

VERSLAG NJCM-SEMINAR 21 MAART 2019

Noodtoestand in Nederland: over de mensenrechtelijke implicaties van een noodtoestand in Nederland

Marlies A. Loenen & Abdullahi Abdulrahman Abdalla *

Samenvatting | Op 21 maart 2019 organiseerde de werkgroep Internationaal Strafrecht van het NJCM een seminar getiteld 'Noodtoestand in Nederland'. De aanslagen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten, de aanslagen van 13 november 2015 in Parijs en de mislukte coup poging op 15 juli 2016 in Turkije staan in onze geheugens gegrift. Kort na deze gebeurtenissen werd door de regeringen van deze landen de noodtoestand afgekondigd met ingrijpende beperkingen van mensenrechten als gevolg. Dit is echter zelden voor de beoogde 'noodperiode'. Zo duurt de noodtoestand na '9/11' in de VS nog steeds voort. Hoewel het aantal terreuraanslagen in Europa sinds eind 2017 sterk is verminderd, is de dreiging van terreuraanslagen in Nederland 'nog steeds reëel', aldus de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid.¹ Met de mogelijke terugkeer van IS-strijders laait de discussie over de risico's van aanslagen in Nederland weer op. De Franse en Turkse voorbeelden, samen met de huidige dreigingsniveaus geven te denken over de toepassing en gevolgen van een eventuele noodtoestand in Nederland. Want, hoe werkt een noodtoestand in de praktijk? Wat voegt het toe aan reeds geldende anti-terrorisewetgeving? En, hoe beschermen we mensenrechten ten tijde van een noodtoestand? Om deze en andere vragen te beantwoorden heeft het NJCM deskundigen uitgenodigd voor een seminar. De gespreksleider van het seminar was mr. dr. Quirine Eijkman, ondervoorzitter onderzoek en advies College voor de Rechten van de Mens en lector Toegang tot het Recht bij het Kenniscentrum Sociale Innovatie (KSI) van de Hogeschool Utrecht. De eerste spreker was mr. dr. Jan-Peter Loof, ondervoorzitter front-office en oordelen van het College voor de Rechten van de Mens en universitair docent constitutioneel recht en mensenrechten aan Universiteit Leiden. De tweede spreker was Marijn Kruk, historicus, politiek filosoof en freelancejournalist voor onder meer De Correspondent en De Groene Amsterdammer.

1 Noodtoestanden, mensenrechten en de toetsing door het EHRM

Jan-Peter Loof zette uiteen dat er noodtoestanden zijn in vele soorten en maten. Hij wees in dat verband op de noodtoestand in de VS na 9/11. Niet elke noodtoestand levert een aantasting van mensenrechten op. In de meeste Europese rechtsstelsels geldt dat de noodtoestand een meer dan normale aantasting vormt van mensenrechten. Loof wees erop dat de Belgische Grondwet de noodtoestand verbiedt; de opschorting van grondrechten is niet toegelaten.

Vervolgens stond Loof stil bij de kenmerken van noodregimes. Hij wees op de inzet van militairen voor de ordehandhaving. Extra ordehandavingsbevoegdheden en opsporingsbevoegdheden worden toegekend voor de politie en het leger. Een andere mogelijkheid is de toepassing

■ Mr. M.A. Loenen is advocaat bij Hoogendam Advocaten en lid van de werkgroep Internationaal Strafrecht en mr. A.A. Abdalla is vicevoorzitter van de werkgroep Internationaal Strafrecht van het NJCM.

1 Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 49, Februari 2019.

van internering of detentie zonder voorgeleiding aan een rechter of zonder strafvervolgning. Normale rechterlijke procedures bij de berechting van terrorismeverdachten worden aangepast. Daarnaast worden de mogelijkheden tot detentie vaak verruimd, gaat men over tot uitzetting van vreemdelingen die als gevaar worden beschouwd en kunnen organisaties verboden worden. In Nederland kan bij Koninklijk Besluit de noodtoestand worden uitgeroepen. Dat kan alleen ter handhaving van de uit- of inwendige veiligheid. Dit is vastgelegd in artikel 103 van de Grondwet. De Coördinatiewet uitzonderingstoestanden regelt de gevolgen van de uitzonderingstoestand. Tijdens de uitzonderingstoestand kan worden afgeweken van bepaalde grondwettelijke rechten. In Nederland is het zo geregeld dat de Staten-Generaal moet beslissen over het voortduren van de uitzonderingstoestand. Loof legde uit dat onze Grondwet geen strakke eisen stelt aan de maatregelen die mogen worden genomen.

Loof besprak vervolgens hoe de noodtoestand in het EVRM is vastgelegd. Het EVRM gaat in artikel 15 uit van het bedreigingscriterium. Dat betekent dat in tijden van oorlog of in geval van enig andere algemene noodtoestand die het bestaan van het land bedreigt, iedere Hoge Verdragsluitende Partij maatregelen kan nemen die afwijken van zijn verplichtingen volgens het EVRM. Dit voor zover de ernst van de situatie deze maatregelen strikt vereist en op voorwaarde dat deze niet in strijd zijn met andere verplichtingen die voortvloeien uit het internationaal recht. Loof wees erop dat artikel 15 EVRM vergt dat melding wordt gedaan aan de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa. De gedachte hierachter is dat de andere verdragsstaten op de hoogte worden gesteld dat een staat bepaalde artikelen uit het verdrag tijdelijk opschort, zodat de staat die deze vergaande maatregelen neemt, weet dat de andere verdragsstaten meekijken. Er is voor de verdragsstaten veel vrijheid om te beoordelen of de noodtoestand gerechtvaardigd is. Loof wees erop dat de 'normale toestand' de regel is, en dat de noodtoestand een uitzondering vormt. Hij wierp de vraag op of dit nog geldt in het 'post 9/11-tijdperk', waarbij sprake lijkt van een continue (terroristische) dreiging. Loof ging vervolgens in op hoe het EHRM de noodtoestand toetst. Het betreft een soepele toetsing, er is sprake van een *wide margin of appreciation*. Loof legde uit dat het lijkt alsof er 'Europese supervisie' is door het EHRM maar dat die feitelijk weinig voorstelt. Het EHRM accepteert eigenlijk altijd de aanwezigheid van een noodtoestand. De genomen maatregelen worden achteraf wel redelijk strikt getoetst aan de proportionaliteitseis. Loof legde uit dat dit ook logisch is omdat het heel moeilijk is als EHRM om een situatie van noodtoestand te toetsen. Op proportionaliteit toetsen, dat kan het EHRM wel. Loof runde af met de opmerking dat de rechtspraak omtrent de noodtoestand nu pas op gang komt: het recht holt achter de feiten aan.

2 Normalisering en potentiële misbruik van een noodtoestand in Frankrijk en Turkije

Marijn Kruk bouwde voort op de presentatie van Loof door in te gaan op zijn ervaringen over de noodtoestanden in Frankrijk en Turkije, waar hij als correspondent verslag van heeft gedaan. Marijn Kruk begon met een situatieschets van de hectische momenten direct na de aanslagen van 13 november 2015 in Parijs. Kruk legde uit dat de noodtoestand in de nasleep van de aanslagen als noodzakelijk werd gezien door de politiek. De publieke opinie in Frankrijk, in de naschokken van de aanslagen, was in eerste instantie positief hierover. In die onzekere tijden, stelde Kruk, kreeg het verlangen naar publieke veiligheid de voorkeur boven mogelijke inperkingen van persoonlijke vrijheden. Echter, naarmate meer tijd verstreek, werden er meer vragen

gesteld over de uiteindelijke houdbaarheid van de noodtoestand, die steeds met drie maanden werd verlengd. Voor Kruk was dit vreemd gezien de aard en het karakter van een noodtoestand. De term noodtoestand, benadrukte Kruk, impliceert een crisis, een situatie die in principe van beperkte duur en toepassing zou moeten zijn en die na verloop van tijd zou moeten worden opgevolgd door een ander stelsel.

Kruk lichtte verder toe dat in de nasleep van de aanslagen het probleem niet zozeer een gebrek aan bevoegdheden van de veiligheidsdiensten was, maar eerder een gebrek aan samenwerking tussen de veiligheidsdiensten in Frankrijk. Een ander probleem volgens Kruk was het gebruik van het label *Fiche S*. *Fiche S* – vertaald als Kaart S – is een label van de Franse database voor verdachte en gezochte personen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (*ficher des personnes recherchées*) voor individuen die beschouwd worden als gevaar voor de nationale veiligheid. Kruk stelde dat er begin 2019 naar schatting 30.000 mensen in Frankrijk gelabeld waren als *Fiche S*. Kruk legde uit dat de discussies hierover niet nieuw waren maar al eerder werden gevoerd in 2012. De aanleiding hiervoor waren toendertijd de aanslagen in Toulouse door Mohammed Merah. Vóór het plegen van die aanslagen had Merah al een *Fiche S*-label gekregen vanwege zijn reizen naar Afghanistan en Pakistan. Hetzelfde probleem deed zich ook voor met de aanslagen van november 2015, waarbij enkele daders eveneens een *Fiche S*-label hadden. Kruk stelde dat hierdoor dezelfde discussie naar boven kwam over het surveilleren en detineren van de gemarkeerde individuen. Hierbij, vervolgde Kruk, kwam het Front National (sinds juni 2018 bekend als het Rassemblement National) met het voorstel om alle individuen met een *Fiche S*-label te detineren vanwege hun potentiële veiligheidsrisico voor de staat. Eijkman haakte hierop aan door te wijzen op de praktische overwegingen van databases en surveillances. Eijkman lichtte toe dat zulke markeringen en dergelijke lijsten niet statisch maar juist onderhevig zijn aan verandering. Dit omdat zulke lijsten continu gemonitord en geüpdatet worden vanwege de beperkte capaciteiten voor surveillance. Hierdoor worden echter sommige verdachten, zoals Mohammed B. in Nederland, achteraf onterecht van de lijst gehaald.¹

