

Vergaderjaar 2015–2016

29 754

Terrorismebestrijding

Nr. 342

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 december 2015

Tijdens het debat op 19 november jl. (Handelingen II 2015/16, nr. 27, Aanslagen in Parijs) over de aanslagen in Parijs heb ik uw Kamer toegezegd in een brief op een tweetal punten in te zullen gaan. Met deze brief doe ik mijn toezegging gestand. Ik zal eerst ingaan op de punten waar de heer Klaver en de heer Roemer naar hebben gevraagd. Het betreft de mogelijkheid om teruggekeerde Syriëgangers te dwingen tot het volgen van een deradicaliseringsprogramma. Vervolgens zal ik ingaan op de mogelijkheid van administratieve detentie. In de bijlage¹ treft u ten slotte een overzicht aan van de huidige wettelijke bevoegdheden die in het kader van de bestrijding van terrorisme kunnen worden ingezet.

Gedwongen deradicalisering

De in het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme (bijlage bij Kamerstuk 29 754, nr. 253) aangekondigde exit-faciliteit («Exits») is een faciliteit die deradicaliseringprogramma's ontwikkelt en begeleidt voor personen die vatbaar zijn voor de gedachte om uit het jihadisme te stappen. Exits bouwt voort op eerdere internationale ervaring met exit-programma's. Exit-programma's worden in Europa al sinds de jaren '90 van de vorige eeuw uitgevoerd in Noorwegen, Zweden, Denemarken en Duitsland. Deze programma's waren gericht op het begeleiden van personen die uit het rechts-extremistische groeperingen wilden stappen. Sommige van deze programma's worden nu verbreed zodat deze ook kunnen worden gebruikt voor personen die uit jihadistische groeperingen willen stappen. Een centrale component van deze Europese programma's is persoonlijke motivatie en de eigen wens om een andere weg in te slaan. Deze programma's zijn dan ook op vrijwillige basis.

In Nederland kan een Exits-traject worden aangeboden aan personen die zijn geradicaliseerd, al dan niet voornemens zijn uit te reizen, zijn tegengehouden of zijn teruggekeerd uit Syrië. De programma's kunnen

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

daarnaast worden aangeboden indien sprake is van een vrijheidsbepalende sanctie, voorlopige hechtenis of indien aan een sanctie voorwaarden kunnen worden gesteld² die gericht zijn op gedragsverandering. In de regel vereist de deelname aan gedragsinterventies de bereidverklaring van de verdachte of veroordeelde. Dit biedt de noodzakelijke ruimte om de afweging te maken of het zinvol is iemand aan dergelijk traject te laten deelnemen. Op dit moment wordt gewerkt aan de uitbouw en ontwikkeling van instrumenten gericht op deradicalisering. Zo vindt reclasseringstoezicht op geradicaliseerde personen plaats door een team van speciaal opgeleide reclasseringswerkers (Team Terroristen, Extremisten en Radicalen).

De vraag die nu voorligt is of het mogelijk en zinvol is om deelname aan een deradicaliseringsprogramma te verplichten voor bijvoorbeeld teruggekeerde Syriëgangers. Ik wijs in dit verband op ervaringen die hiermee in andere landen zijn opgedaan. In Saoedi-Arabië, Yemen en Maleisië is deelname aan een deradicaliseringsprogramma als voorwaarde gesteld voor vrijlating uit detentie. Uit een vergelijkende studie naar verschillende deradicaliseringsprogramma's door het Institute for Migration and Ethnic Studies van de Universiteit van Amsterdam volgt de aanbeveling om deradicaliseringsprogramma's te baseren op vrijwilligheid.³ Er is beperkt wetenschappelijk onderzoek gedaan naar de effectiviteit van deradicaliseringsprogramma's, maar diverse wetenschappers constateren dat deradicalisering een proces is dat alleen succesvol kan zijn als een persoon open staat voor verandering.⁴ Als die openheid er niet is, hebben pogingen om van buitenaf iemands overtuigingen te veranderen weinig zin. Deze constatering is vergelijkbaar met de ervaringen en de opvattingen binnen de criminologie: individuele motivatie en het openstaan voor verandering zijn essentieel voor het welslagen van exit-programma's.

Ik trek op basis van deze ervaringen en studies de conclusie dat het niet zinvol is deelname aan deradicaliseringsprogramma's te verplichten. Dat wil overigens niet zeggen dat er geen inspanningen worden verricht om de betreffende personen – degenen die niet openstaan voor de gedachte uit het extremisme te stappen – alsnog te stimuleren om afstand te doen van hun gewelddadige overtuiging en weer aan de maatschappij deel te nemen. De maatregelen, die na afstemming in het multidisciplinaire casusoverleg door een of meerdere van de betrokken organisaties worden getroffen, zijn erop gericht om risico's te reduceren en in contact te blijven met de geradicaliseerde en zijn directe omgeving.

Het is goed om op deze plaats ook nog in te gaan op de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet bopz), gelet op de vergelijking die ook in het debat is gemaakt met de mogelijkheden om op grond van deze wet personen gedwongen op te nemen. Gedwongen opname op grond van de Wet bopz is mogelijk als iemand als gevolg van een geestesstoornis een gevaar vormt voor zichzelf of anderen of voor de

²

³ UVA, IMES, Demant et al (2008) «Teruggang en uittreding, processen van deradicalisering ontleend», <http://www.uva.nl/binaries/content/documents/personalpages/s//m.w.slootman/nl/tabblad-eeen/tabblad-eeen/cpitem%5B5%5D/asset?1355372801161>. In het rapport wordt opgemerkt: «Ook in Maleisië loopt een dergelijk programma, maar bij de uitvoering daar komt naar voren dat het programma niet goed werkt bij dwang. (...) Het lijkt dan ook logisch dat in die situatie mensen eerder zullen liegen, wanneer hun ideeën niet voldoende veranderd zijn.»

