



# PASPOORTMAATREGEL EN UITREISVERBOD

**MENSENRECHTEN IN DE STRIJD TEGEN TERRORISME**

Amnesty International september 2017

**AMNESTY  
INTERNATIONAL**





# **PASPOORTMAATREGEL EN UITREISVERBOD**

**MENSENRECHTEN IN DE STRIJD TEGEN TERRORISME**

*Amnesty International september 2017*

© september 2017

Amnesty International  
Afdeling Nederland  
Keizersgracht 177  
Postbus 1968  
1000 BZ Amsterdam  
T 020 626 44 36  
E [amnesty@amnesty.nl](mailto:amnesty@amnesty.nl)  
I [www.amnesty.nl](http://www.amnesty.nl)

© Foto omslag: Amnesty International

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Samenvatting</b>   | <b>7</b>  |
| <b>Methodologie</b>   | <b>11</b> |
| <b>1. Mensenrechtelijk kader</b>  | <b>13</b> |
| 1.1 Het recht op bewegingsvrijheid  | 14        |
| 1.2 Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en het familieleven                   | 15        |
| 1.3 Procedurele rechten: het recht op een eerlijk proces en effectief rechtsmiddel                  | 15        |
| <b>2. De Nederlandse wet en praktijk</b>  | <b>17</b> |
| 2.1 Reguliere paspoortmaatregel: geen periodieke toetsing   | 17        |
| 2.2 Vage wettelijke gronden: onvoldoende voorzienbaar   | 19        |
| 2.3 Gebrek aan notificatie voor feitelijke inname   | 20        |
| 2.4 Summiere motivering   | 21        |
| 2.5 Belemmeringen in de toegang tot onderliggende informatie  | 23        |
| 2.6 Geen hoor-wederhoor   | 25        |
| 2.7 Samenhang paspoortmaatregel en het nieuwe uitreisverbod onduidelijk                             | 26        |
| <b>3. De impact van de maatregel</b>  | <b>28</b> |
| 3.1 Ervaring inperking bewegingsvrijheid en persoonlijke levenssfeer                                | 28        |
| 3.2 Verlamrende effecten en reputatieschade   | 29        |
| 3.3 Vertrouwensbreuk en vervreemding  | 30        |
| <b>4. Rechtsbescherming en toezicht</b>   | <b>33</b> |
| 4.1 Toegang tot effectieve rechtsbescherming bij paspoortmaatregel                                  | 33        |
| 4.1.1 Geen rechtsingang bij signalering   | 33        |
| 4.1.2 Beperkte beoordelingsruimte burgemeester  | 34        |
| 4.1.3 Marginale en <i>ex tunc</i> -toetsing in beroep   | 35        |
| 4.1.4 Gebruik van geheime informatie  | 37        |
| 4.2 Zwakkere rechtsbescherming paspoortmaatregel dan uitreisverbod                                  | 39        |
| 4.3 Toezicht en verantwoording  | 40        |
| <b>5. Aanbevelingen</b>   | <b>42</b> |
| <b>Aan de ministers van Veiligheid en Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties</b> | <b>42</b> |
| <b>Aan de burgemeesters</b>   | <b>43</b> |
| <b>Aan de leden van de Tweede Kamer</b>   | <b>43</b> |
| <b>Aan de Nationale en lokale ombudsman</b>   | <b>44</b> |



## SAMENVATTING

Terroristische aanslagen en uitingen van gewelddadig extremisme vormen een bedreiging voor het recht op leven en andere mensenrechten. Het beschermen van burgers en andere in Nederland aanwezigen tegen gewelddadige aanslagen is dan ook een kerntaak van de nationale overheid. Uit de verplichting van de staat het recht op leven te beschermen kan ook een plicht voortvloeien om preventieve maatregelen te nemen tegen onmiddellijke veiligheidsdreigingen.

In heel Europa worden steeds vaker bestuurlijke maatregelen ingezet om terrorisme te voorkomen. In plaats van strafrechtelijke vervolging in te zetten, beperken regeringen preventief de rechten van individuen die als mogelijk gevaarlijk worden gezien. Daarbij hoeft niet bewezen te worden dat zij onrechtmatige handelingen hebben verricht of daartoe concrete plannen hebben. Dergelijke maatregelen hebben grote impact op de rechten en levens van mensen en zijn vaak gebaseerd op geheime informatie die niet of slechts deels toegankelijk is. Bovendien bieden ze minder waarborgen dan het strafrecht, en geven ze veel macht aan beperkt controleerbare bestuursorganen. Hierdoor bestaat het risico van onnodige en disproportionele inbreuken op de mensenrechten en discriminatie van bevolkingsgroepen.

In dit rapport brengt Amnesty International het mensenrechtenkader in kaart waaraan bestuursrechtelijke contraterrorismemaatregelen moeten voldoen. Daarbij wordt ingegaan op twee maatregelen die gericht zijn op het voorkomen of bemoeilijken van het uitreizen van 'Syrië/Irak-gangers': het signaleren en vervallen laten verklaren van paspoorten, en het opleggen van een uitreisverbod. Beide maatregelen belemmeren in de eerste plaats het recht op bewegingsvrijheid, waaronder het recht het land te verlaten en het recht om terug te keren van individuen die zich in het buitenland bevinden. Daarnaast kan het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en het familieleven in het geding komen als er gezinsleden in het buitenland wonen. Voor de toepassing van beide maatregelen is geen strafrechtelijke verdenking vereist en is geen voorafgaande tussenkomst van een rechter nodig. De overheid stelt dat deze maatregelen nodig zijn om de nationale veiligheid te waarborgen.

Bescherming van de nationale veiligheid kan een legitiem doel zijn om mensenrechten te beperken. Maar hiervoor gelden strikte eisen. Zo moet de overheid in elk specifiek geval duidelijk maken dat de inperking noodzakelijk is in een democratische samenleving. Daarvoor moet sprake zijn van concrete aanwijzingen dat er een dreiging van de betrokkene uitgaat. De maatregel moet ook een geschikt middel zijn dat in verhouding staat tot het legitieme doel, en er mag geen minder ingrijpend middel voorhanden zijn. Getroffen individuen moeten toegang hebben tot een eerlijk proces en effectieve rechtsbescherming.

Dit rapport beschrijft in hoeverre Nederland voldoet aan deze mensenrechtenverplichtingen voor wat betreft de paspoortmaatregel en het uitreisverbod. Amnesty's zorgen over het uitreisverbod zijn gebaseerd op een eerdere mensenrechtenanalyse van de wettekst.<sup>1</sup> Bij de paspoortmaatregel is gekeken naar de mensenrechtenbescherming in zowel de wet als bij de uitvoering in de praktijk. Het onderzoek is gebaseerd op een juridische analyse van internationale mensenrechtenverdragen, nationale wettelijke (beleids)kaders en jurisprudentie, en op interviews met getroffen en andere actoren die bekend zijn met de uitvoering en uitwerking van de paspoortmaatregel. Hiervoor sprak Amnesty tussen december 2016 en juli 2017 met 30 deskundigen, waaronder rechtshulpverleners, bestuursrechters, officieren van justitie, vertegenwoordigers van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), lokale beleidsmakers, en enkele islamitische verenigingen. Daarnaast sprak Amnesty twaalf personen

<sup>1</sup> Amnesty International, *Netherlands: Counter-terrorism bills would violate human rights and undermine the rule of law*, 17 januari 2017, AI Index: EUR 35/5432/2017. Omdat het uitreisverbod pas sinds 1 maart 2017 in werking is, kon Amnesty de praktische uitwerking daarvan niet nagaan.

die onderworpen zijn (geweest) aan de paspoortmaatregel; zij kwamen uit verschillende gemeenten in Nederland. Ten slotte heeft Amnesty via advocaten en getroffen en enkele dossiers bestudeerd van individuen die te maken kregen met de paspoortmaatregel.

---

#### **PASPOORTMAATREGEL EN UITREISVERBOD**

Zowel de paspoortmaatregel als het uitreisverbod worden genoemd in het in 2014 uitgebrachte 'Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme' van de ministeries van Veiligheid en Justitie en van Sociale Zaken, en de NCTV. Dit programma bevat 38 maatregelen en interventies gericht op het tegengaan van aan 'jihadisme'-gerelateerde 'radicalisering' en terrorisme, zoals in de Nederlandse wet gedefinieerd. Hoewel neutraal geformuleerd, raken de maatregelen uit het actieprogramma met name (individuen uit) moslimgemeenschappen vanwege deze focus op 'jihadisme'. Dit kan bijdragen aan negatieve stereotypering en stigmatisering van minderheden.

#### **Paspoortmaatregel: vervallenverklaring of nieuw paspoort weigeren**

Onder de paspoortmaatregel kan de minister van Veiligheid en Justitie, bij monde van de NCTV, aan de minister van Binnenlandse Zaken verzoeken iemands paspoort te laten opnemen in het Register Paspoortsignaleringen. Dit kan bij een gegronde vermoeden dat deze persoon 'buiten het Koninkrijk handelingen zal verrichten, die een bedreiging vormen voor de veiligheid en andere gewichtige belangen van het Koninkrijk [...]'. De wetgever legt niet uit welke handelingen ertoe kunnen leiden dat iemand onderworpen kan worden aan de maatregel. Ook zijn er geen openbaar toegankelijke beleidsregels die de vaag en breed geformuleerde toepassingscriteria concretiseren.

De minister van Binnenlandse Zaken is verantwoordelijk voor de signalering, waarna politie, een burgemeester of de Koninklijke Marechaussee het paspoort van een gesignaleerde burger kunnen innemen. Een burgemeester kan vervolgens het paspoort vervallen verklaren of weigeren een nieuw paspoort uit te geven. Sinds december 2013 zijn ongeveer 295 verzoeken gedaan tot vervallenverklaring. De maatregel wordt toegepast op zowel potentiële uitreizigers als op personen van wie vermoed wordt dat zij reeds naar 'jihadistisch' strijdgebied zijn uitgereisd. Met een gesignaleerd of vervallen paspoort wordt het iemand belemmert om terug te keren naar Nederland vanuit een land buiten het Schengengebied. Een paspoortmaatregel tast het Nederlanderschap niet aan en er dreigt geen stateloosheid.

#### **Uitreisverbod: reizen buiten Schengengebied onmogelijk**

Onder het uitreisverbod, sinds 1 maart 2017 van kracht, kan de minister van Veiligheid en Justitie, indien noodzakelijk voor de nationale veiligheid, iemand verbieden het Schengengebied te verlaten bij het 'gegronde vermoeden' dat deze persoon zal uitreizen met als doel zich aan te sluiten bij een terroristische organisatie. In tegenstelling tot de paspoortmaatregel komen bij het uitreisverbod zowel paspoorten als identiteitskaarten automatisch te vervallen. Een burger kan weliswaar een vervangende identiteitskaart aanvragen, maar hiermee kan hij slechts binnen het Schengengebied reizen. Het is niet bekend of en hoe vaak het uitreisverbod inmiddels is toegepast.

#### **Onvolledige cijfers: onrechtmatige vrijheidsbeperking?**

Op nationaal niveau wordt weliswaar bijgehouden hoeveel paspoorten zijn gesignaleerd (en hoeveel uitreisverboden zijn opgelegd), maar niet hoeveel daarvan er daadwerkelijk vervallen zijn verklaard. Ook wordt niet bijgehouden hoe vaak individuen al dan niet succesvol bezwaar aantekenen tegen een opgelegde paspoortmaatregel. Hierdoor is niet inzichtelijk in hoeverre er achteraf te weinig grond bleek te zijn voor een paspoortmaatregel of uitreisverbod.



### Onduidelijke samenhang tussen de paspoortmaatregel en het uitreisverbod

Het is onduidelijk hoe beide bestuurlijke maatregelen zich tot elkaar verhouden. De reguliere paspoortmaatregel en het uitreisverbod hebben hetzelfde effect, maar de toepassingscriteria, procedures en rechtsbescherming verschillen van elkaar. Er zijn geen publiek kenbare beleidsregels die verduidelijken onder welke omstandigheden welke van de maatregelen wordt toegepast. Het onderzoek wijst uit dat de paspoortmaatregel blijft bestaan voor gevallen die niet onder het uitreisverbod kunnen worden aangepakt. Dit zet de voorzienbaarheid van beide maatregelen onder druk en kan leiden tot willekeur in de toepassing.

---

### MENSENRECHTENKNELPUNTEN IN DE UITVOERING VAN DE PASPOORTMAATREGEL

---

- **Beperkte motivering en geen hoor-wederhoor**

Bestuursorganen motiveren zeer mager op basis van welke gedragingen en handelingen ze de paspoortmaatregel opleggen. Vaak blijft het bij een weinigzeggende generieke omschrijving van vermoedens dat iemand wil uitreizen om zich aan te sluiten bij een terroristische strijdgroepering in het buitenland, of vermoedens dat hij dat al heeft gedaan. Evenmin wordt de duur van de maatregel toegelicht, terwijl dit belangrijk is voor de afweging of de mensenrechteninbreuk wel in verhouding staat tot het beoogde doel van nationale veiligheid. Bovendien blijkt het praktisch onmogelijk om in persoonlijk gesprek te treden met iemand van de NCTV over de gronden waarop de signalering is gebaseerd of de wijze waarop de belangenafweging is gemaakt. Betrokkenen kunnen hierdoor de verweten handelingen en gedragingen niet effectief weerleggen of nuanceren voorafgaand aan het bestuursbesluit.

Het gebrek aan informatie over de redenen voor de maatregel leidt tot gevoelens van onmacht, onzekerheid en rechtsongelijkheid bij betrokkenen. Het risico van willekeur en discriminatie in de toepassing draagt bij aan wantrouwen tegenover de overheid. Dit kan de bereidwilligheid van betrokkenen en hun omgeving om samen te zoeken naar effectieve oplossingen voor vermeende en reële risico's doen afnemen.

- **Geen periodieke toetsing**

De paspoortmaatregel kan in principe voor twee jaar worden opgelegd. Er bestaat geen wettelijke verplichting om tussentijds te toetsen of er nog een voortdurende noodzaak voor de vrijheidsinperking bestaat. Het risico bestaat dat de vrijheidsbeperking langer duurt dan strikt noodzakelijk. Bovendien kan de maatregel een verlamdend effect hebben: sommige betrokkenen voelen zich zelfs nadat een maatregel ten einde is gekomen niet vrij om te reizen om familie in het buitenland op te zoeken.

- **Late rechtsingang**

Een groot knelpunt is dat betrokkenen direct na een signalering niet meer met hun paspoort kunnen reizen, terwijl zij nog geen bezwaar hebben kunnen aantekenen bij de NCTV. Als de gronden nog steeds bestaan maakt de burgemeester daarna het voornemen tot vervallenverklaring kenbaar, maar ook dit is niet aanvechtbaar. Pas op het moment dat de burgemeester besluit tot vervallenverklaring of weigering van het paspoort, is officieel bezwaar mogelijk en daarna eventueel een beroepsprocedure. In de praktijk kan dit betekenen dat individuen maandenlang worden beperkt in hun bewegingsvrijheid, zonder dat zij zich daartegen kunnen verweren. Dit terwijl geen rechter of andere onafhankelijke juridische entiteit vooraf heeft beoordeeld of de beperking nodig is en in verhouding staat tot het doel van nationale veiligheid.

- **Gebrekkige (rechterlijke) toetsing**

Het recht op een reële rechtsingang en een eerlijk proces staat verder onder druk omdat er geen volwaardige toetsing lijkt te zijn van de feiten die aanleiding geven tot een paspoortmaatregel. Je zou verwachten dat burgemeesters, alvorens over te gaan tot een vervallenverklaring, eerst grondig nagaan of uit de onderliggende informatie een vermoeden van uitreis blijkt met onmiddellijk gevaar voor de nationale veiligheid. Uit de jurisprudentie en wetsgeschiedenis blijkt echter dat

burgemeesters grotendeels mogen varen op de afweging van de minister. Burgemeesters hebben dus een weinig controlerende rol. Ze lijken af te gaan op de aangereikte (soms geclassificeerde) informatie, terwijl zij wel zelf het besluit moeten verdedigen voor de bestuursrechter. Bovendien toetst de bestuursrechter alleen marginaal: heeft de burgemeester zich ervan vergewist dat het gegronde vermoeden nog bestaat en een redelijke belangenafweging gemaakt? De bestuursrechter beoordeelt niet of de informatie zélf het vermoeden kan staven dat de nationale veiligheid in gevaar is. Ook houdt de rechter geen rekening met nieuwe feiten en omstandigheden die na het bestreden besluit zijn opgekomen.

- **Geheime informatie ondermijnt eerlijk procesrecht**

Ten slotte wordt de rechtsbescherming gehinderd doordat betrokkenen zeer moeizaam en onvoldoende toegang krijgen tot de informatie die ten grondslag ligt aan een signalering en een (voorgenomen) vervallenverklaring. Er bestaan verschillen tussen gemeenten in de mate waarin zij onderliggende informatie verstrekken en er is veel onduidelijkheid bij welke instantie een inzageverzoek kan worden gedaan. Een eventuele weigering tot inzage wordt niet altijd deugdelijk gemotiveerd. Als het voor betrokkenen onvoldoende inzichtelijk is welke handelingen en gedragingen hun verweten worden, staat dit hen in de weg om effectief in overleg te treden met de NCTV – om tot overeenstemming te komen de signalering op te heffen – of een bezwaar- of beroepsprocedure te voeren.

Het recht op een eerlijk proces is met name in het geding als het bestuursbesluit is gebaseerd op geclassificeerde informatie van inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Deze informatie wordt, met een beroep op de nationale veiligheid, niet gedeeld met de betrokkenen en evenmin met hun rechtshulpverlener. Soms wordt wel een ambtsbericht verstrekt, maar dit is een kort en zakelijk weergegeven conclusie met weinig handvatten voor een effectief verweer. Weliswaar kan de bestuursrechter toegang krijgen tot deze informatie, maar betrokkenen en hun advocaat kunnen hun visie op de betwiste feiten hierdoor niet delen met de rechter. Dit schaadt het recht van betrokkenen zich effectief te kunnen verweren en staat op gespannen voet met rechtstatelijke principes van transparantie en gelijkwaardigheid.

---

#### KERNAANBEVELINGEN

Dit rapport bevat aanbevelingen om mensenrechten beter te kunnen waarborgen bij de toepassing van bestuursrechtelijke contraterrorismemaatregelen, zodat elke mensenrechteninbreuk als gevolg daarvan zowel noodzakelijk is als proportioneel ten opzichte van het legitieme doel. In het kort roept Amnesty International roept de Nederlandse overheid op om:

- **Extra waarborgen in de rechtsbescherming** te creëren bij zowel de paspoortmaatregel als het uitreisverbod, waaronder een voorafgaande rechterlijke toets en een integrale *ex nunc*-toetsing achteraf, en in het bijzonder rechtstreeks beroep mogelijk te maken tegen een verzoek tot signalering van een reisdocument.
- Toe te zien op een **deugdelijke en draagkrachtige motivering** door bestuursorganen bij de toepassing van zowel de paspoortmaatregel als het uitreisverbod waarbij zo veel en voortvarend mogelijk **onderliggende informatie** wordt verstrekt aan betrokkenen zodat die zich effectief kunnen verweren.
- **Onafhankelijk en onpartijdig toezicht** in te stellen op de noodzaak, doelmatigheid en proportionaliteit van de toegepaste maatregelen en op mogelijke discriminatie.
- **Transparantie** te vergroten zodat controle mogelijk wordt middels de publicatie van **periodieke statistieken** van het totaal aantal daadwerkelijk vervallen verklaarde reisdocumenten, bezwaar- en beroepsprocedures, en teruggedraaide beslissingen.

## METHODOLOGIE

Dit onderzoek vond plaats in de context van een breder onderzoek naar de mensenrechtenimpact van de bestuurlijke maatregelen uit het 'Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme'.<sup>2</sup> Dat onderzoek liep van december 2016 tot juni 2017. Doelstelling was om te onderzoeken of zich knelpunten voordoen, en zo ja welke, in de Nederlandse wetgeving, het beleid en de praktijk van de bestuursrechtelijke aanpak van terrorisme, om vervolgens tot aanbevelingen te komen voor het waarborgen van de mensenrechten in deze aanpak. Dit rapport richt zich in het bijzonder op de mensenrechtelijke kaders voor het signaleren en vervallen verklaren van paspoorten op basis van artikel 23 van de Paspoortwet, dat bedoeld is om uitreis naar strijdgebieden te voorkomen ('de paspoortmaatregel'). Tevens gaat het rapport in op de relatie met het nieuwe uitreisverbod in de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding (Twbm), die sinds 2017 van kracht is.<sup>3</sup> Er was ten tijde van het onderzoek echter nog geen casuïstiek om de praktische uitwerking hiervan mee te nemen.<sup>4</sup>

Amnesty nam 21 interviews af met dertig personen die beroepsmatig betrokken zijn bij de uitvoering van de paspoortmaatregel en/of inzicht konden geven in de bredere maatschappelijke impact. Hieronder waren vier advocaten en twee bestuursrechters die in bezwaar- of beroepsprocedures met de maatregel te maken hadden en inzicht konden geven in de rechtsbescherming in de praktijk. Daarnaast sprak Amnesty met de landelijk programmadirecteur Contra- Terrorisme, Extremisme en Radicalisering (CTER) van de nationale politie en drie politiemensen uit twee risicogemeenten, met twee medewerkers van de gemeenten Amsterdam en Den Haag, iemand van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), twee medewerkers van het Openbaar Ministerie in Den Haag, drie medewerkers van de NCTV, iemand van het Familiesteunpunt Radicalisering, drie medewerkers van de Nationale ombudsman en een regionale ombudsman, drie onafhankelijke adviseurs op het gebied van radicalisering, en vier personen actief bij twee verschillende islamitische verenigingen. Aan hen werd de keuze gelaten om alleen met functieomschrijving vermeld te worden in dit rapport, of met volledige naamaanduiding.

Daarnaast sprak Amnesty met twaalf personen die onderworpen zijn (geweest) aan een paspoortmaatregel. Tegen negen van hen – vier mannen en vijf vrouwen – bestond het vermoeden dat ze voornemens waren uit te reizen naar 'IS-gebied'; zodoende kregen ze te maken met de paspoortmaatregel. Zij waren op het moment van het interview tussen de 23 en 35 jaar oud en woonden in zes verschillende zogenaamde risicogemeenten.<sup>5</sup> Vier van hen hadden behalve met de paspoortmaatregel te maken met een contraterrorisme-gerelateerde strafzaak of strafrechtelijk vooronderzoek. Bij de andere vijf speelde geen strafzaak. Van zes personen is het paspoort daadwerkelijk vervallen verklaard. Van een zevende was op het moment van dit onderzoek onduidelijk of er een vervallenverklaring zou volgen. Bij de overige twee personen is het paspoort gesignaleerd en ontving de betrokkene een voornemen tot vervallenverklaring van de burgemeester, maar is het paspoort uiteindelijk niet vervallen verklaard. Bij drie van de twaalf personen bleek tijdens het interview sprake van ofwel een vervallenverklaring op een andere grond dan artikel 23 van de Paspoortwet, ofwel van een vrijheidsbeperkende voorwaarde in het kader van een strafrechtelijke procedure voor een aan terrorisme gerelateerd feit. Hun casus is alleen meegenomen voor zover deze inzicht gaf in de bestuursrechtelijke

2 Ministerie van Veiligheid en Justitie, NCTV, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme. Overzicht maatregelen en acties*, 29 augustus 2014.

3 Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding, *Stb.* 2017, 51 (inwerkingtreding 1 maart 2017, *Stb.* 2017, 65), Dossier 34.359.

4 Maar zie voor Amnesty's kritiekpunten op het wetsvoorstel: Amnesty International, Public Statement 'Netherlands: Counterterrorism bills would violate human rights and undermine rule of law' [index: EUR: 35/5432/2017], 17 januari 2017.

5 Dit zijn gemeenten die zijn aangemerkt als risicovol vanwege de ingeschatte problematiek rondom 'radicalisering', extremisme, en uitreis en waarvoor extra gelden, expertise en kennis wordt vrijgemaakt door het Ministerie van Veiligheid en Justitie en dat van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

rechtsbescherming of de impact op betrokkenen. Tenslotte heeft Amnesty via advocaten en betrokkenen enkele dossiers bestudeerd van individuen die te maken kregen met de paspoortmaatregel.

De betrokkenen zijn geworven via vertrouwenspersonen (advocaten, welzijnswerkers, onderzoekers) en *snowball sampling* (waarbij geïnterviewden zelf andere kandidaten voorstellen). De interviews met hen vonden plaats op basis van vertrouwelijkheid, anonimiteit en geïnformeerde instemming. In dit rapport is het materiaal uit deze interviews geanonimiseerd. Alle interviews werden afgenomen in het Nederlands door één of twee vrouwelijke onderzoekers.

Daarnaast is een mensenrechtenanalyse uitgevoerd van de wettelijke en beleidsmatige kaders van de paspoortmaatregel. Hiervoor is gebruikgemaakt van parlementaire stukken over de totstandkoming en wijziging van de Paspoortwet en de Twbm, en van gepubliceerde rechtspraak.

Het onderzoek beoordeelt niet of in individuele gevallen een paspoortmaatregel onrechtmatig is opgelegd of tot disproportionele mensenrechteninbreuken heeft geleid, maar gaat in op de mate waarin de structurele rechtspositie van betrokkenen is gewaarborgd, zowel in de wet als in de praktijk. Enkele van de beschreven knelpunten hangen samen met de inrichting van het bestuursprocesrecht en zijn niet uniek voor de uitvoering van de paspoortmaatregel en het uitreisverbod. Er worden geen uitspraken gedaan over het algemene stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming, maar we sluiten niet uit dat sommige van de aanbevelingen verstrekkender zijn dan de twee maatregelen die in dit paper centraal staan.

In dit rapport is ervoor gekozen de hij-vorm te gebruiken bij seksneutrale persoonsverwijzingen naar bijvoorbeeld getuigen, personen of 'iemanden'. Dit is een taalkundige keuze en zegt niets over de dominantie van een bepaald geslacht of gender.

## 1 MENSENRECHTELIJK KADER

Het voorkomen van terroristische aanslagen en de bescherming van de nationale veiligheid zijn positieve verplichtingen van Nederland voor de bescherming van ieders recht op leven, vrijheid en veiligheid. Dit recht is erkend in artikel 2 en 5 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), artikel 6 en 9 van het VN-Verdrag voor Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR), artikel 2 en 6 van het EU-Handvest van Grondrechten, en artikel 3 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM). Met Resolutie 2178 (24 september 2014) droeg de VN-Veiligheidsraad lidstaten op maatregelen te treffen om te voorkomen dat *'foreign terrorist fighters'* kunnen uitreizen naar andere landen met het doel terroristische daden voor te bereiden en te plegen of deze (financieel) te faciliteren. In de Memorie van Toelichting benadrukte de Nederlandse regering dat de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding (die het uitreisverbod introduceert) en de wijziging van de Paspoortwet tegemoetkomen aan deze VN-resolutie.<sup>6</sup> Ook de Raad van de Europese Unie droeg de lidstaten op tot uitreismaatregelen ten aanzien van personen die geassocieerd kunnen worden met 'IS' en 'Al-Qaida'.<sup>7</sup>

Steeds vaker gebruiken EU-lidstaten bestuursrechtelijke maatregelen die het recht op onder meer bewegingsvrijheid beperken om mensen te monitoren vanwege hun 'extremistische' standpunten of omdat ze 'in verband' worden gebracht met (de ondersteuning van) terrorisme-gerelateerde activiteiten. Er is een zorgwekkende regionale trend dat overheden zulke maatregelen inzetten in plaats van mensen aan te klagen of te vervolgen onder het strafrecht.<sup>8</sup> Onderzoek van Amnesty en andere mensenrechtenorganisaties wijst uit dat dit kan leiden tot onnodige en disproportionele mensenrechteninbreuken, resulterend in stigmatisering, traumatisering en vervreemding bij betrokkenen en delen van de islamitische gemeenschap.<sup>9</sup>

De VN-Veiligheidsraad heeft uitdrukkelijk en herhaaldelijk als uitgangspunt gesteld dat de maatregelen in overeenstemming dienen te zijn met verplichtingen die voortvloeien uit internationale mensenrechtenverdragen. De VN-Veiligheidsraad benadrukt dat bij schending van mensenrechten en de *rule of law* het beleid juist een averechts effect kan hebben.<sup>10</sup>

'[T]he Council further notes that failure by States to comply with human rights and rule of law obligations contributes to increased radicalization, which may in turn result in increased criminal activity by foreign terrorist fighters.'

Bestuurlijke maatregelen ter voorkoming van uitreis brengen de volgende mensenrechten mogelijk in het geding: het recht op bewegingsvrijheid en het recht op terugkeer, het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en familieleven, en het recht op effectieve rechtsbescherming en een eerlijk proces. Het recht op vrijheid van beweging en dat op persoonlijke levenssfeer zijn niet absoluut: inperkingen kunnen gerechtvaardigd zijn, mits voorzien bij wet. Dat wil zeggen dat de toepassingscriteria

6 MvT, *Kamerstukken II* 2014/15, 34 359, nr. 3, p. 5; MvT, *Kamerstukken II* 2015/16, 34 358 (R2065), nr. 3, p. 3.

7 Besluit van 20 september 2016, 2016/1693/CFSP, *concerning restrictive measures against ISIL (Da'esh) and Al-Qaeda and persons groups, undertakings and entities associated with them and repealing Common Position 2002/402/CFSP*, artikel 2(2).

8 Amnesty International, *Dangerously disproportionate. The ever-expanding national security state in Europe*, hoofdstuk 6 (Administrative control measures), 17 januari 2017, Index: EUR 01/5342/2017, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur01/5342/2017/en/>.

9 Amnesty International, *Upturned lives: The disproportionate impact of France's state of emergency*, 4 februari 2016, Index: EUR 21/3364/2016; Human Rights Watch, *Abuses under State of Emergency in France*, 3 februari 2016, <https://www.hrw.org/news/2016/02/03/france-abuses-under-state-emergency>

10 Zie ook: Brief van de Voorzitter van de VN-Veiligheidsraad 7 november 2014, S/2014/807, p. 7.

duidelijk geformuleerd zijn in een wettelijke regeling die toegankelijk is voor burgers. Ook moet de inbreuk noodzakelijk zijn in een democratische samenleving: er moet een dwingende maatschappelijke noodzaak voor zijn, onderbouwd met relevante en voldoende dragende redenen. Nationale veiligheid en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen zijn legitieme doelstellingen. Bovendien moeten de inbreuk en de gevolgen daarvan voor het betrokken individu in een evenredige verhouding staan tot het nagestreefde legitieme doel (proportionaliteitstoets).

Mensen moeten zich bovendien effectief kunnen verweren tegen een maatregel die ze in hun vrijheid beperkt. Dit betekent dat zij ervan op de hoogte worden gesteld waarom zij met de maatregel te maken krijgen, en dat zij – om de maatregel te kunnen betwisten of weerleggen – voldoende toegang krijgen tot de informatie waarop die is gebaseerd. Bovendien zouden indringende bestuursrechtelijke maatregelen gepaard moeten gaan met voorafgaande juridische instemming en voortdurend toezicht door een onafhankelijke en onpartijdige juridische entiteit.<sup>11</sup>

## 1.1 HET RECHT OP BEWEGINGSVRIJHEID

Het recht op bewegingsvrijheid is gewaarborgd in artikel 2 Vierde Protocol bij het EVRM (EVRM Protocol 4) en artikel 12 van het IVBPR.<sup>12</sup> De kern van deze artikelen is dat wie legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijft, zich binnen de lidstaat vrijelijk mag bewegen en het recht heeft het land te verlaten.<sup>13</sup> Het tweede lid van beide artikelen waarborgt het recht om welk land dan ook te verlaten, met inbegrip van het eigen land. Het recht op bewegingsvrijheid omvat zodoende de eigen persoonlijke keuze voor het land van bestemming, het doel van vertrek en de duur van het verblijf.<sup>14</sup> Het vervallen verklaren van een paspoort valt binnen de reikwijdte van deze bepalingen: het maakt het de betrokkene onmogelijk het land te verlaten en vrij te reizen.<sup>15</sup> Ook een uitreisverbod is een rechtstreekse beperking van de bewegingsvrijheid.<sup>16</sup> Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) moest dan ook al verschillende keren beoordelen dat sprake was van een al dan niet gerechtvaardigde inbreuk op artikel 2 Vierde Protocol EVRM in zaken die betrekking hadden op een uitreisverbod en/of intrekking van een paspoort of een weigering dit uit te geven.<sup>17</sup> Dit gebeurde echter nog niet in de context van contraterrorisme.

Bij verval van een paspoort van iemand die zich in het buitenland bevindt, is ook artikel 3 EVRM Protocol 4 relevant: een ieder heeft het recht terug te keren in het land van zijn nationaliteit (eveneens vastgelegd in artikel 12 IVBPR). Als een uitreisverbod wordt opgelegd voor een land waar de betrokkene een staatsburger van is, dan botst dit met dit artikel.<sup>18</sup> Zonder reisdocumenten worden bovendien uitreizigers ernstig belemmerd om Nederland te verlaten en terug te keren naar Nederland. Een uitreisverbod heeft tot gevolg dat ook geen noodpaspoort verstrekt kan worden door een consulaat in het buitenland, alleen een laissez-passer waarmee de betrokkene onder begeleiding naar Nederland kan, waar eventuele strafvervolging kan worden ingezet.

11 Zie EHRM 6 september 1978, nr. 5029/71 (*Klass e.a./Duitsland*), para. 55; EHRM 12 januari 2016, nr. 37138/14 (*Szabo & Vissy/Hongarije*), para. 75.

12 Vgl. art. 15 lid 2 en 45 EU-Handvest dat het vrij verkeer van personen en het recht op verplaatsing en vrij verblijf op het grondgebied van de lidstaten erkent. Aangezien met een paspoortmaatregel en uitreisverbod nog binnen het Schengengebied gereisd kan worden, zijn deze bepalingen niet direct in het geding. Vgl. ook art. 13 UVRM

13 R. Staring, J. de Wit & H. Nummerdor, 'De Nederlandse aanpak van radicalisering en de paspoortmaatregel. Enkele criminologische en juridische kanttekeningen bij de aanpak van vermeende Syriëgangers,' *NJCM-Bulletin* 2014/50, para. 7.

14 P.H.P.H.M.C. van Kempen & M.I. Fedorova, '*Foreign terrorist fighters*': strafbaarstelling van verblijf op een terroristisch grondgebied? Een toetsing aan materieel strafrechtelijke mensenrechtelijke en volkenrechtelijke parameters (i.o. WODC), Deventer: Kluwer 2015, p. 72.

15 EHRM 22 mei 2001, nr. 33592/96 (*Baumann/Frankrijk*), para. 60.

16 Bv. EHRM 7 juni 2011, nr. 6767/04 (*Prescher/Roemenië*).

17 Zie jurisprudentie in Van Kempen & Fedora 2015, p. 72-73, voetnoten 14 e.v.

18 Signaleert ook de Afdeling advisering van de Raad van State, *Kamerstukken II* 2015/2015, 34 359, nr. 4, p. 5-6.

De rechten in artikel 2 en 3 EVRM Protocol 4 en artikel 12 IVBPR kennen een vergelijkbare beperkingssystematiek.<sup>19</sup> Kort gezegd: is de inbreuk op dit recht voorzien bij wet en noodzakelijk (in een democratische samenleving) en proportioneel ter bescherming van bepaalde legitieme belangen? Preventie van terroristische aanslagen zal een legitiem doel zijn, maar vervolgens is er de vraag of de voorgestelde beperkingen noodzakelijk zijn. Bewegingsbeperkende maatregelen die preventief worden opgelegd zijn alleen noodzakelijk in een democratische samenleving als sprake is van concrete aanwijzingen dat er redelijkerwijs een dreiging van de betrokkene zelf uitgaat.<sup>20</sup> De beperking moet erop gericht zijn dit te voorkomen: zij mag niet automatisch zonder individuele afweging worden opgelegd en ook niet neerkomen op de facto bestraffing.<sup>21</sup> Er moet een concrete inschatting van het risico bestaan dat iemand het land zal verlaten om zich te onttrekken aan bepaalde verplichtingen.<sup>22</sup>

Het EHRM hecht verder veel waarde aan de duur van de beperking, aan periodieke toetsing en aan de ruimte voor en de reikwijdte van de rechterlijke toetsing.<sup>23</sup> In de context van een uitreisverbod acht het EHRM een absoluut verbod bijvoorbeeld eerder disproportioneel dan een verbod waarbij het mogelijk is toestemming te krijgen het land te verlaten.<sup>24</sup> Het verbod moet gedurende de hele periode dat het geldt de proportionaliteitstoets kunnen doorstaan. Er kan dus nooit sprake zijn van een *'automatic, blanket measure of indefinite duration'*. Een periodieke toets is noodzakelijk en daarbij moeten de autoriteiten de noodzaak steeds goed motiveren en de betrokkene daarover informeren, zeker naarmate de beperking langer duurt.<sup>25</sup> Een geïndividualiseerde belangenafweging in het licht van alle feiten en omstandigheden en gedurende de gehele periode dat het verbod geldt, is van groot belang.<sup>26</sup>

## 1.2 HET RECHT OP EERBIEDIGING VAN DE PERSOONLIJKE LEVENSSFEER EN HET FAMILIELEVEN

Het recht op privéleven is gewaarborgd in artikel 8 EVRM, artikel 7 EU-Handvest, artikel 17 IVBPR en artikel 10 Grondwet. In de praktijk worden privacybeperkende maatregelen voornamelijk getoetst aan artikel 8 EVRM; dit artikel heeft een ruime reikwijdte en erkent expliciet het recht op familieleven. Een directe inmenging in dit laatste doet zich bij de paspoortmaatregel en het uitreisverbod in elk geval voor als de betrokkene familie heeft buiten het Schengengebied, waar hij vanwege de maatregel niet naartoe kan reizen. In de EHRM-jurisprudentie wordt verder waarde gehecht aan de persoonlijke autonomie en persoonlijke ontwikkeling van burgers.<sup>27</sup> Het gaat hier om het belang van mensen niet te worden blootgesteld aan de ongewenste aandacht van de overheid.<sup>28</sup> Ook voor dit recht geldt dat een inbreuk alleen gerechtvaardigd is als deze daadwerkelijk noodzakelijk en geschikt is en proportioneel ten opzichte van het beoogde doel.

## 1.3 PROCEDURELE RECHTEN: HET RECHT OP EEN EERLIJK PROCES EN EFFECTIEF RECHTSMIDDEL

Ten slotte dienen de paspoortmaatregel en het uitreisverbod te voldoen aan procedurele mensenrechten. Ten eerste is het recht op een eerlijk proces gewaarborgd in artikel 6 EVRM en artikel 14 IVBPR. Het procederen over bestuursrechtelijke geschillen valt over het algemeen binnen de reikwijdte van artikel 6 EVRM.<sup>29</sup> Artikel 14 IVBPR biedt in grote lijnen dezelfde bescherming als artikel 6 EVRM.

19 J. Vande Lanotte & Y. Haeck, *Handboek EVRM. Deel 2. Artikelsgewijze commentaar*, Antwerpen: Intersentia 2004, p. 527.  
 20 EHRM 6 april 2000, nr. 26772/95 (*Labita/Italië*), para. 195.  
 21 EHRM 23 mei 2006, nr. 46343/99 (*Riener/Bulgarije*), zie Gerards 2014, p. 354.  
 22 Het EHRM heeft uitreisverboden legitiem geacht in geval van een grote belastingschuld, zie EHRM 23 mei 2006, nr. 46343/99 (*Riener/Bulgarije*); bij het risico van kindervervoering, zie bv. EHRM 27 september 2011, nr. 32250/08; en in de situatie dat iemand wordt verdacht van een misdrijf voor de duur van de strafprocedure, zie EHRM 24 januari 2012, nr. 23592/07 (*Miazdsik/Polen*).  
 23 Van Kempen & Fedorova 2015, p. 80 e.v.  
 24 EHRM 20 januari 2011, nr. 36036/04 (*Makedonski/Bulgarije*). Van Kempen en Fedorova 2015, p. 80.  
 25 Van Kempen en Fedorova 2015, p. 81.  
 26 EHRM 27 november 2012, nr. 29713/05, EHRC 2013/38 m.nt. Woltjer (*Stamose/Bulgarije*); EHRM 2 december 2014, nr. 43978/09 (*Battista/Italië*); EHRM 11 juli 2013, nr. 28975/05 (*Khlyustov/Rusland*).  
 27 K.M. de Vries, 'Het recht op privéleven en aanverwante rechten', in: J.H. Gerards (red.), *Grondrechten. De nationale, Europese en internationale dimensie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2014, p. 130. Bv. EHRM 29 april 2002, nr. 2346/04 (*Pretty/Verenigd Koninkrijk*), para. 61; EHRM 28 mei 2009, nr. 26713/05 (*Bigaeva/Griekenland*), para. 22.  
 28 De Vries 2014, p. 130, met verwijzing naar EHRM 24 juli 2003, nrs. 46133/99 en 48183/99 (*Smirnova/Rusland*), para. 95.  
 29 EHRM 23 oktober 1985, nr. 8848/80 (*Bentham/Nederland*), para. 36.

Artikel 6 lid 1 EVRM erkent expliciet het recht op een behandeling door een onafhankelijke en onpartijdige rechter binnen een redelijke termijn.<sup>30</sup> Een belangrijk uitgangspunt is het 'equality of arms'-principe: beide partijen moeten worden gehoord, er moet debat of tegenspraak mogelijk zijn, er moet toegang zijn tot relevante stukken en kenbare motivering van de uitspraak. Deze waarborgen dragen bij aan de mogelijkheid van effectief verweer.<sup>31</sup>

Ten tweede erkent het EVRM, in artikel 13, het recht op een effectief rechtsmiddel. Dit recht is ook gewaarborgd in artikel 2 lid 3 IVBPR. Het gaat hierbij om effectieve rechtsbescherming bij een vermeende schending van de in beide verdragen beschermde rechten.<sup>32</sup> Om effectieve rechtsbescherming te bieden moet de rechter in de nationale procedure toetsen aan de beschermde mensenrechten. En als een klacht van een betrokken individu gegrond is, moet het nationale recht adequate rechtsmiddelen bieden voor volledig rechtsherstel of vervangende schadevergoeding.<sup>33</sup>

---

30 Lid 2 formuleert extra waarborgen wat betreft de rechtsbescherming voor een 'criminal charge' als bedoeld in artikel 6 lid 1 EVRM. Geschillen over het opleggen van een bestuurlijke bestraffende sanctie zijn aan te merken als een 'criminal charge', EHRM 21 februari 1984, nr. 8544/79, (*Öziürk/Duitsland*). Als de rechtmatigheid van een bestuurlijke maatregel afhankelijk is van de uitkomst van een lopende strafzaak, is de onschuldpresumptie in artikel 6 lid 2 sowieso van toepassing, EHRM 27 september 2011, nr. 23272/07 (*Hrdalo/Kroatië*). In haar inbreng op het wetsvoorstel Twbm, d.d. 29 april 2015, bepleitte het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) dat de nieuwe bestuurlijke maatregelen, waaronder het uitreisverbod, een 'criminal charge' opleveren vanwege de ernst en duur van de maatregel, de mogelijkheid van verlenging, en de impact op het leven van betrokkenen.

31 EHRM 19 februari 2009, nr. 3455/05 (*A. e.a./Verenigd Koninkrijk*), para. 205 e.v..

32 EHRM 6 september 1978, nr. 5029/71 (*Klass e.a./Duitsland*), para. 55.

33 T. Barkhuysen & M. van Emmerik, 'Procedurele rechten', in: J.H. Gerards (red.), *Grondrechten. De nationale, Europese en internationale dimensie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2014, p. 216.



## 2 DE NEDERLANDSE WET EN PRAKTIJK

De paspoortmaatregel en het nieuwe uitreisverbod zijn bedoeld als preventieve maatregelen om de nationale veiligheid te waarborgen en terroristische aanslagen te voorkomen. Uitreizigers naar strijdgebieden zoals in Syrië en Irak worden gezien als een ‘werkelijke en actuele dreiging’ voor de Nederlandse nationale veiligheid. Via uitreizigers verkrijgt de terroristische groepering namelijk informatie over de Nederlandse maatschappij die zou bijdragen aan aanslagplanning tegen Nederland. Contacten met sympathisanten in Nederland zouden ook een rol spelen in het inspireren tot of aansturen van aanslagplanning in Nederland.<sup>34</sup> Door op grond van artikel 23 Paspoortwet paspoorten te weigeren of vervallen te verklaren, of een uitreisverbod op te leggen op grond van artikel 3 Twbm, beoogt de overheid uitreis te belemmeren. Sinds december 2013 zijn ongeveer 295 verzoeken gedaan tot vervallenverklaring van paspoorten.<sup>35</sup> Hoeveel er daadwerkelijk vervallen zijn verklaard of geweigerd is onbekend. Aannemelijk is dat dit aantal lager ligt.<sup>36</sup> Er zijn nog geen openbare cijfers bekend over het aantal opgelegde uitreisverboden sinds de inwerkingtreding van de Twbm in april 2017.

Zowel de reguliere paspoortmaatregel als het nieuwe uitreisverbod worden gepresenteerd als een preventieve veiligheidsmaatregel op het moment dat er (nog) geen verdenking is van een strafbaar feit – zoals een uitreis als voorbereidingshandeling tot het plegen van een terroristisch misdrijf,<sup>37</sup> strafvervolgning is dus nog niet mogelijk en opportuun.<sup>38</sup> Het zijn preventieve maatregelen tegen personen die als mogelijk gevaarlijk worden gezien, maar wier handelingen en activiteiten (nog) niet strafbaar zijn of van wie concrete plannen om betrokken te zijn bij terroristische activiteiten nog niet kunnen worden bewezen. Desalniettemin kunnen bestuursrechtelijke (uitreis)maatregelen ook opgelegd worden aan individuen, waaronder terugkeerders, tegen wie tegelijkertijd een strafrechtelijk onderzoek loopt of die al vrijgesproken zijn van een aan terrorismegerelateerd feit maar nog steeds als een gevaar voor de nationale veiligheid worden gezien.<sup>39</sup>

De maatregelen beperken onmiddellijk iemands recht op vrijheid van beweging en kunnen impact hebben op andere rechten, zoals het recht op persoonlijke levenssfeer en familielevens. De vage gronden voor de maatregelen, de magere motivering van het besluit en het gebrek aan transparantie omtrent de informatie die eraan ten grondslag ligt, maakt dat de maatregelen weinig voorzienbaar zijn. Dit kan eraan bijdragen dat ze willekeurig worden toegepast op basis van, op zijn best, dun bewijs van risicovol gedrag. In de praktijk kan dit mogelijk leiden tot discriminatie.

### 2.1 REGULIERE PASPOORTMAATREGEL: GEEN PERIODIEKE TOETSING

Tot 1 maart 2017 kon de paspoortmaatregel in het geval van personen die niet zijn vervolgd of veroordeeld voor een strafbaar feit, alleen worden gebaseerd op artikel 23 Paspoortwet.

#### Artikel 23 Paspoortwet

Weigering of vervallenverklaring kan geschieden op verzoek van Onze Minister die het aangaat, indien het gegronde vermoeden bestaat dat de betrokken persoon buiten het Koninkrijk handelingen zal verrichten, die een bedreiging vormen voor de veiligheid en andere gewichtige belangen van het Koninkrijk of een of meerdere landen van het Koninkrijk dan wel de veiligheid van met het Koninkrijk bevriende mogendheden.

34 MvT, *Kamerstukken II* 2015/16, 34 359, nr. 3, p. 8-9.

35 *Kamerstukken II* 2016/2017, 29 754, nr. 406.

36 Interview met een coördinerend beleidsmedewerker van de NCTV, Den Haag, 26 april 2017.

37 Art. 96 lid 2 van het Wetboek van Strafrecht maakt het mogelijk om iemand aan te houden en te vervolgen op basis van een redelijke verdenking ‘met het oogmerk om bepaalde terroristische misdrijven voor te bereiden of te bevorderen (onder meer) trachten zichzelf of anderen gelegenheid, middelen of inlichtingen te verschaffen tot het plegen van dat misdrijf’.

38 MvT, *Kamerstukken II* 2015/16, 34 359, nr. 3, p. 4.

39 Memorie van Antwoord bij de Twbm, *Kamerstukken I* 2015/2016, 34 359, nr. C, p. 26; Nota naar aanleiding van het verslag bij de Twbm, *Kamerstukken I* 2015/2016, 24 259, nr. 6, p. 19.

Artikel 23 Paspoortwet is een algemene bepaling die bestaat sinds de inwerkingtreding van de wet in 1991. Sinds het 'Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme' is de toepassing geïntensiveerd, om vermeende uitreizigers naar strijdgebieden in Syrië en Irak tegen te houden. Het toepassingscriterium voor de signalering is – kort gezegd – het gegronde vermoeden dat een betrokkene buiten het Koninkrijk handelingen gaat verrichten die een bedreiging kunnen vormen voor de nationale veiligheid.

In de context van contraterrorisme doet de minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) het verzoek tot vervallenverklaring van het paspoort, onder vermelding van de bezwaren tegen de betrokkene en de gronden die hebben geleid tot het verzoek. In de praktijk handelt de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) namens de minister. De minister van VenJ richt het verzoek formeel aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Deze beoordeelt of het verzoek aan de wettelijke voorwaarden voldoet en neemt vervolgens de betrokkene op in het Register Paspoortsignaleringen;<sup>40</sup> dit is de 'signalering'.

Met het opnemen van iemands gegevens in het Register Paspoortsignaleringen, verstuurt de minister van BZK een mededeling aan de autoriteiten die bevoegd zijn een paspoort te verstrekken, in te houden en te weigeren.<sup>41</sup> De houder kan met een gesignaleerd paspoort niet reizen, want de politie, Koninklijke Marechaussee of een andere bevoegde instantie kan nu het paspoort inhouden bij grenscontrole of staandehouding.<sup>42</sup> Het niet inleveren van het paspoort is strafbaar,<sup>43</sup> met maximaal € 4.100 boete.<sup>44</sup>

Nadat het is ingenomen wordt het paspoort doorgezonden naar de burgemeester. Pas als deze het paspoort verkrijgt, kan hij het vervallen verklaren.<sup>45</sup> Als dat eenmaal is gebeurd, is het voor de betrokkene juridisch niet meer mogelijk te reizen buiten het Schengengebied. In de praktijk is hij al niet meer in staat te reizen zodra het paspoort gesignaleerd staat. De vervallenverklaring tast echter de geldigheid van de Nederlandse Identiteitskaart (NIK) en buitenlandse paspoorten niet aan, waardoor de mogelijkheid bestaat om hiermee binnen de EU te reizen.

De signalering blijft maximaal twee jaar staan, tenzij de verzoekende autoriteit – de NCTV – eerder aan de minister van BZK mededeelt dat de gronden voor vervallenverklaring niet meer bestaan.<sup>46</sup> De betrokkene komt dan weer in aanmerking voor een nieuw paspoort. De NCTV geeft desgevraagd aan dat hij elke vier maanden aan lokale actoren – politie, burgemeester of officier van justitie – vraagt de noodzaak voor de signalering te verifiëren.<sup>47</sup> Er bestaat op grond van de Paspoortwet echter geen wettelijke verplichting voor de NCTV of de lokale actoren die periodieke toetsing uit te voeren en het is onduidelijk in hoeverre die laatste voldoen aan het verzoek van de NCTV. Ook blijkt er in de praktijk geen termijn te worden vermeld of gemotiveerd in de beschikking tot het vervallen verklaren van paspoorten. Dat is zorgwekkend, omdat de duur van de bewegingsbeperking in verhouding moet staan tot het doel van de paspoortmaatregel.

De NCTV kan bij de uitvoering van de reguliere paspoortmaatregel als enige formeel een verzoek doen om signalering op te heffen. De betrokkene zou de NCTV hiertoe weliswaar kunnen verzoeken, maar in zo'n geval is opheffing een gunst, geen recht waarvoor een rechtsmiddel openstaat.<sup>48</sup> Alternatief is om een

40 Art. 25 Paspoortwet.

41 Art. 55 Paspoortwet.

42 Art. 53 jo. 55 Paspoortwet. Bevoegd tot het inhouden van reisdocumenten zijn onder meer de burgemeester en gemeentelijke ambtenaren werkzaam bij de basisadministratie die namens de burgemeester aanvragen voor reisdocumenten in ontvangst nemen, de autoriteiten belast met de grensbewaking (Koninklijke Marechaussee), de politie en de ambtenaren belast met het toezicht op vreemdelingen (Vreemdelingenpolitie).

43 Art. 56, 62 en 63 Paspoortwet in samenhang met 447b WvSr.

44 Vgl. Circulaire 27 februari 2017, Stcrt. 2017, nr. 9356. Hechtenis of gevangenisstraf is niet toegestaan.

45 Art. 44 Paspoortwet.

46 Art. 25 lid 5 Paspoortwet.

47 In een gesprek met Amnesty International, 31 oktober 2016.

48 De signalering en de notificatiebrief zijn namelijk niet aan te merken als besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, omdat het paspoort dan juridisch gezien nog geldig is. Dat betekent dat tegen de signalering noch de notificatiebrief bezwaar kan worden gemaakt. Art. 7:1 jo. 8:1 jo. 1:3 Awb. Zie hoofdstuk 4.

nieuw paspoort aan te vragen bij de burgemeester en tegen een weigering een procedure te starten (zie daarover uitgebreid hoofdstuk 4).<sup>49</sup>

## 2.2 VAGE WETTELIJKE GRONDEN: ONVOLDENDE VOORZIENBAAR

Wat wordt verstaan onder de ‘handelingen die een bedreiging kunnen vormen voor de veiligheid van het Koninkrijk’, als genoemd in artikel 23 Paspoortwet? In de Memorie van Toelichting noemt de regering terroristische en spionageactiviteiten in algemene zin als voorbeeld.<sup>50</sup> Hoewel niet duidelijk wordt gemaakt wat onder terrorisme wordt verstaan, is het volgens de regering niet voldoende dat enkel de openbare orde in gevaar wordt gebracht.<sup>51</sup> ‘Overwegingen van algemene preventie’ kunnen niet ten grondslag liggen aan het verzoek.<sup>52</sup>

Vanwege het vage karakter van het toepassingscriterium heeft de minister van VenJ beoordelingsvrijheid bij een verzoek. Ook is sprake van beleidsvrijheid. Er zijn geen openbaar toegankelijke beleidsregels waarin de vaststelling van de feiten, de afweging van de belangen en de uitleg van de wettelijke toepassingscriteria worden geconcretiseerd.<sup>53</sup> Op voorhand is dus niet voorzienbaar welke handelingen aanleiding zijn voor een signalering.

Dergelijke vage normen, en daarmee een onvoorspelbare overheid, staan op gespannen voet met het principe dat een mensenrechtenbeperking bij wet voorzienbaar is. Dat wil zeggen: dat een individu kan weten welke handelingen hij moet laten om beperking in zijn vrijheid te voorkomen. Uit interviews met betrokkenen blijkt dat dit hun beleving van rechtszekerheid aantast, zoals deze mevrouw aangeeft:

*‘Ik ben bang dat het nog een keer gebeurt. Het is immers al twee keer gebeurd. Ik zou niet weten wat ik zou moeten doen om een volgende keer te voorkomen. Als er iets is dat ik kan doen, dan wil ik dit graag weten.’*

(Vrouw (23), interview 21 december 2016)

De hierboven geciteerde vrouw is tweemaal geconfronteerd met een paspoortsignalering die voor haar heel onverwacht kwam en moeilijk te verklaren was, en haar – naar eigen zeggen – hinderde in het opbouwen van haar leven. Dat maakt haar angstig voor herhaling.

Het EHRM heeft aangenomen dat open geformuleerde toepassingscriteria zoals ‘openbare orde’ voorzienbaar kunnen worden gemaakt als de autoriteiten in een waarschuwingsbericht, voorafgaand aan de toepassing van een vrijheidsbeperkende bestuursmaatregel, concretiseren wat individuen kunnen doen om de beperking te voorkomen.<sup>54</sup> Bij toepassing van artikel 23 Paspoortwet in de huidige vorm is geen sprake van een dergelijke waarschuwing vooraf.

Ook nadere concretisering van het toepassingscriterium in de vorm van bekendgemaakte beleidsregels draagt bij aan de voorzienbaarheid van de beperking. Dergelijke openbare beleidsregels heeft Amnesty niet kunnen vinden. De NCTV heeft wel interne richtlijnen opgesteld om de toets – of er een vermoeden van uitreis bestaat – zo veel mogelijk te objectiveren.<sup>55</sup> Die zijn gedeeld met de politie en andere

49 Ter vergelijking: in de Twbm is de periodieke herbeoordeling van een uitreisverbod wel wettelijk geregeld. Hier geldt een maximale termijn van zes maanden en daarna moet de minister van VenJ bij elke verlenging nagaan en motiveren dat het gegronde vermoeden nog aanwezig is. Elke verlenging is een besluit waartegen de betrokkene rechtstreeks in beroep kan gaan.

50 MvT, *Kamerstukken II 1987/88*, 20 393 (R 1343), nr. 3, p. 44-46.

51 MvT, *Kamerstukken II 1987/88*, 20 393 (R 1343), nr. 3, p. 45.

52 Staring, De Wit & Nummerdor 2014, para. 8; MvT, *Kamerstukken II 1987/88*, 20 393, nr. 3, p. 6.

53 Vgl. art. 1:3 lid 4 Awb.

54 EHRM 4 juni 2002, nr. 37331/97 (*Landvreugd/Nederland*), para. 62-66.

55 De NCTV heeft in een e-mail d.d. 31 mei 2017 Amnesty toegang verschaft tot dit objectieve toetsingskader onder de voorwaarde deze niet verder te verspreiden. In het toetsingskader worden geen concrete handelingen of gedragingen vermeld die op een gegronde vermoeden van uitreis kunnen duiden of documenten waaruit dit moet blijken die aan het signaleringsdossier kunnen worden toegevoegd.

partners, maar niet openbaar bekendgemaakt. Dit omdat er dan operationeel gevoelige informatie zou kunnen worden vrijgegeven: *'Dan wordt het voor deze doelgroep heel duidelijk wat ze wel en niet meer mogen doen.'*<sup>56</sup> De NCTV-vertegenwoordiger legt desgevraagd uit welke elementen kunnen duiden op een gegrond vermoeden van uitreis:

*'Als wij het gegronde vermoeden hebben dat iemand gaat uitreizen om zich aan te sluiten bij een terroristische organisatie, vinden wij dat er een gevaar is voor Nederland en bevriende mogendheden. We hebben er drie criteria voor gemaakt: er moet sprake zijn van een uiting, een voornemen [...] er moet sprake zijn van een netwerk of jihadistisch gedachtegoed dat is geïnternaliseerd, of van voorbereidingshandelingen [...] Twee van die drie criteria moeten worden geraakt, anders kunnen wij niet tot dit gegronde vermoeden komen.'*  
(Senior beleidsmedewerker NCTV, interview 26 april 2017)

Het blijft onduidelijk welke specifieke handelingen, uitspraken of contacten kunnen duiden op een concreet en onmiddellijk gevaar dat voor de nationale veiligheid uitgaat van een individu. Ook roept het de vraag op of in zo'n geval niet zou kunnen worden volstaan met een strafrechtelijk onderzoek of vervolging. Amnesty vindt dat bij een redelijk vermoeden van een strafbaar feit iemand zou moeten worden aangeklaagd en vervolgd in plaats van dat wordt uitgeweken naar het bestuursrecht dat minder en zwakkere waarborgen kent.

### 2.3 GEBREK AAN NOTIFICATIE VOOR FEITELIJKE INNAME

Veel personen die Amnesty sprak blijken overvallen door de paspoortmaatregel. De geïnterviewden merkten pas dat zij onderwerp van de maatregel waren op het moment dat hun paspoort werd ingenomen, bij het verzoek het paspoort in te leveren op het politiebureau, of wanneer ze een nieuw paspoort wilden aanvragen.<sup>57</sup> Een 29-jarige vrouw kreeg per toeval te horen dat haar paspoort al vier maanden gesignaleerd stond toen zij zich moest identificeren bij een gerechtelijke instantie. Ze had nooit een notificatie of een brief met het voornemen tot vervallenverklaring ontvangen. Pas na een paar weken en vele telefoontjes kreeg ze met terugwerkende kracht een brief over de signalering. Na aanhoudend telefonisch contact en brieven aan de gemeente is haar signalering zonder formele procedure na enkele maanden opgeheven.<sup>58</sup>

De NCTV geeft aan dat betrokkenen in principe een notificatiebrief krijgen dat hun paspoort is opgenomen in het Register Paspoortsignaleringen. Slechts in uitzonderlijke gevallen worden betrokkenen niet geïnformeerd over een signalering vanwege een opsporing- of inlichtingenbelang: *'Op verzoek van die partners werd het niet verstandig geacht om de betrokkene op de hoogte te stellen.'*<sup>59</sup> Amnesty kon niet achterhalen in hoeverre alle geïnterviewden die zich overvallen voelden in deze categorie vallen, of dat verstuurd brieven niet zijn aangekomen. Zorgpunt blijft dat de notificatieplicht niet wettelijk of beleidsmatig is vastgelegd en ook de uitzonderingsgronden niet zijn geregeld. Hierdoor ontstaat het risico van lokale verschillen tussen gemeenten over notificaties voorafgaand aan de inname van een paspoort. Terwijl een programmamedewerker van de gemeente Amsterdam stelt dat notificatie van signalering hier standaardpraktijk is, lijkt dit niet in alle gemeenten het geval.<sup>60</sup> Ook dit kan leiden tot rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid.

56 Interview met Afdelingshoofd Versterking Samenwerking en Senior beleidsmedewerker van dezelfde afdeling, NCTV, Den Haag, 26 april 2017.

57 Bijvoorbeeld interview met vrouw (23), 21 december 2016; interview met man (24), 17 februari 2017.

58 Interview met vrouw (29), 12 januari 2017; Amnesty kreeg inzage in de correspondentie tussen haar en de NCTV.

59 Interview met coördinerend beleidsmedewerker bij de NCTV, Den Haag, 16 maart 2017.

60 Interview met programmamanager gemeente Amsterdam, Amsterdam, 8 maart 2017.

## 2.4 SUMMIERE MOTIVERING

De zinsnede 'gegrond vermoeden' in artikel 23 Paspoortwet (en artikel 2 Twbm) veronderstelt een gemotiveerde beslissing, waar een gedegen feitenonderzoek aan vooraf gaat.<sup>61</sup> Uit de interviews blijkt dat tegenover de betrokkene niet altijd duidelijk wordt gemotiveerd welke aanwijzingen over gedragingen aanleiding waren voor de paspoortmaatregel. Pas met de brief van de burgemeester waarin het voornemen tot vervallenverklaring wordt aangekondigd, krijgt de betrokkene soms iets meer te weten over de redenen. Maar die brief maakt (doorgaans) alleen melding van het wetsartikel waarop de minister zich baseert in zijn verzoek om vervallenverklaring.<sup>62</sup> Daarbij wordt, soms verwijzend naar het proces-verbaal (PV) van de politie of een ambtsbericht van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), kort beschreven welk geground vermoeden ten aanzien van de getroffene bestaat. Deze onderliggende stukken worden niet bijgesloten bij het besluit maar alleen – gelet op het belang van nationale veiligheid en een eventuele strafrechtelijke vervolging – zeer globaal beschreven, soms met niet meer dan een datumvermelding. In één van de brieven die Amnesty kon inzien staat bijvoorbeeld:

*'[H]et gegrounde vermoeden bestaat dat u uit gaat reizen naar Syrië om zich aan te sluiten bij één van de jihadistische strijdgroepen aldaar, die verbonden zijn aan Al-Qaida, welke de grootste terroristische dreiging vormt tegen Nederland, haar bondgenoten en aan haar bevriende mogendheden. Dit uitreizen met jihadistische intentie om bij terroristische groepen aan te sluiten, training te ondergaan en de gewapende strijd te ondersteunen en te voeren wordt beschouwd als handelingen die een bedreiging vormen voor de veiligheid en andere gewichtige belangen van het Koninkrijk of een of meerdere landen van het Koninkrijk dan wel de veiligheid van met het Koninkrijk bevriende mogendheden.'*

(Brief met voornemen vervallenverklaring, daterend van 2014)

Andere betrokkenen hebben een brief van een gelijke strekking ontvangen. De algemene, generieke formulering wekt bij betrokkenen verbazing en vervreemding. Voor een 23-jarige vrouw die Amnesty sprak, kwam het als een klap in het gezicht:

*'Daarin [in de eerste brief, red.] stond dat er gegrounde vermoedens bestonden dat ik naar Syrië zou willen uitreizen. Ik dacht bij mezelf, "waar komt dat vandaan?". Wanneer heb ik ooit in mijn leven gezegd dat ik naar Syrië wilde? Waaruit blijkt dat?'*

(Vrouw (23), interview 21 december 2016)

De vrouw beschrijft hoe de gebrekkige motivering leidt tot gevoelens van rechtsonzekerheid. In oktober 2014 is haar paspoort gesignaleerd en ingenomen, maar in april 2015 is de signalering weer opgeheven, zonder tussenkomst van de rechter. In de veronderstelling dat de zaak was afgedaan pakte ze haar leven op en wilde een studie starten. In juli 2016 kwam echter totaal onverwacht een nieuwe paspoortsignalering en inname, en was zij haar paspoort opnieuw vier maanden kwijt. Beide keren kregen zij en haar rechtshulpverlener geen inzicht in het proces-verbaal dat ten grondslag lag aan de inname, ondanks uitdrukkelijk verzoek daartoe bij zowel de NCTV als de relevante gemeente- of politieambtenaar.

Verschillende betrokkenen die Amnesty sprak gaven aan te hebben gevraagd welke handelingen

<sup>61</sup> *Kamerstukken II 1999/2000*, 26 977 (R 1644), nr. 6, p. 13.

<sup>62</sup> Dit onderzoek concentreert zich op bestuurlijke maatregelen in de context van contraterorisme. Over de kwaliteit van de notificatie door het lokaal bestuur over de motivering van (vrijheidsbeperkende) bestuurlijke maatregelen *buiten* deze context kan Amnesty binnen dit onderzoek geen uitspraken doen.

aanleiding gaven voor de signalering of de paspoortinname, maar daarover geen nadere informatie te hebben ontvangen.<sup>63</sup> Eén van hen zegt:

*'De brieven die de gemeente stuurde waren erg abstract. Mijn advocaat vroeg telkens (telefonisch of via de post) om een onderbouwing. Waarom dachten ze dat ik me wilde aansluiten bij een terroristische organisatie? Waarop baseerden ze dit? We kregen geen antwoord. De gemeente wilde haar bronnen niet prijsgeven. Er heeft nooit een "face to face" gesprek plaatsgevonden met de gemeente. Het was erg vaag allemaal.'*

(Vrouw (27), interview 26 januari 2017)

Ook advocaten bevestigen dat zij weinig concrete aanwijzingen of feiten krijgen die het vermoeden van een mogelijke uitreis ondersteunen. Eén van hen zegt: *'Ik krijg de indruk dat het wel eens zo is dat de feiten er niet zijn. Er zijn dan wel allerlei vermoedens of angsten, maar deze vermoedens worden niet ondersteund door feiten [...] In het slechtste geval is er geen onderzoek gedaan en is het puur en alleen gebaseerd op een soort vermoeden.'*<sup>64</sup>

Het motiveringsbeginsel verplicht het bestuur inzichtelijk te maken welke gedragingen aanleiding gaven voor het opleggen van beperkingen. Volgens de wet moet de burgemeester de vervallenverklaring draagkrachtig motiveren.<sup>65</sup> Bovendien geeft de zinsnede 'gegrond vermoeden' in artikel 23 Paspoortwet aan dat het orgaan dat om vervallenverklaring verzoekt – hier: de NCTV – moet motiveren welke aanwijzingen er zijn om over te gaan tot signalering.<sup>66</sup> Het vermoeden moet blijken de Memorie van Toelichting worden onderbouwd met 'concrete aanwijzingen' over feitelijke gedragingen van de betrokkene.<sup>67</sup> De documenten die Amnesty heeft kunnen inzien bevatten over het algemeen geen specifieke elementen die duiden op uitreis met intenties om terroristische activiteiten te ondernemen. Een NCTV-vertegenwoordiger stelt 'echt wel invulling te geven, voor zover wij dat binnen de juridische kaders kunnen' door in correspondentie met advocaten te verwijzen naar een PV van een politie-eenheid 'waaruit blijkt dat voldoende aannemelijk te maken is dat er gedragingen, feitelijke handelingen en omstandigheden zijn die leiden tot een artikel 23 constatering.'<sup>68</sup> Maar alleen een verwijzing naar het PV maakt voor betrokkenen niet duidelijk welke handelingen aan de basis liggen voor de signalering.

Amnesty maakt zich zorgen dat de brede en weinig specifieke toepassingscriteria in de paspoortmaatregel en het nieuwe uitreisverbod<sup>69</sup> leiden tot een willekeurige inzet op basis van erg dun bewijs van een nationaal veiligheidsgevaar. Dit kan leiden tot onnodige en disproportionele inbreuken. Er schuilt bovendien een risico van discriminatie als individuen vanwege orthodoxe religieuze gedachten en uitingen, of hun contacten, een paspoortmaatregel of uitreisverbod krijgen.<sup>70</sup> Interviews met betrokkenen en enkele islamitische verenigingen bevestigen dat zij vermoeden dat uitingen van islamitische orthodoxie een rol spelen bij signaleringsprocessen<sup>71</sup>:

63 Bijvoorbeeld interview met man (27), 24 januari 2017.

64 Interview met bestuursrechtadvocaat, Rotterdam, 22 maart 2017.

65 O.g.v. art. 3:46 jo. 3:47 Awb.

66 Staring, De Wit & Nummerdor 2014, para. 8; *Kamerstukken II* 1987/88, 20 393, nr. 10, p. 7.

67 *Kamerstukken II* 1987/88, 20 393 (R 1343), nr. 6, p. 32-33, nr. 10, p.7.

68 Interview met coördinerend beleidsmedewerker NCTV, Den Haag, 16 maart 2017.

69 Amnesty International, Public Statement 'Netherlands: Counter-terrorism bills would violate human rights and undermine rule of law' [index: EUR: 35/5432/2017], 17 januari 2017.

70 Deze indruk bestaat bij ten minste één van de geïnterviewde advocaten op basis van de onderliggende informatie die hij heeft ingezien. Interview met bestuursrechtadvocaat, Rotterdam, 22 maart 2017.

71 Interview met islamitische vereniging, Den Haag, 7 februari 2017 en interview met islamitische vereniging, Hilversum, 31 januari 2017.

*'Nou ja, klinkt misschien een beetje raar, maar misschien mijn uiterlijk, mijn hoofddoek, het feit dat ik moslim ben. Ik weet niet wat het is.'*

(Vrouw (23), interview 21 december 2016)

*'Ik denk dat het de periode was waarin veel jongens naar het Midden-Oosten reisden. Ik denk dat ze jongens met een baard misschien preventief in de gaten wilden houden. Ik was praktiserend moslim en ging naar de moskee. Ik ging om met broeders uit de moskee. Alles was gewoon normaal. Ik studeerde, werkte en voetbalde.'*

(Man (24), interview 17 februari 2017)

## 2.5 BELEMMERINGEN IN DE TOEGANG TOT ONDERLIGGENDE INFORMATIE

Informatie ter onderbouwing van het verzoek is veelal afkomstig van politie, OM of de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Ook signalen van lokale samenwerkingspartners worden gebruikt om de paspoortmaatregel in gang te zetten.<sup>72</sup> Maar alleen als hiervan een bestuurlijke rapportage in de vorm van een PV is opgemaakt, kan deze informatie worden gebruikt voor het gegronde vermoeden dat ten grondslag ligt aan de signalering en (voornemen tot) vervallenverklaring.<sup>73</sup> Deze rapportages worden niet standaard meegeleverd bij de beslissing. Betrokkenen en rechtshulpverleners moeten erg assertief zijn om meer informatie te krijgen; niet elke gemeente verstrekt die uit eigen beweging. Volgens de Nationale ombudsman hoort goede en tijdige informatieverstrekking op eigen initiatief wel het uitgangspunt te zijn van een voortvarende overheid.<sup>74</sup>

Allereerst is het voor betrokkenen en rechtshulpverleners niet bekend bij welke instantie ze inzage kunnen krijgen in het PV. Vaak proberen ze eerst de NCTV, als signalerende instantie. Daar stuiten ze op een dichte deur. Zo sprak Amnesty een 23-jarige vrouw die samen met haar rechtshulpverlener meerdere pogingen ondernam het PV in te zien dat ten grondslag lag aan haar paspoortsignalering in 2016. Eerst liet de NCTV per brief weten dat de politie het PV had gedeeld op basis van geheimhouding en de NCTV niet verplicht was dit te verstrekken.<sup>75</sup> Er stond niet in waar ze het PV dan wel kon opvragen: de gemeente, de politie of een andere instantie. Een NCTV-vertegenwoordiger licht desgevraagd toe dat getroffen en uit de brieven kunnen destilleren dat ze bij de politie moeten zijn:

*'In principe geven wij in de brieven rond de zienswijze aan dat de politie-eenheid aan ons een proces-verbaal heeft verstrekt. Daaruit zou een rechtshulpverlener kunnen afleiden dat hij/zij dan naar de politie kan en daar een inzageverzoek kan doen.'*

(Coördinerend beleidsmedewerker NCTV, interview 16 maart 2017)

Betrokkenen en professionals proberen het ook bij de gemeente, maar ook die verstrekt niet altijd de onderliggende informatie en verwijst (terug) naar het NCTV:

*'Ze [de burgemeester, red.] blijven maar zeggen dat de informatie geheim is en dat ze bij het bericht van de NCTV blijven. De NCTV zegt juist dat ze niet degenen zijn die mijn paspoort afpakken, maar dat ze alleen advies geven.'*

(Man (27), interview 24 januari 2017)

72 Zo werkt de gemeente Amsterdam met een meld- en adviespunt dat als voorportaal fungeert voor signalen over vermeende uitreis of radicalisering. Interview met programmamanager gemeente Amsterdam, Amsterdam, 8 maart 2017.

73 MvT, *Kamerstukken II* 1987/88, 20 393, nr. 3, p. 46; nr. 10, p. 7. *Kamerstukken I* 1990/91, 20 939, nr. 100b, p. 7.

74 Interview met een strategisch adviseur en onderzoeker van de Nationale ombudsman en een onderzoeker van de Ombudsman van de Metropool Amsterdam, Den Haag, 23 mei 2017.

75 Brief van NCTV aan advocaat uit 2016, ingezien door Amnesty. Deze geheimhoudingsplicht komt voort uit art. 7 Wet politiegegevens.

*'Ik had twee zaken lopen in twee gemeentes waarbij ik zei: "Ik wil graag in overleg treden met de NCTV maar ik wil graag de onderliggende stukken waarop dit voornemen gebaseerd is." Waarbij de twee ambtenaren dan zeiden: "Nee, die kunnen we u niet geven want die hebben we vertrouwelijk van de NCTV, dus u moet bij de NCTV zijn." Waarbij de NCTV zegt: "Wij gaan niet over het leveren van die stukken, daarvoor moet u bij de burgemeester zijn, wanneer u het besluit aanvecht." Dus ze blijven naar elkaar verwijzen.'*  
(Strafrechtadvocaat, interview 15 augustus 2016)

Rechtshulpverleners ervaren verschil tussen gemeentes in de mate waarin zij toegang krijgen tot onderliggende stukken. Eén van de advocaten met veel ervaring in dit soort procedures zegt: *'De ene burgemeester levert de PV's in het kader van het bezwaar wel, de andere niet. Het is mij volstrekt onduidelijk waarom niet.'*<sup>76</sup> Dit kan leiden tot verschillende rechtsposities voor individuen in verschillende gemeenten.

Betrokkenen hebben op grond van artikel 25 Wet politiegegevens het recht bij de politie het PV en andere politie-informatie op te vragen.<sup>77</sup> De hoofdregel is dat de politie een PV verstrekt, tenzij zich een wettelijke uitzonderingsgrond voordoet. Deze gronden zijn ruim geformuleerd. Hieronder vallen de goede uitoefening van de politietaak, de bescherming van de rechten en vrijheden van derden en de veiligheid van de staat.<sup>78</sup> Ook opsporingsbelangen kunnen in de weg staan. Juist in de context van terrorismebestrijding zal veelvuldig een beroep worden gedaan op de uitzonderingsgrond van staatsveiligheid, waarmee het inzage-recht kan worden uitgehold. Zo liepen meerdere pogingen van de 23-jarige vrouw om op het politiebureau inzage te krijgen in het PV op niets uit. Ze zegt hierover:

*'Ik wil wel weten wat er in staat [in het Proces-verbaal] want ik weet niet wat ik heb gedaan en ook niet waarom dit nu gebeurt. [...] Ik was uit eigen beweging naar het bureau gegaan. Ze wilden me niet zeggen op basis waarvan ze mijn paspoort wilden innemen.'*  
(Vrouw (23), interview 21 december 2016)

Zes maanden na het inzageverzoek krijgt ze via haar advocaat antwoord van de politie waarom die het PV weigert te verstrekken, namelijk omdat uit het PV de handelwijzen van de politie zouden blijken die de uitoefening van de politietaak in de weg staan: *'het PV biedt inzicht in de onderzoeksstrategieën van de politie, nu hieruit blijkt welke info er over uw cliënte is verzameld.'*<sup>79</sup> Haar advocaat heeft bezwaar aangetekend. Uitgangspunt moet zijn dat de informatie wordt verstrekt. Een weigering die wordt gebaseerd op een wettelijke uitzonderingsgrond, moet deugdelijk worden gemotiveerd.

76 Interview met bestuursrechtadvocaat, Rotterdam, 22 maart 2017.

77 Als het gaat om gegevens die niet verwerkt zijn in het kader van de politietaak is art. 35 e.v. Wet bescherming persoonsgegevens van toepassing op inzage. In het geval van een bestuursrechtelijke procedure is het recht op verstrekking van alle op de zaak betrekking hebbende stukken neergelegd in art. 8:42 Awb. Uitzonderingsgronden worden geregeld in art. 8:29 Awb, zie verder onder Hoofdstuk 4.1.5. Als iemand strafrechtelijk wordt vervolgd, heeft deze in principe recht op inzage in alle processtukken en Processen-verbaal. Zie art. 30, 31, 33, 34 Wetboek van Strafvordering (WvSv). Uitzonderingsgronden op het inzage-recht zijn: als er een gegronde vermoeden bestaat dat getuigen daar ernstige overlast van zullen ondervinden, er een zwaarwegend opsporingsbelang is, of het belang van staatsveiligheid wordt geschaad, zie art. 149 jo. 187d lid 1 WvSv.

78 Art. 27 Wet politiegegevens.

79 Documenten uit 2016, ingezien door Amnesty International.



## 2.6 GEEN HOOR-WEDERHOOR

Het gebrek aan informatie over de gronden voor de paspoortmaatregel belemmert de betrokkene zich te verweren tegen de hem of haar verweten handelingen en gedragingen. Bij een signalering op basis van artikel 23 van de paspoortwet dient de betrokken persoon, alvorens een beslissing wordt genomen een paspoort in te nemen of dit niet te verstrekken, in de gelegenheid gesteld te worden om tot een overeenstemming te komen met de signalerende autoriteit: de NCTV.<sup>80</sup> Doel van deze overeenstemmingsprocedure is dat van inname of weigering kan worden afgezien. Betrokkene krijgt in beginsel twee weken de tijd om aan te geven hiervan gebruik te maken, na ontvangst van de brief van de burgemeester over het voornemen tot vervallenverklaring van het paspoort.<sup>81</sup> Maakt hij hier gebruik van, dan wordt de beslissing gedurende acht weken ‘aangehouden’.

Op papier biedt dit betrokkenen een kans in een voorfase de handelingen en gedragingen te betwisten die hun worden verweten. Als namelijk binnen acht weken overeenstemming is bereikt, wordt uiterlijk binnen vier weken het reisdocument teruggegeven of verstrekt.<sup>82</sup> Uit de interviews blijkt echter dat deze procedure vrijwel nooit tot een andere uitkomst leidt en zelden tot de afgifte van een paspoort dat beperkt is in territorialiteit of geldigheid (zodat tijdelijk naar een specifiek land of regio kan worden afgereisd). Ook de NCTV wijst erop dat de overeenstemmingsprocedure, die voor andere innamegronden in de Paspoortwet is geschreven, in geval van een vermoeden van uitreis weinig effect zal sorteren:

*‘In dit geval moet het praktisch zijn, dat ze ons beloven dat ze niet gaan uitreizen. Dat is heel lastig en bijna niet te doen. De kans dat we tot overeenstemming komen is heel erg klein door het soort vermoeden dat we hebben. We doen het niet zomaar.’*

(Senior beleidsmedewerker NCTV, interview 26 april 2017)

Bovendien hechten betrokkenen en hun rechtshulpverleners eraan persoonlijk in gesprek te gaan met de NCTV. Op die manier hopen ze persoonlijk toe te kunnen lichten waarom de hen verweten handelingen – die overigens op dat moment nog vaak onduidelijk zijn – onterecht zijn of die te kunnen nuanceren. Volgens de geïnterviewde advocaten houdt de NCTV dit af.<sup>83</sup> Zo zegt een strafrechtadvocaat:

*‘Die acht weken is om in overleg te treden. Dan zegt het NCTV: “U mag bij ons in die acht weken een zienswijze indienen.” En naar aanleiding daarvan zou de NCTV kunnen zeggen: “We halen cliënt van de lijst.” Maar een zienswijze indienen is niet in overleg treden. Ik wil met iemand van het NCTV aan tafel zitten; kijk cliënt maar in de ogen en vraag hem op de man af of hij van plan is naar Syrië te vertrekken.’*

(Strafrechtadvocaat, interview 15 augustus 2016)

80 In de praktijk bestaat er veel onduidelijkheid bij wie men terecht kan voor deze overeenstemmingsprocedure. De wet schrijft duidelijk voor dat de betrokkene zich moet wenden tot de autoriteit bij wie het gegronde vermoeden (van uitreis) bestaat. In deze context is dat de minister van VenJ, bij monde van de NCTV. Artikel 44 lid 4 Paspoortwet.

81 Art. 44 lid 4 Paspoortwet. De burgemeester deelt de aanvrager terstond, maar uiterlijk binnen vier weken na de feitelijke inhouding mee dat hij voornemens is het paspoort vervallen te verklaren (dan wel de aanvraag te weigeren).

82 Artikel 45 Paspoortwet. Als binnen deze periode geen bericht wordt ontvangen of geen verzoek om aanhouding wordt gedaan, dan gaat de burgemeester over tot vervallenverklaring of weigering, tenzij er sprake is van onevenredigheid. Vgl. oordeel van Rb. Den Bosch 27 april 2004, ECLI:NL:RBSHE:2004:A08920 dat de wetgever de overeenstemmingsprocedure bedoeld heeft als extra waarborg in de procedure, een reële mogelijkheid om tot een andere inhoudelijke uitkomst te komen.

83 Interview met bestuursrechtadvocaat, Rotterdam, 22 maart 2017.

Een coördinerend NCTV-medewerker legt uit waarom een schriftelijke invulling van de overeenstemmingsprocedure de voorkeur heeft: *'Omdat het een juridisch gecompliceerd proces is, willen we alles liefst schriftelijk vastleggen en afdoen.'*<sup>84</sup> De overeenstemmingsprocedure blijkt dus vooral een formalistische papieren procedure waarbij de beslissing vanwege de aard van de vermoedens al vastligt. Dit terwijl de rechtbank Den Haag in de uitspraak over artikel 23 Paspoortwet van 7 november 2016 wel waarde hecht aan de beschikbaarheid van de overeenstemmingsprocedure bij de toetsing aan artikel 13 EVRM en het recht op een reële rechtsingang. Als de betrokkene gedurende deze procedure niet wordt gehoord en de kans krijgt de verweten handelingen te kennen en eventueel te weerleggen of in een context te plaatsen, en als teruggave van het paspoort of een paspoort met beperkte territorialiteit niet werkelijk tot de mogelijke uitkomsten behoren, dan is deze procedure een onnodige tussenstap.

## 2.7 SAMENHANG PASPOORTMAATREGEL EN HET NIEUWE UITREISVERBOD ONDUIDELIJK

Sinds de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding (Twbm) en de wijziging van de Paspoortwet bestaan de reguliere paspoortmaatregel en het uitreisverbod naast elkaar. Dat roept vragen op over de samenhang van beide maatregelen. Ze hebben hetzelfde effect, maar de toepassingscriteria, procedures en rechtsbescherming verschillen.

Op 1 maart 2017 trad de Twbm in werking, waarop Amnesty al eerder reageerde vanuit mensenrechtenoogpunt.<sup>85</sup> Op grond van artikel 3 van deze wet kan de minister van VenJ onder andere een uitreisverbod opleggen:

### Art. 3 Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen

Onze Minister kan, indien dat noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid, aan een persoon een verbod opleggen het Schengengebied te verlaten, indien ten aanzien van deze persoon het gegronde vermoeden bestaat dat deze zich buiten dit grondgebied zal begeven met als doel zich aan te sluiten bij een organisatie die is geplaatst op de lijst van organisaties, bedoeld in artikel 14, vierde lid, van de Rijkswet op het Nederlandschap.

Gelijktijdig hiermee wijzigde ook de Paspoortwet.<sup>86</sup> Op grond van het nieuwe sub i van artikel 47 lid 1 Paspoortwet vervallen alle Nederlandse reisdocumenten van rechtswege (automatisch) als aan de houder een uitreisverbod wordt opgelegd.<sup>87</sup> Anders dan bij artikel 23 Paspoortwet besluit de burgemeester dus niet afzonderlijk tot vervallenverklaring. De burgemeester wordt nog wel geconsulteerd voorafgaand aan het opleggen van een uitreisverbod, maar zonder formele beslissende rol.<sup>88</sup> Met het opleggen van een uitreisverbod vervalt naast het paspoort ook een Nederlandse Identiteitskaart (NIK) van rechtswege.<sup>89</sup>

Het toepassingscriterium voor een uitreisverbod is het gegronde vermoeden dat de betrokkene zich buiten het Schengengebied zal begeven met als doel zich aan te sluiten bij één van de organisaties – vastgelegd in een lijst – die een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid.<sup>90</sup> In de parlementaire stukken wordt niet duidelijk hoe 'het gevaar voor nationale veiligheid' zich verhoudt tot 'het gevaar voor de veiligheid en

84 Interview met coördinerend beleidsmedewerker NCTV, Den Haag 16 maart 2017.

85 Amnesty International, *Public Statement 'Netherlands: Counter-terrorism bills would violate human rights and undermine rule of law'* [index: EUR: 35/5432/2017], 17 januari 2017.

86 MvT, *Kamerstukken II* 2015/16, 34 358 (R2065), nr. 3, p. 5.

87 Voor de weigering van een aanvraag van een nieuw reisdocument door een betrokkene die een uitreisverbod heeft, is art. 23b Paspoortwet in het leven geroepen.

88 MvT, *Kamerstukken II* 2015/16, 35 358, nr. 3. Indien een betrokkene met een uitreisverbod een nieuw reisdocument aanvraagt, moet de burgemeester dit weigeren op grond van het nieuwe artikel 23b Paspoortwet.

89 Om het reizen binnen het Schengengebied nog mogelijk te maken en om te kunnen voldoen aan de identificatieverplichting kan de betrokkene wel een vervangende NIK aanvragen, waarop duidelijk vermeld is dat de houder een reisbeperking heeft (art. 17 Paspoortwet). MvT, *Kamerstukken II* 2015/16, 34 359, nr. 3, p. 14-15. De betrokkene moet zelf actie ondernemen om de vervangende NIK aan te vragen.

90 MvT, *Kamerstukken II* 2015/16, 34 359, nr. 3, p. 14-15.

andere gewichtige belangen van het Koninkrijk', zoals al sinds 1991 het criterium is voor toepassing van artikel 23 Paspoortwet.<sup>91</sup> Het laat zich moeilijk indenken wanneer iemand in verband met uitreis naar 'jihadistisch strijdgebied' niet onder de reguliere paspoortmaatregel kan worden beperkt – en dus géén gevaar vormt voor de veiligheid van het Koninkrijk – maar wél een gevaar is voor de nationale veiligheid, waarvoor toepassing van artikel 3 Twbm in beeld komt. Evenmin wordt duidelijk hoe dit belang van de bescherming van de nationale veiligheid in een individueel geval van mogelijke uitreis af te leiden valt.<sup>92</sup>

De drie criteria die de NCTV bij toepassing van artikel 23 Paspoortwet zegt te hanteren bij het beoordelen van het geground vermoeden, zijn dezelfde bij het nieuwe uitreisverbod. De Memorie van Toelichting bij de Twbm vermeldt daarover:<sup>93</sup>

*'Dit kan bijvoorbeeld blijken uit uitlatingen van betrokkene over zijn voornemen om uit te reizen, bestaande connecties met een terroristische organisatie of voorbereidingshandelingen voor uitreis. De combinatie van deze elementen kan een geground vermoeden opleveren.'*

Hoewel de handelingen die ten grondslag kunnen liggen aan beide maatregelen hetzelfde zijn en de toepassingscriteria vergelijkbaar lijken, suggereert de NCTV dat het nieuwe uitreisverbod aan een zwaardere (proportionaliteits- en subsidiariteits)toets onderhevig is dan de paspoortmaatregel, vanwege de nog verstrekkendere gevolgen voor de bewegingsvrijheid. Immers, met het uitreisverbod vervalt het paspoort en de NIK, waardoor men verboden wordt om Schengen te verlaten. Mocht deze toets niet gehaald worden, dan kan worden uitgeweken naar de Paspoortwet:

*'De consequenties zijn dus zwaarder als we het uitreisverbod opleggen en daarom toetsen wij ook zwaarder. Als we het uitreisverbod niet kunnen toepassen want we halen de toets niet, maar het vermoeden is er wel, dan hebben we nog de mogelijkheid van de paspoortmaatregel. Het is niet ideaal, maar we willen niet de hele paspoortmaatregel opzijshuiven.'*  
(Senior beleidsmedewerker NCTV, interview 26 april 2017)

De onduidelijke samenhang tussen de toepassingscriteria van beide maatregelen doet afbreuk aan de vereiste dat een beperking van de bewegingsvrijheid voorzienbaar moet zijn, in de zin dat die berust op een voldoende kenbare en duidelijke wettelijke grondslag. De minister van VenJ heeft ook geen beleidsregels bekendgemaakt over verhouding tussen de maatregelen. Het risico van willekeur wordt groot, vooral nu het erop lijkt dat de Paspoortwet als vangnet fungeert wanneer geen uitreisverbod kan worden opgelegd. Het is belangrijk dat er helderheid komt over de vraag wanneer voor de oude wet wordt gekozen en wanneer voor de nieuwe. Bovendien dient de rechtsbescherming in beide gevallen gelijk te zijn en sterker te worden.

91 Signaleert ook de Afdeling advisering van de Raad van State, *Kamerstukken II* 2015/2015, 34 359, nr. 4, p. 4-5.

92 Het College van Procureurs-Generaal gaf in het advies inzake de Twbm aan dat het zelden of nooit aangetoond kan worden dat een *individu* daadwerkelijk de nationale veiligheid bedreigt. Als dat wel aannemelijk is, dan zal hij/zij verdachte zijn van een strafbaar terroristisch misdrijf en is strafvervolgning geïndiceerd. Voor de bestuurlijke aanpak is dan geen plaats. Zie Brief van 8 mei 2015, Bijlage bij MvT, *Kamerstukken* 2015/16, 34 359, nr. 3.

93 MvT, *Kamerstukken II* 2015/16, 34 359, nr. 3, p. 15.

### 3 DE IMPACT VAN DE MAATREGEL

*'Je verwacht ook dat de overheid jou steunt en aan je zijde staat. In mijn geval was dat niet zo [...]. Dit is een last die ik altijd mee zal dragen. Ik vertrouw de politie, NCTV en de overheid niet en ik zal ze ook nooit meer vertrouwen.'*

(Vrouw (23), interview 21 december 2016)

Het voornemen of besluit van de burgemeester om een paspoort in te nemen heeft een significante impact op de rechten van betrokkenen om zich vrij te bewegen en persoonlijk te ontwikkelen. Ook lang nadat een paspoortmaatregel is beëindigd ervaren betrokkenen een vrijheidsbeperking. Het gebrek aan duidelijkheid over de redenen voor de maatregel, draagt bij aan vermoedens dat er onvoldoende bewijs aan ten grondslag ligt. Dit vergroot het wantrouwen jegens overheidsinstanties en kan bijdragen aan stigmatisering van betrokkenen.

#### 3.1 ERVARING INPERKING BEWEGINGSVRIJHEID EN PERSOONLIJKE LEVENSSFEER

De inname van een paspoort is een fundamentele vrijheidsbeperking, omdat het betrokkenen beperkt in hun bewegingsvrijheid: ze kunnen niet meer buiten Europa reizen. Omdat er vrijwel nooit een paspoort met beperkte territorialiteit wordt afgegeven, belemmert dit mensen vanzelfsprekend om bijvoorbeeld op vakantie of zakenreis te gaan buiten Europa. Die brede beperking is moeilijk te accepteren:

*'Ik vind het belachelijk dat ik geen paspoort heb. Als ik buiten Europa op vakantie wil, vind ik dat dit gewoon moet kunnen. Ik ben beperkt voor de rest van de wereld. Ik mag alleen onder het oog van de autoriteiten reizen. En ik weet niet hoe lang dit zal duren, wat de planning is.'*

(Man (25), interview 9 december 2016)

Het niet buiten Europa kunnen reizen kan gevolgen hebben voor familierelaties; familieleden die buiten Europa wonen en bijvoorbeeld ziek zijn kunnen niet worden bezocht, tenzij er een tijdelijk of territoriaal beperkt paspoort wordt verstrekt. Eén van de betrokkenen die Amnesty sprak benoemde dat laatste punt:

*'Mijn zus woont [buiten Europa], als er iets met haar gebeurt zou ik haar niet kunnen opzoeken.'*

(Vrouw (27), interview 26 januari 2017)

Hoewel mensen in principe vrij zijn te reizen binnen Europa met hun identiteitskaart, ervaren betrokkenen ook praktische belemmeringen binnen het Schengengebied. De paspoortmaatregel kan resulteren in een persoonsregistratie in het Schengen Informatie Systeem II (SIS II) die kan leiden tot een niet-systematische controle aan de grens.<sup>94</sup> Een enkele betrokkene die onderworpen is (geweest) aan een strafrechtelijk onderzoek of vervolging voor een aan terrorisme gerelateerd misdrijf geeft aan binnen Europa stelselmatig aan de grens te worden staande gehouden.<sup>95</sup> Ook rechtshulpverleners lijken

<sup>94</sup> Artikel 36 van *Besluit 2007/533/JBZ van de raad van 12 juni 2007, betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie* maakt het mogelijk personen te signaleren voor discrete of opvallende controle. Dit geeft de grenswachter van een ander land de bevoegdheid om Nederlandse autoriteiten te informeren maar niet om de persoon tegen te houden.

<sup>95</sup> Bijvoorbeeld interview met man (34), 17 februari 2017; interview met man (34), 14 december 2016.

betrokkenen soms af te raden binnen Europa te reizen. Dit leidt tot veel onzekerheid:

*'Het lastige is dat ze jou beperken om een vrij persoon te zijn, en om te gaan en staan waar je wilt. Ik kon met mijn ID wel reizen binnen Europa, maar mijn advocaat raadde me dit af. Dit gevoel heb ik nu eigenlijk nog steeds, ook al heb ik mijn paspoort terug. Dat je in dat stukje van je privéleven zo wordt beperkt dat je dit soort dingen niet meer durft, vind ik eigenlijk gewoon te gek voor woorden.'*  
(Vrouw (29), interview 12 januari 2017)

### 3.2 VERLAMMENDE EFFECTEN EN REPUTATIESCHADE

Personen die hun paspoort terugkregen ervaren nog lang daarna stress tijdens het reizen. Ze blijven zich onzeker voelen over de gevolgen van de eerdere paspoortmaatregel en vrezen problemen aan de grens als hun naam geregistreerd is (geweest) met een 'terrorisme'-kenmerk.

*'Ik heb mijn paspoort nog steeds niet opgehaald, mijn ouders hebben me een [vakantie buiten Europa, red.] aangeboden. Ik kijk hier erg naar uit, maar dan begint het allemaal wel echt te spelen. Ik vind dat supereng, het aanvragen van mijn paspoort alleen al. We hebben al een mail gestuurd naar iemand van orde en veiligheid van de gemeente. Ook het reizen blijft spannend.'*  
(Man (34), interview 11 januari 2017)

Dat leidt er soms toe dat mensen zichzelf blijvend beperkingen opleggen in hun eigen bewegingsvrijheid. Meerdere personen geven aan hun paspoort niet op te halen wanneer de maatregel is opgeheven. Hiermee willen ze 'aantonen' dat ze niet van plan zijn uit te reizen.<sup>96</sup> Dit kan als een verlamrend of 'chilling' effect van de maatregel worden beschouwd en beïnvloedt het recht op familielevens:

*'Mijn moeder, zusje en kind zijn naar Turkije geweest deze zomer. Ik durfde niet. Laatst gingen mijn schoonouders in Duitsland boodschappen doen, dan durf ik ook niet mee. Sinds dit alles denk ik na over elke stap die ik zet.'*  
(Vrouw (29), interview 12 januari 2017)

*'In theorie mag ik weer vrij reizen, maar sommige landen durf ik niet meer in. Ik durf bijvoorbeeld ook echt niet naar Marokko. Mensen worden daar gemarteld, de AIVD wisselt informatie uit. Ik heb wel familie in Marokko wonen.'*  
(Vrouw (26), interview 13 december 2017)

Verschillende personen gaven ook blijk van vrees voor een zekere reputatieschade door de maatregel. Zo leeft bij sommigen de zorg dat de associatie met terrorisme hun volwaardige participatie in de samenleving in de weg staat. Eén van de geïnterviewden ervaart het vervangende paspoort als enorm stigmatiserend:

<sup>96</sup> Bijvoorbeeld interview met vrouw (34), 11 januari 2017.

*'Ik ben al lang bezig met die school, ik moest [mijn inschrijving, red.] elke keer verzetten omdat ik geen paspoort had. Ik kreeg van de politie een kopie van mijn paspoort met een stempel van de politie en dacht: "Ze zien me aankomen op school." Met name vanwege de opleiding die ik ga volgen. Ze gaan me dan nooit aannemen.'*

(Vrouw (23), interview 21 december 2016)

Ze vreest dat de associatie met terrorisme door de paspoortinname haar levenslang brandmerkt: *'Ik was zo verdrietig. Ik zag mijn toekomst in één flits in de prullenbak vallen. Ik dacht op dat moment dat ik niets anders kon.'*

Ook heeft de maatregel soms een negatieve invloed op relaties in de zeer nabije omgeving:

*'Ik heb aangegeven welke impact de gebeurtenissen op mij hebben gehad. Je bouwt een relatie op, en vertrouwen. Als je partner dit soort dingen ziet gebeuren denkt ze dat je iets voor haar achterhoudt. Ze kan niet alles aan haar ouders vertellen en moet dingen privé houden. Er zijn op een gegeven moment familieleden die afstand nemen, omdat ze geen label willen. Dit geldt ook voor andere mensen om je heen.'*

(Man (27), interview 24 januari 2017)

Ook anderen geven aan dat partners, vrienden, familie of collega's niet langer met hen willen worden geassocieerd nu ze onderwerp zijn van contraterrorismemaatregelen, en sommige relaties lopen stuk.<sup>97</sup> Gezien de impact op de persoonlijke levenssfeer moet de overheid ervoor zorgen dat elke inbreuk als gevolg van dergelijke maatregelen daadwerkelijk noodzakelijk is en een geschikt middel voor het doel van nationale veiligheid en niet leidt tot onevenredige mensenrechteninbreuken. De vage gronden op basis waarvan een paspoortmaatregel opgelegd kan worden en het gebrek aan transparantie over (het verwerven van) informatie die eraan ten grondslag ligt, in combinatie met de significante impact op rechten van betrokkenen, roept vragen op over de proportionaliteit ten opzichte van het beoogde doel van nationale veiligheid.

### 3.3 VERTROUWENSBREUK EN VERVREEMDING

De overheid heeft de plicht willekeur en discriminatie te voorkomen in de implementatie van contraterrorismebeleid. Uit de citaten in paragraaf 2.4 blijkt dat betrokkenen, die vaak moeten gissen naar de redenen, de paspoortmaatregel zien als bevestiging en gevolg van patronen van stigmatisering en discriminatie van moslims. Zij hebben het gevoel dat met twee maten wordt gemeten en alleen (orthodoxe delen van de) moslimgemeenschappen als risicovol worden gesignaleerd.<sup>98</sup> Door dergelijke stigmatisering bestaat het risico dat de maatregel niet het beoogde effect sorteert. Het kan ertoe leiden dat getroffen individuen, gezinnen en bredere gemeenschappen verwijderd en vervreemd raken, en minder bereid zijn met de overheid samen te werken tegen gewelddadig extremisme. In de woorden van een geïnterviewde professional:

97 Zeven andere geïnterviewden geven aan dat door de maatregelen hun relaties met dierbaren onder druk komen te staan, waaronder die met hun kind (interview 12 januari 2017), hun vrienden (interview met twee personen 24 januari 2017), hun echtgenote (interview 9 februari 2017), ouders en familie in brede zin (interviews 17 februari 2017 en 5 december 2016) en collega's (interview 16 maart 2017).

98 Verkennend onderzoek wijst uit dat jongerenwerkers, in afwezigheid van duidelijke kaders, op hun eigen morele kompas varen in het signaleren van 'radicalisering' en 'extremisme', waardoor het risico van signalering op basis van vooroordelen en stereotypes groot is. A. Van der Weert en Q. Eijkman, *De lokale jongerenwerker over de wirwar van het signaleren van radicalisering versus extremisme*, mei 2017.

*‘De meeste gezinnen willen dat hun kinderen hier blijven. Veilig. Liever opgesloten dan kwijt of stuk. Maar het wantrouwen naar overheidsorganisaties is erg groot [...] Als je dus over vijf jaar gaat kijken en er is een wantrouwen gegroeid ten opzichte van de overheid, op basis van religieuze identiteit, dan krijgen we daar straks een probleem mee. Dat ben je nu zelf deels aan het veroorzaken.’*

(Annebregt Dijkman, zelfstandig adviseur radicalisering en extremisme, interview 24 mei 2017)

Meerdere geïnterviewden, die soms met verschillende contraterrorismemaatregelen te maken kregen, bevestigden dit beeld. Personen die aanvankelijk naar eigen zeggen openstonden voor contact met bijvoorbeeld de politie en de wijkagent, houden dit na hun ervaringen met de paspoortmaatregel af.

*‘Als ik kijk naar wat ikzelf heb ervaren, denk ik dat de overheid het tegenovergestelde bereikt van wat zij wil. Op deze manier worden mensen denk ik meer tegen de overheid opgezet, dan dat ze een connectie maken. Vroeger had ik nooit een hekel aan de politie; ik maakte graag een praatje met ze. Nu haat ik ze.’*

(Vrouw (29), interview 12 januari 2017)

Dezelfde vrouw geeft aan dat dit averechtse effect zichtbaar is bij meer mensen:

*‘Iedereen om mij heen die met dit soort dingen – plotselinge paspoortmaatregelen, kinderen uit huis halen – te maken heeft gehad, heeft de deur naar de overheid keihard dichtgeslagen. Daar praat niemand meer mee. [...] Deze mensen willen niets meer met de overheid te maken hebben, en gewoon weg.’*

(Vrouw (29), interview 12 januari 2017)

Geïnterviewde professionals en beleidsuitvoerders wijzen op de spanning tussen preventie en repressie. Maatregelen die preventief bedoeld zijn, zoals een uitreisverbod, kunnen als punitief worden ervaren en daarmee de relaties met gemeentelijke professionals op scherp zetten. Of zoals een medewerker van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) stelt: *‘die kunnen wringen met die rol die je hebt als burgervader.’*<sup>99</sup> Het risico is dat de maatregelen hun doel voorbij schieten, bijvoorbeeld door minderjarigen van personen in hun omgeving te verwijderen die nog invloed op hen kunnen hebben:

*‘Doordat er zo’n nadruk ligt op het uithuisplaatsen en het afpakken van paspoorten voorkom je dat ouders, die zich in een heel vroege fase zorgen maken, zich tot instanties wenden. Je moet als overheid doorhebben dat, door [...] dit soort maatregelen [...], kinderen die in een heel andere fase zitten zich misschien van hun ouders afwenden, dingen verbergen en hun zorgen niet delen.’*

(Omar Ramadan, Directeur Radar Advies en Project Manager Radicalisation Awareness Network, interview 28 maart 2017)

<sup>99</sup> Interview met Michiel Geuzinge, Coördinator Zorg en Veiligheid VNG, 18 juli 2017.

Op termijn zou de paspoortmaatregel volgens sommigen zelfs averechts werken:<sup>100</sup>

*'De maatregelen die nu worden aangenomen, werken allemaal averechts. Voor veel jongeren is juist dit net het duwtje [...] heel veel jongeren hadden al het gevoel van, ze moeten ons niet, en op het moment dat ze zich dan zo behandeld voelen, dan is dat misschien het duwtje in de rug...'*<sup>101</sup>

(Bestuurslid islamitische vereniging, Den Haag, interview 7 februari 2017)

Dit beeld wordt bevestigd door één van geïnterviewden die getroffen werd door de paspoortmaatregel:

*'Er wordt alleen maar meer woede gecreëerd. Je wordt er steeds aan herinnerd dat ze je voor geen meter vertrouwen. Ik snap niet waarom je iemand extra hard moet behandelen. En iemand die echt wil uitreizen komt er wel, hoe dan ook. Hij zal zijn paspoort vervalsen en er alles aan doen om in Syrië te komen.'*

(Man (25), interview 9 december 2016)

Door voldoende waarborgen in te bouwen en die in de praktijk te handhaven, kunnen onnodige en onevenredige mensenrechteninbreuken en discriminatie worden voorkomen. Dit is essentieel voor het vertrouwen van individuen en families om samen te werken met de overheid om gewelddadig extremisme en terrorisme te voorkomen.

---

100 Staring, De Wit & Nummerdor 2014, p. 699.

101 Interview bestuurslid islamitische vereniging, Den Haag, 7 februari 2017.



## 4 RECHTSBESCHERMING EN TOEZICHT

Op basis van interviews en de rechtspraak over de uitvoering van de paspoortmaatregel komt Amnesty tot de conclusie dat de toegang tot effectieve rechtsbescherming onvoldoende gewaarborgd is in de praktijk. Hoewel maar een klein aantal personen de maatregel heeft aangevochten bij de bestuursrechter, valt op dat betrokkenen vaak assertief en strijdbaar zijn bij het terugkrijgen van hun paspoort of het opeisen van informatie. Het is niet ondenkbaar dat veel betrokkenen vroegtijdig hun pogingen staken door de vele knelpunten die ze ervaren in de rechtsgang of dat de signalering van hun paspoort, gedurende de lange procedure, inmiddels weer was opgeheven. De beschreven obstakels om zich effectief te verweren zullen nog groter zijn voor individuen die minder assertief zijn of slecht Nederlands spreken.

### 4.1 TOEGANG TOT EFFECTIEVE RECHTSBESCHERMING BIJ PASPOORTMAATREGEL

#### 4.1.1 Geen rechtsingang bij signalering

Bij het opleggen van de reguliere paspoortmaatregel is pas in een laat stadium een bestuursrechtelijke rechtsingang beschikbaar. Omdat de signalering geen besluit is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), kan geen bezwaar gemaakt worden; formeel is het paspoort immers geldig en verandert er juridisch niets aan de rechtspositie van betrokkene.<sup>102</sup> Het innemen van het paspoort is vervolgens een feitelijke handeling en ook hiertegen staat geen bestuursrechtelijk bezwaar en beroep open. Ook het schriftelijke voornemen van de burgemeester tot vervallenverklaring is niet bij de bestuursrechter aanvechtbaar, omdat het paspoort op dat moment nog geldig is. Bovendien voorziet de Paspoortwet in een termijn van acht weken waarbinnen de betrokkene kan proberen te komen tot een vergelijk met de signalerende autoriteit. Pas op het moment dat de burgemeester daadwerkelijk besluit tot vervallenverklaring, kan de betrokkene in bezwaar gaan bij de burgemeester en daarna in beroep bij de rechtbank.<sup>103</sup>

Terwijl de betrokkene dus al vanaf het moment van de signalering en invordering beperkt wordt in het recht op bewegingsvrijheid, kan deze zich nog niet verweren. Dit kan maanden duren. Uit een uitspraak van de rechtbank Den Haag van 7 november 2016 blijkt bijvoorbeeld dat betrokkene in september 2014 zijn paspoort kwijt was, terwijl de burgemeester pas in maart 2015 besloot tot vervallenverklaring: zeven maanden zonder toegang tot een effectief rechtsmiddel.<sup>104</sup>

De wachtermijn voor bezwaar- en beroepsprocedures terwijl de betrokkene effectief wordt belemmerd in zijn mensenrechten, wordt bevestigd door de ervaringen van rechtshulpverleners:

*‘Ik heb cliënten en van hen wordt het paspoort ineens ingenomen en dan duurt het soms maanden voordat ze een formeel besluit krijgen [...]. Ik heb een vrouw en haar paspoort werd ingenomen in juni. In september kreeg ze een proces-verbaal dat het paspoort was ingenomen ingevolge de Paspoortwet. In december kwam het voornemen van de burgemeester om het paspoort vervallen te verklaren. Inmiddels zitten we weer in september.’*  
(Strafrechtadvocaat, interview 15 augustus 2016)

<sup>102</sup> ABRvS 30 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP9593. Toepassing van art. 7:1 jo. 8:1 jo. 1:3 lid 1 Awb.

<sup>103</sup> Art. 1:3 lid 2 jo. 8:1 jo. 7:1 Awb. De maatregelen treden een dag na de toezending van het besluit in werking. Art. 3:41 jo. 3:42 lid 1 Awb. Bezwaar en beroep hebben geen schorsende werking (art. 6:12 Awb), de betrokkene kan de werking wel laten schorsen via de afzonderlijke voorlopige voorzieningenprocedure, o.g.v. art. 8:81 Awb. Hiervan zijn geen voorbeelden bekend.

<sup>104</sup> Rb. Den Haag, 7 november 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:13414.

In deze fase van de signalering en de feitelijke inhouding kan een betrokkene eventueel wel een actie instellen bij de burgerlijke rechter.<sup>105</sup> De burgerlijke rechter is bevoegd op het moment dat geen rechtsbescherming bij de bestuursrechter mogelijk is en de vordering civielrechtelijk is ingekleed, zoals in de vorm van een vordering uit onrechtmatige daad. De betrokkene zal moeten bewijzen dat de overheid op onrechtmatige wijze inbreuk heeft gemaakt op zijn fundamentele rechten. Voor een succesvolle vordering dient onderbouwd te worden welke schade de betrokkene als gevolg van de signalering en inname ondervindt. Er zijn nog geen zaken bekend waarin individuen de paspoortmaatregel op deze wijze hebben aangevochten.<sup>106</sup>

De coördinerend beleidsmedewerker van de NCTV bevestigt dat het ongelukkig is dat er geen bestuursrechtelijke rechtsingang tegen de signalering openstaat:

*'De advocaten ondernemen van alles om dit [verweer tegen de signalering] wel te proberen. Ik begrijp dit goed; het voelt heel onhandig en onprettig dat je niets kunt ondernemen tegen een signaleringsopname. Helaas is dat hoe het geregeld is, hier hebben we mee te dealen.'*  
(Coördinerend beleidsmedewerker NCTV, interview 16 maart 2017)

De bestaande praktijk verdraagt zich slecht met het recht op effectieve rechtsbescherming, waarin de betrokkene zijn geschil volledig en binnen een redelijke termijn kan voorleggen aan een onafhankelijke rechter. De signalering heeft immers al gevolgen voor zijn bewegingsvrijheid. Het EVRM vereist een reële mogelijkheid om de bewegingsbeperkende maatregel aan te vechten bij de rechter.<sup>107</sup> Uit EHRM-jurisprudentie volgt dat bij een zwaardere inbreuk op grondrechten een spoedoordeel gevraagd moet kunnen worden.<sup>108</sup> Maar bij de reguliere paspoortmaatregel ontstaat toegang tot de bestuursrechter pas maanden na de feitelijke inname en de directe beperking van de bewegingsvrijheid.

#### 4.1.2 Beperkte beoordelingsruimte burgemeester

Het recht op een effectief rechtsmiddel wordt ook beknelde door de zeer beperkte beoordelingsruimte voor de burgemeester bij de feitenvaststelling in de Paspoortwet. Dit terwijl deze het besluit wel moet verdedigen in een eventuele bezwaar- of beroepsprocedure. Voordat de burgemeester overgaat tot vervallenverklaring moet deze bij de NCTV nagaan of de gronden van signalering nog steeds bestaan. Zo ja, dan moet de burgemeester het paspoort vervallen verklaren; hij heeft daarin geen beleidsvrijheid.<sup>109</sup> Uit de wetsgeschiedenis en jurisprudentie blijkt dat burgemeesters slechts marginaal hoeven te toetsen of de gronden voor de vervallenverklaring nog bestaan bij de NCTV. Dat betekent dat de burgemeester niet zelf de aard en ernst van het feitencomplex hoeft te beoordelen.<sup>110</sup> Een medewerker van de VNG stelt dat burgemeesters in het algemeen vertrouwen op de aangeleverde informatie van de NCTV: *'Formeel hebben ze de ruimte om af te wijken, maar dat doe je alleen als je een radicaal andere mening bent toegedaan op basis van misschien eigen informatie. Dat krijg ik niet terug.'*<sup>111</sup>

105 Artikel 6:162 BW. De burgerlijke rechter is bevoegd als de vordering civielrechtelijk wordt ingekleed, HR 31 december 1915, ECLI:NL:HR:1915:AG1773, NJ 1916, p. 407 (*Guldemonde/Noordwijkerhout*).

106 Tijdens het schrijven van het rapport is bij Amnesty één geval bekend waarin een civielrechtelijke procedure in voorbereiding is. Deze procedure richt zich op de signalering en feitelijke inname van het paspoort.

107 Uit het *Golder-arrest* blijkt dat uit artikel 6 EVRM een recht op toegang tot de rechter volgt.

108 Barkhuysen e.a., p. 162. Dit zou een optie kunnen zijn bij de paspoortmaatregel, maar pas als er een besluit ligt en er sprake is van een spoedeisend belang (bijvoorbeeld een zakenreis naar het buitenland).

109 MvT, *Kamerstukken II 1987-1988, 20 393 (R 1343)*, nr. 3, p. 62-64; ABRvS 6 juni 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA6472, r.o. 2.3.

110 Deze beperkte beslissingsruimte van de burgemeester is geëxpliciteerd in de MvT en recentelijk bevestigd door de rechtbank Den Haag in de twee 'jihadismegerelateerde' paspoortzaken. MvT, *Kamerstukken II 1987-1988, 20 393 (R 1343)*, nr. 3, p. 62-64; Rb. Den Haag 7 november 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:13414; Rb. Den Haag 14 december 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:15643. Vgl. ABRvS 11 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:778; ABRvS 9 december 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK5829; Rb. Den Haag 4 januari 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:101.

111 Interview met Michiel Geuzinge, Coördinator Zorg en Veiligheid VNG, 18 juli 2017.

Voorals de aangereikte informatie bestaat uit een geclassificeerd AIVD-bericht, stelt het burgemeesters voor een dilemma dat ze beslissingen moeten verdedigen zonder de motivering te kennen: *'Af en toe moet je best wel een ingrijpende maatregel nemen op basis van heel summiere informatie.'*<sup>112</sup> De marginale beoordelingsruimte ontslaat de burgemeester echter niet van zijn vergewisplicht. Dit wil zeggen dat de burgemeester, voor het nemen van een besluit, moet nagaan of het onderzoek naar de betrouwbaarheid van de (AIVD of politie) informatie of de rechtmatigheid van de verwerving ervan zorgvuldig is verricht en inhoudelijk concludent is.<sup>113</sup> Zo zou de burgemeester moeten nagaan of uit eigen informatie en contacten met de betrokkene geen contra-indicaties bestaan omtrent de inhoud van het ambtsbericht of proces-verbaal.<sup>114</sup>

Alleen als uit zwaarwegende omstandigheden blijkt dat de betrokkene onevenredig wordt benadeeld door de maatregel in relatie tot het doel (terrorisme voorkomen), kan de burgemeester hiervan afzien (de zogenaamde "onevenredig nadeeltoets").<sup>115</sup> Volgens de bestuursrechtadvocaat die Amnesty sprak, geeft iedere gemeente hieraan een eigen invulling:

*'Het is aan de burgemeester [...] en de wijze waarop hij de onevenredig nadeel-toetsing beoordeelt, in welke mate hij de feiten gaat checken. De ene doet dit intensiever dan de andere [...].'*  
(Bestuursrechtadvocaat, interview 22 maart 2017)

Als de burgemeester een volledige vervallenverklaring onevenredig nadelig acht, kan hij in theorie een paspoort met beperkte territorialiteit verstrekken.<sup>116</sup> De betrokkene kan met dit paspoort wel (al dan niet tijdelijk) reizen, alleen niet naar uitgezonderde landen zoals Syrië of Irak, of andersom: alleen naar een specifiek land. Ook de verzoeker – feitelijk: de NCTV – kan beslissen tot verstrekking van zo'n paspoort. Dit zou de inbreuk op de bewegingsvrijheid aanzienlijk verlichten. In de praktijk wordt echter vrijwel nooit gebruikgemaakt van deze mogelijkheid. *'We kunnen van andere landen niet vragen dit te handhaven,'* aldus de NCTV.<sup>117</sup> Toch oordeelt de rechtbank Den Haag in één van zijn uitspraken over de reguliere paspoortmaatregel dat de betrokkene niet onevenredig werd benadeeld, juist vanwege de mogelijkheid tot het aanvragen van een territoriaal beperkt paspoort. Dit blijkt echter slechts een theoretische mogelijkheid.<sup>118</sup>

#### 4.1.3 Marginale en *ex tunc*-toetsing in beroep

De beperkte beoordelingsruimte van de burgemeester beïnvloedt de zeer marginale mate van toetsing in een eventuele beroepsprocedure door de bestuursrechter. Nu er ook geen preventieve rechterlijke toetsing is geregeld, is het extra zorgelijk dat het recht op een effectief rechtsmiddel niet gegarandeerd is. Immers, pas als eenmaal het besluit tot vervallenverklaring is genomen, kan de betrokkene bezwaar maken bij de burgemeester en daarna beroep instellen bij de bestuursrechter. De al dan niet gerechtvaardigde inbreuk op iemands rechten heeft dan al plaatsgevonden.

112 Interview met Michiel Geuzinge, Coördinator Zorg en Veiligheid VNG, 18 juli 2017.

113 ABRvS 14 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW9130; ABRvS 27 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2116; ABRvS 18 december 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK8644. De vergewisplicht van art. 3:9 Awb is niet van toepassing op advisering door ondergeschikte ambtenaren werkzaam onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan die de beslissing neemt.

114 Een PV en ambtsbericht kunnen worden beschouwd als deskundigenadvies waarvoor de vergewisplicht geldt voor burgemeesters. MvA II, *Parl. Gesch. Awb I*, p. 218. In de twee uitspraken van de rechtbank Den Haag over de toepassing van de paspoortmaatregel deed de advocaat een beroep op schending van de vergewisplicht uit artikel 3:9 Awb; de rechter ging hier niet expliciet op in.

115 De onevenredig nadeeltoets gaat daarbij uit van de premisse dat enig nadeel gerechtvaardigd is, terwijl een volle proportionaliteitsafweging beoordeelt of de inperking überhaupt in verhouding staat tot het doel en daarmee gerechtvaardigd is. E-mailverkeer met de bestuursrechtadvocaat, 27 juli 2017.

116 Art. 44 lid 4 jo. art. 45 lid 1 en 2 Paspoortwet.

117 De gronden voor het vragen en verlenen van een beperkt paspoort zijn niet wettelijk vastgelegd. De NCTV noemt als voorbeeld het kunnen bijwonen van gebeurtenissen in de persoonlijke sfeer van de betrokkene, zoals het kunnen reizen naar een specifiek land in verband met een begrafenis of een ziekte van een levenspartner of naast familielid. Interview met Afdelingshoofd Versterking Samenwerking en Senior beleidsmedewerker van dezelfde afdeling, NCTV, Den Haag, 26 april 2017.

118 Rb. Den Haag 7 november 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:13414.

Het probleem is gelaagd. De burgemeester heeft in de Paspoortwet als gemeld maar een zeer beperkte beoordelingsruimte en dat heeft tot gevolg dat de rechter in een eventuele beroepsprocedure vervolgens uitermate terughoudend toetst.<sup>119</sup> Die laatste toets is een marginale toets: de rechter beoordeelt uitsluitend of de burgemeester is nagegaan of de gronden voor het verzoek nog aanwezig zijn en of hij een redelijke belangenafweging heeft uitgevoerd. De rechter gaat niet zelf over tot een belangenafweging. Er is dus tot nu toe slechts sprake van een marginale beoordeling van een reeds marginale beoordeling door de burgemeester. Een van de Haagse bestuursrechters zegt in dit verband: *'Je kan je ook afvragen of het in het kader van het toetsingskader nog geëigend is om kennis te nemen van de stukken, of dat je zo marginaal zou moeten toetsen dat je die stukken niet hoeft in te zien'*.<sup>120</sup> De rechter toetst bovendien alleen *ex tunc*: hij houdt geen rekening met feiten en omstandigheden die na het nemen van het bestreden besluit zijn opgekomen.

De uitspraken van de rechtbank Den Haag in twee paspoortzaken uit 2016 illustreren dat de rechter vanwege deze dubbele marginaliteit niet toekomt aan een volle toetsing van de achterliggende feitenvaststelling die ten grondslag ligt aan de signalering, en evenmin aan de vraag of de procedure van de feitenvaststelling rechtmatig was.<sup>121</sup> De rechter controleerde in beide Haagse uitspraken enkel en alleen of de burgemeester is nagegaan of de gronden voor de signalering nog bestonden bij de NCTV ten tijde van het bezwaar. De rechter beoordeelde niet zelf of de achterliggende feiten het gegronde vermoeden voldoende staven dat de betrokkene in strijdgebieden handelingen gaat verrichten die een bedreiging kunnen vormen voor de nationale veiligheid. Dat één van de betrokkenen inmiddels is vrijgesproken van het aan terrorisme gerelateerde strafrechtelijk feit waar de minister het vermoeden deels op had gebaseerd heeft de rechter evenmin meegenomen in de oordeelsvorming.<sup>122</sup>

Bovendien blijken er feitelijk geen paspoorten met beperkte territorialiteit te worden afgegeven, maar de rechter weegt deze mogelijkheid wel mee bij de beoordeling van de uitkomst van de onevenredig nadeeltoets die de burgemeester heeft uitgevoerd. De redenering is hier dat de impact van de maatregel beperkt is, omdat een betrokkene voor specifieke reizen zo'n beperkt paspoort kan aanvragen, terwijl dit onderzoek uitwijst dat zo'n aanvraag in werkelijkheid vrijwel nooit wordt gehonoreerd.<sup>123</sup>

Het ontbreken van een integrale toetsing van de achterliggende feiten verdraagt zich slecht met het recht op een eerlijk proces. Artikel 6 lid 1 EVRM garandeert namelijk een recht op *'full jurisdiction'*, dat inhoudt dat een rechter met volledige rechtsmacht terzake van feiten en recht over het besluit moet kunnen oordelen.<sup>124</sup> De rechter moet een eigen oordeel kunnen geven over de feitenvaststelling, en daarbij het bewuste (feiten)materiaal kunnen zien.<sup>125</sup> Ook stelt het EHRM dat naarmate de inbreuk op de rechten een zwaarder karakter heeft, de eisen aan de toetsing strenger kunnen zijn.<sup>126</sup> Bij een

119 Dit is terug te zien voor de paspoortmaatregel in Rb. Den Haag 7 november 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:13414; Rb. Den Haag 14 december 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:15643. Vgl. ABRvS 11 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:778; ABRvS 11 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4087; ABRvS 9 december 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK5829 en Rb. Den Haag 4 januari 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:101. De rechter toetst wel volledig aan het motiveringsbeginsel: heeft de burgemeester draagkrachtig gemotiveerd waarom de beperking van de bewegingsvrijheid die is opgelegd aan de betrokkene naar zijn oordeel noodzakelijk en proportioneel is.

120 Interview mr. M. Dam, rechter, en drs. A. Boer, persvoorlichter, Rechtbank Den Haag, 4 april 2017.

121 Rb. Den Haag 7 november 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:13414; Rb. Den Haag 14 december 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:15643.

122 Rb. Den Haag 14 december 2016, r.o. 4.4.

123 Zie eerder 4.1.3.

124 EHRM 17 december 1996, nr. 20641/92, NJCM 1997/617 (*Terra Woningen BV/Nederland*). Dit geldt ook voor artikel 47 EU Handvest, HvJ EU 18 juli 2013, C-584/10 P, C-593/10 P en C595/10 P (*Kadi II*), para. 119-121.

125 Uitzonderingen daarop worden alleen toegestaan wanneer sprake is van gespecialiseerde feitenvaststellingen. Maar zelfs in dat geval moet de rechter een oordeel kunnen geven over de rechtmatigheid van de procedure waarin de feiten zijn vastgesteld. Bovendien moet er in zo'n geval ten minste één volle toetsing zijn van de feitenvaststelling in de gespecialiseerde voorprocedure, zodat de betrokkene de onderliggende feiten kan betwisten bij het bestuursorgaan (zie: EHRM 22 november 1995, nr. 19178/91 (*Bryan/Verenigd Koninkrijk*). Bevestigd in o.m. EHRM 18 januari 2001, nr. 27238/95 (*Chapman/Verenigd Koninkrijk*) en EHRM 21 juli 2011, nrs. 32181/04 en 35122/05 (*Sigma Radio Television Ltd./Cyprus*). Zie ook: Barkhuysen e.a., *Adequate rechtsbescherming bij grondrechtenbeperkend overheidsingrijpen*, Deventer: Kluwer 2014, p. 36.

126 EHRM 27 september 1999, nrs. 33985/96 en 33986/96 (*Smith & Grady/Verenigd Koninkrijk*).

paspoortmaatregel die twee jaar kan duren is sprake van een indringende en langdurende schending van het recht op bewegingsvrijheid en persoonlijke levenssfeer, en een besliste bredere impact van stigmatisering en reputatieschade. Als de beperking van de rechterlijke controle op de bestuurlijke feitenvaststelling zo ver gaat dat de rechter geheel uitgaat van het oordeel van het bestuur, heeft de betrokkene op dat punt feitelijk geen effectieve toegang tot de rechter.<sup>127</sup>

#### 4.1.4 Gebruik van geheime informatie

Het gegronde vermoeden dat iemand een gevaar vormt voor de nationale veiligheid, kan gebaseerd zijn op geclassificeerde informatie, verzameld door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Deze informatie wordt, met een beroep op de nationale veiligheid, niet gedeeld met de betrokkene of zijn rechtshulpverlener. Soms wordt gedurende de procedure wel het ambtsbericht zelf verstrekt, maar dit is een kort en zakelijk weergegeven conclusie van onderzoek door de AIVD. Inzage in de achterliggende stukken is niet mogelijk. Als een individu onvoldoende toegang heeft tot informatie om effectief verweer te kunnen voeren, is het recht op een eerlijk proces in het geding.

Eén aspect van het 'equality of arms'-beginsel zoals gewaarborgd onder artikel 6 EVRM, is dat beide partijen gelijke toegang hebben tot relevante stukken en kenbare motivering van de uitspraak. Dit moet een procedure op tegenspraak zijn, waarin de betrokkene de kans krijgt om zijn zienswijze naar voren te brengen en de argumenten van het bestuur te weerleggen.<sup>128</sup> Hiervoor moet de overheid bewijs en stukken overleggen aan rechter én betrokkene, zodat deze zich goed kan voorbereiden op de procedure.<sup>129</sup> Het gebruik van geheime informatie ter onderbouwing van een vrijheidsbeperkende maatregel schaadt de betrokkene in zijn verweer. Ook de beschreven obstakels die individuen ervaren bij het verwerven van onderliggende processen-verbaal ten tijde van de overeenstemmingsprocedure belemmeren de toegang tot een effectieve rechtsbescherming.

Het gebruik van geheime informatie omwille van nationale veiligheid is volgens artikel 6 en 13 EVRM alleen toelaatbaar onder voorwaarde van proportionaliteit en compenserende maatregelen om de belangen van de betrokkene en de eerlijkheid van het proces als geheel te beschermen.<sup>130</sup> Uit de jurisprudentie van het EHRM vloeit in dat verband voort dat een rechter in ieder geval inzage moet krijgen in de informatie om te kunnen beoordelen of het gerechtvaardigd is dat bepaalde informatie niet (geheel) wordt gedeeld.<sup>131</sup>

De bestaande compenserende regeling voor omgang met geheime informatie in een beroepsprocedure is geregeld in artikel 8:29 Awb.<sup>132</sup> Met een beroep op gewichtige belangen, waaronder de nationale veiligheid, kunnen partijen die verplicht zijn inlichtingen te verstrekken (bijvoorbeeld de AIVD), dit weigeren dan wel mededelen dat uitsluitend de rechtbank van de inlichtingen kan kennisnemen.

127 Aldus Barkhuysen e.a. 2014, p. 33. EHRM 17 december 1996, nr. 20641/92, NJCM 1997/617 (*Terra Woningen BV/ Nederland*) en EHRM 13 februari 2003, nr. 49636/99, AB 2004/52 (*Chevrol/Frankrijk*).

128 A.E. Schilder, J.P. Loof & K. Sparrius, 'Vechten tegen spoken in de mist. Over veiligheidsonderzoeken voor vertrouwensfuncties en rechtsbescherming', *NJB 2013/240*, met verwijzing naar: EHRM 8 juni 2006, nr. 10337/04 (*Lupsa/Roemenië*), para. 33-34.

129 Ook als het gaat om gespecialiseerde feitenvaststellingen is het uitgangspunt dat de rechter en de betrokken partijen het bewuste (feiten)materiaal kunnen zien. Barkhuysen e.a. 2014, p. 36.

130 Schilder, Loof & Sparrius 2013, met verwijzing naar: EHRM 23 april 1997, nrs. 21363/93, 21364/93 en 22056/93 (*Van Mechelen e.a./Nederland*), para. 54.

131 EHRM 19 februari 2009, nr. 3455/05 (*A. e.a./Verenigd Koninkrijk*), para. 205 e.v.; EHRM 15 november 1996, nr. 22414/93 (*Chahal/Verenigd Koninkrijk*), para. 130-131; EHRM 20 juli 2010, nr. 4900/06 (*A./Nederland*); EHRM 16 februari 2000, nr. 27052/95 (*Jasper/Verenigd Koninkrijk*), para. 51-53. Zie ook de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie (HvJ) omtrent Art. 47 EU Handvest dat een 'recht op een doeltreffende voorziening in rechte' waarborgt. Dit artikel biedt een met artikel 6 lid 1 EVRM vergelijkbare rechtsbescherming. In een zaak uit 2013 waarin een inreisverbod gebaseerd was op geclassificeerde informatie stelt het HvJ dat het van essentieel belang is dat een betrokkene en zijn rechtshulpverlener geïnformeerd worden over de feiten en gronden die aanleiding gaven tot de beperkende maatregelen en de mogelijkheid hebben de juistheid daarvan te onderzoeken en weerwoord te geven: HvJ EU 4 juni 2013, C-300/11 (*ZZ/Secretary of State for the Home Department*), para. 51-69.

132 Artikel 8:29 lid 1 Awb maakt een beperking van 'equality of arms' en het recht op een eerlijk proces mogelijk, omdat zo informatie voor de getroffen partij verhuld blijft. Zie ABRvS, 28 maart 2012, JB 2012/122, ECLI:NL:RVS:2012:BW0146; ABRvS 14 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1708.

De rechter beoordeelt uiteindelijk of geheimhouding gerechtvaardigd is.<sup>133</sup> Volgens een geïnterviewde rechter zullen zij en haar collega's al snel geneigd zijn volzaam te zijn: *'Nationale veiligheid is een belang dat kan rechtvaardigen dat de overheid delen van het bewijs geheimhoudt. Het is een groot belang. Als dat wordt ingeroepen, dan ga je daar als rechter al snel in mee.'*<sup>134</sup> Indien de rechtbank oordeelt dat de weigering of beperkte kennisneming gerechtvaardigd is, kan hij slechts met toestemming van de andere partij mede op grondslag van de hier bedoelde inlichtingen uitspraak doen. De minister van VenJ beredeneerde in de discussie over de Twbm dat doordat de rechtbank mogelijkheden voor inzage in de geheime stukken heeft er voldoende garantie is voor een integraal oordeel van de rechtbank over het besluit van het bestuursorgaan.<sup>135</sup>

Benadrukt moet worden dat toepassing van artikel 8:29 Awb een uitzondering is op de hoofdregel dat partijen recht hebben op toegang tot alle op de zaak betrekking hebbende stukken, neergelegd in artikel 8:42 Awb.<sup>136</sup> Aan deze procedure kleeft bovendien een groot nadeel. De betrokkene weet immers zelf niet waarin hij of zij de rechter inzage toestaat. Als het inderdaad gaat om belastende verklaringen, werkt dit juist tegen de betrokkene. Maar als deze geen toestemming geeft, dan kan deze verweten worden de rechter de mogelijkheid te ontnemen de rechtmatigheid van het besluit volledig te toetsen.<sup>137</sup> Oftewel: degene die toestemming weigert om mede op grondslag van niet door hem of haar ingeziene geheime informatie uitspraak te doen, moet zelf de consequenties dragen.

Het is zeer problematisch dat de betrokkene op geen enkele wijze inzicht kan krijgen in de betrouwbaarheid van de geheime informatie en deze niet kan weerleggen, terwijl hij al wel de mensenrechtenbeperkende consequenties van de maatregel ervaart. Zonder inzicht in de inhoud en betrouwbaarheid van de onderliggende informatie, is effectief verweer tegen een claim van gegrond vermoeden van uitreis moeilijk. Dit schaadt het *'equality of arms'*-principe.<sup>138</sup>

Bovendien plaatst het rechters in een moeilijke positie, zo blijkt uit een interview met een bestuursrechter. Enerzijds belemmert het de rechter in de oordeelsvorming als de betrokkene de betwiste feiten niet kan inzien, corrigeren en in een context plaatsen. De geïnterviewde rechter spreekt van een *'gemankeerde situatie'* waarmee ze te dealen heeft: *'Ik denk uiteindelijk dat dit het grote obstakel is waar je tegenaan loopt: dat je dus niet die interpretatie, visie van beide partijen, hierop hoort. Dat je het moet doen met wat je zelf hebt ingezien.'*<sup>139</sup> Anderzijds mag de rechter in het eindoordeel niets zeggen over dit bewijs. Dit staat op gespannen voet met de principes van transparantie en gelijkwaardigheid die een rechtbank voorstaat. De rechter:

*'Het voelt surrealistisch [...]. Het doet iets met je, met hoe je je werk als rechter kunt doen, want het tast de openbaarheid aan, de transparantie van rechtspleging. We hebben intussen hele beroepsgrades, over de openheid van een zitting, het blootleggen van je dilemma's, [...] en dat je die in alle openheid bespreekt met de partijen. Dit soort zaken met geheim bewijs tast dat soort fundamentele kernwaarden van de rechtspleging aan.'*  
(Bestuursrechter, Rechtbank Amsterdam, interview 10 juli 2017)

133 De Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (WIV) blijft buiten toepassing: niet de minister van BZK maar de rechter beoordeelt of de beperking van kennisname gerechtvaardigd is, in het licht van art. 6 en 13 EVRM. ABRvS 30 november 2011, AB 2012/142, m.nt. Barkhuysen & Van Emmerik.

134 Interview met bestuursrechter, Amsterdam, 10 juli 2017.

135 MvT, *Kamerstukken II* 2015/2016, 34 359, nr. 3, para. 6 en Nota n.a.v. verslag, *Kamerstukken II* 2015/2016, 34 359, nr. 6, para. 6. Zie ook inventarisatie rechtsbescherming n.a.v. behandeling van dit en een ander bestuursrechtelijk contraterorisme-wetsvoorstel: Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie aan de voorzitters van de Tweede Kamer Staten Generaal, d.d. 11 mei 2017, *Kamerstukken II* 2016/2017, 29754, nr. 420.

136 Zie ook art. 8:27 en 8:28 Awb. Partijen zijn desgevraagd verplicht alle inlichtingen aan de rechtbank te verschaffen in het kader van de beroepsprocedure.

137 ABRvS 28 mei 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD2648, para 2.4. Geciteerd uit B. Boutin, *Administrative measures against Foreign Fighters: In search of limits and safeguards*, ICCT research paper, December 2016, p. 18, voetnoot 136.

138 Vgl. Concluding Observations of the Human Rights Committee: UK, CCPR/C/GBR/CO/6, 21 July 2008, para. 17.

139 Interview met bestuursrechter, Rechtbank Amsterdam, 10 juli 2017.

Overigens wordt in de Nederlandse bestuursrechtelijke praktijk doorgaans nauwelijks getwijfeld aan de juistheid van ambtsberichten afkomstig van de veiligheidsdiensten. Toch komt het wel degelijk voor dat ze gebaseerd zijn op onjuiste of onbetrouwbare informatie of dat gebruikgemaakt is van onrechtmatig verkregen informatie van derden.<sup>140</sup> Bijvoorbeeld informatie van buitenlandse veiligheidsdiensten, terwijl sommige daarvan gemakkelijker overgaan tot methoden als het uitlokken van individuen (in strijd met artikel 6 EVRM), of methoden die zich in de sfeer van het folterverbod afspelen (artikel 3 EVRM).<sup>141</sup> Er gelden wel in- en externe controlemechanismen in het proces van informatievergaring en veiligheids- onderzoeken, maar het valt niet uit te sluiten dat het ambtsbericht geen juiste weergave van de werkelijkheid is. Dit terwijl het gebruik van die informatie grote consequenties kan hebben voor de betrokkene.

#### 4.2 ZWAKKERE RECHTSBESCHERMING PASPOORTMAATREGEL DAN UITREISVERBOD

Bij een uitreisverbod op grond van artikel 3 Twbm biedt de wet enkele bijzondere waarborgen ten aanzien van de rechtsbescherming. Er staat geen zelfstandige rechtsbeschermingsprocedure open tegen het verval van het paspoort: de betrokkene moet dan beroep instellen tegen het uitreisverbod waaraan het verval van rechtswege is gekoppeld.<sup>142</sup> Bijzonder aan deze beroepsprocedure ten opzichte van de reguliere bestuursrechtelijke procedure, is dat rechtstreeks beroep bij de rechtbank openstaat, zonder eerst bezwaar in te stellen.<sup>143</sup> Er is hier ook geen overeenstemmingsprocedure. De wet schrijft voor dat het beroep standaard versneld wordt behandeld. De rechter betreft verder feiten en omstandigheden die na het opleggen van het uitreisverbod zijn opgekomen, terwijl de rechter zich bij de huidige paspoortmaatregel moet beperken tot feiten en omstandigheden die ten tijde van het bestreden besluit bekend waren.<sup>144</sup>

Het doel van deze extra waarborgen is snellere duidelijkheid over de rechtmatigheid van het uitreisverbod.<sup>145</sup> Gezien de vrijheidsbeperking die de maatregel tot gevolg heeft, is snelheid wenselijk. Het is opmerkelijk dat deze logica niet lijkt op te gaan voor de bestaande paspoortmaatregel. Bovendien heeft de wetgever in artikel 5 Twbm wel ook een *ex nunc*-toetsing voorgeschreven, zodat nieuwe feiten en omstandigheden kunnen worden meegenomen. De ratio hierachter is dat een onrechtmatig opgelegde maatregel, of één waarvan de rechtmatigheid is vervallen omdat er geen feitelijke grond meer bestaat, niet langer mag voortduren dan strikt noodzakelijk.<sup>146</sup> Temeer nu er bij de paspoortmaatregel geen periodieke toetsing is geregeld, is het niet te rechtvaardigen dat deze waarborgen niet ook gelden voor de paspoortmaatregel. Terwijl tegen elke verlenging van het uitreisverbod – dat maximaal zes maanden duurt – rechtstreeks beroep mogelijk is, kan tegen de verlenging van de paspoortsignalering – die tot twee jaar kan duren – geen bestuursrechtelijk rechtsmiddel worden ingesteld.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel pleitte Amnesty voor een preventieve rechterlijke toets en voor de schorsende werking van het instellen van een rechtsmiddel, zodat de werking van een besluit (voorlopig) terzijde wordt gesteld totdat de onafhankelijke rechter over de rechtmatigheid heeft kunnen oordelen.<sup>147</sup> Schorsing kan weliswaar via de voorzieningenrechter worden bereikt,<sup>148</sup> maar gezien het onomkeerbare karakter van een uitreis zal de rechter hierin naar verwachting terughoudend zijn. Bovendien zou de rechter het besluit van de Minister van VenJ integraal moeten toetsen op evenredigheid en

140 S. Brinkhoff, 'Ambtsberichten van de AIVD. Belangrijke maar met risico's omgeven schakel in de strafrechtelijke aanpak van jihadisme', NJB 2014/1905.

141 Brinkhoff 2014, para. 5 met verwijzing naar Toezichtsrapport nr. 22a van de CTIVD, te raadplegen via [www.ctivd.nl](http://www.ctivd.nl), en Rb. Den Haag 21 oktober 2011, ECLI:NL:RBSGR:2011:BT8829.

142 MvT, *Kamerstukken II* 2015/16, 35 358, nr. 3. Als het besluit inhoudende het uitreisverbod in die procedure wordt vernietigd, is het reisdocument van rechtswege weer geldig.

143 Art. 8:1 jo. 7:1 lid 1 sub g Awb jo. Regeling rechtstreeks beroep en art. 5 lid 1 Twbm jo. 8:52 Awb.

144 Art. 5 lid 2 Twbm.

145 MvT, *Kamerstukken II* 2015/16, 34 359, nr. 3 en *Kamerstukken II* 2015/16, 34 359, nr. 6, para. 6. Zie ook toezegging inventarisatie rechtsbescherming bij wetgeving Actieprogramma Jihadisme, minister van VenJ, brief van 10 mei 2017, p. 2.

146 MvT, *Kamerstukken II* 2015/2016, 34 359, nr. 3, p. 30.

147 Amnesty International, Public Statement 'Netherlands: Counter-terrorism bills would violate human rights and undermine rule of law' [index: EUR: 35/5432/2017], 17 januari 2017.

148 Op grond van art. 8:81 Awb kan een betrokkene verzoeken dat het besluit niet in werking treedt voordat het door de rechter in de bodemprocedure is beoordeeld.

noodzakelijkheid, aangezien het bij een uitreisverbod om een directe beperking van de bewegingsvrijheid gaat. Hoewel de intensiteit van de toetsing in het Nederlandse bestuursprocesrecht in het algemeen is voorbehouden aan de rechter,<sup>149</sup> kan de wetgever daarvan afwijken en deze voorschrijven. Ook na een door de Tweede Kamer verzochte inventarisatie naar de rechtsbescherming in de Twbm, blijft de minister echter bij zijn conclusie dat hij geen reden ziet om af te wijken van het algemene stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming door een voorafgaande rechtelijke toets te introduceren, te kiezen voor een automatische schorsende werking van beroep, of de mate van toetsingsintensiteit voor te schrijven.<sup>150</sup>

Ondanks deze tekortkomingen valt op dat de wetgever ten aanzien van het uitreisverbod in de Twbm terrorismebestrijding nadrukkelijk extra waarborgen voor betrokkenen heeft willen bieden, terwijl de procedure bij artikel 23 Paspoortwet ongewijzigd is gebleven. Dat is onwenselijk, aangezien het gaat om een maatregel met hetzelfde effect: verval van een reisdocument, met een beperking van de bewegingsvrijheid buiten het Schengengebied tot gevolg. Dat maakt de inrichting van de rechtsbescherming bij beide maatregelen niet consequent, hetgeen leidt tot rechtsongelijkheid. En aangezien de NCTV heeft aangegeven dat het nieuwe uitreisverbod aan een zwaardere toets onderhevig is dan de paspoortmaatregel vanwege de verstrekkender gevolgen, impliceert dit dat de lichtste gevallen (die deze toets niet doorstaan) de zwakste rechtsbescherming genieten.

### 4.3 TOEZICHT EN VERANTWOORDING

Om te voorkomen dat bestuurlijke bevoegdheden disproportioneel inbreuk maken op mensenrechten van betrokkene en zijn omgeving, of dat deze maatregelen in de praktijk discriminerend uitpakken, is het van groot belang dat de inzet nauwgezet wordt gemonitord. Er is wettelijk geen onafhankelijke toezichthouder aangewezen die de toepassing toetst van de bevoegdheid van de minister van VenJ om een uitreisverbod op te leggen onder de Twbm<sup>151</sup> of om een paspoort te laten signaleren door de minister van Bzk op basis van artikel 23 Paspoortwet.

De Inspectie Veiligheid en Justitie, die onderdeel is van het ministerie van VenJ, is door de NCTV en het ministerie van SZK gevraagd het 'Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme' te evalueren, inclusief de paspoortmaatregel en het nieuwe uitreisverbod.<sup>152</sup> Uit de opzet van de evaluatie blijkt echter dat de Inspectie uitsluitend beleidsuitvoerende instanties hoeft te vragen naar hun ervaringen met de inzet van de acties uit het programma, en geen maatschappelijke actoren zoals mensenrechtenorganisaties of islamitische verenigingen.<sup>153</sup> Evenmin heeft de Inspectie de opdracht gekregen te monitoren op de noodzaak, doelmatigheid en proportionaliteit van de maatregelen, en op mogelijke discriminatoire en stigmatiserende effecten in de praktijk. Ten tijde van het ter perse gaan van dit onderzoeksrapport verscheen de evaluatie van de Inspectie VenJ met een reactie van de ministers van VenJ en SZW. De Inspectie concludeerde dat het Actieprogramma zijn meerwaarde heeft bewezen en deed een aantal aanbevelingen ten aanzien van de uitvoering.<sup>154</sup>

149 Zie voor een discussie over de marginale toetsing en uitzonderingen daarop in het Nederlandse algemene bestel van bestuursrecht: E.M.H. Hirsch Ballin, 'Dynamiek in de bestuursrechtspraak. Over de betekenis van veranderingen in economie, politiek en samenleving voor de bestuursrechtelijke rechtsontwikkeling', in: *Rechtsontwikkeling door de bestuursrechtrechter, Preadvies VAR*, VAR-reeks 154, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2015, p. 7–58. Zie ook: T. Barkhuysen, 'Een revolutie in het bestuursrecht?', in: *Nederlands Juristenblad* 2015/24.

150 Brief van de Minister van VenJ aan de voorzitters van de Tweede Kamer Staten Generaal, d.d. 11 mei 2017, Kamerstukken II 2016/2017, 29754, nr. 420.

151 Dit in tegenstelling tot een de bestuursrechtelijke bevoegdheid van de Minister om de Nederlandse nationaliteit te ontnemen van individuen met een meervoudige nationaliteit die zich zouden hebben aangesloten bij een terroristische organisatie in het buitenland en een gevaar vormen voor de nationale veiligheid. Middels een motie is de commissie van toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (CTIVD) aangesteld als onafhankelijke toezichthouder. 'Wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van nationale veiligheid. Gewijzigd amendement van lid Recourt vervanging van gedrukt onder 17', Kamerstukken 2016/2017, 34356, nr. 25.

152 'Inspectie Veiligheid en Justitie Evalueert Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme', 14 november 2017, <https://www.inspectievenj.nl/actueel/nieuws/2016/11/14/inspectie-venj-evalueert-actieprogramma-integrale-aanpak-jihadisme>.

153 Inspectie VenJ, 'Evaluatie van het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme. Plan van Aanpak', september 2016.

154 Inspectie VenJ, *Evaluatie van het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme*, september 2017; Minister van VenJ en



De ombudsman is een onafhankelijke en onpartijdige toezichthouder die het optreden van de overheid ten opzichte van de paspoortmaatregel en het uitreisverbod kan beoordelen. Een individu kan een klacht over overheidshandelingen aanhangig maken bij de nationale of gemeentelijke ombudsman. Hoewel het oordeel van de ombudsman niet bindend is, heeft die wel gezag. Bovendien heeft de ombudsman meer inzagebevoegdheden dan individuele betrokkenen, waardoor hij soms meer informatie krijgt waarvan de vertrouwelijkheid kan worden toegezegd (met inachtneming van de uitzonderingsgronden van staatsveiligheid of opsporingsbelangen). Een ombudsman kan in een klachtbehandeling stuiten op systeemfouten en aanbevelingen doen tot herziening van procedures, ook los van bevindingen in individuele gevallen. Bovendien kan die een onderzoek starten naar aanleiding van klachten of uit eigen beweging. Uit een gesprek met de Nationale en een lokale ombudsman blijkt echter dat er tot nu toe slechts een handvol klachten omtrent de paspoortmaatregel is binnengekomen.<sup>155</sup> Vooral nog zien zij daarom nog geen aanleiding ziet een onderzoek te starten.<sup>156</sup> Amnesty maakt zich zorgen dat onafhankelijk en onpartijdig toezicht ontbreekt naar de noodzaak, doelmatigheid en proportionaliteit van toegepaste maatregelen en discriminatoire effecten in de praktijk.

---

Minister van SZW, 'Beleidsreactie Inspectierapport Evaluatie Actieprogramma Jihadisme', *Brief aan de TK*, 31 augustus 2017.

155 Zie een recente casus van Dhr. Abdul, die vond dat de gemeente en politie Amsterdam onvoldoende hadden gedaan om de uitreis van zijn zoon Elias te voorkomen. De ombudsman oordeelt de klacht als ongegrond. Wel gegrond is de klacht dat de gemeente de vader onvoldoende voortvarend had geïnformeerd over de getroffen maatregelen en acties, waaronder een paspoortmaatregel, toen zijn zoon in beeld was vanwege zorgen over 'radicalisering' en nadat die was verdwenen (Nationale Ombudsman, Rapport 23 januari 2017, 2017/007).

156 Interview met een strategisch adviseur en onderzoeker van de Nationale ombudsman en de Ombudsman van de Metropool Amsterdam, Den Haag, 23 mei 2017.

## 5 AANBEVELINGEN

Overheden maken in toenemende mate gebruik van bestuurlijke contraterrorismemaatregelen zoals de paspoortmaatregel en het uitreisverbod. Deze trend brengt aanzienlijke beperkingen van de mensenrechten met zich mee, in dit geval het recht op bewegingsvrijheid en op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en het familieleven. Het gaat hierbij over het algemeen om de rechten van personen die als mogelijk staatsgevaarlijk worden gezien vanwege vermoedens van uitreis naar strijdgebieden zonder dat er (nog) voldoende bewijs is voor een strafrechtelijke vervolging. Betrokkenen krijgen te maken met een inperking van mensenrechten, maar genieten niet dezelfde waarborgen als onder het strafrecht. Uit het onderzoek blijkt dat het uitreisverbod in de wet, en de paspoortmaatregel zowel in de wet als in de praktijk, niet gepaard gaan met voldoende en sterke waarborgen tegen willekeur en onrechtmatig gebruik. De vage gronden voor de maatregelen, de magere motivering van het bestuursbesluit en het gebrek aan transparantie omtrent de informatie die eraan ten grondslag ligt, maken de maatregelen weinig voorzienbaar. Individuen weten niet welke gedragingen hebben geleid, of zullen leiden, tot vrijheidsbeperkende maatregelen. Dit draagt bij aan gevoelens van rechtsonzekerheid en van rechtsongelijkheid, wat het vertrouwen in de overheid en de bereidwilligheid om samen te werken kan doen afnemen. Bovendien ontbreekt het aan effectieve rechtsbescherming en aan onafhankelijk en onpartijdig toezicht op de uitvoering. Bij de paspoortmaatregel toetst de rechter uitermate terughoudend in hoeverre de onderliggende informatie blijkt geeft van een rechtstreekse of onmiddellijke bedreiging van de nationale veiligheid. Als die informatie bestaat uit geheime AIVD-berichten kan dit betrokkenen en rechtshulpverleners in de weg staan om effectief verweer te voeren. Op de lange termijn staat zelfs de democratische rechtsstaat op het spel als er te veel beperkt controleerbare macht bij uitvoerende instanties komt te liggen. Op basis van de bevindingen in dit rapport doet Amnesty International de volgende aanbevelingen om mensenrechten te waarborgen bij de inzet van de in dit onderzoek onderzochte bestuurlijke contraterrorismemaatregelen.

### AAN DE MINISTERS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE EN VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

- **Stel een wetswijziging voor van artikel 23 van de Paspoortwet** en daaraan gerelateerde wetsartikelen en circulaire voor wat betreft de signaleringsprocedure bij vermoeden van uitreis in de context van terrorismebestrijding, zodat:
  - a) een betrokkene rechtstreeks beroep kan instellen tegen een verzoek van de minister van Veiligheid en Justitie aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dat leidt tot signalering van het paspoort;
  - b) een betrokkene standaard genotificeerd wordt van de signalering van zijn paspoort. Indien van deze notificatieplicht afgeweken wordt, moet dat deugdelijk gemotiveerd worden op basis van wettelijke uitzonderingsgronden;
  - c) de noodzaak tot de signalering van een paspoort periodiek getoetst wordt;
  - d) een bestuursrechter de feitenvaststelling door de NCTV over het gegronde vermoeden van een nationaal veiligheidsgevaar integraal kan toetsen. Zorg ook voor een *ex nunc*-toetsing zodat nieuwe feiten en omstandigheden na een omstreden besluit kunnen worden meegenomen.
- **Stel een wetswijziging voor van de Paspoortwet en de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding** zodat er extra waarborgen in de rechtsbescherming bestaan bij zowel de paspoortmaatregel als het nieuwe uitreisverbod:
  - a) een preventieve rechterlijke toets;
  - b) opschortende werking van het bezwaar en beroep;
  - c) een integrale toetsing van de feitenvaststelling en evenredigheid van de maatregel in bezwaar- en beroepsprocedures;
  - d) een procedure, voor het geval de overheid een paspoortmaatregel of uitreisverbod baseert op geclassificeerde informatie, waarin betrokkenen en hun rechtshulpverlener zo veel mogelijk inzicht krijgen in deze informatie om een effectief verweer te kunnen voeren.

- **Verduidelijk** in voor het publiek kenbare beleidsregels onder welke omstandigheden een uitreisverbod onder de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding kan worden opgelegd en wanneer gebruikgemaakt wordt van de paspoortmaatregel op basis van artikel 23 van de Paspoortwet.
- **Registreer** niet alleen het aantal gesignaleerde reisdocumenten bij de paspoortmaatregel en het aantal opgelegde uitreisverboden, maar ook het aantal daadwerkelijk vervallen verklaarde reisdocumenten, gestarte bezwaar- en beroepsprocedures, en teruggedraaide beslissingen middels statistieken. Maak deze cijfers periodiek openbaar, zodat een transparant beeld ontstaat over de omvang en impact van beide maatregelen.

**Versterk, tot de tijd dat bovengenoemde wetswijzigingen zijn doorgevoerd, de waarborgen en rechtsbescherming in de huidige paspoortmaatregel middels richtlijnen en afspraken die:**

- Toezien op een deugdelijke en draagkrachtige motivering door de NCTV en de burgemeester bij de signalering of een (voornemen tot) vervallenverklaring. Zorg dat zij in die motivering nadrukkelijk aandacht besteden aan de proportionaliteit van de duur van de maatregel;
- Erop toezien dat de NCTV en de burgemeester per individueel geval overwegen of er, om hetzelfde doel te bereiken, middelen gerechtvaardigd en geschikt zijn die de mensenrechten minder vergaand beperken. Als die niet ingezet worden, moet dat deugdelijk gemotiveerd worden;
- Ervoor zorgen dat een gehoor een integraal onderdeel wordt van de overeenstemmingsprocedure bij de paspoortmaatregel, zodat de betrokkenen al dan niet met de rechtshulpverlener toelichting kunnen geven op de context en juistheid van de in die procedure te verstrekken informatie bij de hiervoor wettelijk toebedeelde instantie (NCTV). Indien het gehoor niet wordt toegestaan, moet dat deugdelijk gemotiveerd worden;
- Ervoor zorgen dat de NCTV en de burgemeester voortvarend de informatie aan betrokkenen en hun rechtshulpverlener verstrekken waarop de signalering of een (voornemen tot) vervallenverklaring is gebaseerd. Indien dit niet mogelijk is vanwege een opsporingsbelang of een andere wettelijke uitzonderingsgrond, dan moet dat deugdelijk gemotiveerd worden.

---

**AAN DE LEDEN VAN DE TWEDE KAMER**

- Stel **wetsvoorstellen** voor, of roep de ministers van VenJ en BZK op, om bovengenoemde wijzigingen door te voeren in de Paspoortwet en de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding.
- Roep op tot een **externe evaluatie** van zowel de paspoortmaatregel als het uitreisverbod door een onafhankelijke en onpartijdige partij met een mandaat om te monitoren op de noodzaak, doelmatigheid en proportionaliteit, en op mogelijke discriminatoire en stigmatiseringseffecten in de toepassing van de bevoegdheden. Zorg ervoor dat deze partij maatschappelijke actoren betreft in haar evaluatie.

---

**AAN DE BURGEMEESTERS**

- **Controleer** of feitelijke handelingen en gedragingen het gegronde vermoeden voldoende staven alvorens over te gaan tot het intrekken van een paspoort om uitreis te voorkomen.
- Zorg voor een **deugdelijke en draagkrachtige motivering** bij (het voornemen tot) de paspoortmaatregel. Besteed nadrukkelijk aandacht aan de proportionaliteit van de duur van de maatregel en aan alternatieven die een minder verregaande inbreuk maken op de mensenrechten om hetzelfde doel te bereiken.
- **Verstrek voortvarend** de informatie aan betrokkenen en hun rechtshulpverleners waarop een (voornemen tot) vervallenverklaring is gebaseerd. Indien dit niet mogelijk is vanwege een opsporingsbelang of een andere wettelijke uitzonderingsgrond, dan moet dat deugdelijk gemotiveerd worden.
- Neem in het voornemen tot vervallenverklaring **duidelijke informatie** op over de beschikbare rechtsbescherming en bij welke instantie de betrokkene moet zijn voor de overeenstemmingsprocedure. Overweeg en betrek alle achterliggende informatie in een besluit op een eventueel bezwaar tegen een voornemen.

- **Informeer** de gemeenteraad over het aantal voorgenomen en daadwerkelijk vervallen verklaarde paspoorten, bezwaarschriften en teruggedraaide beslissingen middels statistieken. Maak deze cijfers periodiek openbaar, zodat een transparant beeld ontstaat van de omvang en impact van de paspoortmaatregel per gemeente.

---

#### **AAN DE NATIONALE EN LOKALE OMBUDSMAN**

- **Maak zichtbaar** welke rol de ombudsman in dit domein kan spelen zodat mogelijke betrokkenen weten wanneer zij klachten kunnen indienen met betrekking tot toepassing van de paspoortmaatregel en andere bestuursrechtelijke maatregelen uit het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme.

AMNESTY INTERNATIONAL WERKT VOOR MENSENRECHTEN. DIE WAARBORGEN  
VRIJHEID, GELIJKHEID EN RECHTVAARDIGHEID. AMNESTY DOET ONDERZOEK,  
VOERT ACTIE EN STEUNT VERDEDIGERS VAN MENSENRECHTEN WERELDWIJD.

