

Vergaderjaar 2018–2019

29 754

Terrorismebestrijding

Nr. 523

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID EN VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 september 2019

Tijdens de behandeling van de begroting Justitie en Veiligheid op 22 november 2018 is toegezegd uw Kamer een brief te sturen over maatregelen die op veroordeelde terroristen kunnen worden toegepast, om herhaling te voorkomen (Handelingen II 2018/19, nr. 27, item 7, 10 en 14).

Met deze brief doen wij deze toezegging gestand. Eerst wordt stilgestaan bij de maatregelen die in het kader van het strafrecht kunnen worden genomen. Daarbij wordt, overeenkomstig voormelde toezegging, ook aandacht besteed aan de Wet Langdurig Toezicht. Vervolgens beschrijven wij de mogelijkheden die het bestuursrecht en civielrecht bieden en wordt ingegaan op de onderliggende verhouding tussen de diverse maatregelen.

Strafrechtelijk kader

Eén van de doelen van de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen is een gedegen voorbereiding van de terugkeer in de maatschappij ter voorkoming van recidive. De tenuitvoerlegging is dan ook mede gericht op het bereiken van gedragsverandering. In het geval van veroordeelde geradicaliseerde terroristen, zal het daarbij eveneens gaan om disengagement en deradicalisering. Hieraan wordt tijdens de gehele tenuitvoerlegging aandacht besteed, zowel tijdens de executie van de vrijheidsstraf in een penitentiaire inrichting (PI), als binnen een voorwaardelijk kader.

In detentie

Gedetineerden die vanwege een terroristisch misdrijf ingesloten zijn, worden geplaatst op één van de twee Terroristenafdelingen (TA's) ter voorkoming van verspreiding van radicaal gedachtegoed en rekrutering. Op de TA's wordt gedrag geobserveerd, worden contacten met buiten gemonitord en wordt een dagbesteding aangeboden.

Aan het eind van een gevangenisstraf kan een gedetineerde naar een reguliere afdeling worden overgeplaatst om de detentiefasering verder vorm te geven. Bij brief van 19 februari 2019 bent u hier nader over geïnformeerd, conform een toezegging gedaan tijdens het AO Terrorisme op 8 november 2018 (Kamerstuk 29 754, nr. 484).¹

Om binnen detentie gedragsverandering te realiseren en risico's te beheersen, wordt gebruik gemaakt van de Violent Extremist Risk Assessment (VERA-2R). Dit is een risicotaxatie-instrument, waarmee per gedetineerde een beoordeling van het verspreidings- en veiligheidsrisico wordt gemaakt. Mede op grond hiervan wordt afgewogen welke veiligheids- en toezichtsmaatregelen moeten worden getroffen. Gezocht wordt naar aanknopingspunten om gedetineerden te motiveren om de oorzaak van hun strafbare gedrag aan te pakken en te re-integreren buiten het extremistische netwerk. De Dienst Geestelijke Verzorging (DGV) van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) biedt een helpende hand. De DGV is beschikbaar voor vragen van gedetineerden in het kader van hun resocialisatieproces. Dit kan leiden tot gesprekken over religieuze, maar ook niet-religieuze thema's als rechtvaardigheid en inclusie.

Door middel van gesprekken met bijvoorbeeld een theoloog kan worden onderzocht of iemand openstaat voor deradicalisering. Mocht sprake zijn van een opening, dan wordt de gedetineerde de mogelijkheid geboden om te worden begeleid door een deskundige, waarbij reflectie op de eigen gedragingen en waaraan die worden ontleend centraal staan. Zo'n deskundige kan een specialist zijn van het Landelijk Steunpunt Extremisme (LSE).² LSE biedt individuele trajectbegeleiding én begeleiding van betrokken families aan. Daarnaast wordt, net als bij andere gedetineerden, onder begeleiding gewerkt aan het op orde krijgen van de vijf basisvoorwaarden voor re-integratie: werk, onderdak, ID-bewijs, grip op schulden en zorg. Onderzoek wijst uit dat gedetineerden die deze basisvoorwaarden op orde hebben, minder vaak opnieuw in de fout gaan.

Voorwaardelijke kaders

Er bestaan verschillende voorwaardelijke kaders die kunnen worden ingezet om gedragsverandering te bevorderen en toezicht te kunnen houden op veroordeelde terroristen. Binnen die kaders is van belang of voldaan wordt aan het criterium van het plegen van een misdrijf «dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van één of meer personen». Dit criterium komt overeen met het criterium opgenomen in artikel 38e Wetboek van Strafrecht (Sr), op grond waarvan de ongemaximeerde tbs-maatregel met verpleging van overheidswege kan worden opgelegd. Van sommige delicten, zoals moord en het plegen van aanslagen, is evident dat zij een gevaar voor de onaantastbaarheid van het lichaam van één of meer personen opleveren. Ook voor (andere) terroristische misdrijven en misdrijven ter voorbereiding of vergemakkelijking van terroristische misdrijven, waaronder deelneming aan een terroristische organisatie (artikel 140a Sr), ronselen voor de gewapende strijd (artikel 205 Sr) en training voor terrorisme (artikel 134a Sr), geldt dat zij voldoen aan dit criterium. Dat volgt uit de wetsgeschiedenis bij artikel 38e Sr, waarin specifiek wordt verwezen naar onder meer misdrijven die zijn opgenomen in de titels V (misdrijven tegen

¹ Kamerstuk 29 754, nr. 489.

² Duidings- en spiegelgesprekken kunnen zowel binnen detentie als binnen toezicht worden ingezet. LSE verricht werkzaamheden binnen (detentie en toezicht) én buiten strafrechtelijk kader.

de openbare orde) en VIII (misdrijven tegen het openbaar gezag) van het Tweede Boek Sr.^{3 4}

Voor wat betreft de bedoelde kaders kan allereerst worden gewezen op de (gedeeltelijk) voorwaardelijke straf (artikel 14a e.v. Sr). Bij een veroordeling tot een vrijheidsstraf tot vier jaar kan de rechter bepalen dat die straf geheel (bij straffen tot ten hoogste twee jaar) of gedeeltelijk niet ten uitvoer wordt gelegd. De daarbij door de rechter vast te stellen proeftijd kan drie jaar bedragen. De proeftijd kan tien jaar bedragen als er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat iemand wederom een misdrijf begaat dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van één of meer personen.

Ook bij geheel onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen van meer dan een jaar is een voorwaardelijk kader beschikbaar, te weten: de voorwaardelijke invrijheidstelling (artikel 15 e.v. Sr). Gedetineerden met een vrijheidsstraf van meer dan een jaar tot twee jaar kunnen voorwaardelijk in vrijheid worden gesteld als de vrijheidsbeneming ten minste een jaar heeft geduurd en van het dan nog ten uitvoer te leggen gedeelte een derde is ondergaan. Bij een veroordeling tot een tijdelijke vrijheidsstraf van meer dan twee jaar kan de gedetineerde in vrijheid worden gesteld als hij twee derde gedeelte daarvan heeft ondergaan.⁵ De proeftijd, verbonden aan de voorwaardelijke invrijheidstelling, is in beginsel gelijk aan de periode waarover voorwaardelijke invrijheidstelling wordt toegestaan, maar bedraagt ten minste een jaar. Door de inwerkingtreding van de Wet Langdurig Toezicht per 1 januari 2018, kan deze proeftijd worden verlengd. In principe kan de proeftijd eenmaal met ten hoogste twee jaar worden verlengd. De proeftijd kan vaker worden verlengd wanneer sprake is van een misdrijf dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van één of meer personen waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld en er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde opnieuw een dergelijk misdrijf zal begaan. Ook in dat geval kan de proeftijd steeds met maximaal twee jaar worden verlengd, maar er is geen wettelijk maximum gesteld aan het aantal keer dat de proeftijd kan worden verlengd. De rechter beslist, op vordering van het OM, over iedere verlenging.

