk besluit onverwijld ingetrokken. Wordt het voorstel tot wet verheven, dan wordt het koninklijk besluit ingetrokken op het tijdstip van inwerkingtreding van die wet.

Toelichting

Indieners beogen met dit amendement de parlementaire betrokkenheid te vergroten bij het vaststellen van de maatregelen die getroffen worden in het kader van de speciale noodtoestand van voorgesteld artikel 103a van de Grondwet. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan de breed gedragen kritiek op het gebrek aan parlementaire betrokkenheid en het ontbreken van een geldingstermijn van de noodtoestand. Het met dit amendement voorgestelde vierde lid introduceert een grondslag voor tijdelijke delegatie.

Met tijdelijke delegatie wordt de positie van het parlement bij het gebruik van het voorgestelde artikel 103a van de Grondwet stevig verankerd. Het voorziet de genomen maatregelen daarmee van een sterkere democratische legitimatie. Door dit amendement krijgt het parlement de mogelijkheid de maatregelen te wijzigen, te schrappen en om andere maatregelen voor te stellen. Tijdelijke delegatie is aantrekkelijker dan bekrachtiging van het koninklijk besluit, aangezien bij bekrachtiging de mogelijkheid ontbreekt om wijzigingen aan te brengen in de noodzakelijke maatregelen. De indieners van dit amendement achten het van essentieel belang dat het parlement na plaatsing van het koninklijk besluit in het Staatsblad, de volledige regie krijgt om, waar nodig, de maatregelen bij te stellen. Dit is van belang vanwege de mogelijkheid tot afwijking van de genoemde bepalingen van de Grondwet. De door de regering noodzakelijk geachte maatregelen mogen alleen van kracht blijven als in het parlement de sterke overtuiging bestaat dat beperking van een deel van deze vrijheden noodzakelijk is om de vrijheid van burgers te beschermen.

Naast de vergroting van de parlementaire betrokkenheid, beoogt dit amendement een aanvankelijke geldingsduur van de maatregelen die getroffen worden in het kader van de terroristische noodtoestand te stellen. De keuze voor een duur van vier weken is ingegeven op grond van twee redenen. Deze termijn biedt de Staten-Generaal de nodige tijd om het wetsvoorstel te behandelen en is daarnaast kort genoeg om de ingrijpende maatregelen snel van democratische legitimatie te voorzien. Daarbij merken indieners op dat de eerste weken waarin de maatregelen gelden van groot belang zijn voor het ongedaan maken van een terroristische dreiging. In Frankrijk werden immers in de eerste weken na de aanslagen van november 2015 de meest effectieve doorzoeken gedaan. 670 van de 2000 doorzoeken hebben tot een gerechtelijke procedure geleid. De verwachting is dat bij een terroristische dreiging of activiteit in ons land, vergelijkbare opsporings- en preventieacties kunnen plaatsvinden, waarbij met name in de eerste weken waarin de noodtoestand van kracht is snel en slagvaardig opgetreden moet kunnen worden. Daarom biedt een termijn van vier weken waarin het koninklijk besluit aanvankelijk van kracht is de benodigde

flexibiliteit en snelheid die in de eerste weken nodig zijn om de terroristische dreiging of activiteit te doen afnemen en waarborgt deze termijn daarnaast dat de maatregelen binnen aanzienlijke tijd middels parlementaire betrokkenheid van aanvullende waarborgen worden voorzien

Beekman, Vrije Liberale Unie, Amsterdam

Meijer, BUMA, Amsterdam

Jansen, De Gelderse Groenen, Nijmegen

Van Duffelen, Democratisch Verbond Utrecht, Utrecht

Nr. 44

**AMENDEMENT VAN DE FRACTIE DEMOCRATISCH VERBOND
UTRECHT C.S.**

Ontvangen 24 april 2017

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

In artikel II, onderdeel B wordt aan artikel 103a een lid toegevoegd, luidende:

4. De maatregelen zoals bedoeld in dit artikel gelden niet langer dan vijftien weken na bekendmaking van het koninklijk besluit. Ten hoogste tweemaal kan de Staten-Generaal in verenigde vergadering bij tenminste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen besluiten deze termijn met vijftien weken te verlengen.

Toelichting

Dit amendement bewerkstelligt dat een actieve parlementaire betrokkenheid en controle sterker wordt verankerd bij het langer voortduren van de noodzakelijke maatregelen binnen het voorgestelde artikel 103a van de Grondwet. Het is immers van groot belang dat er een breed draagvlak is en blijft onder de volksvertegenwoordiging. Het is aan de Staten-Generaal om actief te besluiten tot deze verlenging en daarmee aan de regering om hen van de blijvende noodzaak van de noodmaatregelen te overtuigen. Tevens regelt het amendement dat de noodzakelijke maatregelen niet langer dan drie maal vijftien weken na de bekendmaking van het koninklijk besluit gelding kunnen hebben. De maximale termijn voor het inzetten van de noodmaatregelen komt daarmee neer op vijfenveertig weken. Zo voorkomt het amendement dat de noodmaatregelen oneindig kunnen voortduren, waarmee aan het tijdelijke karakter van de noodtoestand gestalte wordt gegeven.

De indieners zijn op de hoogte van het ingediende amendement van de Vrije Liberale Unie c.s. (stuk nr. 43) welke regelt dat het koninklijk besluit binnen vier weken na afkondiging moet worden verheven naar een wet. Het onderhavige amendement blijft van kracht, ongeacht of uiteindelijk voor deze procedure wordt gekozen. Het amendement dient dan ook zo te worden gelezen dat indien het genoemde amendement van de Vrije Liberale Unie c.s. wordt aangenomen en de omzetting naar een formele wet dient plaats te vinden binnen vier weken, deze omzetting binnen de eerste vier weken van de voorgestelde eerste termijn van vijftien weken plaatsvindt. Na afloop van de eerste termijn, of eventueel verlengde termijnen, worden de maatregelen beëindigd. Indien geen omzetting naar wet dient plaats te vinden, gelden de door de indieners voorgestelde termijnen onverminderd. Het koninklijk besluit dient in dat geval na afloop van de termijn te worden ingetrokken.

Van Duffelen, Democratisch Verbond Utrecht, Utrecht
Jansen, De Gelderse Groenen, Nijmegen
Meijer, BUMA, Amsterdam
Beekman, Vrije Liberale Unie, Amsterdam

**Studentenparlement
2016/2017**

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het nader regelen van de uitzonderingstoestand om terroristische dreiging of activiteit ongedaan te maken

Nr.

VOORSTEL VAN WET

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering van de Grondwet, strekkende tot het nader regelen van de uitzonderingstoestand om terroristische dreiging of activiteit ongedaan te maken;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

Er bestaat grond het hierna in artikel II omschreven voorstel tot verandering van de Grondwet in overweging te nemen.

ARTIKEL II

De Grondwet wordt als volgt gewijzigd:

A

Na artikel 103 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 103a

1. Indien in geval van terroristische dreiging of activiteit de afkondiging van de uitzonderingstoestand als bedoeld in artikel 103 ontoereikend is om deze dreiging of activiteit ongedaan te maken, kunnen bij algemene maatregel van bestuur noodzakelijke aanvullende maatregelen worden genomen.

2. Bij algemene maatregel van bestuur als bedoeld in het eerste lid kan worden afgeweken van de grondwetsbepalingen inzake de bevoegdheden van de besturen van provincies, gemeenten, de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en waterschappen, van de grondrechten geregeld in de artikelen 6, 7, 8, 9, 10, 12, tweede en derde lid, 13en 23, tweede, vijfde en zesde lid.

3. De Staten-Generaal kan in verenigde vergadering besluiten tot beëindiging van de rechtsgevolgen van een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in het eerste lid.

4. Na de plaatsing in het Staatsblad van een krachtens het eerste lid vastgesteld koninklijk besluit wordt zo spoedig mogelijk een voorstel van wet tot regeling van het betrokken onderwerp bij de Staten-Generaal ingediend. Het tweede lid is van overeenkomstige toepassing op het voorstel van wet. Indien het voorstel van wet wordt ingetrokken of niet binnen vier weken tot wet is verheven, wordt het koninklijk besluit onverwijld ingetrokken. Wordt het voorstel tot wet verheven, dan wordt het koninklijk besluit ingetrokken op het tijdstip van inwerkingtreding van die wet.

5. De wet, bedoeld in het vierde lid, vervalt van rechtswege twaalf weken na inwerkingtreding. Ten hoogste tweemaal kunnen de Staten-Generaal in verenigde vergadering bij tenminste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen besluiten deze termijn met twaalf weken te verlengen.

6. De regering verstrekt de Staten-Generaal elke twee weken, of zoveel eerder als noodzakelijk is voor de Staten-Generaal om haar grondwettelijke taken uit te voeren, inlichtingen over de inzet van de in het eerste lid bedoelde maatregelen.

7. De Staten-Generaal doen een onderzoek als bedoeld in artikel 70 naar de uitvoering van het koninklijk besluit uit het eerste lid. Dit onderzoek vangt aan binnen een half jaar nadat het koninklijk besluit als bedoeld in het eerste lid is ingetrokken dan wel de rechtsgevolgen ervan door de Staten-Generaal zijn beëindigd.

B

Aan artikel 124 wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. Bij algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 103a, eerste lid, kan van de burgemeester onderscheidenlijk de commissaris van de Koning en van de gezaghebber op de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba medewerking worden verlangd terzake van de uitoefening van hun toekomstige bevoegdheden die noodzakelijk zijn om een terroristische dreiging of activiteit ongedaan te maken.

ARTIKEL III

1. Indien het bij koninklijke boodschap van 23 maart 2017 ingediende voorstel van wet, strekkende tot het opnemen van een constitutionele basis voor Caribische openbare lichamen en het regelen van een kiescollege voor de Eerste Kamer (Kamerstukken II 2016/17, 34 702, nr. 2) tot wet is of wordt verheven en die wet eerder in werking is getreden of treedt dan deze wet, wordt artikel II van deze wet als volgt gewijzigd:

a. In onderdeel A wordt in artikel 103a, tweede lid, “, de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba” vervangen door: , openbare lichamen als bedoeld in artikel 132a.

b. In onderdeel B vervalt in artikel 124, derde lid: en van de gezaghebber op de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

2. Indien het bij koninklijke boodschap van 23 maart 2017 ingediende voorstel van wet, strekkende tot het opnemen van een constitutionele basis voor Caribische openbare lichamen en het regelen van een kiescollege voor de Eerste Kamer (Kamerstukken II 2016/17, 34 702, nr. 2) tot wet is of wordt verheven, en later in werking is getreden of treedt dan,

respectievelijk op dezelfde datum in werking treedt als deze wet, wordt artikel II van die wet als volgt gewijzigd:

a. Na onderdeel C wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:

Ca

In artikel 103a, tweede lid, wordt “de besturen van provincies, gemeenten, de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en waterschappen” vervangen door: de besturen van provincies, gemeenten, openbare lichamen als bedoeld in artikel 132a en waterschappen.

b. Na onderdeel D wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:

Da

In artikel 124, derde lid, vervalt: en van de gezaghebber op de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

De Minister van Veiligheid en Justitie,

De Minister van Defensie,