

Vergaderjaar 2005–2006

30 164

Wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 21 november 2005

Inleidende opmerkingen

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag. Het verheugt me dat de leden van verschillende fracties positief staan tegenover het voorstel. De vragen, opmerkingen en beschouwingen over en naar aanleiding van het wetsvoorstel geven mij gelegenheid om strekking en inhoud van het wetsvoorstel te verduidelijken. Waar dit zinvol voorkomt, zullen de vragen van verschillende fracties over hetzelfde onderwerp of met elkaar samenhangende onderwerpen gezamenlijk worden beantwoord. Dat geldt bijvoorbeeld ten aanzien van de vragen van de leden van verschillende fracties over nut en noodzaak van de voorgestelde verruiming. De vragen daarover zal ik behandelen per afzonderlijk onderdeel van dit wetsvoorstel.

Het doet mij genoegen dat de leden van de CDA-fractie de uitgangspunten van het wetsvoorstel kunnen onderschrijven. Zij beschouwen het als een volgende stap in een proces van wetgeving om het hoofd te kunnen bieden aan de bedreigingen van het terrorisme. Met deze leden deel ik de opvatting dat terrorismebestrijding veel meer is dan een zaak van wetgeving. Terrorismebestrijding is een veelomvattend beleidsterrein waarvan wetgeving slechts een onderdeel uitmaakt. Terecht wezen deze leden in dat verband op het bredere kader, waaronder ook de coördinatie van en afstemming tussen de diensten belast met terrorismebestrijding, adequate voorlichting, alsmede het tegengaan van radicalisering. Het belang van de wetgeving is, dat het bijdraagt aan een doeltreffend en afgewogen instrumentarium om de samenleving te beschermen tegen ernstige inbreuken op onze rechtsorde.

De leden van de CDA-fractie merkten op dat onderhavig wetsvoorstel veel bekritiseerd is. Duidelijk moge zijn, dat ook mij deze commentaren niet zijn ontgaan. Veel van de kritiekpunten heb ik overigens kunnen terugvinden in de vragen die leden van de verschillende fracties over het wetsvoorstel hebben gesteld. In het navolgende hoop ik dan ook, in antwoord op die vragen, verdere verheldering te kunnen verschaffen en daarmee de geuite kritiek te weerspreken. Ik merk nog op eveneens te hebben kennisgenomen van publicaties over het wetsvoorstel die positief getoonzet waren. Zo kan ik wijzen op het artikel van professor Fijnaut over «De

belangrijke rol van het strafrecht bij de bestrijding van (islamistisch) terrorisme» (RM Themis 2005–4, blz. 210–214).

Deze leden gaven aan, de aanscherpingen op het gebied van het strafprocesrecht aanvaardbaar te achten mits de noodzaak daarvan helder kan worden onderbouwd. Die noodzaak hangt in feite direct samen met het antwoord op de vraag die deze leden zichzelf stelden, namelijk in hoeverre het mogelijk is aanslagen te voorkomen, en er tegelijkertijd voor te zorgen dat voorbereidingen kunnen worden berecht. De doorlichting van de wetgeving, vermeld in de brief aan de Tweede Kamer naar aanleiding van de aanslagen in Madrid (Kamerstukken II 2003/04, 27 925, nr. 123), heeft laten zien dat juist op die onderdelen een aantal verbeteringen kunnen worden gerealiseerd. Met deze leden deel ik verder de analyse dat bij de bestrijding van terroristische misdrijven de daadwerkelijke voorkoming van de aanslag zelf voorop staat. Om die reden is het van groot belang in de voorfase van het te realiseren delict opsporingshandelingen te kunnen verrichten waarvan redelijkerwijs verwacht mag worden dat zij mede kunnen bijdragen aan het voorkomen van een terroristische aanslag.

Met betrekking tot de advisering over het wetsvoorstel door de gebruikelijke adviesorganen maakten de leden van de CDA-fractie eveneens enkele opmerkingen. Graag merk ik in dit verband het volgende op. Binnen mijn ministerie is het vaste praktijk dat een concept-wetsvoorstel via www.justitie.nl openbaar wordt gemaakt zodra het wetsvoorstel ter consultatie wordt voorgelegd aan de adviesorganen. Dat is bij onderhavig wetsvoorstel ook gebeurd. Consequentie van deze werkwijze is dat tijdens de consultatiefase een ieder zijn standpunt over het wetsvoorstel, ook door tussenkomst van de media, kenbaar kan maken. Dat past bij een goede en democratische bestuursvoering waarin belang wordt gehecht aan openheid en openbaarheid van het bestuur. De beoordeling van de vraag in hoeverre de gebruikelijke adviesorganen bij openbaarmaking van een concept-wetsvoorstel in aanvulling op hun advisering aan de regering gebruik willen maken van de mogelijkheid ook nog anderszins hun standpunt daaromtrent over het voetlicht te brengen, laat ik aan hen. Hierover is dan ook niet met de adviesorganen gesproken.

De veronderstelling van deze leden dat veel informatie die verband houdt met terrorismebestrijding in het belang van de opsporing en de staatsveiligheid niet geopenbaard kan worden, is juist. Dat verklaart ook waarom ter nadere onderbouwing van de noodzaak van de voorstellen niet, althans niet gedetailleerd, kan worden geput uit recente gevallen in de opsporingspraktijk. Inmiddels illustreren recente mediaberichten evenwel dat het wetsvoorstel niet alleen behoeft te worden afgezet tegen gebeurtenissen die zich vooral in het buitenland afspelen.

De leden van de PvdA-fractie merkten op met belangstelling kennis te hebben genomen van het wetsvoorstel. Ook deze leden onderschreven de noodzaak van adequaat optreden tegen terroristen. Zij tekenden daarbij aan, dat de grote dreiging die van terroristische aanslagen uitgaat niet zonder meer iedere wetswijziging op strafrechtelijk terrein kan rechtvaardigen. Naar de mening van deze leden moeten in een rechtsstaat nut en noodzaak van ieder voorstel steeds voldoende aannemelijk worden gemaakt. Ik deel deze visie en zal, als gezegd, in het navolgende de achtergronden van de voorstellen nader belichten. De aan het woord zijnde leden refereerden in dit verband ook aan de brief van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak van 7 januari 2005 waarin wordt geadviseerd de memorie van toelichting aan te vullen met een toetsingskader voor de voorgestelde maatregelen. Aan dit advies heb ik in zoverre gevolg gegeven dat de toelichting op de verschillende voorstellen in een aantal opzichten is uitgebreid. Daarmee wordt naar mijn mening voldoende beargumenteerd op welke gronden de voorstellen berusten. Ook zal bij de beantwoording van de vragen over de afzonderlijke onderdelen van dit

wetsvoorstel, nader aangegeven worden waar de voorgestelde wijzigingen kunnen bijdragen aan de praktijk van de opsporing. Een aanvullend toetsingskader is daarnaast niet nodig. Wat betreft de opmerking van deze leden dat inmiddels toch op grond van praktijkgevallen concreet moet kunnen worden aangegeven waar wettelijke verruiming wenselijk zijn, stel ik voorop dat dit wetsvoorstel voortvloeit uit een doorlichting van de wetgeving. Tot die doorlichting is besloten, omdat het kabinet niet wilde stilzitten tot de vaststelling dat bestaande bevoegdheden tekortschieten met praktijkgevallen kon worden gestaafd. Het anti-terrorismebeleid is er immers juist op gericht alles in het werk te stellen om te voorkomen dat terroristen in hun opzet tot het plegen van een aanslag slagen dan wel voor hun strafbaar handelen niet vervolgd kunnen worden. De doorlichting van de wetgeving maakte duidelijk dat in het strafprocesrecht verdere verbeteringen mogelijk waren om dat beleid te versterken. Zoals hierboven reeds is aangegeven, en in het navolgende nader zal worden uitgewerkt, wordt inmiddels vanuit de praktijk bevestigd dat de voorstellen aan die doelstelling voldoen.

Aandacht vroegen deze leden ook voor het feit dat de verruiming op het gebied van het strafprocesrecht zien op alle terroristische misdrijven. Dat bracht hen tot de juiste conclusie dat het wetsvoorstel het ook mogelijk wil maken opsporingsbevoegdheden in te zetten bij aanwijzingen van het misdrijf van artikel 161 Sr (vernieling waterkering/riolering), begaan met een terroristisch oogmerk. Zij veronderstelden vervolgens dat de voorgestelde bevoegdheden ook zouden kunnen worden toegepast bij aanwijzingen dat voorbereidingen worden getroffen voor het maken van een afspraak tot het plegen van het misdrijf van artikel 161 Sr met een terroristisch oogmerk. Dat kan inderdaad het geval zijn. Toepassing van de voorgestelde bevoegdheden is telkens gerelateerd aan een feit dat – als terroristisch misdrijf – strafbaar is gesteld. Bij voorbereiding van samenspanning zullen dikwijls reeds plannen bestaan tot de uitvoering van het overeen te komen misdrijf. Alsdan bestaat reeds strafbaarheid uit hoofde van artikel 96, tweede lid, onder 4°, Sr.

Zodra aanwijzingen bestaan over een begaan of te beramen terroristisch misdrijf van welke aard dan ook is er naar mijn mening alle reden om ter verdere opheldering van die aanwijzingen de toepassing van de voorgestelde bijzondere opsporingsbevoegdheden mogelijk te maken. Ik wijs er in dit verband op, dat het bij terroristische misdrijven gaat om bijzonder ernstige strafbare feiten (vgl. artikel 83 Sr). Deze misdrijven kenmerken zich door een terroristisch oogmerk. Volgens artikel 83a Sr gaat het dan om misdrijven die worden begaan «om de bevolking of een deel der bevolking van een land ernstige vrees aan te jagen, dan wel een overheid of internationale organisatie wederrechtelijk te dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden, dan wel de fundamentele politieke, constitutionele, economische of sociale structuren van een land of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen». Zowel de ernst van de als terroristische misdrijven aangewezen strafbare feiten, als de bijzondere kwalijke intentie waarmee zij worden beraamd of begaan, moeten naar mijn mening tot de conclusie leiden dat er geen aanleiding is om uit een oogpunt van proportionaliteit de verruiming van de toepassingsmogelijkheden van bijzondere opsporingsbevoegdheden te beperken tot een bepaalde categorie van terroristische misdrijven. Juist de intenties en patronen van terroristische criminaliteit maken dat tegen elk terroristisch misdrijf in een vroegtijdig stadium moet kunnen worden opgetreden. Het vernielen van riolering met een terroristisch oogmerk is op zichzelf reeds ernstig vanwege de te duchten consequenties voor de volksgezondheid, maar kan bijvoorbeeld onderdeel uitmaken van een reeks van terroristische misdrijven die een ernstige ontwrichting van de samenleving beogen. Verdere realisering van die ernstige ontwrichting kan worden

voorkomen door opsporingshandelingen te verrichten in de voorfase van het eerste feit met een terroristisch oogmerk. Dat beoogt dit wetsvoorstel. Deze leden wilden voorts vernemen welke voorzieningen er zijn om bezwaar te maken tegen de toepassing van een van de voorgestelde bevoegdheden door personen ten aanzien van wie het openbaar ministerie besloten heeft dat van verdere vervolging wordt afgezien. Graag beantwoord ik deze vraag als volgt. Voor de mogelijkheden tot het maken van bezwaar tegen de uitoefening van bevoegdheden is het van belang onderscheid te maken tussen heimelijke bevoegdheden en bevoegdheden met de uitoefening waarvan betrokkene aanstonds bekend wordt. Voor de voorstellen tot verruiming van de heimelijke bevoegdheden geldt, evenals bij toepassing van de bestaande bijzondere opsporingsbevoegdheden, dat betrokkene in de regel niet weet dat te zijnen aanzien een bevoegdheid is uitgeoefend. Daarom is voorzien in de toepasselijkheid van de regeling van artikel 126bb Sv. Op grond daarvan doet de officier van justitie aan betrokkene schriftelijk mededeling van de uitoefening van de bevoegdheden, zodra het belang van het onderzoek dat toelaat. Nadat betrokkene op de hoogte is gekomen van het feit dat tegen hem een heimelijke bevoegdheid is uitgeoefend, kan hij in verband daarmee een klacht indienen bij de politie of het openbaar ministerie. Ook een klacht bij de Nationale ombudsman is in dat geval denkbaar of de adiëring van de civiele rechter, bijvoorbeeld met het oog op schadevergoeding. Gebruikmaking van genoemde klachtvoorzieningen ligt eveneens in de rede, indien betrokkene van oordeel is dat hij ten onrechte onderworpen is aan een van de kenbare onderzoeksbevoegdheden die worden voorgesteld. Het gaat daarbij om de artikelen 126zm tot en met 126zk Sv. Wat betreft het voorstel inzake de geheimhouding van processtukken kan ik wijzen op de regeling van artikel 32 Sv. Dat artikel voorziet in de mogelijkheid om een bezwaarschrift in te dienen tegen het onthouden van de kennisgeving van processtukken. Verder kan toepassing van de bevoegdheid van artikel 30, tweede lid, Sv telkens aan de orde worden gesteld bij de behandeling van beslissingen inzake (het voortduren) van de voorlopige hechtenis. Ten aanzien van het voorstel betreffende de bewaring merk ik ten slotte op, dat dat voorstel geen verandering brengt in de rechtsgang van artikel 69 Sv. De verdachte kan de rechtbank om opheffing van het bevel tot bewaring verzoeken en tegen een afwijzende beslissing op dit verzoek kan hij nog hoger beroep instellen bij het gerechtshof (artikel 87, tweede lid, Sv).

De aan het woord zijnde leden stelden vervolgens de vraag of ik bereid ben het wetsvoorstel aan te vullen met een evaluatie- of horizonbepaling. In antwoord op deze vraag zou ik graag voorop willen stellen dat een evaluatiebepaling van geheel andere orde is dan een horizonbepaling. Een horizonbepaling beoogt de werkingsduur van een regeling aan een bepaalde periode te verbinden. Daartoe zie ik bij wettelijke maatregelen op het gebied van terrorismebestrijding geen aanleiding. Bij gelegenheid van de schriftelijke en mondelinge behandeling van het wetsvoorstel afgeschermd getuigen (Kamerstukken II 2004/05, 29 743, nr. 27) heb ik mij reeds op dit standpunt gesteld. Een horizonbepaling kan in de rede liggen, wanneer wordt voorzien dat de verschijnselen die tot indiening van dit wetsvoorstel hebben geleid van snel voorbijgaande aard zijn. Dat is bij het internationaal terrorisme helaas niet het geval. Gaat het er om dat dit wetsvoorstel, nadat het tot wet is verheven en in werking is getreden, op termijn wordt geëvalueerd, dan zeg ik deze leden gaarne toe een evaluatie-onderzoek te willen laten verrichten. Daarvoor is echter niet nodig, dat het wetsvoorstel wordt aangevuld met een daartoe strekkende bepaling.

De verwijzing in de memorie van toelichting naar de aanslagen in Madrid en de moord op de heer Th. van Gogh bracht deze leden nog tot de vraag of het wetsvoorstel toepassing zal kunnen vinden, indien sprake is van

terroristische activiteiten van dierenactivistische of rechts-radicalen zijde. Het antwoord op die vraag luidt, dat het voor de toepassing van dit wetsvoorstel niet relevant is door wie of welke organisatie dan wel vanuit welke overtuiging een terroristisch misdrijf wordt beraamd of begaan. Aanknopingspunt vormt steeds het terroristisch misdrijf. Zijn dierenrechtenactivisten of rechts-radicalen met een dergelijk feit in verband te brengen, dan kunnen de bevoegdheden, voorgesteld in dit wetsvoorstel, uiteraard ook tegen hen worden toegepast. Ten slotte wilden deze leden weten in hoeverre bij de recente strafbare feiten tegen moskeeën, zoals brandstichting en vernieling, het bestaan van een terroristisch oogmerk al dan niet aan de orde was. Ik kan daarop antwoorden dat uit de gegevens van het openbaar ministerie niet blijkt dat bij die strafbare feiten sprake is geweest van brandstichting met terroristisch oogmerk.

De leden van de fractie van de VVD gaven aan de voorstellen tot verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven te beschouwen als de logische pendant van de eerdere wetswijzigingen op het gebied van het materiële strafrecht. Zij onderkennen de verschillende bemoeilijkende factoren bij opsporingsonderzoek naar terroristische misdrijven, waarvoor dit wetsvoorstel een oplossing beoogt te bieden. Het verheugt mij dat deze leden van mening waren dat de voorgestelde wijzigingen op dat punt voldoende waren onderbouwd. Met hen ben ik van mening dat een belangrijke vraag bij nieuwe voorstellen op het gebied van de bestrijding van terrorisme is of zij proportioneel zijn te achten. Die vraag beantwoord ik bevestigend voor wat betreft de voorstellen die zijn opgenomen in dit wetsvoorstel. In het navolgende zal ik daarop, ook in antwoord op vragen van deze leden, nog terugkomen. De leden signaleerden voorts dat er in de memorie van toelichting op gewezen wordt dat ook in andere Europese landen wetgeving is en wordt aangepast met het oog op terrorismebestrijding. Dat bracht hen tot de vraag welke inspanningen worden verricht om eenheid in die Europese wetgeving te krijgen. In antwoord op deze vraag zou ik graag voorop willen stellen dat de samenwerking op strafrechtelijk gebied binnen de Europese Unie op tweeërlei wijze wordt bevorderd. In de eerste plaats worden instrumenten ontwikkeld waarin het beginsel van wederzijdse erkenning van rechterlijke uitspraken toepassing vindt. Zo zijn inmiddels totstandgekomen het kaderbesluit inzake het Europees aanhoudingsbevel, het kaderbesluit inzake de tenuitvoerlegging in de Europese Unie van beslissingen tot bevoeging van voorwerpen of bewijsstukken en het kaderbesluit inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning van geldelijke sancties. Het kaderbesluit inzake wederzijdse erkenning van confiscatiebeslissingen wordt naar verwachting binnenkort vastgesteld. Verder lopen op dit moment onderhandelingen over een kaderbesluit inzake het Europees bewijsverkrijgingsbevel ter verkrijging van voorwerpen, documenten en gegevens voor gebruik in strafprocedures. Toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning van rechterlijke uitspraken heeft als voordeel dat ondanks onderlinge verschillen in de strafwetgeving van de EU-lidstaten doeltreffende samenwerking mogelijk is. Dat komt ook ten goede aan een adequate terrorismebestrijding. Het tweede spoor waarlangs een nauwere Europese strafrechtelijke samenwerking wordt bevorderd, is dat van harmonisatie van wetgeving. Op het terrein van terrorismebestrijding vormt het kaderbesluit inzake terrorismebestrijding daarvan het belangrijkste voorbeeld. Dit kaderbesluit is, als bekend, in de Nederlandse strafwetgeving geïmplementeerd door de Wet terroristische misdrijven. Ook de tweede en derde richtlijn inzake witwassen kan ik hier, vanwege hun betekenis voor een doeltreffende aanpak van de financiering van terrorisme, noemen als relevante voorbeelden van harmonisatie. Met betrekking tot de harmonisatie van het strafprocesrecht kan worden vermeld dat de Europese Commissie een voorstel heeft gedaan dat ziet op de onderlinge aanpassing van de natio-

nale wetgeving inzake de procedurele rechten van verdachten. Naar verwachting zal de Commissie de komende jaren verdere voorstellen doen met het oog op de harmonisatie van het strafprocesrecht. Naast voormelde initiatieven in de sfeer van de wetgeving worden uiteraard op Europees niveau tal van andere maatregelen getroffen om te komen tot een samenhangend anti-terrorismebeleid. De Europese coördinator terrorismebestrijding, de heer G. de Vries, heeft tot taak zorg te dragen voor een gecoördineerde Europese aanpak. Voor een overzicht van het Europees beleid ter zake zou ik de leden graag nog willen verwijzen naar mijn brief van 28 september 2005 inzake de actuele stand van zaken betreffende het Europees terrorismebeleid (Kamerstukken II 2004/05, 23 490, nr. 391).

Deze leden kan ik voorts meedelen dat de ontwikkeling van nieuwe wetgevende instrumenten en andere maatregelen in de lidstaten van de Europese Unie wordt gevolgd. Zodra daarbij blijkt van regelingen die ook hier te lande kunnen bijdragen aan een adequate terrorismebestrijding, zullen deze nader in overweging worden genomen. Ik merk op dat bij de meergenoemde doorlichting van de wetgeving ook nadrukkelijk gekeken is naar de buitenlandse wetgeving. Verder wordt bijvoorbeeld thans met het oog op de uitvoering van de motie Eerdmans inzake het strafbaar stellen van het deelnemen aan terroristische opleidingskampen (Kamerstukken II 2004/05, 29 754, nr. 13) bezien op welke wijze andere Europese landen dergelijk gedrag beogen tegen te gaan. Ten slotte meld ik nog dat de wetgeving op het terrein van terrorismebestrijding in de verschillende landen een snelle ontwikkeling doormaakt. Dit brengt mee dat de stand van zaken van nu slechts een momentopname betreft. Vaste gremia binnen het verband van de Europese Unie bieden de mogelijkheid om constant op de hoogte te blijven van nieuwe ontwikkelingen.

De aan het woord zijnde leden brachten vervolgens in herinnering dat in een eerdere versie van het wetsvoorstel bij enkele bevoegdheden niet langer de eis werd gesteld dat het bevel van de officier van justitie schriftelijk wordt gegeven. Het voorgestelde artikel 126za Sv stelt deze eis thans wel voor deze bevoegdheden, zo constateerden deze leden terecht. Ik heb daarvoor gekozen naar aanleiding van het advies van het openbaar ministerie over het wetsvoorstel. Het openbaar ministerie stelde inderdaad een bredere benadering voor van de vraag op welke wijze de administratieve verplichtingen voor het gehele systeem van bijzondere opsporingsbevoegdheden kunnen worden teruggedrongen. Dat voorstel is overgenomen. Daarbij heeft vooral meegewogen het feit dat dit wetsvoorstel eerst en vooral een ruimere toepassing van de bijzondere opsporingsbevoegdheden mogelijk wil maken. In hoeverre een vereenvoudiging van de administratieve voorschriften bij de uitoefening van de bevoegdheden kan worden doorgevoerd, zal worden bezien in het kader van de voorgenomen herstructurering van het vooronderzoek.

Vervolgens stelden deze leden de mogelijkheid van samenloop van de toegepaste bevoegdheden aan de orde. Hierover zou ik willen opmerken dat bij een opsporingsonderzoek dikwijls de toepassing van verschillende bevoegdheden mogelijk is en plaatsvindt. Opsporingsonderzoek is gericht op de waarheidsvinding en in het licht daarvan worden verschillende bevoegdheden ingezet. De toepassing van een bevoegdheid wordt telkens getoetst aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Daaruit volgt of de inzet ervan, gelet op de opbouw en de stand van zaken van het onderzoek, alsmede de mogelijkheid van alternatieven, gerechtvaardigd kan worden geacht. Met dit antwoord hoop ik de leden van de VVD-fractie ook te hebben kunnen geruststellen dat de bestaande afwegingscriteria voor de toepassing van bevoegdheden onverkort van kracht blijven.

De leden van de SP-fractie stelden vast dat verruimingen worden voorgesteld om terroristische misdrijven effectiever te kunnen bestrijden, terwijl naar hun mening ook dringende aandacht is vereist voor de aanpak van

de voedingsbodern van terrorisme. Die mening is ook het kabinet toege-
daan, zo moge onder meer blijken uit de nota «Radicalisme en radicalise-
ring» (Kamerstukken II 2004/05, 29 754, nr. 26) en de gedachtewisseling
die daarover inmiddels plaatsvond met de Tweede Kamer. Op het punt
van de kritiek van deze leden over de totstandkoming van dit wetsvoorstel
vestig ik er nogmaals de aandacht op dat het wetsvoorstel voortvloeit uit
een doorlichting van de wetgeving. Bij de overdenking van de voorstellen
heeft steeds als uitgangspunt gegolden dat opsporingshandelingen
waarvan redelijkerwijs verwacht mag worden dat zij kunnen bijdragen aan
het voorkomen van een terroristische aanslag of het vervolgen van straf-
bare feiten terzake, verricht moeten kunnen worden. Er is niet gekozen
voor een benadering waarbij wordt afgewacht tot praktijkvoorbeelden de
wenselijkheid van een verruiming zouden aantonen. Tegelijkertijd merk ik
op dat vanuit de praktijk ook is aangegeven dat de voorgestelde wijzi-
gingen wenselijk worden geacht.

De aan het woord zijnde leden spraken voorts over de consequenties van
de onderhavige wetgeving voor het maatschappelijk klimaat. In dat
verband merk ik op dat dit wetsvoorstel zijn achtergrond vindt, zoals ook
is uiteengezet in de memorie van toelichting, in het vaste voornemen van
het kabinet, te doen wat mogelijk en wenselijk is om het vermogen van
overheid en samenleving om terroristische aanslagen te voorkomen, te
versterken. Dat voornemen vloeit voort uit de verantwoordelijkheid van de
overheid burgers te beschermen tegen terroristische aanslagen. Het wets-
voorstel beoogt verbeteringen aan te brengen in het daarvoor benodigde
opsporingsinstrumentarium. Aldus wil dit wetsvoorstel door een effectie-
vere bestrijding van terrorisme een bijdrage leveren aan de veiligheid van
de samenleving. De vrees van deze leden, dat het wetsvoorstel door de
wijziging van de regeling inzake de bewaring zou kunnen leiden tot
verdergaande radicalisering onder hiervoor vatbare groepen, deel ik niet.
Aan de bewaring gaat gewoonlijk inverzekeringstelling vooraf. Voor de
inverzekeringstelling is een redelijk vermoeden van schuld vereist. Daaraan
wijzigt dit wetsvoorstel niets. Moeilijk voorstelbaar is waarom het enkele
voorstel om bewaring op lichtere gronden mogelijk te maken een radicali-
serend effect teweeg zou kunnen brengen, terwijl de criteria op basis
waarvan een persoon aangehouden en in verzekering kan worden gesteld
geen wijziging ondergaan.