Uiteindelijk werd de noodtoestand in oktober 2017, na bijna twee jaar, beëindigd door president Macron. Kruk verklaarde dat de beëindiging van de noodtoestand tamelijke geruisloos was maar, tegelijkertijd, samen ging met het aannemen van een nieuwe antiterrorismewet, waarin de tijdelijke mogelijkheden en bevoegdheden die van toepassing waren tijdens de noodtoestand nu definitief werden verankerd.² Loof haakte hierop aan en legde uit dat het veel voorkomend is dat na de beëindiging van een noodtoestand, de bevoegdheden van een noodtoestand worden overgenomen in een nieuwe wet, zodat het uiteindelijk onderdeel wordt van het normale rechtstelsel van dat land. Als voorbeeld noemde Loof de verruiming van de mogelijkheden voor huiszoeken in Frankrijk: waar er vóór de wijziging door een verouderde wet eerst geen huiszoeken vóór zonsopgang konden worden gehouden, is dit dankzij de wijzigingen nu 24 uur per dag mogelijk. De ervaringen van Kruk met noodtoestanden zouden uiteindelijk niet beperkt blijven tot Frankrijk. Begin januari 2016 verhuisde Kruk naar Turkije voor een nieuw correspondentenschap, waar hij een half jaar later in een vergelijkbare situatie terecht zou komen.

Op 15 juli 2016 vond de mislukte staatsgreep plaats in Turkije, waarna op 20 juli 2016 de noodtoestand werd aangekondigd, die uiteindelijk heeft geduurd tot 19 juli 2018. Kruk legde uit dat de noodtoestand destijds plaatsvond in een samenleving die al onder druk stond als

1 *Het Parool*, 'AIVD heeft Mohammed B. onderschat', 18 maart 2008.

2 *NRC-Handelsblad*, 'Noodtoestand in Frankrijk officieel voorbij', 31 oktober 2017.

gevolg van politieke strubbelingen, het oploeiend conflict met de PKK en door de naburige Syrische burgeroorlog. De noodtoestand in Turkije, beaamde Kruk, werd gebruikt als een middel van de regering tegen politieke tegenstanders. Als gevolg van de noodtoestand zijn rond de 77.000 mensen gevangen gezet – waaronder journalisten en politici – en 130.000 ambtenaren en 4000 rechters en officieren ontslagen, met daarnaast enkele TV-zenders en kranten die door de regering werden afgesloten. De Turkse acties tijdens de noodtoestand zijn volgens Kruk een voorbeeld van hoe een noodtoestand gebruikt kan worden als politiek instrument. Kruk zag hierbij ook overeenkomsten met de Franse toepassing van de noodtoestand voor politieke gelegenheden. Kruk lichtte toe dat vanwege de noodtoestand in Frankrijk enkele politieke demonstraties werden verboden en bepaalde demonstranten huisarrest kregen opgelegd onder het mom van de noodtoestand en de beperkte capaciteiten van de politie als gevolg hiervan. Kruk concludeerde en gaf aan dat de voorbeelden in Frankrijk en Turkije tekenend zijn en aangeven hoe een noodtoestand uiteindelijk de grenzen van een rechtstaat en grondwet kan testen en onder druk kan zetten.

3 Stellingen en discussies

Het laatste deel van het seminar bestond uit een debat dat werd gevoerd aan de hand van een aantal stellingen. Eén van de stellingen luidde: *De uitvoeringsmaatregelen die worden genomen in het kader van de noodtoestand raken vooral minderheden*. Eijkman gaf aan dat deze stelling wetenschappelijk gezien moeilijk hard te maken is, maar dat dit wel een ongewenst neveneffect is en dat de maatregelen daarmee hun doel voorbij kunnen schieten. Eijkman wees in dit verband op een rapportage van Amnesty International waarin aandacht wordt besteed aan het risico dat dergelijke maatregelen leiden tot misbruik en discriminatie.³

Tussen de presentaties door werden er ook vragen gesteld aan de sprekers. Deze vragen zagen, onder andere, op de rol van het Franse Constitutioneel Hof ten tijde van de noodtoestand en de rol van het Turkse leger in de opbouw en bescherming van de Turkse staat. Andere aspecten die aan de orde kwamen, waren de wenselijkheid en rol van een toetsingsmechanisme op Europees niveau om te toetsen of een noodtoestand al dan niet gerechtvaardigd zou kunnen zijn alsmede de bevoegdheid van de rechter om de bevoegdheden die gebruikt werden tijdens de noodtoestand te kunnen toetsen.

3 Amnesty International, *Upturned Lives: The Disproportionate Impact of France's State of Emergency*, 4 februari 2016.