

Samenvatting

Sinds de aanslagen van september 2001 in de Verenigde Staten is er in Nederland een verhoogde aandacht voor terrorismebestrijding ontstaan. Dit heeft geleid tot een reeks nieuwe wetten en maatregelen die gericht zijn op het bestrijden van terroristische misdrijven, waardoor het taakveld van politie en justitie is uitgebreid. Voor een deel gaat het om een uitbreiding van strafbaarstelling, zoals werving voor de gewapende strijd en samenspanning om een terroristisch misdrijf te plegen. Daarnaast betreft het wetgeving die is gericht op opsporing en vervolging. Op 1 februari 2007 is de 'Wet ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven' in werking getreden.¹ Het doel van deze wet is politie en Openbaar Ministerie in staat te stellen om in een zo vroeg mogelijk stadium strafvorderlijk op te treden, om zodoende terroristische aanslagen te voorkómen.

Dit is het eerste rapport in een monitor die ten doel heeft de toepassing van en ervaringen met deze wet in kaart te brengen. Het monitoren van deze wet gebeurt in opdracht van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb), en de resultaten hiervan worden weergegeven in een jaarlijkse rapportage. Deze eerste rapportage bestrijkt een periode van een jaar, lopend van februari 2007 tot februari 2008. De rapportage gaat vooral in op de wijze waarop politie en justitie deze nieuwe wet in de praktijk gebruiken en op de ervaringen die hierbij zijn opgedaan in het eerste jaar dat de wet van kracht is. Daarnaast geeft deze rapportage een beschrijving van de inhoud van de wet, en van de wijze waarop de wet is ingevoerd.

Zoals gezegd vormt de Wet opsporing terroristische misdrijven een onderdeel van een scala aan wetten en maatregelen die gericht zijn op de bestrijding van terrorisme en die de werkzaamheden van politie en OM beïnvloeden. Dit betekent dat van ontwikkelingen die zich in de onderzoeksperiode hebben voorgedaan niet altijd is te zeggen of deze (uitsluitend) zijn toe te schrijven aan de nieuwe wet.

Daarnaast is de praktijkervaring met het gebruik van de wet in het eerste jaar na inwerkingtreding nog niet zo groot. Het eerste jaar dat een wet van kracht is moet gezien worden als een oriëntatiefase waarin men een nieuwe wet leert kennen en nadenkt over de mogelijkheden en onmogelijkheden van de wet. Voorts hebben zich volgens de geïnterviewden in de onderzoeksperiode weinig concrete terroristische dreigingen voorgedaan. In dit licht moeten de resultaten van deze monitor worden gezien.

De wetgeving

De wet beoogt in een vroege(re) fase opsporingsonderzoek naar terroristische misdrijven mogelijk te maken. Hiertoe wordt een lichter criterium voor de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden geïntroduceerd, namelijk het bestaan van aanwijzingen dat een terroristisch misdrijf wordt gepleegd. De gedachte is dat politie en OM hierdoor eerder een opsporingsonderzoek kunnen

¹ Deze wet wordt in deze rapportage ook aangeduid als 'Wet opsporing terroristische misdrijven'.

starten, hetzij op grond van zelf verkregen informatie, hetzij doordat informatie van de Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (AIVD) eerder kan worden benut.

Om de effectiviteit van het verkennend onderzoek te vergroten zijn twee bepalingen opgenomen die – kort gezegd – zien op het vorderen van geautomatiseerde gegevensbestanden en identificerende gegevens zoals naam, adres en administratieve kenmerken.

In daartoe – al dan niet permanent – aangewezen gebieden zijn de mogelijkheden verruimd om personen te fouilleren buiten concrete verdenking van een strafbaar feit. Personen en voertuigen kunnen nu bij aanwijzingen van een terroristisch misdrijf worden onderzocht.

Tegen de achtergrond dat onderzoeken naar terrorisme complex kunnen zijn is het mogelijk gemaakt om de bewaring te bevelen tegen een verdachte bij verdenking van een terroristisch misdrijf, ook wanneer geen sprake is van ernstige bezwaren.

De mogelijk lange duur van terrorismeonderzoeken vormt eveneens de achtergrond van een wetswijziging die er toe strekt het moment waarop de verdachte van een terroristisch misdrijf inzage krijgt in alle processtukken langer uit te kunnen stellen. De voorlopige hechtenis kan langer voortduren – tot maximaal 2 jaar extra – waardoor het moment van dagvaarden, waarbij volledige inzage moet worden gegeven, wordt uitgesteld.

Invoering van de wetgeving

De implementatie van de wet is goed verlopen. In informatiebijeenkomsten en opleidingstrajecten is ruim aandacht besteed aan de nieuwe wettelijke mogelijkheden. Voor de onderzoeksbevoegdheden in permanente veiligheidsrisicogebieden geldt dat ze door hun aard meer lokale afstemming hebben vereist. Ook deze lokale afstemming heeft uiteindelijk plaatsgevonden.

Eerste ervaringen met de wetgeving

De ervaring met het gebruik van de nieuwe wettelijke opsporingsmogelijkheden is beperkt. In dit eerste jaar is enige ervaring opgedaan met de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden op grond van aanwijzingen en is enkele keren bewaring van een verdachte bevolen zonder ernstige bezwaren. Er hebben in dit eerste jaar nog geen verkennende onderzoeken plaatsgevonden. Ook is er nog geen gebruik gemaakt van de nieuwe opsporingsbevoegdheden in veiligheidsrisicogebieden en van de mogelijkheid tot langer uitstel van inzage in processtukken. De houding tegenover de wetgeving is overwegend positief. De meeste geïnterviewden vinden het goed dat de bevoegdheden er zijn en dat ze onder omstandigheden kunnen worden ingezet. Men is het erover eens dat met deze bevoegdheden terughoudend moet worden omgegaan, maar het belang van deze bevoegdheden in het kader van terrorismebestrijding wordt onderkend – al is het maar om in voorkomende gevallen uit te sluiten dat er sprake is van een terroristisch misdrijf. Het inzetten van bijzondere opsporingsbevoegdheden op basis van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf wordt – overigens in een zeer beperkt aantal situaties – gezien als bruikbaar. Vooral officieren van justitie geven aan het prettig te vinden dat er een wettelijke basis is voor een dergelijke vroege fase van een onderzoek. De gedachte leeft dat vroegtijdige toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden het zogenoemde ‘opsporing op zijn kop’ kan voorkomen. Hiermee wordt gerefereerd aan de situatie dat een ambts-

bericht van de AIVD vanwege de gevaarsdreiging dwingt tot snelle aanhouding van verdachten, zonder dat (voorafgaand) voldoende onderzoek heeft kunnen plaatsvinden om bewijs te vergaren. Dit vindt dan pas na de aanhouding plaats, waardoor de kans op een succesvolle vervolging zou worden verkleind.

In de praktijk blijkt dat de nieuwe wetgeving er (nog) niet toe heeft geleid dat de AIVD eerder dan voorheen ambtsberichten verstrekt of dat deze inhoudelijk anders zijn geworden. De AIVD signaleert hier het dilemma dat bij overdracht van informatie aan OM en politie menselijke bronnen in beeld kunnen komen in een opsporingsonderzoek. Dit kan noodzaken tot het (gedeeltelijk) terugtrekken van menselijke bronnen, en leidt daarmee dus tot verlies van de informatiepositie. Wel zou er de afgelopen jaren al een verandering in gang zijn gezet in het moment waarop de AIVD informatie verstrekt die het OM de mogelijkheid moet bieden zelfstandig bewijs te vergaren. Tevens vindt er de laatste jaren meer afstemming en uitwisseling van informatie plaats tussen politie, OM en AIVD. Deze veranderingen kunnen echter niet exclusief worden toegeschreven aan de nieuwe wet.

Een andere voorzien en beoogd gevolg van de wet, namelijk dat OM en politie beter in staat worden gesteld zelfstandig onderzoek naar terroristische misdrijven te initiëren heeft nog niet tot een toename van dergelijke onderzoeken geleid.

Daar waar in de onderzoeksperiode daadwerkelijk opsporingsonderzoeken plaatsvonden naar mogelijk terrorisme, is in een achttal zaken gebruikgemaakt van de bevoegdheden uit de wet. Dit betrof de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden op basis van aanwijzingen en bewaring buiten ernstige bezwaren. Uitgezonderd één zaak ging het bij de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden telkens om kortdurende inzet van deze bevoegdheden. De nieuwe opsporingsbevoegdheden blijken vooral te zijn ingezet om informatie uit meldingen van burgers of beveiligingspersoneel te kunnen beoordelen en om acute en ernstige dreigingen weg te kunnen nemen. In het eerste geval gaat het in feite om 'mini-onderzoekjes' die worden ingezet om informatie in een vroeg stadium te kunnen beoordelen en om snel risico's uit te sluiten.

De ervaringen die politie en justitie in dit eerste jaar hebben opgedaan, dragen bij aan een verdere bewustwording van de mogelijkheden en onmogelijkheden van de toepassing van de wet. Deze kennis kan in de toekomst helpen bij het maken van keuzen over het gebruik van de wet.