



# De erfenis van tien jaar strafrechtelijke terrorismebestrijding in Nederland

Ruim tien jaar na de aanslagen in New York is het tijd om de sindsdien in Nederland tot stand gekomen antiterrorismewetgeving onder de loep te nemen. In deze bijdrage zal zowel vanuit strafrechtelijk als criminologisch perspectief een kritische blik worden geboden.

*'De belangrijkste erfenis van 9/11? Dat het duidelijke onderscheid tussen oorlog en vrede niet meer bestaat. (...) En met het wegval- len van het duidelijke verschil tussen oorlog en vrede zijn allerlei juridische en morele categorieën gaan schuiven. Dat heeft ook zijn uitwerking op nationale wetgeving.'*<sup>2</sup>

## 1 Inleiding

Een veelvuldig gehoorde reactie op de aanslagen in de Verenigde Staten op 11 september 2001 was dat 'de wereld nooit meer hetzelfde zou zijn'. De verschrikkelijke beelden van de brandende Twin Towers en werknemers die in een wanhopige poging hun leven te redden zichzelf van honderden meters hoog naar beneden storten, zijn de hele wereld over gegaan en hebben een diepe indruk achtergelaten. Angst, ontzetting en woede kleuren de eerste reactie op deze catastrofale terroristische aanslagen.<sup>3</sup> Angst voor het 'nieuwe' door religieuze overtuiging gedreven terrorisme, ontzetting over de grootschaligheid van de aanslag en de vele slachtoffers die zijn gevallen en woede op een onzichtbare vijand die zich overal leek te kunnen bevinden. Waar de reactie in Nederland op de aanslagen van 9/11 eveneens wordt gekenmerkt door woede,

angst en ontzetting, worden deze emoties door de regering – afgezien van de Wet terroristische misdrijven – niet direct vertaald in een grote hoeveelheid nieuwe wet- en regelgeving. De bloedige aanslagen in Madrid, de bomaanslagen in de Londense ochtendspits en onrust in het eigen land door de moord op Theo van Gogh en de Hofstadgroep hebben de wetgever echter overuren doen draaien<sup>4</sup>: terrorisme was niet langer een gevaar dat zich in het bijzonder leek te richten tegen het ver weg gelegen Amerika. Nee, het was een concreet gevaar voor Europa en ook voor Nederland. In deze moderne 'oorlog' tegen een klaarblijkelijk alom dreigend gevaar moest gestreden worden, met alle mogelijke maatregelen die daarvoor nodig waren. In de periode 2004-2006 werden dan ook verschillende antiterrorismewetten aangenomen waarmee de slagkracht van de overheid inzake potentiële dreiging van terreur zowel via het materiële als het formele strafrecht werd uitgebreid.<sup>5</sup> Volgens toenmalig Minister van Justitie Donner waren deze uitbreidingen allen noodzakelijk '(...) met het oog op de dreiging van het internationale terrorisme voor

1 Op 15 december 2010 is zij gepromoveerd op het proefschrift *Wetgeving in de Veiligheidscultuur. De totstandkoming van antiterrorismewetgeving in Nederland gezien vanuit maatschappelijke en (rechts)politieke context* (Boom Juridische Uitgevers).

2 Aldus hoogleraar rechtsfilosofie Thomas Meertens (Radboud Universiteit Nijmegen) zoals aangehaald in het *Advocatenblad*. A. Veilbrief (2011) 'Tien jaar 9/11: Juridische gevolgen in Nederland', *Advocatenblad*, 13, p. 23-26.

3 H. van Gunsteren, 'Terreurbestrijding in de liberale democratie', *Beleid & Maatschappij* 2007, (34) 2, p. 123.

4 Zie voor een uitvoerige beschrijving van de verschillende strafrechtelijke antiterrorismewetgeving: M.A.H. van der Woude, *Wetgeving in een Veiligheidscultuur. Totstandkoming van antiterrorismewetgeving in Nederland gezien vanuit maatschappelijke en (rechts)politieke context*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010.

5 N.a.v. de aanslagen in Madrid is eveneens de contraterrorisme (CT) infobox in werking gesteld, een nauw samenwerkingsverband tussen onder andere de KLPD, IND, MIVD, de FIOD-ECD, het OM en de AIVD om personen die op enigerlei wijze in verband te brengen zijn met terroristische activiteiten of ondersteuning daarvan met verhoogde inzet in het oog te houden. Het samenwerkingsverband ressorteert onder de AIVD en vindt zijn wettelijke basis in de WIV 2002.

de Nederlandse samenleving en democratie'.<sup>6</sup> Deze reactie vanuit de politiek indertijd is – ook tien jaar later – niet onbegrijpelijk. Volgens Leidse hoogleraar Terrorisme en Contraterrorisme Edwin Bakker was de regering zich er direct na de verschillende tragische gebeurtenissen van bewust dat er eenvoudigweg gewoon 'iets' gedaan moest worden. Echter, in the heat of the moment werd daarbij bewust dan wel onbewust niet altijd goed gekeken naar de efficiëntie van de verschillende wet- en regelgeving en mogelijke schadelijke bijeffecten.<sup>7</sup> Nu, tien jaar na de catastrofale aanslagen in New York, lijkt Nederland de grootste schok te boven en kan er met meer afstand en rust worden gekeken naar de ingeslagen 'antiterrorismekoers'. Het is tijd voor bezinning op de in de afgelopen tien jaar genomen strafrechtelijke antiterrorisemaatregelen waarbij vragen over de legitimiteit, efficiëntie en mogelijke onbedoelde gevolgen van de regelgeving niet uit de weg gegaan worden.<sup>8</sup>

## Het is tijd voor bezinning op de in de afgelopen tien jaar genomen strafrechtelijke antiterrorisemaatregelen

Dit artikel beoogt, terugkijkend op tien jaar strafrechtelijke antiterrorismewetgeving in Nederland, een bijdrage te leveren aan een dergelijke bezinning. Aan de hand van de vier belangrijkste strafrechtelijke antiterrorismewetten worden gezien wat de impact van deze bijzondere wetgeving is geweest op het Nederlandse straf(proces)recht en het hiermee samenhangende politieke, publieke en (straf)rechtswetenschappelijke discours over veiligheid en rechtsbescherming. Hiertoe zullen in *paragraaf 2* de belangrijkste hoofdlijnen van de strafrechtelijke antiterrorismewetgeving in herinnering worden geroepen. De impact van terrorisme op het publieke en politieke discours over (on)veiligheid zal aan de orde komen in *paragraaf 3*. Vervolgens zal in *paragraaf 4* aan de hand van beschikbare informatie over de toepassing van de wet- en regelgeving worden gezien wat de antiterrorismewetgeving tot dusver heeft betekend voor de Nederlandse samenleving

in termen van het beveiligen van deze samenleving. Ter afsluiting zal worden gezien wat er – met het oog op de toekomst – na tien jaar strafrechtelijke antiterrorismewetgeving kan worden geconcludeerd.

## 2 De belangrijkste straf(proces)rechtelijke antiterrorismewetgeving

De Wet terroristische misdrijven (WTM)<sup>9</sup>, de Wet afgeschermde getuigen (WAG)<sup>10</sup> en de Wet ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven (WOVTM)<sup>11</sup> vormen zonder twijfel de belangrijkste kern en daarmee ook de belangrijkste erfenis van de Nederlandse strafrechtelijke terrorismebestrijding. In deze paragraaf zullen de belangrijkste juridische gevolgen van deze drie wetten worden geschetst.

### De Wet terroristische misdrijven

Met de Wet terroristische misdrijven is in de eerste plaats gehoor gegeven aan de verplichtingen voortvloeiend uit het Europees kaderbesluit van 13 juni 2002.<sup>12</sup> De essentie van het kaderbesluit was de opdracht aan de lidstaten van de Europese Unie om in hun nationale strafwetgeving een reeks bestaande delicten te kwalificeren als strafbare feiten van terroristische aard, voor zover deze delicten met een terroristisch oogmerk worden gepleegd. Ook het leiding geven aan en deelnemen in een terroristische groep, evenals enkele deelnemingsvormen met betrekking tot de terroristische misdrijven, moeten volgens het kaderbesluit strafbaar worden gesteld. Met de WTM heeft Nederland ruimschoots aan alle verplichtingen voortvloeiend uit het kaderbesluit voldaan. Zo zijn in de artikelen 83 en 83a WvSr de terroristische misdrijven en het daarvoor benodigde terroristisch oogmerk vastgelegd en is middels artikel 140a WvSr deelneming aan een terroristische organisatie strafbaar gesteld.<sup>13</sup> Hiernaast heeft de WTM in een tweetal extra bepalingen geresulteerd, welke niet uit het Kaderbesluit voortvloeien. Door middel van een tweede nota van wijziging werden er in 2003 twee nieuwe strafbaarstellingen toegevoegd aan het (toen nog)

6 Deze 'standaardmotivering' wordt door de minister ten aanzien van de verschillende antiterrorismewetten herhaald en vormt daarmee dikwijls het belangrijkste argument voor de invoering. Zie hierover nader: M.A.H. van der Woude, *Wetgeving in de Veiligheidscultuur. De totstandkoming van antiterrorismewetgeving in Nederland gezien vanuit maatschappelijke en (rechts)politieke context*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010, p. 303-306.

7 E. Bakker, 'Contraterrorismebeleid: mag het een onsje minder?' *Internationale Spectator* 2008, (62) 2, p. 61.

8 Van Gunsteren 2007, p. 123.

9 Wet van 24 juni 2004, *Stb.* 290.

10 Wet van 28 september 2006, *Stb.* 460.

11 Wet van 20 november 2006, *Stb.* 580.

12 Council Framework Decision of 13 June 2002 on Combating Terrorism, *PbEU L* 164/3, p. 003-007.

13 Zie voor een overzicht van de vertaling van het Kaderbesluit de transponeringstabel in de bijlage van de memorie van toelichting van de Wet terroristische misdrijven, 28 463, nr. 3.

wetsvoorstel:<sup>14</sup> de strafbaarstelling van de rekrutering ten behoeve van de jihad in artikel 205 WvSr en de strafbaarstelling van de samenspanning tot terroristische misdrijven in artikel 96 WvSr.<sup>15</sup> In een enigszins korte toelichting geeft de minister inzicht in de gedachtegang achter de aanvulling van het wetsvoorstel.<sup>16</sup> Door via het materiële strafrecht nieuwe strafbaarstellingen te introduceren die zien op gedragingen die ontplooid zouden kunnen worden in de vroege voorfase van het uiteindelijk willen begaan van een terroristische aanslag – zoals de samenspanning, de werving voor de gewapende strijd, maar ook het deelnemen en meewerken aan training voor terrorisme (artikel 134a WvSr)<sup>17</sup> – is de strafrechtelijke aansprakelijkheid aanzienlijk verruimd. Dit heeft niet alleen als doel gehad om op die manier uitdrukking te geven aan de zelfstandige strafwaardigheid van dergelijke ‘voorbereidende’ handelingen voorafgaand aan een terroristisch misdrijf, eveneens werd het hierdoor mogelijk om in het vroege stadium tot strafvorderlijk optreden over te gaan, waardoor een verdere voltooiing van de reeds ontplooidde activiteiten wordt gestopt. Het commune strafrecht zou hiertoe in de vorm van de strafbare voorbereidingshandeling (artikel 46 WvSr) en deelname aan een terroristische organisatie (artikel 140a WvSr) nog niet voldoende uitgerust zijn omdat deze bepalingen niet reeds alle mogelijke gedragingen in de vroege voorfase van terroristische misdrijven omvatten.<sup>18</sup> Een veelgehoord bezwaar tegen de met de WTM nieuw geïntroduceerde begrippen en bepalingen betrof de vage omschrijving van deze begrippen door de wetgever: hiermee zou de deur naar het strafbaar stellen van louter intenties in

plaats van concrete gedragingen open zou worden gezet. In *paragraaf 4* zal aan de hand van een aantal bekende antiterrorismezaken worden gezien in hoeverre deze breed gedeelde zorg, terecht is geweest.

## Een veelgehoord bezwaar tegen de met de WTM nieuw geïntroduceerde begrippen en bepalingen betrof de vage omschrijving

### De Wet afgeschermdde getuigen

De Wet afgeschermdde getuigen vindt haar oorsprong in de in eerste instantie voor het OM teleurstellende uitspraken van de Rechtbank Rotterdam in de Eik-zaak<sup>19</sup> en in de Jihad-zaak<sup>20</sup>. Als gevolg van deze uitspraken is er uitvoerig gesproken over de toelaatbaarheid van AIVD-informatie in het strafproces, welke informatie bij terrorismezaken een belangrijke bron van informatie vormt.<sup>21</sup> De wet komt er in de kern op neer dat de rechter-commissaris als onafhankelijke onderzoeksrechter de ambtsberichten van de AIVD op hun waarheidsgehalte kan controleren en informatie kan aanvullen of preciseren door de daarvoor verantwoordelijke AIVD-medewerkers achter gesloten deuren te horen als afgeschermdde getuige.<sup>22</sup> De afgeschermdde getuige is dan ook niet verplicht om op het openbare onderzoek ter terechtzitting te verschijnen. Op deze wijze wordt getracht te voorkomen dat in beginsel bruikbare informatie niet voor het bewijs kan worden gebruikt omdat de betrouwbaarheid onvoldoende kan worden onderzocht, zoals bij voornoemde rechtszaken het geval was. Van dit verhoor kan de rechter-commissaris proces-verbaal opmaken welke vervolgens aan het strafdossier wordt toegevoegd. Dit laatste onder het voorbehoud dat, indien de AIVD-medewerker van mening is dat de informatie in het proces-verbaal de ‘staatsveiligheid’<sup>23</sup> schaadt, hij alsnog kan bepalen dat het proces-verbaal niet wordt toegevoegd aan het dossier, of dat bepaalde informatie niet wordt opgenomen in het proces-verbaal.<sup>24</sup> Hoewel de regeling inzake

14 Het op deze wijze aanvullen van een wetsvoorstel met nieuwe strafbaarstellingen, middels een nota van wijziging, was uitzonderlijk. Door voor deze weg te kiezen wordt de gebruikelijke advisering door de Raad van State namelijk omzeild. Met het oog op het karakter van de voorgestelde nieuwe strafbepalingen, de uniciteit van terrorismewetgeving in Nederland, is dit op zijn zachtst gezegd een bijzondere keuze geweest van de minister, zo vond ook de Kamer. Uit het verslag van de vaste Kamercommissie van Justitie volgt dat op de leden van de VVD-fractie, de CU-fractie en de CDA hebben alle andere fracties zich zeer kritisch getoond ten aanzien van deze bijzondere wetgevingsprocedure waarmee, mogelijkerwijs omwille van tijdswinst, de adviesprocedure van de Raad van State is omzeild. *Kamerstukken II 2002-2003*, 28 463, nr. 9.

15 *Kamerstukken II 2002-2003*, 28463, nr. 8. De strafbare samenspanning is daarmee uitgebreid naar een aantal gemeengevaarlijke misdrijven, persoonlijke vrijheidsberoving, vliegtuigkaping en enige misdrijven uit de Kernenergiewet, allen indien begaan met een terroristisch oogmerk.

16 *Kamerstukken II 2002-2003*, 28 463, nr. 8, p. 3-7. De leden van de PvdA fractie spreken van een ‘uiterst summier uitleg’ waaruit ‘nauwelijks nut en noodzaak van deze wijzigingen’ valt af te leiden.

17 Zoals geïntroduceerd in de Wet van 12 juni 2009, Stb, 2009, 245

18 Zie hierover ook Borgers, 2007, p. 33-34. Het nieuwe terrorisme zou zich te weinig kenmerken door een hoge mate van organisatie. De terroristen opereren veel eerder in (...) netwerkachtige structuren waarbij onvoldoende organisatorische substantie kan worden aangetoond (...); *Kamerstukken II*, 2003-2004, 28 463, nr. 10, p. 27.

19 LJN AF2141, Rechtbank Rotterdam, 10/150080/01, 18 december 2002.

20 LJN AF9546, Rechtbank Rotterdam, 10/000063-02, 5 juni 2003.

21 Hoewel in het vervolg van de tekst over de AIVD en de informatie van de AIVD gesproken wordt, moet opgemerkt worden dat deze wet formeel ook de (informatie van de) Militaire Inlichtingen- en veiligheidsdiensten omvat.

22 *Kamerstukken II 2003-2004*, 29 743, nr. 3, p. 6.

23 In de memorie van toelichting geeft de minister een nadere uitleg van situaties die onder het belang van de staatsveiligheid vallen. *Kamerstukken II 2003-2004*, 29 743, nr. 3, p. 3 Hieronder valt tevens het belang van de staatsveiligheid van andere landen *Kamerstukken II 2004-2005*, 29473, nr. 7, p. 30.

24 *Kamerstukken II 2003-2004*, 29 743, nr. 3, p. 3.

de afgeschermdde getuige sterke overeenkomsten vertoont met de regeling van de bedreigde getuigde, de regeling van de afgeschermdde getuigen is daardoor geïnspireerd, is de autonome positie die de AIVD-medewerker als afgeschermdde getuige inneemt een groot verschil tussen beide regelingen. 'De regeling is met andere woorden zo opgezet dat uiteindelijk de veiligheidsdienst bepaalt of het geheimhoudingsbelang zich verzet tegen het verstrekken en openbaar maken van andere gegevens.'<sup>25</sup> Hierdoor gaat de Regeling afgeschermdde getuigen aanzienlijk verder dan de Regeling bedreigde getuigen. Tijdens de rechtszaak mogen het Openbaar Ministerie, de verdediging of de rechters zelf geen nadere vragen stellen of de afgeschermdde AIVD-medewerker zelf verhoren. Het prevaleren van de staatsveiligheid vormt het 'vertrekpunt' van de wet.<sup>26</sup> Het heikele punt aan deze regeling is zonder twijfel de beperkingen die de wet oplevert voor de rechten van de verdediging. Doordat de rechter-commissaris de AIVD-medewerker zonder het bijzijn van de advocaat van de verdachte kan horen en hij eveneens bevoegd is om bepaalde antwoorden van de AIVD-medewerker niet ter kennis van de procespartijen te laten komen, worden de rechten van de verdediging immers aanzienlijk beperkt.<sup>27</sup>

### Wet ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven

De basis voor deze wet is evenals de hiervoor besproken Wet afgeschermdde getuigen gelegen in de aanslagen in Madrid. In de verschillende brieven inzake de (voortgang van de) terrorismebestrijding in Nederland geeft de minister te kennen dat de ruimere strafrechtelijke aansprakelijkheid en het daarmee samenhangende eerder kunnen inzetten van strafvorderlijke bevoegdheden door de inwerkingtreding van de WTM en de verruiming van het voorbereidingsartikel 46 WvSr, niet toereikend is met het oog op de dreiging en de aard van het nieuwe terrorisme.<sup>28</sup> De oplossing is volgens de minister gelegen in 'een verdere uitbreiding van de mogelijkheden van ingrijpen, opsporing en voorlopige hechtenis in geval van de voorbereiding van terroristische misdrijven'.<sup>29</sup> Waar de WTM een materiële aanpassing betrof van het strafrecht met betrekking tot de terroristische misdrijven (misdrijven gepleegd met een terroristische oogmerk) is het doel van de WOVTM erin gelegen om de WTM aan te vullen op het formele vlak, het

vlak van het strafprocesrecht.<sup>30</sup> De maatregelen maken niet alleen dat de verdachte van terroristische misdrijven voortaan een aparte status in het strafprocesrecht zal innemen, maar hebben eveneens gevolgen voor niet-verdachten. Niet langer is een redelijk vermoeden van het begaan een strafbaar feit of het beramen of plegen van misdrijven in georganiseerd verband noodzakelijk om (bijzondere) opsporingsbevoegdheden in te zetten, volstaan kan worden met de 'aanwijzingen' hiertoe. In de memorie van toelichting omschrijft de minister het begrip als volgt: 'Van aanwijzingen 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.'<sup>31</sup> Uit de voorbeelden die de minister geeft kan afgeleid worden dat er al snel sprake zal zijn van een 'aanwijzing': zogenaamde 'zachte informatie', dat wil zeggen informatie waarvan de juistheid en/ of de herkomst niet of moeilijk verifieerbaar is kan hiervoor voldoende zijn. In de memorie worden de anonieme tip, dreigingsanalyses van de AIVD maar ook 'moeilijk verifieerbare geruchten' als voorbeeld genoemd.<sup>32</sup> Hiernaast maakt de wet het mogelijk om te fouilleren zonder dat er sprake is van een concrete verdenking of een bevel van een OvJ (vgl. artikel 126zs jo. artikel 126zq lid 3 WvSv en artikel 126zs jo. artikel 126 lid 4 WvSv), worden de mogelijkheden verruimd om in het kader van een verkennend onderzoek informatie te vergaren door middel van bijvoorbeeld telefoontaps of het monitoren van e-mailverkeer (artikel 126gg e.v. WvSv). De aanzienlijke verlaging van de opsporingsdrempel – er is immers niet veel voor nodig om tot een aanwijzing te komen – gekoppeld aan een verruiming van verschillende bijzondere opsporingsbevoegdheden maakt dat deze wet een vergaande inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van alle burgers met zich brengt. Ook wordt met de WOVTM de drempel voor voorlopige hechtenis verlaagd en wordt het mogelijk om een terreurverdachte gedurende een periode van 27 maanden in voorlopige hechtenis te houden zonder dat de verdediging inzage krijgt in de processtukken (artikel 67 lid 4). De ratio voor deze wijziging is gelegen in het feit dat de inlichtingen- en opsporingsdiensten op deze manier meer armslag hebben om de verdenking – eventueel met behulp van informatie van buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten – te onderbouwen.<sup>33</sup> Dat deze wijziging een ernstige beperking van de verdedigingsrechten tot gevolg heeft is evident. Ondanks geuite (stevige) bezwaren op legitimiteit, noodzaak

25 *Kamerstukken II* 2003-2004, 29 743, nr. 7, p. 5.

26 *Kamerstukken II* 2003-2004, 29 743, nr. 3, p. 3; *Kamerstukken II* 2003-2004, 29 743, nr. 3, p. 7.

27 *Kamerstukken II* 2003-2004, 29 743, nr. 3, p. 8 en 11.

28 *Kamerstukken II* 2003-2004, 29 754, nr. 1, p.12-14; *Kamerstukken II* 2004-2005, 29 754, nr. 5, p. 12-13.

29 *Kamerstukken II* 2003-2004, 29 754, nr. 1, p. 2, p.12-14.

30 *Kamerstukken II* 2004-2005, 30 164, nr. 3, p. 1.

31 *Kamerstukken II* 2004-2005, 30 164, nr. 3, p. 9, *Kamerstukken II* 2005-2006, 30 164, nr. 7, p. 14, *Kamerstukken II* 2005-2006, 30 164, nr. 12, p. 5.

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

33 *Kamerstukken II* 2005-2006, 30 164, nr. 3, p. 25-31; *Kamerstukken II* 2005-2006, 30164, nr. 7, p. 32; *Handelingen II* 19 april 2006, p. 4616 (Donner).

en effectiviteit van de hiervoor besproken wetgeving door de (straf)rechtswetenschap maar ook door de verschillende bij het wetgevingsproces betrokken instanties (o.m. de Raad van State, het College Bescherming Persoonsgegevens, de Raad voor de rechtspraak, de Nederlandse Orde van Advocaten, etc.), zijn alle wetten – vrijwel ongewijzigd ten opzichte van de oorspronkelijke wetsvoorstellen – inmiddels al weer geruime tijd in werking. Voor zover de geuite bezwaren, die dikwijls de kern van de wetgeving raakten, hun weerslag vonden in het politieke debat over werden deze door de verantwoordelijke minister(s) onder verwijzing naar de dreiging van het (inter)nationale terrorisme en de mogelijke gevolgen van een succesvolle aanslag op de Nederlandse samenleving, van de hand gewezen. Met de beelden van de verschillende succesvolle aanslagen op het netvlies is dit weinig objectieve ‘argument’ bij alle wetten krachtig genoeg gebleken om de politieke meerderheid te overtuigen.<sup>34</sup>

### 3 Terrorismen als katalysator van een reeds geruime tijd op risico-uitsluiting georiënteerd veiligheidsdiscours

Strafwetgeving en daarmee samenhangend beleid zijn er de laatste jaren in toenemende mate op gericht de overheid meer instrumenten te verschaffen ter bestrijding van de misdaad en daarmee ter vergroting van de maatschappelijke veiligheid. In deze context wordt door de Amerikaanse jurist en (rechts)socioloog Simon ook wel gesproken van *governing through crime*.<sup>35</sup> Simon doelt hiermee op de ontwikkeling dat steeds meer beleid en wetgeving worden verbonden met het nastreven van veiligheid op basis van de vooronderstelling dat bestaande maatregelen hiertoe onvoldoende geschikt zijn. Ondanks dat dikwijls is gewezen op de beperkte effectiviteit van het strafrecht als instrument ter vergroting van de veiligheid, heeft strafwetgeving als instrument voor sociale ordening in de loop van de jaren een steeds belangrijkere rol toebedeeld gekregen.<sup>36</sup> Veiligheid moet daarbij niet alleen worden bevorderd door adequaat te reageren op gepleegde delicten. Het zwaartepunt in de strafrechtelijke procedure is

door het oprekken van de strafrechtelijke aansprakelijkheid, het verlagen van de opsporingsdrempel en de uitbreiding van bevoegdheden langzaam maar zeker steeds meer naar de voorfase verschoven. Hierbij is het niet vreemd dat ter legitimatie van de (vergaande) bevoegdheden die worden gecreëerd, wordt afgeweken van het traditionele denken waarin het strafprocesrecht wordt ingezet om maatschappelijk erkende doelen te beschermen of te bewerkstelligen onder de strikte beperking en normering van bevoegdheden van de overheid ten opzichte van de burger.<sup>37</sup> Deze ‘vlucht naar voren’ binnen de (strafrechtelijke) criminaliteitsbestrijding wordt ook wel aangeduid met de inmiddels bekende term ‘risicojustitie’.<sup>38</sup>

Hoewel risicojustitie vaak automatisch in verband wordt gebracht met terrorisme en terrorismebestrijding, dateert de ontwikkeling van risicojustitie en risicostrafrecht zoals gezegd al van ruim voor die tijd en is deze ontwikkeling zichtbaar over de gehele linie van het strafrecht – ook buiten de context van de terrorismebestrijding.<sup>39</sup> De ontwikkeling van risicojustitie en meer in het algemeen het grote belang dat aan het straf(proces)recht wordt gehecht, past binnen de populistische criminele politiek van de sinds medio jaren tachtig tot ontwikkeling gekomen veiligheidscultuur waarin de bescherming van de samenleving tegen de misdaad boven de individuele rechtsbescherming lijkt te gaan.<sup>40</sup> Dit neemt niet weg dat in het kader van de terrorismebestrijding nieuwe wet- en regelgeving tot stand is gekomen van strafrechtelijke aard ter vergroting van de collectieve maatschappelijke veiligheid waarin de kenmerken van risicojustitie in verhevigde vorm samenkomen. Een verklaring voor deze hevige reactie op terrorisme, zowel van burgers als van de regering, is volgens socioloog Beck gelegen in het feit dat terrorisme het schoolvoorbeeld is van een mondiaal risico, en is daarmee

34 Zie voor een uitvoerige beschrijving en analyse van de totstandkoming van o.m. deze drie antiterrorismewetten en de verschillende standpunten die tijdens dit proces zijn ingenomen door de verschillende betrokken fracties Van der Woude (2010).

35 J. Simon, *Governing through Crime: How the war on Crime Transformed American Democracy and Created a Culture of Fear*. Oxford: Oxford University Press 2007.

36 Zo spreekt Boutellier over het bestaan van een ‘strafrechtelijke paradox’ waarmee hij doelt op het feit dat er van het strafrecht veel meer wordt verwacht dan zij zal kunnen realiseren. Zie: H. Boutellier, *De veiligheidsutopie: Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2005, p. 150-151.

37 C.P.M. Cleiren, ‘Aanwijzingen voor de wetgeving bij veiligheidsvraagstukken en terrorismebestrijding. Grenzen aan de dynamische wisselwerking tussen materieel en formeel strafrecht’, in: W. Huisman, L.M. Moerings en G. Suurmond (red.), *Veiligheid en Recht: Nieuwe doelwitten en strategieën*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2006, p. 175-192.

38 De term ‘risicojustitie’ is ontleend aan de Engelse term *actuarial justice* die werd geïntroduceerd door Feeley en Simon. Zie hiervoor: M. Feeley en J. Simon, ‘Actuarial Justice: the Emerging New Criminal Law’, in: D. Nelken (red.) *The Futures of Criminology*, London: Sage 1994, p. 173-201.

39 Zie o.m.: L.M. Moerings, ‘Risicojustitie als inzet voor een veiliger samenleving. Zeden- en antiterrorismewetgeving als illustratie’, in: W. Huisman, L.M. Moerings en G. Suurmond (red.), *Veiligheid en Recht: Nieuwe doelwitten en strategieën*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2006, p. 161-173 en ook R. van Swaeningen, ‘Justitie als Verzekeringsmaatschappij. Actuarial Justice in Nederland’, *Justitiële Verkenningen*, 5, 1996, p. 80-97.

40 D. Garland, *The Culture of Control: crime and social order in contemporary society*. Oxford: Oxford University Press 2001. Zie ook: Van der Woude 2010, p. 57-120.

een grote bron van angst en onzekerheid.<sup>41</sup>

De ongrijpbaarheid en onvoorspelbaarheid van het nieuwe terrorisme, zoals we dat na de aanslagen van 11 september 2001 kennen, evenals de dreiging daarvan, dragen bij aan gevoelens van 'onvoorziene en onzichtbare kwetsbaarheid'. Terrorisme brengt een aanhoudend gevoel van onveiligheid teweeg, dat de mensen veel dieper raakt dan de alledaagse criminaliteit en de risico's van ongevallen en rampen. De vernietigende kracht van terrorisme en het besef dat dit in principe op iedere moment en overal ter wereld zou kunnen gebeuren, hebben een toenemend bewustzijn gecreëerd dat burgers een kwetsbaar doel zijn.<sup>42</sup>

## Wat heeft de strafrechtelijke antiterrorismewetgeving opgeleverd, zowel in positieve als in negatieve zin?

In Nederland hebben de aanslagen van 9/11 en de daarmee gepaard gaande gevoelens van 'onvoorziene en onzichtbare' kwetsbaarheid ertoe bijgedragen dat burgers zich, zeker in vergelijking tot de jaren zeventig, (nog) onverschillig(er) lijken te zijn op gaan stellen ten aanzien van hun eigen rechten en vrijheden. De brandende Twin Towers, het gapende gat in de Madrileense metro's, Theo van Gogh met een mes in zijn buik, het zijn in de ogen van de meeste burgers belangrijke aanwijzingen dat het geen kwaad kan om – desnoods ten koste van bepaalde rechten en vrijheden – de overheid meer bevoegdheden toe te kennen. De vraag op welke wijze de genomen maatregelen uiteindelijk bijdragen aan een grotere maatschappelijke veiligheid, lijkt daarbij niet relevant. Deze onverschilligheid ten aanzien van eigen en andermans recht en vrijheden ('Als je niets te verbergen hebt, dan heb je er toch ook geen last van...') heeft zich sindsdien ook ruimschoots uitgebreid buiten de context van de terrorismebestrijding. Tegen de achtergrond van de veiligheidscultuur waarbinnen populistische politici door middel van een punitieve retoriek uitdrukking geven aan publieke gevoelens van angst en onzekerheid, ook als deze gevoelens geenszins worden weerspiegeld door de criminaliteitsstatistiek, is dit mijns inziens een zorgelijke ontwikkeling. Een dergelijke *politics of fear* kan in het meest extreme geval immers op den duur leiden tot een ongelimiteerde inperking van de burgerlijke rechten en vrijheden, zonder dat de maatschappelijke veiligheid daarmee ook maar op enigerlei wijze wordt gediend,

41 U. Beck, 'The Terrorist Threat. World Risk Society Revisited'. *Theory, Culture & Society*, (19) 2002-4, p. 39

42 U. Beck, 'The Silence of Words and Political Dynamics in the World Risk Society', *Logos* (4) 2002-1, p. 7

integendeel zelfs.<sup>43</sup> De Graaf en Eijkman wijzen erop hoe in de strijd tegen terrorisme veiligheid niet langer een defensief, maar een offensief begrip lijkt te zijn geworden waarbij de samenleving als geheel object van veiligheidsbeleid is geworden en alle burgers worden uitgenodigd om 'deel te nemen aan de maatregelen, informatie, af te staan, zich preventief te laten fouilleren en te identificeren'.<sup>44</sup>

## 4 De strafrechtelijke antiterrorismewetgeving in werking: de stand van zaken tot nu toe

Hoewel het ten tijde van het tot stand komen van de hiervoor besproken antiterrorismewetten in de waan van het moment moeilijk was om in te schatten hoe de wetgeving in de praktijk zou uitpakken en tevens om te bezien of de kritiek zoals geuit vanuit de (straf)rechtswetenschap (op onderdelen) wellicht terecht was, zou daar, nu de wetgeving al enige jaren actief is, wel wat over te zeggen moeten zijn. Wat heeft de strafrechtelijke antiterrorismewetgeving opgeleverd, zowel in positieve als in negatieve zin? Met het oog op het formuleren van een antwoord op deze vraag, waren de verwachtingen ten aanzien van het begin 2011 verschenen rapport 'Antiterrorismemaatregelen in Nederland in het eerste decennium van de 21e eeuw' hoog gespannen. Het evaluatierapport behoorde immers het finalestuk te zijn van een traject wat in november 2007 in werking is gezet met een motie van Pechtold (D66).<sup>45</sup> De succesvol ingediende motie leidt op 1 oktober 2008 tot het instellen van de Commissie evaluatie antiterrorismemaatregelen.<sup>46</sup> Deze Commissie van externe deskundigen kreeg grofweg als opdracht te onderzoeken hoe een evaluatie naar de (onderlinge samenhang van de) genomen antiterrorismemaatregelen vorm zou moeten krijgen.<sup>47</sup> In haar eindrapport met de titel 'Naar een integrale evaluatie van antiterrorismemaatregelen'<sup>48</sup>, beveelt de Commissie aan om het pakket aan antiterrorismemaatregelen aan een integrale en multidisciplinaire evaluatie te onderwerpen. Hierbij zou, conform de be-

43 F. Furedi, *Politics of Fear*, London/New York: Continuum 2005.

44 B.A. de Graaf en Q. Eijkman, 'Terrorismebestrijding en securitisering. Een rechtssociologische verkenning van de neveneffecten', *Justitiële Verkenningen*, 37:8 2011, p. 39.

45 *Kamerstukken II 2007-2008*, 31 200 VI, nr. 79. In de motie verzoekt deze de regering uit te zoeken op welke wijze een evaluatie naar de antiterrorismemaatregelen het beste zou kunnen worden vormgegeven. Al eerder drong het Europees Parlement bij de Europese Raad en de Europese Commissie aan op een evaluatie van het Europese terrorismebeleid, welke evaluatie in september 2007 door de Raad en Commissie was toegezegd.

46 *Kamerstukken II 2007-2008*, 31 200 VI, nr. 132.

47 De Commissie, die naar de achternaam van de voorzitter mr. J.J.H. Suyver ook wel de commissie-Suyver genoemd wordt, bestaat – naast de voorzitter – uit drie leden: prof. mr. M.J. Borgers, prof. mr. C.P.M. Cleiren en P.J. van Zunderd.

48 *Kamerstukken II 2008-2009*, 29 754, nr. 164.

langrijkste bezwaren zoals naar voren gebracht door de (straf) rechtswetenschap, in het bijzonder aandacht moeten worden besteed aan de effectiviteit, legitimiteit en onderlinge samenhang van de maatregelen.<sup>49</sup> Het evaluatieonderzoek, wat in eigen verantwoordelijkheid onder leiding van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) is uitgevoerd,<sup>50</sup> is echter zeer teleurstellend: de aanbevelingen van de Commissie evaluatie antiterrorismemaatregelen worden niet of nauwelijks gevolgd, waardoor het onderzoek weinig tot geen inzicht biedt in functioneren van de verschillende wetten.<sup>51</sup> In het navolgende zal worden getracht om wel degelijk een beeld te schetsen van wat er – op basis van beschikbare gegevens – over het functioneren van de strafrechtelijke antiterroriswetten gezegd kan worden.

### De wetgeving in werking, of toch niet?

Voor wat betreft het functioneren van de wetgeving moet worden vastgesteld dat afgezien van de Wet terroristische misdrijven de twee andere strafrechtelijke antiterroriswetten in de praktijk nog nauwelijks worden gebruikt. De Wet afgeschermd getuigen is tot op heden – voor zover bekend – zelfs nog nooit toegepast. De toepassing van de Wet ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven wordt door het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum gemonitord.<sup>52</sup> De toezegging tot jaarlijkse monitoring van de wet door minister is gedaan om op die manier het opnemen van een horizonbepaling tegen te houden.<sup>53</sup> Het verzamelen van gegevens over de toepassing van de uit de wet voortvloeiende opsporingsbevoegdheden door het WODC blijkt

geen overbodige luxe: in alle drie de rapportages valt te lezen dat er buiten de gegevens die door de onderzoekers worden verzameld middels interviews en/of dossieronderzoek geen centrale registratie is van afgesloten en lopende (vermeende) terroristische misdrijven en de opsporingshandelingen die daarbij zijn ingezet.

Op basis van de interviews en dossieranalyses lijkt te kunnen worden vastgesteld dat de door deze wet in het leven geroepen nieuwe bevoegdheden (nog) niet vaak worden gebruikt. De redenen voor dit beperkte gebruik lopen uiteen: sommige respondenten geven te kennen in de situaties waarin de nieuwe bevoegdheden gehanteerd hadden kunnen worden, uit te moeten hebben gekund met de ‘reguliere’ bijzondere opsporingsbevoegdheden. Anderen geven aan dat de onbekendheid met de nieuwe wetgeving en de daarmee gepaard gaande onzekerheid in de toepassing een reden is om de bevoegdheden niet gebruiken. Waar er bij de totstandkoming van deze wet in het bijzonder werd gevreesd voor een ongebreidelde toepassing van de vergaande opsporingsbevoegdheden door oppermachtige inlichtingen- en opsporingsdiensten – zeker gezien het feit dat de speelruimte van deze diensten ook door de WTM reeds was vergroot<sup>54</sup> – lijkt dit beeld niet te worden ondersteund door de rapportages van het WODC. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat de monitor zich alleen richt op de bevoegdheden van de politie en dat de bevoegdheden van de Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst hierbij niet in kaart worden gebracht. De Wet terroristische misdrijven heeft inmiddels in enkele tientallen door de strafrechter beoordeelde strafzaken een rol gespeeld. De bekendste daarvan zijn zonder twijfel de zaak Mohammed B<sup>55</sup>, de Piranha-zaken<sup>56</sup> en de Hofstadgroepzaken<sup>57</sup>. In de verschillende zaken, die hier niet uitgebreid besproken zullen worden, is de reikwijdte van verschillende met

49 Commissie evaluatie antiterrorismebeleid, *Naar een integrale evaluatie van antiterrorismemaatregelen*, Den Haag: Staatsuitgeverij 2009, p. 85-92.

50 In een brief van 29 januari 2010 informeren de Ministers van BZK en Justitie de Tweede Kamer over het werkplan met betrekking tot de evaluatie. In het werkplan geven de ministers te kennen dat het onderzoek uitgevoerd zal worden door de NCTb in samenwerking met het WODC en/ of een extern onderzoeksbureau of een universitaire instelling. Zie: *Kamerstukken II 2009-2010*, 29 754, nr. 180.

51 Zie voor een puntsgewijze bespreking van het evaluatierapport: M.A.H. van der Woude, 'Is het Nederlandse terrorismebeleid écht zo degelijk vormgegeven? Een bespreking van recent uitgevoerd evaluatieonderzoek', *PROCES: Tijdschrift voor Strafrechtspleging*, (90)3 2011, p. 125-141; M.A.H. van der Woude, 'Evaluatie Antiterrorismewetgeving', *Openbaar Bestuur*, 5, 2011 p. 7-12.

52 Het betreft de rapporten *De opsporing verruimd?* (2008), *Signalen van terrorisme en de opsporingspraktijk* (2009) en *De Wet opsporing terroristische misdrijven drie jaar in werking* (2010).

53 *Handelingen I* 7 november 2006, p. 218. Voor wat betreft de horizonbepaling wijst Donner erop dat een dergelijke bepaling zijns inziens slechts in de rede ligt wanneer wordt voorzien dat de verschijnselen die tot indiening van het wetsvoorstel hebben geleid van snel voorbijgaande aard zijn. 'Dat is bij internationaal terrorisme helaas niet het geval.'

54 Cleiren heeft de mogelijk gevolgen van het 'dubbelop' naar voren halen van het moment van strafvorderlijk optreden treffend aangeduid als het potentiële 'multipliereffect' van de antiterrorismewetgeving. Zie: C.P.M. Cleiren, 'Aanwijzingen voor de wetgeving bij veiligheidsvraagstukken en terrorismebestrijding. Grenzen aan de dynamische wisselwerking tussen materieel en formeel strafrecht', in: W. Huisman, L.M. Moerings en G. Suurmond (red.), *Veiligheid en Recht: Nieuwe doelwitten en strategieën*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2006, p. 183.

55 Rb. Amsterdam 26 juli 2005, LJN AU0025 (Mohammed B.).

56 Zie voor Piranha-zaken o.a. Gerechtshof 's-Gravenhage 2 oktober 2008, LJN BF3987, LJN BF4818, LJN BF5180, LJN BF5225, HR 6 december 2011, LJN BR1144, r.o. 2 (Piranha II) en Rb. Rotterdam 1 december 2006, LJN AZ3589 (compilatie van vonnissen).

57 Zie voor de Hofstadgroep i.h.b. HR 2 februari 2010, LJN BK 5172, LJN BK5174, LJN BK5175, LJN BK5182, LJN BK5189, LJN BK5193, LJN BK 5196 en Gerechtshof 's-Gravenhage 23 januari 2008, LJN BC2576, LJN BC4129, LJN BC4171, LJN BC4177, LJN BC4178, LJN BC4182, LJN BC4183 en Rb. Rotterdam 10 maart 2006, LJN AV5108 (compilatie van Vonnissen).

de WTM nieuw geïntroduceerde begrippen nader bepaald. Zo heeft de Hoge Raad zich in de Hofstadgroep-zaken gebogen over de vraag waaruit het in artikel 83a WvSr neergelegde terroristisch oogmerk kan worden vastgelegd<sup>58</sup> en heeft 's lands hoogste rechtscollege zich eveneens uitgesproken over de reikwijdte van artikel 140a WvSr ('een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van terroristische misdrijven').<sup>59</sup> In de Pirhana-zaken zijn artikel 205 WvSr<sup>60</sup> en de samenspanning<sup>61</sup> nader bepaald, of in elk geval aan de orde geweest.

Uit deze nog zeer beperkte lijn van antiterrorjurisprudentie lijkt voornamelijk te kunnen worden afgeleid dat de rechterlijke macht de zorgen over de antiterrorismewetgeving ter harte heeft genomen. Er wordt nauwlettend toegezien op een te ruime interpretatie en uitleg van de verschillende vage begrippen, waarbij in het bijzonder het door velen gesignaleerde gevaar van intentiestrafrecht de aandacht heeft. Voor wat betreft dit laatste lijkt de Hoge Raad het standpunt in te hebben genomen dat waar de radicale ideologie bij alle voornoemde begrippen – in het bijzonder bij het terroristisch oogmerk – een belangrijke rol speelt, er voor het bewijs nooit louter mag worden gekeken naar de ideologie van een verdachte. Hoewel de lijn van jurisprudentie zoals gezegd beperkt is, lijkt – zij het voorzichtig – de rechtspraak tot dusver uit de voeten te kunnen met de wetgeving en zich op een consciëntieuze wijze te kwijten van haar taak om met in achtneming van de maatschappelijke context maar los van het politieke spel de verschillende kernbegrippen van de WTM een nadere invulling te geven.

### De mensenrechtelijke standaard gehaald?

Door de beperkte toepassing in de praktijk zijn de drie besproken wetten nog amper door Nederlandse rechters aan fundamentele rechten zijn getoetst, waardoor er nog veel onduidelijkheid bestaat over de vanuit de (straf)rechtswetenschap veelvuldig betwiste conformiteit van de besproken wetten met fundamentele rechten en beginselen. Desondanks hebben onderzoekers aan de hand van een analyse van EHRM-jurisprudentie, waarbij vergelijkbare buitenlandse antiterrorismemaatregelen in het geding waren, in kaart gebracht waar op dit vlak ook in het Nederlands instrumentarium zwakke plekken zitten.<sup>62</sup> Op basis van een grondige en lijvige

analyse, komen de onderzoekers tot de conclusie dat '(...) voor geen van de behandelde wetten of andersoortige maatregelen geldt dat die reeds op zichzelf zeker of hoogstwaarschijnlijk in strijd is met het EVRM. Maar de analyse leidt voor een van de drie besproken wetten wel tot de conclusie dat een aantal bepalingen daaruit bij eventuele toetsing door het Hof reeds op zichzelf mogelijk onvoldoende voorzienbaar zullen worden geacht.'<sup>63</sup> Hierbij wordt onder meer verwezen naar de strafbaarstelling van de samenspanning door de WTM en de procedure betreffende de afgeschermd getuige.<sup>64</sup> Mede op basis van de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in de zaak *Guillan and Quinton v. The United Kingdom*, wordt eveneens de bevoegdheden tot preventief onderzoek van voorwerpen, vervoermiddelen en kleding (Wet opsporing en vervolging terroristische misdrijven) als mogelijk problematische maatregel genoemd.<sup>65</sup>

### Wat heeft het opgeleverd in termen van veiligheid?

Waar bij de effectiviteit van wet- en regelgeving dikwijls een antwoord moet worden geformuleerd op de vraag of het aan de daaraan ten grondslag liggende doel wordt bereikt, is deze vraag met betrekking tot de antiterrorismemaatregelen lastig te beantwoorden. Het primaire doel van het gehele pakket aan strafrechtelijke antiterrorismemaatregelen is immers om aanslagen te voorkomen door deze in een zo vroeg mogelijk stadium op het spoor te komen en stuk te maken en eventuele verdachten te veroordelen. Daar de gegevens die inzicht zouden kunnen bieden in het aantal 'verijdelde' aanslagen niet openbaar zijn – afgezien van sporadische berichtgeving in de media dat er een aanslag is verijdeld – kan niet in kaart worden gebracht in hoeverre de huidige maatregelen een positieve invloed hebben gehad op het behalen van dit primaire doel. Uit gegevens van Onjo (Onderzoeksjournalistiek van de Publieke Omroep), die het aantal aan terrorisme gerelateerde arrestaties in Nederland sinds 11 september bijhoudt, lijkt te kunnen worden afgeleid dat de overgrote meerderheid van personen die worden gearresteerd in het kader van terrorismebestrijding wegens gebrek aan bewijs weer moet worden vrijgelaten. Zo volgt uit de gegevens dat, ondanks een groot aantal incidenten de afgelopen jaren waarbij in het kader van terrorismebestrijding groepen verdachten zijn opgepakt, slechts zeven van de 274 personen die gearresteerd zijn ook

58 Zie i.h.b. HR 2 februari 2010, LJN BK 5193, r.o. 6.

59 Zie i.h.b. HR 2 februari 2010, LJN BK 5193, r.o. 3 en HR 6 december 2011, LJN BR1144, r.o. 2 (Piranha II).

60 Zie i.h.b. HR 15 november 2011, LJN BP7585, r.o. 2.

61 Rb. Rotterdam 1 december 2006, LJN AZ3589 (Piranha-zaken).

62 P.H.P.H.M.C. van Kempen en J. van de Voort, 'Nederlandse antiterrorismeregeling getoetst aan fundamentele rechten. Een analyse met meer bijzonder aandacht voor het EVRM', (Bijlage H, p. 1-160, Ministerie van Veiligheid en Justitie 2011).

63 Van Kempen en van de Voort 2011, p. 84.

64 Van Kempen en van de Voort 2011, p. 33-34.

65 Daarnaast wordt in dit kader ook gewezen op het op 22 juni 2011 door de Minister van Veiligheid en Justitie ingetrokken wetsvoorstel Bestuurlijke Maatregelen Nationale Veiligheid. Zie: *Kamerstukken I* 2010-2011, 30 566, nr. E.



strafrechtelijk zijn veroordeeld.<sup>66</sup> Waar dit aantal voor de een een bevestiging zal zijn van de (te) ruime toepasbaarheid van de antiterrorismewetgeving waardoor onschuldige burgers worden onderworpen aan ingrijpende opsporingsbevoegdheden en vrijheidsbepalende maatregelen, kan dit ook betekenen dat Nederland zeven catastrofale terroristische aanslagen bespaard is gebleven. Het gebrek aan inzicht in alle relevante informatie en intelligence alsook het gebrek aan inzicht in de daadwerkelijke intenties en plannen van de betrokken verdachten, maakt een interpretatie van dergelijke gegevens problematisch. Datzelfde geldt in feite ook voor gegevens van onder meer de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding<sup>67</sup> die laten zien dat er al een aantal jaar geen onmiddellijke dreiging meer is van terroristische netwerken van eigen Nederlandse bodem, als gevolg waarvan het dreigingsniveau al geruime tijd 'beperkt' (de op een na laagste categorie) is. Kan een dergelijke daling van de binnenlandse dreiging, evenals ook de afgenomen publieke angst voor terrorisme, direct worden toegeschreven aan de genomen antiterrorisme maatregelen, of spelen daarbij eveneens andere factoren een belangrijke(re) rol?<sup>68</sup>

### Verontrustende signalen

Ondanks de aanbeveling van de commissie-Suyver om bij de evaluatie van de antiterrorisemaatregelen niet alleen te kijken naar de – moeilijk te bepalen – effectiviteit van de maatregelen, maar eveneens de onvoorziene en onbedoelde (neven)effecten van de wetgeving in kaart te brengen, wordt (ook) hierover niet gerept in het rapport.<sup>69</sup> Een belangrijk voorbeeld van een potentieel negatief effect van de antiterrorisemaatregelen is een toenemende polarisering tussen allochtonen en autochtonen, mogelijk resulterend in verdere radicalisering van bepaalde risicogroepen. Dit laatste zou met het oog op de brede benadering die aan de basis ligt van het Nederlandse antiterrorismebeleid, zeer onwenselijk zijn: niet alleen de geweldsdaaden zelf worden aangepakt, maar

ook het traject dat vooraf gaat aan deze daden.<sup>70</sup> Het doel van de overheid lijkt helder en begrijpelijk: om terrorisme en de daaruit voortvloeiende materiële en sociale schade zo goed mogelijk het hoofd te kunnen bieden moet ook de bron, gewelddadige radicalisering, worden aangepakt.<sup>71</sup> Waar voormalig Minister van Justitie Hirsch Ballin in 2009 nog aangeeft dat er geen indicaties zijn dat etnische minderheden in Nederland zich als gevolg van de genomen antiterrorisme maatregelen ernstig benadeeld voelen, doen internationale rapporten anders vermoeden.<sup>72</sup> Naast het Open Society

## Er wordt nauwlettend toegezien op een te ruime interpretatie en uitleg van de verschillende vage begrippen

Justice Initiative (OSJI) wijzen zowel de Europese Commissie tegen Intolerantie en Racisme (ECRI) als de European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) op de toenemende gevoelens van slachtofferschap, discriminatie en ook stigmatisatie onder Nederlandse moslims. De antiterrorisemaatregelen worden hierbij specifiek benoemd als een belangrijke katalysator die hieraan ten grondslag ligt.<sup>73</sup> Vooraf de ECRI is zeer kritisch ten aanzien van de Nederlandse situatie. Niet alleen is de Commissie bezorgd om de toename van etnisch profileren in verband met activiteiten ter preventie en bestrijding van terroristische misdrijven, ook waarschuwt de Commissie voor de toon van het politieke en het publieke debat inzake integratie en minderhedenvraagstukken en het

66 Zie voor het overzicht: [www.onjo.nl/fileadmin/uploads/BO/be\\_users/documents/Argos/arrestatie-terrorisme-tot-2010.pdf](http://www.onjo.nl/fileadmin/uploads/BO/be_users/documents/Argos/arrestatie-terrorisme-tot-2010.pdf) (laatst geraadpleegd op 24-1-2012).

67 Dit is het beeld wat kan worden afgeleid uit de halfjaarlijkse monitor Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) en de Voortgangsrapportage Terrorisbestrijding. Deze zijn te raadplegen via de website van de Nationaal Coördinator Terrorisbestrijding ([www.nctb.nl/Actueel/DTN/index.aspx](http://www.nctb.nl/Actueel/DTN/index.aspx), laatst geraadpleegd op 24-1-2012).

68 Zo hebben verschillende (inter)nationale onderzoeken uitgewezen dat de invloed van berichtgeving over terrorisme in de media een bijzonder grote rol hebben op de publieke angst voor een terroristische aanslag. Zie voor een overzicht M.A.H. van der Woude, J. van Wilsem en S. van Rooijen, 'What you see is what you think?' (nog te verschijnen).

69 De Graaf en Eijkman (2011) wijzen eveneens op het belang van onderzoek naar de neveneffecten van de antiterrorisewetgeving in Nederland.

70 Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst, 'Jihadistisch terrorisme in Nederland: dreiging en bestrijding', in: E.R. Muller, U. Rosenthal, en R. de Wijk (red.), *Terrorisme: Studies over terrorisme en terrorismebestrijding*, Deventer: Kluwer 2008, p. 92; B. de Graaff, 'Hoe breed? Contraterrorisme- en radicaliseringbeleid onder de loep', in: J. Donselaer en P.R. Roderigues (red.) *Monitor Racisme en Extremisme*, Achtste Rapportage, Pallas Publications 2008, p. 125.

71 B.G.J. Graaff, 'Hoe breed? Contraterrorisme- en radicaliseringbeleid onder de loep', in: J. Donselaer en P.R. Roderigues (red.) *Monitor Racisme en Extremisme*, Achtste Rapportage, Pallas Publications 2008, p. 125-140.

72 Vragen van het Lid Pechtold (D66) aan de Minister van Justitie over het rapport Assessing Damage, Urging Action, van het Eminent Jurist Panel on Terrorism, Counterterrorism and Human Rights van 13 maart 2009. *Kamerstukken II 2008/09, Aangangsel der Handelingen*, Publicatiedatum 01-05-2009, KVR 36004, p. 5135-5136.

73 Open Society Justice Initiative, *Ethnic Profiling in the European Union: Pervasive, Ineffective and Discriminatory*, New York: Open Society Institute 2009; Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie, *Derde Rapport over Nederland*, Straatsburg: Raad van Europa 2008, p. 11-12, 36-40 (online te raadplegen via [www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Netherlands/Netherlands\\_CBC\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Netherlands/Netherlands_CBC_en.asp)) en European Union Agency for Fundamental Rights, *European Union Minorities and Discrimination Survey. Data in Focus Report: Muslims 2009* (online te raadplegen via [fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/EU-MIDIS\\_MUSLIMS\\_EN.pdf](http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/EU-MIDIS_MUSLIMS_EN.pdf)).

hiermee gepaard gaande gevaar van stigmatisering.<sup>74</sup> Vanwege de gevoeligheid van onderzoek naar mogelijk discriminatoir handelen van opsporingsbeambten, is recent en gedegen empirisch onderzoek hiernaar in Nederland zeer schaars. Hoewel het onmogelijk is om louter op basis van deze internationale signalen conclusies te trekken, kunnen dergelijke signalen ook niet genegeerd worden: niet door de politiek, niet door de opsporingsinstanties en ook niet door de wetenschap!

## 5 De balans opgemaakt: de noodzaak van een aanhoudend kritische blik

Wat kan er tien jaar na de terroristische aanslagen in de Verenigde Staten nou gezegd worden over de erfenis van de Nederlandse antiterrorismewetgeving die gedurende dat decennium tot stand is gekomen? Het antwoord op deze vraag is wellicht onbevredigend, aangezien er mijns inziens nog niet zo veel kan worden gezegd vanwege een gebrek aan concrete gegevens. De strafrechtelijke antiterrorismewetgeving is nog erg jong en zal zich in de toekomst nog verder moeten uitkristalliseren voor wat betreft de impact op (het denken over) fundamentele rechten en beginselen, maar ook voor wat betreft de impact op de Nederlandse multi-etnische samenleving. Op basis van de in deze bijdrage gepresenteerde gegevens kan wellicht – zij het voorzichtig – worden vastgesteld dat het wel mee lijkt te vallen met de vooraf gevreesde ruime toepassing van de antiterrorismemaatregelen. Echter, dit moet geen reden zijn om deze wetgeving minder kritisch in de gaten te houden. Tegen de achtergrond van de veiligheidscultuur en de politics of fear blijft het instrumentarium aan antiterrorismemaatregelen immers een zeer machtig en potentieel ingrijpend instrument in de handen van de overheid.<sup>75</sup> Dat hier vooral nog op een terughoudende wijze gebruik van lijkt te worden gemaakt biedt dit vanzelfsprekend geenszins garanties voor de toekomst. Kritische reflectie op alle – maar zeker op de antiterrorismewetgeving – is en blijft van groot belang, zeker nu is gebleken dat er nog veel onduidelijk is over de wetgeving en er nog veel te onderzoeken valt in

termen van een écht gedegen en interdisciplinaire evaluatie van het gehele pakket aan maatregelen, waarbij ook de (reikwijdte en omvang van de) bevoegdheden van de inlichtingendiensten in kaart worden gebracht. Ook de hiervoor beschreven potentiële neveneffecten van de wetgeving vragen mijns inziens acute aandacht.

In het aanhoudend kritisch blijven volgen en onderzoeken van de impact van de antiterrorismewetgeving op zowel het juridische als het maatschappelijke vlak en het op basis daarvan informeren van de politiek en de Nederlandse bevolking, is een belangrijke rol weggelegd voor (straf)rechtswetenschappers en criminologen.<sup>76</sup> Waar de verschillende vakbladen tijdens de totstandkoming van de diverse antiterrorismewetten vol stonden met zorgelijke stukken over de wetgeving, is de stroom aan publicaties hierover de jaren sterk afgenomen. Er wordt weliswaar veel geschreven over (onderzoek naar) radicalisering, maar rondom de antiterrorismewetgeving blijft het relatief stil. Hoewel het inderdaad zo is dat geïmplementeerde wetgeving zich moeilijk laat terugdraaien, zou dit niet moeten leiden tot een verstomming van het kritische debat! Ook na de invoering van wet- en regelgeving is er een belangrijke rol weggelegd voor de wetenschap. Niet alleen liggen er nog diverse vragen die onderzocht kunnen worden, tevens ligt er naar mening een belangrijke taak voor wat betreft het informeren van het publiek omtrent de daadwerkelijke impact van verschillende (ook buiten de context van de terrorismebestrijding) maatregelen en bijzondere opsporingsbevoegdheden. Op die manier kan worden geprobeerd meer inzicht te bieden in de daadwerkelijke impact van verschillende opsporingsbevoegdheden op de levens van vele onschuldige burgers, tevens zouden de vermeende opbrengsten van deze maatregelen (in termen van het verkrijgen van meer veiligheid) gerelativeerd kunnen worden. Met andere woorden: er is een aanhoudende noodzaak voor (straf)rechtswetenschappers en criminologen om in de door '9/11' alleen nog maar dieper gewortelde veiligheidscultuur van zich te laten horen, om tegenwicht te bieden aan het dominante politieke veiligheidsdiscours. Of zoals Schlesinger het mooi verwoordt, we hebben met elkaar de publieke taak en de verantwoordelijkheid 'to speak truth to power'.<sup>77</sup> Ook in tijden wanneer de economische crisis het stokje heeft overgenomen van de (inter)nationale terroristische dreiging als zijnde belangrijke publieke en politieke zorg!

74 Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie, Derde Rapport over Nederland, Straatsburg: Raad van Europa 2008, p. 11-12, 35-38. Zie hierover ook: J.P. van der Leun en M.A.H. van der Woude, 'Ethnic profiling in the Netherlands? A reflection on expanding preventive powers, ethnic profiling and a changing social and political context', *Policing and Society*, 21 (4) 2011, p. 444-555. Q. Eijkman, 'Has the Genie Been Let Out of the Bottle? Ethnic Profiling in the Netherlands', *The Journal of Law and Social Justice* 2010 (5), p. 1-21.

75 Zie hierover ook: M.A.H. van der Woude, 'Strafrechtswetenschap, wetgevende macht & manipulatie?', in: J.P. van der Leun e.a. (red.) *De Vogel Vrij? Liber Amicorum Prof. dr. mr. Martin Moerings*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010, p. 297-310.

76 D.R. Barnhizer, 'Prophets, Priests and Powerblockers: Three Fundamental Roles for Judges and Legal Scholars in America', *University of Pittsburgh Law Review* 50 (1988-1989) p. 127-196.

77 Arthur Schlesinger, 'Intellectuals' Role: Truth to Power?', *Wall Street Journal*, 12 oktober 1983, p. 28, kolom 4. Voor wat betreft het criminologisch debat over deze verantwoordelijke taak in de huidige veiligheidscultuur zie o.m.: D. Garland & R. Sparks 'Criminology, social theory and the challenge of our times', *British Journal of Criminology*, 40 (2000), p. 189-204