

Cahier 2008-9

De opsporing verruimd?

**De Wet opsporing terroristische misdrijven
een jaar in werking**

**C.J. de Poot
R.J. Bokhorst
W.H. Smeenk
R.F. Kouwenberg**



**Wetenschappelijk Onderzoek-
en Documentatiecentrum**

Exemplaren van deze publicatie kunnen schriftelijk worden besteld bij

Bibliotheek WODC, kamer TN-3A03
Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

Fax: (070) 370 45 07

E-mail: l.h.bosma@minjus.nl

Cahiers worden in beperkte mate gratis verspreid zolang de voorraad strekt

Alle nadere informatie over WODC-publicaties is te vinden op Justweb en op www.wodc.nl

Voorwoord

Voor u ligt de tekst van een eerste rapportage in een monitor die ten doel heeft de ervaringen in kaart te brengen met de 'Wet ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven'. Deze eerste rapportage richt zich hoofdzakelijk op de ervaringen van politie en Openbaar Ministerie. Op deze plek willen we dan ook graag de medewerkers van politie en OM bedanken voor hun medewerking aan het onderzoek. Zij worden in dit rapport niet bij naam genoemd maar we zijn hen zeer erkentelijk voor de bereidheid om aan interviews mee te werken en hun ervaringen met de nieuwe wet toe te lichten. Ook de medewerkers van de Koninklijke Marechaussee en de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst danken we hartelijk voor hun bijdrage. Daarnaast willen we de leden van de begeleidingscommissie bedanken voor hun nuttige en constructieve bijdrage aan het rapport. Ten slotte danken we Wendy de Jong-Ward voor de secretariële assistentie bij dit onderzoek.

Christianne de Poot
Roelof Jan Bokhorst
Wilma Smeenk
Ruud Kouwenberg

Inhoud

Samenvatting	1
1 Inleiding	5
1.1 Inleiding tot dit onderzoek	5
1.1.1 Wet opsporing terroristische misdrijven	6
1.2 Monitoren van de wet	6
1.2.1 Vraagstelling en opzet van het onderzoek	7
1.3 Methode van onderzoek	8
1.3.1 Literatuuronderzoek	8
1.3.2 Gegevensverzameling	8
1.4 Opbouw van het rapport	10
2 De wetgeving	11
2.1 Achtergrond van de Wet opsporing terroristische misdrijven	11
2.2 Uitgangspunten van de wetgeving	11
2.3 De verruiming van de toepassingsmogelijkheden van bijzondere opsporingsbevoegdheden	12
2.3.1 Aanwijzingen	14
2.3.2 Verkennend onderzoek	17
2.3.3 Bevoegdheden inzake onderzoek aan voorwerpen, vervoermiddelen en kleding	20
2.3.4 Bewaring buiten ernstige bezwaren	20
2.3.5 Geheimhouding van processtukken	21
3 Invoering van de wet	23
3.1 Implementatie van de wet – landelijke introductie	23
3.1.1 Informatiebijeenkomsten en overleg – afstemming en voorlichting	23
3.1.2 Uitvoeringsbeleid OM	24
3.1.3 Introductie van de wet bij het OM	24
3.1.4 Introductie van de wet bij de politie	25
3.2 Opleiding en voorlichting	25
3.3 Implementatie van de wet – lokale afspraken en lokale invulling	27
3.3.1 Opsporingsonderzoek: Aanpak in de regio of op landelijk niveau?	27
3.3.2 Opsporingsbevoegdheden in veiligheidsrisicogebieden	29
3.4 Randvoorwaarden	35
3.4.1 Personele aanpassingen	35
3.4.2 Afstemming takenpakket en werkveld	35
3.4.3 Registraties en geautomatiseerde systemen	36
3.5 Kennis en ontvangst van de wet	37
3.5.1 Kennis van de wet	37
3.5.2 Ontvangst van de wet	38

4	Ervaringen met de nieuwe wet	41
4.1	Het gebruik van de wet – registraties en cijfers	41
4.2	Overwegingen rond het gebruik van de wet	42
4.2.1	Risico's uitsluiten – informatie interpreteren en waarderen	43
4.2.2	Dreiging wegnemen – geen tijd voor onderzoek 'aan de voorkant'	44
4.2.3	Rechercheren 'aan de voorkant' – vergaren van bewijs	46
4.2.4	Grotere groep personen betrekken bij het onderzoek	48
4.2.5	Verdachte of niet-verdachte – weging van het verschil	49
4.3	Ervaringen en dilemma's	50
4.3.1	Rechercheren op aanwijzingen – perspectief en ervaringen van de AIVD	51
4.3.2	Ruimte tussen aanwijzingen en verdenking	53
4.3.3	Opsporen en in het oog houden tegelijk	55
4.3.4	Het eerste jaar – een leerproces	56
5	Conclusies	57
	Summary	61
	Literatuur	65
	Bijlage1 Begeleidingscommissie	67

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.

1 Inleiding

1.1 Inleiding tot dit onderzoek

Op 1 februari 2007 is de ‘Wet ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven’ in werking getreden. Deze wet betreft een wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven² en wordt in deze rapportage ook korter weergegeven als ‘Wet opsporing terroristische misdrijven’.

Kort gezegd gaat het hierbij om:

- een verruiming van de mogelijkheden om in een verkennend onderzoek informatie te verzamelen;
- een verruiming van de mogelijkheden om personen te fouilleren buiten concrete verdenking van een strafbaar feit;
- een verruiming van de toepassingsmogelijkheden van bijzondere opsporingsbevoegdheden, zoals stelselmatige observatie, telefoontap en infiltratie;
- de mogelijkheid van bewaring buiten ernstige bezwaren bij verdenking van een terroristisch misdrijf;
- de mogelijkheid tot uitstel van volledige inzage van processtukken in geval van een terroristisch misdrijf.

Bij de parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel heeft de minister van Justitie aangegeven ‘een proces gaande te willen houden waarbij de wetgeving in werking bij voortduring wordt gemonitord’.³ Op verzoek van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) wordt dit monitoringsproces uitgevoerd door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie (WODC). Het doel van deze monitor is te beschrijven op welke wijze de nieuwe wettelijke opsporingsmogelijkheden in de praktijk worden toegepast en welke ervaringen daarbij zijn opgedaan.

De resultaten van dit monitoringsproces worden weergegeven in een jaarlijkse rapportage. Deze eerste rapportage bestrijkt de periode van een jaar, lopend van februari 2007 tot februari 2008. In deze rapportage staat het gebruik van deze verruimde opsporingsbevoegdheden centraal in het eerste jaar dat de wet van kracht is. Daarnaast bevat dit eerste rapport een bespreking van achtergronden en van de inhoud van de wet en een beschrijving van de wijze waarop de wet in de praktijk is geïntroduceerd. In de rapportages die in de jaren hierop volgen wordt – naast de terugkerende beschrijving van de uitvoeringspraktijk en ontwikkelingen daarin - afhankelijk van de gedane bevindingen aandacht besteed aan verdiepingsvragen.

Dit inleidende hoofdstuk gaat in op de achtergronden van de wet en geeft een overzicht van de opzet van het onderzoek, de onderzoeksvragen, en de gebruikte onderzoeksmethode. Het hoofdstuk eindigt met een kort overzicht van de opbouw van het rapport.

² *Kamerstukken II*, 2004-2005, 30 164, nr. 2.

³ *Handelingen I*, 2006-2007, 5, 218 e.v. (7 november 2006).

1.1.1 Wet opsporing terroristische misdrijven

De aanslagen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten hebben zowel in Nederland als in de ons omringende Europese landen geleid tot een reeks nieuwe wetten en maatregelen die gericht zijn op het bestrijden van terroristische misdrijven. Deze wettelijke maatregelen vloeien voor een deel voort uit internationale afspraken, zoals het kaderbesluit van de Europese Raad inzake terrorismebestrijding – dat de EU lidstaten verplicht hun wetgevingen onderling aan te passen en waarin voorschriften voor maatregelen ter bestrijding van terroristische misdrijven zijn vastgesteld⁴ – en de resolutie 1373 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, die lidstaten verplicht om te goeden van terroristen te bevroeden.⁵ De wetsaanpassingen die in deze monitor centraal staan, zijn daarmee niet los te zien van de context van wetten en maatregelen die in het kader van de bestrijding van terrorisme zijn en nog zullen worden getroffen.⁶

Deze monitor concentreert zich op de verruimde bevoegdheden ter opsporing en vervolging van terroristische misdrijven. Deze wettelijke aanpassing is een direct gevolg van een doorlichting van de bestaande wetgeving, die plaatsvond naar aanleiding van de aanslagen in Madrid.⁷ Het belangrijkste doel dat met deze nieuwe wettelijke opsporingsbevoegdheden wordt beoogd, is politie en Openbaar Ministerie (OM) in staat te stellen in een zo vroeg mogelijk stadium strafvorderlijk op te treden, om zodoende terroristische aanslagen te kunnen voorkómen. De wettelijke maatregelen hebben dus tot doel de preventieve functie van strafrechtelijk optreden te verbeteren. De grote nadruk op de preventieve functie van het strafrechtelijke optreden vloeit enerzijds voort uit de redenering dat terrorisme moeilijk te bestrijden is met klassiek strafrechtelijke middelen. Terroristen lijken zich immers niet te laten weerhouden door de dreiging van een hoge straf. Anderzijds gaat het bij terrorisme vaak om zeer ernstige destructieve misdrijven. Daarom wordt voorkóming juist bij terrorisme van zeer groot belang geacht. Om de preventieve functie van het strafprocesrecht te kunnen verbeteren, is een aantal wetswijzigingen doorgevoerd die de politie en het OM de mogelijkheid geven om in geval van een mogelijk terroristisch misdrijf in een vroeg stadium opsporingsmethoden in te zetten en bewijs te vergaren.

1.2 Monitoren van de wet

De nieuwe wettelijke mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven betreffen een aanzienlijke en ingrijpende verruiming van de opsporingsbevoegdheden die ingezet kunnen worden in het kader van terrorismebestrijding (zie hoofdstuk 2). Deze verruiming is volgens de wetgever noodzakelijk gezien de grote belangen die in het geding zijn en de zeer ernstige gevolgen die terroristische misdrijven kunnen hebben.⁸ Zorgvuldigheid met deze nieuwe wettelijke mogelijkheden is echter geboden om te voorkómen dat mensen ten onrechte door deze nieuwe maatregelen worden getroffen, omdat ze ‘te ruim’

⁴ Kaderbesluit, 2002/475/JBZ van de Europese Raad van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding.

⁵ Resolutie 1373 (2001) van de VN-Veiligheidsraad.

⁶ *Kamerstukken II*, 2004-2005, 30164, 3, 2 e.v.

⁷ *Kamerstukken II*, 2003-2004, 27925, 123.

⁸ *Handelingen I*, 2006-2007, 5 (7 november 2006).

worden ingezet. Dit hangt vooral ook samen met de introductie van het nieuwe wettelijke begrip ‘aanwijzingen’. Op voorhand kan niet goed worden voorzien of en hoe de nieuwe bevoegdheden in de praktijk zullen worden ingezet. Om na te gaan hoe in de praktijk met deze nieuwe wettelijke mogelijkheden wordt omgegaan, heeft de minister van Justitie aan de Eerste Kamer toegezegd de wetgeving in werking te zullen monitoren.

1.2.1 Vraagstelling en opzet van het onderzoek

Doelstelling van het onderzoek

Het onderzoek waar deze rapportage over bericht, heeft ten doel na te gaan of de verruimde mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven in de praktijk worden toegepast; hoe dit gebeurt en welke ervaringen daarbij zijn opgedaan in concrete zaken. Het zijn dan ook deze vragen waarop de informatieverzameling en de inrichting van dit onderzoek zich vooral heeft gericht. Daarnaast heeft het onderzoek in dit eerste jaar na inwerkingtreding het doel in kaart te brengen op welke wijze informatieverzameling en raadpleging van registraties ten behoeve van de monitor kan en dient te geschieden om de toepassing van de wet zo goed mogelijk in kaart te brengen.

Vraagstelling

Hieronder volgt een overzicht van de onderzoeksvragen die ten grondslag liggen aan deze eerste rapportage van de monitor van de Wet opsporing terroristische misdrijven:

- 1 Wat is de inhoud van de wet en wat zijn de juridische aandachtspunten?*
- 2 Op welke wijze is de wet geïntroduceerd bij politie en parket?*
- 3 Wordt de wet in de praktijk ingezet, en welke ervaringen zijn hierbij opgedaan?*

Als afbakening voor deze eerste rapportage geldt dat vooralsnog alleen de uitvoeringspraktijk bij politie en parket zijn onderzocht. Met het oog op haalbaarheid leek dit in het eerste jaar na inwerkingtreding van de wet de meest logische keuze, aangezien eerste ervaringen met de wet met name aan de ‘voorkant’ van het opsporingsonderzoek te vinden zullen zijn. Dat betekent dat de ervaringen van de zittende magistratuur (bijv. rechters-commissarissen) de advocatuur en het lokale bestuur hier niet aan de orde komen. In een volgende rapportage zullen ook ervaringen van andere partijen worden belicht.

Vraag 2 en 3 omvatten ook de ervaringen van de Koninklijke Marechaussee (KMar) op de luchthaven Schiphol, die daar immers de politietaken waarneemt. De KMar-ervaringen op de andere luchtvaarthavens (die ook als permanente veiligheidsrisicogebieden gelden) zijn nog niet in kaart gebracht; ook deze komen aan bod in een latere rapportage.⁹ Dit geldt eveneens voor de ervaringen van de Spoorwegpolitie op de vier centrale stations die als veiligheidsrisicogebied zijn aangewezen.¹⁰

⁹ In veiligheidsrisicogebieden kunnen opsporingsambtenaren te allen tijde zonder bevel van de officier van Justitie voorwerpen, vervoermiddelen of personen aan een onderzoek onderwerpen (zie hierover verder hoofdstuk 2).

¹⁰ Voor deze rapportage is als verkenning van deze ervaringen gesproken met één medewerker van de Spoorwegpolitie.

Ten slotte zullen in deze eerste rapportage geen concrete zaken of dossiers worden besproken. Ook hiervoor verwijzen we graag naar een volgende rapportage.

1.3 Methode van onderzoek

Een algemene opmerking van methodologische aard betreft de tijd tussen de invoering van de wet en het onderzoek naar de wet. Die is in het geval van de Wet opsporing terroristische misdrijven kort. Dat betekent dat we door het stellen van vragen invloed uitoefenen op de (verdere) bekendmaking en bewustwording van deze wet, die onderwerp is van onderzoek. Hoewel het geen primair doel is van deze monitor om deze processen te beïnvloeden, worden dergelijke invloeden door de opdrachtgever gezien als positieve bijeffecten van dit monitoringsproces.

1.3.1 Literatuuronderzoek

Bij de beschrijving van deze wet is gebruik gemaakt van de wettekst, de memorie van toelichting, lagere regelgeving en kamerstukken. Voor het beschrijven van de achtergronden van de wet, en voor het achterhalen van meningen en verwachtingen over de wet die leefden voordat de wet in werking trad, is gebruik gemaakt van schriftelijke adviezen van uitvoeringsorganisaties over het conceptwetsvoorstel, wetenschappelijke literatuur en Kamerstukken.

1.3.2 Gegevensverzameling

Met behulp van interviews hebben we onderzocht op welke wijze de wet is bekendgemaakt en -geraakt en wat de ervaringen zijn met de nieuwe wet. De gegevens uit de interviews zijn waar mogelijk aangevuld met extracties uit gegevensbestanden van de politie en het Openbaar Ministerie, om een beeld te krijgen van de frequentie waarmee de nieuwe opsporingsbevoegdheden worden ingezet in de verschillende politieregio's, arrondissementen en veiligheidsrisicogebieden.

We zijn onze interviewronde gestart door met twee juristen van de Directie Wetgeving van het ministerie van Justitie algemene vragen over de nieuwe wettelijke bevoegdheden te bespreken. Daarnaast spraken we, ter voorbereiding van de interviews bij het Openbaar Ministerie en bij de politie met een medewerker van het Parket-Generaal en met een medewerker van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD).

Openbaar Ministerie (OM)

Er is contact gezocht met de arrondissementsparketten door middel van een brief gericht aan de Hoofdofficier. In het contact dat er op volgde, kregen we een naam van degene die bij het betreffende parket het meest aangewezen was om onze vragen te beantwoorden. Afhankelijk van het parket ging dit om een teamleider, rechercheofficier, informatieofficier of beleidsmedewerker. Deze contactpersonen werden telefonisch geïnterviewd.¹¹

¹¹ In Den Haag en Amsterdam vond het interview *face-to-face* plaats.

Bij het Landelijk Parket spraken we met twee landelijk officieren terrorismebestrijding. In vervolg op die gesprekken vond een interview plaats met een zaakofficier. Daarnaast vond bij twee andere landelijk officieren telefonische consultatie plaats naar aanleiding van een eerder gehouden interview bij de Dienst Nationale Recherche Informatie (DNRI)¹² en ter voorbereiding van een interview bij de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD).

Bij het Openbaar Ministerie bleek na enig navragen dat, in afwachting van een nieuw registratiesysteem, er geen centrale aanpassing is doorgevoerd in COMPAS om de inzet van nieuwe bevoegdheden te kunnen registreren. In berichtgeving aan de arrondissementsparketten is aangegeven dat de inzet ervan lokaal bijgehouden dient te worden. Om die reden is bij bevraging van de arrondissementsparketten uitvoerig navraag gedaan naar de plaatselijke (afspraken rondom) registratie.

Bij het Landelijk Parket is een overzicht beschikbaar van zaken waarbij de nieuwe bevoegdheden zijn ingezet. Af en toe werd bij de arrondissementsparketten melding gemaakt van zaken die regionaal startten en overgedragen werden aan het Landelijk Parket. Wij zijn er dan van uitgegaan dat deze zaken terug te vinden zijn in het overzicht van het Landelijk Parket.

Politie

Bij de politie spraken we met de regionale contactpersonen terrorismebestrijding uit de 25 politieregio's. Deze persoon kon doorgaans direct de vragen beantwoorden of doorverwijzen naar een vervanger of iemand die de vragen beter kon beantwoorden. Voor de grotere politieregio's vonden de interviews *face-to-face* plaats¹³, voor het overige telefonisch.

Bij het KLPD is gesproken met het hoofd Nationaal Informatie Knooppunt (NIK)¹⁴, ook bekend als de Nationale Informatie Coordinator (NIC). Ook werd gesproken met medewerkers van de dienst Nationale Recherche (NR) van het KLPD. Bij de laatste dienst spraken we met een medewerker van de Unit Informatie van de Nationale Recherche, en met twee medewerkers van de Unit Contra Terrorisme en Activisme (UCTA).¹⁵ In vervolg op de interviews bij de NR heeft regelmatig contact plaatsgevonden over de registratie van de eventuele inzet van bevoegdheden in onderzoeken bij de NR.

Schiphol

Om de ervaringen op Schiphol in kaart te brengen, spraken we bij de Koninklijke Marechaussee met de brigadecommandant van de Brigade Politie en Beveiliging en met een wachtmeester der eerste klasse, en (telefonisch) met de teamleider Schiphol van parket Haarlem.

¹² Sinds het voorjaar zijn de DNRI en de Dienst Internationale Betrekkingen (DIN) samengevoegd tot de dienst Internationale Politie Informatie (IPOL) van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD). Omdat in de onderzoeksperiode (februari 2007-februari 2008) de naam DNRI bekend was, handhaven we in deze rapportage de naam DNRI.

¹³ Zijnde Amsterdam Amstelland, Rotterdam Rijnmond, Haaglanden; met de regionaal contactpersoon voor de regio Utrecht vond in een vroegtijdig stadium al (telefonisch) contact plaats.

¹⁴ Het NIK onderhoudt structureel contact met de Regionale Informatieknooppunten (RIK).

¹⁵ Deze beide units zijn recent overgegaan in nieuwe teams bij de NR.

AIVD

Ten slotte hadden we een gesprek met vijf medewerkers van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst over hun ervaringen met de nieuwe wet.

Planning en inhoud van de interviews

De interviews zijn gehouden tussen januari en september 2008. Bij alle respondenten werd een gestructureerd interview afgenomen aan de hand van een vragenlijst. Doorgaans werd bij de face-to-face interviews flexibeler omgegaan met de vragenlijst. Vooral in deze interviews werd soms uitgebreid stilgestaan bij specifieke thema's. De telefonische interviews namen ongeveer drie kwartier in beslag, de face-to-face interviews doorgaans een uur.¹⁶

1.4 Opbouw van het rapport

In het tweede hoofdstuk staat de inhoud van de wet centraal. Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de belangrijkste onderwerpen uit de wet. Het derde hoofdstuk beschrijft op welke wijze de wet in de praktijk is geïntroduceerd en gaat in op de kennis van de wet en de wijze waarop de wet is ontvangen. Hoofdstuk vier geeft een beschrijving van de wijze waarop de nieuwe wettelijke bevoegdheden in de praktijk worden ingezet, en laat zien welke ervaringen hierbij zijn opgedaan. In het laatste hoofdstuk worden de voornaamste resultaten nader beschouwd.

¹⁶ Het gesprek bij de AIVD had een ander karakter omdat hierbij tegelijkertijd met meerdere mensen werd gesproken, met drie interviewers/gesprekspartners van WODC-zijde. Ter voorbereiding van het gesprek stelden we een vijftal (ruim geformuleerde) vragen op die in het gesprek aan de orde zijn gekomen. Deze hadden betrekking op de afstemming/ voorbereiding op de wet voorafgaand aan de inwerkingtreding, op eventuele veranderingen in de verstrekking van ambtsberichten, en gevolgen van de wet voor de AIVD in de afstemming met OM en politie.

2 De wetgeving

2.1 Achtergrond van de Wet opsporing terroristische misdrijven

In het kader van een effectieve aanpak van terrorisme is de laatste jaren meermalen nieuwe wetgeving geïntroduceerd. Met de inwerkingtreding van de Wet terroristische misdrijven (10 augustus 2004) zijn de straffen verzaamd voor misdrijven die worden gepleegd met een terroristisch oogmerk. Daarnaast is werving voor de gewapende strijd (waaronder begrepen de gewelddadige jihad) en samenspanning met als doel een ernstig terroristisch misdrijf te plegen strafbaar gesteld.

De verruiming van de strafbaarheid van voorbereidingshandelingen en het strafbaar stellen van samenspanning tot ernstige terroristische misdrijven en van rekrutering voor de gewapende strijd heeft naast het materieel strafrechtelijke doel – de strafbaarstelling van genoemde gedragingen – ook een strafvorderlijk effect. Het maakt het mogelijk om in een vroegtijdig stadium strafvorderlijke bevoegdheden in te zetten en daardoor vroegtijdig in te grijpen.¹⁷

Voorbeelden van recente wetgeving die zich specifiek op opsporing en vervolging richt zijn de Wet afgeschermd getuigen, waarmee is beoogd de mogelijkheden van het gebruik van AIVD-informatie in het strafproces te vergroten,¹⁸ en de Wet ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven.¹⁹ Deze laatste staat centraal in deze rapportage. In het navolgende geven we een overzicht van de belangrijkste onderwerpen uit de Wet opsporing terroristische misdrijven die in deze en volgende rapportages aan de orde komen. Daarbij staan we wat uitgebreider stil bij de kwesties die in de literatuur en bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel aanleiding tot discussie gaven.²⁰

2.2 Uitgangspunten van de wetgeving

De aanslagen op 11 maart 2004 in Madrid zijn aanleiding geweest voor een aanscherping van het antiterrorismebeleid en voor een doorlichting van wetgeving, gezien met het oog op dreigingen van terrorisme die zich in Nederland zouden kunnen voordoen. In een brief aan de Tweede Kamer inzake terrorismebestrijding, wordt gerefereerd aan het verblijf van Nederlandse troepen in Irak en de aanwezigheid van bepaalde moslimgroeperingen in Nederland die vatbaar zouden zijn voor radicalisering, hetgeen zou bijdragen aan het bestaan van een potentiële dreiging. Ook wordt gewezen op recente zogenaamde doelwitverken-

¹⁷ *Kamerstukken II*, 2004–2005, 30 164, nr. 3, p. 2. Verhoging van het strafmaximum brengt in sommige gevallen bij misdrijven met een terroristisch oogmerk mee dat wordt voldaan aan de achtjaarsgrens van art 46 Sr. (Strafbare voorbereidingshandelingen). Daardoor kunnen strafvorderlijke bevoegdheden worden toegepast bij verdenking van voorbereiding van een terroristisch misdrijf. Zie M.J. Borgers, *De vlucht naar voren* (2007).

¹⁸ Wet van 29 september 2006, *Stb.* 2006, 460, inwerkingtreding 1 november 2006.

¹⁹ Wet van 20 november 2006, *Stb.* 2006, 580, inwerkingtreding op 1 februari 2007, hierna aangehaald als 'Wet opsporing terroristische misdrijven'.

²⁰ Zie voor een bespreking van deze wetgeving: Van Kempen (2004), Schrijver en Fijnaut (2005), De Roos (2006) en Borgers (2007).

ningen die er uit zouden bestaan dat personen in Nederland actief zouden zijn met het in kaart brengen van voor aanslagen geschikte doelen.²¹

De gesignaleerde dreigingen en meer in het algemeen de grote dreiging die van terrorisme uitgaat, vormden de aanleiding voor een wetsvoorstel ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven. Om aan deze dreiging het hoofd te kunnen bieden achtte de regering het noodzakelijk om in een zo vroeg mogelijk stadium over te kunnen gaan tot opsporing, waarvoor de bestaande strafvorderlijke bevoegdheden ontoereikend zouden zijn. In de memorie van toelichting wordt het aldus verwoord: 'Het kabinet heeft het vaste voornemen, te doen wat mogelijk en wenselijk is om het vermogen van overheid en samenleving om terroristische aanslagen te voorkomen, te versterken.(...). De grote bedreiging die van terroristische aanslagen uitgaat, rechtvaardigt dat afwegingen ten aanzien van de inzet van strafvorderlijke bevoegdheden anders uitvallen dan in het reguliere strafrecht het geval is. Uitgangspunt moet naar het oordeel van het kabinet zijn dat opsporingshandelingen waarvan redelijkerwijs verwacht mag worden dat zij kunnen bijdragen aan het voorkomen van een terroristische aanslag, verricht moeten kunnen worden. '(...) Bij strafbare feiten met een terroristisch oogmerk moeten politie en justitie beschikken over voldoende toegesneden bevoegdheden om in een zo vroeg mogelijk stadium adequaat te kunnen optreden.'²²

Dit heeft geleid tot de volgende wetswijzigingen:

- Een verruiming van de toepassingsmogelijkheden van bijzondere opsporingsbevoegdheden;
- Een verruiming van de mogelijkheden om in een verkennend onderzoek informatie te verzamelen;
- Een verruiming van de mogelijkheden om personen te fouilleren buiten concrete verdenking van een strafbaar feit;
- Het mogelijk maken van bewaring bij verdenking van een terroristisch misdrijf, ook buiten het geval van ernstige bezwaren;
- Een mogelijkheid tot uitstel van volledige inzage van processtukken.

2.3 De verruiming van de toepassingsmogelijkheden van bijzondere opsporingsbevoegdheden

Sinds 1 februari 2001 kent het Wetboek van Strafvordering een uitgebreide regeling van de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden (de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden). Het gaat hier onder meer om stelselmatige observatie, het opnemen van telecommunicatie, het opnemen van vertrouwelijke communicatie, inijkoperaties en de zogenaamde *undercover* bevoegdheden: infiltratie, pseudo-koop en pseudo-dienstverlening en stelselmatige informatie-inwinning. Bij wet van 1 januari 2006 zijn bijzondere bevoegdheden geïntroduceerd die zien op het vorderen van gegevens.²³

Deze bevoegdheden kunnen worden toegepast bij het bestaan van een verdenking dat een strafbaar feit is begaan (titel IVa Sv) dan wel indien uit feiten of

²¹ Brief van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 10 september 2004. *Kamerstukken II*, 2003-2004, 29 754, nr. 1, p. 1 en 2.

²² *Kamerstukken II*, 2004-2005, 30 164, nr. 3, p. 2.

²³ *Stb.* 2005, 390.

omstandigheden een redelijk vermoeden voortvloeit dat misdrijven in georganiseerd verband worden beraamd of gepleegd (titel V Sv).

In geval van (dreiging van) een terroristisch misdrijf achtte de wetgever de drempel van de verdenkingseis die geldt bij de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden bij onderzoek naar reguliere misdrijven te hoog. Volgens de minister van Justitie zou, indien er aanwijzingen zijn van een terroristisch misdrijf, het ongewenst zijn opsporingshandelingen achterwege te laten die kunnen bijdragen aan het voorkomen van een terroristisch misdrijf, louter omdat onvoldoende verdenking bestaat.²⁴ Daarom is voor zover het gaat om terroristische misdrijven, het criterium aangepast waaraan getoetst moet worden of bijzondere opsporingsbevoegdheden toegepast kunnen worden. De verdenkingseis is vervangen door de (lichtere) eis van het bestaan van ‘aanwijzingen van een terroristisch misdrijf’. Toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden in geval van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf impliceert, aldus de memorie van toelichting, dat deze bevoegdheden worden toegepast tegen personen die (nog) niet als verdachte kunnen worden aangemerkt.²⁵

Ofschoon ook buiten het kader van de Wet opsporing terroristische misdrijven bijzondere opsporingsbevoegdheden ingezet kunnen worden tegen niet-verdachte personen, geldt dan wel dat er sprake moet zijn van verdenking van een strafbaar feit. Zo kan een telefoontap of stelselmatige observatie ook jegens een derde (niet-verdachte persoon) worden ingezet, zolang toepassing van de bevoegdheid in het belang van het onderzoek is. Bij een opsporingsonderzoek gericht op terroristische misdrijven daarentegen zijn aanwijzingen van een terroristisch misdrijf reeds voldoende, een verdenking is niet vereist.²⁶

In de titels Vb en Vc van het Wetboek van Strafvordering zijn de bijzondere bevoegdheden geregeld in de artikelen 126za - 126 zu Sv. Afgezien van het toepassingsbereik en een meer economische verdeling van de onderscheiden bevoegdheden over de verschillende artikelen²⁷, verschillen de opgenomen bevoegdheden niet wezenlijk met die van de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden. De memorie van toelichting geeft enkele voorbeelden van toepassing van een bevoegdheid in het licht van terroristische misdrijven, zoals het toepassen van stelselmatige observatie bij het mogelijk ontwaken van een terroristische cel in de zin dat voorbereidingen voor een aanslag worden getroffen; pseudo-dienstverlening op het gebied van wapenhandel en explosieven of het optreden als taaldocent voor een groep personen tegen wie aanwijzingen bestaan dat zij betrokken zijn bij het plegen van een terroristisch misdrijf.

²⁴ *Kamerstukken II*, 2004-2005, 30 164, nr. 3, p. 8.

²⁵ *Kamerstukken II*, 2004-2005, 30 164, nr. 3, p. 9.

²⁶ In titel V is de toepassing van een aantal bijzondere bevoegdheden – waaronder het opnemen van telecommunicatie – beperkt tot de persoon ten aanzien van wie uit feiten of omstandigheden een redelijk vermoeden voortvloeit dat deze betrokken is bij het in georganiseerd verband beramen of plegen van misdrijven. Titel IVa beperkt de toepassing van enkele bevoegdheden (o.a. pseudo-koop) tot verdachten. Deze beperkingen zijn dus niet van toepassing bij de corresponderende bevoegdheden uit titel Vb. Toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden is mogelijk tegen elke persoon, zolang dit in het belang van het onderzoek is. *Kamerstukken II*, 2004-2005, 30 164, nr. 3, p. 38 en 39. Gewoonlijk zal dit een persoon zijn tegen wie aanwijzingen bestaan dat deze betrokken is bij het beramen of plegen van een terroristisch misdrijf.

²⁷ Zo zijn de bevoegdheden tot stelselmatige observatie, pseudo-koop of -dienstverlening, stelselmatige inwinning van informatie en de bevoegdheid tot het verrichten van een aantal opsporingsactiviteiten in besloten plaatsen, in één artikel samengenomen. Aan de bijzondere opsporingsbevoegdheden uit de Wet BOB is daarentegen aan elke bevoegdheid telkens een apart artikel gewijd.

2.3.1 Aanwijzingen

Voor de inhoud van het begrip aanwijzingen is aansluiting gezocht bij de Wet op de economische delicten en de Wet wapens en munitie (WWM) waar dit begrip al een rol speelt.²⁸ Zo geven de artikelen 51 en 52 WWM de bevoegdheid tot het doen van onderzoek van vervoermiddelen en tot preventief fouilleren bij aanwijzingen dat een strafbaar feit zal worden gepleegd waarbij wapens zullen worden gebruikt.

Van aanwijzingen in de zin van de Wet opsporing terroristische misdrijven is sprake indien de beschikbare informatie feiten en omstandigheden bevat die er op duiden dat daadwerkelijk een terroristisch misdrijf zou zijn of zal worden gepleegd. Daarvan kan al sprake zijn bij moeilijk verifieerbare geruchten dat een aanslag wordt voorbereid of daartoe wordt samengespannen, aldus de memorie van toelichting, maar ook dreigingsanalyses van de AIVD kunnen aanwijzingen opleveren.²⁹

Feiten of omstandigheden waarvan de juistheid niet te verifiëren is of waarvan de herkomst niet of onvoldoende onderzocht kan worden zijn voldoende om de inzet van bevoegdheden te rechtvaardigen. Aanwijzingen die bestaan uit zachte informatie kunnen dus volstaan. Bijvoorbeeld de anonieme tip die specifieke gegevens over een aanslag bevat. 'Ook als deze tip in een concreet geval zo wordt gewogen dat zij geen verdenking oplevert, kan zij toepassing van de onderhavige bevoegdheden rechtvaardigen'.³⁰

Ook is het mogelijk dat binnengekomen informatie verifieerbaar is, maar dat deze informatie onvoldoende duidelijk maakt welk concreet feit wordt voorbereid. Een voorbeeld is de situatie waarin betrouwbare informanten afzonderlijk melding maken van het bestaan van opvallende belangstelling van een aantal personen voor een bepaald overheidsgebouw. Onder die omstandigheden kan, aldus de memorie van toelichting, ook als een verdenking nog niet aanwezig wordt geacht, wel gesproken worden van aanwijzingen. Ook de melding van een burger dat een kennis van hem 'van plan is in de binnenstad grote schade aan te richten om de verderfelijke Westerse wereld eens een lesje te leren' rechtvaardigt de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden.³¹

Het wetsvoorstel wil, aldus opnieuw de memorie van toelichting, het accent bij het hanteren van deze bevoegdheden in verband met terroristische misdrijven verleggen naar het onderzoeksbelang. Daarbij zou leidend moeten zijn niet de ontoereikendheid van de aanwijzingen, maar de mogelijkheid om met toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden de grond voor deze aanwijzingen te onderzoeken. 'Factoren als de betrouwbaarheid en verifieerbaarheid van de gegevens evenals de concreetheid van de informatie over het terroristische misdrijf zijn van belang voor de beoordeling van de vraag of sprake is van gegevens die aanwijzingen van een terroristisch misdrijf kunnen opleveren, maar – eerst en vooral – voor de vraag of zich mogelijkheden tot opheldering voordoen waarvan toepassing proportioneel is'.³² (p. 10 en 11). Niettemin, in de nota naar aanleiding van het verslag wordt meer op de voorgrond geplaatst het

²⁸ *Kamerstukken II, 2004-2005, 30 164, nr. 3, p. 8 en 9.*

²⁹ *Kamerstukken II, 2004-2005, 30 164, nr. 3, p. 9.* Het feit dat over aanwijzingen in meervoud wordt gesproken sluit aan op bestaande begrippen. Het betekent niet dat één aanwijzing onvoldoende zou zijn (p. 18).

³⁰ *Kamerstukken II, 2004-2005, 30 164, nr. 3, p. 10.*

³¹ *Kamerstukken II, 2004-2005, 30 164, nr. 3, p. 10.*

³² *Kamerstukken II, 2004-2005, 30 164, nr. 3, p. 10 en p. 11*

belang van factoren als de verifieerbaarheid van de gegevens en de concreetheid van de informatie. In samenhang met beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit moet aldus beoordeeld worden welke bevoegdheden tot opsporing van een terroristisch misdrijf ingezet moeten worden.³³ Als voorbeeld van een situatie waarin sprake zou zijn van aanwijzingen van een terroristische misdrijf is genoemd de informatie over iemand die een opvallende hoeveelheid chemische stoffen aanschaft die voor een particulier van geen nut zijn, maar wel als halffabrikaat voor het maken van een bom kunnen dienen.³⁴

De minister van Justitie ging er van uit dat het wetsvoorstel het mogelijk maakt bijzondere opsporingsbevoegdheden eerder toe te passen. Over de frequentie van die toepassing was nog geen inschatting te maken, omdat dit afhankelijk zou zijn van de beschikbare informatie over op dat moment nog niet bekende misdrijven.³⁵

In de toelichting op de wetgeving zijn geen concrete voorbeelden gegeven van situaties waarin een op zich gewenste toepassing van een bijzondere opsporingsbevoegdheid achterwege moest blijven omdat de drempel van het verdenkingsvereiste niet werd gehaald. Een empirische onderbouwing ontbreekt. Volgens de memorie van toelichting zou het echter 'niet in de rede (liggen) stil te blijven zitten tot de vaststelling dat bestaande bevoegdheden tekortschieten met praktijkvoorbeelden kan worden gestaafd'.³⁶

Dat betekent dat de toekomst moet uitwijzen of daadwerkelijk in meer gevallen en in een vroeger stadium dan voorheen opsporingsonderzoek gedaan zal worden naar terroristische misdrijven met de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden uit de Wet opsporing terroristische misdrijven. Dát een opsporingsonderzoek wordt gestart op basis van aanwijzingen als bedoeld in titel Vb betekent overigens niet zonder meer dat er niet ook een verdenking kan worden aangenomen.³⁷

In zijn algemeenheid kan reeds een anonieme melding de grondslag vormen voor de toepassing van strafvorderlijke bevoegdheden. Volgens de Hoge Raad kan een redelijk vermoeden van de aanwezigheid van wapens en munitie als bedoeld in artikel 49 van de Wet wapens en munitie worden aangenomen op grond van een anonieme melding (HR 25 september 2001, LJN ZD 1858, NJ 2002, 97). Evenzo kan een verdenking van overtreding van de Opiumwet worden aangenomen op basis van een zogenaamde Meld Misdaad Anoniem-melding (HR 11 maart 2008, NbStr. 2008, 144).

Interessant is een andere uitspraak van de Hoge Raad van diezelfde datum (HR 11 maart, NbStr. 2008, 143). In een ambtsbericht van de AIVD was gesteld dat een bewoner op een bepaald adres explosieven, handgranaten en wapens aanwezig had en van plan zou zijn voor 1 januari 2006 een aanslag te plegen op Hoog Catharijne (te Utrecht). Dit bericht betrof een anonieme melding gedaan via een telefooncel op 14 december 2005. De AIVD kon geen inschatting geven

³³ *Kamerstukken II*, 2004-2005, 30 164, nr. 7, p. 18. en *Kamerstukken II*, 2004-2005, 30 164, nr. 12, p. 3.

³⁴ *Kamerstukken II*, 2004-2005, 30 164, nr. 7, p. 17 en 18.

³⁵ *Kamerstukken II*, 2004-2005, 30 164, nr. 7, p. 14.

³⁶ *Kamerstukken II*, 2004-2005, 30 164, nr. 3, p. 3.

³⁷ Zo achtte de minister het mogelijk dat betrokkenen bij bepaalde gedragingen door sommigen wel als verdachte worden aangemerkt, dit zou echter naar de mening van de minister geen argument tegen de introductie van het begrip aanwijzingen zijn: 'De belangrijkste reden voor het voorstel is immers dat voorkomen moet worden dat bij twijfel over de toereikendheid van de beschikbare, concrete informatie ter vaststelling van een verdenking, de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden en de mogelijkheid van grondiger onderzoek achterwege wordt gelaten.' *Kamerstukken II*, 2005-2006, 30 164, nr. 12, p. 4.

over de betrouwbaarheid van de beller, noch van de informatie. Via de landelijke terreurofficier kwam de informatie bij de afdeling terrorisme van de districtsrecherche. Omdat na onderzoek niet bleek van een terrorismedreiging werd de informatie ter beschikking gesteld aan de afdeling zware criminaliteit. Dit resulteerde in een doorzoeking van de woning waarbij een pistool, een namaakpistool en pepperspray werden gevonden. Het hof sprak de verdachte vrij omdat nu er alleen een anonieme melding was – en zonder dat aanvullend onderzoek belastende informatie had opgeleverd – er onvoldoende grond was voor een redelijk vermoeden dat in de woning wapens of munitie aanwezig waren. Hierop volgde bewijsuitsluiting en vrijspraak. De Hoge Raad acht dit oordeel niet onbegrijpelijk nu de informatie door de AIVD, de rechercheofficier en de afdeling zware criminaliteit was getoetst en onderzocht – waartoe ook tijd en gelegenheid bestond – zonder dat dit aanvullende belastende informatie naast de anonieme melding had opgeleverd.³⁸ Deze casus ziet dus op een situatie waarin van verdenking nog geen sprake was, maar waarin wel aan het criterium aanwijzingen zou zijn voldaan. Als men in dit geval wel van een terrorismedreiging was uitgegaan, daar sprak het AIVD-ambtsbericht immers over, dan had men bijvoorbeeld een inijkoperatie kunnen uitvoeren of andere bijzondere opsporingsbevoegdheden kunnen toepassen. Overigens moet bedacht worden dat verdenking, evenals aanwijzingen, geen statisch begrip is met een vaste kern. De inkleuring van een verdenking, het aannemen van een verdenking, houdt ook verband met de ernst van een dreigend of gepleegd misdrijf en is mogelijk ook niet geheel los te zien van de aard van de inzet van een opsporingsbevoegdheid.³⁹ Waar de Wet opsporing terroristische misdrijven de nadruk legt op het onderzoeksbelang, moet bedacht worden dat dit niet geheel los te koppelen is van de waarschijnlijkheid dat een dreiging zich daadwerkelijk zal voordoen. Ernst en waarschijnlijkheid zullen de keuze bepalen om al dan niet op bepaalde aanwijzingen een opsporingsonderzoek te doen volgen. Van oudsher heeft het vereiste van een verdenking voor de toepassing van strafvorderlijke bevoegdheden gelegen in de bescherming van de burger tegen lukraak overheidsoptreden. Er zit echter ook een ander aspect aan, namelijk dat van doelmatige inzet van opsporingsmiddelen.

Opsporing op basis van aanwijzingen en de AIVD

De bestrijding van terrorisme is een taak die zowel door de AIVD en MIVD als door de met opsporing en vervolging belaste instanties wordt uitgevoerd. De inlichtingendiensten richten zich daarbij vooral op het tijdig onderkennen en voorkomen van terroristische dreigingen, terwijl de opsporing en vervolging van strafbare feiten ligt bij politie en het Openbaar Ministerie. Nu echter de mogelijkheden voor opsporing ruimer zijn geworden zal de politie ook eerder strafvorderlijk tegen terrorisme kunnen optreden, zo is de veronderstelling van de wetgever.⁴⁰ Waar politie en justitie gewoonlijk pas in beeld kwamen bij een redelijk vermoeden dat er strafbare feiten waren gepleegd, of dat er sprake was van een op handen zijnde aanslag – bijvoorbeeld naar aanleiding van een

³⁸ Mogelijk is nog relevant dat de Hoge Raad noemt dat de tijd het toeliet om nader onderzoek uit te voeren. Ware dit anders geweest en er zou voldoende sprake van een acute dreiging zijn, dan zou een doorzoeking wellicht wel zijn geaccepteerd.

³⁹ Zie hierover hoofdstuk 4, paragraaf 2.2 en 3.2.

⁴⁰ *Kamerstukken II*, 2004-2005, 30 164, nr. 3, p. 32 en 33. Zie voor rechtspraak over parallel onderzoek door politie en AIVD en het gebruik van AIVD-informatie in het strafproces HR 5 september 2006, LJV AV4149 en HR 13 november 2007, LJV BA2553.

ambtsbericht van de AIVD op de voet van artikel 38 van de Wiv 2002 – kan men nu in een eerder stadium actief worden. Ook kan een strafrechtelijk onderzoek – niet naar aanleiding van een ambtsbericht – plaatsvinden terwijl al een AIVD-traject loopt. De verwachting is dat dergelijke situaties zich meer zullen voordoen. Om te voorkomen dat onderzoeken van AIVD en justitie elkaar nadelig beïnvloeden zal er overleg en uitwisseling van gegevens moeten plaatsvinden en de AIVD dient tijdig en adequaat geïnformeerd te worden. Artikel 61 Wiv 2002 biedt daarvoor een basis. Voorzover noodzakelijk zal nog bezien worden of deze vorm van overleg gelet op de verruiming van de opsporingsmogelijkheden een meer structurele vorm moet krijgen.⁴¹

Overigens kan een mogelijke toename van het aantal opsporingsonderzoeken naar terrorisme veroorzaakt worden doordat men eerder en meer bevoegdheden kan toepassen dan voorheen, maar dit kan ook een gevolg zijn van een andere oriëntatie van politie en justitie, namelijk dat men meer dan vroeger terrorismebestrijding tot haar taak rekent.

2.3.2 Verkennend onderzoek

Het verkennend onderzoek is geïntroduceerd bij de inwerkingtreding van de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden (artikel 126gg Sv) en heeft tot doel onderzoek te doen naar sectoren in de samenleving waarvan aanwijzingen bestaan dat door verzamelingen van personen binnen die sectoren misdrijven worden gepleegd of beraamd. Kenmerkend is hier dat het niet gaat om een concrete verdenking tegen concrete personen, maar om het bestaan van aanwijzingen dat binnen ‘verzamelingen van personen’ misdrijven worden gepleegd of beraamd. De wetgever spreekt van ‘verzamelingen van personen’ om te benadrukken dat tussen de personen waar het verkennend onderzoek zich op richt geen binding hoeft te bestaan. Denkbaar is bijvoorbeeld dat de criminele activiteiten voornamelijk vanuit de sector zelf plaatsvinden, in welk geval gesproken wordt van vervlechting van criminele en legale activiteiten. Daarnaast kan een sector of branche juist worden misbruikt door personen van buiten, zoals in geval van investering van drugsgelden in onroerend goed.⁴²

De resultaten van het verkennend onderzoek kunnen dienen om prioriteiten te stellen binnen de opsporing en om concrete opsporingsonderzoeken te starten.⁴³ Het verkennend onderzoek werd als een lichte vorm van onderzoek gezien waarvoor geen strafvorderlijke bevoegdheden mochten worden gebruikt. De bevoegdheden die het verkennend onderzoek biedt, behelzen niet meer dan het be- en verwerken van gegevens uit politieregisters en open bronnen dan wel van gegevens die vrijwillig zijn verstrekt. Uit de in artikel 126gg Sv geformuleerde doelstelling: ‘de voorbereiding van de opsporing’ volgde al dat het verkennend onderzoek zelf geen deel uitmaakt van de opsporing. Meer ingrijpende middelen waren voorbehouden aan de opsporing.⁴⁴

⁴¹ *Kamerstukken II, 2004–2005, 30 164, nr. 3, p. 32–34.*

⁴² Als voorbeeld van een situatie of sector die aanleiding zou kunnen vormen voor een verkennend onderzoek noemde de wetgever een door de FIOD en het KLPD uitgevoerd onderzoek naar de transportsector in Rotterdam. Hieruit bleek dat financiële problemen in die sector aanleiding waren tot illegale activiteiten als fraude, diefstal van voertuigen en illegale transporten van afval en verdovende middelen. *Kamerstukken II, 1996–1997, 25 403, nr. 3, p. 49 en 50.*

⁴³ ‘(Het verkennend onderzoek) heeft ten doel te komen tot beslissingen over het starten van een of meer opsporingsonderzoeken.’ *Kamerstukken II, 1996–1997, 25 403, nr. 3, p. 8.*

⁴⁴ *Kamerstukken II, 1996–1997, 25 403, nr. 3, p. 8.*

Ook het verkennend onderzoek kent de term aanwijzingen. Evenals hiervoor is besproken, werd in verband met de term aanwijzingen verwezen naar de Wet op de economische delicten en de Wet wapens en munitie, waar het begrip werd gebruikt om een ondergrens aan te geven die strafrechtelijke bemoeienis rechtvaardigt. Omdat het verkennend onderzoek geen deel uitmaakt van de opsporing is de verbaliseringsplicht ex artikel 152 Sv niet van toepassing. Als gevolg hiervan zal het verkennend onderzoek dat tot een opsporingsonderzoek leidt niet gauw in een concrete strafzaak worden getoetst. Naar het oordeel van de minister van Justitie was dit niet bezwaarlijk omdat in het verkennend onderzoek geen bevoegdheden tegen burgers ter beschikking stonden.⁴⁵

Juist het ontbreken van bevoegdheden binnen het verkennend onderzoek werd in de praktijk echter als een manco ervaren. Het verkennend onderzoek was daardoor weinig effectief omdat het maar weinig mogelijkheden bood om gegevens te vergaren die niet al bij de politie of in open bronnen aanwezig waren.⁴⁶ Om deze reden zijn in de Wet opsporing terroristische misdrijven twee nieuwe bepalingen opgenomen die in het kader van een verkennend onderzoek naar terroristische misdrijven kunnen worden toegepast.

Artikel 126ii lid 1 kent de bevoegdheid toe aan de officier van justitie tot het vorderen van identificerende gegevens als naam, adres, woonplaats en administratieve kenmerken. Onder dit laatste wordt verstaan de kenmerken die de relatie betreffen tussen een persoon en de houder van die gegevens. Te denken valt aan een klantnummer of bankrekeningnummer. Lid 2 geeft de bevoegdheid tot het vorderen van identificerende gegevens van de gebruiker van een communicatiedienst. Beide bevoegdheden kunnen ook – buiten een verkennend onderzoek – worden toegepast bij aanwijzingen van een terroristisch misdrijf. In die gevallen is de opsporingambtenaar de bevoegde persoon tot het doen van de vordering (artikelen 126zi en 126zj Sv).

Artikel 126hh Sv geeft de mogelijkheid om geautomatiseerde gegevensbestanden van publieke of private instanties te vorderen teneinde deze gegevens te bewerken. De gedachte is dat door het vergelijken van deze gegevens, onderling of met andere (politie)gegevens, bepaalde patronen worden ontdekt, bijvoorbeeld dat bepaalde personen voorkomen in verschillende bestanden in voor het onderzoek relevante situaties. Als voorbeeld noemt de memorie van toelichting een verkennend onderzoek in verband met aanwijzingen dat rond een bepaald complex van gebouwen activiteiten plaatsvinden die kunnen wijzen op het voorbereiden van terroristische misdrijven. In die situatie zou het denkbaar zijn om (delen van) bestanden te vorderen van bedrijven die in deze gebouwen kantoor houden.⁴⁷

Bij toepassing van deze bevoegdheid kunnen de gegevens van veel personen betrokken worden, zonder dat zij zelf aanleiding geven tot onderzoek. Om die reden is, aldus de memorie van toelichting, het bewerken van gegevens in het kader van een verkennend onderzoek aan nauwe voorwaarden gebonden.⁴⁸ Vanwege de (grote) inbreuk op de privacy die het verkennend onderzoek met zich meebrengt, is bepaald dat bewerking van deze gegevens zoveel mogelijk auto-

⁴⁵ *Kamerstukken II*, 1997-1998, 25 402, nr. 7, p. 85.

⁴⁶ *Kamerstukken II*, 2004-2005, 30 164, nr. 3, p. 23, Bokhorst et al. (2002), Beijer et al. (2004).

⁴⁷ *Kamerstukken II*, 2004-2005, 30 164, nr. 3, p. 20 en 21.

⁴⁸ *Kamerstukken II*, 2004-2005, 30 164, nr. 3, p. 21. In een uitgebreide brief aan de Eerste Kamer gaat de Minister nog eens in op de waarborgen voor de inzet van het verkennend onderzoek. *Kamerstukken I*, 2006-2007, 30 164, G.

matisch geschiedt, dat wil zeggen zonder menselijke tussenkomst. De officier van justitie bepaalt de wijze van verwerking, en voorschriften over de vernietiging van voor het onderzoek gebruikte gegevens moeten er voor zorgen dat slechts die gegevens gebruikt worden die relevant zijn voor het doel waarop het verkennende onderzoek zich richt. Voor de toepassing van artikel 126hh Sv dient bovendien de rechter-commissaris machtiging te verlenen.

Een voorgenomen verkennend onderzoek dient ter toetsing aan de hoofdofficier van het Landelijk Parket te worden voorgelegd. Indien te voorzien valt dat een verkennend onderzoek bepaalde maatschappelijke gevolgen zal kunnen hebben, is toestemming van het College van procureurs-generaal vereist. Gewoonlijk zal dit, nu het verkennend onderzoek zich richt op terroristische misdrijven, het geval zijn.⁴⁹

Het verkennend onderzoek dat zich richt op terroristische misdrijven is met dit alles anders van aard en qua bevoegdheden ingrijpender van karakter. Het reguliere verkennend onderzoek richtte zich op sectoren in de samenleving die vanwege bepaalde kenmerken vatbaar lijken voor criminaliteit (haven, transportsector, luchthaven). Uit deze sectoren zouden door het verkennend onderzoek (tot dan toe onbekende) personen kunnen worden geselecteerd tegen wie een concrete verdenking bestaat, dan wel strafbare feiten worden geconstateerd die tot verder opsporingsonderzoek aanleiding geven. Het verkennend onderzoek richt zich dan op een grote groep van personen die slechts als *collectief* aanleiding geven tot onderzoek.⁵⁰ Kort gezegd gaat het om selectie en prioriteitstelling. Daarbij gaat het om situaties waarin niet al een concrete verdenking aanwezig is, omdat dan een opsporingsonderzoek kan worden gestart.

Selectie en prioriteitstelling lijken echter minder snel aan de orde waar het gaat om verkennend onderzoek naar terroristische misdrijven. Het ligt vooralsnog minder voor de hand dat er sectoren zijn waarin terrorisme zich heeft geworteld en waaruit de terroristen moeten worden gefilterd om tot een prioriteitstelling te komen. Het hiervoor genoemde voorbeeld van een onderzoek naar een complex van bedrijven waar verdachte activiteiten zouden plaatsvinden, lijkt evenzeer of beter te passen binnen een regulier opsporingsonderzoek op basis van aanwijzingen. De benodigde gegevens zouden opgevraagd kunnen worden op basis van artikel 126zl en artikel 126zm Sv die bevoegdheden geven tot het vorderen van zogenoemde andere dan identificerende gegevens (historische en toekomstige gegevens).

Een ander punt is dat de Wet opsporing terroristische misdrijven zowel bij het toepassen van bijzondere opsporingsbevoegdheden als bij het verkennend onderzoek als voorwaarde kent het bestaan van aanwijzingen.⁵¹ Weliswaar is het doel van een verkennend onderzoek *de voorbereiding* van opsporing⁵², dit neemt niet weg dat, nu ook *opsporing* bij aanwijzingen mogelijk is, het onderzoeksterrein daarmee – in elk geval in theorie – is vergroot. Immers, reeds daar waar enig aanknopingspunt is voor opsporing, kan worden opgespoord. Dat brengt mee dat de scheidslijn tussen situaties die aanleiding geven tot een verkennend onderzoek dan wel aanleiding geven tot opsporing minder scherp is.

⁴⁹ *Kamerstukken II*, 2004-2005, 30 164, nr. 3, p. 22 en 23.

⁵⁰ *Kamerstukken II*, 1996-1997, 25 403, nr. 3, p. 50.

⁵¹ Dit is anders bij de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden die niet gericht zijn op terroristische misdrijven waar het vereiste van verdenking geldt.

⁵² *Kamerstukken II*, 2004-2005, 30 164, nr. 3, p. 21.

Tot slot bestaat er nog een verschil. Daar waar het vertrekpunt bij het reguliere verkennend onderzoek de sectoren/branches zijn die in zichzelf het bestaan van criminaliteit (lijken te) bevorderen zonder dat op voorhand steeds duidelijk is waar deze criminaliteit uit bestaat, noch wie daarbij betrokken zijn, heeft het verkennend onderzoek uit de Wet opsporing terroristische misdrijven tot doel vast te stellen 'of, en zo ja, welke personen terroristische misdrijven beramen (...)'.⁵³ Hier is veeleer het concrete misdrijf het uitgangspunt.

2.3.3 *Bevoegdheden inzake onderzoek aan voorwerpen, vervoermiddelen en kleding*

De Wet opsporing terroristische misdrijven breidt op twee manieren de mogelijkheden uit om personen en voertuigen te onderzoeken. Bij aanwijzingen van een terroristisch misdrijf kunnen opsporingsambtenaren in een bepaald gebied voorwerpen, vervoermiddelen of personen aan een onderzoek onderwerpen (artikelen 126zq, 126zr en 126zs Sv). Deze bevoegdheden kunnen bij bevel van de officier van justitie tegen een ieder worden uitgeoefend gedurende een periode van maximaal twaalf uur in een daarbij omschreven gebied. Daarnaast kunnen bij algemene maatregel van bestuur zogenoemde veiligheidsrisicogebieden worden aangewezen die vanwege hun functie (luchthavens, industriecomplexen) een permanent risico vormen voor terroristische aanslagen.⁵⁴ Anders dan bij de tijdelijke risicogebieden, kunnen de onderzoeksbevoegdheden worden toegepast zonder dat daar een bevel van de officier van justitie aan vooraf is gegaan.

Het gaat telkens om een zelfstandige bevoegdheid en deze staat dus naast bestaande fouilleringsbevoegdheden zoals opgenomen in de Wet wapens en munitie. Artikel 52 lid 3 van die wet geeft de burgemeester de bevoegdheid een zogenaamd veiligheidsrisicogebied aan te wijzen waarbinnen personen aan hun kleding op de aanwezigheid van wapens of munitie onderzocht kunnen worden, indien de officier van justitie dit bepaalt. De bevoegdheden uit de Wet opsporing terroristische misdrijven zien echter op de situatie waarin er informatie is over een op handen zijnde aanslag, en beogen als zelfstandige bevoegdheid een nadere onderbouwing van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf mogelijk te maken.⁵⁵ De fouilleringsbevoegdheid is verder breder van aard, zij is niet beperkt tot onderzoek naar louter wapens en er kunnen monsters genomen worden.

De bevoegdheden kunnen in het belang van het onderzoek tegen een ieder worden ingezet. Als voorbeeld noemt de memorie van toelichting de toepassing van deze bevoegdheden in een havengebied naar aanleiding van informatie over een schip met explosieven dat de haven aan zal doen.⁵⁶

2.3.4 *Bewaring buiten ernstige bezwaren*

De verwachting van de wetgever was dat onderzoeken naar terroristische misdrijven veelal een complex karakter zullen hebben. Het onderzoek kan zich, gelet op het internationale karakter van terrorisme, mede in het buitenland af-

⁵³ *Kamerstukken II*, 2004-2005, 30 164, nr. 3, p. 21.

⁵⁴ De veiligheidsrisicogebieden zijn aangewezen in het Besluit opsporing terroristische misdrijven, *Stb.* 2007, 730.

⁵⁵ *Kamerstukken II*, 2004-2005, 30 164, nr. 3, p. 15.

⁵⁶ *Kamerstukken II*, 2004-2005, 30 164, nr. 3, p. 15.

spelen waarbij ook informatieverschaffing door inlichtingendiensten een rol kan spelen.⁵⁷ Tegen deze achtergrond zijn twee nieuwe bepalingen opgenomen in het Wetboek van strafvordering. Artikel 67 Sv is aangevuld met een vierde lid, dat het mogelijk maakt om de bewaring te bevelen tegen de verdachte bij verdenking van een terroristisch misdrijf, ook wanneer geen sprake is van ernstige bezwaren. Ernstige bezwaren impliceert dat er meer is dan een redelijk vermoeden van schuld dat voor een gewone verdenking volstaat. Gelet op de maximale duur van de bewaring – die door de rechter-commissaris wordt bevolen – van veertien dagen achtte de wetgever deze aanpassing gerechtvaardigd. Bij een eventueel daaropvolgende gevangenhouding dient door de raadkamer wel in volle omvang aan het criterium van ernstige bezwaren te worden getoetst.

2.3.5 Geheimhouding van processtukken

Een andere wetswijziging ziet op een langere periode van uitstel tot volledige inzage in processtukken. Normaal gesproken dient na verloop van de bewaring en de gevangenhouding, welke ten hoogste 90 dagen kan duren, de zaak ahangig gemaakt te worden bij de rechtbank, wil de voorlopige hechtenis door de zittingsrechter kunnen worden verlengd. Als de zaak dan nog niet inhoudelijk wordt behandeld, bijvoorbeeld omdat het opsporingsonderzoek nog loopt, zal de rechtbank in openbare zitting dienen te beslissen over het voortduren van de voorlopige hechtenis (een zogenoemde pro forma zitting). Dit brengt mee dat de verdachte ingevolge artikel 33 Sv op dat moment inzage krijgt in alle processtukken op het moment dat de dagvaarding aan hem is betekend. De wetgever beschouwde dat als onwenselijk omdat voortijdige openbaarmaking van alle processtukken een adequate voorbereiding van de strafzaak tegen de verdachte kon bemoeilijken en schadelijk kon zijn voor de opbouw van straf-aken tegen eventuele medeverdachten.⁵⁸

Artikel 66, derde lid Sv, scheidt nu de mogelijkheid dat, als een opsporingsonderzoek nog niet is afgerond, langer kan worden gewacht met dagvaarden in zaken die betrekking hebben op terroristische misdrijven. Hierdoor wordt het moment uitgesteld waarop volledige inzage in de processtukken moet worden gegeven. Bij verdenking van een terroristisch misdrijf kan de duur van de gevangenhouding na verloop van de eerste negentig dagen gedurende ten hoogste twee jaren worden verlengd, telkens met periodes die een termijn van negentig dagen niet overschrijden.⁵⁹ In tegenstelling tot de beslissingen die gedurende de eerste negentig dagen door de raadkamer worden genomen met betrekking tot de gevangenhouding, vinden de verlengingen nadien plaats in het openbaar.

⁵⁷ *Kamerstukken II, 2004-2005, 30 164, nr. 3, p. 26.*

⁵⁸ *Kamerstukken II, 2004-2005, 30 164, nr. 3, p. 28.*

⁵⁹ Op grond van artikel 32 Sv kan de verdachte een bezwaarschrift indienen als hem de kennisgeving van processtukken wordt onthouden. Bij amendement is artikel 32 Sv in die zin aangepast dat de beslissing tot onthouding van de processtukken periodiek – telkens met perioden van 90 dagen – ter toetsing aan de raadkamer van het bevoegde gerecht kan worden voorgelegd. *Kamerstukken II, 2004-2005, 30 164, nr. 17, amendement-Wolfsen/Weekers.*

3 Invoering van de wet

De invoering van een nieuwe wet vraagt om aanpassing op een aantal fronten. Ten eerste moet aandacht worden besteed aan bekendmaking van de nieuwe wet, zodat degenen die de wet zullen gaan toepassen over voldoende kennis van de wet beschikken. Bij de Wet opsporing terroristische misdrijven geldt verder dat randvoorwaarden geschapen moeten worden om de wet in de praktijk te kunnen gebruiken. Zo zal een verruiming van de opsporingsmogelijkheden mogelijk een groter beroep doen op de opsporingscapaciteit van de politie en het Openbaar Ministerie (OM) en personele aanpassingen vergen. Tot slot moeten geautomatiseerde systemen worden aangepast. Naast deze randvoorwaarden is de mate waarin de gebruikers de nieuwe wettelijke bevoegdheden zien als een nuttige toevoeging aan de bestaande bevoegdheden, bepalend voor de wijze waarop deze mogelijkheden worden gebruikt. In dit hoofdstuk beschrijven we op welke wijze de wet is ingevoerd, en gaan we nader in op de kennis en de ontvangst van de wet bij degenen die in de praktijk met opsporing en vervolging van terroristische misdrijven zijn belast.

Deze wet vormt een onderdeel van een scala aan nieuwe wetten en maatregelen die ingevoerd zijn ter bestrijding van terroristische misdrijven en kan daar niet los van worden gezien. Dat geldt ook voor de randvoorwaarden die zijn geschapen ten behoeve van de uitvoering van de wet. De afgelopen jaren zijn er allerlei personele en organisatorische aanpassingen doorgevoerd als onderdeel van deze contraterrorisme maatregelen. Daar waar nodig zullen we deze algemene voorzieningen kort noemen. We zullen ze echter niet uitputtend beschrijven.

3.1 Implementatie van de wet – landelijke introductie

3.1.1 *Informatiebijeenkomsten en overleg – afstemming en voorlichting*

Voordat de Wet opsporing terroristische misdrijven in werking is getreden zijn er informatiebijeenkomsten geweest over de aankomende wetswijzigingen. Deze bijeenkomsten – die door de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding werden georganiseerd – hadden een tweeledig doel. In de eerste plaats hadden ze het doel vertegenwoordigers van politie, OM en gemeenten met veiligheidsrisicogebieden te informeren over de nieuwe wet. Een tweede doel was het uitvoeringsbeleid af te stemmen met deze partners uit de praktijk. Nieuwe wettelijke bevoegdheden moeten immers vorm krijgen in de opsporingspraktijk. Daarom achtte men het van belang om vóór de invoering van deze wet na te denken over concrete situaties waarin deze bevoegdheden van nut zouden kunnen zijn. Tijdens deze bijeenkomsten werd gebrainstormd over praktijksituaties, over de wijze waarop de bevoegdheden zouden kunnen worden ingezet, en over de wijze waarop een goede informatie-uitwisseling tussen de verschillende partijen kon worden bewerkstelligd. Vooral veel aandacht werd besteed aan het juridische begrip aanwijzingen – dat aan de hand van hypothetische voorbeelden werd bediscussieerd en geconcretiseerd – en aan de bevoegdheden in de veiligheidsrisicogebieden. Maar ook andere onderdelen van de wet passeerden de revue, zoals de mogelijkheden om processtukken te onthouden en om mensen

in bewaring te nemen zonder ernstige bezwaren. Vooral de verruimde opsporingsbevoegdheden in de veiligheidsrisicogebieden riepen veel discussie op. Er ontstond zowel discussie over de wijze waarop deze veiligheidsrisicogebieden waren vastgesteld en de precieze grenzen van deze gebieden waren bepaald, alsook over de vraag of en hoe opsporingsactiviteiten in veiligheidsrisicogebieden met het lokale bestuur konden worden afgestemd. Na deze bijeenkomsten wisten de arrondissementsparketten, politieregio's en gemeenten met veiligheidsrisicogebieden beter wat ze van de nieuwe wetgeving konden verwachten en hoe ze zich hierop konden voorbereiden. Belangrijke punten die tijdens deze bijeenkomsten aan de orde kwamen zijn opgenomen in het 'Handboek voor de opsporingspraktijk'.⁶⁰

Daarnaast heeft voordat de nieuwe wet in werking is getreden overleg plaatsgevonden met de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD). Sinds de invoering van de Wet terroristische misdrijven in 2004 hebben politie en OM meer mogelijkheden gekregen om opsporingsbevoegdheden toe te passen op taakvelden waarop de AIVD actief is. Met de invoering van de Wet opsporing terroristische misdrijven, kan de opsporing verder in een voorfase komen te liggen, en kunnen politie en OM verder op het taakveld van de AIVD komen. De nieuwe wettelijke opsporingsmogelijkheden vereisen daarom meer afstemming tussen het OM en de AIVD. Ondermeer hierover heeft het ministerie van Justitie overleg gevoerd met de AIVD. In kamerstukken is aan deze mogelijke samenloop van onderzoeken aandacht besteed en in de memorie van toelichting is ondermeer opgenomen dat het OM de AIVD tijdig en adequaat dient te informeren over haar optreden, zodat een adequaat afstemmingstraject kan plaatsvinden.

3.1.2 Uitvoeringsbeleid OM

Om te zorgen dat wetten en regels die betrekking hebben op de opsporing op uniforme wijze worden gebruikt, wordt het uitvoeringsbeleid centraal vastgesteld door het College van Procureurs-Generaal (College van PG's). Het beleid dat geldt voor de opsporing van terroristische misdrijven staat beschreven in een aanvulling op het Handboek voor de opsporingspraktijk (het elfde supplement, dat is gepubliceerd in de Staatscourant van 8 maart 2007, 48, pagina 17).⁶¹ Voor de Wet opsporing terroristische misdrijven is het uitvoeringsbeleid vastgelegd in de 'Aanwijzing opsporingsbevoegdheden', die is opgenomen in deze aanvulling. Zowel over de vaststelling van het beleid, als over de beschrijving ervan heeft afstemming plaatsgevonden met het ministerie van Justitie.

3.1.3 Introductie van de wet bij het OM

Op 16 januari 2007 is door het College van PG's een brief verzonden naar alle parketten, of meer concreet, naar alle diensthoofden van alle OM-onderdelen en naar de rijksrecherche. Dit is de standaardprocedure bij de introductie van een nieuwe wet of nieuw beleid. In deze brief is de nieuwe wetgeving toegelicht en

⁶⁰ Nieuwenhuis, M. (2007). *Handboek voor de opsporingspraktijk (deel 1)*. Den Haag: SDU uitgevers.

⁶¹ paragraaf 1.11: Opsporing van terroristische misdrijven, pp. 135-166.

is aangegeven welke veranderingen deze nieuwe wet met zich meebrengt. Daarnaast wordt in de brief verwezen naar de wijze waarop men met deze nieuwe wettelijke bevoegdheden om dient te gaan. In deze brief is verwezen naar de hoofdstukken uit het Handboek voor de opsporingspraktijk en deze hoofdstukken zijn ook als bijlage bij de brief gevoegd. Voorts is hierin een aantal praktische punten onder de aandacht gebracht, bijvoorbeeld over het treffen van voorzieningen in het kader van de registratie van de nieuwe bevoegdheden, en over het verstrekken van informatiebladen bij het toepassen van bevoegdheden in een veiligheidsrisicogebied. Naast deze brief hebben de arrondissementsparketten alle relevante documentatie over de nieuwe wet ontvangen: het Staatsblad, de aanwijzing voor de opsporing en de memorie van toelichting.

Daarnaast beschikt het OM over een intranet (OMtranet), waarop alle relevante stukken die van toepassing zijn op een bepaald kennisonderwerp zijn te vinden en te raadplegen. In januari 2007 zijn alle stukken die van toepassing zijn op de Wet opsporing terroristische misdrijven op het OMtranet geplaatst.

De verdere verspreiding van deze informatie – zowel binnen het parket als naar politiekorpsen en gemeenten – heeft vervolgens via de diensthoofden van de OM-onderdelen plaatsgevonden. In de brief is hen expliciet verzocht om de informatie die in de brief is verstrekt kenbaar te maken binnen het parket, de politiekorpsen binnen de regio hiervan op de hoogte te stellen, en het onderwerp te agenderen voor het driehoeksoverleg. Binnen het parket zijn medewerkers doorgaans geïnformeerd doordat een (verkorte) weergave van de wet en mogelijke aandachtspunten via mail of circulaire werden verspreid en/of doordat er binnenshuis een informatiebijeenkomst over de nieuwe wet werd georganiseerd.

3.1.4 *Introductie van de wet bij de politie*

Binnen de politieregio's is de brief van het College van PG's met alle aanvullende informatie door de hoofdcommissarissen verspreid. En ook binnen de politieorganisatie is deze informatie op het intranet (Politie Kennisnet) geplaatst. Daarnaast zijn er landelijk nieuwsbrieven over dit onderwerp verspreid. Elke politieregio heeft een aanspreekpunt – de regionaal contactpersoon terrorismebestrijding – die een belangrijke schakel is in de informatievoorziening en coördinatie als het gaat om terrorismegerelateerde informatie.⁶² Indien nodig verspreidt deze persoon de informatie verder binnen de regio.

3.2 Opleiding en voorlichting

Zowel voor de politie als voor de rechterlijke macht geldt dat in de opleidingen informatie is opgenomen over de nieuwe wet. De Politieacademie en de Stichting Studiecentrum Rechtspleging (SSR) hebben de opsporing van terroristische misdrijven en de nieuwe wettelijke bevoegdheden als onderdeel opgenomen in algemenere cursussen over het gebruik van bijzondere opsporingsbevoegdheden. Bij de SSR is er daarnaast een basiscursus en een verdiepingscursus 'terrorisbestrijding'. Bij de Politieacademie is er binnen de Integrale Beroepsvaardigheidstraining (IBT) een module ontwikkeld waarin informatie over de Wet

⁶² De inbedding van de regionaal contactpersoon in de politie verschilt per politieregio.

opsporing terroristische misdrijven is opgenomen. Deze cursus is bedoeld voor het hele korps en wordt ook door medewerkers van de basispolitie gevolgd. Voorts zijn er speciale *e-learning* cursussen ontwikkeld in het kader van terrorismebestrijding: de 'basistraining terrorisme en radicalisering' en de 'verdiepingscursus terrorisme en radicalisering'. In deze verdiepingscursus komt de Wet opsporing terroristische misdrijven aan de orde. Deze cursussen zijn bedoeld voor meer gespecialiseerd politiepersoneel, zoals het personeel van de meldkamer, van rechercheafdelingen en van de bureau's opsporing. Ten slotte is er nog een tweedaagse training voor functionarissen van politie en Marechaussee die werkzaam zijn in veiligheidsrisicogebieden. Deze training is vooral gericht op het bewaken en beveiligen van risicovolle objecten en subjecten. Ook hierin zijn de nieuwe opsporingsbevoegdheden meegenomen.

Naast deze officiële opleidingstrajecten, zijn er verschillende landelijke themabijeenkomsten georganiseerd over de nieuwe wettelijke bevoegdheden. In een aantal gevallen werden deze bijeenkomsten voor een specifieke doelgroep georganiseerd. Zo zijn er bijvoorbeeld landelijke bijeenkomsten gehouden voor de portefeuillehouders en taakaccenthouders terrorisme. Soortgelijke initiatieven waren er ook voor officieren, parketsecretarissen en rechters-commissarissen. In andere gevallen zijn de reguliere overlegvormen gebruikt om doelgroepen over de nieuwe wet te informeren. Bij de politie is er op landelijk niveau bijvoorbeeld een overleg waarin de regionale coördinatoren terrorismebestrijding, de NCTb en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zitting hebben. Dit overleg wordt gebruikt voor het uitwisselen van kennis en ervaring wat betreft de strafrechtelijk aanpak van terrorisme en het tegengaan van polarisatie en radicalisering, en om het bewustwordingsproces ten aanzien van dit onderwerp verder te bevorderen. Ook is er een Strategische Beleidsgroep Terrorisme (SBGt) die fungeert als adviesorgaan van de portefeuillehouder terrorisme binnen de Raad voor Hoofdcommissarissen. De SBGt adviseert onder andere over terrorismewetgeving, opleiding, bewaken en beveiligen, etcetera. De regionale coördinatoren terrorismebestrijding komen drie keer per jaar samen, de SBGt minimaal vier keer per jaar. Tijdens beide reguliere bijeenkomsten is ruim aandacht besteed aan de nieuwe wet.

Daarnaast zijn er op lokaal niveau samenwerkingsverbanden tussen regio's als het gaat om terrorismebestrijding. Zo is er bijvoorbeeld een samenwerkingsverband tussen de regio's Groningen, Friesland en Drenthe, en ook tussen de regio's Noord-Holland Noord, Zaanstreek-Waterland, en Kennemerland. Voorts kennen veel regio's een Stuurgroep Terrorismebestrijding, waarin medewerkers van de vreemdelingenpolitie, de AIVD, het OM en het bestuur zitting hebben. Binnen deze regionale en interregionale samenwerkingsverbanden is uitgebreid stilgestaan bij de invoering van de nieuwe wet, en is men hierover voorgelicht. Verder zijn er binnen politieregio's en arrondissementen verschillende reguliere overlegvormen waarin de invoer van de nieuwe wet ter sprake is gebracht en waarin voorlichting is gegeven over deze wet.

In de grotere politieregio's is er bijvoorbeeld wekelijks een crisis- en terrorisme-overleg, waarin een aantal leidinggevenden uit de politieregio zitting hebben, en waarin lopende zaken – zoals concrete casussen en dreigingsanalyses – worden besproken. Een keer per maand zijn de plaatsvervangend hoofdofficier van justitie en een afgevaardigde van het bestuur aanwezig bij dit overleg. Ook binnen deze overlegvorm is uitgebreid stilgestaan bij de invoer van de nieuwe wet en bij de gevolgen die deze wet zou hebben voor het takenpakket en werkveld van de

politie. Ten slotte zijn er binnen de regio's nog informatiebijeenkomsten georganiseerd en informatiebladen en instructies, nieuwsbrieven en mailings ontwikkeld voor specifieke doelgroepen.

Overigens is een deel van de genoemde opleidingstrajecten pas ontwikkeld nadat de nieuwe wet al was ingevoerd, en vond een deel van de voorlichtingsactiviteiten ook ruim na de inwerkingtreding van de wet plaats.

3.3 Implementatie van de wet – lokale afspraken en lokale invulling

Over het algemeen vinden de geïnterviewden de wet en de aanwijzing van het College van PG's duidelijk. De aanwijzing van het College van PG's biedt voldoende houvast om de wettelijke bevoegdheden in de praktijk op uniforme wijze uit te kunnen voeren. De voornaamste punten die lokale afstemming hebben vereist zijn de vraag op welk niveau in de organisatie onderzoeken naar terroristische misdrijven moeten worden aangepakt, en de wijze waarop de bevoegdheden in veiligheidsrisicogebieden zouden moeten worden uitgevoerd.

3.3.1 Opsporingsonderzoek: Aanpak in de regio of op landelijk niveau?

Over de vraag op welk niveau in de organisatie onderzoeken naar terroristische misdrijven moeten worden onderzocht lijkt in de regio's veel consensus te bestaan: als het een echte zaak wordt, haal je er specialisten bij. In Nederland zijn de specialisten op het gebied van de opsporing van terroristische misdrijven te vinden bij de Nationale Recherche en bij het Landelijk Parket. Dit betekent niet dat er in de regio's geen bevoegdheden kunnen worden ingezet in het kader van de nieuwe wet. Juist in de fase waarin het nog niet duidelijk is of iets een zaak wordt – omdat er wel informatie is maar geen duidelijkheid over de waarde daarvan – kunnen deze bevoegdheden zinvol worden ingezet.

In april 2006 heeft het College van PG's een brief doen uitgaan naar alle OM-onderdelen, met regels over de taakverdeling tussen de parketten als het gaat om opsporingsonderzoeken naar zaken met een terroristische component. Kortgezegd komt het vastgestelde beleid er op neer dat indien een onderzoek start op basis van lokale opsporingsinformatie, de verantwoordelijkheid voor het starten van een onderzoek op lokaal niveau ligt. Tegelijkertijd dienen arrondissementsparket en regiokorps contact op te nemen met het Landelijk Parket en de Nationale Recherche. Op grond van de aard van de zaak wordt vervolgens bezien waar in de organisatie de zaak het beste kan worden opgepakt, dus welk korps of samenwerkingsverband van korpsen verantwoordelijkheid draagt voor de opsporing en of dit onder het gezag van het arrondissementsparket of van het Landelijk Parket geschiedt. De zaak wordt aangepakt door de Nationale Recherche onder verantwoordelijkheid van het Landelijk Parket 1) indien sprake is van een verdachte die deel uitmaakt van een nationaal of internationaal netwerk, 2) indien sprake is van een verdachte die bekend is uit een lopend of afgesloten onderzoek van de Nationale Recherche, of 3) indien sprake is van een dreiging op kapitale overheidsinstellingen.

Volgens geïnterviewden hebben de nieuwe wettelijke mogelijkheden geen duidelijke veranderingen met zich meegebracht in het aantal terrorismegerelateerde onderzoeken dat in de regio's wordt gestart, of in het moment waarop deze

onderzoeken eventueel aan het Landelijk Parket zouden moeten worden overgedragen.

Wat betreft de afspraken over de taakverdeling valt meer algemeen gesproken op dat een aanzienlijk deel van de geïnterviewden van OM en politie niet naar deze afspraken verwijst. Dit zou kunnen leiden tot regionale verschillen in het moment waarop Landelijk Parket en Nationale Recherche worden geconsulteerd. Geïnterviewden van het Landelijk Parket geven aan soms te constateren dat er in de regio's terrorismegerelateerde zaken spelen waarvan zij niet op de hoogte zijn gesteld. Vanuit het Landelijk Parket wordt dit gezien als een ontwikkelpunt: men wil proberen de zaken zo te organiseren dat het nog logischer wordt dan nu al het geval is, dat het Landelijk Parket op de hoogte wordt gesteld van terrorismegerelateerde onderzoeken, en dat alle informatie uit deze onderzoeken binnen het OM op één punt bij elkaar komt.

Ook voor de politie geldt dat men gedurende de onderzoeksperiode bezig is geweest met het verhelderden van afspraken over de verantwoordelijkheid voor de opsporing en het gezag en de sturing bij de bestrijding van terrorisme.⁶³ Voor de politie geldt het uitgangspunt dat er geen sprake moet zijn van een taakscheiding, maar juist van samenwerking, omdat de activiteiten van de regiokorpsen en de Nationale Recherche elkaar aanvullen en versterken. Maar ook voor de politie geldt dat men ernaar streeft het in- en overzicht over terrorismegerelateerde opsporingsonderzoeken duidelijker op één plek samen te brengen. Zowel door de politie als door het OM wordt hieraan veel waarde gehecht, omdat dit inzicht en overzicht nodig is om opsporingsteams⁶⁴ optimaal te kunnen adviseren over de aanpak van een onderzoek.

Zoals gezegd blijken de meeste geïnterviewden – ook als ze niet letterlijk van het bestaande beleid op de hoogte zijn – snel contact op te nemen met het Landelijk Parket en de Nationale Recherche als ze te maken krijgen met een terroristisch misdrijf.

'Ja, hierover zijn afspraken gemaakt, en dit is afhankelijk van wat voor zaak het is. Als de zaak regio-overstijgend is, dan zal na verbetering van de informatiepositie contact opgenomen worden met het Landelijk Parket en met het College van PG's. Als het een meer een lokale zaak is, dan zullen ook het Landelijk Parket en het College worden benaderd, maar dan houden we de zaak hier.'⁶⁵ (OM)

'Nee, hierover is niets afgesproken, maar als er een zaak is zou ik toch snel het Landelijk Parket erbij halen, want daar zit de kennis en de ervaring.' (OM)

'Nee, hierover zijn geen afspraken gemaakt, maar ik neem in zo'n geval onmiddellijk contact op met het Landelijk Parket. Ik ken daar verschillende mensen, dus die kan ik advies vragen. Of de zaak naar het Landelijk Parket gaat wordt per zaak bekeken. Als ik contact opneem met het Landelijk Parket, en ze zeggen dat ik de zaak zelf kan doen, dan doe ik dat.' (OM)

⁶³ Hiervoor is na de onderzoeksperiode – in de zomer van 2008 – een nieuw opsporingsprotocol ontwikkeld, dat inmiddels door de Raad van Hoofdcommissarissen is goedgekeurd en in het najaar van 2008 wordt geïmplementeerd.

⁶⁴ Onderzoeksteams bestaande uit medewerkers van politie en Openbaar Ministerie.

⁶⁵ Hierbij werd overigens opgemerkt dat het bij terrorisme al snel over regio-overstijgende zaken gaat. In dit verband wordt bij lokale zaken vooral gedacht aan internet-dreigingen.

‘Nee, hierover hebben we niets afgesproken, maar als een zaak ernstig genoeg lijkt dan wordt er al snel contact opgenomen met de Nationale Recherche.’ (politie)

‘Ja, de afspraak is om dit soort zaken zo snel mogelijk door te geven aan het Landelijk Parket.’ (OM)

Voor dit onderzoek betekent dit dat de relevante zaken vooral bij de Nationale Recherche en het Landelijk Parket te vinden zullen zijn, en dat men daar ook de meeste ervaring heeft met het toepassen van de nieuwe wet.

3.3.2 Opsporingsbevoegdheden in veiligheidsrisicogebieden

Feitelijk hebben alleen de onderzoeksbevoegdheden in permanente veiligheidsrisicogebieden duidelijk afstemming vereist op lokaal niveau. Afstemmingstrajecten hadden betrekking op de vraag in welke situaties deze bevoegdheden zinvol zouden kunnen worden ingezet, en op de wijze waarop de bevoegdheden in de praktijk zouden moeten worden uitgevoerd.

Permanente veiligheidsrisicogebieden – afstemming met OM en lokaal bestuur

Voor de invoering van de wet ontstond in de grote steden rumoer over het feit dat de politie in de permanente veiligheidsrisicogebieden mag handelen zonder toestemming van de officier van justitie en van het lokale bestuur. De burgemeesters van de vier grote steden hebben voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet in een brief hun twijfels uitgesproken over de toegevoegde waarde en de praktische toepasbaarheid van de wetsvoorstellen op dit punt.⁶⁶ Naar aanleiding hiervan is in de nota van toelichting bij het Besluit opsporing terroristische misdrijven een kader opgenomen voor informatie-uitwisseling.⁶⁷ In navolging hiervan heeft ook het College van PG's in de aanwijzing benadrukt dat voor de inzet van de onderzoeksbevoegdheden in de permanente veiligheidsrisicogebieden – indien mogelijk vooraf – afstemming dient plaats te vinden met het parket en het lokale bestuur en dat er in de driehoek afspraken moeten worden gemaakt over de wijze waarop hier lokaal invulling aan wordt gegeven. Dit is verder uitgewerkt in lokale afspraken tussen de politie, het OM en het lokale bestuur.

In de vier grote steden heeft men vergelijkbare afstemmingstrajecten doorlopen, met als resultaat de volgende afspraken: 1) indien mogelijk vindt er overleg plaats tussen de korpsleiding, de hoofdofficier van justitie en de burgemeester voordat de bevoegdheden worden ingezet; 2) Het besluit om acuut over te gaan tot de inzet van deze bevoegdheden kan niet door een medewerker van de basispolitie worden genomen. In noodgevallen kan een chef van dienst hiertoe besluiten, maar indien mogelijk wordt hierover op het niveau van de districts- of korpsleiding besloten. Een aantal regio's met veiligheidsrisicogebieden heeft afspraken vastgelegd over de taken en verantwoordelijkheden bij multidisciplinair optreden.

Uiteraard hebben deze afstemmingstrajecten de nodige tijd gevraagd. In veel gevallen zijn de instructies pas laat ontwikkeld en werd het lokale plan van

⁶⁶ Naar deze brief wordt verwezen in een brief van de burgemeester van Den Haag aan de Commissie Veiligheid, Bestuur en Financiën van de gemeente Den Haag d.d. 22 december 2006.

⁶⁷ Staatsblad, 2006, 730, p. 5-6.

aanpak pas door iedereen geaccordeerd en geaccepteerd lang nadat de wet in werking was getreden.⁶⁸

Welke fouilleringsbevoegdheid in welke situatie?

Naast vragen over afstemming met OM en lokaal bestuur bij de inzet van bevoegdheden in permanente veiligheidsrisicogebieden, speelde de vraag in welke situaties de nieuwe bevoegdheden meerwaarde zouden hebben boven bestaande fouilleringsbevoegdheden die aangewend kunnen worden op basis van de openbare-ordehandhaving, de Wet wapens en munitie of de Politiewet. Daarmee samenhangend speelde ook de vraag in welke situaties het wenselijk zou zijn een gebied tijdelijk of permanent als veiligheidsrisicogebied aan te wijzen. Om discussies die lokaal hebben gespeeld te kunnen plaatsen, is het goed de verschillende fouilleringsbevoegdheden die in de discussies ter sprake kwamen en waarover lokale afstemming heeft plaatsgevonden op een rij te zetten.

- *Buiten* een veiligheidsrisicogebied (tijdelijk of permanent) kan gefouilleerd worden om onmiddellijk gevaar af te wenden – in dat geval is sprake van een veiligheidsfouillerings⁶⁹ – of omdat er een verdenking is van wapenbezit. In het laatste geval vindt de fouillering plaats op grond van artikel 52 lid 2 van de Wet wapens en munitie (WWM); deze bevoegdheden worden ingezet indien daartoe redelijkerwijs aanleiding bestaat.⁷⁰ Een veiligheidsfouillering is gericht op de aanwezigheid van ‘gevaarlijke voorwerpen’; de WWM op de aanwezigheid van wapens.
- In een *tijdelijk* veiligheidsrisicogebied kan gefouilleerd worden in het kader van de handhaving van de openbare orde (preventief fouilleren). In dat geval is de burgemeester verantwoordelijk voor de aanwijzing van dit veiligheidsrisicogebied en geldt de speciale status van dit gebied voor een bepaalde periode. Op last van de officier van justitie kan in dit gebied preventief worden gefouilleerd, en kunnen vervoersmiddelen en bagage worden onderzocht op wapens, zonder dat er sprake is van een concrete verdenking tegen de personen op wie de bevoegdheden worden toegepast. Ook in dit geval is de fouillering dus gericht op wapens.
- In *permanente* veiligheidsrisicogebieden die in het kader van de opsporing van terroristische misdrijven door de regering per algemene maatregel van bestuur kunnen worden vastgesteld, liggen de taken en verantwoordelijkheden anders. In deze gebieden heeft de politie permanent de mogelijkheid om bij aanwijzingen van een terroristisch misdrijf zonder toestemming van de officier van justitie fouilleringsbevoegdheden toe te passen op mensen die zich in dit gebied bevinden. De bevoegdheden dienen in dit geval ter onderbouwing van de aanwijzingen van een terroristisch misdrijf.
- Daarnaast kunnen in het kader van de Wet opsporing terroristische misdrijven ook tijdelijk veiligheidsrisicogebieden worden aangewezen, waarin gedurende een periode van maximaal twaalf uur bij bevel van de officier

⁶⁸ De geïnterviewde medewerker van de Spoorwegpolitie geeft aan dat men zich per station aanpast aan de politie-regio waarin het station ligt. Voor wat betreft de veiligheidsrisicogebieden was men niet op de hoogte van de specifieke invulling van de lokale regeling, maar dit is niet uitzonderlijk omdat men in de werkregio's te maken heeft met meerdere politieregio's en arrondissementsparketten.

⁶⁹ Artikel 8, lid 3, politiewet 1993.

⁷⁰ De volledige tekst van artikel 52 lid 2 WWM luidt: De in het eerste lid bedoelde ambtenaren zijn bevoegd personen aan hun kleding te onderzoeken indien daartoe redelijkerwijs aanleiding bestaat op grond van: a. een gepleegd strafbaar feit waarbij wapens zijn gebruikt; b. een gepleegde overtreding van de artikelen 13, 26 of 27; c. aanwijzingen dat een strafbaar feit als bedoeld onder a of b zal worden gepleegd.

van justitie fouilleringsbevoegdheden kunnen worden uitgeoefend tegen iedereen in dit gebied ter onderbouwing van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf.

Naar de tweede bevoegdheid wordt doorgaans verwezen als ‘preventief fouilleren’, en deze bevoegdheid is binnen en buiten de politie een bekend en geëvalueerd instrument. Voor de gebiedsaanwijzing bij deze bevoegdheid wordt eveneens de term ‘veiligheidsrisicogebied’ gebruikt. De term ‘veiligheidsrisicogebieden’ roept voor velen dan ook de associatie op met preventief fouilleren, en het verschil tussen deze bekende controlebevoegdheid en de nieuwe opsporingsbevoegdheid is niet iedereen duidelijk (veel geïnterviewden beschouwen preventief fouilleren zelfs als een ruimere bevoegdheid).

Sommige gebieden zijn zowel aangeduid als tijdelijk veiligheidsrisicogebied in het kader van de openbare ordehandhaving, alsook als permanent veiligheidsrisicogebied in het kader van de Wet opsporing terroristische misdrijven. Dit geldt bijvoorbeeld voor enkele centrale stations in de grote steden. Volgens geïnterviewden maken de verschillende bevoegdheden met name in die gebieden het handelen ingewikkeld, en is ook aan burgers het verschil tussen de bevoegdheden slecht uit te leggen. In geval van een dreigende situatie waarbij tot handelen moet worden overgegaan, komt er nu een extra stap bij, omdat de politiefunctionarissen moeten nagaan waarom de situatie bedreigend is en in welk kader – ter controle of ter opsporing van een specifiek soort misdrijf – ze de bevoegdheden willen toepassen. In deze gebieden zou men in een acute situatie kunnen handelen om de orde te handhaven, om een terroristische aanslag op te sporen en tegen te gaan, of om onmiddellijk gevaar af te wenden. In de praktijk zijn deze zaken niet altijd goed te scheiden. Voor de handelingspraktijk maakt dit niet uit en het resultaat is hetzelfde, maar er moet op een verschillende wijze worden geregistreerd.

‘Je ontwikkelt automatismen in hoe je moet handelen, maar nu moet je wel heel goed blijven opletten in welk kader je gaat fouilleren.’ (politie)

Omdat er door de Wet opsporing terroristische misdrijven nu verschillende gebiedsgebonden fouilleringsbevoegdheden naast elkaar bestaan, achtte met name het lokale bestuur het van belang om afspraken te maken over de situaties waarin de verschillende fouilleringsbevoegdheden kunnen worden toegepast. Reflectie op lokaal niveau over de situaties waarin toepassing van de nieuwe opsporingsbevoegdheid van toegevoegde waarde zou zijn, heeft geleid tot de constatering dat twee soorten situaties aanleiding kunnen geven tot de inzet van deze bevoegdheid. In de ene situatie is er sprake van concrete aanwijzingen, bijvoorbeeld als gevolg van verkregen informatie over personen, of als gevolg van waargenomen gedragingen of bewegingen van personen en voertuigen in dit veiligheidsrisicogebied. In de andere situatie is er sprake van een verhoogd dreigingsniveau⁷¹, waarbij de redenering is dat dan het risico dat deze permanente veiligheidsrisicogebieden sowieso al kennen nog verder verhoogd is.

⁷¹ Dit dreigingsniveau wordt vastgesteld door de NCTb als onderdeel van het alerteringssysteem terrorismebestrijding.

‘(...) Stel, je ziet een verdachte auto, dus er zou de dreiging van terrorisme kunnen zijn, of rondom bepaalde personen komt informatie binnen en kun je dan wat? Ja, dan kun je wat en dan alleen op die situatie, op die verdachte, op die auto en in dat gebied. Maar vaak is het dan zo dat die informatie al zwaar genoeg is om op grond van andere wetgeving tot controle over te gaan. Als er een tip komt over vage figuren die volgens zeggen wapens bij zich zouden hebben, dan kun je op basis van de Wet wapens en munitie ook al handelen, dus dan heb je die nieuwe wetgeving niet nodig. Dus het moet eigenlijk al gaan om lichtere informatie (...) De tweede variant is dat je zegt van: “Nee, wij zitten op een hoger niveau van alertering”. In het kader van het alerteringssysteem kom je tot een opschaling, tot een hoger niveau en dan kun je komen tot maatregelen waarbij je zegt dat iedereen in dat gebied onderzocht gaat worden.’ (politie)

De nieuwe fouilleringsbevoegdheden worden dus niet gezien als een opsporingsbevoegdheid die in een vroegtijdig stadium kan worden ingezet, maar veeleer als een bevoegdheid die in crisissituaties kan worden ingezet om een potentiële aanslag te voorkómen. Het merendeel van de geïnterviewden veronderstelt dat het instrument in dergelijke crisissituaties wel meerwaarde biedt, omdat in deze situaties nu snel tot handelen kan worden overgegaan. Vanuit de politie wordt echter ook vastgesteld dat de juridische waarborgen rond de toepassing van dit opsporingsinstrument zich slecht zouden verhouden met de potentiële crisissituatie waarin men denkt dit instrument te kunnen gebruiken. Men vreest dat de regels die rondom de toepassing van dit instrument zijn opgesteld aan een slagvaardig optreden in de weg staan. Zo dient geregistreerd te worden hoeveel personen op welke gronden aan de bevoegdheid zijn onderworpen, en dienen de burgers op wie de bevoegdheden worden toegepast geïnformeerd te worden over de gronden waarop dit is gebeurd. Een geïnterviewde verwoordt dit als volgt:

‘(...) Stel je wilt ze toepassen in een situatie van een terroristische dreiging en dan gaan we daar formuliertjes lopen uitdelen! Dat moet je toch niet willen (...) terwijl er mogelijk iemand met een bom loopt of iemand met bewapening, gaan wij keurig een briefje uitdelen en in het rapport opnemen hoeveel mensen (...) dat gaat in de praktijk niet werken.’ (politie)

Interne instructies aan de korpsen wijzen erop dat uiterst terughoudend met de nieuwe bevoegdheid dient te worden omgegaan. Door de extra afspraken die gemaakt zijn rondom de inzet van deze bevoegdheden, vinden de geïnterviewden de meerwaarde ten opzichte van de bestaande fouilleringsbevoegdheden niet zo groot.

Alert en voorbereid

Mede als gevolg van de interpretatie dat de nieuwe bevoegdheden vooral meerwaarde kunnen bieden in crisissituaties, is de regeling aanleiding geweest om lokaal zaken goed door te spreken en af te stemmen, waardoor men goed op een crisissituatie is voorbereid.

‘In de situatie dat de druk groter wordt en wij meer met terroristische dreiging worden geconfronteerd, dan zal blijken wat de waarde is van deze regelgeving. Ook met die gebiedsaanwijzingen. Wat een pro is, is dat het al aangewezen is op

twee plekken en daarmee kun je je snelheid van handelen vergroten. In een urgente situatie kun je die maatregelen treffen die nodig zijn, maar als het zo urgent is en de dreiging zo groot, dan heb ik ook wel het idee dat we dat met artikel 2 van de Politiewet wel zouden kunnen.’ (politie)

Lokale afstemming heeft zowel plaatsgevonden in gebieden die permanent als veiligheidsrisicogebied zijn aangewezen, alsook in gebieden die niet als zodanig zijn aangewezen, maar die wel gevoelig zouden kunnen voor een terroristische aanslag. Zo hebben politie en OM speciale belangstelling voor de activiteiten rond stations, luchthavens, vitale bedrijfssectoren en gebieden die veel publiek trekken. Ook over deze gebieden zijn lokale afspraken gemaakt, zodat men bij een indicatie van een terroristisch misdrijf snel kan ingrijpen. In enkele regio’s zijn protocollen en instructies vervaardigd voor het geval een dergelijk gebied in de toekomst tijdelijk – of zelfs permanent via een algemene maatregel van bestuur – als veiligheidsrisicogebied wordt aangewezen. In een van de regio’s zijn er ook al personen aangewezen die in dat geval als aanspreekpunt dienen.

Informatiefolders en klachtenregeling

Bij fouilleren in een veiligheidsrisicogebied dienen de personen op wie deze bevoegdheden zijn toegepast geïnformeerd te worden over het kader waarin dit is gebeurd. Hiertoe zijn informatiebladen ontwikkeld. Inmiddels beschikken alle regio’s met permanente veiligheidsrisicogebieden op één na over een informatieblad of informatiekaartje. De bladen zijn doorgaans op een centraal punt in de regio te vinden.⁷² Op deze bladen staat dat er opsporingsbevoegdheden op de betrokkene zijn toegepast in het kader van de Wet ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven. Verder staat op het informatieblad op welke betrokkene deze bevoegdheden zijn toegepast en wordt er enige informatie gegeven over de inhoud van de wet. Voorts staat er om welke bevoegdheden het gaat, wanneer, waar en door wie deze bevoegdheden zijn toegepast, en waar men een klacht kan indienen over de manier waarop de bevoegdheid is uitgeoefend of over de manier waarop men is behandeld.

Schiphol

Schiphol – dat door de regering als permanent veiligheidsrisicogebied is aangewezen – heeft als nationale luchthaven een bijzondere positie en is al veel langer onderwerp van aandacht als het gaat om gevoeligheid voor terroristische dreiging. Wat betreft de procedure rondom de fouilleringsbevoegdheid in dit veiligheidsrisicogebied heeft dan ook geen afstemming plaatsgevonden met de veiligheidsrisicogebieden in de grote steden.

Op de luchthaven konden, in het kader van de openbare orde, preventieve fouilleeracties worden uitgevoerd in gebieden die daartoe (tijdelijk) waren aangewezen door de burgemeester. Daarnaast mag de Marechaussee al vanaf eind jaren ’70 in het beschermde deel van de luchthaven – het gedeelte na de paspoortcontrole voor reizigers – fouilleren zonder dat er sprake is van een concrete verdenking.⁷³ Vanaf 18 juli 2007 – enkele maanden na de invoering van de Wet opsporing terroristische misdrijven op 1 februari 2007 – zijn deze wapenwette-

⁷² Een geïnterviewde medewerker van de Spoorwegpolitie geeft aan dat men op twee stations die gelden als veiligheidsrisicogebied niet beschikt over de informatiebladen van de politie in de betreffende regio.

⁷³ *Kamerstukken II*, 1976-1977, 14 413, nr.3, p. 37 e.v.

lijke controlebevoegdheden verder verruimd.⁷⁴ Vanaf dat moment is de Koninklijke Marechaussee op het hele luchthavengebied uitgerust met een permanente wettelijke controlebevoegdheid.

Dat betekent dat de nieuwe fouilleringsbevoegdheid in het kader van de Wet opsporing terroristische misdrijven voor de Marechaussee een kleinere toegevoegde waarde heeft dan op voorhand verwacht zou worden. Bij een eerdere evaluatie van preventief fouilleren⁷⁵ had de Marechaussee aangegeven een meer permanente bevoegdheid te willen, met groter bereik in dit gebied. Op zich heeft de nieuwe fouilleringsbevoegdheid in het kader van de Wet opsporing terroristische misdrijven het gewenste permanente karakter. Maar deze wet biedt sinds juli 2007 in de perceptie van de Marechaussee nauwelijks bevoegdheden die niet al door artikel 52 lid 4 van de Wet wapens en munitie worden geboden.

Volgens een geïnterviewde medewerker van de Koninklijke Marechaussee zijn er wel situaties te bedenken waarin de artikelen 126 zq-zs van de Wet opsporing terroristische misdrijven een meerwaarde bieden boven de controlebevoegdheden op grond van de Wet wapens en munitie, bijvoorbeeld als deze bevoegdheden nodig zijn voor de opsporing van andere zaken dan wapens:

‘Dit zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn indien gepoogd wordt een aanslag te plegen, anders dan met wapens. Een valse sleutel, een gestolen pilotenuniform of andere attributen die accessoir kunnen zijn bij het plegen of vervolmaken van een terroristische aanslag.’ (KMar)

Hoewel de Marechaussee dus wel situaties kan bedenken waarin de fouilleringsbevoegdheden van de Wet opsporing terroristische misdrijven meerwaarde bieden boven de controlebevoegdheden op grond van de Wet wapens en munitie, lijken de fouilleringsbevoegdheden uit de Wet opsporing terroristische misdrijven niet gezien te worden als opsporingsbevoegdheden die vroegtijdig kunnen worden ingezet. Veeleer worden de fouilleerbevoegdheden die door de Wet wapens en munitie worden geboden als ruimere bevoegdheden ervaren.

Samenvattend kan gezegd worden dat fouilleringen die worden ingezet ter beveiliging van de luchthaven, en fouilleringen die worden ingezet om terroristische misdrijven op te sporen en te voorkómen, in de praktijk in dezelfde situaties en op dezelfde personen kunnen worden toegepast. Bovendien leiden ze tot hetzelfde resultaat. In het ene geval worden terroristische misdrijven voorkómen doordat de luchthaven wordt beveiligd; in het andere geval wordt de luchthaven beveiligd doordat terroristische misdrijven worden voorkómen. Omdat er op een luchthaven meer dient te worden voorkómen dan alleen terroristische misdrijven, wordt de algemene controlebevoegdheid in de praktijk geprefereerd boven de meer specifieke opsporingsbevoegdheid.

⁷⁴ Staatsblad, 2007, 257. Op 18 juli 2007 is naast de Wet wapens en munitie ook de Luchtvaartwet gewijzigd.

⁷⁵ Tussenevaluatie 'Preventief fouilleren onder het vergrootglas', rapportage van het ministerie van Justitie (2003).

3.4 Randvoorwaarden

3.4.1 *Personele aanpassingen*

Voor zover wij hebben kunnen nagaan, heeft de inwerkingtreding van de Wet opsporing terroristische misdrijven niet geleid tot personele aanpassingen en hebben de verruimde opsporingsmogelijkheden evenmin veranderingen te- weeggebracht in de organisatiestructuur of werkwijze van de politie en het OM. Hierbij merken we meteen op dat er in de afgelopen jaren fors is geïnvesteerd in de hele organisatie rond terrorismebestrijding. De doorgevoerde veranderingen zijn echter niet direct te relateren aan deze nieuwe wet.

3.4.2 *Afstemming takenpakket en werkveld*

Een belangrijke randvoorwaarde voor het uitvoeren van de Wet opsporing terroristische misdrijven is dat men een goede informatiepositie heeft en dat er afstemming plaatsvindt over de wijze waarop lopende zaken worden aangepakt. In de Nederlandse politieregio's is de afgelopen jaren een aantal nieuwe over- legvormen ontstaan om beter voorbereid te zijn op een terroristische aanslag (zie hierover ook paragraaf 3.2). Nu het takenpakket en werkveld van de politie als gevolg van deze nieuwe wet verandert, en er afstemming moet plaatsvinden tussen verschillende diensten die betrokken zijn bij de inzet van maatregelen in een concrete situatie, bewijzen deze overlegvormen hun waarde.

Het is goed om in dit verband ook de CT-infobox te noemen, die in dit afstem- mingstraject een rol vervult. Dit is een samenwerkingsverband ressorterend onder de AIVD, waarin naast de AIVD de Militaire Inlichtingen- en Veiligheids- dienst (MIVD), het KLPD, de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en het OM samenwerken om informatie uit te wisselen. De CT-infobox is kort na de aanslagen in Madrid ontstaan, en heeft als doel informatie over personen op een centraal punt bij elkaar te brengen, zodat informatie-uitwisseling tussen de verschillende diensten wordt vergemakkelijkt.⁷⁶

Volgens geïnterviewden zijn er geen veranderingen opgetreden in de wijze waar- op de CT-Infobox functioneert als gevolg van de nieuwe wet. Er zijn in de on- derzoekperiode wel veranderingen doorgevoerd om dit samenwerkingsverband verder te professionaliseren, maar die houden geen verband met de nieuwe wet.

De nieuwe wettelijke bevoegdheden geven de politie de mogelijkheden om eer- der strafrechtelijk in te grijpen dan voordien het geval was. Zoals gezegd komt de politie daarmee mogelijk meer op het terrein van de AIVD terecht. Afstem- ming met de AIVD is in dit werkveld van groot belang. In alle politieregio's vindt deze afstemming plaats via de Regionale Inlichtingendienst (RID). In gevallen waarin de politie operationeel-tactisch onderzoek wil doen naar een terreur- subject, vindt via de RID overleg plaats met de AIVD. De RID van de regio over- legt met een contactpersoon van de AIVD en dat overleg resulteert in een 'go' of 'no-go' bericht. Een 'no-go' bericht betekent niet dat er geen onderzoek kan plaatsvinden, maar in dat geval dient nader overleg plaats te vinden tussen

⁷⁶ Overigens wordt de naam 'CT-infobox' of 'Infobox' in de politieregio's ook gebruikt voor een overlegvorm waarin casuïstiek wordt besproken en informatie wordt uitgewisseld.

mensen met een artikel 60-status.⁷⁷ In dit overleg worden de verschillende belangen tegen elkaar afgewogen en vindt nadere afstemming plaats over het geplande onderzoek.

Daarnaast is er in de grotere politieregio's wekelijks een crisis en terrorisme overleg, waarin de recherchechef, de korpschef, de regionale contactpersoon terrorismebestrijding en soms de chef RID⁷⁸ zitting hebben. Tijdens dit overleg worden alle casussen doorgesproken die mogelijk gerelateerd zijn aan terrorisme. Ook terroristische dreigingen, bedreigingen van politici en andere prominente personen en dreigingsanalyses worden besproken en beoordeeld. Vervolgens worden er inschattingen gemaakt en maatregelen voorgesteld. Deze maatregelen worden voorgelegd aan de officier van justitie. Eens per maand zijn ook de plaatsvervangend hoofdofficier van justitie en een afgevaardigde van het bestuur aanwezig bij dit overleg. Afhankelijk van de zaken die er spelen en van het dreigingsniveau in de regio, komt men frequenter in deze samenstelling bijeen. Door dit soort overlevormen zijn de lijnen kort en kunnen er gemakkelijk besluiten worden genomen over de aanpak van een terroristisch misdrijf. Hoewel deze vormen van afstemming en overleg los staan van de nieuwe wetgeving, kunnen ze gezien worden als een belangrijke randvoorwaarde voor de toepassing van de wet.

3.4.3 Registraties en geautomatiseerde systemen

Bij de politie en het OM zijn er geen landelijke aanpassingen van de bestaande informatiesystemen doorgevoerd ten behoeve van de nieuwe wet. Parketten hebben de instructie gekregen om gebruik van de nieuwe bevoegdheden te registreren, maar zijn verder vrij in de manier waarop ze dat doen. Dit betekent dat de bestaande registratiesystemen niet kunnen worden aangewend om een beeld te krijgen van het gebruik van de verruimde opsporingsbevoegdheden. In de meeste parketten wordt de inzet bijgehouden, al wordt deze niet altijd opgenomen in de registratiesystemen. Gezien de taakverdeling op het parket weet men doorgaans goed wie over welke informatie beschikt. Wat betreft opname in de systemen treffen we vrij veel variatie aan bij de arrondissementsparketten. In sommige regio's zou men BOB-formulieren gaan aanpassen, in andere regio's, met minder ervaring met deze wet of terrorismegerelateerde zaken, heeft men niets gedaan in de veronderstelling dat dit landelijk is geregeld.

'Ja, ik houd dit zelf bij in een map (...). Deze registratie is niet standaard, er zijn geen instructies geweest en het is niet landelijk vastgelegd.' (OM)

'Ja, die worden centraal op het parket geregistreerd door een documentalist. Deze plaatst de betreffende documenten in een map in een kluis bij de rechercheofficier van justitie. Het doel hiervan is het inzichtelijk en toetsbaar maken van de gebruikte bevoegdheden.'⁷⁹ (OM)

⁷⁷ Ambtenaren bij de politie, de Koninklijke Marechaussee en de rijksbelastingdienst kunnen werkzaamheden verrichten ten behoeve van de AIVD. Eén en ander is geregeld in artikel 60 Wiv 2002. In de praktijk worden deze ambtenaren 'artikel-60 ambtenaren' genoemd. Artikel-60 ambtenaren zijn wat betreft hun werkzaamheden ten behoeve van de AIVD als AIVDers te beschouwen.

⁷⁸ Dit kan variëren per politieregio.

⁷⁹ Dit citaat gaat over de registratie van de toepassing van bevoegdheden in een permanent aangewezen veiligheidsrisicogebied.

Overigens valt het op dat terrorismegerelateerde zaken in sommige regio's lang in een tijdelijk systeem en/of in een kluis worden gehouden. Dit gebeurt enerzijds om te voorkómen dat iemand ten onrechte met het label terrorisme in de systemen terecht komt, en aan de andere kant omdat het gevoelige onderzoeken betreft die onder embargo worden verricht.

'Dat ligt aan de gevoeligheid van de zaak. Ik ben er een voorstander van om pas op het laatste moment te registreren, mede ter voorkóming van de beschadiging van een persoon.' (OM)

'Terrorismezaken worden buiten het reguliere systeem geregistreerd, onder embargo dus. Een zaak die het afgelopen jaar speelde hebben we helemaal niet geregistreerd, omdat het geheel te vaag was. Er kwam helemaal niets uit.'⁸⁰ (OM)

In het eerste jaar na de inwerkingtreding van de wet blijken de standaardformulieren voor het aanmaken van bevelen nog niet aangepast te zijn in Compas. Dat betekent dat elk bevel handmatig moet worden aangepast. Het Landelijk Parket heeft voor het gemak nieuwe modellen ontwikkeld in 'Word'. Deze modellen zijn ook naar enkele regio's verspreid. Ten tijde van ons onderzoek was het Landelijk Parket voornemens hier meer structureel iets aan te doen.

'Het Landelijk Parket is nu bezig met het aanpassen van alle formulieren, omdat wij het zien. Wij gaan alle BOB-formulieren aanpassen, en dat betekent gewoon dat er nieuwe formulieren gaan komen en die gaan we daarna gebundeld voorleggen met de vraag "Kunnen we dat weer in Compas overnemen". Wij hebben er last van.' (OM)

3.5 Kennis en ontvangst van de wet

3.5.1 Kennis van de wet

Zowel voor als na de invoering van de Wet opsporing terroristische misdrijven is er via verschillende kanalen informatie verspreid en voorlichting gegeven over de wet (zie paragraaf 3.2). In het algemeen zijn de geïnterviewden tevreden over de manier waarop ze van de nieuwe opsporingsbevoegdheden op de hoogte zijn gebracht. Ze geven aan goed op de hoogte te zijn van de wet of – als men de aangeboden informatie minder grondig heeft gelezen – te weten waar ze snel extra informatie over de wet kunnen vinden. Tegelijkertijd beschrijven de geïnterviewden die de wet werkelijk hebben toegepast – of die toepassing in een concrete zaak hebben overwogen – dit eerste jaar dat de wet van kracht is als een periode van oriëntatie. Een periode waarin men de wet begint te leren kennen en zoekt naar de mogelijkheden en onmogelijkheden van de wet. Echte kennis over de *ins* en *outs* van een wet ontstaat pas als een wet in de praktijk wordt gebracht. Pas dan wordt er nagedacht over definitiekwesties en kan men ervaren wat een wet wel en niet kan.

⁸⁰ Het ging hierbij om een zaak waarin gebruik is gemaakt van gewone BOB-middelen; er werd hierin geen gebruik gemaakt van de nieuwe wet.

Uit de interviews komt eveneens naar voren dat er in dit eerste jaar soms gaten zaten in de kennis van de wet bij mensen die met terrorismezaken te maken kregen. Een van de geïnterviewden noemt twee zaken waarmee onervaren personen belast waren die geen kennis hadden van de nieuwe wettelijke mogelijkheden. In het ene geval ging het om een officier van justitie, in het andere geval om een politieteam. Aan het feit dat er in de praktijk soms gewerkt moest worden met een onervaren officier of politieteam is inmiddels wel iets veranderd. De ervaringen op dit gebied hebben bij de NR en het Landelijk Parket geleid tot betere afspraken over de beschikbaarheid van ervaren specialisten. Mogelijk is de gebrekkige kennis over de wet bij minder ervaren opsporings-teams voor een deel te wijten aan het feit dat de voorlichting over de wet pas relatief laat op gang is gekomen, waardoor men niet tijdig op de hoogte is gebracht van de nieuwe wet. Maar dat is niet het hele verhaal. Zoals gezegd zijn de geïnterviewden het erover eens dat echte kennis over de wet pas ontstaat door er ervaring mee op te doen. In paragraaf 3.3 gaven we al aan dat de meeste geïnterviewden – ondermeer om die reden – vinden dat terrorismezaken door specialisten van de NR en het Landelijk Parket moeten worden onderzocht.

‘Ik vraag me af of je dergelijke zaken door een lokaal parket moet laten doen. Het komt zo weinig voor en het is zo specialistisch, dat je dit beter kunt laten doen door mensen die er vaker mee te maken hebben, door deskundigen met veel ervaring. Ik vind het onverstandig om een lokaal parket een dergelijke zaak laten draaien.’ (OM)

Ook specialisten blijken in de eerste periode na de invoering van de wet wel verkeerde veronderstellingen te hebben gehad over de inhoud van de wet. Zo heeft op het Landelijk Parket een tijdje de veronderstelling geleefd dat de nieuwe wet de mogelijkheid zou bieden om iemand aan te houden, te horen en in verzeke- ring te stellen op basis van aanwijzingen zonder redelijk vermoeden van schuld. Ervaring en deskundigheid opbouwen op het gebied van een nieuwe wet kost tijd, ook voor specialisten. En volgens geïnterviewde specialisten zit men nu nog in die ontwikkelingsfase.

3.5.2 *Ontvangst van de wet*

De meeste geïnterviewden vinden het goed dat de bevoegdheden er zijn en dat ze onder omstandigheden kunnen worden ingezet. Tegelijkertijd is iedereen het erover eens is dat met deze bevoegdheden terughoudend moet worden omge- gaan. ‘Je kunt al zo veel’ was een geluid dat bij parket en politie regelmatig te horen was. Sommige geïnterviewden vragen zich af of de wet wel nodig is, en of het invoeren van deze wet niet vooral een politieke beslissing was. Men wees vaak op de eigen verantwoordelijkheid en professionaliteit in het omgaan met deze nieuwe bevoegdheden, daarbij verwijzend naar de veronderstelling dat politie en justitie al te gretig om zouden gaan met dergelijke bevoegdheden. Voorts zijn er op enkele parketten discussies gevoerd over de toelaatbaarheid van de lange periode waarin stukken onthouden kunnen worden aan de ver- dediging en over bewaring zonder ernstige bezwaren. Maar uiteindelijk wordt het belang van deze bevoegdheden in het kader van terrorismebestrijding wel onderkend, al was het maar om in voorkomende gevallen uit te kunnen sluiten dat het om een terroristisch misdrijf gaat.

Vooral het inzetten van bijzondere opsporingsbevoegdheden op basis van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf wordt – overigens in een zeer beperkt aantal situaties – gezien als bruikbaar. Bij de arrondissementsparketten geeft men aan dat het prettig is om een wettelijke basis te hebben in een dergelijk vroege fase van onderzoek. Tegelijkertijd laat men ook weten dat men zonder deze nieuwe bevoegdheden meestal wel uit de voeten heeft gekund, en dat het gaat om een beperkt aantal situaties waarin deze bevoegdheden mogelijk hun nut kunnen bewijzen. Veel geïnterviewden kunnen zich wel situaties voorstellen waarin deze bevoegdheden nuttig zouden kunnen zijn. Enkelens noemen voorbeelden van zaken uit het verleden, die met de nieuwe bevoegdheden wellicht beter aangepakt hadden kunnen worden. Hierop gaan we in het volgende hoofdstuk nader in.

4 Ervaringen met de nieuwe wet

In dit hoofdstuk schetsen we een beeld van de wijze waarop de Wet opsporing terroristische misdrijven tussen 1 februari 2007 en 1 februari 2008 is toegepast. Eerst geven we een cijfermatig overzicht van de zaken waarin de nieuwe opsporingsbevoegdheden zijn ingezet. Vervolgens bespreken we de overwegingen die een rol speelden bij het al of niet inzetten van deze bevoegdheden en gaan we in op de ervaringen die hierbij zijn opgedaan.

4.1 Het gebruik van de wet – registraties en cijfers

Tactische onderzoeken

De meeste terrorismegerelateerde zaken worden door de Nationale Recherche (NR) – veelal in samenspraak met de betrokken regiokorpsen – onderzocht, onder verantwoordelijkheid van een officier van het Landelijk Parket. Ook op regionaal niveau worden onderzoeken verricht naar (vermeende) terroristische misdrijven. Er bestaan geen centrale overzichten van deze onderzoeken en evenmin van de opsporingshandelingen die in deze onderzoeken zijn ingezet. Om tot een cijfermatig overzicht te kunnen komen van het gebruik van de nieuwe bevoegdheden in het eerste jaar nadat ze zijn geïntroduceerd, hebben we alle politieregio's en parketten hierover bevraagd. We zijn hierbij uitgegaan van de definities die de politie en het Openbaar Ministerie zelf hanteren. Als de geïnterviewden een zaak als een terrorismegerelateerd onderzoek definiëren, hebben we de zaak opgenomen in ons overzicht. Het komt nogal eens voor dat een opsporingsonderzoek in een regio wordt gestart en in een latere fase door het Landelijk Parket wordt overgenomen. Om te voorkómen dat deze zaken dubbel worden geregistreerd, hebben we bij de zaken die in de regio's speelden steeds gevraagd of het onderzoek in de regio werd afgerond of doorgestuurd werd naar het Landelijk Parket.⁸¹ Vervolgens vroegen we in hoeveel zaken gebruik is gemaakt van de nieuwe wettelijke bevoegdheden.

Deze inventarisatie wijst uit dat er in het eerste jaar na de inwerkingtreding van de wet in acht tactische onderzoeken gebruik is gemaakt van de nieuwe opsporingsbevoegdheden. Bij het Landelijk Parket wordt verhoudingsgewijs iets vaker gebruik gemaakt van de nieuwe bevoegdheden dan bij de arrondissementsparketten.⁸² Bij het Landelijk Parket gaat het vaker om langerlopende opsporingsonderzoeken, bij de arrondissementsparketten gaat het vaker om 'mini-onderzoekjes' om informatie in een context te kunnen plaatsen en zaken uit te sluiten.

In de meeste zaken ging het om de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden op grond van aanwijzingen. In minstens drie zaken ging het (daarnaast) om bewaring buiten ernstige bezwaren. In de meeste onderzoeken werden een of enkele bijzondere opsporingsbevoegdheden ingezet gedurende een relatief

⁸¹ In totaal ging het om 20 terrorismegerelateerde opsporingsonderzoeken bij het Landelijk Parket en 9 in de regio's. Bij de uitvoering van rechtshulpverzoeken bij het Landelijk Parket die betrekking hebben op dit onderwerp (27 in aantal) is geen gebruik gemaakt van de nieuwe opsporingsbevoegdheden.

⁸² Het Landelijk Parket maakte in zes van de twintig opsporingsonderzoeken gebruik van de nieuwe wet; de regio's gebruikten de nieuwe opsporingsmogelijkheden in twee van de negen zaken.

korte periode. In één zaak werden veel bevoegdheden voor een langere periode op meerdere personen toegepast.

Met een aantal verruimde opsporingsmogelijkheden – zoals het verkennend onderzoek en uitstel tot volledige inzage in processtukken – is in de onderzoeksperiode geen ervaring opgedaan. Geïnterviewden hebben ook geen melding gemaakt van overwegingen omtrent het gebruik van deze bevoegdheden.

Veiligheidsrisicogebieden

Over de inzet van bevoegdheden in de veiligheidsrisicogebieden kunnen we kort zijn. In permanente veiligheidsrisicogebieden zijn de nieuwe opsporingsbevoegdheden niet toegepast in het eerste jaar na de invoering van de wet. Desgevraagd geeft het merendeel van de politiefunctionarissen aan wel meerwaarde te zien in deze nieuwe bevoegdheden, maar de situaties waarin deze bevoegdheden zinvol ingezet zouden kunnen worden, hebben zich nog niet voorgedaan. Ook zijn er in de onderzoeksperiode geen nieuwe veiligheidsrisicogebieden vastgesteld. De bevoegdheden zijn dus evenmin ingezet in gebieden die tijdelijk als veiligheidsrisicogebied zijn aangewezen. Met betrekking tot Schiphol – een van de permanente veiligheidsrisicogebieden – was er in de perceptie van de geïnterviewden vanaf juli 2007 door verruiming van de wapenwettelijke controlebevoegdheden⁸³ weinig behoefte meer aan de nieuwe fouilleringsbevoegdheid in het kader van de Wet opsporing terroristische misdrijven. Voor die tijd hebben zich in de onderzoeksperiode geen situaties voorgedaan die aanleiding gaven tot gebruikmaking van de nieuwe wettelijke bevoegdheden.

4.2 Overwegingen rond het gebruik van de wet

Officieren en politieteamen die de nieuwe opsporingsbevoegdheden hebben overwogen of daadwerkelijk hebben toegepast, zijn uitgebreid bevraagd over de overwegingen die een rol hebben gespeeld bij het al of niet toepassen van de nieuwe bevoegdheden. Uit de interviews kan worden afgeleid dat vooral de aard van de mate van dreigend gevaar van invloed is op de wijze waarop de nieuwe wettelijke bevoegdheden worden toegepast. De aard van de dreiging bepaalt of er onmiddellijk moet worden ingegrepen, of dat er tijd is om een opsporingsonderzoek te beginnen. De wet biedt de mogelijkheid om in een vroeger stadium bijzondere opsporingsbevoegdheden in te zetten, maar om dit te kunnen doen moeten politie en OM tijdig van mogelijke plannen of voorbereidingshandelingen op de hoogte zijn. Indien politie en OM echter informatie krijgen die wijst op een acute en ernstige dreiging, zal eerst de dreiging moeten worden weggenomen. In dat geval ontbreekt veelal de tijd om een opsporingsonderzoek op te zetten en bewijs te vergaren alvorens tot aanhouding over te gaan. Wel maakt de wet het mogelijk om bij een verdenking van een terroristisch misdrijf bewaring te bevelen van een verdachte, ook als er geen sprake is van ernstige bezwaren, om daarna onderzoek te kunnen doen.

In deze paragraaf bespreken we de percepties van politie en OM over de mogelijkheden van de wet en bieden we inzicht in de beweegredenen die aan het gebruik van de nieuwe bevoegdheden ten grondslag liggen. We gaan in deze

⁸³ Zie hierover paragraaf 3.3.2.

paragraaf ook in op overwegingen over de mogelijke toepassingen van de wet. Ervaringen met het gebruik van de wet komen in paragraaf 4.3 aan de orde.

4.2.1 Risico's uitsluiten – informatie interpreteren en waarderen

Een aantal geïnterviewden zegt de nieuwe wettelijke bevoegdheden te hebben ingezet omdat ze de mogelijkheid bieden om in een vroeg stadium risico's uit te kunnen sluiten. Hierbij gaat het om 'mini-onderzoekjes' die gestart worden op basis van informatie die uit meldingen van burgers of beveiligingspersoneel naar voren komt. Dit kunnen anonieme meldingen zijn over iemand die een aanslag voorbereidt, maar ook meldingen over opvallende gedragingen of opgevangen gesprekken. Zo wordt het voorbeeld genoemd van een man die opvalt doordat hij in de omgeving van een bedrijventerrein foto's maakt van vitale objecten en beveiligingsmaatregelen. De nieuwe wet biedt de mogelijkheid om in zo'n geval in een vroeg stadium risico's uit te sluiten of strafbare voorbereidingshandelingen op te sporen. Door op grond van aanwijzingen de contacten en achtergronden van een dergelijk persoon te onderzoeken, kunnen deze gedragingen in hun context worden geplaatst. Geïnterviewden zijn het er echter over eens, dat in dit soort situaties al snel een verdenking kan worden aangenomen. In een aantal gevallen zou men vóór de invoering van de nieuwe wet vermoedelijk niets hebben kunnen doen. In andere gevallen zou men geprobeerd hebben de persoon als verdachte aan te merken en deze bevoegdheden in te zetten onder een andere titel.

'Je hebt in feite zo verschrikkelijk weinig dat het de vraag is of het een 27 Strafvordering zou hebben opgeleverd. Dit is natuurlijk altijd een eindeloze discussie: vraag 10 juristen of iets 27 is en je krijgt 11 meningen. Dit blijft een beetje lastig. Maar in ieder geval was het mager.' (OM)

Een van de geïnterviewden noemt een zaak uit het verleden, waarbij de politie een tip had binnenkregen over een groep die een aanslag zou voorbereiden. In verband met een andere zaak was men in de woning van een van de groepsleden geweest. Er waren daar 'mannen met baarden', en er werd salafistische literatuur gevonden. Dit in combinatie met de gepleegde strafbare feiten beschouwde men wel als 'een aanwijzing', maar er was onvoldoende om tot een verdenking te komen. Volgens de geïnterviewde was dit wel een zaak waarin hij toen graag meer mogelijkheden had gehad om onderzoek te doen om risico's uit te sluiten of strafbare feiten op te sporen. De nieuwe wet zou hiertoe de mogelijkheid hebben geboden. Voordat de nieuwe wet van kracht werd, was het minder zeker dat er in dit soort gevallen onderzoek kon worden gedaan.⁸⁴

De geïnterviewden geven aan dat in dergelijke situaties bijzondere opsporingsbevoegdheden kunnen worden ingezet om waargenomen gedrag in een context te kunnen plaatsen, om risico's uit te sluiten of informatie te kunnen waarderen en te kunnen beoordelen.

⁸⁴ Overigens is ook melding gemaakt van een soortgelijke situatie in de onderzoeksperiode, waarin niet voor toepassing van de nieuwe wet is gekozen, vanwege de 'magere basis'. Deze keuze kan gezien worden als een voorbeeld van de terughoudendheid waarmee met de wet wordt omgegaan (zie paragraaf 3.5.2).

‘Er komt veel ongeleide informatie binnen, (...) sommige informatie proberen we ook te waarderen. Dat betekent dat we er een proportioneel middel tegenaan plakken om te gaan kijken of we er wat mee kunnen. Hoe moet je je dat voorstellen? Er komt informatie binnen waarna we denken: Laten we printlijsten gaan opvragen en kijken of hij met andere mensen contact heeft. (...). Je kijkt gewoon binnen je eigen informatiesysteem of hij contact heeft met een bekende boef. Als daar nou niets van een bekende boef uitkomt en die persoon blijkt alleen maar voortdurend te bellen met “Beter Bed” omdat hij een klacht heeft over een bed, dan valt dit ook weg. Dan blijft er ook niks van over. Dan heb je een voorfase met een heel klein mini-onderzoek waarin je zo’n opsporingsmiddeltje gebruikt, maar dan stopt het daarna weer. Dus voortdurend moet er gekeken worden wat je ermee kunt.’ (OM)

4.2.2 Dreiging wegnemen – geen tijd voor onderzoek ‘aan de voorkant’

Zoals gezegd is de wijze waarop de nieuwe wettelijke opsporingsbevoegdheden kunnen worden ingezet afhankelijk van de aard van de terroristische dreiging. Hoe groter de dreiging, hoe minder tijd en ruimte er ‘aan de voorkant’ is voor een opsporingsonderzoek. De geïnterviewden geven echter aan, dat de nieuwe wet ook mogelijkheden biedt als er snel moet worden ingegrepen. In dat geval gaat het om de mogelijkheid om verdachten in bewaring te nemen buiten ernstige bezwaren. In enkele zaken werd de mogelijkheid overwogen om verdachten aan te houden en vervolgens zonder ernstige bezwaren in bewaring te houden, omdat daarmee slagvaardig kon worden gehandeld in een situatie waarin de gevaarsdreiging groot was, terwijl er geen goede inschatting kon worden gemaakt van de betrouwbaarheid van de informatie of van de informatiebron. Volgens enkele officieren is het bij dit soort zaken moeilijk om in een voorbereidingsfase tot een stevige verdenking te komen waarop een voorlopige hechtenis kan worden gegrond, terwijl het gevaar dat dreigt zo acuut en groot kan zijn, dat toch snel en slagvaardig moet worden ingegrepen. In dergelijke gevallen bepaalt niet de mate van verdenking, maar de mate van dreiging dat er moet worden ingegrepen.

‘Het heeft dan met de ernst te maken, en niet met de mate van verdenking (...) dus de mate van dreiging bepaalt of je deze mogelijkheden daadwerkelijk gebruikt of niet.’ (OM)

‘Niet zozeer de mate van verdenking, maar de mate van dreiging speelt daarin een rol.’ (OM)

In dit kader wordt ondermeer het voorbeeld genoemd van een zaak die start omdat er op een ambassade enkele anonieme telefoontjes binnenkomen over twee personen die voornemens zijn een aanslag te plegen in een ander land. De ene persoon is in dat andere land aangehouden. De andere persoon staat op Schiphol en is op doorreis. Wat kan het OM in een dergelijk geval doen? Men wil een dergelijke persoon niet in een vliegtuig laten stappen, maar er is ook onvoldoende bewijs tegen hem om hem vast te houden. In dat geval kan in-bewaringstelling zonder ernstige bezwaren volgens de officier uitkomst bieden. In de periode dat de persoon in bewaring is, kan nader onderzoek naar hem worden verricht om tot ernstige bezwaren te kunnen komen. In het genoemde

voorbeeld bleek de persoon in kwestie overigens een vals persoonsbewijs te bezitten en werd hij op die gronden in vreemdelingenbewaring gezet. Als dat niet het geval was geweest zou de officier geprobeerd hebben hem buiten ernstige bezwaren in bewaring te houden. In twee andere acute dreigingsituaties is deze bevoegdheid daadwerkelijk toegepast.

Volgens de officieren is het overigens de vraag of er in dergelijke gevallen altijd sprake is van een 'redelijk vermoeden van schuld' en of je dus überhaupt iemand kunt aanhouden. In het genoemde geval was het dubieus of dit redelijk vermoeden er was. In een andere zaak is er in feite op basis van aanwijzingen aangehouden. In dit soort omstandigheden zit het OM met het dilemma dat men eigenlijk niet de mogelijkheid heeft om iemand aan te houden, maar dat de informatie die over deze personen binnenkomt zo bedreigend is dat men hen ook niet wil laten lopen. Een aantal verschillende officieren bracht dit probleem ter sprake:

'Dus als officier neem je dan het risico. De eisen die aan een redelijk vermoeden worden gesteld hangen in dit soort zaken een beetje af van de aard van het misdrijf, de aard van de dreiging.' (OM)

Ondanks het feit dat 'zachte' of 'dunne' informatie waarvan de waarde niet goed kan worden beoordeeld moeilijk kan dienen als basis voor een verdenking, blijkt men in situaties waarin sprake is van een acute en ernstige dreiging vrijwel altijd tot een verdenking te kunnen komen. In dit soort situaties ontbreekt de tijd om aan de voorkant te reageren, en bieden de nieuwe wettelijke mogelijkheden zoals gezegd vooral meerwaarde als men de verdachte in bewaring wil nemen.

De geïnterviewden melden dat het voor een opsporingsteam moeilijk is om vast te stellen op welk moment een aanhouding moet worden verricht. Het risico van een aanslag kan het beste worden weggenomen door tot aanhouding over te gaan, maar voor een strafrechtelijke afdoening kan er beter eerst meer bewijs worden vergaard, en dat is gemakkelijker te verkrijgen als de verdachte vrij rondloopt, dan wanneer hij in bewaring zit. Bovendien kan de verdachte ten hoogste twee weken zonder ernstige bezwaren in bewaring worden gehouden. Als in die periode geen extra belastende informatie tegen de verdachte wordt verzameld, moet de verdachte daarna weer op vrije voeten worden gesteld.

'Dat is wel heel lastig, die afweging, want dan merk je dat er best wel tegenstrijdige belangen zijn. De opsporing wil het liefst zo lang mogelijk doorgaan met het opsporingsonderzoek om bewijs te verzamelen en verder is er druk van de politiek om maar zo snel mogelijk aan te houden, want het risico moet er uit gehaald worden. Aan de andere kant, dan heb je iemand aangehouden die je weer moet laten lopen. Dus dat is een enorm krachtenveld en verder is er de angst om verantwoordelijkheid te nemen, want men is toch bang dat er iets gebeurt. Dus dat is heel lastig.' (OM)

Het komt overigens geregeld voor dat er in dit soort zaken sprake is van vals alarm. Soms omdat gesprekken verkeerd verstaan of verkeerd begrepen zijn, maar ook omdat de melder weet dat de politie een melding over terrorisme niet kan negeren. Soms blijken de meldingen gebruikt te worden om de aandacht

van de politie te vestigen op de weedplantages van de burens of om iemand een hak te zetten.

‘Een deel van de terrorismeonderzoeken is gewoon bagger. Je hebt een emmer meldingen in de zin van “mijn buurman is bezig met het voorbereiden van een bomaanslag” en dan gaat men er serieus naar kijken, maar die buurman is gewoon vrolijk bezig met het sproeien van de tuin en heeft gewoon een buurman die hem een hak wil zetten.’ (OM)

Een loos alarm blijkt altijd pas achteraf en het is van tevoren niet goed in te schatten hoe serieus een melding is. In ieder geval blijkt de inschatting over de aard van de melding en de mate waarin deze serieus moet worden genomen volgens geïnterviewden geen invloed te hebben op de manier waarop de nieuwe wettelijke bevoegdheden worden gebruikt. De manier waarop in eerste instantie op deze meldingen wordt gereageerd is niet veranderd sinds de invoering van de nieuwe wet.

‘Ook vóór de wetwijziging, als wij gewoon CIE-informatie of zelfs een MMA-melding kregen bijvoorbeeld “Die of die vliegt vanavond met Huppetup naar de Arabische Emiraten en gaat een aanslag plegen op Schiphol” dan gingen wij daar altijd op acteren. En dat is altijd loos alarm geweest, maar je kunt het je gewoon niet permitteren om niets te doen. Maar dat heeft niets met die wetwijziging te maken, dat was altijd al zo.’ (OM)

4.2.3 Rechercheren ‘aan de voorkant’ – vergaren van bewijs

Waar de nieuwe wet volgens geïnterviewden vooral mogelijkheden biedt, is in situaties waarin informatie wordt verkregen over terroristische groeperingen, of over contacten met dergelijke groeperingen, terwijl er geen sprake is van een onmiddellijke ernstige dreiging. Ook in die gevallen is de waarde van de informatie niet altijd goed te schatten. In dat geval is niet alleen de betrouwbaarheid van de informatie een probleem, maar is het vooral ook een probleem om te beoordelen wat deze informatie betekent: wat betekenen bepaalde contacten, welk belang moet eraan worden gehecht? De geïnterviewden noemen enkele voorbeelden van zaken waarin gebruik is gemaakt van de nieuwe bevoegdheden om een beter zicht te krijgen op dergelijke contacten, en zodoende bewijs tegen groepen of personen te vergaren. In één van de zaken werd er bijvoorbeeld een telefoonnummer van een Nederlandse man aangetroffen bij personen die betrokken waren geweest bij aanslagen in het buitenland. Op grond van deze informatie heeft men besloten een onderzoek op aanwijzingen tegen deze persoon te starten. Volgens geïnterviewden is de belangrijkste meerwaarde van het inzetten van de bijzondere opsporingsbevoegdheden op grond van aanwijzingen, dat de informatiepositie van politie en justitie ten aanzien van deze personen en groepen van personen wordt verbeterd, waardoor het opsporingsonderzoek beter kan worden vormgegeven en er bewijs tegen deze personen kan worden vergaard. De binnenkomende informatie kan beter worden geïnterpreteerd en in de juiste context worden geplaatst. Sommige geïnterviewden spreken over het opbouwen van een informatiepositie rond bepaalde groepen personen, maar hierbij wordt meteen de kanttekening geplaatst dat politie en justitie geen inlichtingendiensten zijn, en dus geen strafvorderlijke maatregelen in kunnen en

willen zetten alleen om informatie te vergaren. Het vergaren van informatie dient voor het opsporen van strafbare feiten en geschiedt dus steeds in het kader van een strafrechtelijk onderzoek.

Volgens enkele geïnterviewden biedt de wet niet zoveel mogelijkheden om in een vroeg stadium te rechercheren, omdat de informatie die in dat geval wordt vergaard te weinig substantie heeft. Zij denken dat een opsporingsonderzoek in dat geval niet het soort informatie zal opleveren op grond waarvan vervolging kan worden ingezet.

‘Je zou wel kunnen zeggen, proportioneel, ik kan een aantal dwangmiddelen toepassen, omdat ik een aanwijzing heb, dus ik zit in een voortraject. Maar daarin zit voor mij ook een kantelmoment. (...) want dan ga je in een heel vroeg stadium dwangmiddelen toepassen voor iets waar je eigenlijk helemaal niets aan hebt. Dat is waar wij ook heel kritisch naar kijken. Het is ook niet een wet die we graag willen toepassen.’ (OM)

Minder ‘opsporing op zijn kop’?

Politie en justitie veronderstellen dat ze, nu ze in een eerder stadium – op basis van aanwijzingen – bijzondere opsporingsbevoegdheden kunnen inzetten, beter dan voorheen in staat zullen zijn om strafbare feiten op te sporen en bewijs te vergaren waarmee personen die betrokken zijn bij de voorbereidingen van een terroristisch misdrijf kunnen worden vervolgd.

‘Wat het belangrijkste van dit verhaal is, is dat het politie en justitie in staat stelt om eerder een eigen opsporingsonderzoek te beginnen, mogelijk parallel aan een onderzoek van de inlichtingendienst. Dit betekent dat het verhaal van “opsporing op zijn kop” wat gemitigeerd wordt.’ (OM)

Bovenstaand citaat verdient enige uitleg. Vroegtijdige signalering en het voorkomen van terrorisme is primair de taak van de AIVD. Informatie over terroristische groeperingen en terroristische misdrijven is dan ook vaak afkomstig van deze dienst. Doordat de AIVD zelf geen dwangmiddelen heeft, moet informatie worden overgedragen aan het Openbaar Ministerie en de politie als dergelijke middelen ingezet moeten worden om een acute dreiging weg te nemen of om strafrechtelijk op te kunnen treden tegen strafbare feiten. De AIVD zal in dat geval op grond van artikel 38 van de Wiv 2002 een ambtsbericht verstrekken aan het Openbaar Ministerie.

In het geval van een acute dreiging, betekent deze gang van zaken voor politie en justitie, dat er ingegrepen dient te worden om de dreiging weg te nemen vóórdat er bewijs tegen de verdachten kan worden vergaard. Deze wijze van ‘rechercheren’: eerst aanhouden om een acute dreiging weg te nemen, dan pas zoeken naar bewijs, noemt men wel ‘omgekeerd rechercheren’, of ‘de opsporing op zijn kop’.

‘De AIVD komt met een ambtsbericht over de brug op het moment dat er sprake is van een acute dreiging. (...) dan hebben politie en justitie geen andere keus dan gewoon “politie te paard en aanhouden”. En dan heb je dus op basis van één A-4'tje een huiszoeking en een paar mensen aangehouden. En je hebt een dossier dat wel bijzonder overzichtelijk is, dat is dan wel weer het voordeel, want het zijn

niet die 80 ordners. Dat is dan “opsporing op zijn kop”. Je zet eerst de mensen vast en gaat daarna kijken of je er nog bewijs bij kunt vinden.’ (OM)

Nu politie en justitie al in een eerdere fase strafvorderlijke bevoegdheden kunnen toepassen, hoopt men een onderzoek op te kunnen bouwen en bewijs te kunnen vergaren alvorens tot aanhouding over te gaan. Maar om op deze wijze te kunnen rechercheren, moeten politie en OM wel beschikken over startinformatie, die als grond kan dienen voor de in te zetten bevoegdheden. Deze startinformatie zou afkomstig kunnen zijn van de AIVD, maar het is de vraag of vroegtijdige informatieverstrekking aan opsporingsinstanties in het belang is van deze dienst, omdat dit hun eigen lopende onderzoeken zou kunnen schaden (zie hierover paragraaf 4.3). De startinformatie zou ook verkregen kunnen worden doordat de politie zelf een informatiepositie op het gebied van terrorisme opbouwt. Binnen het werkveld van de politie is het opbouwen van een informatiepositie op dit gebied vooral de taak van de Criminele Inlichtingeneenheid (CIE).

Door veranderingen in de taakopvatting van de politie, de strafbaarstelling van terroristische activiteiten en de nieuwe wettelijke opsporingsbevoegdheden zijn er nu in ieder geval meer mogelijkheden dan voorheen voor een strafrechtelijk traject. De nieuwe wettelijke opsporingsmogelijkheden bieden het OM de mogelijkheid om in een vroeg stadium informatie te ontvangen van de AIVD of van de CIE, omdat ook minder harde informatie – in de vorm van aanwijzingen – nu gebruikt kan worden in een opsporingstraject.

‘Daarin, om dat mechanisme [van omgekeerd rechercheren, red.] te bestrijden, helpt dit wel, want doordat je teruggaat van 27 Sv naar “aanwijzingen” als het gaat over dit soort delicten, kun je veel eerder je dwangmiddelen toepassen en kun je dus ook eerder je opsporingsonderzoek starten. Mits natuurlijk, en dat is het verhaal van het overleg met de AIVD, de AIVD bereid is om in een tijdig stadium die informatie over te dragen.’ (OM)

In de onderzoeksperiode zijn er enkele zaken geweest waarin men op grond van aanwijzingen is gaan rechercheren, terwijl de startinformatie in deze zaken afkomstig was van de AIVD. Dit zou kunnen betekenen dat de AIVD inderdaad in een eerder stadium dan voorheen ‘minder harde’ informatie heeft verstrekt. Het is echter ook mogelijk dat informatie die door de AIVD wordt verstrekt nu door politie en OM anders wordt ‘gelabeld’ dan voor de nieuwe wet – namelijk als aanwijzingen – zonder dat deze informatie door de AIVD zelf als ‘minder hard’ wordt beoordeeld. In paragraaf 4.3 gaan we hier nader op in.

4.2.4 Grotere groep personen betrekken bij het onderzoek

Een andere overweging die een rol speelt bij de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden op aanwijzingen, is de veronderstelling dat daarmee beter dan voorheen een ruimere groep personen bij het opsporingsonderzoek kan worden betrokken. Er hebben in de onderzoeksperiode zeker twee zaken gespeeld die zowel gericht waren op een of meerdere personen die verdacht werden van het voorbereiden van een terroristisch misdrijf, alsook op personen waartegen aanwijzingen bestonden voor betrokkenheid. Om nader onderzoek

naar deze personen te kunnen verrichten, zijn in deze zaken bijzondere opsporingsbevoegdheden ingezet tegen deze personen op grond van aanwijzingen.

‘Stel je een ambtsbericht voor waarin wordt gezegd dat Pietje bezig is met het voorbereiden van een aanslag in Duitsland en dat Klaasje er mogelijk ook mee te maken heeft. Pietje is dan duidelijk, maar Klaasje is “mogelijk” en dat is onvoldoende om hem dan als verdachte aan te merken, maar dan kun je op grond van aanwijzing een veel grotere groep onderzoeken.’ (OM)

Een deel van de geïnterviewden beweert echter dat ‘die kring eromheen’ waartegen geen verdenking bestaat ook vóór de nieuwe wet al in het onderzoek kon worden meegenomen.

‘(...) dan ga je wel kijken naar de wettelijke mogelijkheden op het moment dat je die zou willen toepassen, ook misschien op mensen die daar in ruimere kring omheen zitten. Wij hebben wel wat onderzoeken gehad die daar tegenaan zaten, maar dat was eigenlijk voor januari 2007. (...) als je kijkt naar de technische hulpmiddelen die je hebt, bijvoorbeeld onderscheppen van telecommunicatieverkeer, stelselmatige observatie, et cetera, was mijn ervaring dat dit wel ingezet kon worden, al dan niet met de machtiging van de RC. Dat lukte wel, als je maar een concreet en goed verhaal had, waaruit bleek dat er voldoende concrete aanwijzingen waren tegen die personen.’ (OM)

4.2.5 Verdachte of niet-verdachte – weging van het verschil

In de perceptie van enkele officieren van justitie maakt het voor personen die onderwerp zijn van een opsporingsonderzoek verschil of er bevoegdheden tegen hen worden ingezet op grond van aanwijzingen of op grond van een verdenking van een terroristisch misdrijf. Enerzijds veronderstellen officieren dat het voor betrokkenen ‘minder erg’ is om onderwerp te zijn van een opsporingsonderzoek als dit gebeurt op grond van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf. Anderzijds vinden ze dat er uit het oogpunt van rechtsbescherming zo min mogelijk op aanwijzingen moet worden gerechercheerd.

Enkele officieren geven aan dat het voor subjecten die onderwerp zijn van een opsporingsonderzoek goed is als ze niet als verdachte van een terroristisch misdrijf worden aangemerkt. Ze veronderstellen dat mensen last van zouden kunnen krijgen van een dergelijke verdenking als dit ergens is geregistreerd.

‘Daarom is het een goede zaak dat de drempel lager ligt op aanwijzingen. Anders zit je al snel met een verdenking of zware verdenking van een terroristisch misdrijf aan je broek.’ (OM)

Twee geïnterviewde officieren geven aan dat het in bepaalde landen wel voor problemen kan zorgen, als personen in Nederland verdacht zijn geweest van een terroristisch misdrijf. Bij onterechte verdenkingen worden daarom soms activiteiten ondernomen om de schade die personen hierdoor kunnen ondervinden te minimaliseren.

‘Ik heb hen een officiële brief meegegeven met daarin opgenomen het feit dat zij door de Nederlandse politie als verdachte waren gehoord, maar dat zij niet crimineel waren en van alle blaam gezuiverd.’ (OM)

In paragraaf 3.4.3 gaven we aan dat onderzoeken met een terroristische component om die reden ook vaak buiten de reguliere systemen worden geregistreerd.

Van de andere kant vinden officieren dat er uit het oogpunt van rechtsbescherming juist zo min mogelijk op aanwijzingen moet worden gerechercheerd. In sommige situaties acht men het opportuun om een middel in te zetten ter controle, om iets uit te sluiten, om iets te kunnen beoordelen, maar als het meer wordt dan dat, als het onderzoek in de richting gaat van het verzamelen van bewijs tegen iemand, dan is het volgens geïnterviewde officieren van justitie uit het oogpunt van rechtsbescherming van belang om een dergelijke persoon zodra dit mogelijk is als verdachte aan te merken.

‘De ervaring is daar nog niet zo heel groot mee, omdat op het moment dat je iemand tot verdachte kunt maken, het eigenlijk het meest praktische is om iemand tot verdachte te maken, dan krijgt hij er een “27-sticker” op en klaar! (...) Dat heeft met rechtsbescherming te maken.’ (OM)

Diverse officieren geven aan dat het de vraag is of de rechten die een verdachte toekomen – zoals het krijgen van de cautie – ook toekomen aan personen die op aanwijzingen worden betrokken bij een onderzoek. Rechercheurs die dit punt met ons bespraken geven aan dat het verschil tussen ‘verdachten’ en ‘betrokkenen’⁸⁵ niet nieuw is in de opsporingspraktijk, en dat het in de praktijk de gewoonte is om mensen heel snel de cautie te geven. De ruimere kring van personen die bij een opsporingsonderzoek wordt betrokken, krijgt volgens deze rechercheurs standaard de cautie op het moment dat ze als getuige worden gehoord. Het is daarom de vraag of er voor deze gevoelsmatige verschillen ook feitelijke redenen bestaan. Duidelijk is in ieder geval dat dit soort overwegingen wel een rol kunnen spelen in de besluitvorming over het al of niet toepassen van de wet.

4.3 Ervaringen en dilemma’s

In paragraaf 4.1 lieten we zien dat er in het eerste jaar na de inwerkingtreding van de Wet opsporing terroristische misdrijven nog niet veel ervaring is opgedaan met de nieuwe wettelijke bevoegdheden. In dit eerste jaar blijkt er met name ervaring opgedaan te zijn met het inzetten van bijzondere opsporingsbevoegdheden op grond van aanwijzingen. Vandaar dat we in deze paragraaf vooral ervaringen met het gebruik van deze bevoegdheden beschrijven, en ingaan op enkele dilemma’s die zich hierbij voordoen.

⁸⁵ Subjecten waartegen bijzondere opsporingsbevoegdheden worden ingezet op grond van aanwijzingen worden overigens niet per definitie ‘betrokkenen’ genoemd. In de onderzoeksperiode bestond er discussie over de term waarmee deze groep niet-verdachte personen moest worden aangeduid.

4.3.1 Rechercheren op aanwijzingen – perspectief en ervaringen van de AIVD

De Wet opsporing terroristische misdrijven geeft politie en OM de mogelijkheid om in een vroeg stadium strafvorderlijke bevoegdheden in te zetten als er sprake is van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf. Om daadwerkelijk op een vroeg moment opsporingsmiddelen in te kunnen zetten, dienen politie en OM ook tijdig te beschikken over informatie die kan dienen als ‘startinformatie’ voor een opsporingstraject (zie hierover ook paragraaf 4.2.3). Deze startinformatie kan afkomstig zijn van de politie zelf, of van de AIVD.

Als we ons beperken tot de herkomst van de startinformatie zijn er twee soorten opsporingstrajecten mogelijk. Wanneer politie en OM op grond van zelf vergaarde informatie een opsporingsonderzoek starten, bestaat de mogelijkheid dat het onderzoek terechtkomt op een terrein waarop ook de AIVD actief is en dat de opsporingsactiviteiten van politie en justitie en het werk van de AIVD elkaar doorkruisen. Door de nieuwe wet zou dit vaker dan voorheen het geval kunnen zijn, waardoor meer afstemming nodig is.

Wanneer startinformatie afkomstig is van de AIVD, heeft de AIVD de mogelijkheid om het moment waarop ze informatie delen zelf bepalen. De nieuwe wet biedt OM en politie de mogelijkheid om eerder op minder harde informatie te acteren. Hierdoor zou de AIVD ook een andere afweging kunnen maken als het gaat om het moment van informatie-overdracht en eerder informatie kunnen verstrekken.

We bespraken beide soorten opsporingstrajecten en de vragen er om heen in een gesprek met een vijftal medewerkers van de AIVD en een officier van het Landelijk Parket.

Startinformatie van de politie

De afgelopen jaren blijken opsporingsactiviteiten van politie en OM het werk van de AIVD vaker te beïnvloeden. Geïnterviewde medewerkers van de AIVD geven aan dat veranderingen op dit gebied vooral in gang zijn gezet door de inwerkingtreding van de Wet terroristische misdrijven van 10 augustus 2004. Sinds de verdergaande strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen, samenspanning en werving voor de gewapende strijd, is het mogelijk om in een vroegtijdig stadium – in ieder geval voordat er sprake is van een acute dreiging – strafvorderlijke bevoegdheden in te zetten. Daarnaast heeft de politie de laatste jaren ook nadrukkelijk meer taken gekregen op het gebied van terrorismebestrijding. Dit heeft ertoe geleid dat de politie vaker terechtkomt op taakvelden waarop ook de AIVD actief is. Volgens de geïnterviewden hebben deze veranderingen ertoe geleid dat de politie en de AIVD zich soms richten op dezelfde fenomenen, en dat men elkaar vaker tegenkomt.

‘Als je in dezelfde vijvers vist, kom je elkaar tegen. En dat vergt soms ook afstemming.’ (AIVD)

Door deze veranderingen is de afstemming tussen politie en justitie en de AIVD de afgelopen jaren geïntensiveerd. Afstemming tussen opsporings- en inlichtingentrajecten vindt plaats via de Regionale Inlichtingendienst (RID) en in het Afstemmingsoverleg Terrorismebestrijding (AOT), waarin de AIVD, de Inlichtingendienst van het KLPD (ID), het Landelijk Parket en de Nationale Recherche zitting hebben. Dit afstemmingsoverleg is in de afgelopen jaren noodzakelijker

en intensiever geworden. Geïnterviewden van politie, OM en AIVD vinden dat er in de afgelopen jaren veel is veranderd in de wijze waarop de verschillende diensten met elkaar communiceren. In de perceptie van de geïnterviewden zijn deze veranderingen niet alleen een gevolg van het besef dat men elkaar vaker tegen zal komen in onderzoeken, maar is er de laatste jaren ook meer begrip ontstaan voor elkaars belangen. Men realiseert zich dat de verschillende diensten door middel van gescheiden taken hetzelfde achterliggende doel nastreven en dat een goede afstemming – met oog voor elkaars belangen – in het belang is van de veiligheid van het land.

Hoewel de AIVD vóór de inwerkingtreding van de Wet opsporing terroristische misdrijven veronderstelde dat de politie juist door deze wet verder op taakvelde van de AIVD terecht zou komen, en daarmee meer dan voorheen onderzoeken van de AIVD zou kunnen beïnvloeden, is hier volgens de AIVD in de praktijk vooralsnog niet van gebleken. In de perceptie van de AIVD heeft de Wet opsporing terroristische misdrijven geen extra veranderingen met zich meegebracht op dit gebied.

Startinformatie van de AIVD

In de praktijk zijn er volgens geïnterviewde AIVD-medewerkers twee momenten waarop de AIVD informatie verstrekt aan OM en politie. In de eerste plaats is dat in het geval van een acute dreiging, als ingrijpen van de politie noodzakelijk wordt geacht om die dreiging weg te kunnen nemen. En in de tweede plaats als de inlichtingendienst strafbare feiten constateert als ‘bijvangst’ en een politieonderzoek zich op die concrete strafbare feiten zou kunnen richten.

Volgens de geïnterviewden is er in de loop van de afgelopen jaren wel duidelijk iets veranderd in het moment waarop informatie aan de politie wordt overgedragen. In de periode tot 2001 had het wegnemen van dreigingen meer prioriteit dan het strafrechtelijk opsporen en vervolgen van terroristische misdrijven. Informatie-overdracht aan de politie vond plaats om terroristische misdrijven te voorkómen, niet om hier strafrechtelijk tegen op te treden. Volgens de AIVD-medewerkers is hierin na 2002/2003 verandering opgetreden en heeft de AIVD geprobeerd om in een eerder stadium informatie aan het OM te verstrekken opdat het OM zelf bewijs zou kunnen verzamelen en terroristische misdrijven strafrechtelijk zouden kunnen worden aangepakt. Ook de Wet terroristische misdrijven van 2004 heeft dit beter mogelijk gemaakt.

De ervaring is echter dat het moeilijk blijft om terroristische misdrijven strafrechtelijk aan te pakken. Zelfs met de verruimde strafbaarstellingen en verruimde opsporingsmogelijkheden blijft terrorisme volgens de geïnterviewden van politie, OM en AIVD een moeilijk op te sporen fenomeen.

Vanuit de AIVD wordt er op gewezen dat inlichtingen van de AIVD lang niet altijd vertaald kunnen worden in op te sporen bewijsmateriaal. Wat ‘harde’ informatie is voor de AIVD is niet altijd ‘harde’ informatie voor het OM. Veel speelt zich af ‘in de hoofden van mensen’. In een vroeg stadium gaat het vaak om plannen en niet om zichtbare activiteiten. Om die reden zegt de AIVD langdurig in voortrajecten te investeren met mensen die een lange ervaring hebben opgebouwd op het gebied van contra-terrorisme. Vanuit de AIVD gezien zijn de mogelijkheden van politie en OM in een opsporingstraject minder goed toegesneden op dergelijke ‘voorfasen’ van terrorisme. Bij terrorismebestrijding is men volgens geïnterviewden bij de AIVD afhankelijk van de goede mix tussen menselijke bronnen en andere methoden zoals afluisteren en observeren.

Volgens de AIVD is het in de praktijk moeilijk om op een vroeg moment informatie over te dragen aan OM en politie. Dit heeft vooral te maken met het feit dat de AIVD haar informatiepositie gedeeltelijk kwijtraakt op het moment van informatieoverdracht. Op het moment dat de AIVD informatie verstrekt aan het OM, moet ze een terughoudende positie innemen en kan het nodig zijn om menselijke bronnen (gedeeltelijk) terug te trekken omdat deze anders in beeld komen in het opsporingsonderzoek. Mocht het opsporingsonderzoek niet tot een succesvolle vervolging leiden, dan ziet de AIVD zich vaak opnieuw voor hetzelfde probleem gesteld, echter met een minder goede informatiepositie en een onderwerp van onderzoek dat mogelijk is gealverteerd. De AIVD zegt er daarom weinig belang bij te hebben om op een vroeg moment – zonder dat sprake is van een reële verdenking van strafbare feiten, of van een reële dreiging – informatie te verstrekken aan het OM.

Volgens een geïnterviewde medewerker van de AIVD is de aard van de AIVD-ambtsberichten mede daardoor in het afgelopen jaar niet veranderd als gevolg van de nieuwe wet.

‘De ambtsberichten zijn eender. Ze komen niet eerder en de inhoud is eender.’
(AIVD)

Informatie-overdracht van AIVD naar OM en politie op een eerder tijdstip – zoals in de nieuwe wet als een mogelijkheid was voorzien – blijkt in de praktijk dus moeilijk te verwezenlijken.

4.3.2 Ruimte tussen aanwijzingen en verdenking

Volgens de geïnterviewden is er tot nu toe weinig ervaring opgedaan met het Rechercheren op grond van aanwijzingen, omdat het verschil tussen ‘aanwijzingen’ en ‘een lichte verdenking’ in de praktijk klein is als het gaat om terroristische misdrijven. Geïnterviewde specialisten geven aan dat er in de praktijk slechts weinig zaken zijn waarin men bijzondere opsporingsbevoegdheden zou willen inzetten terwijl er geen sprake is van een redelijk vermoeden dat de personen tegen wie deze bevoegdheden worden ingezet zich schuldig maken aan strafbare feiten.

‘Wat de wetswijziging eigenlijk heeft beoogd is om de leemte te vullen tussen het nog niet en wel hebben van een verdenking. Wat wij eigenlijk vaststellen, en daarom ben je eigenlijk ook vrij vlug klaar met het debat, is dat die leemte in terreurzaken bijvoorbeeld, buitengewoon klein is, omdat er heel vlug een verdenking wordt aangenomen. En dat je aan de hand van die verdenking heel snel kunt opschalen naar een andersoortig onderzoek.’ (OM)

Hiervoor worden twee redenen gegeven. In de eerste plaats is het volgens geïnterviewden zo dat politie en OM zich extra inspanssen om de ondergrens van het begrip ‘verdenking’ efficiënt te verkennen als men informatie heeft die mogelijk wijst op (voorbereidingen van) een terroristische misdrijf, en aanhouding en bewaring noodzakelijk worden geacht om deze dreiging weg te kunnen nemen. In paragraaf 4.2.2 gaven we al aan dat het begrip ‘verdenking’ wordt ervaren als een elastisch begrip dat in het geval van een ernstige dreiging enigszins kan worden ‘opgerekt’.

‘Je spant je meer in om in een zaak als deze te kijken of je hem als verdachte kunt bestempelen. Je schraapt er wat meer bij en je bent kritischer; je verkent de ondergrens van het 27-begrip wat efficiënter. Doordat je dus tussen je niets en de ondergrens van 27 aan het verkennen bent, wordt je ruimte waarin je op aanwijzingen zou moeten acteren, kleiner.’ (OM)

Een tweede reden die geïnterviewden hiervoor geven, is dat het vaak pas zinvol is om bijzondere opsporingsmiddelen in te zetten als men een redelijk vermoeden heeft dat de personen tegen wie deze middelen worden ingezet zich schuldig maken aan (de voorbereidingen van) strafbare feiten. Als er namelijk geen verdenking is, zijn de gronden om dergelijke middelen in te zetten zo licht, dat de kans dat de inzet van deze kostbare en ingrijpende middelen in strafrechtelijke zin iets op zullen opleveren te klein wordt geacht. De geïnterviewden zeggen liever te wachten met de inzet van dergelijke ingrijpende middelen, totdat er voldoende informatie is om een verdenking aan te nemen.

Er wordt daarom met name gerechercheerd op aanwijzingen als het gaat om de inzet van een ‘mini-onderzoekje’ om eventuele aanwijzingen te kunnen duiden en in een context te kunnen plaatsen (zie hierover paragraaf 4.2.1), en als het gaat om een dreigende situatie en de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden noodzakelijk wordt geacht om die dreiging weg te kunnen nemen, bijvoorbeeld door personen te observeren opdat zonedig tijdig kan worden ingegrepen.

‘Je hebt een middel erbij, een mogelijkheid erbij en daar denk je over na. Maar op het moment dat je het meerdere kunt, waarom zou je het mindere doen? Deze wetgeving is voor een heel beperkt groepje, dat is echt heel klein.’ (OM)

Zoals paragraaf 4.2 al liet zien, blijkt men in de opsporingspraktijk een onderscheid te maken tussen situaties waarin sprake is van een acute ernstige dreiging, en minder bedreigende situaties. Hoewel er geen juridische grondslag voor dit onderscheid bestaat, heeft men in het geval van een acute dreiging meer behoefte aan de inzet van middelen waarmee die dreiging kan worden weggenomen. In die situaties verkent men ‘de onderkant van het verdenkingsbegrip’ of rechercheert men op grond van aanwijzingen om verkregen informatie te kunnen waarderen, of om personen heimelijk in het oog te kunnen houden. Enkele geïnterviewden geven aan het prettig te vinden dat in die situaties nu intensief kan worden gerechercheerd op grond van aanwijzingen, zodat het begrip ‘verdenking’ minder opgerekt hoeft te worden.

In minder bedreigende situaties wordt de inzet van bijzondere opsporingsmiddelen zinvol geacht als men denkt met deze middelen strafrechtelijk bewijs te kunnen vergaren. De klassieke eis van een verdenking blijkt daarbij nog steeds als maatstaf te gelden. In enkele zaken wordt op basis van aanwijzingen gerechercheerd met als doel die aanwijzingen beter te kunnen duiden. Het gaat in die gevallen vrijwel altijd om het opvragen van informatie, zoals historische telecommunicatiegegevens, en niet om de inzet van meer ingrijpende middelen, zoals afluisteren, observatie of infiltratie.

4.3.3 Opsporen en in het oog houden tegelijk

Personen die mogelijk terroristische misdrijven plegen of voorbereiden, vormen een bedreiging voor de veiligheid van het land. Zonder strafrechtelijk bewijs kunnen politie en justitie deze dreiging niet wegnemen. De ervaring van de recherche leert dat voor opsporingstrajecten op het gebied van terrorisme een lange adem is vereist. Dit betekent dat de politie langdurig moet Rechercheren op personen die een reële dreiging vormen. Een bijkomend probleem is dat deze personen vanwege die dreiging ook in het oog moeten worden gehouden om tijdig in te kunnen grijpen bij dreigend gevaar. Op het moment dat de politie een opsporingsonderzoek verricht, kan deze controlerende taak doorgaans minder goed door de AIVD worden verricht. Dit kan betekenen dat de politie in dat geval ook de taak heeft om de personen waarop het onderzoek zich richt te observeren en goed in de gaten te houden. Een dergelijk intensieve wijze van observeren vergt bijzonder veel opsporingscapaciteit. Gezien de beschikbare mankracht vraagt dit dus telkens om een afweging. Het maken van zo'n afweging is overigens niet specifiek voor de opsporing van terroristische misdrijven; ook bij georganiseerde misdaad of bij een dreigende liquidatie speelt dit probleem. In het geval van een terroristische dreiging zit er echter nog meer 'spanning' op deze afweging omdat men boven alles een terroristische aanslag wil voorkomen door personen goed 'onder controle' te houden.

'Verder vindt men dat dit soort personen 24 uur per dag onder controle gehouden moet worden. Op een gegeven moment speelde ook de discussie dat wij tactisch gezien zeiden van "Ja, volgens ons is dat helemaal niet nodig, want wat wij tactisch zien is dat er helemaal niet zo'n enorme dreiging vanuit gaat op dit moment, dus je kunt met minder OT volstaan". Maar dat wilde de politiek dus eigenlijk niet.' (OM)

In de onderzoeksperiode heeft men in één zaak bijna twee maanden gerechercheerd op personen waar een dreiging van uitging. Eén van de onderzoekssubjecten werd verondersteld een zodanig risico te vormen, dat het noodzakelijk werd geacht om hem permanent met behulp van een observatieteam in het oog te houden. Een zo intensieve wijze van observeren vergt echter bijzonder veel opsporingscapaciteit. In deze zaak speelde op een bepaald moment het dilemma dat de observatiecapaciteit vooral werd ingezet om personen onder 'controle' te kunnen houden, terwijl de kans gering werd geacht dat met de inzet van deze opsporingsmiddelen nog aanvullend bewijs zou worden vergaard. Daarom werd besloten om de bedreiging te beheersen door tot aanhouding over te gaan. Volgens geïnterviewden was het voor het strafrechtelijke onderzoek echter wenselijk geweest als men eerst de informatie uit een ander opsporingstraject had kunnen afwachten alvorens tot aanhouding over te gaan.

'Verder speelt natuurlijk ook mee dat het gigantisch veel capaciteit kost en die capaciteit bij de UCTA en de NR is toch beperkt. Dit was echt een gigantische inzet en dat konden zij ook niet langer volhouden.' (OM)

Het alternatief voor de politie en OM voor deze arbeidsintensieve manier van 'van buitenaf' onder controle te houden, is om van binnenuit met infiltranten te werken. Deze werkwijze vereist echter een lang voortraject. Als er sprake is van

personen waar een reële dreiging vanuit gaat, hebben politie en OM meestal niet de tijd of de gelegenheid om een infiltratietraject te starten. Ook om deze redenen is het in de praktijk moeilijk om het fenomeen van ‘omgekeerd rechercheren’ bij de opsporing van terroristische misdrijven tegen te gaan.

4.3.4 *Het eerste jaar – een leerproces*

Als het gaat om expertise, opsporingscapaciteit en zaken waar men bij het gebruik van de wet tegenaan loopt, kunnen we constateren dat dit eerste jaar dat de wet in werking is gezien moet worden als een oriëntatiefase. Een periode waarin bezien moet worden wat de mogelijkheden en onmogelijkheden zijn van de toepassing van de wet in specifieke situaties. Zo geeft de relatief beperkte ervaring bij politie en OM met het ‘onder observatie houden’ van vermeende terroristen aanleiding tot ruimte voor verschillende afwegingen als het gaat om de inzet van mensen en middelen. Eerste ervaringen op dit gebied leiden tot meer inzicht in de consequenties van verschillende keuzes en daarmee tot meer kennisgestuurde besluitvormingsprocessen.

Ook als het gaat om de inzet van specifieke opsporingsmiddelen is sprake van een leerproces. Enkele geïnterviewden melden gedurende dit eerste jaar tegen het probleem aangelopen te zijn dat over bepaalde standaardroutines opnieuw moet worden nagedacht. Sommige combinaties van bevoegdheden blijken niet ingezet te kunnen worden als op aanwijzingen wordt gerechercheerd.

‘(...) Een ander punt is dat het niet mogelijk is om goederen in beslag te nemen zolang je in Titel V⁸⁶ werkt, want de inbeslagnamebevoegdheden van art. 94 en volgende Sv. zijn alleen maar van toepassing als er sprake is van een verdachte. Dus dan moet er aan het verdachtencriterium zijn voldaan (...) En je kunt ook geen zoekingen doen. Dus dat is in zekere zin toch een beperking, want je kunt als je die bevoegdheid wel hebt ook heel gemakkelijk bepaalde dingen uitsluiten. Dit is voor ons ook een zoektocht, want je loopt tegen dingen aan en over sommige dingen heb je niet nagedacht.’ (OM)

Officieren en politiefunctionarissen geven aan dat ze door de wet opnieuw aan het denken gezet zijn over opsporingsstrategieën die effectief kunnen worden ingezet bij het rechercheren op aanwijzingen. Geïnterviewden die ervaring hebben met het toepassen van de wet, achten het van belang om knelpunten te constateren en na te denken over de wijze waarop hiervan kan worden geleerd. In de toekomst zullen deze ervaringen helpen bij het maken van keuzes over het gebruik van de nieuwe wet.

⁸⁶ In dit citaat wordt overal waar Titel V wordt gezegd Titel Vb bedoeld.

5 Conclusies

Sinds de aanslagen van september 2001 in de Verenigde Staten is er in Nederland een verhoogde aandacht voor terrorismebestrijding ontstaan. Deze verhoogde aandacht heeft geleid tot een reeks nieuwe wetten en maatregelen die gericht zijn op het bestrijden van terroristische misdrijven. Hierdoor is het taakveld van politie en Openbaar Ministerie uitgebreid. Dit onderzoek gaat in op de wijze waarop politie en justitie de Wet opsporing terroristische misdrijven⁸⁷ in de praktijk gebruiken en op de ervaringen die hierbij zijn opgedaan in het eerste jaar dat de wet van kracht is.

Het doel van deze wet is politie en OM in staat te stellen om in een zo vroeg mogelijk stadium strafvorderlijk op te treden, om zodoende terroristische aanslagen te voorkómen. Hiertoe zijn een aantal wettelijke verruiming doorgevoerd, te weten:

- een verruiming van de mogelijkheden om in een verkennend onderzoek informatie te verzamelen;
- een verruiming van de mogelijkheden om personen te fouilleren buiten concrete verdenking van een strafbaar feit;
- een verruiming van de toepassingsmogelijkheden van bijzondere opsporingsbevoegdheden;
- introductie van de mogelijkheid van bewaring buiten ernstige bezwaren bij verdenking van een terroristisch misdrijf;
- uitstel van volledige inzage in processtukken in geval van een terroristisch misdrijf.

Voordat we de onderzoeksbevindingen nader beschouwen, plaatsen we enkele kanttekeningen. Allereerst is het van belang om op te merken dat de tijd tussen de inwerkingtreding van de wet en het moment van onderzoek kort is. Hierdoor is de praktijkervaring met het gebruik van de wet nog niet zo groot. Daarnaast wordt de onderzoeksperiode door geïnterviewden omschreven als een relatief rustige periode waarin zich weinig concrete terroristische dreigingen hebben voorgedaan. Ook geldt het eerste jaar dat een wet van kracht is als een oriëntatiefase, waarin mensen een nieuwe wet leren kennen en nadenken over de mogelijkheden en onmogelijkheden van de wet. De manier waarop mensen denken en handelen verandert nu eenmaal niet van de ene dag op de andere. Vandaar dat het niet te verwachten is om grote veranderingen als gevolg van een nieuwe wet te constateren zo kort na inwerkingtreding van die wet. De bevindingen moeten in het licht van dit voorbehoud worden gezien.

Voorts vormt de Wet opsporing terroristische misdrijven een onderdeel van een scala aan wetten en maatregelen gericht op de bestrijding van terrorisme. Dit betekent dat er zich in de onderzoeksperiode veranderingen hebben voorgedaan die niet per se toe te schrijven zijn aan de nieuwe wet. Zo vindt er – ondermeer doordat uitbreiding van de materiële wetgeving het taakveld van politie en OM heeft vergroot – meer afstemming en uitwisseling van informatie plaats tussen politie, OM en AIVD. Dergelijke veranderingen zijn relevant in het kader van de opsporing van terroristische misdrijven, maar niet noodzakelijk toe te schrijven

⁸⁷ Voluit: Wet ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven.

aan de nieuwe wet. In dit conclusiehoofdstuk bespreken we uitsluitend bevindingen die aan de Wet opsporing terroristische misdrijven kunnen worden gerelateerd.

Een eerste bevinding uit het onderzoek is dat de implementatie van de wet goed is 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.

Als het gaat om randvoorwaarden, is de constatering dat centrale overzichten van terrorismegerelateerde zaken en van de bevoegdheden die in deze zaken zijn ingezet op dit moment ontbreken. Politie en Openbaar Ministerie zien dit als een ontwikkelpunt. Zowel bij de Nationale Recherche als bij het Landelijk Parket streeft men ernaar het in- en overzicht over terrorismegerelateerde opsporingsonderzoeken duidelijker op één plek samen te brengen. Men acht dit van belang om opsporingsteams⁸⁸ optimaal te kunnen adviseren over de aanpak van een onderzoek.

We mogen constateren dat deze monitor – ondanks het ontbreken van een centraal overzicht – een omvattend beeld heeft opgeleverd van de wijze waarop de nieuwe wettelijke mogelijkheden zijn toegepast in het eerste jaar dat de wet van kracht is. Uiteraard zou een centraal overzicht van terrorismegerelateerde opsporingsonderzoeken dit monitoringsproces vereenvoudigen.

De monitor laat zien dat er in dit eerste jaar beperkt ervaring is opgedaan met de nieuwe wettelijke opsporingsbevoegdheden. Er zijn een aantal opsporingsonderzoeken geweest waarin bijzondere opsporingsbevoegdheden zijn ingezet op grond van aanwijzingen, en is er enkele keren bewaring bevolen zonder ernstige bezwaren. In het algemeen geven geïnterviewden aan dat ze in de meeste terrorismegerelateerde onderzoeken die in dit eerste jaar speelden met de bestaande opsporingsbevoegdheden hebben toegekund. In dit eerste jaar hebben er geen verkennende onderzoeken plaatsgevonden op dit gebied, er is geen gebruik gemaakt van de nieuwe opsporingsbevoegdheden in permanente veiligheidsrisicogebieden, er zijn geen nieuwe veiligheidsrisicogebieden vastgesteld waarin gebruik is gemaakt van deze bevoegdheden en er is geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot uitstel van inzage in processtukken.

De meeste geïnterviewden vinden het goed dat de nieuwe bevoegdheden er zijn en dat ze onder omstandigheden kunnen worden ingezet. Men is het erover eens dat met deze bevoegdheden terughoudend moet worden omgegaan; tegelijkertijd wordt het belang van deze bevoegdheden in het kader van terrorismebestrijding onderkend – al is het maar om in voorkomende gevallen uit te sluiten dat het om een terroristisch misdrijf gaat. Vooral het inzetten van bijzondere opsporingsbevoegdheden op basis van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf wordt – overigens in een zeer beperkt aantal situaties – gezien als bruikbaar. Met name de officieren van justitie geven aan het prettig te vinden dat er een wettelijke basis is voor een dergelijke vroege fase van een onderzoek.

⁸⁸ Onderzoeksteams bestaande uit medewerkers van politie en Openbaar Ministerie.

In de praktijk lijkt een doel van de wet – vroegtijdige opsporing mogelijk maken door de inzet van de verruimde wettelijke mogelijkheden – niet eenvoudig te realiseren. De redenen hiervoor zijn divers. We noemen er hier twee.

In de eerste plaats blijken terrorismegerelateerde onderzoeken vaak te starten op grond van een ambtsbericht van de AIVD. In het perspectief van de wetgever zouden de verruimde opsporingsbevoegdheden het mogelijk maken dat de AIVD op een eerder moment startinformatie aan het OM zou kunnen doorgeven. In de praktijk blijkt dit echter op moeilijkheden te stuiten, met name doordat de AIVD haar informatiepositie riskeert op het moment dat informatie verstrekt wordt aan het Openbaar Ministerie. Op het moment dat de politie een opsporingsonderzoek begint, kan dit betekenen dat de AIVD menselijke bronnen (gedeeltelijk) moet terugtrekken. Dit brengt risico's met zich mee als het opsporingstraject niet succesvol is. Dan moet de AIVD zich namelijk opnieuw op deze personen richten, terwijl ze te maken heeft met een minder goede informatiepositie en met een netwerk dat mogelijk gewaarschuwd is en daarop zou kunnen reageren. De AIVD heeft er daarom weinig belang bij om informatie over te dragen aan het OM zonder dat er sprake is van een reële dreiging of van een concrete verdenking van strafbare feiten.

In de tweede plaats lijkt er in het soort zaken in het bereik van de wet niet veel ruimte te zijn tussen aanwijzingen en een verdenking. Enerzijds doordat politie en OM zich extra inspannen om de ondergrens van het begrip 'verdenking' efficiënt te verkennen als men informatie heeft die mogelijk wijst op een terroristische misdrijf, en de inzet van opsporingshandelingen noodzakelijk wordt geacht om een dergelijk misdrijf te voorkómen. Hierbij moet gezegd worden dat dit vooral speelt wanneer men, om een dreigend gevaar af te wenden, besluit tot aanhouding over te gaan. Anderzijds omdat het Openbaar Ministerie het vaak pas zinvol acht om bijzondere opsporingsbevoegdheden in te zetten als men een redelijk vermoeden heeft dat de personen tegen wie deze bevoegdheden worden ingezet zich daadwerkelijk schuldig maken aan (de voorbereiding van) strafbare feiten. Als er geen verdenking is, vindt men de gronden om dergelijke middelen in te zetten vaak te licht, omdat er een grote kans is dat de inzet van deze kostbare en ingrijpende middelen in strafrechtelijke zin niets zullen opleveren.

In dit eerste jaar blijken de nieuwe opsporingsbevoegdheden 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 om 'mini-onderzoekjes' die worden ingezet om informatie in een vroeg stadium te kunnen beoordelen en om snel risico's uit te sluiten. In het tweede geval gaat het om het wegnemen van een (vermeende) acute en ernstige dreiging. Bijzondere opsporingsbevoegdheden worden in dat geval ingezet om bewijs te vergaren in een opsporingstraject, maar dienen tevens om de personen die een bedreiging vormen nauwlettend in het oog te kunnen houden. Immers, voorop staat dat voorkomen wordt dat de terroristische dreiging werkelijkheid wordt. Om die reden lijkt men ook in een deel van de gevallen geneigd over te gaan tot aanhouding. Om tot aanhouding over te gaan is weliswaar een redelijk vermoeden van schuld vereist, maar de nieuwe wet biedt volgens de geïnterviewden meer mogelijkheden nu dergelijke verdachten zonder ernstige bezwaren in bewaring kunnen worden gehouden. Dit geeft

het opsporingsteam enige ruimte om aanvullend bewijs tegen deze personen te verzamelen om tot ernstige bezwaren te kunnen komen.

Als we kijken naar de intentie van de wetgever, dan kunnen we constateren dat de Wet opsporing terroristische misdrijven is bedoeld om in uitzonderingssituaties verruiming te bieden van de opsporingsmogelijkheden. Dergelijke situaties hebben zich in het eerste jaar dat de wet van kracht was niet vaak voorgedaan. De ervaringen die men in dit eerste jaar heeft opgedaan, kunnen zorgen voor een verdere bewustwording van de mogelijkheden als het gaat om toepassing van de wet. Dergelijke ervaringskennis kan in de toekomst helpen bij het maken van keuzen over het gebruik van de wet.

In de komende jaren zal de toepassing van de nieuwe wet verder worden gevolgd en zal het onderzoek hiernaar worden verdiept. In een volgende rapportage zullen daarom – naast ervaringen van politie en OM – ook de ervaringen van de zittende magistratuur en de advocatuur worden belicht. Bovendien zal er in een volgende ronde van deze monitor meer aandacht zijn voor specifieke verdiepingsvragen. Hiertoe zullen ook concrete opsporingsdossiers worden geanalyseerd.

Summary

The Act on the Extension of the Scope for Investigation and Prosecution of Terrorist Crimes

An empirical research

Since the attacks of September 2001 in the United States, the Netherlands has introduced a series of new laws and measures, designed to prevent terrorist offences from taking place. These new laws have also brought about an expansion in the remit of the Police and the Public Prosecution Service. This expansion has partly resulted in the introduction of new offences, such as recruitment for the armed struggle and conspiracy to commit a terrorist offence, whilst other legislation has been enacted in relation to the detection and prosecution of terrorist offences. An example of this is the The Act on the Extension of the Scope for Investigation and Prosecution of Terrorist Crimes, which entered into force on 1 February 2007. The purpose of this Act is to enable the Police and the Public Prosecution Service to initiate criminal proceedings as early as possible in order to prevent terrorist attacks from taking place.

This report forms part of a monitor, which charts the application of the Act and experiences in applying it in practice. Monitoring of this Act is being undertaken on behalf of the National Coordinator for Counterterrorism (NCTb) and the results of this will be reproduced in the form of an annual report. This initial report covers a period of one year, commencing in February 2007 and ending in February 2008. The report focuses primarily upon the way in which the Police and the Public Prosecution Service make use of the new Act in practice, as well as upon the experiences that have been gained in that regard during the first year in which the new Act has been in force. In addition, the report contains a description of the contents of the Act and of the manner in which the Act was introduced.

As stated above, the The Act on the Extension of the Scope for Investigation and Prosecution of Terrorist Crimes is part of a range of laws and measures that influence the tasks undertaken by the Police and the Public Prosecution Service in the field of counterterrorism. What this means, however, is that it will not always be possible to say whether developments that took place during the period under review were (exclusively) attributable to the new provisions. What is more, the practical experience that has been gained in the use of the Act during the first year of its operation is, as yet, not very extensive. The first year after a new law comes into effect should be regarded as a familiarisation stage in which those involved familiarise themselves with the new law and consider the opportunities it provides, as well as its limitations. The persons interviewed also stated that during the period under review, few specific terrorist threats actually occurred. The results of this monitor should therefore be viewed with the above factors in mind.

The legislation

The purpose of the Act is to enable investigations into terrorist offences to take place at an early (or earlier) stage. In order to facilitate this, the criterion, contained within the Act, for the application of special investigative powers, that is, the requirement of a suspicion that a terrorist act is being prepared, has been made less severe: investigative powers can be applied in case of 'indications' of a terrorist offence. The idea in this regard is that the Police and the Public Prosecution Service will be able to conduct investigations at an earlier stage, either on the basis of information they themselves have obtained, or by making use of information provided by the General Intelligence and Security Service (AIVD) at an earlier point in time.

In order to increase the effectiveness of the so-called 'exploratory investigation', two stipulations have been incorporated into the Act which, in short, enable the authorities to requisition computerised data files and identifying details such as names, addresses and administrative features.

In areas – whether or not permanently – designated for that purpose, the powers of the authorities to search individuals without specific suspicion of a criminal offence having been committed have been extended. Individuals and vehicles can now be examined, if there are indications that a terrorist offence may be at stake.

Given the fact that investigations into terrorist acts are frequently of a complex nature, the new Act has made it possible that an individual suspected of being involved in a terrorist act may be remanded in custody, even in cases where on top of the requirement of a formal suspicion, the additional requirement of a grave presumption of guilt has not yet been met.

It was also to address the fact that investigations into terrorist offences often take a considerable time that an amendment to legislation has been introduced that further postpones the time at which an individual suspected of a terrorist offence is informed of the complete evidence that exists against him; this information can be withheld in part, until the beginning of the trial.

Introduction of the legislation

The implementation of the Act proceeded smoothly and the new powers it provides were amply outlined in the form of information meetings and training courses. A greater degree of local coordination was demanded concerning the use of search powers in permanent security areas.

Initial experiences in using the legislation

Experience in the use of the new investigative powers provided by the Act so far is limited. Officials have gained experience in the use of the special investigative powers based upon indications that a terrorist act is being prepared. And on a few occasions, a suspect was remanded in custody in the absence of grave presumptions. During the first year, no use was made of either the so-called 'exploratory investigation', the investigative powers in security risk areas, or the facility to postpone the date upon which evidence against the suspect is disclosed. The overriding view of the new legislation is a positive one and most of those interviewed thought it was a good thing that the new powers are available and that they can be used in certain circumstances. Those interviewed were in agreement that the new powers should be used sparingly, whilst also acknowledging the importance of these powers within the context of counterterrorism, if only

used to exclude the fact that a terrorist offence is actually taking place. The ability to deploy special investigative powers on the basis of indications that a terrorist crime is being committed is regarded as useful, albeit in a very limited number of situations. Public Prosecutors in particular indicated that they welcomed the fact that commencing an investigation at such an early stage has now been put on a statutory footing. It is thought that the early application of special investigative powers can help to prevent situations in which the investigation takes place only after the suspects have been arrested. This relates to the situation in which an official notification from the General Intelligence and Security Service (AIVD) regarding impending danger forces the authorities to proceed quickly and arrest the suspects, without having had the opportunity to carry out (the necessary) investigations in advance. In such cases, the investigations are carried out afterwards, which would reduce the likelihood of a successful prosecution.

It appears in practice that the new legislation has not (yet) given rise to a situation in which the General Intelligence and Security Service (AIVD) has provided official notification at an earlier stage or that the content of such notifications has changed in any way. The AIVD, for its part, has pointed out the dilemma that by transferring information to the Public Prosecution Service and the Police, individuals who acted as sources of the information supplied may well come into the frame during an investigation, and that this could in turn require (certain) individuals that had provided information to be withdrawn, thereby undermining the intelligence position. The past few years have, however, seen a change with regard to the point at which the AIVD provides information that has enabled the Public Prosecution Service to gather evidence of its own. At the same time, the coordination and exchange of information between the Police, the Public Prosecution Service and the General Intelligence and Security Service (AIVD) have taken place more extensively during the past few years. These changes cannot, however, be attributed specifically to this new legislation. Another consequence of the new Act, and one that was both predicted and intended, was that the Public Prosecution Service and the Police now enjoy greater powers to initiate independent investigations into terrorist offences themselves. This has, however, not yet given rise to an increase in the number of investigations of this type.

Of the number of cases in which investigations actually took place during the period under review, the new legislation was only invoked in a total of eight cases, which involved the use of the special investigative powers on the basis of indications and remand in custody of suspects of terrorist offences without a grave presumption of guilt. With the exception of one individual case, the special investigative powers were used only for a short period of time. The new investigative powers have primarily been used in order to evaluate information received from private individuals or security personnel and to eliminate any acute or serious threat. In the case of the former, these amounted to 'mini-investigations' that were carried out in order to assess information at an early stage and exclude any risk of an imminent terrorist threat as rapidly as possible.

The experiences that have been gained during the first year of the new legislation will contribute to an increased awareness of the opportunities it provides,

as well as of its limitations. In the future, this knowledge will assist the relevant authorities to make decisions as to how the Act should be used.

Literatuur

- Borgers, M.J. (2007). *De vlucht naar voren*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Beijer, A., Bokhorst, R.J., Boone, M., Brants C.H., & Lindeman, J.M.W. (2004). *De Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden: Eindevaluatie*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Bokhorst, R.J., Kogel, C.H., & Meij, C.F.M. van der (2002). *Evaluatie van de Wet BOB - fase 1: De eerste praktijkervaringen met de Wet Bijzondere opsporingsbevoegdheden*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Franken, A.A. (2008). Strafrechtswetenschappen en terrorismebestrijding. *Delikt en delinkwent*, 38(1), 1-14.
- Nieuwenhuis, M. (2007). *Handboek voor de opsporingspraktijk*. Den Haag: SDU Uitgevers.
- Roos, Th. de (2006). De nieuwe wetsvoorstellen helpen niet: opsporingsbevoegdheden verruimd in strijd tegen terrorisme. *Advocatenblad*, 86(4), 176-180.
- Schrijver, N.J., & Fijnaut, C. (2005). Van twee kanten: terrorismebestrijding. *Rechtsgeleerd magazijn Themis*, 166(4), 209-215.
- Van Kempen, P.H.P.H.M.C. (2005). Terrorismebestrijding door marginalisering strafvorderlijke waarborgen. *Nederlands juristenblad*, 80(8), 397-400.

Wet- en Regelgeving

- Kamerstukken I (2006-2007), 30 164, G.
- Kamerstukken II (1976-1977), 14 413, nr. 3.
- Kamerstukken II (1996-1997), 25 403, nr. 3.
- Kamerstukken II (1997-1998), 25 402, nr. 7.
- Kamerstukken II (2003-2004), 27 925, nr. 123.
- Kamerstukken II (2003-2004), 29 754, nr. 1.
- Kamerstukken II (2004-2005), 30 164, nr. 2.
- Kamerstukken II (2004-2005), 30 164, nr. 3.
- Kamerstukken II (2004-2005), 30 164, nr. 7.
- Kamerstukken II (2005-2006), 30 164, nr. 12.
- Kamerstukken II (2004-2005), 30 164, nr. 17.
- Handelingen I (2006-2007), 5, 7 november 2006.
- Staatsblad (2005), 390.
- Staatsblad (2006), 460.
- Staatsblad (2006), 580.
- Staatsblad (2006), 730.
- Staatsblad (2007), 257.
- Staatsblad (2007), 730.
- VN Veiligheidsraad (2001), Resolutie 1373.

Europese Raad, Kaderbesluit van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding, 2002/475/JBZ.

Jurisprudentie:

HR 25 september 2001, *LJN ZD 1858, NJ 2002, 97*.

HR 5 september 2006, *LJN AV4149*.

HR 13 november 2007, *LJN BA2553*.

HR 11 maart 2008, *Nieuwsbrief Strafrecht, 2008, afl. 5, nr. 143*.

HR 11 maart 2008, *Nieuwsbrief Strafrecht, 2008, afl. 5, nr. 144*.

Bijlage 1 Begeleidingscommissie

Voorzitter

Prof. mr. E. Niemeijer
Hoogleraar empirische rechtssociologie, Vrije
Universiteit Amsterdam;
Directie algemene justitiële strategie,
ministerie van Justitie

Leden

Prof. mr. H. de Doelder
Hoogleraar strafrecht, Erasmus Universiteit
Rotterdam

Mr. I.R. Chitaroe
Directie beleid en strategie, Nationaal
Coördinator Terrorismebestrijding

Mr. A. den Hertog
Senior adviseur portefeuille terrorisme,
Korps Landelijke Politiediensten

Mr. F.J.E. Krips
Directie wetgeving, sector straf- en sanctie-
recht, ministerie van Justitie (in vervanging
van mr. P.A.M. Verrest)

Mr. P.A.M. Verrest
Directie wetgeving, sector straf- en sanctie-
recht, ministerie van Justitie

Mr. J. van Zijl
Officier van justitie, Landelijk Parket,
Openbaar Ministerie