⁴ O.a. Dechesne, Mark (2011) «Deradicalization: not soft, but strategic» *Crime Law Soc Change*, 55:287–292, Wilchen Christensen, Tina (2015) «A Question of Participation – Disengagement from the Extremist Right A case study from Sweden, ISBN: 978-87-91387-88-3. Zie ook Giardino en Collega's (2012) zoals uiteengezet in Weggemans en de Graaf (2015) «Na de vrijlating», <http://www.politieenwetenschap.nl/cache/files/565ffdd8674f3PW81.pdf>.

algemene veiligheid van personen of goederen. Daarvan kan sprake zijn bij geradicaliseerde personen.

Administratieve detentie

Op grond van artikel 5 EVRM is vrijheidsontneming mogelijk, naast enkele andere limitatief genoemde gevallen⁵, als betrokkene op rechtmatige wijze is gearresteerd of gedetineerd wanneer er een redelijke verdenking bestaat dat hij een strafbaar feit heeft begaan of indien het redelijkerwijs noodzakelijk is hem te beletten een strafbaar feit te begaan of te ontvluchten nadat hij dit heeft begaan. Deze limitatieve gronden voor vrijheidsontneming worden strikt geïnterpreteerd door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. Administratieve detentie, in de zin van preventieve detentie zonder dat sprake is van een redelijke verdenking, is niet één van de in artikel 5 EVRM genoemde gevallen.⁶ Die gronden voor vrijheidsontneming zijn een uitzondering op de meest fundamentele waarborg van de individuele vrijheid. Om die reden moet in een democratische rechtsstaat het risico van arbitrair overheidsingrijpen op deze vrijheid geminimaliseerd worden. Zelfs als het gaat om personen die geen boodschap hebben aan onze rechtstaat en de daarin aan ieder individu toekomende bescherming tegen arbitrair ingrijpen van de overheid. Daarbij moet worden bedacht dat de bevoegdheid van administratieve detentie ook zou gelden ten aanzien van anderen dan jihadisten waarvan de overheid zou menen dat zij een gevaar vormen voor de nationale veiligheid, óók in het geval zij nog niets strafbaars hebben gedaan. Dat past naar de stellige overtuiging van dit kabinet niet in een rechtsstaat.

Omdat niettemin teruggekeerde Syriëgangers en andere geradicaliseerde personen een bedreiging kunnen vormen voor onze nationale veiligheid wil ik nader onderzoeken in hoeverre de mogelijkheid van intensiever toezicht door middel van bijvoorbeeld een enkelband tot de mogelijkheden behoort, al dan niet ter handhaving van een gebiedsverbod. Een maatregel die elektronisch toezicht oplegt, vormt een inmenging op een aantal door het EVRM beschermde rechten, zoals in elk geval het recht op privéleven en het recht op vrijheid van verplaatsing. Die inmenging stelt hoge eisen aan de wettelijke vormgeving van de maatregel. De burger moet immers in staat zijn zijn gedragingen hierop af te kunnen stemmen (vereiste van voorzienbaarheid). Om die reden heb ik besloten niet te wachten met de indiening van het voorstel voor een Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding, dat ter bescherming van de nationale veiligheid onder meer voorziet in een meldplicht en een gebiedsverbod tot duidelijk is wat op dit punt de mogelijkheden zijn. Dit wetsvoorstel is heden bij uw kamer ingediend (Kamerstuk 34 359, nr. 2). Het is van belang dat dit wetsvoorstel zo spoedig mogelijk door het parlement kan worden behandeld. Indien ik tot de conclusie kom dat wettelijke regeling van toezicht door middel van een enkelband haalbaar is, zal ik bezien of een dergelijke maatregel kan worden toegevoegd aan het eerder genoemde wetsvoorstel.

⁵ De andere limitatieve gronden zijn (kort weergegeven): detentie na veroordeling, in het kader van kindbescherming (toe zien op opvoeding), ter voorkoming van verspreiding van besmettelijke ziekten, van geesteszieken en alcoholverslaafden, landlopers en detentie ter voorkoming van onrechtmatige inreis of uitwijzing (vreemdelingenbewaring) of uitlevering.

⁶ wat in deze brief over administratieve detentie wordt opgemerkt geldt evenzeer voor huisarrest, voor zover daaronder wordt begrepen een verbod om de eigen woning te verlaten. Ook daarmee wordt immers iemands vrijheid ontnomen.

Overzicht wettelijke bevoegdheden ter bestrijding terrorisme

In de bijlage⁷ bij deze brief treft u aan een overzicht van de bevoegdheden die kunnen worden ingezet in het kader van de bestrijding van terrorisme, alsmede de bevoegdheden waartoe voorstellen in uw Kamer dan wel de Eerste Kamer ter behandeling voorliggen.

Dit overzicht geeft een beeld van de uiteenlopende mogelijkheden die de overheid ter beschikking staan bij de aanpak van terrorisme. Het gaat niet alleen om de mogelijkheden die het strafrecht biedt, maar ook om de mogelijkheid het Nederlanderschap te ontnemen en om de mogelijkheid om bestuurlijke maatregelen in te zetten, zoals met de genoemde Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding. Dat is ook van belang, omdat is gebleken dat er geen standaard aanpak mogelijk is van teruggekeerde Syriëgangers of van andere geradicaliseerde personen. Welke aanpak het meest effectief is, wordt van geval tot geval bezien.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur

⁷ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl