

Samenvatting

Op 1 februari 2007 is de 'Wet ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven' in werking getreden. Deze wet is erop gericht om opsporingsonderzoek naar terroristische misdrijven in een vroege(re) fase mogelijk te maken en langer te laten voortduren. Om de onderzoeksmogelijkheden bij terroristische misdrijven te vergroten, is een aantal wetswijzigingen doorgevoerd. Kort gezegd gaat het om de volgende verruimde bevoegdheden:

- een verruiming van de toepassingsmogelijkheden van bijzondere opsporingsbevoegdheden, zoals stelselmatige observatie en inzet van de telefoontap;
- een verruiming van de mogelijkheden om in een verkennend onderzoek informatie te verzamelen;
- een verruiming van de mogelijkheden om personen in veiligheidsrisicogebieden te fouilleren buiten de concrete verdenking van een strafbaar feit;
- het mogelijk maken van bewaring bij verdenking van een terroristisch misdrijf zonder dat sprake is van ernstige bezwaren;
- het mogelijk maken van uitstel van volledige inzage van processtukken.

De (toenmalige) Minister van Justitie achtte deze aanzienlijke en ingrijpende verruimingen noodzakelijk vanwege de grote belangen die bij terroristische misdrijven in het geding zijn en de zeer ernstige gevolgen die deze misdrijven kunnen hebben. Tegelijk onderkende hij dat er zorgvuldig met de nieuwe wettelijke mogelijkheden omgegaan diende te worden. Hij besloot het gebruik van de wet te laten monitoren en de werking van de wet na een periode van vijf jaar te laten evalueren. Het gebruik van de wet is tussen 2007 en 2011 jaarlijks gemonitord door het WODC. In deze afsluitende rapportage wordt de wet geëvalueerd. Het doel van deze evaluatie is te beoordelen of de Wet opsporing terroristische misdrijven bijdraagt aan een effectieve opsporing van terroristische misdrijven. De evaluatie wordt gestructureerd aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

- 1 Welke veronderstellingen liggen ten grondslag aan de Wet opsporing terroristische misdrijven?
- 2 Op welke wijze wordt de Wet opsporing terroristische misdrijven in de praktijk toegepast en wat zijn daarvan de gevolgen voor de opsporing?

Het empirische materiaal dat het WODC in vier achtereenvolgende monitorrondes heeft verzameld, dient als basis voor deze evaluatie (Van Gestel et al., 2009, 2010, 2012; De Poot, et al., 2008). In deze rondes is informatie verzameld over de wijze waarop de wet is ingevoerd, over de wijze waarop de wet is toegepast, over de gevolgen daarvan voor de opsporing en over de ervaringen die daarbij zijn opgedaan. Tevens is in elke monitorronde informatie verzameld over uitgevoerde opsporingsonderzoeken naar terroristische misdrijven waarbij de nieuwe wetgeving *niet* is gebruikt.

Algemene veronderstellingen

Aan de Wet opsporing terroristische misdrijven liggen de volgende algemene veronderstellingen ten grondslag:

- de verruimde onderzoeksbevoegdheden uit de nieuwe wet leiden ertoe dat politie en Openbaar Ministerie in een vroeger stadium opsporingsmiddelen kunnen inzetten als er signalen zijn van een terroristisch misdrijf;
- het in een vroeger stadium inzetten van opsporingsmiddelen en het langer kunnen laten voortduren van het opsporingsonderzoek, leidt ertoe dat beter straf-

rechtelijk bewijs kan worden vergaard over een (veronderstelde) op handen zijnde terroristische aanslag, waardoor verdachten tijdig kunnen worden opgespoord, een terroristisch misdrijf kan worden voorkomen en de verdachten succesvol kunnen worden vervolgd.

Opsporingsonderzoeken naar terrorisme en gebruik van de wet 2007-2011

Tussen 2007 en 2011 zijn in Nederland in totaal 106 terrorisme gerelateerde opsporingsonderzoeken uitgevoerd. Dat betroffen 55 onderzoeken bij het landelijk parket en 51 onderzoeken in de regio's bij de arrondissementsparketten. Het ging om zowel grote langlopende opsporingsonderzoeken als kleine kortlopende onderzoeken waarbij soms wel en soms geen bijzondere opsporingsbevoegdheden werden ingezet. De kortlopende onderzoeken liepen doorgaans in de regio's, de grote langlopende onderzoeken meestal bij het landelijk parket.

Van de 106 terrorisme gerelateerde opsporingsonderzoeken is in 18 opsporingsonderzoeken gebruikgemaakt van de nieuwe wettelijke bevoegdheden. Bij 15 opsporingsonderzoeken zijn bijzondere opsporingsbevoegdheden ingezet op grond van aanwijzingen, bij 4 opsporingsonderzoeken zijn verdachten in bewaring gesteld zonder ernstige bezwaren. In één opsporingsonderzoek zijn twee elementen uit de nieuwe wet toegepast, namelijk de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden op grond van aanwijzingen en – in een latere fase – inbewaringstelling zonder ernstige bezwaren.

De vier onderzoeken waarbij verdachten in bewaring zijn gesteld zonder ernstige bezwaren, werden onder gezag van het landelijk parket uitgevoerd. Van de 15 opsporingsonderzoeken die op grond van aanwijzingen zijn gestart, zijn 7 onderzoeken in de regio verricht onder leiding van een arrondissementsparket. De andere 8 aanwijzingen-onderzoeken werden onder gezag van het landelijk parket door de nationale recherche uitgevoerd. Hieronder werken we het gebruik van de wet per onderdeel uit.

Opsporingsonderzoek naar terroristische misdrijven op grond van aanwijzingen

Tussen 2007 en 2011 is in 15 opsporingsonderzoeken gebruikgemaakt van de mogelijkheid om bijzondere opsporingsbevoegdheden in te zetten op grond van het criterium aanwijzingen. Van deze 15 aanwijzingen-onderzoeken heeft er één geleid tot vervolging wegens verdenking van het voorbereiden van een terroristisch misdrijf. Die zaak moet nog voor de rechter komen, de verdachte is – op het moment van dit schrijven – voortvluchtig. Eén onderzoek is tijdelijk gestopt wegens langdurig verblijf van de verdachte in het buitenland. De overige 13 onderzoeken zijn vroeg of laat gestopt wegens gebrek aan voldoende strafrechtelijk bewijs tegen de personen die centraal stonden in de onderzoeken. In de praktijk heeft de toepassing van het criterium aanwijzingen er in de meeste gevallen dus niet toe geleid dat strafbare gedragingen succesvol kunnen worden opgespoord en beter kunnen worden vervolgd, een van de centrale veronderstellingen bij invoering van de nieuwe wet. Bijna alle onderzoeken stoppen na verloop van tijd wegens gebrek aan informatie over concrete beramingen van een terroristische aanslag.

Een andere veronderstelling bij de wet was dat het gangbare verdenkingsvereiste ertoe leidt dat opsporingsdiensten geen bijzondere opsporingsbevoegdheden kunnen inzetten bij aanwijzingen van een terroristisch misdrijf, vanwege gebrek aan een voldoende onderbouwde verdenking. Uit de inventarisatie van opsporingsonderzoeken in de vier monitorrondes komt echter naar voren dat bij de start van een onder-

zoek het verschil tussen aanwijzingen en een verdenking klein is, met name als sprake is van een grote en acute dreiging. In die situaties blijken bij een geringe onderbouwing van een verdenking al bijzondere opsporingsmiddelen te kunnen worden ingezet. De veronderstelling bij de nieuwe wet, namelijk dat opsporingsdiensten voorheen in een vroeg stadium niet konden optreden en geen bijzondere opsporingsmiddelen konden inzetten, blijkt niet juist. Ook bij relatief 'zachte' informatie wordt door opsporingsdiensten al een verdenking aangenomen als de situatie als dreigend en acuut wordt ingeschat. Aansluitend hierop laat het onderzoek zien dat er in de opsporingspraktijk een grote marge bestaat in de beoordeling van de hardheid van startinformatie. Onderzoeken op grond van aanwijzingen blijken in de praktijk goed vergelijkbaar te zijn met onderzoeken die op grond van een verdenking zijn gestart. De elasticiteit van de verschillende startcriteria blijkt ook uit het feit dat sommige aanwijzingen-onderzoeken na een dag al in een verdenkingonderzoek zijn omgezet, omdat de politie bepaalde personen wilde aanhouden. Dat was niet op grond van extra vergaarde informatie maar op grond van een inschatting van de dreiging. Om de dreiging weg te nemen is gekozen voor een verdenking en voor bewaring zonder ernstige bezwaren.

Bij situaties die niet als acuut bedreigend worden beoordeeld, leidt toepassing van het criterium aanwijzingen er wel toe dat risico's kunnen worden uitgesloten of beperkt door de inzet van bijzondere opsporingsmiddelen.

Als een opsporingsonderzoek eenmaal loopt, blijkt het terugvallen op het criterium 'aanwijzingen' een geruststellende mogelijkheid voor opsporingsdiensten, om een onderzoek toch te kunnen continueren ondanks het uitblijven van informatie die een verdenking kan staven. In die situaties lijkt het verschil tussen de criteria aanwijzingen en verdenking wel een rol te spelen en kan op grond van 'lichtere' informatie een onderzoek toch worden voortgezet. In één zaak heeft die schakeling van verdenking naar aanwijzing wederom tot een verdenking geleid en vervolgens tot vervolging van de verdachte. De vraag is echter of dit schakelen tussen verdenking en aanwijzingen past binnen de doelstelling van de wet en of de wet ervoor bedoeld is de opsporing te allen tijde mogelijk te maken als het gaat om opsporingsonderzoek naar terroristische misdrijven, ook als een verdenking die in eerste instantie wordt aangenomen, na onderzoek niet kan worden onderbouwd.

Verkennd onderzoek

Tussen 2007 en 2011 zijn geen verkennende onderzoeken verricht naar terroristische misdrijven. De nieuwe wettelijke bevoegdheden zijn bedoeld voor de situatie waarin nog geen concrete gegevens voorhanden zijn omtrent mogelijke betrokkenheid van personen bij het beramen of plegen van terroristische misdrijven. In de afgelopen jaren heeft die situatie zich niet of nauwelijks voorgedaan en blijkt in de praktijk meestal al enige concrete informatie over betrokkenheid beschikbaar te zijn, waardoor een regulier opsporingsonderzoek kan worden gestart, op grond van aanwijzingen of op grond van een verdenking. Ook is het mogelijk om op grond van Titel V Sv (Wetboek van Strafvordering) bijzondere opsporingsmiddelen in te zetten als enige informatie aanwezig is over een georganiseerd verband waarbinnen misdrijven worden beraamd of gepleegd, zonder concrete namen van personen. De praktijk laat dus ver zien dat in situaties waarbij al enige aanknopingspunten bestaan voor opsporing, gegevens kunnen worden gevorderd. Om die reden lijken de extra bevoegdheden uit de nieuwe wet behorende bij verkennend onderzoek niet te leiden tot extra inzicht in mogelijke betrokkenheid van personen bij terroristische misdrijven, een veronderstelling die ten grondslag ligt aan dit aspect van de nieuwe wet.

Fouilleren in veiligheidsrisicogebieden

Van de mogelijkheid om te fouilleren in veiligheidsrisicogebieden is sinds invoering van de wet beperkt gebruikgemaakt. Er zijn tussen 2007 en 2011 geen tijdelijke veiligheidsrisicogebieden ingesteld. Wel zijn bij invoering van de wet verschillende permanente veiligheidsrisicogebieden aangewezen. Sindsdien zijn er geen nieuwe permanente gebieden bijgekomen en of geschrapt. In één permanent veiligheidsrisicogebied wordt op structurele basis gebruikgemaakt van de bevoegdheden om personen, voorwerpen en voertuigen te onderzoeken, namelijk in het buitengebied van Schiphol. In de andere gebieden worden de bevoegdheden niet of nauwelijks toegepast.

In het buitengebied van Schiphol worden de verruimde fouilleringsbevoegdheden gebruikt om mogelijke risico's die gepaard gaan met 'afwijkend gedrag' uit te sluiten en de gesignaleerde gebiedsgebonden dreigingen meteen weg te nemen. Deze toepassing heeft tot nu toe niet of nauwelijks geleid tot informatie die gebruikt kan worden in een strafrechtelijk onderzoek naar terroristische misdrijven. De vergaarde informatie blijkt achteraf vooral gekoppeld te kunnen worden aan vormen van georganiseerde misdaad. Dit wijst op een onbedoeld gevolg van de wet, namelijk dat de toepassing van de verruimde fouilleerbevoegdheid in het buitengebied van Schiphol in de praktijk vooral bijdraagt aan de opsporing van georganiseerde misdaad. In het verlengde hiervan wordt in andere veiligheidsrisicogebieden gewezen op de moeilijkheid om in de praktijk ter plekke een onderscheid te maken tussen terrorisme-gerelateerde dreigingen en dreigingen die gerelateerd zijn aan andere vormen van criminaliteit of aan ander 'afwijkend gedrag'. Het gevaar van de 'aanzuigende werking' wordt in andere veiligheidsrisicogebieden (mede) als reden genoemd om de wet niet toe te passen.

In de praktijk reageren opsporingsambtenaren in andere veiligheidsrisicogebieden doorgaans ook op signalen van gebiedsgebonden dreigingen door ter plekke onderzoek te verrichten. Ze maken daarbij gebruik van andere, reeds bestaande wetgeving zoals de Wet op de identificatieplicht en artikel 3 van de Politiewet. De veronderstelling van de wetgever bij dit onderdeel van de wet was dat al bestaande bevoegdheden de politie niet in staat stellen adequaat en onmiddellijk onderzoek te verrichten bij aanwijzingen van een gebiedsgebonden terroristische dreiging. Die veronderstelling strookt niet met de wijze waarop al bestaande bevoegdheden in de praktijk worden ingezet.

Een andere veronderstelling bij dit onderdeel van de wet was dat de politie onafhankelijk van het lokale bestuur onmiddellijk ter plekke onderzoek zou kunnen doen bij aanwijzingen van een gebiedsgebonden dreiging. Dat blijkt in de praktijk niet zo uit te werken omdat de wetgever de concrete uitvoering van de wet heeft overgelaten aan de lokale driehoek en de voorwaarde gesteld dat nadere afstemming op lokaal niveau nodig is.

Bewaring buiten ernstige bezwaren

In de periode 2007-2011 is in vier opsporingsonderzoeken gebruikgemaakt van de mogelijkheid om verdachten in bewaring te houden zonder dat sprake was van ernstige bezwaren. In alle gevallen werd de bevoegdheid ingezet om een mogelijke acute dreiging weg te nemen en nader onderzoek naar de startinformatie te kunnen verrichten. In geen van de zaken is men gekomen tot ernstige bezwaren, waardoor de verdachten weer in vrijheid zijn gesteld en de onderzoeken na verloop van tijd zijn gestopt. In één onderzoek is de verdachte na de inbewaringstelling overgedragen aan de vreemdelingenpolitie en daarna het land uitgezet.

De veronderstelling van de wetgever was dat het criterium ernstige bezwaren ertoe zou leiden dat verdachten van terroristische misdrijven te vroeg weer op vrije voeten zouden worden gesteld, waardoor onvoldoende onderzoekstijd beschikbaar zou zijn. Ook zou door het criterium ernstige bezwaren het risico bestaan dat mensen die voor de maatschappij een onaanvaardbare bedreiging vormen, toch moeten worden vrijgelaten. Toepassing van deze bevoegdheid laat inderdaad zien dat het loslaten van het criterium ernstige bezwaren ertoe leidt dat opsporingsdiensten meer tijd wordt geboden om te onderzoeken wat er aan de hand is en of sprake is van ernstige bezwaren. Ook leidt toepassing ertoe dat mogelijke risico's die gepaard gaan met vrijlating van verdachten (tijdelijk) kunnen worden beheerst en gereduceerd. De extra onderzoekstijd waar politie en justitie beschikking over kregen, heeft tot nu toe echter niet geleid tot ernstige bezwaren en tot verlenging van de voorlopige hechtenis. In een aantal zaken werd het onderzoek na vrijlating van verdachten nog voortgezet. Deze onderzoeken werden echter in alle gevallen na verloop van tijd stopgezet wegens gebrek aan bewijs.

Geheimhouden van processtukken

Tussen 2007 en 2011 is geen gebruikgemaakt van uitstel tot volledige inzage in processtukken. In deze onderzoeksperiode is nooit een strafzaak geweest waarbij langere geheimhouding van processtukken nodig was. Er is geen onderzoek geweest dat na drie maanden nog niet was afgerond en waarbij het wenselijk was om delen van het dossier nog langer geheim te houden. Met andere woorden, de omstandigheden waaronder dit aspect van de wet zou kunnen worden toegepast, hebben zich in de onderzoeksperiode niet voorgedaan.

Tot besluit

Uit het gebruik van de Wet opsporing terroristische misdrijven kunnen we niet opmaken dat de verruimde bevoegdheden tot nu toe hebben bijgedragen aan een efficiëntere opsporing van terroristische misdrijven. Als uit opsporingsonderzoek dat is gestart op grond van aanwijzingen blijkt dat die aanwijzingen worden bevestigd en blijven bestaan, leidt de vroegtijdige start er niet toe dat de opsporing voorspoedig verloopt en dat strafrechtelijk bewijs wordt verzameld. Langlopende opsporingsonderzoeken stoppen op een bepaald moment noodgedwongen, mede door capaciteitsproblemen en door (gewijzigde) prioriteiten binnen de opsporing. De opsporing blijkt dan tegen dezelfde problemen aan te lopen als bij langlopende opsporingsonderzoeken die op grond van een verdenking zijn gestart. Uit deze evaluatie komt dus niet naar voren dat de vroege start voordelen oplevert voor de voortgang van de opsporing.

Wel heeft het gebruik van de wet het mogelijk gemaakt dat risico's die mogelijk gepaard gaan met aanwijzingen van een terroristisch misdrijf snel konden worden verkleind of uitgesloten. Voor kleine kortlopende onderzoeken die als doel hebben snel risico's nader te beoordelen en gevaren weg te nemen, lijkt de wet in de praktijk te werken zoals beoogd. In die gevallen wordt het verrichten van een klein kort onderzoek mogelijk gemaakt door de verruiming van de wettelijke bevoegdheden. In de praktijk ging het overigens in deze gevallen steeds om loos alarm of om een andere vorm van criminaliteit zonder directe gevaarsdreiging. Wel blijken er in de praktijk ook alternatieve handelingsstrategieën te bestaan om dergelijke aanwijzingen te onderzoeken: bij een acute dreigende situatie wordt doorgaans meteen een verdenking aangenomen om aanhoudingen te kunnen verrichten en de dreiging meteen weg te nemen, en bij een minder acute dreiging wordt op lokaal niveau

regelmatig gebruikgemaakt van reguliere bevoegdheden op grond van artikel 3 van de Politiewet, zoals het afleggen van huisbezoeken en het aanspreken van mensen, om de situatie in te kunnen schatten en de dreiging te kunnen beoordelen.

Meer in het algemeen komt in dit onderzoek naar voren dat aannames over de beperktheid van de bestaande wetgeving in verschillende contexten niet juist blijken te zijn. In de praktijk blijken politie en justitie bij 'aanwijzingen' van een terroristisch misdrijf meestal gebruik te maken van reeds bestaande wetgeving, van bevoegdheden en werkwijzen waar men reeds bekend mee is. Dat zien we bij de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden en ook bij onderzoek ter plaatse in veiligheidsrisicogebieden. De ruimte tussen aanwijzingen en een verdenking blijkt in de praktijk gering te zijn, en mogelijkheden van de bestaande wetgeving blijken groter te zijn dan de wetgever bij invoering veronderstelde.