De leden van de SP-fractie vroegen ook aandacht voor de uitspraak van
het Britse House of Lords van 16 december 2004 inzake het vasthouden
van een aantal terreurverdachten in strijd met het EVRM. Zij stelden mij
de vraag hoe ik de relatie zie tussen die uitspraak en de in dit wetsvoorstel
gedane voorstellen inzake de voorlopige hechtenis. De wetgeving die ter
discussie stond in de door deze leden bedoelde zaak betrof de Anti-
terrorism, Crime and Security Act 2001. Aan de orde waren de wettelijke
bepalingen inzake immigratie en asiel, in het bijzonder die, welke betrek-
king hebben op de mogelijkheid om niet-Britse onderdanen in bewaring te
stellen wegens mogelijke betrokkenheid bij terroristische activiteiten. Het
gaat daarbij ook om gevallen waarin er geen direct verband is met een
tegen die persoon of personen gerichte uitzetting. Het betreft derhalve
wetgeving van een wezenlijk andere aard dan de wijzigingen, opgenomen
in dit wetsvoorstel. Ik ben dan ook van mening dat aan de uitspraak van
het House of Lords geen gevolgtrekkingen kunnen worden verbonden
waar het gaat om de thans voorgestelde maatregelen met betrekking tot
de voorlopige hechtenis. Deze leden wilden ook weten of enkele van de
voorgestelde maatregelen die in andere landen al geïmplementeerd zijn al
door het EHRM waren getoetst. Naar mijn beste weten is dat niet het
geval. Dit lijkt ook moeilijk voorstelbaar, aangezien procedures bij het
Europese Hof pas aanhangig gemaakt kunnen worden nadat de nationale
rechtsmiddelen zijn uitgeput. Aanscherpingen van de wetgeving op het
gebied van terrorismebestrijding hebben pas de afgelopen drie jaar hun
beslag gekregen. Met het doorlopen van nationale procedures is dikwijls

enkele jaren gemoeid. Datzelfde geldt voor de behandeling van een klacht bij het EHRM.

Deze leden sloten zich verder aan bij hetgeen de Raad van State heeft opgemerkt over de naleving van de notificatieplicht bij bijzondere opsporingsbevoegdheden. Zij verzochten mij het wetsvoorstel aan te vullen met een voorziening om het niet nakomen van de notificatieplicht te kunnen sanctioneren. Zoals deze leden zelf vermeldden, wordt aan een betere naleving van de plicht tot notificatie gewerkt. Naar aanleiding van de evaluatie van de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden, heb ik het openbaar ministerie verzocht maatregelen te treffen om tot een goede naleving van deze plicht te komen (Kamerstukken II 2004/2005, 29 940, nr. 1, blz. 6). Dit acht ik toereikend.

De leden van de fractie van GroenLinks benadrukten de ernst van het terrorisme, het onnoemelijk grote leed dat terroristische aanslagen toebrengt aan de directe slachtoffers en de angst die bij burgers in de samenleving kan ontstaan. Niettemin uitten zij hun zorgen over de ingrepen in de strafwetgeving en vreesden zij dat in de strijd tegen het terrorisme afbreuk wordt gedaan aan de grondwettelijke vrijheden. Ik ontken niet dat dit wetsvoorstel aangrijpt op vrijheden van burgers. Daarbij geldt echter wel dat elk van de opgenomen voorstellen het resultaat vormt van een zorgvuldige afweging van belangen. Tegenover de bescherming van de grondwettelijke vrijheden staat ook de verantwoordelijkheid van de overheid burgers te beschermen tegen terroristische aanslagen. Ik wijs in dit verband ook op de Guidelines on human rights and the fight against terrorism van de Raad van Europa waar in de preambule wordt gesproken over «the imperative duty of States to protect their populations against possible terrorist acts». Die verantwoordelijkheid brengt naar de mening van het kabinet mee, dat het voorstellen moet bevorderen die het strafrechtelijk instrumentarium verder kunnen vervolmaken om terroristische misdrijven te voorkomen.

Met de leden van de fractie van GroenLinks ben ik van mening dat de notificatieplicht na toepassing van dwangmiddelen nog niet optimaal wordt nageleefd. Zoals deze leden opmerkten, klemt dit ook bij de voorgestelde bevoegdheden, nu de kans niet uitgesloten is dat onschuldige burgers geconfronteerd worden met de toepassing van deze bevoegdheden. Om die reden is, zoals in antwoord op een vraag van de leden van de SP-fractie hiervoor ook aan de orde kwam, naar aanleiding van de evaluatie van Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden aan het openbaar ministerie verzocht maatregelen te treffen om tot een betere naleving van de notificatieplicht te komen.

Ook de leden van de fractie van D66 hadden, zo brachten zij naar voren, met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Het verheugt mij dat zij de doelstelling van het wetsvoorstel steunden, waar de voorgestelde regeling het politie en openbaar ministerie mogelijk wil maken om in een zo vroeg mogelijk stadium te kunnen optreden ter voorkoming van terroristische aanslagen. Met deze leden ben ik van mening dat regelgeving, ook die op het gebied van terrorismebestrijding, effectief en noodzakelijk moet zijn. Dat kan tot gevolg hebben dat bij terrorisme afwegingen anders uitvallen. Het ligt dan in de rede, dat ben ik met deze leden eens, de voorgestelde maatregelen te beperken tot terroristische misdrijven. Dat is ook het geval bij de verruiming die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen. De leden spraken ook over evaluatie van wetgeving op het gebied van terrorismebestrijding en over het opnemen van horizonbepalingen. Verder wilden zij graag geïnformeerd worden over praktijkvoorbeelden, aan de hand waarvan aangegeven kan worden in welke gevallen de nieuwe bevoegdheden van pas kunnen komen. Graag zou ik de aan het woord zijnde leden voor een reactie op hun opmerkingen en vragen daarover korthedshalve willen verwijzen naar mijn eerder in deze nota

gegeven antwoorden op gelijklopende vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdA.

Deze leden pleitten ervoor om het instrumentarium voor de opsporing en vervolging van terroristische misdrijven af te bakenen van het klassieke instrumentarium voor de opsporing en vervolging. Zij vroegen mij waarom dat in het voorliggende wetsvoorstel niet is gebeurd. In antwoord op deze vraag stel ik voorop dat dit wetsvoorstel merendeels bevoegdheden ter beschikking wil stellen bij het bestaan van aanwijzingen of een verdenking van een terroristisch misdrijf. In die zin zijn de voorgestelde ruimere mogelijkheden tot opsporing en vervolging nadrukkelijk afgebakend van de opsporingsbevoegdheden die kunnen worden toegepast bij andere vormen van criminaliteit. Het voorstel tot invoeging van een aparte titel, houdende bijzondere bevoegdheden tot opsporing van terroristische misdrijven, illustreert dit bijvoorbeeld goed. Deze leden vroegen verder waarom niet begonnen is met een wetboek van terroristische misdrijven. Over deze suggestie merk ik op dat van de kant van het kabinet daartoe nimmer het voornemen kenbaar is gemaakt, en dat ook niet voornemens is te doen. Naar mijn mening is daarvoor om de navolgende reden ook geen enkele aanleiding. Terroristische criminaliteit blijft criminaliteit. Georganiseerde criminaliteit is bijvoorbeeld ook een specifieke, ernstige vorm van criminaliteit waarvoor in een aantal opzichten een ruimer gebruik van bevoegdheden mogelijk is dan ingeval van opsporing van klassieke vormen van criminaliteit. Ook dat heeft nimmer tot de overweging geleid om een afzonderlijke regeling buiten de bestaande wetboeken van strafrecht en strafvordering te treffen. De aan het woord zijnde leden moeten voorts bedenken dat de «afwijkende» regels veruit in de minderheid zijn. In een afzonderlijk wetboek van terroristische misdrijven zou derhalve het merendeel van de bestaande voorzieningen van straf- en strafprocesrechtelijke aard van overeenkomstige toepassing moeten worden verklaard. Dat kan leiden tot allerlei complicaties en levert voor de praktijk weinig toegankelijke wetgeving op. Bij de voorstellen tot aanscherping van de wetgeving op het gebied van het strafrecht en strafprocesrecht met het oog op een adequate terrorismebestrijding is daarom dan ook steeds als uitgangspunt gekozen dat deze moeten worden ingepast in de bestaande strafwetgeving, en afwijkingen ten opzichte van de geldende voorzieningen van straf- en strafprocesrechtelijke aard toereikend beargumenteerd moeten worden. Juist die inpassing bevordert de noodzaak tot een deugdelijke motivering. Dit wetsvoorstel getuigt daarvan. In dit verband breng ik de aan het woord zijnde leden in herinnering dat zij eerder, tijdens de behandeling van het wetsvoorstel terroristische misdrijven (Handelingen II 2003/04, blz. 2390), konden instemmen met deze keuze voor inpassing in de bestaande systematiek.

Vervolgens wilden ook deze leden weten waarom de werking van het wetsvoorstel niet beperkt wordt tot terroristische levensdelicten. Deze vraag heb ik eerder in deze nota reeds beantwoord in reactie op vragen van de leden van de PvdA-fractie. Graag zou ik de aan het woord zijnde leden op deze plaats willen verwijzen naar die reactie. Gevraagd werd ook in kort bestek te schetsen of de wettelijke regeling betreffende de toepassing van opsporingsbevoegdheden in andere Europese landen op dezelfde wijze aan de terrorismedreiging is aangepast en of voor andere alternatieven is gekozen dan wel geen aanpassing heeft plaatsgevonden. Ik kan deze leden antwoorden dat in tal van andere Europese landen de wetgeving met het oog op terrorismebestrijding wordt aangepast. Bij die aanpassingen wordt uiteraard aangesloten bij de wettelijke systematiek die in het desbetreffende land gebruikelijk is. Die verschilt van lidstaat tot lidstaat. Ik kan melden dat het Franse Wetboek van Strafvordering met het oog op de bestrijding van terrorisme afzonderlijke regelingen kent voor de bevoegdheden tot doorzoeking en inbeslagneming, alsmede voor het gebruik van technische opsporingsmethoden. Ook de Engelse wetgeving kent speciale bevoegdheden. In dat land spelen overigens in zijn afge-

meenheid de proportionaliteit en de subsidiariteit als toepassingsvoorwaarden voor bijzondere opsporingsmethoden een belangrijkere rol dan een bepaalde mate van verdenking van een strafbaar feit. Net als in Duitsland staat het opsporingsdoel voorop. Zo zijn in Duitsland bijzondere opsporingsmethoden tijdens de fase van de «Vorfeldaufklärung» geregeld in politiewetten van de verschillende deelstaten. De inzet van deze methoden is in die gevallen niet gekoppeld aan een verdenkingsvereiste, maar juist bedoeld om informatie te verzamelen die kan leiden tot een redelijke verdenking van een strafbaar feit (zie voor een analyse; Dwangmiddelen en rechtsmiddelen, red. M.S. Groenhuijsen en G. Knigge, blz. 513–518 en blz. 525–533). De wetgeving in deze landen biedt derhalve reeds ruime mogelijkheden tot opsporing van terroristische misdrijven. Verder kan ik erop wijzen dat recente wetswijzigingen in Italië de regeling inzake telefoontaps, direct afluisteren en infiltratie heeft uitgebreid om het internationaal terrorisme tegen te gaan. Ten slotte verdient vermelding dat de Spaanse wetgeving ter bestrijding van terrorisme de onderzoeksrechter een grote mate van vrijheid geeft waar het gaat om de inzet van dwangmiddelen en opsporingsbevoegdheden. Nederland staat in dit opzicht derhalve zeker niet alleen.

Voor een antwoord op de laatste vraag van deze leden over het opnemen van een horizonbepaling en een evaluatiebepaling, specifiek in dit wetsvoorstel, verwijs ik naar mijn reactie eerder in deze nota op een gelijklopende vraag van de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de fractie van de ChristenUnie, die eveneens hun belangstelling kenbaar maakten voor het wetsvoorstel, merkten op de voorstellen in vele opzichten een wezenlijker stap in de strijd tegen het terrorisme te vinden dan de eerdere Wet terroristische misdrijven. Zij achtten het daarom te meer aangewezen nut en noodzaak van dit wetsvoorstel zorgvuldig onder ogen te zien. Die stellingname kan ik onderschrijven. Ik spreek daarbij de hoop uit dat deze nota kan bijdragen aan verdere verduidelijking.

Deze leden meenden verder dat het Wetboek van Strafrecht wel een definitie geeft van terroristische misdrijven, maar dat het onderscheid met andere ernstige strafbare feiten in de praktijk van de opsporing toch minder helder zal zijn dan in de fase waarin het opsporingsonderzoek is afgerond. Zij vroegen zich in dit verband af of hierdoor niet het risico ontstaat dat in de opsporingsfase zaken door elkaar gaan lopen, in de zin dat bevoegdheden worden gebruikt die alleen bij aanwijzingen van een terroristisch misdrijf mogen worden toegepast, om – wat later blijkt – «gewone» misdrijven op te sporen. Hierover merk ik graag het volgende op. Zoals deze leden zelf reeds aangaven, vormt een belangrijk verschil tussen «gewone» misdrijven en terroristische misdrijven de aanwezigheid van een terroristisch oogmerk. Van dat oogmerk moet reeds een beeld bestaan tijdens de opsporingsfase. Is dit niet het geval, dan kan de inzet van de bevoegdheden op grond van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf niet worden gerechtvaardigd. Het risico dat bevoegdheden meteen al in eerste instantie abusievelijk worden ingezet voor de opsporing van andere dan terroristische misdrijven acht ik derhalve gering. Niet uitgesloten is echter, dat uiteindelijk bij de berechting wordt teruggevallen op een subsidiair tenlastegelegd niet-terroristisch misdrijf, bijvoorbeeld omdat het terroristisch oogmerk niet kan worden bewezen. Dergelijke situaties doen zich ook nu al voor. Te denken valt aan het geval waarin bijzondere opsporingsbevoegdheden zijn toegepast wegens verdenking van een misdrijf waarvoor dat is toegelaten, terwijl uiteindelijk wordt veroordeeld voor een misdrijf in verband met de opsporing waarvan deze bijzondere bevoegdheid niet had mogen worden toegepast. Bijzondere consequenties voor de uitkomst van de desbetreffende strafzaak heeft dat niet. Dit zal ook zo zijn wanneer bijvoorbeeld aanvankelijk aanwijzingen bestonden van een brandstichting met een terroristisch oogmerk, terwijl

uiteindelijk het terroristisch oogmerk bij deze brandstichting niet bewezen kan worden.

Met deze leden ben ik van mening dat het bij terroristische misdrijven ook kan gaan om feiten waarbij het oogmerk in betekenis uitstijgt boven de daad zelf. Ik denk dan vooral aan de misdrijven die de voorbereiding behelzen van zeer ernstige terroristische misdrijven. In dit verband verdient om de beslissing over de inzet van bevoegdheden niet aan de rechter-commissaris te laten, maar op een hoger niveau te tillen. Graag zou ik, in antwoord op deze vraag, willen verduidelijken dat de officier van justitie bij de meeste bevoegdheden, hier voorgesteld, de autoriteit is die het bevel tot toepassing geeft. Aangesloten is bij de systematiek van bestaande bijzondere opsporingsbevoegdheden. Doorslaggevend voor de toedeling van deze, en andere, bevoegdheden aan autoriteiten is een aantal factoren, waaronder de zwaarte van de inbreuk, die op een grondrecht van de burger wordt gemaakt. Er is geen aanleiding om bij terroristische misdrijven tot een andere bevoegdheidstoedeling te komen.

2. Hoofdlijnen

2.1 Het materieel recht

De leden van de fractie van de VVD maakten opmerkingen en stelden vragen over de achtergrond en consequenties van de voorgestelde wijziging van artikel 46 Sr. Graag beantwoord ik deze vragen als volgt.

Op grond van artikel 46 Sr is thans strafbaar, de voorbereiding van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van acht jaren of meer is gesteld, wanneer de dader opzettelijk voorwerpen, stoffen, informatiedragers, ruimten of vervoermiddelen kennelijk bestemd tot het begaan van dat misdrijf verwerft, vervaardigt, invoert, doorvoert, uitvoert of voorhanden heeft. Over de vraag wat voor het bewijs van het bestanddeel «kennelijk» nodig is, bestaat in de literatuur geen eenduidige mening. Sommigen leggen er de nadruk op dat uit de aard van het voorbereidingsmiddel de objectieve bestemming tot het criminele doel moet blijken, anderen betogen dat de criminele intentie van de dader ook voor het bewijs van de kennelijke bestemdheid mag meetellen. De gepubliceerde jurisprudentie van de Hoge Raad lijkt zich aan te sluiten bij laatstvermelde interpretatie; aan de «kennelijkheid» van de criminele bestemming worden niet al te hoge eisen gesteld (vgl. HR 20 oktober 1998, NJ 1999, 64 en HR 17 september 2002, NJ 2002, 626). Bij deze stand van zaken stel ik voor om duidelijkheid te scheppen door het bestanddeel «kennelijk» te schrappen. Deze duidelijkheid bestaat er aldus in, dat reeds uit de wettelijke delictomschrijving zal blijken dat het bewijs van de criminele bestemming van het voorbereidingsmiddel tevens kan worden afgeleid uit het opzet van de voorbereider. Hierdoor wordt het misverstand weggenomen dat voor het voorbereidingsmiddel geldt dat de misdadige bestemming daarvan steeds zou moeten blijken uit de eigenschappen van dit middel.

Ik kan deze leden verder geruststellen dat de wijziging niet tot gevolg zal hebben dat de misdadige bestemming van een voorwerp in zijn geheel niet meer bewezen hoeft te worden. Het voorhanden hebben van alle-daagse middelen – om het voorbeeld van deze leden aan te halen – levert pas een strafbare voorbereiding op als de verkeerde, criminele bestemming die de dader voor deze middelen heeft, kan worden bewezen. Voor het vereiste opzet en de vereiste bestemming geldt dat deze uit alle mogelijke bewijsmiddelen kunnen volgen (bijvoorbeeld het proces-verbaal van verhoor van de verdachte, een getuigenverklaring of een tapverslag). Daarbij kan overigens ook de aard van een alledaags voorwerp, zoals een mes, tezamen met een getuigenverklaring, voor het bewijs van de strafbare voorbereiding van belang zijn. Ik kan verder nog verduidelijken dat

gedragingen die in de voorstelling van de dader bedoeld zijn als voorbereiding van een terroristisch misdrijf, maar die niet daadwerkelijk als voorbereiding van een dergelijk misdrijf kunnen worden beschouwd, niet onder artikel 46 Sr vallen. Wanneer derhalve het voorhanden hebben van een alledaags voorwerp feitelijk niet de voorbereiding van het terroristische misdrijf oplevert, zal de delictsomschrijving van artikel 46 Sr niet kunnen worden vervuld.

2.2 Bijzondere opsporingsbevoegdheden

De leden van de fractie van het CDA refereerden aan een passage in de memorie van toelichting waarin het standpunt wordt ingenomen dat een verdenking in het algemeen een adequate basis vormt voor de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden. Zij stelden naar aanleiding daarvan een vraag over de betekenis van het verdenkingsvereiste, mede in het licht van artikel 27 Sv.

Graag verduidelijk ik deze leden dat het Wetboek van Strafvordering aan de opsporingsambtenaar diverse opsporingsbevoegdheden toekent die met elkaar gemeen hebben dat daarvoor een verdenkingsvereiste geldt. Het verdenkingsvereiste is evenwel niet voor elke bevoegdheid hetzelfde. Tal van bevoegdheden zijn gekoppeld aan het criterium van een verdachte in de zin van artikel 27 Sv. Te denken valt aan de aanhoudingsbevoegdheid, de inverzekeringstelling en de voorlopige hechtenis alsmede de daaraan verbonden bevoegdheden. In die gevallen wordt geëist dat er tegen de persoon van de verdachte een verdenking bestaat dat hij een strafbaar feit heeft begaan. Andere bevoegdheden, bijvoorbeeld de inbeslagneming op grond van artikel 96 Sv en de in titel IVa geregelde bijzondere bevoegdheden tot opsporing, zijn gekoppeld aan de redelijke verdenking, dat er een strafbaar feit is begaan. Omtrent de dader behoeft dan nog niets bekend te zijn. Wat betreft de bijzondere opsporingsbevoegdheden welke opgenomen zijn in titel V kan het daarbij zelfs mede gaan om een verdenking van mogelijk nog te begane strafbare feiten. Bij deze – meer op het strafbare feit gerichte – verdenkingseis gaat het derhalve niet om een waarborg dat een bevoegdheid pas mag worden toegepast wanneer tegen een persoon een verdenking bestaat. De verdenkingseis geldt hier vooral om te voorkomen dat bevoegdheden die voor burgers zeer belastend kunnen zijn, worden ingezet zonder dat daartoe het vermoeden van een strafbaar feit bestaat.

Tot mijn genoegen gaven deze leden verder aan dat de memorie van toelichting een verhelderende uiteenzetting bevat over de betekenis van het begrip «aanwijzingen». De daarbij gemaakte opmerking dat de praktijk ruimschoots heeft bewezen dat dit begrip voldoende bepaald is voor de inzet van bevoegdheden moet worden begrepen tegen de achtergrond van het feit dat in het kader van de toepassing van de Wet op de economische delicten (WED) en de Wet wapens en munitie (WWM) reeds geruime tijd gewerkt wordt met het begrip «aanwijzingen». Niet is gebleken dat zich hierbij specifieke problemen voordoen. In de gepubliceerde rechtspraak met betrekking tot de toepassing van bevoegdheden op grond van deze wetgeving kunnen daarvoor evenmin aanknopingspunten worden gevonden.

Deze leden zagen het juist dat de voorgestelde titels inzake de bijzondere bevoegdheden tot opsporing van terroristische misdrijven een verruiming van de toepassingsmogelijkheden van bijzondere opsporingsbevoegdheden beogen. Voorgesteld wordt de inzet van deze bevoegdheden mogelijk te maken bij aanwijzingen van een terroristisch misdrijf. De overige waarborgen die besloten liggen in de wettelijke regeling van de bijzondere opsporingsbevoegdheden blijven ongewijzigd. Het is de officier van justitie die het bevel geeft tot toepassing van de bevoegdheid. Bij de bevoegdheden inzake het opnemen van communicatie (artikelen 126zf Sv en 126zg Sv) is vereist dat de rechter-commissaris een machti-

ging verleent. Verder moet het onderzoeksbelang de bevoegdheids-toepassing rechtvaardigen, hetgeen een toetsing aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit impliceert. Ook dient steeds voorzien te worden in schriftelijke verantwoording van de inzet van de bevoegdheden. Tegen de achtergrond van deze waarborgen zie ik geen reëel risico dat de bevoegdheden zullen worden ingezet ter opsporing van andere misdrijven dan terroristische misdrijven. Het belangrijkste aanknopingspunt vormt immers het terroristisch misdrijf. De inzet van de bevoegdheden tot opsporing van dat feit moet worden verantwoord.

Over de voorgestelde definitie van opsporingsonderzoek merkten de leden van de CDA-fractie nog op, dat wanneer aan een willekeurige burger gevraagd zou worden wat een opsporingsonderzoek behelst, dat dan waarschijnlijk de waarheid aan het licht brengen voorop zou staan. Daarom stelden zij de vraag of het niet zinvol zou zijn aan de definitie toe te voegen «met het oog op het zoveel mogelijk aan het licht brengen van de waarheid». Deze leden kan ik antwoorden dat in het voorgestelde opsporingsbegrip «het onderzoek naar de materiële waarheid» reeds als doel van de opsporing wordt benoemd. Dit wordt tot uitdrukking gebracht door de zinsnede «met het oog op het nemen van strafvorderlijke beslissingen». Bij het nemen van een strafvorderlijke beslissing gaat het bijvoorbeeld om de vervolgingsbeslissing, de beslissing tot aanhouding voor verhoor, maar ook om de bewijswaardering. De officier van justitie is immers ook gehouden tot een oordeel over de bewijsbaarheid van het strafbaar feit. Dit omvat ook de waardering van mogelijk ontlastend materiaal. Kortom, opsporingsonderzoek is mede gericht op de waarheidsvinding. Tegelijk moet worden bedacht dat opsporing, naast onderzoek naar de materiële waarheid, eveneens omvat onderzoeksverrichtingen met het oog op de naar aanleiding van een strafbaar feit op te leggen sancties, maatregelen of voorzieningen. Voorbeelden daarvan zijn het strafrechtelijk financieel onderzoek, het conservatoir beslag en de aanhouding van een verdachte om diens vlucht te beletten. Wordt nu aan de voorgestelde definitie, zoals door deze leden werd gesuggereerd, «met het oog op het zoveel mogelijk aan het licht brengen van de waarheid» toegevoegd, dan zou in de eerste plaats onduidelijkheid kunnen rijzen over de vraag of laatstvermelde activiteiten ook nog wel onder het begrip «opsporing» vallen. In de tweede plaats zou daardoor de definitie een gedeeltelijk dubbele doelstelling bevatten van inhoudelijk gelijke aard. Beide consequenties acht ik ongewenst.

Deze leden stelden met betrekking tot de voorgestelde verruiming van de mogelijkheden tot toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden ook het wetsvoorstel bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid aan de orde. Zij merkten op dat voor deze bestuurlijke maatregelen het voorbeeld van het bezoeken van een opleidingskamp voor terroristen naar voren is gebracht en vroegen mij of dat gegeven niet ook een relevante aanwijzing in de zin van dit wetsvoorstel kan zijn. Wat betreft de toepasselijke criteria bij het wetsvoorstel bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid komt het mij wenselijk voor de discussie daarover te voeren bij gelegenheid van de schriftelijke en mondelinge behandeling van dat wetsvoorstel. Wel kan ik bevestigen dat informatie over iemands deelname aan een opleidingskamp voor terroristen onder omstandigheden inderdaad een bouwsteen kan vormen voor het aannemen van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf als bedoeld in de voorgestelde titel Vb. Ook in relatie tot het verkennend onderzoek vroegen deze leden zich af wat nu precies het verschil is tussen de aanwijzingen van artikel 126gg Sv en die, welke de basis kunnen vormen voor de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden. Graag verduidelijk ik dat de aanwijzingen van artikel 126gg Sv niet zien op een concreet terroristisch misdrijf. Dat is wel het geval bij de opsporingsbevoegdheden. Bij het verkennend onderzoek hebben de aanwijzingen blijkens de wettelijke formulering betrekking op

feiten en omstandigheden die erop wijzen dat binnen verzamelingen van personen misdrijven worden beraamd of gepleegd. Juist doordat de verzameling van personen het object van het onderzoek vormt, zijn de aanwijzingen van het verkennend onderzoek derhalve anders van karakter dan de aanwijzingen van een terroristisch misdrijf.

De leden van de fractie van de PvdA gaven aan dat de voorgestelde regeling de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden bij terroristische misdrijven op een aantal punten verruimt. Graag zou ik in dit verband willen verduidelijken dat de voorgestelde wijziging slechts de voorwaarden voor de toepassing van de bijzondere opsporingsbevoegdheden betreft. Op andere onderdelen van de wettelijke regeling betreffende de bijzondere opsporingsbevoegdheden worden geen verruimingen voorgesteld.

Deze leden brachten naar voren dat het criterium van «aanwijzingen» verschilt van het gebruikelijke criterium «verdenking van enig strafbaar feit». Hierover merk ik op dat de wet de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden inderdaad in beginsel koppelt aan de eis van de verdenking van een strafbaar feit. Het kan daarbij gaan om gevallen waarin de verdenking van elk misdrijf volstaat, en om gevallen waarin slechts de verdenking van ernstiger misdrijven toepassing van de bevoegdheden rechtvaardigt. Bij de bevoegdheden van titel V vormt evenwel niet de verdenking van een strafbaar feit het criterium voor de inzet van de bevoegdheid, maar, kort gezegd, het redelijk vermoeden van georganiseerde criminaliteit. Het gebruikelijke verdengkingscriterium is derhalve niet in alle gevallen doorslaggevend.