De Wet Langdurig Toezicht maakt het daarnaast mogelijk om het toezicht voort te kunnen zetten na het eindigen van de gevangenisstraf, de voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.) of een tbs-maatregel met een zelfstandige gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel (artikel 38z e.v. Sr). De rechter kan deze ter bescherming van de algemene veiligheid van personen of goederen opleggen bij een veroordeling tot een gevangenisstraf wegens een misdrijf dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van één of meer personen en waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld. De maatregel moet bij een veroordeling worden opgelegd. Tegen het einde van de detentie, v.i. of de tbs-maatregel wordt bekeken of er gronden aanwezig zijn om deze maatregel ten uitvoer te leggen. De rechter kan, op vordering van het OM, de tenuitvoerlegging gelasten indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan waarvoor de rechter een gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel kan opleggen of ter voorkoming van ernstig belastend gedrag

³ Kamerstuk 22 909, nr. 3, blz. 6–7.

⁴ Handelingen II 2013/14, nr. 105, item 9.

⁵ Met de aanvaarding en inwerkingtreding van het wetsvoorstel straffen en beschermen (Kamerstuk 35 122) zal deze termijn worden gemaximeerd op twee jaar.

jegens slachtoffers of getuigen. Bij de tenuitvoerlegging stelt de rechter de looptijd van de maatregel vast op twee, drie, vier of vijf jaar en bepaalt de rechter welke voorwaarden aan deze maatregel worden verbonden. Op vordering van het OM kan de rechter deze maatregel telkens verlengen. De totale duur is niet aan een wettelijke maximum verbonden. Overtreedt de veroordeelde de voorwaarden, dan kan de rechter vervangende hechtenis toepassen.

Zoals hierboven aan de orde kwam, speelt zowel bij de proeftijd van de voorwaardelijke straf en de v.i., als bij de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel het criterium dat sprake is van een misdrijf dat «gericht is tegen, of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van één of meer personen» een rol. Wordt hieraan voldaan, dan is het mogelijk om bij een (deels) voorwaardelijke straf de proeftijd op tien jaar te stellen, de v.i.-proeftijd telkens te verlengen bij een onvoorwaardelijke straf of een gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel op te leggen en ten uitvoer te leggen.

In het kader van de hiervoor genoemde modaliteiten is het steeds mogelijk bijzondere voorwaarden betreffende het gedrag op te leggen. Bij veroordeelde terroristen kan daarbij in het bijzonder worden gedacht aan een reisverbod (om (opnieuw) uitreizen te voorkomen), een meldplicht en een contact- en/of gebiedsverbod om tegen te gaan dat de veroordeelde opnieuw in contact raakt met zijn oude, extremistische netwerk. Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RBDHA:2015:14365, waarin verschillende verdachten in het kader van hun deels voorwaardelijke straf contactverboden, reclasseringstoezicht en het ondergaan van forensische zorg als bijzondere voorwaarden kregen opgelegd. Ook is denkbaar dat deelname aan gedragsinterventies (gericht op deradicalisering) als bijzondere voorwaarde wordt gesteld. Afhankelijk van de modaliteit, is het aan de rechter, op vordering van het OM, of aan het OM (bij de v.i.) om de bijzondere voorwaarden te bepalen. De reclassering adviseert hierover. Een gespecialiseerd team van de reclassering (team Terrorisme, Extremisme en Radicalisering) houdt toezicht op de naleving van de opgelegde bijzondere voorwaarden en levert begeleiding.

In aanvulling op bovengenoemde voorwaardelijke kaders, kan nog worden gewezen op de zelfstandige vrijheidsbeperkende maatregel (artikel 38v e.v. Sr). Ter beveiliging van de maatschappij of ter voorkoming van strafbare feiten kan de rechter bij een veroordeling een gebiedsverbod, gebiedsgebod, contactverbod en/of meldplicht opleggen voor de duur van maximaal vijf jaar. Als er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat iemand recidiveert of zich belastend gedraagt tegen een bepaalde persoon kan de rechter bevelen dat de maatregel dadelijk uitvoerbaar is. Wanneer een opgelegd verbod, gebod of een meldplicht wordt overtreden, kan vervangende hechtenis worden toegepast voor de door de rechter in zijn uitspraak bepaalde duur. De rechter-commissaris beslist, op vordering van het OM, over de executie van de vervangende hechtenis. De vrijheidsbeperkende maatregel kan zelfstandig worden opgelegd of tezamen met andere straffen of maatregelen.

Andere maatregelen

Naast, en soms ter aanvulling op, de hiervoor beschreven strafrechtelijke maatregelen biedt het bestuursrecht verschillende maatregelen. Deze zijn duidelijk te onderscheiden van strafrechtelijke mogelijkheden. Het gaat hier immers niet om maatregelen die (primair) gericht zijn op het voorkomen van recidive, maar om bestuurlijke maatregelen met een preventief karakter, gericht op het beschermen van de openbare orde en de nationale veiligheid.

Zo geeft de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding de Minister van Justitie en Veiligheid de bevoegdheid om preventieve, vrijheidsbeperkende maatregelen te treffen als sprake is van gedragingen die in verband kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Voorbeelden zijn een contactverbod en een verbod om het Schengengebied te verlaten (zogenoeten «uitreisverbod»). Ingevolge de Rijkswet op het Nederlanderschap kan bij een dubbele nationaliteit het Nederlanderschap worden ingetrokken van een persoon die is veroordeeld ter zake van een terroristisch misdrijf of de voorbereiding daarvan, of van een persoon die zich buiten het Koninkrijk bevindt en zich heeft aangesloten bij een terroristische organisatie. De Vreemdelingenwet 2000 maakt het mogelijk dat een verleende verblijfsvergunning wordt ingetrokken als de houder hiervan een gevaar vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid. De Sanctieregeling terrorisme 2007-II biedt een wettelijke basis om tegoeden te bevriezen wanneer een gegronnd vermoeden bestaat van – ondersteuning van – terroristische activiteiten.

Daarnaast biedt ook het civielrecht een optie om gevaar af te wenden – door middel van verplichte zorg – mits het gevaar dat iemand vormt voor zichzelf of zijn omgeving voortkomt uit een geestesstoornis. Als hiervan sprake is, kan op grond van de Wet Bijzondere opnemingen psychiatrische ziekenhuizen worden overgegaan tot gedwongen opname in een psychiatrisch ziekenhuis.

Verder geldt natuurlijk dat inlichtingen- en veiligheidsdiensten altijd alert zijn en als hier aanleiding toe bestaat, personen nauwlettend in de gaten houden.

Keuze toepassing maatregelen

Uit voorgaande blijkt dat er diverse mogelijkheden zijn om zicht te houden op veroordeelde terroristen. Van belang daarbij is de betrokken partijen elkaar weten te vinden en doorlopend in gesprek zijn over wat nodig is én kan. Dat gebeurt doorgaans in een – lokaal – casusoverleg. Alhier wordt een individueel plan met maatregelen en interventies opgemaakt.

Om ervoor te zorgen dat de bestaande juridische mogelijkheden bekend zijn onder betrokken instanties (o.a. gemeenten, DJI, reclassering, LSE, politie en het OM) en afdoende benut worden, zullen wij hieraan – aanvullend op hetgeen tot dusver is gedaan – bekendheid geven.

Daarnaast is – in lijn met een gedurende de begrotingsbehandeling Justitie en Veiligheid 2018 ingediende motie – aan het WODC gevraagd om bij de evaluatie van de Wet Langdurig Toezicht aandacht te hebben voor de toepassing ervan bij veroordeelde terroristen. Hetzelfde moet gebeuren ten aanzien van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding, nu onderzoek aantoont dat nog weinig bekend is over het effect van interventies gericht op deradicalisering. Daarom zullen de resultaten worden gemonitord.

Het meten en vergroten van de effectiviteit van interventies én het versterken van het handelingsperspectief van instanties zijn onderdeel van onze plannen voor de komende jaren ter verdere verbetering van de

bestaande aanpak. Op dit moment wordt met betrokken instanties besproken hoe hier concreet invulling aan te geven. Dit najaar informeren wij u nader.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker