

ANNOTATIE

Pagerie t. Frankrijk (EHRM, 24203/16) – EHRM beoordeelt Franse noodtoestandsmaatregelen als ‘gewone’ beperkingen van de bewegingsvrijheid

J.P. Loof

*Annotatie bij Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 19-01-2023,
ECLI:CE:ECHR:2023:0119JUD002420316 (EHRC-2023-0056)*

1. Op de avond van 13 november 2015 vonden in Parijs twee terroristische aanslagen plaats, waarbij 130 mensen werden gedood en 351 mensen gewond raakten. Deze geweldsdaden vormden voor de Franse regering aanleiding om nog diezelfde nacht een noodtoestand uit te roepen: de *état d'urgence*. Deze noodtoestand is geregeld in een wet die stamt uit de tijd van de Algerijnse oorlog: *Loi No. 55-385 du 3 avril 1955* (te raadplegen via: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000031504662/>). Volgens artikel 1 van deze wet kan deze noodtoestand worden uitgeroepen ‘in geval van dreigend gevaar als gevolg van ernstige verstoringen van de openbare orde, of in geval van gebeurtenissen die naar hun aard en ernst het karakter van een openbare ramp hebben (vert. JPL)’. Tijdens de noodtoestand zijn allerlei buitengewone maatregelen toepasbaar, die vergaande inbreuken op fundamentele rechten en vrijheden mogelijk maken, waaronder het opleggen van huisarrest door de regering (dus niet door een rechter), het opleggen van gebiedsverboden en contactverboden, het doen van huiszoekingen zonder voorafgaande rechterlijke machtiging (zowel overdag als 's nachts), het verbieden van demonstraties en andere publieke samenkomsten, het sluiten van gebouwen van samenkomst en het ontbinden van organisaties. De noodtoestand zou verschillende keren verlengd worden en uiteindelijk tot 1 november 2017 duren. Een

aankondiging om de noodtoestand eerder te beëindigen, per 26 juli 2016, werd ijlings ingetrokken nadat op 14 juli 2016 opnieuw een terroristische aanslag met vele tientallen dodelijke slachtoffers plaatsvond, dit maal in Nice.

2. De klager in deze zaak, Pagerie, is aanvankelijk gearresteerd en enige tijd vastgehouden vanwege terrorismeverdenking. Na vrijlating wordt hem een combinatie van maatregelen opgelegd: een gebiedsverbod (hij mocht zijn woonplaats Angers niet verlaten); een meldingsplicht (drie maal daags melden bij een politiebureau); een contactverbod met een specifieke andere persoon; en een gedeeltelijk huisarrest (tussen 20:00 en 6:00 woning niet verlaten). Deze maatregelen duurden in totaal dertien maanden. Het is relevant om deze maatregelen te zien tegen de achtergrond van enkele wetsvoorstellen van de Franse regering die direct na de aanslagen in Parijs werden gedaan. Een van die voorstellen behelsde het toepassen van administratieve detentie voor onbepaalde tijd op personen van wie vermoed werd dat ze waren geradicaliseerd en bereid tot het plegen van aanslagen. Dit wetsvoorstel werd echter ingetrokken nadat de Franse Raad van State in haar wetgevingsadvies – terecht: zie *A. e.a. t. Verenigd Koninkrijk*) EHRM 19 februari 2009, nr. 3455/05, ECLI:CE:ECHR:2009:0219JUD000345505 (par. 137) – tot de conclusie kwam dat dit onverenigbaar zou zijn met artikel 5 EVRM (Conseil d'État, *Avis sur la constitutionnalité et la compatibilité avec les engagements internationaux de la France de certaines mesures de prévention du risques de terrorisme*, No. 390867, 17 december 2015). In het licht van dit ingetrokken wetsvoorstel is het niet vreemd om de aan Pagerie opgelegde maatregelen te beschouwen als een alternatief voor die administratieve detentie (in punt 11 van deze noot kom ik daar nog even op terug).

3. Dit arrest heeft dus betrekking op noodtoestandsmaatregelen, maar het bijzondere is dat de noodtoestandsbepaling van het EVRM buiten beeld blijft. Omdat het Hof de aan Pagerie opgelegde vrijheidsbeperkende maatregelen compatibel acht met de beperkingsclausule van art. 2 Prot. 4 EVRM komt het niet toe aan een toetsing aan art. 15 EVRM. Dat artikel geeft de verdragsstaten de mogelijkheid om in het geval van een 'public emergency threatening the life of the nation' af te wijken van de normale verdragsverplichtingen en verdergaande beperkingen op te leggen aan de verdragsvrijheden dan op basis van de beperkingsclausules van die vrijheden toelaatbaar zou zijn. En misschien is het maar goed dat het Hof daar niet aan toekomt. Het derde lid van art. 15 EVRM vergt namelijk dat een staat die wil afwijken van zijn normale verdragsverplichtingen daarvan melding (notificatie) doet aan de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa. Zo'n notificatie moet dan volgens art. 15 lid 3 EVRM informatie bevatten over 'the measures taken and the reasons therefore'. Nu is de Straatsburgse jurisprudentie behoorlijk soepel met betrekking tot eisen die aan de inhoud van zo'n notificatie worden gesteld (zie daarover: J.P. Loof, *Mensenrechten en staatsveiligheid*:

verenigbare grootheden? *Opschorting en beperking van mensenrechtenbescherming tijdens noodtoestanden en andere situaties die de staatsveiligheid bedreigen* (diss. Leiden), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005, p. 607-615 en *Altan t. Turkije*, EHRM 20 maart 2018, 13237/17, EHRC 2018/131, m.nt. B. van der Sloot, par. 89), maar de notificatie die de Franse regering na het uitroepen van de noodtoestand in november 2015 aan de Raad van Europa deed (te raadplegen via: <https://rm.coe.int/090000168048d867>), vertoonde tekenen van 'de Franse slag'. Zij bevatte weliswaar een uitvoerige bijlage waarin uiteengezet werd welke wetgeving als gevolg van het uitroepen van de noodtoestand in werking was gesteld, maar stelde verder slechts dat het zo zou kunnen zijn dat door de noodtoestandsmaatregelen werd afgeweken van bepalingen van het EVRM ('sont susceptible d'impliquer une dérogation') en gaf niet aan welke dat dan zouden zijn. In dit verband is relevant dat art. 4 IVBPR (het VN-equivalent van art. 15 EVRM) expliciet vergt dat in de notificatie wordt aangegeven van welke IVBPR-artikelen wordt afgeweken.

3. De klacht die Pagerie bij het EHRM had ingediend had, naast artikel 2 Protocol No. 4, ook betrekking op schending van de artikelen 8 (bescherming van het privéleven), 9 (godsdienstvrijheid) en 14 (discriminatieverbod) EVRM. Deze onderdelen van de klacht acht het Hof echter niet-ontvankelijk vanwege het niet-uitputten van de nationale rechtsmiddelen (par. 140-143). In de nationale rechterlijke procedures heeft Pagerie niet geklaagd over een inbreuk op zijn privéleven en voor zover hij in die procedures heeft opgemerkt dat de hem opgelegde maatregelen stigmatisering en discriminatie van moslims zouden opleveren, heeft hij dat verder niet juridisch onderbouwd of gesubstantieerd, waardoor het Hof concludeert dat ook op dit punt de nationale rechtsmiddelen niet zijn uitgeput. Voor zover Pagerie betoogt dat die uitputting van nationale rechtsmiddelen niet nodig zou zijn, omdat de Franse regering een praktijk van tolerantie ten aanzien van herhaalde verdragsschending zou kennen – zoals de Russische regering die volgens het Hof kent m.b.t. gedragingen op de Krim (zie *Oekraïne t. Rusland*, EHRM 16 december 2020, 20958/14 en 38334/18 (inzake de Krim)), par. 369-510) – oordeelt het Hof dat hij daarvoor geen begin van bewijs heeft aangeleverd.

4. Het EHRM oordeelt in dit arrest dus uiteindelijk alleen over de vraag of de Franse maatregelen jegens Pagerie een ongerechtvaardigde inbreuk vormden op de bewegingsvrijheid zoals gegarandeerd door art. 2 Protocol No. 4 EVRM. Het eerste lid van dit artikel stelt dat een ieder die wettig op het grondgebied van een Staat verblijft, binnen dat grondgebied het recht heeft 'zich vrijelijk te verplaatsen en er vrijelijk zijn verblijfplaats te kiezen'. Nu vormt deze bewegingsvrijheid niet het meest stevige EVRM-recht. Naast de beperkingsclausule die is opgenomen in het derde lid van het artikel en die grote gelijkennis vertoont met de beperkingsclausules zoals we die ook kennen bij art. 8-11 EVRM ('De uitoefening van deze rechten mag aan geen andere beperkingen worden gebonden dan die bij

de wet zijn voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid of van de openbare veiligheid, voor de handhaving van de openbare orde, voor de voorkoming van strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of van de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen’), heeft art. 2 Protocol No. 4 nog een aanvullende, zeer ruim geformuleerde, beperkingsclausule. Deze is te vinden in het vierde lid: ‘De in het eerste lid genoemde rechten kunnen ook, in bepaalde omschreven gebieden, worden onderworpen aan beperkingen die bij de wet zijn voorzien en gerechtvaardigd worden door het algemeen belang in een democratische samenleving.’ Uit de toelichting bij Protocol No. 4 blijkt dat deze aanvullende beperkingsclausule vooral ziet op overheidsbeleid in de sfeer van het tegengaan van overbevolking in bepaalde regio’s en het spreiden van de bevolking om sociaaleconomische redenen (zie: <https://rm.coe.int/1680oc92co>). Zij is in deze zaak dus ook niet aan de orde.

5. Om tot die toetsing aan art. 2 Protocol No. 4 te komen beoordeelt het Hof eerst nog wel of het karakter van de maatregelen zodanig is dat dit artikel in het geding komt (par. 154-160). Hoewel het Hof daar niet expliciet aan refereert, is deze stap in de beoordeling vooral relevant in verband met de niet altijd even duidelijke scheidslijn tussen vrijheidsbeperking en vrijheidsbeneming. Bij vrijheidsbeneming is art. 5 EVRM in het geding. Dit artikel is door de klager echter niet ingeroepen en uit eerdere jurisprudentie van het EHRM kan ook worden afgeleid dat het type maatregelen waaraan Pagerie werd onderworpen doorgaans wordt aangemerkt als vrijheidsbeperkingen en niet als vrijheidsbeneming (zie J.H. Gerards, *Sdu Commentaar EVRM*, art. 2 Vierde Protocol, par. C.1.1.2, Den Haag: Sdu 2020 voor de relevante arresten). In deze zaak geeft het Hof aan dat Pagerie overdag binnen de gemeentegrenzen nog bewegingsvrijheid had en sociale contacten kon onderhouden. Hoewel het Hof dat niet met zoveel woorden zegt, is dat klaarblijkelijk een relevant gegeven om in dit geval niet van vrijheidsbeneming te spreken. Het gecombineerde effect van de het gebiedsverbod, de meldingsplicht en het partiële huisarrest is echter volgens het Hof zo indringend dat art. 2 Protocol No. 4 zeker in het geding komt, al helemaal nu die maatregelen dertien maanden lang hebben gegolden.

6. Zoals in terrorismezaken min of meer gebruikelijk is, stelt het Hof ook in dit arrest voorop dat het zich bewust is van de reële dreiging van terrorisme waar Frankrijk in de betreffende periode mee te maken had en van de positieve verplichting die op de EVRM-staten rust om hun bevolking te beschermen tegen schendingen van het recht op leven en het verbod van onmenselijke behandeling die kunnen voortvloeien uit terroristische aanslagen (par. 147-149). Welke gevolgen dat heeft voor de indringendheid van zijn toets, maakt het Hof – zoals wel vaker – dan weer niet echt duidelijk. Wel geeft het Hof aan dat de reikwijdte van zijn toets in dit type zaken beperkt is in die zin dat geen integrale beoordeling plaatsvindt van het Franse

beleid om het hoofd te bieden aan de terreurdreiging. Het Europese toezicht op antiterrorismemaatregelen zoals uitgeoefend door het Hof richt zich hoofdzakelijk op de vraag of voorzien is in voldoende waarborgen tegen misbruik en willekeurig gebruik van de antiterrorismebevoegdheden en of die waarborgen in de praktijk ook effectief functioneren (par. 150). En ook in deze zaak vormt dat de hoofdmoot van de toets. Daarbij heeft het Hof overigens nadrukkelijk ook aandacht voor de vraag of die waarborgen in de praktijk ook effectief (kunnen) functioneren en adequate bescherming bieden. Het antwoord van het EHRM op beide vragen is positief.

7. Het Hof oordeelt in de eerste plaats dat de artikel 6 van de wet uit 1955, dat de basis vormt voor de aan Pagerie opgelegde maatregelen voldoende precies geformuleerd is en dus voldoet aan de voorzienbaarheidseis. Het in de wettekst vermelde toepassingscriterium voor huisarrest, dat er 'serieuze redenen moeten zijn om aan te nemen dat iemand gedrag kan vertonen dat bedreigend is voor de nationale veiligheid' is op papier weliswaar behoorlijk vaag, maar moet volgens het Hof worden geïnterpreteerd met inachtneming van de wetgeschiedenis. En die wetgeschiedenis bestaat ook uit de uitleg die is gegeven bij de aanpassing van artikel 6 nadat het in november 2015 in werking was gesteld. Volgens die uitleg moet het toepassingscriterium zo worden gelezen dat een loutere verdenking voor het opleggen van huisarrest niet voldoende is: er moeten 'ernstige redenen' zijn om aan te nemen dat iemand een bedreiging vormt. Bovendien is na november 2015 in de Franse bestuursrechtelijke rechtspraak over dit aangepaste artikel de drempel voor toepassing van dit soort maatregelen – zeker wanneer deze voor een langere periode werden opgelegd – nog weer verder verhoogd tot 'bijzonder ernstige redenen' (par. 182). Met betrekking tot het ook best vage begrip 'nationale veiligheid' overweegt het Hof dat van een wetgever die voorafgaand aan crisissituaties een wettelijk kader moet ontwerpen voor het uitoefenen van bevoegdheden tijdens die crisissituaties niet verlangd kan worden dat die, gegeven de onvoorzienbaarheid van die crisissituaties, tot een meer specifieke en gedetailleerde omschrijving daarvan te komen (par. 183-186). Dat alles in acht nemend, voldoet de wet aan de door het EHRM gestelde kwaliteitseisen.

8. In de tweede plaats oordeelt het EHRM dat de algemene waarborgen om oneigenlijke instandhouding van de noodtoestand te voorkomen voldoende stevig zijn. Na aanvankelijke uitroeping door de regering moet er binnen twaalf dagen bij wet een eventuele verlenging worden vastgesteld. Dat wetstraject garandeert parlementaire betrokkenheid en instemming. Bovendien geldt die verlenging dan voor een specifieke termijn, zodat periodiek telkens een heroverweging door de wetgever moet plaatsvinden. Waar het gaat om de specifieke maatregel van huisarrest en de daarmee samenhangende maatregelen als gebieds- en contactverboden en meldingsplichten constateert het Hof dat de toepassing van deze maatregelen op een

bepaalde persoon volgens het Franse recht bij elke verlenging van de noodtoestand ook weer opnieuw bezien moet worden. Dus ook daar vindt een periodieke heroverweging plaats, door de regering. Die regeringsbeslissing is dan echter telkens voor beroep vatbaar bij de bestuursrechter, zodat een onafhankelijke rechterlijke toets op noodzakelijkheid en proportionaliteit van de maatregel kan plaatsvinden. Het hof wijst er ook op dat in de Franse bestuursrechtelijke jurisprudentie na november 2015 de eis is geformuleerd dat de redenen voor het opleggen van deze maatregelen gelieerd moeten zijn aan de omstandigheden die noopten tot het uitroepen van de noodtoestand (dat is een belangrijk punt waarop ik hieronder nog terugkom) en dat na twaalf maanden toepassing van dit soort maatregelen niet volstaan kan worden met de redenen die in eerste instantie ten grondslag lagen aan de oplegging ervan. Er moeten dan nieuwe en aanvullende feiten en omstandigheden worden aangevoerd die verlenging van deze maatregelen kunnen rechtvaardigen (par. 188-192). Verder is heel relevant dat de Franse Raad van State in zijn jurisprudentie heeft bepaald dat tegen de toepassing van huisarrest het rechtsmiddel van *référé-liberté* openstaat, dat is een soort bestuursrechtelijke spoedvoorziening die op elke dag van de week ingeroepen kan worden en dan binnen 48 uur tot een rechterlijke beoordeling leidt. Dat alles bijeengenomen biedt volgens het Hof voldoende bescherming tegen willekeur en misbruik en voldoende praktische en effectieve mogelijkheden om rechtsbescherming te krijgen.

9. Het relatieve gemak waarmee het EHRM de aan Pagerie opgelegde noodmaatregelen gerechtvaardigd acht, staat op het eerste oog in schril contrast met de forse kritiek die eerder werd geuit op het Franse noodtoestandsregime (zie voor een beknopt overzicht van die kritiek: B. Boutin & C. Paulussen, *From the Bataclan to Nice: A Critique of France's State of Emergency Regime*, Policy Brief 01, Den Haag: Asser Instituut, juli 2016). Niet alleen ngo's als Human Rights Watch en Amnesty International, maar ook de Mensenrechtenadviescommissie van het Franse parlement (CNCDH) en het nationale mensenrechteninstituut (de *Défenseur des droits*) bekritiseerden de wijze waarop de noodtoestandsmaatregelen gereguleerd waren en toegepast (telkens verlengd) werden (Human Rights Watch, *France: Abuses Under State of Emergency*, rapport van 2 februari 2016; Amnesty International, *Upturned lives: The disproportionate impact of France's state of emergency*, rapport van 4 februari 2016; CNCDH, *Statement of Opinion on the Constitutional Bill for the Protection of the Nation*, 18 februari 2016; Défenseur des droits, *Avis 16-03: Suivi de l'état d'urgence*, advies van 25 januari 2016; Amnesty International, *Punished without trial: the use of administrative control measures in the context of counter-terrorism in France*, Londen 2018). Er kwam zelfs een gezamenlijke verklaring van een vijftal speciaal rapporteurs van de VN waarin stond dat de Franse noodtoestand een excessieve en disproportionele inperking van fundamentele vrijheden opleverde (OHCHR, *UN rights experts urge France to protect fundamental freedoms while countering terrorism*, 19 januari 2016). Een belangrijk deel van de

kritiek van al deze mensenrechten-actoren had nu juist te maken met de onduidelijkheid en vaagheid van de wettelijke toepassingscriteria voor de noodmaatregelen, met het verschuiven van rechterlijke toetsing (in plaats van een voorafgaande toets door de strafrechter bij zaken als huiszoekingen en huisarrest, nu een toets achteraf door de bestuursrechter) en met het toepassen van huisarrest en gebiedsverboden op klimaatdemonstranten rond de *United Nations Climate Change Conference (COP21)* die eind november 2015 in Parijs plaatsvond en op protesteerdere tegen de hervorming van de arbeids- en pensioenwetgeving in het voorjaar van 2016, dat als misbruik van bevoegdheid werd beschouwd.

10. Hoe kan het dan dat we dit niet terugzien in het EHRM-arrest? Daarvoor zijn denk ik drie redenen. In de eerste plaats beoordeelt het EHRM natuurlijk alleen de maatregelen die zijn opgelegd aan Pagerie. De kwestie van de huisarresten en gebiedsverboden rond de klimaatconferentie blijft daardoor buiten beschouwing, want Pagerie was geen klimaatactivist. Het EHRM refereert wel aan een juridisch aspect dat verband houdt met de uitoefening van noodtoestandsbevoegdheden ten opzichte van klimaatactivisten. Zoals reeds opgemerkt bij punt 8 verwijst het Hof naar de Franse bestuursrechtspraak waarin de eis is ontwikkeld dat de oplegging van noodmaatregelen aan een bepaalde persoon in verband moet staan met de omstandigheden die aanleiding gaven tot het uitroepen van de noodtoestand. Die jurisprudentielijn ontwikkelde zich onder meer naar aanleiding van de kritiek op de behandeling van de klimaatactivisten. Al moet daarbij de kanttekening worden geplaatst dat het wel even duurde voordat die lijn tot stand kwam: in de eerste weken na de aanslagen paste de Franse Raad van State nog een veel minder indringende toets toe en accordeerde nog gewoon de toepassing van de noodmaatregelen op klimaatdemonstranten (zie: Stéphanie H. Vauchez, 'The State of Emergency in France: Days Without End?', *European Constitutional Law Review* 2018, Vol. 14, p. 718).

In de tweede plaats leden Pagerie's pogingen om enkele andere frequent geuite kritiekpunten op de Franse noodtoestand aan de orde te stellen schipbreuk op de niet-uitputting van de nationale rechtsmiddelen (zie reeds onder punt 3). Kwesties als het op onduidelijke gronden sluiten van Islamitische gebedshuizen, het intrekken van de Franse nationaliteit van terrorismeverdachten en het stigmatiserende effect van de toegepaste huiszoekingen en huisarresten blijven daardoor eveneens buiten beeld in de EHRM-beoordeling. Dat is op zich spijtig, want dat stigmatiserende effect trok diepe sporen in de Franse samenleving. Deze huiszoekingen en huisarresten vonden namelijk vrijwel uitsluitend plaats bij (verondersteld) Islamitische personen waarvan vermoed werd dat zij waren geradicaliseerd en die al langer in de gaten werden gehouden door de politie- en veiligheidsdiensten of door familie, burens, collega's bij de autoriteiten waren aangegeven als potentieel gevaarlijke individuen. En dat gebeurde niet slechts incidenteel: 4181 huiszoekingen en 647 personen onder huisarrest in het

eerste jaar van de noodtoestand (gegevens ontleend aan: Flora Hergon, 'The State of Emergency at Home: House Arrests, House Searches, and Intimacies in France', *Conflict and Society: Advances in Research* 2021, vol. 7, p. 42-59).

Ten derde, waar de eerdere kritiek van ngo's en mensenrechteninstanties zich richtte op de onduidelijke en te breed uitlegbare wettelijke toepassingscriteria voor de noodmaatregelen, is het in wezen de Franse (bestuurs)rechter die de zaak voor de Franse regering ten goede doet keren in Straatsburg. Die rechtspraak heeft voor nadere interpretatie en inkadering van de vage wettelijke toepassingscriteria gezorgd en het EHRM leest die jurisprudentiële eisen nu als het ware in in het nationale wettelijke kader. En dat zorgt ervoor dat de eerdere kritiek van de ngo's en mensenrechteninstanties voor een belangrijk deel is ondervangen.

11. Het opvallende beeld dat blijft hangen na dit EHRM-arrest is dat het Hof maatregelen die volgens het Franse recht als 'buitengewoon' (slechts toepasbaar tijdens een noodtoestand) werden aangemerkt, beoordeelt als 'gewone' inperkingen van de bewegingsvrijheid. Daarmee geeft het Hof een nieuwe voedingsbodem aan kritiek die in het post 9/11-tijdperk al regelmatig werd geuit: de kritiek van 'normalization of the exception' (zie o.m. O. Gross & F. Ní Aoláin, *Law in Times of Crisis. Emergency Powers in Theory and Practice*, Cambridge University Press 2006, p. 228 e.v.; A. Greene, *Permanent states of emergency and the rule of law: constitutions in an age of crisis*, Oxford-Portland: Hart Publishing 2018). Deze komt er kort samengevat op neer dat het Hof te veel ruimte heeft gelaten aan staten die, als alternatief voor administratieve detentie van met terrorisme in verband gebrachte personen, grepen naar maatregelen als huisarrest en gebiedsverboden (in Verenigd Koninkrijk werden die aangeduid als 'control orders'). Die maatregelen vergen dan misschien geen opschorting van de verdragsverplichtingen ex art. 15, maar leveren in de praktijk wel degelijk buitengewone en uitzonderlijk indringende inbreuken op vrijheidsrechten op. Het EHRM lijkt echter vast te houden aan de ingezette koers. Inmiddels wees het een tweede arrest over toepassing van huisarrest tijdens de Franse noodtoestand in 2015-2017: *Fanouni t. Frankrijk*, EHRM 15 juni 2023, nr. 31185/18, ECLI:CE:ECHR:2023:0615JUD003118518. Daarin wordt dezelfde lijn gevolgd als in *Pagerie*. Ook hier ging het om een gedeeltelijk huisarrest (tussen 20:00 en 06:00 uur), gecombineerd met een drie-maal-daagse meldingsplicht. In dit geval duurde de maatregel echter slechts drie maanden, maar deze kortere duur van de maatregel ontnemt daaraan niet het karakter van een inbreuk op de bewegingsvrijheid van artikel 2 Protocol No. 4. Die inbreuk acht het Hof echter gerechtvaardigd.

Mr. dr. J.P. Loof

Senior docent en onderzoeker, Instituut voor Publiekrecht, Faculteit der rechtsgeleerdheid,
Universiteit Leiden