Verder merkten deze leden op dat de voorgestelde verruiming meebrengt dat de persoon tegen wie de bevoegdheid wordt ingezet zelf niet betrokken hoeft te zijn bij het terroristische misdrijf. Ik stel evenwel vast dat ook toepassing van bestaande bijzondere opsporingsbevoegdheden in veel gevallen mogelijk is tegen anderen dan de verdachte. Zo zal de tenuitvoerlegging van tapbevoegdheden en observatie noodzakelijkerwijs meer mensen dan de verdachte raken. In dit opzicht is er geen verandering.

Benadrukt werd door deze leden dat de aanwijzingen betrekking zouden kunnen hebben op nog te begane terroristische misdrijven. Ik roep in herinnering dat titel V bevoegdheidstoepassing legitimeert bij een redelijk vermoeden dat in georganiseerd verband misdrijven worden «beraamd of gepleegd». Bestaande bijzondere opsporingsbevoegdheden kunnen derhalve ook nu al mede worden ingezet in verband met toekomstige strafbare feiten.

Ten slotte stelden de aan het woord zijnde leden dat de aanwijzingen geen betrekking hoeven te hebben op een concreet terroristisch misdrijf. Daarvoor zou ik willen verwijzen naar de omschrijving van aanwijzingen die ik heb gegeven in de memorie van toelichting. Van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf is sprake indien de beschikbare informatie feiten en omstandigheden bevat die erop duiden dat daadwerkelijk een terroristisch misdrijf zou zijn of zal worden gepleegd. Met inachtneming van het vorenstaande kan ik deze leden desgevraagd dan ook bevestigen dat het voorstel het mogelijk maakt bijzondere opsporingsbevoegdheden eerder toe te passen. Over de frequentie van de inzet in de toekomst kan ik geen inschatting maken. Dat is uiteraard afhankelijk van de informatie die beschikbaar zal zijn over thans nog niet bekende misdrijven.

Vervolgens stelden deze leden terecht vast dat recente wijzigingen van het materiële strafrecht, zoals de strafbaarstelling van de samenspanning tot de ernstigste terroristische misdrijven, het bereik van de strafrechtelijke aansprakelijkheid in de voorfase van het te plegen terroristische misdrijf heeft verruimd. In relatie tot de inzet van de voorgestelde bevoegdheden wordt het hierdoor mogelijk dat bij aanwijzingen van een samenspanning tot een van de ernstigste terroristische misdrijven de officier van justitie

het bevel kan geven tot toepassing van een bijzondere opsporingsbevoegdheid. Deze leden spraken in dit verband over aanwijzingen inzake het beramen van een nog te plegen samenspanning.

Graag stel ik voorop dat de voorgestelde bevoegdheden kunnen worden toegepast bij aanwijzingen van een terroristisch misdrijf. Daarvan is sprake indien de beschikbare informatie feiten en omstandigheden bevat die erop duiden dat daadwerkelijk een terroristisch misdrijf zou zijn of zal worden gepleegd. Kern is daarbij het eerste gedeelte: aanwijzingen dat een terroristisch misdrijf zou zijn gepleegd. Aanwijzingen dat een misdrijf zal worden gepleegd, leveren gewoonlijk ook aanwijzingen op dat een misdrijf is gepleegd. Ik kan dit illustreren aan de hand van het voorbeeld dat deze leden zelf aanvoerden, het beramen van een samenspanning. Stel een tipgever is uitgenodigd op een hotelkamer voor een samenkomst om afspraken te maken over het plegen van een aanslag. In dat geval zullen gewoonlijk ook reeds plannen bestaan voor de uitvoering van dat misdrijf. Het «in gereedheid brengen» en «onder zich hebben» van dergelijke plannen zijn strafbaar gesteld in artikel 96, tweede lid, onder 4°, Sr. De inzet van de bevoegdheden kan derhalve gebaseerd worden op aanwijzingen dat een strafbaar feit zou zijn of zal worden gepleegd. Tegelijk maakt het voorbeeld duidelijk waarom ook de aanwijzingen dat een strafbaar feit zal worden gepleegd toereikend moeten zijn. Ook in het geval de tipgever aangeeft dat de plannen ter plekke uitbroed gaan worden, en dus nog niet in voldoende mate geconcretiseerd zijn, moet kunnen worden opgespoord.

Deze leden gingen voorts in op de betekenis van het begrip aanwijzingen. Zo wilden zij onder meer weten waarom ter zake geen wettelijke omschrijving wordt voorgesteld, en of bewust is gekozen voor de meervoudsvorm. Graag merk ik naar aanleiding van deze vragen en opmerkingen het volgende op.

Ik stel voorop dat het begrip «aanwijzingen» niet nieuw is in relatie tot strafvorderlijke bevoegdheden. Dat gegeven kwam hierboven, in antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie, ook reeds aan de orde. In het kader van de toepassing van de WED en de WWM wordt ook gewerkt met dit criterium. In de artikelen 51 en 52 WWM wordt de toepassing van bepaalde bevoegdheden toegestaan bij aanwijzingen dat een strafbaar feit zal worden gepleegd waarbij wapens zullen worden gebruikt. De aansluiting bij de bestaande begrippen verklaart ook, daarnaar vroegen de leden, waarom de meervoudsvorm wordt gehanteerd. Afgezien daarvan geeft de meervoudsvorm taalkundig beter uitdrukking aan de situatie waarop wordt gedoeld. Toegesneden op terroristische misdrijven gaat het erom, het zij herhaald, dat informatie beschikbaar is die feiten en omstandigheden bevat die erop duiden dat daadwerkelijk een terroristisch misdrijf zou zijn of zal worden gepleegd. Welk synoniem voor «aanwijzingen» kan worden gegeven of welke betekenis van aanwijzingen in de Grote Van Dale relevant is, doet bij het gegeven van voormelde omschrijving derhalve niet ter zake.

Ik heb er om een aantal redenen niet voor gekozen om een wettelijke omschrijving van het begrip aanwijzingen voor te stellen. In de eerste plaats is bij de opsporing van economische delicten gebleken dat de praktijk goed uit de voeten kan met een criterium waarin het begrip aanwijzingen centraal staat. Een tweede reden hangt daarmee samen; een wettelijke definitie bergt het risico in zich van afbakeningsproblemen. De vraag wordt dan immers of, en zo ja, in hoeverre de strafvorderlijke definitie van aanwijzingen doorwerkt in de toekomstige toepassing van de WED en de WWM. In de derde plaats laat het zich moeilijk voorstellen dat met een wettelijke omschrijving daadwerkelijk een nadere precisering kan worden verwezenlijkt. Welke toegevoegde waarde zou het hebben als omtrent de aanwijzingen wordt bepaald dat deze gebaseerd moeten zijn op feiten en omstandigheden? Dat spreekt immers voor zich. Ten slotte wijs ik erop dat

het wetboek evenmin het begrip verdenking van een strafbaar feit nader definieert. De praktijk redt zich desondanks goed met het geven van invulling aan dit toepassingscriterium. De opvatting van deze leden, dat met een wettelijke omschrijving van het begrip aanwijzingen de rechtszekerheid zou worden gediend en de rechter een beter en concreter handvat zou worden geboden voor de toetsing van de inzet van de voorgestelde bevoegdheden, kan ik dan ook, gelet op het vorenstaande, niet onderschrijven.

Ik kan verder bevestigen dat de keuze voor het begrip aanwijzingen mede is ingegeven door het feit dat uit jurisprudentie over de toepassing van bepaalde opsporingsbevoegdheden in het kader van de WED blijkt dat «in het belang van de opsporing» in die zin kan worden uitgelegd, dat aanwijzingen van een economisch delict volstaan om de bevoegdheid te mogen gebruiken. De keuze voor het wettelijke WED-criterium «in het belang van de opsporing» had minder in de rede gelegen. In het kader van het Wetboek van Strafvordering dringt zich dan immers meteen de vraag op hoe die clausule zich verhoudt tot het opsporingsbegrip in artikel 132a Sv, gewijzigd als voorgesteld. Bovendien is de keuze voor het criterium van «aanwijzingen» mede gebaseerd op het feit dat het begrip ook bekend is bij de toepassing van de WWM. Aangezien voor aansluiting bij het begrippenkader van die wetten gekozen is, is niet overwogen aan het begrip «aanwijzingen» toe te voegen dat deze concreet moeten zijn. Zou daartoe wel worden overgegaan, dan kan de ontorechte indruk ontstaan dat de aanwijzingen voor de toepassing van de bevoegdheden in het kader van de WED en de WWM niet concreet behoeven te zijn. Verder kan ik erop wijzen dat de formulering uit de WWM «indien daartoe redelijkerwijs aanleiding is» in de voorgestelde bevoegdheden terug te vinden is in het vereiste dat het onderzoeksbelang de bevoegdheidstoepassing moet rechtvaardigen. Daaruit volgt dat aan de inzet van de bevoegdheden telkens een toetsing aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit vooraf dient te gaan. Die toetsing is overigens van andere aard dan de waardering van de beschikbare informatie op betrouwbaarheid. In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat aan informatie eerder aanwijzingen zullen worden ontleend die toepassing van deze bevoegdheden rechtvaardigen naarmate deze informatie betrouwbaarder is. Bevestiging van bepaalde informatie uit een andere bron kan daarbij ook een rol spelen. Ook gegevens die afzonderlijk moeilijk te verifiëren zijn, kunnen tezamen aanwijzingen opleveren. Algemene regels kunnen evenwel niet worden gegeven.

Met bovenstaande toelichting vertrouw ik erop toereikend te hebben uiteengezet, dat de keuze voor het begrippenkader van «aanwijzingen» en «in het belang van het onderzoek» zijn achtergrond vindt in de wens om aansluiting te zoeken bij bestaande werkbare criteria. Tegelijkertijd moet het ook gaan om begrippen die redactioneel gezien zoveel mogelijk aansluiten bij de terminologie die reeds wordt gebezigd in de artikelen van het Wetboek van Strafvordering die strafvorderlijke bevoegdheden omschrijven. Hierdoor wordt mijns inziens voorkomen dat rechtsonzekerheid ontstaat, een situatie die mij vanzelfsprekend net zomin als de aan het woord zijnde leden zou aanspreken. Graag herhaal ik hier, mede in dat licht, het in de memorie van toelichting ingenomen standpunt dat niet wordt beoogd nieuwe criteria te introduceren. Het ligt derhalve in de rede dat de rechtsvorming betreffende de uitleg van het begrip aanwijzingen zal voortbouwen op de ter zake bestaande jurisprudentie. Dat is ook nadrukkelijk de bedoeling. De aan het woord zijnde leden zagen het verder juist dat de onderscheiden formuleringen met betrekking tot het onderzoeksbelang de toetsing aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit voorschrijven. Naarmate de bevoegdheid ingrijpender van karakter is, gelden ook hogere eisen in de context van deze toets. Dat verklaart het verschil in de formuleringen. Het onderscheid is overigens reeds bekend bij de bestaande bijzondere opsporingsbevoegdheden. Ook

daar geldt bijvoorbeeld voor de toepassing van de bevoegdheid tot infiltratie een zwaardere toets aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit (vgl. artikel 126h Sv; «indien het onderzoek dit dringend vordert») dan die, welke vooraf dient te gaan aan de inzet van de bevoegdheid tot stelselmatige observatie (vgl. artikel 126g Sv; «in het belang van het onderzoek»). Een dergelijke toets, dat kan ik deze leden bevestigen, kan een beperking inhouden van de kring van personen tegen wie de voorgestelde bevoegdheden kunnen worden aangewend. Toetsing aan deze beginselen impliceert immers een redelijke afweging van belangen. De inzet van een bevoegdheid tegen een persoon moet gebaseerd zijn op een redelijke verwachting dat daardoor voor de opsporing van het strafbare feit relevant materiaal vergaard kan worden. Bovendien moet aannemelijk zijn dat deze informatie niet op een andere, minder ingrijpende, wijze verkregen kan worden.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen mij voorts aan de hand van een voorbeeld te verduidelijken hoe de eisen van aanwijzingen en het onderzoeksbelang in de praktijk moeten worden toegepast. Graag stel ik voorop dat naar mijn mening aan een concreet voorbeeld in zijn algemeenheid geen algemeen geldende eisen kunnen worden ontleend wat betreft de betekenis van het begrip van aanwijzingen. De toepassing van de criteria hangt telkens af van de specifieke feiten en omstandigheden van het geval. Zoals hierboven vermeld, wordt de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden in de praktijk reeds getoetst aan het onderzoeksbelang met de daarbij te onderscheiden gradaties. Op dat punt stelt het wetsvoorstel derhalve niets nieuws voor. Wanneer in concreto sprake is van aanwijzingen, kan in algemene bewoordingen niet worden aangegeven. De bovengrens van dit criterium kan worden gevonden bij een verdenking; waar een verdenking van een terroristisch misdrijf bestaat, is ook sprake van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf. Verder zal het begrip aanwijzingen, mede in relatie tot het onderzoeksbelang, zijn invulling moeten krijgen door de aard van de informatie. Gaat het om gegevens die concreet wijzen op een acuut dreigende aanslag, dan zal de toepassing van (ingrijpende) bevoegdheden vanwege de mogelijke catastrofale gevolgen eerder in overweging genomen kunnen worden, dan wanneer informatie in het geding is die een stapsgewijze, heimelijke, opbouw van een opsporingsonderzoek mogelijk maakt. Toepassing van bijzondere opsporingbevoegdheden evenwel ten aanzien van zo'n ruime kring van personen onder de omstandigheden, zoals omschreven in de casus die deze leden mij voorlegden, lijkt niet heel goed voorstelbaar. Het enkele feit dat iemand in dezelfde straat woont als degene die getipt wordt als potentieel terrorist, rechtvaardigt in beginsel niet dat tegen hem een bijzondere opsporingsbevoegdheid wordt toegepast. De vraag doet zich daarbij immers voor welke aanwijzingen er zijn dat toepassing van de bevoegdheid kan bijdragen aan de opheldering van het strafbare feit.

Een volgende vraag van de leden van de PvdA-fractie, namelijk of voor het bestaan van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf vereist is dat de beschikbare informatie ook betrekking heeft op het terroristisch oogmerk, kan in zoverre bevestigend worden beantwoord dat dit oogmerk in dit vroege stadium van het onderzoek ook mag worden afgeleid uit informatie over de aard van het strafbare feit waarover de aanwijzingen bestaan. Juist deze relatie met het terroristische misdrijf vormt een betekenisvol aanknopingspunt voor de beoordeling of bepaalde informatie nu wel of geen aanwijzingen oplevert. Zo zal bijvoorbeeld informatie die feiten en omstandigheden bevat die erop duiden dat binnen een bepaalde groep van personen fundamentalistische, godsdienstige ideeën worden uitgewisseld niet aangemerkt kunnen worden als aanwijzingen. Dit ligt anders wanneer de informatie behelst dat iemand een opvallende hoeveelheid chemische stoffen aanschafte die als halffabrikaat voor een particulier van geen enkel nut kunnen zijn, maar wel grondstof kunnen

vormen voor de fabricage van een bom. In dat geval kan sprake zijn van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf.

In verband met de toetsing van de inzet van de voorgestelde bevoegdheden brachten de aan het woord zijnde leden een passage uit de memorie van toelichting in herinnering waarin de nadruk werd gelegd op het onderzoeksbelang: niet de ontoereikendheid van de aanwijzingen, maar de (on)mogelijkheid om met toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden aan de opheldering van deze aanwijzingen bij te dragen, zal bij de te maken afwegingen leidend moeten zijn, zo staat vermeld. Dat betekent niet, zo beantwoord ik de naar aanleiding daarvan gestelde vraag, dat de officier van justitie de oordelen van opsporingsambtenaren omtrent het bestaan van aanwijzingen slechts marginaal zal toetsen. De officier van justitie dient zelf zich ervan te vergewissen of sprake is van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf. Hij geeft immers het bevel. Er zullen dus eerst feiten en omstandigheden, houdende eventuele aanwijzingen, bekend moeten zijn die ter beoordeling aan de officier van justitie worden voorgelegd. Ervaringsoordelen van de opsporingsambtenaren kunnen een rol spelen bij de interpretatie en waardering van de voorliggende informatie. De beslissing is echter aan de officier van justitie. Deze gang van zaken wijkt overigens niet af van de huidige praktijk met betrekking tot de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden. Het voorgestelde vereiste van het bevel van de officier van justitie en, in sommige gevallen, van een machtiging van de rechter-commissaris behouden derhalve hun belang als waarborg voor de toepassing van bijzondere bevoegdheden tot opsporing van terroristische misdrijven. Die waarborg is gelegen in de autoriteit die de voorliggende concrete feiten en omstandigheden van het geval waardeert en op basis daarvan een beslissing neemt, c.q. toestemming verleent. Aan deze waarborg doet niet af dat de inhoud van de desbetreffende informatie minder concreet en minder «hard» is.

Graag hoop ik deze leden, ook met het voorafgaande, te hebben kunnen verduidelijken dat het hanteren van het criterium aanwijzingen er niet toe zal leiden, dat voor de inzet van bevoegdheden in beginsel eigenlijk iedere uitlating of ieder gegeven voldoende zal zijn. Als afzonderlijk mee te wegen factoren zijn de betrouwbaarheid en de verifieerbaarheid van de gegevens, alsmede de concreetheid van de informatie van belang. Zij bepalen mede of sprake is van gegevens die aanwijzingen van een terroristisch misdrijf kunnen opleveren. Daarnaast, en in samenhang daarmee, is er tegen de achtergrond van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit de vraag welke mogelijkheden er zijn om deze aanwijzingen te onderzoeken en eventueel «op te waarderen» tot concretere informatie over het misdrijf. De opmerking in de memorie van toelichting, dat het wetsvoorstel het accent wil verleggen naar het onderzoeksbelang, laat zich verder wellicht beter begrijpen aan de hand van het eerder gegeven voorbeeld. Het betrof de melding dat een particulier opvallende hoeveelheden chemische stoffen aanschafte die als halffabrikaat van geen enkel nut kunnen zijn, maar wel grondstof kunnen vormen voor de fabricage van een bom. Deze informatie vraagt om nadere opheldering, bij voorkeur met behulp van de (heimelijke) inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden. Wat dit wetsvoorstel beoogt, is dat onder die omstandigheden – waar de vraag speelt of de informatie niet te «dun» is om te spreken van een verdenking – de toepassing van bevoegdheden niet achterwege wordt gelaten omdat de aanwijzingen in de zin van beschikbare gegevens ontoereikend zouden zijn. Bij een dergelijke melding dient de vraag centraal te staan hoe opsporingstechnisch gezien meer duidelijkheid kan worden verkregen over de feiten en omstandigheden die aanwijzingen van een terroristisch misdrijf opleveren. Dit betekent dat op dat moment de vraag naar het onderzoeksbelang voorop staat. Beoordeeld moet worden, mede in het licht van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit, welke bevoegdheden tot opsporing van het terroristische

misdrijf moeten worden ingezet. Dat spoort geheel met de opmerking van deze leden over de inzet van strafvorderlijke bevoegdheden. Die inzet is geen doel op zichzelf, maar vindt telkens plaats in het kader van de opsporing, zijnde onderzoek in verband met strafbare feiten onder gezag van de officier van justitie met als doel het nemen van strafvorderlijke beslissingen (vgl. artikel 132a Sv, als voorgesteld).

Ook de leden van de VVD-fractie stelden enkele vragen over het criterium aanwijzingen. Op hun vraag wanneer precies sprake is van aanwijzingen wil ik ook graag deze leden verduidelijken dat er niet eenvoudig vaste aanknopingspunten zijn te geven om te kunnen vaststellen of aanwijzingen van een terroristisch misdrijf bestaan. Als algemene omschrijving zij hier herhaald dat het bij aanwijzingen moet gaan om informatie die feiten en omstandigheden bevat die erop duiden dat daadwerkelijk een terroristisch misdrijf zou zijn of zal worden gepleegd. Of zich een dergelijke situatie voordoet, dient telkens van geval tot geval te worden beoordeeld. Eerder gaf ik ook al aan dat met de hantering van dit begrip reeds ruimschoots ervaring is opgedaan in het kader van de WWM en de WED. Wanneer in concrete gevallen van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf gesproken kan worden, heb ik hierboven, en ook reeds in de memorie van toelichting, aan de hand van voorbeelden geïllustreerd. Ik moge hier volstaan met verwijzing naar die voorbeelden. Deze voorbeelden maken ook duidelijk, evenals overigens de omschrijving van het begrip «aanwijzingen», dat er voor de bezorgdheid van deze leden geen reden is: bij de beoordeling of sprake is van aanwijzingen gaat het niet om natte vingerwerk. Evenmin kan het leggen van tarotkaarten aan de basis liggen van aanwijzingen. Het dient informatie te betreffen die voor een redelijk mens navolgbaar is. Ervaringsregelen kunnen een rol spelen, evenals feiten van algemene bekendheid. De toepassing van bevoegdheden op basis van aanwijzingen moet dan ook naderhand begrijpelijk uit te leggen zijn. Dat is niet het geval wanneer de opsporingsambtenaar blind afgaat op intuïtie, zonder enige nadere grondslag.

De leden van de fractie van D66 wilden graag duidelijkheid over de noodzaak, en – daarmee samenhangend – de te verwachten effectiviteit, van de voorgestelde verruiming van de toepassingsmogelijkheden van de bijzondere opsporingsbevoegdheden. Zo vroegen zij waarom de huidige bijzondere opsporingsbevoegdheden, bijvoorbeeld ter opsporing van samenspanning of deelneming aan een terroristische organisatie, onvoldoende armslag bieden. Het antwoord op deze vraag luidt, dat voor de inzet van de huidige bijzondere opsporingsbevoegdheden een verdenking van een strafbaar feit of het «redelijke vermoeden (...) dat in georganiseerd verband misdrijven als omschreven in artikel 67, eerste lid, worden beraamd of gepleegd die gezien hun aard of de samenhang met andere misdrijven die in dat georganiseerde verband worden beraamd of gepleegd een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren» vereist is. Zolang derhalve een verdenking ter zake van samenspanning of deelneming aan een terroristische organisatie nog onvoldoende te onderbouwen is, kunnen er op dit moment geen bijzondere opsporingsbevoegdheden worden ingezet. Dat is bij het bestaan van aanwijzingen ter zake van samenspanning tot een van ernstigste terroristische misdrijven of deelneming aan een terroristische organisatie ongewenst. Het belang van het daadwerkelijk voorkomen van een terroristische aanslag brengt mee dat reeds onder die omstandigheden opsporingshandelingen kunnen worden verricht. Waar het op aankomt is, dat het ernstige terroristische misdrijf waartoe wordt samengespannen of het terroristische misdrijf, tot het plegen waarvan een organisatie is opgericht, in de voorfase van de voltooiing van dit misdrijf wordt bestreden.

Wat betreft de vraag of bij politie en openbaar ministerie behoefte bestaat aan de voorgestelde verruiming van de toepassingsmogelijkheden van de

bijzondere opsporingsbevoegdheden, zou ik deze leden allereerst willen wijzen op het advies van het College van procureurs-generaal over dit wetsvoorstel. Blijkens dit advies is het College van oordeel dat het verlagen van de drempel van het verdenkingsvereiste een juiste maatregel is. Ook na de indiening van het wetsvoorstel is met het openbaar ministerie gesproken over de voorgestelde verruimingen in het kader van dit wetsvoorstel. Bij die gelegenheid bleek eveneens dat de opsporingspraktijk de invoering van het criterium van aanwijzingen met instemming begroet. Ter adstructie werden daarbij voorbeelden gegeven die de wenselijkheid van de verruiming onderbouwden. Het hierboven beschreven geval van een opmerkelijke aankoop van grondstoffen, geschikt voor de fabricage van een bom, is aan deze voorbeelden ontleend.

De leden van de fractie van D66 vroegen mij ten slotte nader aan te geven wat onder aanwijzingen moet worden verstaan. Voor een antwoord op die vraag veroorloof ik mij deze leden te verwijzen naar hetgeen ik daarover eerder in deze nota in reactie op gelijkkluidende vragen van de leden van de fracties van de PvdA en de VVD heb opgemerkt.

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateerden terecht dat de voorgestelde bevoegdheden inhoudelijk veel samenhang vertonen met de bestaande opsporingsbevoegdheden. Zij stelden mij de vraag of, in het licht daarvan, het wel wenselijk was een nieuwe titel, houdende bijzondere opsporingsbevoegdheden voor terroristische misdrijven, te creëren. Graag zou ik in reactie hierop willen verduidelijken dat de keuze voor een aparte titel in het bijzonder is ingegeven door de wens om zoveel mogelijk duidelijkheid te verschaffen voor de praktijk. Het onderbrengen van de bijzondere bevoegdheden tot opsporing van terroristische misdrijven in een afzonderlijke titel levert in de systematiek van het Wetboek van Strafvordering een overzichtelijker geheel op dan het onderbrengen van deze bevoegdheden in bestaande titels. Dat geldt temeer omdat ten behoeve van terrorismebestrijding enkele bijzondere bevoegdheden worden gecreëerd die onbekend zijn in de andere titels. De duidelijkheid die thans wordt geboden, is dat bij opsporingsonderzoek naar terroristische misdrijven, voor de inzet van bijzondere opsporingsonderzoeken, alleen acht behoeft te worden geslagen op de voorgestelde titels Vb en Vc. Dat neemt niet weg dat bij een verdenking van een terroristisch misdrijf waarbij een georganiseerd verband betrokken is, eveneens bevoegdheden uit andere titels kunnen worden toegepast.

Het voorgaande laat onverlet, dat ik met deze leden van mening ben dat de regeling van de bijzondere opsporingsbevoegdheden inmiddels aanmerkelijk is en zal worden uitgebreid, en dat dit de overzichtelijkheid niet ten goede komt. Naast het feit dat aanvullende bevoegdheden tot opsporing van terroristische misdrijven worden voorgesteld, ligt hierin ook de verklaring waarom de voorgestelde bevoegdheden redactioneel gezien gecomprimeerd zijn vormgegeven. Ik ben voornemens in het kader van de voorgenomen herstructurering van het vooronderzoek te bezien of tot een eenvoudiger regeling kan worden gekomen. Een dergelijke integrale afweging is in het kader van dit wetsvoorstel, dat ziet op de bestrijding van terroristische misdrijven, echter niet aan de orde.

