

Kritiek op persoonsgerichte aanpak onjuist

'Het persoonsgericht verstoren van potentiële terrorismeverdachten in opdracht van de burgemeester is in strijd met de wet', zo stelde Jan Brouwer, hoogleraar algemene rechtswetenschap onlangs in zijn oratie aan de Rijksuniversiteit Groningen. De Groningse hoogleraar staatsrecht Douwe Jan Elzinga heeft in de Binnenlands Bestuur van 23 juni jongstleden hieraan een artikel gewijd. In de redevoering stelt Brouwer zelfs dat het persoonsgericht verstoren een wettelijke grondslag ontbeert. Dit is echter zeker niet het geval. Daarnaast behoeft het door Brouwer geschetste beeld van het daadwerkelijk verstoren enige nuancering. De schets die Brouwer geeft van het optreden zoals dit plaatsvindt in het kader van de persoonsgerichte aanpak is een karikatuur van de werkelijkheid. Uit de nationale jurisprudentie die er is over verstoringsacties, is geenszins gebleken dat het verstoren de vormen aanneemt die Brouwer schetst. Bij de persoonsgerichte aanpak worden in de directe omgeving van een persoon instrumenten ingezet die in feite gelijk zijn aan maatregelen ten behoeve van de openbare orde- en surveillancetaak. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan acties als het brengen van een huisbezoek (door wijkagent); het uitnodigen op het politiebureau; het benaderen van contacten uit de omgeving van de persoon (familie, werk of school), het bezoeken van ontmoetingsplaatsen (beluizen, cafés) en het verspreiden van 'Meld Misdaad Anoniem'-kaartjes in de woonomgeving. Hierbij is in de praktijk altijd nadrukkelijk aandacht voor de juiste maatvoering om ongerechtvaardigde inbreuken op grondrechten te voorkomen. Met name de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit worden daarbij nadrukkelijk in acht genomen. Men dient zich te realiseren dat niet wordt besloten tot verstoringsacties in geval van slechts zeer vage aanwijzingen. Het gaat om personen tegen wie sterke aanwijzingen zijn, maar (nog) onvoldoende bewijs om te komen tot een strafrechtelijke vervolging of veroordeling. Daarbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan personen die zijn vrijgesproken van voorbereiding van een terroristisch misdrijf, omdat de rechter wel een intentie aanwezig achtte, maar de voorbereidingshandelingen nog niet ver genoeg gevorderd waren - of te onprofessioneel van aard - om een strafbaar feit op te leveren. Van de overheid kan en mag niet worden verwacht dat die in dergelijke situaties stil blijft zitten en maar afwacht wat er zal gebeuren.

Rol burgemeester

Het gezag over verstoringsacties die door de politie worden uitgevoerd, ligt bij de burgemeester van de plaats waar de betreffende persoon zijn feitelijke verblijfplaats heeft. De toe te passen maatregelen worden besproken in de driehoek. Het gezag verschuift naar de officier van justitie als sprake is van politieoptreden in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, waaronder begrepen de daadwerkelijke voorkoming van strafbare feiten. Brouwer zet in zijn betoog vraagtekens bij deze bevoegdheid van de burgemeester; hij voert aan dat openbare orde - waarvoor de burgemeester verantwoordelijk is - niet dient te worden vereenzelvigd met nationale veiligheid. De 'handhaving van de openbare orde' - waarmee de burgemeester is belast, bevat echter twee elementen: enerzijds de daadwerkelijke voorkoming van zich concreet voordoende of dreigende verstoringen van de openbare orde en anderzijds de algemene, bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten. De burgemeester heeft dus een algemene zorg voor de voorkoming van strafbare feiten die invloed hebben op de orde en rust in de gemeentelijke samenleving. Deze zorg behoort tot de handhavingstaak van de burgemeester. Ook het uitoefenen van toezicht of controle - bijvoorbeeld in de vorm van politie-surveillance - ter voorkoming van ordeverstoringende strafbare feiten in een situatie waarin dergelijke feiten nog niet direct op het punt staan daadwerkelijk te gebeuren, hoort daartoe. De wettelijke basis hiervoor is te vinden in de Gemeentewet (artikel 172, lid 2), en de Politiewet 1993 (artikel 2 en artikel 12). De stelling van Brouwer dat het optreden, zoals dit plaatsvindt in het kader van de persoonsgerichte aanpak onvoldoende wettelijk basis kent, mist dus grond. Dit wordt bevestigd in de uitspraak van 9 maart 2006 van de Amsterdamse kortgedingrechter, waarin expliciet wordt gesteld dat persoonsgericht optreden - dat voldoet aan maatstaven van noodzakelijkheid en proportionaliteit - gebaseerd kan worden op deze wetsbepalingen. Ook uit de vaste Hoge Raad-jurisprudentie over deze wetsartikelen blijkt dat deze een voldoende wettelijke basis vormen voor een bepaalde mate van inmenging in de persoonlijke levenssfeer als gevolg van observatie en voor andere vormen van vrijheidsbeperking. Zolang het maar niet gaat om een te omvangrijke, te langdurige of te stelselmatige inmenging. Brouwer zelf geeft in zijn oratie aan dat de jurisprudentie deze ruimte biedt. Een laatste punt met betrekking tot de rol van de burgemeester in de persoonsgerichte aanpak, betreft de reikwijdte van diens openbare ordebevoegdheid. Deze is weliswaar beperkt tot het grondgebied van de

eigen gemeente, maar dat neemt niet weg dat de burgemeester ook kan optreden op zijn eigen grondgebied ter voorkoming van dreigende ordeverstoringen in andere gemeenten (dat gebeurt bijvoorbeeld ook in het kader van de voorkoming van voetbalrellen) of ter voorkoming van een ordeverstoring als gevolg van een aantasting van de nationale veiligheid. De aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties jegens de burgemeester in art. 16 van de Politiewet, bevestigt deze visie.

Balans

Er is - helaas - geen reden om naïef te zijn over de substantiële mogelijkheid dat ook in Nederland een terroristische aanslag wordt gepleegd of beraamd. Uiteraard mag de overheid geen onwettige en ongerechtvaardigde inbreuk maken op de grondrechten en vrijheden van haar burgers. Maar tegelijkertijd heeft de overheid de plicht om de veiligheid van burgers te waarborgen indien die bedreigd wordt. En ook die beschermingsplicht heeft een grondrechtelijke basis. Deze basis is te vinden in de positieve verplichting tot bescherming van het recht op leven, zoals dat onder meer gegarandeerd wordt door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (artikel 2 EVRM). Het bestaan van deze positieve verplichting wordt niet alleen erkend in de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, maar is ook expliciet neergelegd in de preambule van de 'Guidelines on human rights and the fight against terrorism' van de Raad van Europa. Deze richtlijnen zijn op 11 juli 2002 vastgesteld door het Comité van Ministers en zijn specifiek bedoeld om een goede balans te vinden tussen terrorismebestrijding en respect voor mensenrechten. De preambule van deze richtlijnen spreekt in dit verband van een 'imperative duty of States to protect their populations against terrorist acts'. Vanuit het perspectief van deze positieve verplichting en de 'imperative duty' moeten preventieve maatregelen die erop gericht zijn om bepaalde individuen onaantrekkelijk te maken voor rekrutering door terroristische organisaties niet snel als ongerechtvaardigd worden aangemerkt, mits daarbij maatstaven van noodzakelijkheid, subsidiariteit en proportionaliteit in het oog worden gehouden. En dit is in de praktijk het geval.

J.P.H. Donner, minister van Justitie,

J.W. Remkes, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties