

EEN VERSLAG VAN HET SEMINAR 'DE GRONDRECHTENPARADOX BIJ BESTRIJDING VAN TERRORISME EN RADICALISERING'

Auke Dijkstra *

Samenvatting | Op 20 april 2018 vond een seminar plaats aan de Vrije Universiteit Amsterdam, getiteld 'De grondrechtenparadox bij de bestrijding van terrorisme en radicalisering'. Dit is het verslag van het seminar.

Trefwoorden | Terrorismebestrijding, grondrechten, paradox

Navigator van Wolters Kluwer | NTM-NJCM Bull. 2018/39

1 Inleiding

'Heb ik niet het recht om uit menselijk oogpunt vergeten te worden? Om niet bang te zijn dat de staat me ieder moment iets aan kan doen? Om ook toekomstplannen te maken, zonder bang te zijn dat het land waar ik geboren ben en leef, ieder moment die plannen in duigen kan laten vallen?' Met deze wanhopige uitspraak van een cliënt zet advocaat mr. J.A. Nijland het thema van het seminar 'De grondrechtenparadox bij de bestrijding van terrorisme en radicalisering' op scherp. De spanning tussen de verantwoordelijkheid van de overheid om terrorisme en radicalisering te voorkomen enerzijds en de bescherming van grondrechten anderzijds is voelbaar. Het seminar vond op 20 april 2018 plaats aan de Vrije Universiteit te Amsterdam.¹ Onder voorzitterschap van prof. mr. A.E. (Jon) Schilder,² gingen de deelnemers in gesprek aan de hand van bijdragen van mr. dr. P.B.C.D.F. (Paul) van Sasse van IJsselt,³ mr. J.A. (Jo-Anne) Nijland,⁴ mr. A.G. (Amin) Abed Ali,⁵ mr. dr. A.E. (Mandy) van Rooij⁶ en dr. S.I. (Saskia) Welschen,⁷ dr. A.J. (Adriaan) Overbeeke,⁸ ir. R. (Rasit) Bal,⁹ en mr. dr. T. (Teunis) van Kooten.¹⁰

■ Mr. drs. A. (Auke) Dijkstra is jurist bij Watermill en promovendus kerkrecht bij de Theologische Universiteit Kampen.

1 Het seminar werd georganiseerd door het onderzoeksprogramma 'Grondrechten, regulering en de verantwoordelijke overheid' van de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Vrije Universiteit Amsterdam.

2 Prof. mr. A.E. (Jon) Schilder is hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

3 Mr. dr. P.B.C.D.F. (Paul) van Sasse van IJsselt is hoofd cluster grondrechten bij de Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en raadsheer-plaatsvervanger bij het Gerechtshof Amsterdam.

4 Mr. J.A. (Jo-Anne) Nijland is advocaat bij Prakken d'Oliveira Human Rights Lawyers.

5 Mr. A.G. (Amin) Abed Ali is docent staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

6 Mr. dr. A.E. (Mandy) van Rooij is wetgevingsjurist bij de directie Constitutionele Zaken en Wetgeving van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en onderzoeker aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

7 Dr. S.I. (Saskia) Welschen is zelfstandig onderzoeker.

8 Dr. A.J. (Adriaan) Overbeeke is universitair docent staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam en onderzoeker aan de Universiteit Antwerpen.

9 Ir. R. (Rasit) Bal is voorzitter van het Contactorgaan Moslim en Overheid.

10 Mr. dr. T. (Teunis) van Kooten is advocaat bij Van Kooten Advocaten.

2 Realisering van grondrechten

Hoe kan de overheid optimaal recht doen aan de rechtsplicht tot de realisering van grondrechten en anderzijds de rechtsplicht om te waken voor ieders veiligheid en vrijheid? Van Sasse van IJsselt signaleert aan de hand van verschillende voorbeelden dat de druk op de grondrechten steeds verder toeneemt door de cumulatie van maatregelen, het vervroegen van het aangrijpingspunt van overheidsinterventie en de toenemende inzet van het bestuursrecht. Opvallend daarbij is dat ook radicaal gedachtegoed steeds meer in het interventieterrein van de overheid als uitvoerende macht terechtkomt.

Van Sasse van IJsselt sluit zijn bijdrage af met twee opmerkingen. Ten eerste vergt de realisering van grondrechten niet alleen dat de overheid haar positieve verplichtingen voortvloeiend uit negatieve vrijheidsrechten nakomt, maar ook haar positieve verplichtingen die voortvloeien uit de sociale grondrechten. Dat verdient meer aandacht in het kader van het (preventief) tegengaan van terreur en radicalisering; gebrek aan voldoende werk en goede leefomstandigheden kunnen immers mede bijdragen aan een voedingsbodem voor radicalisering. Als tweede, positieve punt noemt hij de toenemende aandacht voor de tijdelijkheid van antiterreurwetten (horizonbepalingen) en evaluatiebepalingen.

3 Een cliëntperspectief op de paspoortmaatregel

Nijland gaat aan de hand van een waargebeurde casus in op de paspoortmaatregel. Cliënt John is in 2010 in België aangehouden voor deelname aan een terroristische groep. In 2012 is hij daarvan vrijgesproken. In hoger beroep volgt tweemaal een veroordeling, maar die wordt beide keren door de cassatierechter herroepen. John is vrijgelaten, maar niet helemaal vrij. De gemeente verklaart zijn paspoort vervallen, wegens het gevaar van uitreizen naar Syrië. Nijland schetst hoe haar cliënt grote moeite heeft om aan informatie te komen, vooral van de kant van de NCTV. De gemeente voert geen inhoudelijke beoordeling uit, dus procederen tegen de gemeente heeft geen zin. Een procedure tegen de NCTV is eveneens kansloos, omdat een vermelding in het register paspoortsignaleringen geen besluit is in de zin van de Awb. John start daarom een civiel kort geding tegen de staat. De impact van de maatregel op John is in de inleiding van dit verslag reeds genoemd. In 2017 wordt de signalering uiteindelijk opgeheven vanwege tijdsverloop en krijgt John zijn paspoort terug.

Nijland trekt vier lessen uit deze casus. Ten eerste moet goed worden nagedacht over de verhouding tussen de verschillende instanties, met name over de rol van de NCTV. Het tweede punt is de oproep tot functionele informatiedeling. De overheid moet soms gesloten zijn. Die geslotenheid moet echter wel functioneel zijn. Ketenpartners moeten goed samenwerken en willekeur voorkomen. Functionele informatiedeling is essentieel voor een vlot verloop van de procedure en een gevoel van rechtvaardigheid. De derde les is dat beperking van informatiedeling een averechts effect heeft. Het leidt alleen tot meer uitsluiting en stigmatisering. De vierde opmerking is een persoonlijke noot van de spreker. Nijland wijst erop dat de overheid in dergelijke toevoegingszaken slechts een zeer beperkt aantal uren vergoedt.

Tijdens de discussie passeren verschillende mogelijkheden om de rol van de NCTV te veranderen de revue. Van het opheffen van de NCTV via het instellen van een speciaal aanspreekpunt tot het verlenen van bestuursrechtelijke bevoegdheden aan de NCTV.

4 Rechtsbescherming bij de intrekking van het Nederlanderschap van jihadisten

Abed Ali behandelt de rechtsbescherming bij de intrekking van het Nederlanderschap van uitgereisde jihadisten. Artikel 14, vierde lid, Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN) bevat de grondslag voor het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid. Dit is mogelijk bij personen van tenminste 16 jaar met een dubbele nationaliteit die zich buiten het Koninkrijk bevinden en zich hebben aangesloten bij een terroristische organisatie die een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid. Tegelijkertijd met het intrekkingbesluit wordt de betrokkene ongewenst verklaard, zodat hij of zij niet terug kan keren naar het Koninkrijk.¹¹ Om een rechterlijke toetsing en een eerlijk proces te garanderen, heeft de wetgever in hoofdstuk 7a RWN bijzondere voorzieningen getroffen. Daarvan zijn de belangrijkste: het ambtshalve beroep, opdracht tot integrale toetsing door de rechter en toevoeging van een raadsman. De vraag is echter of deze waarborgen voldoen aan de eisen van het EHRM.

In een zaak waar het ging om de intrekking van de Britse nationaliteit van een uitgereisde jihadist, heeft het EHRM bepaald dat een willekeurige intrekking van nationaliteit in strijd kan zijn met artikel 8 EVRM.¹² Daarbij is met name van belang of de betrokkene het recht had om tegen de intrekking in beroep te gaan bij een rechterlijke instantie die de nodige procedurele waarborgen biedt. In casu achtte het Hof de intrekking van de nationaliteit niet willekeurig, omdat de betrokkene daartegen in beroep kon gaan in een procedure die voldoet aan de eisen van artikel 8 EVRM. De belangrijkste waarborgen in de Britse procedure waren: de toewijzing van een raadsman en een speciale advocaat (deze behartigt de belangen van de betrokkene bij de beoordeling van niet-openbare bewijsstukken) en de openbaarmaking van de kern van de beschuldigingen tegen de betrokkene. Tot slot overweegt het Hof, dat artikel 8 EVRM in het geding kan komen wanneer vaststaat dat de betrokkene niet in staat is geweest om vanuit het buitenland bewijs te leveren of zijn raadsman te instrueren.

Hoe verhoudt de Nederlandse praktijk zich tot deze uitspraak? Positief is de verankering van het ambtshalve beroep bij een rechterlijke instantie en de toevoeging van een raadsman. Het belangrijkste knelpunt is de regeling voor het gebruik van geheime stukken op grond van artikel 8:29 Awb. In de Nederlandse procedure ontbreken namelijk 'speciale' advocaten die kennis kunnen nemen van geheime bewijsstukken. Bovendien hoeft de kern van de beschuldigingen niet bekend gemaakt te worden aan de betrokkene of diens raadsman. Verder kan artikel 8 EVRM in het geding komen als de betrokkene niet in staat is om vanuit het buitenland bewijs te leveren en instructies te geven aan zijn raadsman, bijvoorbeeld omdat hij gevangen is genomen door buitenlandse autoriteiten. Binnenkort zal hopelijk blijken hoe de Nederlandse rechter met deze knelpunten omgaat.¹³

11 *Kamerstukken II* 2015/16, 34356, 3, p. 3.

12 EHRM 7 februari 2017, 42387/13, *JV* 2017/186, m.nt. G.R. de Groot (*K2/Verenigd Koninkrijk*).

13 Naar verwachting zal Rechtbank Den Haag op 26 juni 2018, na het ter perse gaan van dit stuk, uitspraak doen in een zaak tegen twee jihadisten.

5 De grondrechtenimpact van de persoonsgerichte aanpak radicalisering

Mag de politie zonder expliciete bevoegdheid wekelijks aanbellen, flyers uitdelen in de buurt en regelmatig door de straat rijden bij iemand die mogelijk radicaliseert maar niet noodzakelijk verdachte is in een strafrechtelijk onderzoek? Deze vraag over persoonsgericht verstoren is één van de vragen die Van Rooij en Welschen in hun bijdrage over de persoonsgerichte aanpak radicalisering aan de orde stellen. Zij vertellen over de resultaten van een verkennend onderzoek naar de integrale en bestuursrechtelijke aanpak van terrorismebestrijding dat zij in opdracht van Amnesty International hebben verricht.

Het doel van de persoonsgerichte aanpak (PGA) is om gezamenlijk te werken aan effectieve maatregelen tegen radicalisering. Hierbij zijn instanties als de sociale dienst en zorginstellingen betrokken. In het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme wordt beschreven dat de persoonsgerichte aanpak bestaat uit een combinatie van interventies, zoals bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties en maatregelen die speciaal gericht zijn op het voorkomen van uitreis naar IS-gebied en de voorbereiding van terroristische aanslagen en daarnaast de inzet van 'neutrale' wetgeving, zoals de Wet aanpak woonoverlast en kinderschermingsmaatregelen.¹⁴ Een groot deel van de persoonsgerichte aanpak bestaat uit informele, zorggerelateerde interventies, zoals het onderhouden van contact met burgers over wie de verschillende instanties signalen hebben dat zij mogelijk uitreizen of in een proces van radicalisering zijn geraakt. In de integrale aanpak kunnen overigens ook positieve maatregelen betrokken worden, zoals het zorgen voor een woning in een betere wijk, waardoor men verder verwijderd wordt van risico's van radicalisering.

Bij de persoonsgerichte aanpak radicalisering spelen grondrechten als het recht op privacy, het recht op persoonlijke levenssfeer en het recht op effectieve rechtsbescherming een rol. Vooral bij de informele maatregelen bestaat mogelijk een probleem. Professionals geven aan dat het contact vrijwillig is, terwijl betrokkenen dat niet zo ervaren. Zij geven aan dat de huisbezoeken van wijkagenten en het stelselmatig zoeken naar contact soms zeer ingrijpend zijn en als verstorend ervaren worden. Ook bestaat er voor de PGA als zodanig geen expliciete wettelijke basis en de beoordelingskaders die gebruikt worden om een burger op te nemen in de PGA zijn niet openbaar. Ook lijken professionals onzeker over het moment van afschaling, gezien de grote gevolgen van dreigende aanslagen. Het risico van het ontbreken van heldere beoordelingskaders voor afschaling is dat betrokkenen langer dan nodig in het kader van de PGA onderwerp van overheidsbemoediging blijven, om maar het zekere voor het onzekere te nemen. Betrokkenen hebben zelf ook wel het gevoel dat ze nooit meer van de verscherpte aandacht van de overheid afkomen. Naast juridische vragen, kunnen allerlei andere vragen bij dit overheidsoptreden worden gesteld. Van Rooij en Welschen vragen bijvoorbeeld aandacht voor de mogelijke stigmatiserende impact van de maatregelen en voor de vraag of een ingrijpende preventieve aanpak niet juist het proces van radicalisering versterkt.

14 Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme*, Den Haag 2014, gepubliceerd op rijksoverheid.nl.

6 De (buitenland-)financiering van geloofsgemeenschappen en overheidsbeleid

Aan de hand van voorbeelden van verschillende landen toont Overbeeke aan dat er veel te doen is over buitenlandse invloed op religie-uitoefening. Voor de Nederlandse situatie noemt hij een kamerbrief uit 2016 waarin de regering stelt dat buitenlandse financiering van geloofsgemeenschappen in principe niet onwenselijk of illegaal is en dat het beperken van deze financiering het gelijkheidsbeginsel en de vrijheid van godsdienst aantast.¹⁵ Vervolgens behandelt hij de door de Tweede Kamer aangenomen motie-Buma, ook uit 2016, die stelt dat buitenlandse financiering op gespannen voet staat met het beginsel van de scheiding van kerk en staat.¹⁶ In een nieuwe kamerbrief bevestigt het kabinet het eerdere standpunt, maar stelt ook dat buitenlandfinanciering niet misbruikt mag worden om de vrijheden van anderen te beperken. De brief bevat een beleidsvoornemen om wetgeving voor te bereiden om ongewenste buitenlandse financiering in te perken.¹⁷ Het regeerakkoord uit oktober 2017 bevat eveneens een passage die stelt dat ongewenste buitenlandse financiering moet worden voorkomen. Dit beleid past bij het steeds grotere gewicht dat toegekend wordt aan een 'recht op veiligheid'.

Overbeeke geeft aan dat er op dit terrein geen jurisprudentie van het EHRM beschikbaar is. Wel kan uit jurisprudentie over overheidssteun aan geloofsgemeenschappen worden afgeleid dat de overheid daarbij, wil de godsdienstvrijheid niet in het gedrang komen, moet voldoen aan maatstaven als neutraliteit en onpartijdigheid.¹⁸ Daarnaast moet worden aangenomen dat een geloofsgemeenschap recht op zelffinanciering toekomt. Als een steunonthoudende overheidsmaatregel, die neerkomt op het belemmeren van de financiering van een groep, ertoe leidt dat een geloofsgemeenschap niet langer kan functioneren, zal dit sneller leiden tot een schending van artikel 9 EVRM.¹⁹

Overbeeke besluit met twee evaluerende opmerkingen. Ten eerste noemt hij dat de formulering in het regeerakkoord ruimte biedt voor een grondrechtconforme regeling. Als tweede punt noemt hij dat het volstrekt nieuw is dat de scheiding van kerk en staat ook de scheiding van kerk en andere staten mee zou brengen.

7 Ongewenste buitenlandse financiering van moskeeorganisaties in Nederland

'Het is ons niet gelukt om onze achterban in bescherming te nemen tegen de "kwaadwillende" Nederlandse regering', dat stelt Bal tijdens zijn bijdrage over de ongewenste buitenlandse financiering van moskeeorganisaties. Volgens hem gaat het om een klein aantal incidenten. Die incidenten gebruiken het kabinet, het parlement en de media om alle moskeeën aan te pakken en ze weg te zetten als 'duistere en verdachte' organisaties. Het Contactorgaan Moslim en Overheid zou samen met andere organisaties een convenant opstellen over de financiering van de geloofsgemeenschappen om de samenleving duidelijkheid te verschaffen over de voorwaarden

15 *Kamerstukken II 2015/16*, 29614, 52.

16 *Kamerstukken II 2015/16*, 32824, 155.

17 *Kamerstukken II 2016/17*, 29615, 56.

18 Zie bijv. EHRM 2 december 2014, 32093/10 (*Cumhuriyetçi Eğitim Ve Kültür Merkezi Vakfı/Turkije*) (overheidssteun elektriciteitsgebruik – schending art. 9 jo. 14 EVRM).

19 Zie bijv. EHRM 30 juni 2011, 8916/05, *EHRC 2011/128*, m.nt. L.C. Groen (*Association Les Témoins de Jéhovah/Frankrijk*) (fiscaliteit – schending art. 9 EVRM).

voor het toelaten van financiering. De toenmalige minister Asscher stond positief tegenover het idee van het opstellen van een dergelijk convenant. Het convenant is er uiteindelijk niet gekomen. Bal stelt dat dit komt door een te grote inmenging van de overheid, bijvoorbeeld ten aanzien van de vraag welke landen en welke bedragen opgenomen zouden moeten worden.

Bal maakt vooral bezwaar tegen de wijze waarop de discussies worden gevoerd. 'Wij moslims worden geframed als gevaar voor de rechtsorde en de ministers en minister-president als helden. Vervolgens wil men centrale beginselen van onze rechtsorde, inclusief artikel 1 Grondwet, opheffen of herzien waardoor vrijheden verdwijnen of onder druk komen te staan. De staat neigt er naar om zich in te mengen met religieuze gemeenschappen. Wie is er nu aan het ontwrichten, polariseren? Wie geeft er voedingsbodem voor radicalisering en uitreizen?'

8 Verbieden van kerkgenootschappen – acceptabel en bruikbaar instrument?

Van Kooten gaat in op de mogelijkheid van het verbieden van kerkgenootschappen. Artikel 2:20 BW regelt de mogelijkheid om een rechtspersoon te ontbinden indien de werkzaamheid van deze rechtspersoon in strijd is met de openbare orde. Als een rechtspersoon is opgenomen op de EU-terrorisielijst volgt een verbodenverklaring van rechtswege. Kan dit artikel worden toegepast op kerkgenootschappen? Uit het Wetsvoorstel Azmani blijkt de opvatting dat dit nu nog niet kan.²⁰ De Raad van State stelt in reactie hierop dat dit al wel kan.²¹ Als het kerkelijk statuut in strijd komt met de openbare orde is het niet meer geldig en kan artikel 2:20 BW rechtstreeks worden toegepast, stelt de Raad van State.

Het uitgangspunt van de wetgever is dat wetbepalingen alleen kunnen worden toegepast als ze verenigbaar zijn met het kerkelijk statuut en de onderlinge verhoudingen. De wil van het kerkgenootschap is dus bepalend. Bij ontbinding kan je ervan uitgaan dat dit tegen de wil van het kerkgenootschap is. Van Kooten stelt zich daarom op het standpunt dat voor ontbinding van een kerkgenootschap een formeel-wettelijke grondslag nodig is. Hij noemt ter onderbouwing een recent arrest van de Hoge Raad, waaruit blijkt dat kerkgenootschappen wel kunnen kiezen voor de toepassing van een artikel uit boek 2 BW, maar dat de wil van het kerkgenootschap leidend is.²² Het is niet in strijd met het internationale recht om een kerkgenootschap te verbieden, maar de wet moet daar wel voor worden aangepast. Van Kooten noemt het voorstel om een expliciete grondslag in het leven te roepen symboolwetgeving: het verbieden van geloofsgemeenschappen komt vrijwel nooit voor en als er discussie is, gaat die over islamitische geloofsgemeenschappen, die de rechtsvorm kerkgenootschap nauwelijks gebruiken. Ook pleit hij voor een terughoudende toetsing door de rechter met het oog op de organisatievrijheid van geloofsgemeenschappen.

20 *Kamerstukken II 2015/16, 34465, 2.*

21 *Kamerstukken II 2016/17, 34365, 4.*

22 HR 21 april 2017, ECLI:NL:HR:2017:771.

9 Conclusie

‘Terroristen zijn erg moeilijk te pakken, dan heeft de overheid ook wel eens de neiging om door te schieten in harde maatregelen.’ Deze woorden uit de inleiding van voorzitter prof. mr. A.E. Schilder blijken een treffende samenvatting van verschillende bijdragen tijdens het seminar. Dit seminar was een waardevolle toer langs de horizon van de grondrechtenparadox die bestaat uit de spanning tussen enerzijds de verantwoordelijkheid van de overheid om gewelddadige radicalisering en terroristische aanslagen te voorkomen en de bescherming van andere grondrechten anderzijds. Het is duidelijk dat deze paradox niet zomaar even opgelost kan worden. Aandacht voor de problemen – en mogelijke oplossingen – die de sprekers van dit seminar signaleren, kan echter een belangrijke bijdrage leveren aan de zoektocht naar een vruchtbare balans tussen de verschillende grondrechten die een rol spelen bij de bestrijding van terrorisme en radicalisering.