De leden van de fractie van de ChristenUnie wilden voorts nog vernemen of het geen aanbeveling verdient voor bepaalde bijzondere opsporingsbevoegdheden, waar dat ontbreekt, nader te bepalen ten aanzien van wie de bevoegdheid kan worden toegepast. In reactie hierop kan ik meedelen dat de kring van personen bij de bedoelde bevoegdheden reeds wordt ingekaderd door de voorwaarde van het onderzoeksbelang. Uit het vereiste dat de inzet van de bevoegdheden in het belang van het onderzoek dient plaats te vinden, volgt dat het telkens moet gaan om een persoon die op enigerlei wijze betrokken is bij het terroristisch misdrijf waaromtrent aanwijzingen bestaan. Deze betrokkenheid kan van velerlei

aard zijn, en direct of indirect. Te denken valt aan een verhuurder van een verdachte opslagplaats, familie van degene die in verband wordt gebracht met het terroristisch misdrijf, maar ook aan de leverancier van grondstoffen in het eerdergenoemde voorbeeld. Het onderzoeksbelang omgrenst derhalve de kring van personen tegen wie de bevoegdheden kunnen worden toegepast. Het beperkt deze kring tot die personen, wier contacten en gedragingen van betekenis kunnen zijn voor het onderzoek naar het terroristisch misdrijf. De laatste vraag van deze leden, of het onderscheid tussen aanwijzingen en verdenking niet helderder moet worden vastgelegd, is in het voorgaande reeds beantwoord. Kortheids halve zou ik op deze plaats willen volstaan met verwijzing naar het antwoord, gegeven in reactie op vragen van de leden van de fractie van de PvdA.

2.3 Bevoegdheden inzake onderzoek van voorwerpen, vervoermiddelen en kleding

De leden van de PvdA-fractie refereerden aan een passage in de memorie van toelichting die nader ingaat op het onderscheid tussen de bestaande zoekbevoegdheden en de in artikel 126zk Sv voorgestelde bevoegdheid. Daarbij komt ook de regeling voor het openen van brieven aan de orde (artikelen 100 en 101 Sv). De vraag die deze leden in dit verband stelden, namelijk of de voorgestelde onderzoeksbevoegdheid zich in het licht van artikel 13, eerste lid, van de Grondwet (Gw) niet zal mogen uitstrekken tot het openen van gesloten poststukken, kan ik bevestigend beantwoorden. Artikel 13 Gw bepaalt, deze leden gaven het zelf al aan, dat het briefgeheim onschendbaar is, behalve in de gevallen bij de wet bepaald, op last van de rechter. Voor kennisneming van de inhoud van poststukken geldt onverminderd dat moet worden voldaan aan de voorwaarden, gesteld in de artikelen 100 tot en met 102 Sv.

Deze leden begrepen het voorstel betreffende de aanwijzing van veiligheidsrisicogebieden aldus, dat het mogelijk wordt om permanent, dus ook zonder aanwijzingen van een terroristisch misdrijf en zonder bevel van de officier van justitie, de bevoegdheden tot het onderzoek van voorwerpen, vervoermiddelen en kleding uit te oefenen tegen een ieder die zich in het gebied bevindt. Volgens deze leden ging het daarom om ingrijpende bevoegdheden, hetgeen wenselijk zou maken dat de algemene maatregel van bestuur waarin de veiligheidsrisicogebieden worden aangewezen onderwerp is van een zogenaamde voorhangprocedure. Vooropgesteld zij, dat de bevoegdheidsuitoefening in de aangewezen gebieden geenszins ongenormeerd zal zijn. Opsporingsambtenaren zullen zich bewust zijn van de bijzondere reden die ten grondslag ligt aan de aanwijzing van het desbetreffende gebied. Tegen die achtergrond zullen zij gebruik maken van de ter beschikking staande zoekbevoegdheden, die immers slechts «in het belang van het onderzoek» mogen worden toegepast. In hoeverre dit onderzoeksbelang zijn uitwerking heeft op de keuze van de categorie van te controleren personen, voorwerpen of vervoermiddelen, hangt steeds af van de feiten en omstandigheden van het concrete geval. Beschikbare informatie speelt daarbij ook een belangrijke rol. Gevolg van de aanwijzing van het veiligheidsrisicogebied zal in ieder geval niet zijn, dat binnen dit gebied zonder enige aanleiding iedereen wordt gecontroleerd. Bovendien gaat het hier om bevoegdheden die betrekkelijk weinig ingrijpend van karakter zijn. Voorgesteld worden openlijke onderzoeksbevoegdheden die slechts in geringe mate ingrijpen in de vrijheden van degene tegen wie de bevoegdheid wordt uitgeoefend. Dat verklaart ook waarom bevoegdheden als de onderhavige bij het bestaan van aanwijzingen in het kader van de WED op het niveau van de opsporingsambtenaar zijn toegekend, zonder de voorwaarde van een voorafgaand bevel van de officier van justitie. Het voorgaande moge duidelijk maken dat ik de appreciatie van deze leden, dat het hier gaat om

ingrijpende bevoegdheden, niet deel. Derhalve zie ik ook niet in waarom de mate van ingrijpendheid van de voorgestelde bevoegdheden reden zou moeten vormen om de algemene maatregel van bestuur inzake de aanwijzing van de veiligheidsrisicogebieden onderwerp te laten zijn van een voorhangprocedure. Deze maatregel zal, behalve enkele voorschriften betreffende de verslaglegging van de bevoegdheidsuitoefening, niet meer behelzen dan een opsomming van een aantal nader omschreven risicogebieden. Welke inbreuk de voorgestelde zoekbevoegdheid maakt, volgt uit de wettelijke omschrijving van deze bevoegdheid en niet uit de algemene maatregel van bestuur.

Deze leden hadden nog een specifieke vraag over het voorgestelde artikel 126zm, eerste lid, Sv, omdat daarover in de memorie van toelichting is opgemerkt dat deze bevoegdheid tot onderzoek aan de kleding mede omvat een bevoegdheid tot het doen uittrekken van kledingstukken. Zij vroegen zich in dat verband af waarin deze bevoegdheid dan nog verschilt van de bevoegdheid tot het doen van onderzoek aan lichaam of kleding, zoals geregeld in artikel 56, eerste lid, Sv. Laatstgenoemd dwangmiddel, zo beantwoord ik deze vraag, is aanmerkelijk ingrijpender dan de zoekbevoegdheid als voorgesteld in artikel 126zm, eerste lid, Sv. Dat geldt ook ten aanzien van het onderzoek aan kleding. Waar het bij artikel 56, eerste lid, Sv kan gaan om grondig onderzoek, ten gevolge waarvan kledingstukken onder omstandigheden ook beschadigd kunnen raken (bijvoorbeeld door het losmaken van een voering of het weghalen van een schoenzool), blijft de zoekbevoegdheid van het voorgestelde artikel 126zm, eerste lid, Sv beperkt tot het oppervlakkig aftasten. Alleen met het oog op dat aftasten kan worden verzocht bepaalde (over)kleding uit te trekken.

Over de aanwijzing van veiligheidsrisicogebieden stelden de leden van de fractie van D66 de vraag welk verband er zou moeten bestaan tussen het aanwijzen van veiligheidsrisicogebieden of «12-uurs gebieden» en de diverse alerteringsfasen voor terreurdreiging. Bij de aanwijzing van veiligheidsrisicogebieden gaat het om bijvoorbeeld luchthavens, industriecomplexen, stations en overheidsgebouwen die vanwege hun functie min of meer permanent zeker risico lopen in verband met terroristische aanslagen. De informatie die aan een dergelijke aanwijzing ten grondslag ligt, zal dikwijls mede gebaseerd zijn op gegevens die bepalend zijn voor de vaststelling van de fase van alertering. In zoverre is er dus sprake van een verband tussen de aanwijzing van semi-permanente veiligheidsrisicogebieden en het alerteringssysteem. Informatie die aanleiding heeft gegeven tot een kritieke alerteringsfase kan onder omstandigheden eveneens een rol spelen bij het besluit van de officier van justitie om opsporingsambtenaren te gelasten dat zij in een nader omschreven gebied voor een bepaalde tijd personen, vervoermiddelen of voorwerpen aan onderzoek onderwerpen. Die informatie kan immers «aanwijzingen» van een terroristisch misdrijf behelzen op grond waarvan de officier van justitie bevoegd zal zijn tot het geven van een dergelijk bevel.

De vraag van deze leden of zich in de praktijk vaak gevallen zullen voordoen waarin behoefte bestaat aan de voorgestelde onderzoeksbevoegdheden is niet eenvoudig te beantwoorden. De bevoegdheden kunnen worden toegepast bij aanwijzingen van een terroristisch misdrijf. Het valt uiteraard zeer lastig te voorspellen hoe vaak zich dergelijke situaties in de toekomst zullen voordoen. De bevoegdheden kunnen bijvoorbeeld goede diensten bewijzen in situaties van plotselinge dreiging in gebieden die juist niet zijn aangewezen als semi-permanent veiligheidsrisicogebied. In de memorie van toelichting is in dat verband als voorbeeld genoemd, het geval waarin informatie bekend wordt dat mogelijk een stationshal het doelwit vormt van een terroristische aanslag. De

onderhavige bevoegdheden maken onder die omstandigheden, bij een bevel daartoe van de officier van justitie, de opsporingsambtenaar bevoegd iedereen die zich in de omgeving van die stationshal bevindt te benaderen voor onderzoek van voorwerpen, vervoermiddelen en kleding. Dat kan voorkomen dat de voorgenomen aanslag ten uitvoer wordt gelegd.

De leden van de fractie van D66 vroegen voorts nader in te gaan op het risico dat, onder de noemer van terrorismebestrijding, met deze nieuwe bevoegdheden onderzoek met een ander doel plaatsvindt. In dit verband merk ik het volgende op. De toepassing van de bevoegdheden in de voorgestelde artikelen 126zk tot en met 126zm Sv is telkens gekoppeld aan het vereiste van «aanwijzingen van een terroristisch misdrijf». Verder geldt dat de bevoegdheden slechts «in het belang van het onderzoek» mogen worden toegepast. In het geval de officier van justitie besluit tot het geven van een bevel als bedoeld in de artikelen 126zk tot en met 126zm Sv ligt het, tegen de achtergrond van de reële mogelijkheid dat er daadwerkelijk een terroristisch misdrijf zal worden begaan, niet in de rede dat de opsporingsambtenaar zijn bevoegdheden zal inzetten ter opsporing van andere strafbare feiten. Daarnaast wijs ik op de eisen op het gebied van de verslaglegging. Bij een mondeling bevel van de officier van justitie schrijft het voorgestelde artikel 126za, derde lid, Sv voor dat daarvan onverwijld aantekening wordt gedaan in het proces-verbaal. Dit proces-verbaal zal moeten aangegeven welke bevoegdheid is uitgeoefend, wanneer het bevel is gegeven en voor welke duur. Dagrapportages van de opsporingsambtenaren zullen eveneens rekenschap geven van de wijze waarop uitvoering is gegeven aan het bevel van de officier van justitie. Voor een antwoord op de vraag van deze leden op welke wijze mensen binnen de «12-uurs zônes» of veiligheidsrisicogebieden worden geselecteerd en hoe kan worden voorkomen dat zaken als huidskleur en kleding hierbij een rol spelen, breng ik graag nogmaals de voorgestelde inkadering van de bevoegdheidsuitoefening onder de aandacht. Personen die in aanmerking komen voor de toepassing van de bevoegdheden, worden uitgezocht aan de hand van het criterium «in het belang van het onderzoek». Dat betekent dat er naar het oordeel van de opsporingsambtenaar reden is betrokkene in verband met aanwijzingen van een terroristisch misdrijf, respectievelijk het continue dreigingsniveau in het desbetreffende veiligheidsrisicogebied, te benaderen. Niet uitgesloten is, dat hierbij huidskleur en kleding een zekere rol vervullen. Daarmee is nog niet gezegd dat de opsporingsambtenaar zich bij de selectie van personen laat leiden door ongerechtvaardigde vooroordelen of zelfs overwegingen van discriminatoire aard. Immers, specifieke informatie kan tot dergelijke keuzes aanleiding geven. Ik gaf reeds aan dat op dit punt moet worden vertrouwd op het objectieve, professionele inzicht van de opsporingsambtenaar. Verder wordt in toezicht op de rechtmatige uitoefening van de bevoegdheden voorzien door het vereiste van verslaglegging en de beschikbaarheid van adequate regelingen op grond waarvan personen die menen onheus te zijn bejegend een klacht kunnen indienen bij de officier van justitie, de korpsbeheerder of de Nationale ombudsman.

De voorgestelde bevelsbevoegdheid van de officier van justitie, omschreven in de voorgestelde artikelen 126zk tot en met 126zm Sv, bestempelden deze leden als een zware bevoegdheid. Daarom stelden zij voor, het geven van een dergelijk bevel afhankelijk te maken van een voorafgaande machtiging door de rechter-commissaris. Met deze leden deel ik het standpunt dat bij een beslissing over de toepassing van (de meest) ingrijpende onderzoekshandelingen de rechter-commissaris een belangrijke toetsende functie heeft. Bij de vaststelling van de mate van ingrijpendheid van een bevoegdheid spelen diverse factoren een rol. Zo bestaan gradaties in de mate van inbreuk op de vrij-

heid van degene tegen wie de bevoegdheid wordt toegepast (variërend van zeer licht (het vragen van inlichtingen) naar zeer zwaar (vrijheidsbeneming)). Verder weegt mee of de bevoegdheid gericht is tegen een verdachte of tegen een derde wiens medewerking wordt verlangd voor het verzamelen van informatie, of die doorzoeking van hem toebehorende objecten moet dulden. Ook de mate waarin toepassing van de bevoegdheid openlijk geschiedt of heimelijk, is een wegingsfactor. De zoekbevoegdheden, opgenomen in de voorgestelde artikelen 126zk tot en met 126zm Sv, kunnen «in het belang van het onderzoek» tegen (de voorwerpen van) een ieder worden toegepast. In de regel zal dergelijk onderzoek gewoon in het openbaar, dus kenbaar, plaatsvinden. Van personen wordt bijvoorbeeld gevraagd koffers of tassen te openen. Het gaat derhalve om betrekkelijk lichte bevoegdheden die nader onderzoek van voorwerpen tot doel hebben. De maatregelen zijn ook niet onbekend in ons recht. In de memorie van toelichting is reeds uiteengezet dat de artikelen 21 en 23 WED model hebben gestaan voor hun vormgeving. Het betreft daar bevoegdheden die in de praktijk al, eveneens «in het belang van het onderzoek», worden toegepast. Belangrijk verschil is evenwel, dat de inzet van die WED-bevoegdheden niet afhankelijk is van een voorafgaand bevel van de officier van justitie. Zij staan de opsporingsambtenaar te allen tijde ter beschikking. In vergelijking met de WED-bevoegdheden kadert dit wetsvoorstel de toepassing van de zoekbevoegdheden derhalve reeds nader in, door, als extra waarborg, te eisen dat de officier van justitie de inzet dient te gelasten. Neem ik daarbij mede in ogenschouw het licht ingrijpende karakter van de bevoegdheden, dan zie ik geen aanleiding om de inzet daarvan te koppelen aan een voorafgaande machtiging van de rechter-commissaris.

2.4 Het opsporingsbegrip

De leden van de PvdA-fractie maakten opmerkingen over en stelden vragen naar aanleiding van de voorgestelde wijziging van de term «opsporingsonderzoek» in artikel 132a Sv. Zij waren van mening dat het vereiste van een verdenking voor andere dan terroristische misdrijven een klassieke waarborg vormt die in ieder geval niet gemist kan worden. Daarom achtten zij het van groot belang dat het vereiste van verdenking in de definitie van opsporing een plaats blijft houden, en dat het uitzonderingskarakter van vormen van opsporing waarvoor dat vereiste niet geldt in die definitie wordt benadrukt. De wettelijke definitie zal immers, zo gaven zij aan, als richtsnoer dienen voor toekomstige wetgeving op het terrein van de opsporingsbevoegdheden. De leden van de PvdA-fractie wilden weten of er aanleiding is het voorgestelde artikel op dit punt te wijzigen. Ook wilden zij graag horen of het mijn bedoeling is dat het begrip «opsporing» in strafbepalingen na aanvaarding moet worden uitgelegd in het licht van het voorgestelde artikel 132a Sv. De leden van de fractie van D66 meenden dat door het nieuwe artikel 132a Sv de band tussen opsporing en het begaan van een strafbaar feit, een verdachte of georganiseerde misdaad, wordt verbroken. Zij meenden dat onder het nieuwe opsporingsbegrip ook pro-actief optreden valt, en dat opsporingsbevoegdheden kunnen worden uitgeoefend zonder verdenking of aanwijzing van een strafbaar feit. Zij vonden dat de indruk kan ontstaan dat het gebruik van allerlei opsporingsbevoegdheden tegen burgers zonder verdenking van een strafbaar feit vanzelfsprekend wordt. De leden van de fractie van D66 stelden voor om het ruimere opsporingsbegrip daadwerkelijk aan terrorismebestrijding te koppelen, in een tweede lid, en vroegen daarop een reactie van de regering. Bij de beantwoording van deze vragen stel ik voorop, dat de voorgestelde wijziging van de definitie van opsporingsonderzoek niet tot doel heeft dat in ruimere mate opsporingsbevoegdheden beschikbaar komen. De algemene opsporingsbevoegdheden, en de voorwaarden waaronder zij toege-

past kunnen worden, zijn in andere bepalingen geregeld. Gewezen kan bijvoorbeeld worden op artikel 52 Sv, dat het staande houden van de verdachte mogelijk maakt, op artikel 126g Sv, dat bij verdenking van misdrijf stelselmatige observatie van personen mogelijk maakt, alsmede op artikel 126ze Sv, als voorgesteld in dit wetsvoorstel, dat infiltratie bij aanwijzingen van een terroristisch misdrijf mogelijk maakt. De wijziging van artikel 132a Sv verandert niets aan de toepassingsmogelijkheden van deze bevoegdheden. Strafbepalingen waarvan de reikwijdte zou wijzigen door de voorgestelde verandering van het begrip «opsporing» zijn mij niet bekend. Ik verwijs op dit punt nog naar mijn antwoord op een vraag van de leden van de fractie van de PvdA bij de voorgestelde wijziging van artikel 189 Sr.

Bij de aanpassing van artikel 132a Sv spelen andere overwegingen een rol. In de eerste plaats is wijziging van de definitie van het opsporingsonderzoek nodig, omdat wordt voorgesteld toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden mogelijk te maken bij aanwijzingen van een terroristisch misdrijf. Bovendien worden voorstellen gedaan om in veiligheidsrisicogebieden (zoek)bevoegdheden te kunnen uitoefenen zonder concrete aanwijzingen. Daardoor kan ook niet worden volstaan met een aanpassing van artikel 132a Sv in die zin, dat de daarin genoemde aanleidingen voor het opsporingsonderzoek (de klassieke verdenkingseis en de verdenkingseis van titel V) met een derde wordt aangevuld. Daarbij speelt een rol dat door verruiming van de definitie van het begrip opsporingsonderzoek ook de reikwijdte van de verbaliseringsplicht wordt verruimd. Dat is, gezien vanuit het oogpunt van een zorgvuldige strafrechtspleging, winst, en vormt een waarborg voor de verdachte. Voorts geldt dat het gezag van de officier van justitie over het vooronderzoek wordt verhelderd. Artikel 148 Sv belast de officier van justitie met de opsporing van strafbare feiten, en geeft hem de bevoegdheid daartoe bevelen te geven aan de overige personen, met de opsporing belast. De voorgestelde wijziging van artikel 132a Sv verduidelijkt dat deze bevoegdheid tot het geven van bevelen overal geldt, waar sprake is van onderzoek in verband met strafbare feiten met als doel het nemen van strafvorderlijke beslissingen. Het gezag van de officier van justitie is daarmee voor al dit strafvorderlijk onderzoek expliciet vastgelegd in het Wetboek van Strafvordering. Ook dat is gezien vanuit het oogpunt van een zorgvuldige strafrechtspleging winst, en vormt een waarborg voor de verdachte.

Dat de wettelijke definitie van opsporing als een richtsnoer kan worden gezien voor toekomstige wetgeving op het terrein van opsporingsbevoegdheden kan worden betwijfeld. Het verband is gewoonlijk andersom. Eerst wordt de behoefte aan bepaalde bevoegdheden onderkend; vervolgens wordt gezocht naar een bevredigende inkadering. Het gevolg van een eng opsporingsbegrip is derhalve niet dat bevoegdheden die de overheid voor een goede uitoefening van haar taken behoeft niet door de wetgever beschikbaar kunnen worden gesteld. Het gevolg zou wel kunnen zijn dat deze bevoegdheden niet strafvorderlijk kunnen worden geregeld, terwijl juist het strafvorderlijke kader daarvoor passende waarborgen biedt. Die stand van zaken wijzigt dit wetsvoorstel. De mogelijkheid om in wezen strafvorderlijke bevoegdheden ook in het Wetboek van Strafvordering te regelen, worden vergroot. Bij wijze van voorbeeld wijs ik op de bevoegdheid tot preventief fouilleren, die thans is geregeld in artikel 151b van de Gemeentewet en de artikelen 50, derde lid, 51, derde lid, en 52, derde lid, WvM, overigens in een paragraaf met het opschrift «Opsporing». Thans staat artikel 132a Sv eraan in de weg dat een dergelijke bevoegdheid, die in wezen strafvorderlijk van aard is (getuige ook dit opschrift) in het Wetboek van Strafvordering geregeld wordt. Dat verandert dit wetsvoorstel. Impliciet is met dit voorbeeld nog een voordeel van de gewijzigde definitie aangestipt. Buiten het Wetboek van Strafvordering is de gedachte dat opsporing begint met een verden-

king al veel langer verlaten. Niet alleen de WWM, maar ook de WED en de Opiumwet werken al veel langer met een ruim opsporingsbegrip. In het kader van het onderzoeksproject Strafvordering 2001 is, mede op basis van rechtsvergelijking, ook gepleit voor een ruim opsporingsbegrip (vgl. G. Knigge en N.J.M. Kwakman, Het opsporingsbegrip en de normering van de opsporingstaak, blz. 125–347 in Het vooronderzoek in strafzaken, tweede interimrapport, red. M.S. Groenhuijsen en G. Knigge).

Het voorgaande impliceert, zo wil ik ook in de richting van de leden van de fractie van D66 zeggen, niet dat het gebruik van allerlei opsporingsbevoegdheden tegen burgers zonder verdenking van een strafbaar feit vanzelfsprekend zou dienen te worden. De verdenking blijft een centraal aanknopingspunt bij de normering van strafvorderlijke bevoegdheden. Daaraan wil ik in geen enkel opzicht afdoen. Tegelijk kan worden vastgesteld dat de wetgever niet eerst bij dit wetsvoorstel, maar ook al in het verleden tal van opsporingsbevoegdheden beschikbaar heeft gesteld die niet aan een verdenking zijn gebonden. En zelfs waar zij wel aan een verdenking zijn gebonden, heeft de wetgever dikwijls bepaald dat zij ook kunnen worden uitgeoefend tegen anderen dan de verdachte. De voorgestelde wijziging van de definitie van opsporing wijzigt die stand van zaken, het zij herhaald, in geen enkel opzicht. Zij sluit er, zoals het een definitie past, alleen beter bij aan.

2.5 Het verkennend onderzoek

Tot mijn genoegen gaven de leden van de CDA-fractie aan voorstander te zijn van de uitbreiding van de mogelijkheden van het verkennend onderzoek. Zij meenden dat juist bij terrorismebestrijding intelligent rechercheren nodig is. Met hen ben ik van mening dat onderhavig voorstel met betrekking tot het verkennend onderzoek daaraan een bijdrage kan leveren.

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de afgrenzing tussen het verkennend onderzoek, dat dient ter voorbereiding van opsporing, en de voorgestelde bijzondere bevoegdheden, bij de inzet waarvan al sprake zal zijn van opsporing in de zin van het voorgestelde artikel 132a Sv. Deze vraag betreft het gebruik van het begrip aanwijzingen in zowel het criterium voor de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden, als het criterium voor het instellen van een verkennend onderzoek. Graag merk ik in dit verband het volgende op. Voor de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden zijn aanwijzingen van een terroristisch misdrijf vereist. De bevoegdheden zijn alleen toepasbaar tegen personen die in beeld komen bij het onderzoek naar dat misdrijf. Zij vormen het onderwerp van het onderzoek. De aanwijzingen waar het bij het verkennend onderzoek om gaat, betreffen niet een concreet misdrijf; het gaat om aanwijzingen dat binnen verzamelingen van personen misdrijven worden beraamd of gepleegd. De verzamelingen van personen waarbinnen mogelijk misdrijven worden beraamd of gepleegd vormen het onderwerp van het onderzoek. Het verkennend onderzoek kan resulteren in een of meer opsporingsonderzoeken naar concrete misdrijven. Het kan zo zijn dat er reeds voldoende feiten en omstandigheden bekend zijn die aanwijzingen of zelfs een redelijk vermoeden opleveren dat een misdrijf is gepleegd of wordt beraamd en dat direct een onderzoek naar dit misdrijf kan worden gestart. Het kan echter ook nodig zijn dat eerst onderzoek wordt gedaan naar de groepen van personen als geheel, om vast te kunnen stellen op welke wijze daarbinnen misdrijven worden beraamd of gepleegd. Deze leden wilden verder vernemen welke ervaringen men in Duitsland heeft met de zogenaamde Rasterfahndung en of deze ervaringen aanleiding geven de voorgestelde bevoegdheid anders te waarderen. Een voorbeeld van deze ervaringen betreft de opsporing destijds van misdrijven waarvan leden van de *Rote Armee Fraktion* werden verdacht. Na de aanslagen in de Verenigde Staten van 11 september 2001 is er in Duits-

land aandacht voor de toepassing van Rasterfahndung voor het onderzoek naar personen die betrokken zouden kunnen zijn bij terroristische activiteiten. Deze ervaringen geven geen aanleiding de voorgestelde bevoegdheid anders te waarderen. De voorgestelde bevoegdheid is ingegeven door de wens de effectiviteit van het verkennend onderzoek dat zich richt op terroristische misdrijven te vergroten.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de PvdA-fractie welke waarborgen het wetsvoorstel biedt om te voorkomen dat de vaststelling van profielen, sleutels en patronen niet wordt beïnvloed door de zogenaamde «racial profiling», kan het volgende worden opgemerkt. De gegevensbestanden die ten behoeve van het verkennend onderzoek gevorderd kunnen worden, zullen in het algemeen geen gegevens over het ras van personen vermelden. De Wet bescherming persoonsgegevens stelt eisen aan het verwerken van gegevens betreffende iemands ras (artikel 16 van de Wet bescherming persoonsgegevens). Voor zover bestanden toch dergelijke gegevens vermelden, worden aan het bewerken van de bestanden aan de hand van deze gegevens ten behoeve van het verkennend onderzoek grenzen gesteld, omdat het doel van het verkennend onderzoek bepalend is voor de wijze van bewerking van de gegevens. Het doel van een verkennend onderzoek naar terroristische misdrijven is de voorbereiding van de opsporing van terroristische misdrijven. Een bewerking mag alleen worden uitgevoerd indien deze bijdraagt aan het verkrijgen van gegevens die nodig zijn voor de opsporing van terroristische misdrijven. Het is de officier van justitie die ingevolge het slot van het tweede lid van artikel 126hh Sv dient vast te stellen op welke wijze de bewerking wordt uitgevoerd. Hij bewaakt daarbij dat een bewerking alleen plaatsvindt in het belang van het verkennend onderzoek. De officier van justitie dient van de bewerking proces-verbaal op te doen maken waarin onder andere wordt vermeld op welke wijze de bewerking is uitgevoerd. De officier van justitie ziet er eveneens op toe dat uitsluitend de gegevens die het resultaat zijn van de bewerking en die van betekenis zijn voor het onderzoek, voor het onderzoek verder worden verwerkt. Aldus zijn in het wetsartikel waarborgen ingebouwd tegen het bewerken van gegevens op basis van niet relevante criteria.

De leden van de D66-fractie merkten terecht op dat de uitbreiding van de mogelijkheden van het verkennend onderzoek inhouden dat ook burgers die daartoe zelf geen aanleiding geven, voorwerp van onderzoek kunnen worden. Dit is overigens in het algemeen bij een verkennend onderzoek het geval, omdat van de verzamelingen van personen waarop het verkennend onderzoek zich richt, ook personen deel uitmaken die geen enkele band behoeven te hebben met aanwijzingen van misdrijven. In het voorgestelde artikel 126hh Sv wordt bepaald dat de officier van justitie na machtiging door de rechter-commissaris in het belang van een verkennend onderzoek naar terroristische misdrijven kan vorderen dat een geautomatiseerd gegevensbestand of een deel daarvan wordt verstrekt teneinde de daarin opgenomen gegevens te doen bewerken. De bewerking kan bestaan uit het onderling vergelijken dan wel het in combinatie met elkaar verwerken van deze en andere gegevens. Hierdoor kunnen personen in beeld komen, terwijl later kan blijken dat zij toch geen betrokkenheid hebben bij terroristische misdrijven. Dit maakt deze bevoegdheden ingrijpend. Om die reden is de bevoegdheid tot het bewerken van gegevens in het kader van een verkennend onderzoek naar terroristische misdrijven met specifieke en strikte waarborgen omgeven. Deze waarborgen houden in dat de officier van justitie een machtiging van de rechter-commissaris behoeft voordat hij een bestand van een derde kan vorderen, dat de officier van justitie degene is die bepaalt op welke wijze de bewerking van de gegevens plaatsvindt, dat van de bewerking een proces-verbaal moet worden opgemaakt en dat de bewerking op een zodanige wijze dient plaats te vinden dat bescherming van de persoonlijke

levenssfeer zoveel mogelijk wordt gewaarborgd. Dit laatste kan gerealiseerd worden door de bewerking langs geautomatiseerde weg te doen plaatsvinden, waarbij alleen de resultaten van de bewerking zichtbaar worden. Tot slot geldt de waarborg dat uitsluitend de gegevens die het resultaat zijn van de bewerking en die van betekenis zijn voor het verkennend onderzoek naar terroristische misdrijven worden gebruikt. Deze laatste waarborg werpt een dam op tegen het risico waarvoor de leden van D66-fractie beducht bleken, dat personen die gemakkelijk met terrorisme zouden kunnen worden geassocieerd, vanwege niet-terroristische delicten in een vroeger stadium in de strafrechtspleging terecht zouden kunnen komen dan andere burgers.

2.6 Bewaring

De leden van de fractie van het CDA gaven aan dat in de adviezen over het wetsvoorstel kritiek is geuit op het voorstel om bewaring bij verdenking van een terroristisch misdrijf ook mogelijk te maken buiten het geval van ernstige bezwaren. Deze leden kan ik desgevraagd bevestigen, dat het voorstel niet inhoudt dat de rechter-commissaris het bevel kan verlenen als sprake is van alleen een aanwijzing van een terroristisch misdrijf. Hierover stelden ook de leden van de fractie van de SP een vraag. De aanvulling van artikel 67, derde lid, Sv geeft ingeval van terroristische misdrijven de rechter-commissaris de bevoegdheid bij een redelijk vermoeden van schuld en aanwezigheid van een of meer gronden als bedoeld in artikel 67a Sv de bewaring te bevelen. Toetsing aan die gronden maakt reeds, dat ik de door deze leden gegeven karakterisering van de besluitvorming inzake het bevel tot bewaring, namelijk als een tweede rechtmatigheidstoets na de voorgeleiding op grond van artikel 59a Sv, minder gelukkig acht. Het belang van het onderzoek is de grond van de inverzekeringstelling (artikel 57, eerste lid, Sv). De gronden voor de voorlopige hechtenis behoeven tijdens de inverzekeringstelling (nog) niet aanwezig te zijn. Dat geldt wel voor het bevel tot bewaring. Daarbij toetst de rechter-commissaris de inverzekeringstelling. Of bewaring bevolen wordt, beslist de rechter-commissaris zelf.

In antwoord op de vraag van deze leden of binnen de Europese Unie inzake de voorlopige hechtenis gestreefd wordt naar harmonisatie, kan ik meedelen dat voor zover mij bekend op dit terrein nog geen initiatieven worden ontplooid. Een belangrijk Europees kader wordt uiteraard wel gegeven, deze leden stipten het zelf al aan, door artikel 5 van het EVRM en de daarop gebaseerde jurisprudentie van het EHRM.

Een exact antwoord op de volgende vraag van deze leden, namelijk hoe vaak verlengingen van één jaar of meer door middel van pro-forma-zittingen zijn voorgekomen, moet ik deze leden bij gebrek aan cijfers schuldig blijven. Wel mag blijkens informatie van het openbaar ministerie worden aangenomen dat, ook in andere dan terrorismestrafzaken, sprake is van een groeiende complexiteit. Hierdoor is in toenemende mate het vooronderzoek niet gereed binnen de thans geldende maximale termijn van de voorlopige hechtenis voorafgaand aan dagvaarding ter terechtzitting. Een belangrijke factor hierbij speelt in toenemende mate de bewerking en verwerking van grote gegevensbestanden. Het zoeken in enorme databases bijvoorbeeld kost veel tijd. Ook bij opsporingsonderzoeken naar terroristische misdrijven speelt digitaal onderzoek een belangrijke rol. Deze leden informeerden vervolgens naar de meerwaarde van de voorgestelde termijn van twee jaar, afgezet tegen de soepelheid van de pro-forma zittingen. In reactie hierop benadruk ik dat het voorstel geen enkel verband houdt met enig materieel knelpunt bij de pro-forma zittingen. Wat betreft de regelmaat van verlengingszittingen verandert er ook feitelijk niets: de meervoudige raadkamer moet elke drie maanden beslissen over verlenging. De mogelijkheid van uitstel van het aanhangig

maken van de zaak ter terechtzitting wordt slechts voorgesteld om gedurende een langere periode de kennisneming van sommige processtukken nog aan de verdachte te kunnen onthouden. Tot dusver is dat niet mogelijk, omdat de mogelijkheid tot onthouding van inzage in de processtukken (formeel) gekoppeld is aan de maximale termijnstelling die in artikel 66, eerste lid, Sv besloten ligt. Het openbaar ministerie heeft aangegeven dat de voorgestelde uiterste termijn reëel is. Het opvragen, de verwerking van veelal anderstalige bestanden, de vertaling en de interpretatie daarvan, alvorens tot openbaarmaking kan worden besloten, vergen veel tijd. Ook geeft het openbaar ministerie aan dat het door de huidige maximale termijn voorafgaand aan de dagvaarding ter terechtzitting soms noodzaak is bepaalde onderzoekssporen af te sluiten. Er moeten dan immers keuzes gemaakt worden ten aanzien van de inzet van de opsporingscapaciteit; de dossiervorming voor het hoofdonderzoek dient in ieder geval zo ver te zijn uitgewerkt dat verantwoord een beslissing kan worden genomen over de voeging van stukken in het procesdossier. Juist bij terrorismeonderzoek is echter van belang dat ook de gemelde vertakkingen van het onderzoek nader onderzocht kunnen worden onder de nodige geheimhouding.

De leden van de fractie van de PvdA wezen op de EHRM-zaak Van Thuil v. Nederland van 9 december 2004, nr. 20 510/02. In deze zaak herhaalt het Hof zijn overweging uit O'Hara v. United Kingdom (EHRM 16 oktober 2001, nr. 37 555/97) waarin het aangaf dat de redelijkheid van de verdenking waarop de vrijheidsbeneming is gebaseerd een essentieel onderdeel vormt van de waarborgen tegen willekeurige vrijheidsbeneming, neergelegd in artikel 5 van het EVRM. Verder oordeelt het Hof dat de beroepsmogelijkheden tegen beslissingen inzake de voorlopige hechtenis «a significant safeguard against arbitrary arrest and pre-trial detention» vormen. Het Hof laat zich verder niet in kwalificerende zin uit over het vereiste van «ernstige bezwaren».

Deze leden wilden graag antwoord op de vraag of het schrappen van het vereiste van «ernstige bezwaren» niet het risico zou vergroten dat personen in bewaring worden gesteld ten aanzien van wie bij nader onderzoek de aanvankelijke verdenking komt te vervallen. Concrete beantwoording van deze vraag zou in hoge mate neerkomen op speculeren; bij elk opsporingsonderzoek spelen verschillende feiten en omstandigheden, doen zich kansen tot informatievergaring voor, en kan op enig moment ontlastend materiaal beschikbaar komen. In het algemeen kan uiteraard wel aangenomen worden dat, naarmate meer materiaal beschikbaar is dat de verdenking kan onderbouwen de kans kleiner wordt dat deze verdenking achteraf ongegrond blijkt te zijn. De kwestie bij strafrechtelijk onderzoek naar terroristische misdrijven is nu juist dat het doen van (buitenlands) onderzoek en het vergaren van nadere onderzoeksgegevens dikwijls enige tijd vragen. Tegelijkertijd vormt de ernst van deze feiten reden om ingeval van een verdenking in de sfeer van de opsporing al datgene te doen om deze verdenking uit te bouwen tot een verdenking met ernstige bezwaren. Voorgesteld wordt daarom de rechter-commissaris de bevoegdheid te geven bij een verdenking en de aanwezigheid van een der gronden, bedoeld in artikel 67a Sv, voor de duur van maximaal veertien dagen de voorlopige hechtenis (de bewaring) te bevelen zonder dat (nog) sprake is van ernstige bezwaren.

Bij deze leden bestonden verder vragen over het begrip «betrekkelijk lichte verdenking». Graag verduidelijk ik hun dat deze term in de memorie van toelichting gebruikt is om het onderscheid te duiden tussen de enkele verdenking en de verdenking met ernstige bezwaren als bedoeld in het huidige artikel 67, derde lid, Sv. Niet bedoeld is een andere uitleg te geven aan het begrip verdenking, dat veelvuldig in het Wetboek van Strafvordering voorkomt. De door deze leden algemeen geformuleerde stelling met

betrekking tot de mogelijke invulling van het begrip «verdenking» kan ik niet onderschrijven. Of sprake is van een verdenking is sterk casusgebonden. Het wettelijk aanknopingspunt is «het redelijk vermoeden van schuld» in de zin van artikel 27 Sv. Dat redelijke vermoeden moet gegrond zijn op voor het strafbare feit relevante feiten en omstandigheden. Die feiten en omstandigheden dienen in hogere mate waarschijnlijk te zijn bij ernstige bezwaren. De tegen de verdachte bestaande verdenking moet bij het vereiste van ernstige bezwaren, met andere woorden, zwaarder zijn dan het redelijk vermoeden van artikel 27 Sv. Bij wijze van voorbeeld: twee tips afkomstig van verschillende betrouwbare bronnen kunnen onder omstandigheden een verdenking opleveren. Een verdenking met «ernstige bezwaren», aan te nemen door de rechter-commissaris, kan daarop volgen door een verklaring die de verdachte tegenover deze rechter heeft afgelegd met betrekking tot de inhoud van die tips. Het voorgestelde criterium van «aanwijzingen» daarentegen staat hier min of meer buiten. Dat criterium betreft niet de verdachte, maar het strafbare feit: van «aanwijzingen» is sprake indien de beschikbare informatie feiten en omstandigheden bevat die erop duiden dat daadwerkelijk een terroristisch misdrijf zou zijn of zal worden gepleegd.

De vraag werd ook gesteld of de eis van een verdenking van een terroristisch misdrijf, als voorgesteld in artikel 67, vierde lid, Sv, impliceert dat de verdenking tevens betrekking moet hebben op het terroristische oogmerk. Hierboven gaf ik reeds aan dat het redelijke vermoeden gegrond moet zijn op voor het strafbare feit relevante feiten en omstandigheden. Aangezien het terroristisch oogmerk bestanddeel vormt van het terroristisch misdrijf, zullen genoemde feiten en omstandigheden inderdaad ook voor het oogmerk relevante aanknopingspunten moeten bevatten. Deze leden vroegen ook of er op dit moment al eens een vordering tot bewaring is afgewezen door de rechter, omdat hij van oordeel was dat er geen sprake was van ernstige bezwaren, terwijl er wel een verdenking was. Deze vraag moet uiteraard bevestigend worden beantwoord. Een bevel tot bewaring wordt in de praktijk geregeld achterwege gelaten, indien de rechter-commissaris van oordeel is dat de voorliggende informatie onvoldoende belastend materiaal bevat tegen de verdachte. Zeker wanneer de verdachte eerder in verzekering is gesteld, mag ervan worden uitgegaan dat bij afwijzing van de vordering tot bewaring de rechter dikwijls van mening is dat het openbaar ministerie er niet in is geslaagd de verdenking nader uit te bouwen tot een verdenking met ernstige bezwaren tegen de verdachte. Het risico daarop is temeer aanwezig in gevallen waarin tot aanhouding en inverzekeringstelling wordt overgegaan op grond van een betrekkelijk lichte verdenking, zoals vaak de situatie is bij terrorismezaken. Het openbaar ministerie heeft in dit verband nog aangegeven dat het in de praktijk voorkomt dat, ter voorkoming van afwijzing van een bevel tot bewaring, besloten wordt alle beschikbare informatie te voegen in het procesdossier. Dat kan de mogelijkheden tot verdere opsporing zeer schaden. Door bewaring mogelijk te maken bij een verdenking wordt het gevaar dat – opsporingstactisch gezien – ontijdig informatie openbaar wordt gemaakt, verminderd.

De leden van de fractie van de VVD hadden ook vragen over het voorstel om het mogelijk te maken bij een verdenking van een terroristisch misdrijf de bewaring te bevelen buiten het geval van ernstige bezwaren tegen de verdachte. Zij vroegen of bijvoorbeeld een anonieme tip voldoende is om iemand gedurende langere tijd op te sluiten. Dat zal naar mijn mening slechts bij uitzondering het geval kunnen zijn. Inverzekeringstelling en bewaring zijn slechts mogelijk bij een verdachte. Een verdachte is volgens artikel 27, eerste lid, Sv «degene te wiens aanzien uit feiten of omstandigheden een redelijk vermoeden van schuld aan enig strafbaar feit voortvloeit». Een anonieme tip zal een dergelijk vermoeden slechts bij uitzondering gedurende langere tijd kunnen vestigen. Bedacht kan evenwel

worden dat de ene anonieme tip de andere niet is. Een eenmalig telefoontje via «meld misdaad anoniem» moet anders gewaardeerd worden dan een melding van een anonieme bron wiens personalia bij een andere overheidsdienst bekend zijn en op termijn kunnen worden geverifieerd. Een melding van een dreiging zonder enige nadere concretisering is iets anders dan een feitelijk relaas met tal van verifieerbare elementen dat op termijn via de afgeschermda getuigenregeling of anderszins tot bruikbaar bewijs kan worden opgewaardeerd. Graag verduidelijk ik verder dat de voorgestelde bevoegdheid voor de rechter-commissaris om de bewaring te bevelen bij een redelijk vermoeden van schuld zonder dat sprake is van ernstige bezwaren slechts geldt voor de eerste veertien dagen van de voorlopige hechtenis. Daarna, voor de gevangenhouding derhalve, blijft de eis van ernstige bezwaren volledig in stand.

De voorgestelde wijziging acht ik nodig, zo beantwoord ik een andere vraag van deze leden, om politie en openbaar ministerie iets meer armslag te geven; de periode na invezekeringstelling is, bij complexe opsporingsonderzoeken als die naar terroristische misdrijven, vaak te kort om materiaal te verzamelen op basis waarvan de verdenking kan worden uitgebouwd tot een verdenking met ernstige bezwaren tegen de verdachte. Om te voorkomen dat een bevel tot bewaring achterwege blijft, omdat het onderzoek in de beschikbare periode te weinig heeft opgeleverd, zou het derhalve mogelijk moeten zijn dit bevel te kunnen geven bij een verdenking en aanwezigheid van een of meer gronden als bedoeld in artikel 67a Sv.

Deze leden wilden verder vernemen op welke wijze wordt voorkomen dat misbruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om bewaring te bevelen zonder ernstige bezwaren tegen de verdachte. Zij vroegen zich daarbij af welke mogelijkheden er zijn voor de rechter om hier controle op te houden. Eerste waarborg is, dat de autoriteit die het bevel tot bewaring geeft zelf een rechter is, in casu de rechter-commissaris. Verder geldt dat de wet zowel van de rechter-commissaris als van de officier van justitie verlangt dat zij de invrijheidstelling van de verdachte gelasten zodra zij van oordeel zijn dat de gronden voor de bewaring zijn vervallen (artikel 64, tweede lid, Sv). Bovendien kan ook de verdachte opheffing van het bevel verzoeken aan de rechtbank. Bij afwijzing van dit verzoek staat nog een rechtsmiddel open bij het gerechtshof (artikel 87, tweede lid, Sv). Precieze beantwoording van de vraag van deze leden hoe telkens wordt bepaald wat wel, en wat niet essentieel is voor beslissingen inzake voorlopige hechtenis is niet goed mogelijk. Dit hangt steeds af van de concrete feiten en omstandigheden van het geval. Waar het om gaat, is dat de rechter-commissaris ingeval van een vordering tot bewaring moet kunnen beschikken over materiaal waarop de te nemen beslissing kan worden gegrond. Dat betekent dat het dossier die gegevens moet bevatten welke relevant zijn voor de beoordeling van de gegrondheid van de voorlopige hechtenis, derhalve of voldaan wordt aan de vereisten, voortvloeiende uit de artikelen 67 en 67a Sv. Ik kan de leden verder verduidelijken dat uit artikel 30 Sv volgt dat het openbaar ministerie tijdens het voorbereidend onderzoek bepaalt welke stukken en gegevens tot het procesdossier gaan behoren. Dit is slechts anders ingeval van een gerechtelijk vooronderzoek. Dan komt de zeggenschap over de inhoud van het procesdossier toe aan de rechter-commissaris. Indien de officier van justitie, of tijdens het gerechtelijk vooronderzoek de rechter-commissaris, van oordeel is dat het belang van het onderzoek de geheimhouding van bepaalde processtukken vordert, moet de verdachte daarvan schriftelijk in kennis worden gesteld. In rechterlijke controle op de toepassing van de bevoegdheid van artikel 30 Sv is voorzien door een bezwaarschriftprocedure bij de raadkamer (artikel 32 Sv). Ook overigens zal sprake zijn van een regelmatige toetsing van de samenstelling van het procesdossier, namelijk bij behandeling van eventuele vorderingen tot verlenging van de voorlopige hechtenis. De

officier van justitie zal voldoende gegevens moeten verschaffen die een bevel tot bewaring zelfstandig kunnen dragen en niet volstaan met de mededeling dat hij over meer beschikt dat nog niet rijp is voor voeging.

De leden van de SP-fractie refereerden nog aan het standpunt van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) over de positie van de rechter bij de beoordeling van de rechtmatigheid van de bewaring kan hij niet kan beschikken over een volledig procesdossier. Hierover kan ik slechts opmerken dat ik in het advies van de NVvR over het wetsvoorstel geen passage heb aangetroffen waarin specifieke aandacht wordt besteed aan de verlening van het bevel tot bewaring in relatie tot de geheimhouding van processtukken. Dat zou ook niet in de rede gelegen hebben nu op dat punt ook geen wijzigingen worden voorgesteld. Wel is de NVvR ingegaan op de wijze waarop de rechter-commissaris het voorgestelde verdenkingscriterium moet interpreteren. In het voorgaande is dit punt reeds uitvoerig aan de orde gekomen.

De leden van de fractie van D66 vroegen mij nader te specificeren welke criteria een rol spelen bij de verdenking op basis waarvan ingeval van een terroristisch misdrijf een bevel tot bewaring kan worden gegeven. In antwoord op deze vraag zou ik voorop willen stellen dat het begrip verdachte een bekend en veelvuldig gebruikt begrip is in het Wetboek van Strafvordering. In de opsporings- en vervolgingspraktijk toetst men dagelijks aan dit criterium. Artikel 27 Sv eist met betrekking tot de verdachte dat er een redelijk vermoeden moet zijn van schuld aan een strafbaar feit en dat dit vermoeden gebaseerd dient te zijn op feiten en omstandigheden. Hieruit kan worden afgeleid dat de mogelijkheid van schuld aan een strafbaar feit moet kunnen worden onderbouwd door feitelijke omstandigheden die objectiveerbaar zijn. Voor de eis van «ernstige bezwaren» geldt dat er een grote mate van waarschijnlijkheid moet zijn dat betrokkene het strafbare feit heeft begaan. Voor beide criteria hangt de beoordeling altijd af van de feitelijke omstandigheden. Vaste aanknopingspunten, andere dan hiervoor vermeld, zijn derhalve niet te geven. Op vragen van deze leden of de voorgestelde aanpassing wel noodzakelijk en effectief is en voor welke soort gevallen zij wordt voorgesteld, kan ik antwoorden dat het voorstel om artikel 67 Sv in die zin te wijzigen dat voor een bevel tot bewaring «ernstige bezwaren» niet vereist zijn, beperkt is tot de gevallen waarin sprake is van een terroristisch misdrijf. Bij onderzoek naar dergelijke feiten – dikwijls gaat het dan om onderzoek in de voorbereidende fase – kunnen zich vanwege het internationale karakter van het hedendaagse terrorisme extra complicaties voordoen om een verdenking op basis van aanvullende informatie in betrekkelijk korte tijd uit te bouwen tot een verdenking met «ernstige bezwaren». Het kan noodzakelijk zijn dat bijvoorbeeld inlichtingen in het buitenland moeten worden ingewonnen of dat bepaalde informatie nader moet worden geanalyseerd. Dergelijk onderzoek kan de nodige tijd vergen, terwijl het waardevolle resultaten kan opleveren. Opsporingsonderzoek naar een terroristisch misdrijf zou onder die omstandigheden ernstig gefrustreerd kunnen worden als de verdachte eerder al, na de inverzekeringstelling, op vrije voeten komt omdat de desbetreffende gegevens binnen de periode voorafgaand aan de aanvang van de voorlopige hechtenis niet beschikbaar waren. Dat maakt dit voorstel in het licht van een adequate terrorismebestrijding noodzakelijk, en daarnaast effectief voor de geenszins denkbeeldige situaties waarin bij een verdenking meer tijd nodig is om de mate van waarschijnlijkheid dat de verdachte betrokken is bij het terroristisch misdrijf vast te kunnen stellen. Ik benadruk hier, dat het voorstel niet leidt tot de automatische vrijheidsbeneming van de verdachte voor de volle duur van veertien dagen op basis van enkel een verdenking. Zowel de rechter-commissaris als de officier van justitie moet de invrijheidstelling van de verdachte gelasten zodra hij van oordeel is dat de gronden

voor de bewaring zijn vervallen. Ook de verdachte kan opheffing van het bevel tot bewaring verzoeken, tegen de afwijzing waarvan hij voorts hoger beroep kan instellen bij het gerechtshof.

Met het voorgaande hoop ik ook, in ontkennde zin, antwoord te hebben gegeven op de vraag van deze leden of het juist is, dat met deze aanpassing iemand op grond van enkel een anonieme tip wekenlang van zijn vrijheid kan worden beroofd. Als er enkel een anonieme tip ligt, en geen nader onderzoek plaatsvindt dat, naar redelijke verwachting, de verdenking zou kunnen versterken, moet de verdachte worden vrijgelaten uit de bewaring. Deze leden vroegen mij verder of ik verwacht dat het voorstel in overeenstemming is met de artikelen 5 en 6 van het EVRM. Voor de beantwoording van die vraag zou ik graag willen verwijzen naar de daarop betrekking hebbende passage in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel (blz. 27). Ik heb daar aangegeven, dat uit relevante rechtspraak van het EHRM niet kan worden afgeleid dat inbewaringstelling voor maximaal veertien dagen op grond van een verdenking van een terroristisch misdrijf niet mogelijk zou kunnen worden gemaakt. Een belangrijke voorwaarde, zo blijkt ook uit de aanbevelingen VII en VIII van de «Guidelines on human rights and the fight against terrorism» van de Raad van Europa, is de aanwezigheid van adequate mogelijkheden tot rechterlijke toetsing van het voorarrest. Welke (toereikende) voorzieningen het Nederlands strafprocesrecht in dat kader biedt, kwam hiervoor reeds in deze nota aan de orde.

De leden van de fractie van D66 stelden ook de vraag of ik bereid ben de bevoegdheid van bewaring op basis van een verdenking te beperken tot gevallen waarin sprake is van een dringend en zwaarwegend belang voor het onderzoek of de openbare veiligheid. Het opnemen van die voorwaarden acht ik niet aan de orde. Als het gaat om de rechterlijke toetsing inzake de doelen van de voorlopige hechtenis, geeft artikel 67a Sv daarvoor de gronden. Die gronden zijn nauw verwant aan de door deze leden voorgestelde nadere voorwaarden welke aan het bevel tot bewaring zouden moeten worden gesteld. De wet verlangt nu al dat de rechter voor het verlenen van het bevel tot bewaring acht slaat op deze gronden, ongeacht welk misdrijf in het geding is.

2.7 Geheimhouding van processtukken

De leden van de fractie van het CDA merkten op dat de geheimhouding, als consequentie van de verlenging van de voorlopige hechtenis, nog het meeste weerstand leek op te roepen. Graag verduidelijk ik dat het wetsvoorstel nadrukkelijk niet in een aanvullende of zelfstandige mogelijkheid voorziet tot verlenging van het voorarrest. Ook nu al komt het voor dat de voorlopige hechtenis, voorafgaand aan de inhoudelijke berechting, geruime tijd duurt. Het voorstel wil slechts het moment waarop uitsluitend de zittingsrechter kan besluiten over het voortduren van de voorlopige hechtenis ten hoogste twee jaren uitstellen. De raadkamer beslist in deze periode over de voorlopige hechtenis. Hierdoor wordt het mogelijk dat gedurende deze periode de kennisneming van bepaalde processtukken nog aan de verdachte kan worden onthouden. Dat staat los van het feit dat het procesdossier telkens voldoende informatie dient te bevatten om elke beslissing inzake voortduren van de voorlopige hechtenis te kunnen dragen.

Deze leden stonden eveneens stil bij de positie van de rechter die over de verlenging van de voorlopige hechtenis heeft te oordelen ingeval van geheimhouding van bepaalde processtukken. De leden van de fractie van het PvdA stelden dit tevens aan de orde. In reactie op deze vragen en opmerkingen stel ik graag voorop dat in de procedure inzake de geheimhouding van processtukken geen inhoudelijke wijziging worden aangebracht. Als gezegd gaat het slechts om het mogelijk maken van langer

uitstel van de volledige kennisneming van de processtukken. Beslissingen inzake de voorlopige hechtenis worden ook nu al met toepassing van artikel 30, tweede lid, Sv genomen. Hierbij speelt uiteraard wel een rol dat naarmate de vrijheidsbeneming langer duurt, hogere eisen moeten worden gesteld aan de inhoudelijke toetsing van de gronden voor de verlenging van de voorlopige hechtenis. Daarop zal ook de officier van justitie, of tijdens het gerechtelijk vooronderzoek de rechter-commissaris, steeds acht moeten slaan. Zij zullen ervoor moeten zorgen dat het procesdossier gedurende het vooronderzoek zozeer «aandikt», dat de daarin opgenomen processtukken dragend kunnen blijven voor de beslissingen tot verlenging van de voorlopige hechtenis. Tot het raadkamerdossier behoren in ieder geval de processen-verbaal, genoemd in artikel 31 Sv, en ook overigens alle (andere) processtukken die van essentieel belang zijn voor beslissingen inzake voorlopige hechtenis.

Van belang is, zo reageer ik in het bijzonder op de opmerkingen van de leden van de CDA-fractie, dat in procedures inzake de voorlopige hechtenis de verdachte in gelijke mate als het rechterlijke college kennis moet kunnen nemen van de stukken die ten grondslag (kunnen) liggen aan de beslissing omtrent (het voortduren van) de voorlopige hechtenis teneinde op grond hiervan zijn verdediging te kunnen voeren. Dit betekent niet dat bij de raadkamerbehandeling het complete dossier van de onderliggende strafzaak op tafel moet liggen. De keuze is, tot aan de dagvaarding, aan het openbaar ministerie. Bij de samenstelling van het dossier dient het openbaar ministerie onder meer met de privacybescherming van betrokkenen en met het belang van het strafrechtelijk onderzoek rekening te houden. Het staat de verdachte vanzelfsprekend vrij om toevoeging van nog niet door het openbaar ministerie ter kennisneming verstrekte stukken te vragen. Indien de officier van justitie weigert aan dit verzoek te voldoen, dient de raadkamer op grond van de wel geopenbaarde stukken een beslissing te nemen. Mochten deze stukken onvoldoende hard weten te maken dat het voortduren van de voorlopige hechtenis mede in het licht van de wettelijke eisen terzake in de rede ligt, dan dient de voorlopige hechtenis te worden opgeheven.

De vraag van de aan het woord zijnde leden of het huidige criterium van onthouding van stukken «in het belang van het onderzoek» gehandhaafd blijft, kan ik bevestigend beantwoorden. Het wetsvoorstel bevat op dit punt geen wijzigingen. Het criterium «in het belang van het onderzoek» is ruim genoeg om bepaalde processtukken tijdens het voorbereidend onderzoek tijdelijk aan de verdachte te onthouden om te voorkomen dat een adequate voorbereiding van de strafzaak wordt gefrustreerd. Voorts kan erop worden gewezen, mede in het licht van stukken waarbij het belang van de staatsveiligheid aan de orde is, dat voor de vraag welke stukken in het procesdossier moeten worden gevoegd blijkens jurisprudentie van de Hoge Raad het relevantiecriterium geldt (vgl. o.m. HR 7 mei 1996, NJ 1996, 687 en Kamerstukken II 1996/97, 25 403, nr. 3, blz. 18). Deze leden memoreerden verder mijn opmerking in de memorie van toelichting dat blijkens rechtspraak van het EHRM het onderzoeksbelang grond kan vormen om verdedigingsrechten in het vooronderzoek te beperken. Aangezien tegelijkertijd uit jurisprudentie van het EHRM kan worden afgeleid dat inzage in processtukken die van essentieel belang zijn voor beslissingen inzake voorlopige hechtenis verleend moet worden, vroegen zij zich af of hier geen sprake is van conflicterende belangen. Inderdaad kan worden gesteld dat het onderzoeksbelang en de verdedigingsrechten in het vooronderzoek op gespannen voet met elkaar kunnen staan. In het kader van de inzage van de processtukken moeten deze belangen tegen elkaar worden afgewogen (vgl. artikel 30, tweede lid, Sv). Daarbij moet worden verzekerd dat het procesdossier voor de beoordeling van de beslissingen inzake de verlenging van de voorlopige hechtenis een deugdelijke basis biedt. Als gezegd betreft de enige wijziging die

wordt voorgesteld het mogelijk maken van langer uitstel van volledige kennisneming van de processtukken. Wat de leden van de fractie van het CDA hierover in een aantal commentaren hadden gelezen, namelijk dat met het oog daarop de wijziging wordt voorgesteld, is derhalve juist. Het in verband daarmee creëren van een aparte regeling voor de onthouding van stukken zou een ingrijpende wijziging inhouden en daarbij een integrale afweging vergen. Dat is nu niet nodig en niet aan de orde, bij een wetsvoorstel dat ziet op wijzigingen in het kader van een adequate terrorismebestrijding.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen om een nadere onderbouwing van het voorstel om de processtukken gedurende een langere periode geheim te houden. Te dien aanzien verduidelijk ik, in aanvulling op de memorie van toelichting, graag dat deze wijziging wordt voorgesteld omdat de bestaande periode voor onthouding van kennisneming van de processtukken gekoppeld is aan de maximale termijnstelling van artikel 66, eerste lid, Sv. Na negentig dagen voorlopige hechtenis kan deze slechts worden verlengd door de zittingsrechter. Na dagvaarding voor de zittingsrechter is het openbaar ministerie evenwel wettelijk verplicht inzage te verlenen in alle processtukken. Dat komt bij complexe onderzoeken naar terroristische misdrijven, met vaak vertakkingen naar het buitenland, en waarbij vele «verzoeken buitenland» moeten worden gedaan, onwenselijk voor. Het onderzoek kan hierdoor onnodig onder druk komen te staan (vertaling en interpretatie van stukken, doorzoeken en bewerken van enorme databases), bepaalde onderzoekssporen moeten daardoor soms noodzakelijkerwijs worden afgebroken en de voortijdige openbaarmaking van alle processtukken kan ook schadelijk zijn voor de opbouw van strafzaken tegen eventuele medeverdachten. Wat betreft de voorgestelde periode van twee jaar merk ik nog op, dat het zeker niet zo is dat de onthouding van de volledige kennisneming altijd die volle termijn zal voortduren. Zodra het belang van het onderzoek niet meer noopt tot geheimhouding, dient een beslissing over de voeging te worden genomen. Ik kan op deze plaats ook nog verwijzen naar mijn antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie over de voorgestelde termijn van twee jaar, gesteld in paragraaf 2.6.

De aan het woord zijnde leden stelden verder vragen naar aanleiding van mijn opmerking in de memorie van toelichting dat het niet aan de rechter is, de keuze van het openbaar ministerie te beoordelen om dagvaarding van de verdachte uit te stellen. Deze leden vonden dat ik daarin formeel gelijk had omdat onthouding van de processtukken als zodanig geen grond voor verlenging van de voorlopige hechtenis is. Tegelijkertijd kwam het hen voor, dat materieel in onthouding wel de reden voor de verlenging van de voorlopige hechtenis is gelegen. Die analyse deel ik niet. Onthouding van bepaalde processtukken is geen doel op zich. Zij staat in de sleutel van het onderzoeksbelang (vgl. artikel 30 Sv). Verder is de vraag van de volledigheid van de processtukken in beginsel ook niet aan de orde als de raadkamer beslist over het voortduren van de voorlopige hechtenis. In dat geval vormen de gronden, genoemd in artikel 67a Sv, het referentiekader voor de te nemen beslissing. Met die gronden, bijvoorbeeld nader onderzoek, zal de toepassing van artikel 30 Sv uiteraard wel kunnen samenhangen.

De vraag van deze leden of rechters zich, in het licht van artikel 5 van het EVRM en de jurisprudentie van het EHRM, niet op het standpunt zouden kunnen stellen dat onthouding van processtukken geen grond voor voorlopige hechtenis vormt, en dus de verlenging daarvan niet kan rechtvaardigen, laat zich aldus beantwoorden dat een casus waarin een dergelijk standpunt wordt ingenomen, niet goed voorstelbaar is. Zij impliceert immers dat het openbaar ministerie de gronden die het aanvoert voor zijn vordering tot verlenging van de voorlopige hechtenis, ten onrechte niet baseert op artikel 67a Sv, dan wel de raadkamer ten onrechte de (onvolle-

dige) samenstelling van het procesdossier in ieder geval mede in zijn overwegingen omtrent de gegrondheid van een beslissing tot verlenging van de voorlopige hechtenis betreft. Volgende vragen hadden eveneens betrekking op, naar de mening van deze leden, relevante factoren en omstandigheden bij de oordeelsvorming van de rechters inzake de verlengingsbevelen. Met hen deel ik de opvatting dat een van die afwegingsfactoren onder bepaalde omstandigheden kan zijn de vraag in hoeverre (uiteindelijk) nog een berechting binnen een redelijke termijn kan worden gegarandeerd. Daaraan zouden mogelijkterwijs, waar te voorzien is dat dit recht in het gedrang dreigt te komen, de nodige consequenties kunnen worden verbonden. Ik wijs deze leden er evenwel op dat die situaties zich ook onder het huidige recht kunnen voordoen; het wetsvoorstel brengt immers geen enkele wijziging aan in de duur van de termijnen inzake de voorlopige hechtenis.

De leden van de PvdA-fractie stelden vervolgens dat de onthouding van de processtukken wordt gekoppeld aan de duur van de voorlopige hechtenis. Graag verduidelijk ik dat de koppeling van de mogelijkheid tot onthouding van processtukken aan een bepaalde periode van de voorlopige hechtenis het resultaat is van een wetwijziging in de jaren '70 van de vorige eeuw (wet van 26 oktober 1973, Stb. 509). Beoogd werd toen de totale duur van de voorlopige hechtenis te beperken door invoering van de verplichting om een strafzaak na maximaal negentig dagen gevangenhouding of gevangenneming op de terechtzitting aan te brengen. Doordat artikel 33 Sv ongewijzigd bleef, heeft de wetwijziging ertoe geleid dat de termijn van de onthouding van bepaalde processtukken gekoppeld werd aan de maximale termijnstelling van artikel 66, eerste lid, Sv. De termijnstelling van artikel 66, eerste lid, Sv heeft, door de mogelijkheid van schorsing, niet tot gevolg dat onmiddellijk na de aanhangigmaking op de zitting tot behandeling van de strafzaak wordt overgegaan. Verlenging van de voorlopige hechtenis door de zittingsrechter is daarna gewoon mogelijk. Gevolg van de maximale termijnstelling is wel dat de kennisneming van alle processtukken niet meer aan de verdachte mag worden onthouden. Die rigiditeit komt in ieder geval bij een onderzoek naar terroristische misdrijven onwenselijk voor. Voortijdige openbaarmaking van alle processtukken kan een adequate voorbereiding van de strafzaak tegen de verdachte compliceren; ook kan het de opzet van opsporingsonderzoek naar andere strafzaken bemoeilijken. Om die reden wordt voorgesteld verdere verlenging van de voorlopige hechtenis met periodes van drie maanden door de raadkamer, voorafgaand aan de terechtzitting, nog gedurende hoogstens twee jaar mogelijk te maken. Dat laat onverlet, dat deze bevelen telkens moeten steunen op een of meer van de gronden, genoemd in artikel 67a Sv. Het voorstel beoogt niet, ook niet impliciet, te voorzien in een aanvullende grond voor de voorlopige hechtenis. Het beoogt slechts te voorzien in een mogelijkheid om bij complexe voorbereidende onderzoeken naar terroristische misdrijven de kennisneming van bepaalde processtukken aan de verdachte te onthouden voor een langere periode dan nu door de termijnstelling van artikel 66, eerste lid, Sv wettelijk is toegestaan.

Deze leden vroegen verder of in dit verband ook overwogen is om artikel 33 Sv te wijzigen, in die zin dat de verdachte in geval van een verdenking van een terroristisch misdrijf ook na de betekening van de dagvaarding in eerste aanleg de kennisneming van stukken nog mag worden onthouden. In antwoord op deze vraag merk ik op, dat in de memorie van toelichting is aangegeven dat op de figuur van de pro-forma zitting en daaruit voortvloeiende consequenties in het kader van het grondslagenonderzoek Strafvordering 2001 ook kritiek is uitgeoefend. De onderzoekers stellen voor, meer in het algemeen te kiezen voor behandeling van vorderingen tot verlenging van de voorlopige hechtenis door de meervoudige raad-

kamer. Ook heb ik in de memorie van toelichting aangegeven dat een integrale afweging van deze voorstellen in het kader van dit wetsvoorstel, dat op de opsporing van terroristische misdrijven ziet, niet aan de orde is. Een wijziging van artikel 33 Sv, als voorgesteld door deze leden, zou een andere, ingrijpende wijziging behelzen, en daarbij een meer integrale afweging impliceren. Eerder in deze nota beantwoordde ik reeds in dezelfde zin een gelijklopende vraag van de leden van de CDA-fractie. Consequentie zou immers zijn dat aan de bestaande regeling inzake de kennisneming van de processtukken tijdens het voorbereidend onderzoek nieuwe elementen worden toegevoegd, waarbij meer principiële vragen aan de orde moeten komen, zoals de inzage in de te onthouden stukken door de rechter die ter zake beslist. Bovendien betekent een verdere uitwerking in die richting dat wordt afgeweken van de lijn die is voorgesteld in het kader van het grondslagenonderzoek Strafvordering 2001. Het voorstel, gedaan in dit wetsvoorstel, laat de bestaande procedure inzake de kennisneming van de processtukken intact; door een aanpassing van artikel 66, derde lid, Sv wordt alleen de mogelijkheid geschapen van uitstel van volledige kennisneming van de processtukken. Die aanpassing doet geen afbreuk aan een adequate rechterlijke controle op de voortgang van het opsporingsonderzoek. Het enige verschil is dat deze toetsing niet, zoals na opening van het onderzoek ter terechtzitting met daaropvolgende schorsing, door de zittingsrechter in het kader van de verlenging van de voorlopige hechtenis plaatsvindt, maar door de meervoudige raadkamer, die dergelijke vorderingen in het openbaar dient te behandelen. In dat verschil, waarbij derhalve niet de kwaliteit van de periodieke controle op de voortgang van het onderzoek aan de orde is, kan dan ook geen goede aanleiding worden gevonden om, zoals door de aan het woord zijnde leden is voorgesteld, de besluitvorming inzake de geheimhouding van bepaalde processtukken na negentig dagen voorlopige hechtenis in handen te stellen van de zittingsrechter.

Verondersteld werd verder door de leden van de fractie van de PvdA dat de toepassing van het voorgestelde artikel 66, derde lid, Sv niet automatisch zou leiden tot onthouding van de processtukken, maar dat daarvoor een afzonderlijke beslissing van het openbaar ministerie nodig zou blijven. De toepassing van artikel 66, derde lid, Sv staat – dat kan ik deze leden bevestigen – inderdaad los van de besluitvorming van het openbaar ministerie of de rechter-commissaris tijdens een gerechtelijk vooronderzoek met betrekking tot de geheimhouding van bepaalde processtukken. Voor het onthouden van de kennisneming van processtukken geeft artikel 30 Sv een regeling. Die behelst onder meer, dat de verdachte bij geheimhouding van bepaalde processtukken daarover schriftelijk wordt bericht. Ook is in dit kader voorzien in een bezwaarschriftprocedure bij de raadkamer (artikel 33 Sv). Bij de vraag of artikel 66, derde lid, Sv, aangevuld als voorgesteld, toepassing vindt, gaat het erom of verlenging van de voorlopige hechtenis op basis van de reeds voorgelegde processtukken in het licht van de wettelijke eisen ter zake in de rede ligt. Doorgaans zal de beslissing tot geheimhouding van bepaalde processtukken daaraan zijn voorafgegaan.

Voor antwoorden op de vragen van de leden van de PvdA-fractie over de positie van de rechter die moet beslissen over de verlenging van de voorlopige hechtenis, terwijl bepaalde processtukken worden geheim gehouden, verwijs ik deze leden naar mijn eerder in deze nota gegeven beantwoording van gelijklopende vragen van de fractie van het CDA. De leden wilden verder graag vernemen hoe bepaald wordt welke stukken van «essentieel belang zijn voor beslissingen inzake voorlopige hechtenis», en hoe de rechter kan vaststellen of hij én de verdachte daadwerkelijk over die stukken beschikken.

Welke stukken van «essentieel belang zijn voor beslissingen inzake voorlopige hechtenis» laat zich niet in algemene zin omschrijven. Abstract

gezegd gaat om al die stukken die de basis kunnen vormen van de te nemen beslissing en die welke overigens van overwegend belang zijn voor deze beslissing. Gedacht moet dan worden aan alle beschikbare gegevens die bepalen of voldaan wordt aan de vereisten, voortvloeiende uit de artikelen 67 en 67a Sv. Wordt steeds expliciet en actief bekend gemaakt dat er stukken zijn die niet openbaar zijn gemaakt, of wordt dat steeds gissen, vroegen deze leden verder. Het antwoord daarop geeft artikel 30, eerste lid, Sv. De tweede volzin van dit artikellid bepaalt dat in het geval van het onthouden van kennisgeving van bepaalde processtukken de verdachte schriftelijk wordt meegedeeld dat de hem ter inzage gegeven stukken niet volledig zijn. Deze schriftelijke mededeling wordt gedaan als de verdachte om inzage verzoekt. Verder verplicht artikel 30, tweede lid, Sv alleen tot kennisgeving dat het dossier niet compleet is; vanzelfsprekend hoeft niet te worden vermeld welke stukken tijdelijk in het belang van het onderzoek worden achtergehouden.

Deze leden vroegen voorts aandacht voor stukken die ontlastend materiaal bevatten. Zij gaven aan, benieuwd te zijn hoe daarmee wordt omgegaan. Ik wil hier nogmaals benadrukken dat de regeling inzake de geheimhouding van processtukken als gevolg van dit wetsvoorstel geen inhoudelijke wijziging ondergaat. Ook nu al kan zich de door deze leden aan de orde gestelde kwestie voordoen bij de samenstelling van het raadkamerdossier. In die gevallen is het de officier van justitie, indien ontlastend materiaal bestaat dat van overwegend belang is voor de beslissing omtrent (het voortduren van) de voorlopige hechtenis, niet geoorloofd dergelijk materiaal achter te houden. Het gaat immers om stukken die essentieel zijn voor het nemen van beslissingen inzake de voorlopige hechtenis.

De raadkamer beschikt niet meer over de bevoegdheid om zelf overlegging van stukken te bevelen, zo beantwoord ik een volgende vraag van deze leden. Met de inwerkingtreding van de wet van 8 november 1993, tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering, de Wegenverkeerswet en de Wet op de economische delicten in verband met de herziening van de raadkamerprocedures (Stb. 591) is die bevoegdheid komen te vervallen. In de memorie van toelichting merkte ik daarover nog op, dat voor een dergelijke voorziening ook geen aanleiding is. Uitgangspunt moet zijn dat de rechter en de procesdeelnemers in gelijke mate kennis kunnen nemen van de stukken waarop de beslissing inzake de voorlopige hechtenis wordt gebaseerd. Op de vraag hoe adequaat invulling kan worden gegeven aan het rechterlijk toezicht op de voortgang van het onderzoek, als de rechter niet kan beschikken over alle processtukken, kan ik antwoorden dat ik geen goede reden zie waarom rechterlijke controle in dat geval niet mogelijk zou zijn. Planning en voortgang kunnen aan de orde worden gesteld tijdens de raadkamerbehandeling. Voor een beeld van de vorderingen is het niet nodig dat inzage in elk processtuk wordt verkregen. Zo nodig kan druk op de voortgang worden uitgeoefend door het bevel voorlopige hechtenis voor een kortere termijn dan de maximale termijnstelling van artikel 66 Sv te verlengen. Ook kan de raadkamer de officier van justitie meer of minder dringend in overweging geven, met het oog op eerdere verlenging van de voorlopige hechtenis, een gerechtelijk vooronderzoek te vorderen. Alsdan beslist de rechter-commissaris over de geheimhouding van processtukken (artikel 30 Sv).

De leden van de fractie van D66 brachten naar voren dat de voorgestelde aanvullende maximale termijn van twee jaar gevangenhouding met het oog op de geheimhouding van de processtukken ertoe leidt dat de rechter opsporingsonderzoek minder goed kan toetsen. Ook meenden zij dat het lastiger wordt om te bepalen of terecht voortzetting van een gevangenhouding wordt gevraagd. In verband daarmee spraken zij de verwachting uit dat het zelfkritisch vermogen van de opsporingsinstanties afvlakt. Voor de beduchtheid van deze leden zie ik geen goede reden. De wet biedt

adequate mogelijkheden tot rechterlijke controle tijdens het vooronderzoek. In de eerste plaats wijs ik op artikel 30, tweede lid, Sv. Dit voorschrift verplicht tot mededeling aan de verdachte van geheimhouding van processtukken. Tegen deze geheimhouding kan de verdachte een bezwaarschrift indienen waarop de raadkamer dient te beslissen. Hier ligt derhalve een eerste rechterlijke toets met betrekking tot de noodzaak van geheimhouding in het belang van het onderzoek. Verder ligt het in de rede dat de geheimhouding periodiek aan de orde komt bij het nemen van beslissingen over de verlenging van de voorlopige hechtenis. De rol van de rechter-commissaris ingevolge artikel 180 Sv mag hier evenmin onvermeld blijven. Dit artikel draagt de rechter-commissaris op te waken tegenodeloze vertraging van het onderzoek. Ook die voorziening houdt het openbaar ministerie en de politie, waar dit al nodig is, scherp op het punt van de voortgang van het opsporingsonderzoek, maar ik verwacht overigens niet dat de misdrijven waar het in dit verband om gaat, terroristische misdrijven, met onvoldoende voortgang zullen worden opgespoord. Volledigheidshalve herhaal ik hier dat inzage in processtukken die van essentieel belang zijn voor beslissingen inzake voorlopige hechtenis telkens verleend moet worden.

Deze leden vroegen voorts waarom precies voor een vernegenvoudiging van de geheimhoudingstermijn is gekozen en of een beperktere verlenging niet ook de geschetste problemen kan oplossen. Gelijke vragen stelden de leden van de fractie van het CDA. Zij wilden weten waarom eigenlijk voor de termijn van twee jaren is gekozen of die termijn wellicht ooit de langste tussenperiode is geweest voordat iemand op zitting kwam. In antwoord op deze vragen zou ik allereerst willen verduidelijken dat een vaste geheimhoudingstermijn niet wordt voorgesteld. De leden van de CDA-fractie constateerden dat ook geheel correct. Wel is ervoor gekozen te bevorderen dat verlenging van de voorlopige hechtenis voorafgaand aan de terechtzitting nog gedurende ten hoogste twee jaar mogelijk wordt bij opsporingsonderzoek naar een terroristisch misdrijf. Die termijn acht ik – als uiterste termijn – het juiste midden tussen het systeem van nu, waarin de wet bij onderzoek naar terroristische misdrijven tot spoedige inzage in alle processtukken noopt, en het andere uiterste waarin elke wettelijke termijnstelling ontbreekt.

De vraag van de leden van de D66-fractie of het in theorie mogelijk wordt dat iemand zich gedurende 27 maanden in voorlopige hechtenis bevindt op grond van geheime stukken en een verklaring van een afgeschermd getuige beantwoord ik ontkennend. Artikel 31 Sv somt een aantal stukken op waarvan de verdachte kennisneming niet mag worden onthouden. Verder bepaalt artikel 30, tweede lid, Sv, dat van andere processtukken de kennisneming alleen aan de verdachte mag worden onthouden indien het belang van het onderzoek dit vordert. Bovendien volgt uit rechtspraak van het EHRM dat verdachte en rechter dienen te beschikken over de informatie die van belang is voor de beoordeling van de gegrondheid van de (verlenging) van de voorlopige hechtenis. Daarvan zal geen sprake kunnen zijn als slechts inzage kan worden verleend in een proces-verbaal van verhoor, houdende een verklaring van een afgeschermd getuige wiens identiteit (in de regel) verborgen wordt gehouden, en daar in de loop van twee jaar niets aan kan worden toegevoegd.

Deze leden zagen het juist dat het voorstel om langer uitstel mogelijk te maken van volledige inzage van processtukken bij strafzaken die betrekking hebben op een terroristisch misdrijf onder meer is ingegeven door de wens tot verbetering van de mogelijkheden tot gebruik van informatie van (internationale) inlichtingendiensten. Het verbeteren van internationale rechtshulpbetrekkingen voor terrorisme zie ik in dit verband niet zozeer als alternatief voor het voorstel, maar juist als een belangrijk ander spoor om de effectiviteit van de opsporing en vervolging van terroristische misdrijven te vergroten. In die zin deel ik de opvatting van de aan het

woord zijnde leden dat een doeltreffende internationale rechtshulp in strafzaken een groot belang op zich is. Op het gebied van de bestrijding van internationaal terrorisme zijn daartoe de afgelopen tijd reeds tal van aanvullende rechtsinstrumenten tot stand gebracht. In de memorie van toelichting noemde ik al de door Nederland geratificeerde VN-verdragen ter bestrijding van terrorisme en de Europese wetgevingsinstrumenten die in de verklaring inzake terrorismebestrijding van de Europese Raad van 25 maart 2004 worden belicht. Binnen het verband van de Raad van Europa zijn onlangs nog het Verdrag inzake het voorkomen van terrorisme en het Verdrag inzake witwassen, opsporing, inbeslagneming en confiscatie van opbrengsten van misdrijven en inzake de financiering van terrorisme tot stand gekomen. Ook deze verdragen zullen op korte termijn ter goedkeuring aan het parlement worden voorgelegd.

Op diverse terreinen tracht Nederland verder met concrete initiatieven de internationale bestrijding van terrorisme te bevorderen. Dat geldt ook voor de operationele samenwerking. Er zijn maatregelen genomen om de uitwisseling van informatie uit strafregisters te faciliteren, zodat de autoriteiten alert kunnen zijn op personen die zijn veroordeeld voor ernstige misdrijven. Ook het aantal gevallen waarin in het kader van de opsporing wordt samengewerkt of rechtshulp wordt verleend, neemt toe. Hierbij speelt uiteraard het eerdergenoemde verdragsrechtelijke en wettelijke instrumentarium een belangrijke rol.

Tot slot legden deze leden de vraag aan mij voor, of ik bereid was de verlengde geheimhouding slechts mogelijk te maken op bevel van de rechter-commissaris, na een vordering daartoe van de officier van justitie. Allereerst merk ik op dat de rechter-commissaris in het huidige voorstel reeds een rol heeft op het gebied van de geheimhouding van processtukken, namelijk als het onderzoek plaatsvindt in het kader van het gerechtelijk vooronderzoek. In dat geval is het aan de rechter-commissaris om te bepalen dat aan de verdachte kennisneming van bepaalde stukken worden onthouden. Waar het voorstel van deze leden de rechterlijke controle op de geheimhouding beoogt te versterken, ben ik van oordeel dat de bestaande mogelijkheden daarin reeds genoegzaam voorzien. In antwoord op eerdere vragen van deze leden heb ik die rechterlijke toetsingsmomenten al aan de orde gesteld, reden waarom ik hier kortheidshalve volsta met verwijzing naar die antwoorden.

3. Artikel 8 EVRM

De leden van de PvdA-fractie maakten opmerkingen over de rechten en vrijheden die worden gewaarborgd door het EVRM. Onder verwijzing naar het karakter van deze rechten en vrijheden waren zij van oordeel dat het gegeven dat het EHRM bij de beoordeling of een inmenging in het privéleven «noodzakelijk is in een democratische samenleving» aan de verdragspartijen een beoordelingsruimte toekent, onverlet laat dat een dergelijke noodzaak dient te bestaan en dient te worden aangetoond. De leden meenden, dat dat een zelfstandige reden is om steeds te vragen om een concrete en inhoudelijke onderbouwing van nut en noodzaak van de extra bevoegdheden.

In dat licht herhaal ik hier dat de onderbouwing van nut en noodzaak van de voorgestelde bevoegdheden gevonden kan worden in de ernstige en dikwijls destructieve aard en gevolgen van terroristische misdrijven. Bij bestrijding van terroristische misdrijven staat meer nog dan bij andere vormen van criminaliteit, daadwerkelijke voorkoming centraal. Dat maakt dat het van groot belang is in het voorbereidende stadium van de meest ernstige terroristische misdrijven te beschikken over een adequaat instrumentarium om te kunnen ingrijpen. Dit is in de eerste plaats van groot belang met het oog op het tijdig onderkennen en beëindigen van voorbereidende activiteiten. In de tweede plaats is het belangrijk omdat hierdoor de mogelijkheden tot het verkrijgen van informatie die van belang kan zijn

voor (nieuw) onderzoek worden versterkt. De in dit wetsvoorstel voorgestelde verruimingen kunnen aan deze voor een adequate terrorismebestrijding essentiële doeleinden een belangrijke bijdrage leveren en ontlenen daaraan hun nuttig en noodzakelijk karakter.

4. De verruiming van de opsporingsbevoegdheden in het kader van terrorismebestrijding in verhouding tot de activiteiten van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten

De leden van de CDA-fractie wilden nog graag een toelichting op het onderscheid tussen de werkzaamheden van de AIVD en die welke plaatsvinden in het kader van de opsporing van strafbare feiten op het gebied van terrorismebestrijding. Zij vroegen zich in het bijzonder af of het voorkómen van aanslagen niet primair het werk is van de AIVD. Ook werd de vraag gesteld hoe de overgang van werkzaamheden is geregeld. Graag beantwoord ik deze vragen als volgt.

Het voorkómen van terroristische aanslagen betreft niet een taak die exclusief is toebedeeld aan een bepaalde overheidsorganisatie. Tal van publieke instellingen vervullen hierbij een rol. Ook burgers hebben hier een verantwoordelijkheid. Op operationeel gebied staan echter de AIVD en de opsporingsinstanties, gelet op de aan hen wettelijk opgedragen taken, voorop. Daarbij gelden voor beide diensten, ik licht dit ook hieronder in antwoord op vragen van de leden van de fractie van de PvdA nog nader toe, echter verschillende invalshoeken van waaruit wordt opgetreden. Waar de AIVD zich in het kader van de nationale veiligheid – onder meer door het permanent verkennen van tendensen binnen de samenleving – richt op het tijdig onderkennen en zo mogelijk voorkomen van (de realisatie van) terroristische dreigingen, ligt bij de politie en het openbaar ministerie de nadruk op het opsporen en vervolgen van terroristische misdrijven. Dikwijls zal het dan gaan om opsporingsonderzoek naar het voorbereidende stadium van terroristische misdrijven, mede gericht derhalve op het daadwerkelijk voorkomen van terroristische aanslagen, naast – waar mogelijk – het komen tot vervolging. Het is dus niet zo dat het voorkomen van aanslagen het werk van een enkele dienst is.

Inzake de raakvlakken tussen het inlichtingenwerk en de opsporing geef ik er de voorkeur aan niet te spreken van een overgang van het ene domein naar het andere domein. Overgang impliceert dat de werkzaamheden in elkaars verlengde liggen, hetgeen – gelet op de verschillen in taakstelling – niet het geval is. Wel bestaat er voor de AIVD de eerder vermelde mogelijkheid tot het uitbrengen van een ambtsbericht indien bij de verwerking van gegevens door de dienst blijkt van informatie die naar het oordeel van de dienst tevens van belang kan zijn voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Een dergelijk ambtsbericht kan ook gebaseerd zijn op een daartoe strekkend (intern) advies vanuit de onder de AIVD ressorterende CT Infobox aan de dienstleiding. Dit advies is dan het resultaat van een multidisciplinaire beoordeling van gegevens die bij de AIVD beschikbaar zijn in combinatie met gegevens die door andere diensten aan de CT Infobox zijn verstrekt. Of een daartoe strekkend advies wordt opgevolgd, staat evenwel ter beoordeling van de AIVD. Anders dan het openbaar ministerie is overigens de NCTb niet bij deze vorm van samenwerking op operationeel niveau betrokken. Voor meer informatie over de CT Infobox verwijs ik naar de brieven van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 18 maart 2005 (Kamerstukken II 2004/05, 29 754 en 27 925, nr. 21) en van 26 september 2005 (Kamerstukken II 2005/06, 29 754, nr. 29).

De leden van de fractie van de PvdA stonden eveneens stil bij de verhouding tussen de activiteiten in het kader van terrorismebestrijding van enerzijds de opsporingsinstanties en anderzijds de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Zij betwijfelden in dat verband of de vaststelling juist

is, dat de AIVD ter uitvoering van de zogeheten a-taak actief kan (en moet) worden op het moment dat er nog geen sprake is van enig strafbaar feit. De aan het woord zijnde leden betrokken hierbij zowel de voorgestelde, als de reeds tot stand gekomen verruiming op het gebied van het materiële strafrecht.

Ik stel voorop dat zich op dit punt een grote verscheidenheid aan casuïstiek kan voordoen. Dat wordt ook onderkend in de memorie van toelichting, waar is opgemerkt dat samenloop van opsporingsonderzoek en onderzoek van de AIVD niet ondenkbaar is. Het wettelijk aangrijpingspunt voor actief optreden van de AIVD biedt evenwel veel ruimere mogelijkheden dan de criteria die gelden voor de opsporing. Optreden van de AIVD is aan de orde, indien personen of organisaties die door de doelen die zij nastreven, dan wel door hun activiteiten aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde, dan wel voor de veiligheid of voor andere gewichtige belangen van de staat. Genoemde aanleiding voor een ernstig vermoeden van, kort gezegd, gevaar behoeft op geen enkele wijze in verband te staan met enig strafbaar handelen. Ik benadruk daarom dat het in de taakstelling van de AIVD gehanteerde begrip «ernstig vermoeden» een eigen, en ter dege ruimere, betekenis heeft en bijgevolg niet identiek is aan het strafvorderlijke begrippenkader inzake het redelijk vermoeden. Hierdoor kunnen de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in het belang van de nationale veiligheid in een vroeger stadium optreden dan de opsporingsinstanties. Het voorgaande laat overigens de juiste constatering van deze leden onverlet dat door de verruiming op het gebied van het materiële strafrecht de mogelijkheid van strafrechtelijk optreden in omstandigheden waarin ook de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (reeds) actief zijn, zijn toegenomen. In dat verband is een adequate toepassing van artikel 61, eerste lid, van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (Wiv 2002) dan ook van groot belang. Ingevolge dat artikel dienen de leden van het openbaar ministerie – door tussenkomst van het College van procureurs-generaal – aan de dienst mededeling te doen van te hunner kennis gekomen gegevens die zij voor de dienst van belang achten. Aangezien gegevens betreffende terroristische misdrijven per definitie van belang zijn voor de AIVD dienen in verband met de mogelijke interferentie met (reeds) lopende onderzoeken van de AIVD, die zoals eerder is aangegeven al reeds in een eerder stadium kunnen zijn gestart, deze dan ook zo spoedig mogelijk aan de dienst te worden verstrekt. In voorkomende gevallen zal over de verdere omgang met deze informatie tussen het openbaar ministerie en de AIVD afspraken kunnen worden gemaakt. Deze afstemming in concrete zaken vormt onder meer ook onderwerp van bespreking van het overleg tussen het College van procureurs-generaal en het hoofd van de AIVD, waarop artikel 61, tweede lid, van de Wiv 2002 ziet.

Deze leden stelden vragen over technische ondersteuning en vroegen waar en wanneer medewerkers van de AIVD feitelijk opsporingsambtenaren worden en wat dus uitgesloten is. Ook wilden zij weten waar het werk van politie en OM nog verschilt van dat van de AIVD. Binnen deze context meen ik tevens de vragen van de leden van de fractie van de SP over het verschil tussen de opsporingsdiensten en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten te kunnen plaatsen. Graag ga ik in het navolgende op deze vragen en opmerkingen in.

In de eerste plaats is van belang te vermelden dat artikel 9 van de Wiv 2002 uitdrukkelijk bepaalt dat AIVD-medewerkers geen opsporingsbevoegdheid hebben; dat geldt evenzeer voor de ambtenaren van politie als bedoeld in artikel 60 van de Wiv 2002, indien zij werkzaamheden voor de AIVD verrichten. Daarmee is wettelijk verankerd dat van elkaar verschillende taken van elkaar gescheiden moeten worden uitgeoefend met het oog op optimale omstandigheden voor die uitoefening. Inlichtingenwerk

heeft – voor zover hier relevant – in de kern tot doel organen die bevoegd zijn tot het nemen van maatregelen (de zogeheten belangendragers) tijdig te kunnen waarschuwen voor mogelijke bedreigingen van in de taakomschrijving van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten genoemde belangen. De onderzoekstaken van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten kennen dan ook geheel andere accenten dan de onderzoekstaken in het kader van de opsporing. Opsporing en vervolging vinden plaats met het oog op het nemen van strafvorderlijke beslissingen met als uiteindelijk doel de waarheidsvinding en de berechting in verband met een concreet strafbaar feit; inlichtingen- en veiligheidsdiensten oriënteren zich op potentiële bedreigingen van de Nederlandse samenleving.

Deze leden herinnerden eraan, dat ik bij de behandeling van het wetsvoorstel afgeschermd getuigen herhaaldelijk, en met hun instemming, heb benadrukt dat de inlichtingen- en veiligheidsdiensten zich niet hebben in te laten met de opsporing van strafbare feiten. Met voorgaande schets der verhoudingen hoop ik hen duidelijk te hebben kunnen maken dat ik die opvatting nog steeds huldig.

Volgende vragen van de leden van de PvdA-fractie hadden betrekking op het ambtsbericht van de AIVD. Gevraagd werd naar het moment waarop de AIVD een ambtsbericht uitbrengt. Het aanknopingspunt daarvoor kan worden gevonden in artikel 38, eerste lid, van de Wiv 2002. Dit artikel bepaalt, kort gezegd, dat indien bij de verwerking van gegevens door of ten behoeve van een dienst blijkt van gegevens die tevens van belang kunnen zijn voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten, daarvan mededeling kan worden gedaan aan het openbaar ministerie. Of een ambtsbericht wordt uitgebracht staat evenwel ter uitsluitende beoordeling van de AIVD. De AIVD zal daarbij het (lange termijn) belang van zijn onderzoek (het opbouwen en instandhouden van een informatiepositie is immers vaak een kwestie van lange adem), alsmede de wettelijke plicht tot bescherming van toegepaste modus operandi en bronnen, moeten afwegen tegen het belang de met opsporing van strafbare feiten belaste instanties te informeren. Of gegevens die men door middel van een ambtsbericht ex artikel 38 van de Wiv 2002 aan de landelijk officier van justitie terrorismebestrijding verstrekt in strafvorderlijke zin «een verdenking» of «aanwijzingen» opleveren, is voor de AIVD niet relevant; dat staat immers ter beoordeling van het openbaar ministerie. Veeleer is sprake van een relevantiecriteria. Dit onderstreept dat, gelet op de scheiding tussen het inlichtingen- en opsporingswerk, het concreet strafvorderlijk duiden van informatie door de AIVD niet aan de orde is. Na het uitbrengen van het ambtsbericht, ook de leden van de fractie van de ChristenUnie stipten dit punt van de samenloop aan, zal de AIVD dikwijls zijn eigen onderzoek (kunnen) beëindigen. In dat opzicht – en ook louter in dat opzicht – kan dan gesproken worden van een overgaan van het ene domein (inlichtingenwerk) naar het andere domein (strafvordering). Uitgesloten is echter niet dat in bepaalde gevallen, na het uitbrengen van een ambtsbericht, AIVD-onderzoek zal voortduren. Het verschil in taakstelling van de diensten maakt dat hiervoor nadrukkelijk ruimte moet bestaan.

Met het voorgaande vertrouw ik eveneens de vragen van de leden van de D66-fractie te hebben beantwoord over de verhouding tussen het inlichtingenwerk en de opsporing van strafbare feiten. Voor wat betreft de specifieke vraag van deze leden over het achterwege laten van een zinsnede in de memorie van toelichting, kan ik nog opmerken dat mij bij nader inzien het gebruik van begrippen als «afbakening van taken» minder juist leek. Daarmee wordt teveel de suggestie gewekt dat sprake zou zijn van elkaar opeenvolgende fasen met het oog op het verwezenlijking van hetzelfde doel. Hierboven gaf ik reeds aan dat dit niet het geval is. Gewerkt wordt vanuit verschillende invalshoeken met verschillende taakstellingen.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen voorts hoe te handelen als mogelijk relevante informatie niet direct binnenkomt bij de AIVD of de opsporingsinstanties, maar bijvoorbeeld bij het bureau van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb). Naar wie geleidt hij deze informatie door en waarop baseert hij zijn keuze? Deze vraag gaat er kennelijk van uit dat ter zake telkens een keuze gemaakt moet worden. Dat uitgangspunt deel ik niet. Hiervoor heb ik reeds aangegeven dat beschikbare informatie over terroristische misdrijven in het licht van het belang van de nationale veiligheid per definitie relevant is voor de taakuitvoering van de AIVD. Het ligt dan ook in de rede dat de AIVD altijd deelgenoot wordt gemaakt van gegevens die dienaangaande zijn aangereikt. Dat neemt niet weg dat er ook goede redenen kunnen zijn om dergelijke informatie tegelijkertijd door te geven aan politie en openbaar ministerie.

De leden van de GroenLinks-fractie merkten op dat bij de voorgestelde bevoegdheden de koppeling met het verdenkingsvereiste wordt losgelaten. Het gaat om aanwijzingen van een terroristisch misdrijf. Deze leden vonden het principiële onjuist om diep in de levenssfeer ingrijpende dwangmiddelen toe te passen zonder dat aannemelijk is dat iemand ook daadwerkelijk verdachte is. Zij vroegen mij of de strafrechtspleging niet van nature retrospectief van karakter is.

Met deze leden deel ik de mening dat strafrechtelijk optreden zich in de regel daardoor kenmerkt dat zij gericht is op de opheldering van een gepleegd strafbaar feit. Niet altijd kan echter worden volstaan met deze traditionele benadering. Aard en ernst van de criminaliteit kunnen nopen tot een andere werkwijze. Ik wijs in dit verband op de voorgeschiedenis van de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden. Destijds moest worden vastgesteld dat georganiseerde criminaliteit zich van de traditionele criminaliteit onderscheidt doordat op stelselmatige wijze misdrijven worden beraamd en gepleegd die veelal verborgen blijven. De politie diende tegen die achtergrond niet alleen gepleegde misdrijven op te sporen, maar tevens de criminele organisatie in beeld te brengen. Het opsporingsonderzoek naar de georganiseerde criminaliteit kreeg daarom een breder bereik dan waar het Wetboek van Strafvordering tot dan toe in voorzag.

De afweging die in het kader van dit wetsvoorstel aan de orde is, hangt eveneens samen met de aard en ernst van de criminaliteit en de mogelijkheden om daartegen doeltreffend te kunnen optreden. Het destructieve karakter van terroristische misdrijven maakt dat nog meer dan bij andere vormen van criminaliteit ingezet moet worden op de daadwerkelijke voorkoming, terwijl – waar mogelijk – tevens de vervolging van strafbare feiten moet kunnen plaatsvinden. Daarom is het van groot belang in het voorbereidende stadium van dergelijke feiten te beschikken over een adequaat instrumentarium om te kunnen opsporen en vervolgen en zonodig ingrijpen. Alleen op deze wijze kan het opsporingsonderzoek naar een terroristisch misdrijf doeltreffend worden opgezet. Er is (pas) aanleiding tot strafrechtelijk optreden bij aanwijzingen van een terroristisch misdrijf. Zolang daarvan nog geen sprake is, ligt er geen taak voor politie en openbaar ministerie. In hoeverre de AIVD onder dergelijke omstandigheden wel activiteiten verricht, hangt af van de vraag of de goede taakuitvoering in het licht van artikel 6 van de Wiv 2002 dit vereist. Dat kan, als gezegd, ook betekenen dat de AIVD reeds actief is wanneer politie en openbaar ministerie een opsporingsonderzoek starten in verband met aanwijzingen van een terroristisch misdrijf. Waar deze leden spraken over het in acht nemen van «de grenzen tussen de inlichtingen- en de strafrechtelijke sfeer» kan ik mij daarmee derhalve in zoverre verenigen dat beide overheidstaken vanuit hun eigen invalshoek dienen te worden uitgevoerd binnen de wettelijke kaders die daarvoor zijn gegeven. Dat sluit samenwerking niet uit, evenmin het simultaan verrichten van onderzoek.

De leden van de ChristenUnie-fractie gaven aan dat bij dit wetsvoorstel het accent ligt op het voorkómen van terroristische misdrijven. Daarbij stelden zij de vraag of dit ertoe kan leiden dat opsporingsonderzoek uiteindelijk niet in een veroordeling uitmondt, omdat – zo meen ik de leden te hebben kunnen begrijpen – geen verband meer vereist zou zijn met een strafbaar feit.

Graag verduidelijk ik deze leden dat de toepassing van de voorgestelde bevoegdheden gekoppeld is aan het bestaan van «aanwijzingen» van een terroristisch misdrijf. Het is niet zo dat tot opsporing kan worden overgegaan zonder dat sprake is van informatie over een strafbaar feit. Wel zal het veelal gaan om opsporingsactiviteiten met betrekking tot strafbare feiten die zich kenmerken als een voorbereidende activiteit op een nog ernstiger misdrijf. Al eerder noemde ik de voorbeelden van strafbare feiten als rekrutering ten behoeve van de Jihad en de samenspanning tot het begaan van een terroristische aanslag. Het opsporingsonderzoek zal bijgevolg altijd gericht zijn op het nemen van strafvorderlijke beslissingen (vgl. ook het huidige en het voorgestelde artikel 132a Sv). Voor het «stuk maken van een zaak» is alleen in bepaalde situaties aanleiding, bijvoorbeeld bij direct dreigend levensgevaar. Het is geen doel op zichzelf. In de huidige praktijk is dat ook niet het geval.

Voor een antwoord op de vraag of de activiteiten in verband met «aanwijzingen» van een terroristisch misdrijf niet eerder op het terrein van de AIVD thuishoren, verwijs ik deze leden korthedshalve naar hetgeen ik over de verhouding tussen het inlichtingenwerk en de opsporing eerder in deze nota reeds heb meegedeeld.

Voorts stelden deze leden de vraag of de voorgestelde opsporingsbevoegdheden alleen of hoofdzakelijk zullen worden ingezet om terroristische misdrijven te voorkomen zonder dat reëel uitzicht bestaat op een vervolging. Het antwoord op die vraag, dat moge ook uit het bovenvermelde blijken, luidt ontkennend. Opsporingsonderzoek waarbij de bevoegdheden uit de voorgestelde titel Vb worden toegepast, strekt in zoverre tot het voorkomen van terroristische misdrijven, dat het voorwerp van de naspeuringen dikwijls niet een voltooide terroristische aanslag, moord of brandstichting e.d. zal zijn; beoogd wordt namelijk dergelijke daden te voorkomen door strafrechtelijk onderzoek naar de voorbereiding daarvan, de samenspanning daartoe dan wel de daarvoor opgerichte terroristische organisatie. Dat neemt niet weg dat de inzet van de bijzondere opsporingsbevoegdheden gericht is op de daadwerkelijke opsporing en vervolging van een strafbaar (terroristisch) feit.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen tot slot wat er gebeurt als bij de toepassing van bevoegdheden in verband met de opsporing van een terroristisch misdrijf ook gestuit wordt op een ander strafbaar feit. Het antwoord luidt dat de informatie daarover aanleiding kan vormen voor het opstarten van een opsporingsonderzoek in verband met dit andere strafbare feit. Het gaat hier om gegevens die zijn verkregen bij de rechtmatige uitoefening van bevoegdheden. Als deze kunnen bijdragen aan de opheldering van strafbare feiten, kunnen zij in beginsel voor dat doel worden gebruikt. Dat uitgangspunt geldt overigens nu ook al voor de gevallen waarbij de inzet van bevoegdheden ter opsporing van een bepaald strafbaar feit (mede) heeft geresulteerd in de verkrijging van informatie over strafbare feiten waarop men aanvankelijk niet het oog had.

5. Artikelsgewijze toelichting

ARTIKEL I

Onderdelen A en B (artikelen 21, vijfde lid, en 66, derde lid, Sv)

De leden van de PvdA-fractie stelden de vraag of na ommekomst van de periode van twee jaren nog verlengingen in het kader van pro-forma zittingen zijn toegestaan. Het antwoord op deze vraag luidt bevestigend. Het voorgestelde artikel 66, derde lid, Sv regelt alleen dat na de eerste negentig dagen voorlopige hechtenis, verdere bevelen tot verlenging met periodes van drie maanden nog gedurende twee jaar door de raadkamer genomen kunnen worden. Daarna moet de zaak op de terechtzitting aanhangig gemaakt zijn, wil het bevel tot voorlopige hechtenis kunnen worden verlengd. Niet uitgesloten is dat de zittingsrechter – gelet op de stand van het onderzoek – ook dan nog onmiddellijk tot schorsing overgaat. Hij moet daarbij uiteraard wel rekening houden met het vereiste van berechting binnen een redelijke termijn.

Met betrekking tot het voorstel om artikel 67 Sv aan te vullen met een nieuw vierde lid, dat het mogelijk maakt bij een verdenking van een terroristisch misdrijf bewaring te bevelen buiten het geval van ernstige bezwaren tegen de verdachte, wilden de leden van de SP-fractie nog weten wat dit materieel zou betekenen voor de duur van de inbewaringstelling. Het antwoord luidt dat het voorstel geen wijziging aanbrengt in de duur van de bewaring. Deze blijft gemaximeerd op veertien dagen, maar kan op bevel van de rechter-commissaris of op vordering van de officier van justitie van kortere duur zijn. Eerdere invrijheidstelling kan ook, als gezegd, volgen op een door de rechtbank gehonoreerd verzoek van de verdachte tot opheffing van het bevel tot bewaring.

De leden van de fractie van de SP stelden voorts de voorgestelde nieuwe bevoegdheden van de officier van justitie aan de orde. De vraag werd daarbij gesteld of en zo ja, wanneer de hulpofficier van justitie diens plaats kan innemen. Het antwoord op deze vraag luidt dat bij dit wetsvoorstel, net als in de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden, slechts aan twee autoriteiten een rol is gegeven bij het geven van toestemming tot c.q. het nemen van beslissingen inzake de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden. Dit zijn de officier van justitie en de rechter-commissaris. Ook hier geldt dat de inbreuk die de in het voorstel geregelde opsporingsbevoegdheden maken op de grondrechten van burgers van dien aard zijn, dat niet kan worden volstaan met besluitvorming op het niveau van de hulpofficier van justitie. Zou dit overigens wel het geval zijn, dan zou dat ook in de wet tot uitdrukking moeten worden gebracht (vgl. bijvoorbeeld de artikelen 56 en 57 Sv).

Ter verduidelijking merk ik op dat het voorgestelde vereiste van «aanwijzingen» niet zal leiden tot andere strafrechtelijke gevolgen dan die welke er zijn bij een «verdenking». De enige consequentie van het koppelen van bepaalde bevoegdheden aan het criterium van «aanwijzingen» is, dat deze bevoegdheden in het belang van een adequate bestrijding van terrorisme in ruimere zin toepassing kunnen vinden, dan wanneer de inzet ervan afhankelijk is van een verdenking van een strafbaar feit. Verder is het inderdaad zo, dat het wetsvoorstel impliceert dat bij aanwijzingen van een terroristisch misdrijf bevoegdheden kunnen worden toegepast ten aanzien van personen die (nog) geen verdachte zijn. Dat is evenwel niet nieuw. Ook nu al is de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden mogelijk ten aanzien van een persoon die niet de verdachte is.

Deze leden vroegen tevens, op grond waarvan de rechter moet toetsen of sprake is van afdoende aanwijzingen om de inzet van dwangmiddelen mogelijk te maken. Dienaangaande wil ik allereerst verduidelijken dat bij de inzet van de meeste bijzondere bevoegdheden tot opsporing van terro-

ristische misdrijven de te nemen beslissing in handen wordt gesteld van de officier van justitie. Wanneer het betreft het opnemen en onderzoeken van communicatie is er een toetsende rol voor de rechter(-commissaris). Evenals de officier van justitie dient de rechter-commissaris in die gevallen te beoordelen of er sprake is van «aanwijzingen» van een terroristisch misdrijf, en of het belang van het onderzoek de te verlenen machtiging (dringend) vordert. Aan de hand van de concreet voorliggende feitelijke informatie zal hij moeten bepalen of voldaan is aan het criterium «aanwijzingen». Dat zal het geval zijn als de beschikbare informatie feiten en omstandigheden bevat die erop duiden dat daadwerkelijk een terroristisch misdrijf is of zal worden gepleegd.

