

Samenvatting

Op 1 februari 2007 is de 'Wet ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven' in werking getreden.¹ Deze wet is erop gericht om opsporingsonderzoeken naar terroristische misdrijven in een vroege(re) fase mogelijk te maken en langer te laten voortduren. Hiertoe zijn de volgende bevoegdheden ingevoerd:

- Er is een lichter criterium geïntroduceerd voor de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden, namelijk het bestaan van aanwijzingen dat een terroristisch misdrijf zal worden gepleegd.
- Om de effectiviteit van het verkennend onderzoek te vergroten zijn er twee bepalingen opgenomen die 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 om personen en voertuigen te onderzoeken verruimd.
- Het is mogelijk gemaakt om bij verdenking van een terroristisch misdrijf bewaring te bevelen, zonder dat er sprake hoeft te zijn van ernstige bezwaren.
- Het moment waarop de verdachte van een terroristisch misdrijf inzage krijgt in alle processtukken kan langer worden uitgesteld, doordat de voorlopige hechtenis tot maximaal twee jaar extra kan voortduren.

Om zicht te houden op de wijze waarop deze nieuwe wet wordt toegepast, wordt de uitwerking van de wetgeving in de praktijk gemonitord. De resultaten van dit monitoringsproces worden weergegeven in een jaarlijkse rapportage. Deze tweede rapportage bestrijkt de periode van een jaar, lopend van februari 2008 tot februari 2009. Evenals in het eerste monitorrapport (De Poot et al., 2008) staan het gebruik van de verruimde bevoegdheden en de ontwikkelingen daarin in dit tweede rapport centraal. Daarnaast besteden we in dit rapport aandacht aan de rol van de criminele inlichtingen eenheid (CIE) van de politie, aan de kenmerken van opsporingsonderzoeken naar terrorismegerelateerde misdrijven en aan de wijze waarop de politie handelt als ze in het geval van signalen van een mogelijk terroristisch misdrijf niet overgaat tot het verrichten van een opsporingsonderzoek.

De criminele inlichtingen eenheid

In hoofdstuk 2 wordt de vraag gesteld of er – nu politie en Openbaar Ministerie eerder een opsporingsonderzoek naar terroristische misdrijven kunnen beginnen – ook eerder startinformatie vanuit de criminele inlichtingen eenheid (CIE) aan tactische teams wordt overgedragen. Raakt de politie kortom eerder op de hoogte van aanwijzingen op grond waarvan dan een opsporingsonderzoek kan worden verricht?

Tussen februari 2007 en februari 2009 zijn er enkele onderzoeken geweest waarin informatie van de CIE aan de basis lag van een onderzoek dat op grond van aanwijzingen was begonnen. Dit zou kunnen betekenen dat de nieuwe wettelijke mogelijkheden van invloed zijn op de wijze waarop de CIE informatie verzamelt en uitgeeft.

¹ In dit rapport wordt deze wet ook aangeduid als 'Wet opsporing terroristische misdrijven'.

Volgens geïnterviewde CIE-hoofden is er in de afgelopen jaren een toegenomen aandacht voor terrorisme ontstaan bij de CIE. Die tendens bestond echter al voor de invoering van de nieuwe wet en komt vooral voort uit de aanslagen zoals die in New York en Madrid zijn gepleegd. Ook is er al voor de invoering van de wet een beleid ontstaan om informatie die mogelijk betrekking heeft op terroristische misdrijven in een vroeg stadium te delen met de Regionale Inlichtingendienst (RID), ook als het nog maar om prille en niet substantiële informatie gaat. De mogelijkheid om de informatie te delen met de RID brengt mee dat maar betrekkelijk zelden terrorisme-gerelateerde informatie in de vorm van een CIE-pv naar een tactisch team gaat. Volgens geïnterviewden gebeurt dit hoogstens enkele keren per jaar. De Wet opsporing terroristische misdrijven heeft met dit alles geen wezenlijke gevolgen gehad voor het werk van de CIE's en de verstrekking van CIE-informatie aan de opsporing is – voorzover deze mogelijk betrekking heeft op terroristische misdrijven – evenmin veranderd.

Het gebruik van de nieuwe wet

In hoofdstuk 3 van dit rapport komt naar voren dat er in het tweede jaar dat de wet van kracht is, beperkt ervaring is opgedaan met het gebruik van de nieuwe wet. Tussen februari 2008 en februari 2009 zijn er in totaal 29 terrorisme-gerelateerde opsporingsonderzoeken gestart, 15 zaken werden onder gezag van het Landelijk Parket uitgevoerd bij de Nationale Recherche, 14 onder gezag van een arrondissementsparket in een politieregio.² In 3 van deze 29 zaken is gebruik gemaakt van bijzondere opsporingsbevoegdheden op grond van aanwijzingen. Tweemaal gebeurde dit bij een onderzoek van de Nationale Recherche en het Landelijk Parket, eenmaal bij een onderzoek dat in een politieregio speelde.

Voort is er in deze onderzoeksperiode één keer bewaring bevolen buiten ernstige bezwaren en is er in één permanent veiligheidsrisicogebied gebruik gemaakt van de nieuwe opsporingsbevoegdheden, namelijk in het buitengebied Schiphol. Er zijn in deze periode geen verkennende onderzoeken geweest op dit gebied, er zijn er geen nieuwe veiligheidsrisicogebieden vastgesteld waarin gebruik is gemaakt van de nieuwe bevoegdheden, en er is geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot langer uitstel van inzage in processtukken.

Opsporingsonderzoeken naar terroristische misdrijven

In hoofdstuk 4 wordt op basis van informatie uit strafdossiers nader ingegaan op de start, de inhoud en het resultaat van uitgebreidere opsporingsonderzoeken naar terroristische misdrijven waarbij ook gebruik is gemaakt van bijzondere opsporingsbevoegdheden. Voor de analyse zijn veertien opsporingsonderzoeken geselecteerd uit de eerste én tweede monitorronde: zeven onderzoeken die op grond van aanwijzingen zijn gestart, en waarin dus gebruik is gemaakt van de nieuwe wet, en zeven onderzoeken waarin een verdenking is aangenomen.

Een analyse van de 14 strafdossiers laat geen opvallende verschillen zien tussen 'aanwijzingen-onderzoeken' en 'verdenking-onderzoeken' als het gaat om de aard en de bron van de startinformatie. AIVD-ambtsberichten en CIE-pv's hebben zowel geleid tot onderzoeken op grond van aanwijzingen als tot onderzoeken waarin een verdenking werd aangenomen. AIVD-ambtsberichten zijn in de bestudeerde dossiers meestal grond geweest voor een verdenking en CIE-informatie is meestal grond

² In deze telling laten we de rechtshulpverzoeken buiten beschouwing, omdat deze onderzoeken geen aanleiding geven om gebruik te maken van de nieuwe wet.

voor 'aanwijzingen', maar de overwegingen die gemaakt worden blijken niet direct samen te hangen met de aard van de bron. De keuze voor het al of niet rechercheren op grond van aanwijzingen lijkt evenmin direct afhankelijk te zijn van de aard van de startinformatie.

Overwegingen en keuzes die worden gemaakt, lijken samen te hangen met de voorkeur en specifieke kennis van de officier van justitie die bij de start van het opsporingsonderzoek is betrokken. Inhoudelijk wijken de opsporingsstrategieën die gehanteerd worden in onderzoeken die op grond van aanwijzingen zijn gestart niet wezenlijk af van de strategieën die gehanteerd worden in onderzoeken waarin een verdenking wordt aangenomen. De opsporingshandelingen die in deze onderzoeken worden ingezet zijn vergelijkbaar.

Kijken we naar het resultaat van de bestudeerde opsporingsonderzoeken, dan kunnen we constateren dat geen van de onderzoeken heeft geleid tot vervolging wegens verdenking van het plegen of beramen van een terroristisch misdrijf. Alle onderzoeken zijn vroeg of laat gestopt wegens gebrek aan strafrechtelijk voldoende bewijs tegen de personen die hierin centraal stonden. In de onderzoeken valt een tweedeling te onderkennen in de redenen waarom een eenmaal gestart onderzoek weer wordt stopgezet. In een deel van de onderzoeken kon tijdens het onderzoek geen bevestiging worden gevonden voor de startinformatie. Daarnaast zien we dat in een aantal onderzoeken weliswaar geen feiten en omstandigheden zijn ontdekt die wijzen op concrete beramingen van terroristische aanslagen, maar dat in die zaken evenmin sprake is van het ontkrachten van alle bestaande aanwijzingen. In die gevallen blijven aanwijzingen bestaan die eerder reden waren om een onderzoek te starten. Deze aanwijzingen blijken na verloop van de onderzoekstijd vanwege het uitblijven van indicaties van een concrete op handen zijnde aanslag, geen reden meer te zijn om het opsporingsonderzoek voort te zetten. Aanwijzingen houden dan niet op te bestaan maar toch wordt het onderzoek stopgezet. Een verklaring hiervoor kan gezocht worden in de tijdspanne en grote capaciteit die nodig is om de personen tegen wie aanwijzingen bestaan langere tijd te blijven volgen. Door de tijdspanne van aan terrorismegerelateerde activiteiten en de daarmee gepaard gaande 'lange adem' die is vereist voor de opsporing van strafbare gedragingen, wordt een opsporingsonderzoek na verloop van tijd noodgedwongen stopgezet, waarna de AIVD het onderzoek naar de personen zo nodig zou kunnen overnemen. Of en op welke wijze de AIVD een onderzoek voortzet, onttrekt zich overigens aan de waarneming van politie en OM. Deze bevinding roept de vraag op of het strafrechtelijke traject de meest geëigende weg is om personen langdurig te blijven onderzoeken, als geen sprake is van een concrete dreiging of van een concretisering van plannen.

Handelingsstrategieën in de regio's

In hoofdstuk 5 wordt beschreven op welke wijze de politie in de regio's handelt bij signalen van een mogelijk terrorismegerelateerd misdrijf. In dat geval kan worden besloten om een opsporingsonderzoek te starten, maar er kan ook besloten worden om geen strafrechtelijk onderzoek te beginnen. Dit gebeurt wanneer de startinformatie door betrokken opsporingsfunctionarissen 'te licht' wordt bevonden om een opsporingsonderzoek te starten, of wanneer deze mogelijkheid niet wordt overwogen, bijvoorbeeld omdat reeds bestaande reguliere bevoegdheden voldoende mogelijkheden bieden om deze signalen nader te onderzoeken.

In dit hoofdstuk komt naar voren dat er in de onderzoeksperiode op regionaal niveau regelmatig reguliere politiebevoegdheden zijn ingezet om terrorismegerelateerde signalen nader te kunnen duiden.

Als de politie op grond van terrorismegerelateerde signalen een opsporingsonderzoek wil starten, wint ze bijna altijd advies in bij de Regionale Inlichtingendienst (RID). En als ze besluit om geen nader opsporingsonderzoek te starten, geeft ze terrorismegerelateerde signalen en meldingen altijd door aan de RID. Met de overgedragen informatie kan de RID (of de AIVD) eventueel verder gaan, zo is de gedachte, en de RID zal het ook laten weten als het wél noodzakelijk is om een strafrechtelijk opsporingsonderzoek te starten. Voor regionale opsporingsdiensten vormt de RID zodoende een achtervang, in het geval er (voorlopig) voor gekozen wordt om terrorismegerelateerde signalen niet verder te onderzoeken.

Tot slot blijkt uit deze tweede monitorronde dat er onder politie- en justitiefunctionarissen die met terrorismebestrijding zijn belast, verschillen van inzicht bestaan over de wijze waarop het begrip 'aanwijzingen' moet worden geïnterpreteerd. De verschillende ideeën over de betekenis van het begrip aanwijzingen lijken samen te hangen met persoonlijke betrokkenheid van functionarissen bij de nieuwe wetgeving, met hun kennis van de wet en met eerdere ervaringen die men heeft opgedaan. Sommige geïnterviewden zijn sterk gemotiveerd om terrorismegerelateerde signalen nader te onderzoeken. Sommigen hebben er ook behoefte aan om de nieuwe wet uit te proberen en 'de grenzen van de wet op te zoeken', zoals één van de geïnterviewden het noemde. Maar dit zijn uitzonderingen. Een algemeen beeld dat uit het onderzoek naar voren komt, is dat de ruimte tussen aanwijzingen en een verdenking klein is, en dat in het geval van signalen van een terroristisch misdrijf ofwel een verdenking wordt aangenomen, ofwel geen opsporingsonderzoek wordt gestart.