De leden van de fractie van GroenLinks merkten op dat onderhavige wijziging tot gevolg zou kunnen hebben dat een verdachte gedurende een lange termijn zijn vrijheid wordt ontnomen. Tijdens die periode van voorarrest zou de verdachte onwetend worden gehouden van de verdenking die tegen hem is gerezen.

Graag verduidelijk ik dat het wetsvoorstel niet voorziet in een aanvullende of zelfstandige mogelijkheid tot verlenging van de voorlopige hechtenis. Eerder in deze nota gaf ik al aan dat het voorkomt dat de voorlopige hechtenis, voorafgaand aan de inhoudelijke berechting, geruime tijd duurt. De wijziging beoogt slechts het moment waarop uitsluitend de zittingsrechter kan besluiten over het voortduren van de voorlopige hechtenis met ten hoogste twee jaren uitstellen. De raadkamer beslist in deze periode over de voorlopige hechtenis. Gevolg is, dat gedurende deze periode de kennisneming van bepaalde processtukken nog aan de verdachte kan worden onthouden. Het zal bijvoorbeeld kunnen gaan om het tijdelijk onthouden van wetenschap omtrent het exploreren van bepaalde onderzoeksrichtingen. Het is niet zo dat de verdachte tijdens deze periode onwetend wordt gehouden van de verdenking die tegen hem is gerezen. In het stadium van de inverzekeringstelling hoeft de officier van justitie nog slechts summier aan te geven wat de verdenking inhoudt. Bij de bewaring is dat al anders; uit artikel 63, eerste lid, Sv volgt dat de officier van justitie dan in zijn vordering het strafbare feit zo nauwkeurig mogelijk dient te omschrijven. Naarmate het vooronderzoek vervolgens vordert, zal van de officier van justitie een hechtere onderbouwing van de verdenking mogen worden verwacht. Voorts is het zo, dat – het kwam eerder in deze nota aan de orde – het procesdossier voldoende informatie dient te bevatten om de beslissingen inzake voorlopige hechtenis te kunnen dragen. Het door deze leden geschetste beeld dat een verdachte langdurig onwetend zal kunnen blijven van de verdenking die jegens hem is gerezen zal dan ook niet sporen met de toekomstige realiteit. Verlengingszittingen zullen niet kunnen plaatsvinden op een wijze zoals door deze leden werd gekarakteriseerd. Ik merk daarbij op dat de rechter niet meer weet dan de verdachte en diens raadsman. Daarop ben ik reeds in paragraaf 2.7 van deze nota ingegaan in antwoord op vragen van de leden van fracties van het CDA en de PvdA.

De leden van de GroenLinks-fractie brachten ook naar voren dat het bij een effectieve en efficiënte rechtspraak erom zou moeten gaan dat de verdachte de mogelijkheid moet hebben om zo snel mogelijk het zijne of het hare eraan bij te dragen dat de materiële waarheid kan worden vastgesteld en onterechte verdenkingen uit de wereld kunnen worden geholpen. Die stellingname spoort met het stelsel van de wet. De artikelen 36a e.v. Sv stellen de verdachte reeds in een vroegtijdig stadium in de gelegenheid om, met hulp van de rechter-commissaris, ontlastend materiaal te verzamelen en daarmee de verdenking te ontkrachten. Aan die regeling doet dit wetsvoorstel op geen enkele wijze afbreuk. Voorts zijn er gedurende het (gerechtelijk) vooronderzoek tal van andere voorzieningen op grond waarvan de verdachte zijn bezwaren tegen de jegens hem geuite verdenking aan de orde kan stellen. Die vallen dikwijls samen met de

bepalingen die de rechterlijke controle op de voortgang van het opsporingsonderzoek beogen te verzekeren. Met deze leden ben ik verder van mening dat interne transparantie van de strafrechtspraak, mede in het licht van artikel 6 van het EVRM, bijzonder belangrijk is. Dat dit standpunt door mij wordt gedeeld, blijkt overigens ook uit de opzet van het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met het treffen van een regeling inzake het verhoor van afgeschermd getuigen en enkele andere onderwerpen (afgeschermd getuigen) (Kamerstukken I 2004/05, 29 743, nr. A).

Door deze leden geuite zorgen over de voorgestelde aanpassing van artikel 66, derde lid, Sv hoop ik te kunnen wegnemen door te preciseren dat het voorstel niet inhoudt dat ook voor de verlengingsbevelen inzake de voorlopige hechtenis ernstige bezwaren niet meer vereist zijn. Dat beoogt de aanpassing van artikel 66, derde lid, Sv niet. Wel bevat het wetsvoorstel elders het voorstel om het mogelijk te maken bij een verdenking van een terroristisch misdrijf bewaring te bevelen buiten het geval van ernstige bezwaren tegen de verdachte (Artikel I, onderdeel C, van het wetsvoorstel). Voorgesteld wordt derhalve alleen voor de eerste veertien dagen van de voorlopige hechtenis bij een verdenking van een terroristisch misdrijf de voorwaarde van ernstige bezwaren niet meer te stellen.

Ten aanzien van het voorstel tot aanpassing van artikel 66, derde lid, Sv, stelden de leden van de fractie van de ChristenUnie de vraag of bij een persoon die wordt verdacht van terroristische misdrijven een vordering tot inbewaringstelling voor een termijn van 90 dagen ook aan de orde zou moeten zijn bij de aanvang van de inbewaringstelling. Deze leden wezen er daarbij op dat nu eerst drie keer een termijn van 30 dagen zou moeten worden doorlopen en dat daarna termijnen van telkens 90 dagen zouden gelden. In reactie hierop stel ik graag voorop dat ingevolge artikel 64, eerste lid, Sv een bevel tot bewaring voor de duur van hooguit veertien dagen kan worden verleend. Daarin brengt het wetsvoorstel geen wijziging. Na de bewaring kan een bevel tot gevangenhouding worden gegeven. Dit bevel kan, sinds de wet van 10 november 2004 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering houdende enkele wijzigingen in de regeling van de voorlopige hechtenis (Stb. 2005, 578), op grond van artikel 66, eerste lid, Sv, voor ten hoogste negentig dagen worden gegeven. De maximale termijnstelling van de bevelen tot gevangenhouding op grond van artikel 66, eerste lid, Sv en die van het voorgestelde artikel 66, vierde lid, Sv zijn derhalve van gelijke duur. Daarbij past de opmerking dat in beide gevallen voor de raadkamer de mogelijkheid bestaat het bevel voorlopige hechtenis voor een kortere termijn dan de maximale te verlengen. In het kader van de bewaring is derhalve een termijn van 90 dagen niet aan de orde, wel bestaat die mogelijkheid bij de overige bevelen inzake de voorlopige hechtenis.

Artikel 126zc

De leden van de fractie van het CDA maakten opmerkingen over het voorgestelde artikel 126zc Sv en stelden daarover ook enkele vragen. Ik betreur het dat deze leden van mening waren dat de toelichting op dit artikel wel erg summier was. Inderdaad heb ik daar uiteengezet dat de algemene maatregel van bestuur in ieder geval regels zal bevatten over de verslaglegging en de tijdsduur van de toegepaste bevoegdheden. Ook is echter aangegeven, dat voor de voorwaarden die aan de orde zijn bij de inzet van buitenlandse opsporingsambtenaren aansluiting wordt gezocht bij de eisen die reeds gelden voor de toepassing van de bijzondere opsporingsbevoegdheden van de titel IVa en V ingevolge het Samenwerkingsbesluit bijzondere opsporingsbevoegdheden. Dat betekent concreet dat de buitenlandse opsporingsambtenaar in zijn eigen land bevoegd moet zijn tot het opsporen van strafbare feiten. Daarnaast zal als vereiste gelden dat

hij beschikt over relevante kennis en vaardigheden. Een derde eis zal zijn dat de buitenlandse opsporingsambtenaar zich dient te verbinden aan een aantal voorwaarden. Hij moet instemmen met de voorwaarde dat hij op Nederlands grondgebied is gebonden aan het in Nederland geldende recht. Ook is de opsporingsambtenaar gehouden de aanwijzingen die worden gegeven door de Nederlandse autoriteiten met betrekking tot de uitvoering van een bevel op te volgen. Hij moet verslag doen aan de Nederlandse autoriteiten van zijn activiteiten en zal niet bevoegd zijn op Nederlands grondgebied andere dwangmiddelen of andere bijzondere opsporingsbevoegdheden toe te passen dan die, genoemd in het bevel. Tot slot zal de voorwaarde worden gesteld dat de buitenlandse opsporingsambtenaar de verplichting op zich neemt desgevraagd in Nederland te getuigen met betrekking tot de door hem verrichte opsporingshandelingen.

Deze leden vroegen voorts aandacht voor de inzet van andere «ambtenaren in buitenlandse openbare dienst» dan de opsporingsambtenaren. Zij wilden weten op welke wijze het vereiste van opsporingsbevoegdheid geregeld wordt, en waarom. De leden van de PvdA-fractie informeerden hier eveneens naar. De leden van de fractie van de PvdA ondersteunden mijn voornemen de toepassing van de voorgestelde bepaling te beperken tot buitenlandse opsporingsambtenaren, maar vroegen zich af waarom dit niet in het wetsvoorstel zelf geregeld wordt. Mijn antwoord daarop luidt, dat daaraan een wetssystematische reden ten grondslag ligt. Met de term «persoon in de openbare dienst van een vreemde staat» wordt aangesloten bij het bestaande begrippenkader van het Wetboek van Strafvordering. Ook bij de bijzondere opsporingsbevoegdheden in de titels IVa en V wordt het begrip «persoon in de openbare dienst van een vreemde staat» gehanteerd. Een andere omschrijving op het niveau van de wet kan tot de onjuiste conclusie leiden dat ten aanzien van de bijzondere opsporingsbevoegdheden in de titels IVa en V niet de restrictie zou gelden dat de betrokken «persoon in de openbare dienst van een vreemde staat» over de bevoegdheid tot opsporing van strafbare feiten dient te beschikken. Deze eis wordt echter, als aangegeven, wel gesteld door artikel 5 van het Samenwerkingsbesluit bijzondere opsporingsbevoegdheden. Op dezelfde wijze zal dit worden geregeld voor de gevallen waarin de buitenlandse ambtenaar kan worden belast met de uitvoering van de voorgestelde bijzondere bevoegdheden ter opsporing van terroristische misdrijven. In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie of in de voorziene algemene maatregel van bestuur als voorwaarde zal worden opgenomen dat de buitenlandse opsporingsambtenaar zich tegenover de Nederlandse justitiële autoriteiten niet zal mogen beroepen op diplomatieke immuniteit, merk ik op dat gekozen zal worden voor dezelfde benadering als die welke volgt uit eerdergenoemd Samenwerkingsbesluit bijzondere opsporingsbevoegdheden. Deze houdt in, dat de buitenlandse opsporingsambtenaar alleen kan worden belast met de uitvoering van een bevel tot observatie, tot infiltratie etc. indien hij zich vooraf heeft verbonden aan de voorwaarde dat hij verplicht is te getuigen, wanneer hij daartoe door de Nederlandse justitiële autoriteiten wordt opgeroepen (vgl. artikel 6, eerste lid, onderdeel b, van het Samenwerkingsbesluit bijzondere opsporingsbevoegdheden). Daarmee is verzekerd dat al in een vroegtijdig stadium de (on)mogelijkheid van een beroep op diplomatieke immuniteit aan de orde komt, en dat een bevel tot toepassing van een bijzondere bevoegdheid achterwege blijft wanneer de buitenlandse opsporingsambtenaar zich niet tot het afleggen van een getuigenverklaring wil verbinden.

(artikel 126zd Sv)

Verheugd heb ik kennis genomen van de opmerking van de leden van de

CDA-fractie met betrekking tot het voorgestelde artikel 126zd Sv. Deze leden gaven aan, dat zij de gegeven voorbeelden in de memorie van toelichting goed gekozen en verhelderend vonden.

De leden van de fractie van de PvdA verwezen naar een opmerking in de memorie van toelichting, dat een beperking van bijvoorbeeld pseudo-koop tot personen die met de beschikbare aanwijzingen in verband kunnen worden gebracht niet wordt voorgesteld, omdat die beperking reeds in de voorwaarde van onderzoeksbelang besloten ligt. Naar aanleiding daarvan vroegen deze leden wat begrepen moest worden onder «in verband staan met», en of dit betekent dat de aanwijzingen moeten duiden op betrokkenheid van de persoon jegens wie de bevoegdheid wordt uitgeoefend. Graag verduidelijk ik deze leden dat de voorwaarde van het onderzoeksbelang dikwijls inderdaad zal meebrengen dat de persoon jegens wie de bevoegdheid wordt uitgeoefend op enigerlei wijze betrokken is bij het terroristisch misdrijf waaromtrent aanwijzingen bestaan. Deze betrokkenheid behoeft echter niet altijd samen te hangen met het desbetreffende strafbare feit. Te denken valt bijvoorbeeld ook aan observatie van de moeder van de verdachte, in het geval de verdachte voortvluchtig is en verwacht wordt dat hij contact zal opnemen. «In verband staan met» omvat derhalve ook situaties waarbij sprake is van een familiale band, een vriendschapsband of een zakelijke relatie. Het «onderzoeksbelang» is in dat geval gelegen in de waarde die informatie over dergelijke contacten kan hebben voor het onderzoek naar het terroristisch misdrijf. Daarvan is bijvoorbeeld sprake ingeval van observatie van een woning van een persoon, van wie slechts bekend is dat hij sympathiseert met terroristische activiteiten, omdat in die woning van tijd tot tijd samenkomsten plaatsvinden waarbij ook personen aanwezig zijn ten aanzien van wie het vermoeden bestaat van betrokkenheid bij een terroristisch misdrijf.

Volgens de leden van de fractie van de ChristenUnie leidde artikel 126zd, eerste lid, Sv tot de vraag of ook ten aanzien van andere personen dan de uiteindelijke verdachten deze bevoegdheid kan worden gebruikt. Dit zou ertoe kunnen leiden dat geheel onschuldige omstanders hieraan zouden kunnen worden onderworpen en hun woning dus bijvoorbeeld (heimelijk) zou worden betreden. Zij vroegen of dit juist is en of in een dergelijk geval niet een «dringende» reden aanwezig zou moeten zijn. Vergelijkbare vragen konden naar hun mening ook worden gesteld ten aanzien van onder meer artikel 126zl of 126zm Sv.

Terecht merkten deze leden op dat in de door hen aangehaalde artikelen niet als eis voor de toepassing van de daarin geregelde bevoegdheden wordt gesteld dat deze alleen tegen een verdachte mogen worden toegepast. In dit opzicht is er geen verschil met de regeling van de bijzondere opsporingsbevoegdheden op andere plaatsen in het Wetboek van Strafvordering. Het is echter niet juist dat op grond van artikel 126zd Sv (heimelijk) een woning zou kunnen worden betreden. Voorzover in dit artikel is bepaald dat een besloten plaats kan worden betreden zonder toestemming van de rechthebbende, is daarbij namelijk tevens bepaald dat het moet gaan om een besloten plaats, niet zijnde een woning. Dit is het geval in artikel 126zd, eerste lid, onder d, Sv betreffende het betreden van een besloten plaats om aldaar sporen veilig te stellen of een technisch hulpmiddel te plaatsen en in het derde lid betreffende het stelselmatig observeren.

Bijzondere opsporingsbevoegdheden en bijvoorbeeld ook de bevoegdheden tot inbeslagneming kunnen worden toegepast tegen andere personen dan de verdachte. Het criterium dat hierbij geldt, is het belang van het onderzoek. Uitsluitend indien dit nodig is in het belang van het onderzoek kan een bijzondere opsporingsbevoegdheid worden toegepast, ook tegen een persoon die geen verdachte is. Het criterium dat het onderzoeksbelang toepassing van een bevoegdheid dringend vordert,

geldt alleen voor de meest ingrijpende opsporingsbevoegdheden, zoals de infiltratie, het aftappen van telecommunicatie en het opnemen van vertrouwelijke communicatie. Hierop wordt ook ingegaan in antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie. De toetsing of toepassing van een bevoegdheid nodig is in het belang van het onderzoek impliceert een toets aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Zoals ik al eerder in deze nota aangaf, kan toetsing aan deze beginselen een beperking meebrengen van de kring van personen tegen wie de voorgestelde bevoegdheden kunnen worden aangewend. In geval van een niet-verdachte persoon zal minder vaak sprake zijn van een opsporingsbelang dat de inzet van een opsporingsbevoegdheid noodzakelijk maakt. Deze leden wezen er verder op dat artikel 126zd, tweede lid, Sv bepaalt dat een persoon niet tot andere strafbare feiten mag worden gebracht dan die hij van plan was te plegen. Wat nu echter als een opsporingsambtenaar er in zou slagen iemand af te brengen van een zeer ernstige daad, door de aandacht van betrokkene af te leiden in de richting van een minder ernstige daad, zo vroegen deze leden. De bepaling waarnaar deze leden verwijzen betreft het zogenaamde Tallon-criterium, dat nageleefd moet worden bij zowel de toepassing van de bevoegdheid tot pseudokoop- of dienstverlening, als de bevoegdheid tot infiltratie. Het Tallon-criterium houdt in dat een persoon niet gebracht mag worden tot een strafbaar feit waarop zijn opzet niet reeds was gericht, omdat anders sprake kan zijn van uitlokking tot een strafbaar feit. Mocht de opsporingsambtenaar een persoon wel brengen tot een ander strafbaar feit, dan is dat niet, zoals deze leden vroegen, bij voorbaat strafbaar, maar dan kan dit niet bijdragen aan het bewijs dat deze persoon zich schuldig maakt aan het plegen van strafbare feiten. Deze leden vroegen waarom deze bevoegdheid slechts gericht is op vaststellingen ten aanzien van een goed en niet eveneens ten aanzien van een persoon. Het antwoord hierop is dat moeilijk voorstelbaar is dat een opsporingsambtenaar zou meewerken aan het afnemen van een persoon. Voor de omschrijving van de bevoegdheid tot pseudokoop- of dienstverlening is aangesloten bij de bestaande bevoegdheid, omschreven in artikel 1261 Sv.

Het vierde lid van artikel 126zd leidde bij de leden van de ChristenUnie-fractie tot de vraag waarom geen vertrouwelijke communicatie mag worden opgenomen en waarom bij voorbaat moet worden uitgesloten dat een technisch hulpmiddel op iemand wordt bevestigd zonder diens toestemming. Anders dan deze leden veronderstelden gaat het in het vierde lid van artikel 126zd Sv niet om het opnemen van vertrouwelijke communicatie, maar om het stelselmatig observeren van een persoon. Het vierde lid verwijst immers naar het eerste lid, onderdeel a. Het voorschrift dat geen vertrouwelijke communicatie mag worden opgenomen strekt ertoe te voorkomen dat bij toepassing van de bevoegdheid tot stelselmatige observatie, waarvoor minder zware voorwaarden gelden dan voor de toepassing van de bevoegdheid tot het opnemen van vertrouwelijke communicatie, door de inzet van een technisch hulpmiddel vertrouwelijke communicatie wordt opgenomen. Het voorschrift dat geen technisch hulpmiddel op iemand mag worden bevestigd zonder diens toestemming is ontleend aan de bestaande bevoegdheid inzake stelselmatige observatie (artikel 126g Sv) die gebaseerd is op de aanbevelingen van de parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden (Kamerstukken II, 1996/1997, 25 403, nr. 3, blz. 71). De achtergrond hiervan is dat bevestiging van een technisch hulpmiddel (plaatsbepalingsapparatuur), op of aan het lichaam of de kleding van een persoon, zonder diens toestemming een te vergaande inbreuk vormt op de persoonlijke levenssfeer.

(artikel 126ze)

Het antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie over burger-

infiltratie wordt verderop in deze nota gegeven bij de beantwoording van de vragen over het voorgestelde artikel 126zo Sv. Dat artikel betreft namelijk de bijstand aan de opsporing van terroristische misdrijven door burgers, het onderwerp waarop de door deze leden gestelde vraag betrekking heeft.

(artikel 126zf Sv)

Met betrekking tot het voorgestelde artikel 126zf Sv merkten de leden van de CDA-fractie op dat het wellicht wenselijker zou zijn om zowel het opnemen als het af luisteren in de wet op te nemen. Daarbij vroegen zij zich af waarom dit bij algemene maatregel van bestuur geregeld wordt en niet in de wet zelf. Naar ik vermoed, is hier sprake van een misverstand. Graag verklaar ik nader dat in de wet door het regelen van het opnemen van vertrouwelijke communicatie tegelijkertijd in de mogelijkheid van het af luisteren wordt voorzien. Bij algemene maatregel van bestuur worden alleen de voorwaarden geregeld betreffende de wijze waarop het opnemen met een technisch hulpmiddel plaatsvindt. Deze systematiek wordt nu ook gehanteerd bij de bestaande bevoegdheden inzake het opnemen van vertrouwelijke communicatie, omschreven in de artikelen 126l en 126s Sv.

(artikel 126zg Sv)

Met betrekking tot artikel 126zg Sv e.v. vroegen de leden van de fractie van de ChristenUnie tot wie zich dergelijke bevelen kunnen richten. De onbepaaldheid leek er op te wijzen, aldus deze leden, dat het hier niet alleen om bijvoorbeeld telecommunicatiebedrijven gaat, maar feitelijk om iedereen die geacht kan worden over gegevens omtrent een bepaalde persoon te beschikken. Zij vroegen of dat de bedoeling was. In antwoord op deze vragen merk ik op dat dit niet de bedoeling is. Het betreft hier, zoals deze leden al veronderstelden, bevoegdheden betreffende onderzoek aan telecommunicatie. Anders dan deze leden leken te veronderstellen is in deze artikelen wel geregeld tot wie zich de bevelen en vorderingen als in deze artikelen bedoeld kunnen richten. Dit is gebeurd door in deze artikelen bepalingen van de bestaande bevoegdheden betreffende onderzoek aan telecommunicatie, opgenomen in de artikelen 126m tot en met 126nb Sv, van overeenkomstige toepassing te verklaren.

(artikelen 126zk en 126zm Sv)

Met betrekking tot het voorgestelde artikel 126zk, tweede lid, Sv refererden de leden van de CDA-fractie aan een opmerking in de memorie van toelichting over de afgifte van een schriftelijk bewijs in het geval voorwerpen ten behoeve van het onderzoek voor korte tijd worden meegenomen. Zij vroegen zich af waarom dit artikellid wordt voorgesteld en hoe het moet als er een voorwerp onderzocht moet worden dat zomaar wordt gevonden, zonder dat er iemand naast staat die een schriftelijk bewijs dient te krijgen.

Achtergrond van dit – overigens vrijwel woordelijk met artikel 21, derde lid, WED overeenkomende – voorschrift vormt de wenselijkheid van een regeling voor een ondersteunende bevoegdheid tot tijdelijke medeneming van voorwerpen. Indien een voorwerp voor korte tijd wordt meegenomen, ligt het in de rede degene aan wie het voorwerp toebehoort of aan wiens zorg het is toevertrouwd een bewijs van ontvangst te geven, zodat eventueel de rechten op dit voorwerp tegenover derden kunnen worden aangetoond. Die werkwijze behoort voor de opsporingsambtenaar hoofdregel te zijn. Als het echter niet mogelijk is iemand ter plekke te vinden die op enigerlei wijze aanspreekbaar is op de aanwezigheid van het voorwerp, de casus derhalve van de aan het woord zijnde leden, is afgifte van een

bewijs van medeneming vanzelfsprekend niet aan de orde. Met deze leden ben ik van mening dat dit ook tot uitdrukking kan worden gebracht in de wettekst. Om die reden stel ik bij nota van wijziging voor in artikel 126zk, tweede lid, Sv de zinsnede «zoveel mogelijk» in te voegen. Deze zinsnede is ontleend aan artikel 94, derde lid, tweede volzin, Sv dat eveneens betrekking heeft op de afgifte van een bewijs van ontvangst. Verder hoopten de leden van de fractie van het CDA dat het niet zo is dat de opsporingsambtenaar tijd zal moeten verdoen met een evenredige fouillering op basis van blank, zwart of chinees uiterlijk teneinde niet van discriminatie beschuldigd te worden. Wat dit aangaat, kan ik deze leden geruststellen: voor de keuze van de personen die de opsporingsambtenaar aan een onderzoek aan de kleding onderwerpt, zal steeds «het belang van het onderzoek» leidend zijn. Mocht informatie beschikbaar zijn die aanstuurt op het besteden van bijzondere aandacht aan bijvoorbeeld personen met een bepaalde huidskleur, dan gaat het uiteraard niet aan om kostbare opsporingscapaciteit te verspillen aan het fouilleren van personen die niet aan dit profiel beantwoorden. Van specifieke gerichtheid op bepaalde bevolkingsgroepen kan derhalve heel wel sprake zijn wanneer omstandigheden daartoe aanleiding geven. Dat is iets anders dan de opsporingsambtenaar die zich bij zijn keuze van te fouilleren personen laat leiden door ongerechtvaardigde vooroordelen of zelfs overwegingen van discriminatoire aard.

De leden van de fractie van de PvdA brachten in herinnering dat in de memorie van toelichting over het voorgestelde artikel 126zm Sv wordt opgemerkt dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels zullen worden gesteld over de uitvoering van de fouillering. In antwoord op de vraag waarom een en ander niet in het wetsvoorstel zelf is opgenomen, kan ik mededelen dat deze bevoegdheid, zoals ook aangegeven in de memorie van toelichting, nauw verwant is aan de fouilleringsbevoegdheid van artikel 37h, eerste lid, onderdelen a en b, van de Luchtvaartwet. Ten aanzien van die bevoegdheid is eveneens geregeld dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld over de wijze waarop het onderzoek aan de kleding dient plaats te vinden. Aansluiting bij die regeling in plaats van bij artikel 56 Sv lag ook in de rede, omdat het bij artikel 56, tweede lid, Sv om een veel verdergaande bevoegdheid gaat dan die welke wordt voorgesteld in artikel 126zk Sv.

Het voorgestelde artikel 126zk, derde lid, Sv bracht de leden van de fractie van de SP nog tot een vraag over de door dit artikellid voorziene mogelijkheid van een mondeling bevel. Zij wilden weten of het klopt dat dit bevel niet later alsnog op schrift zal worden gesteld. Deze leden kan ik antwoorden dat ingevolge het voorgestelde artikel 126za, derde lid, Sv een mondeling gegeven bevel, alsmede een wijziging, aanvulling, verlenging of intrekking daarvan, altijd aangetekend moet worden in het proces-verbaal van de opsporingsambtenaar die het bevel uitvoert. In schriftelijke verslaglegging van het bevel is derhalve steeds voorzien.

(artikel 126zn Sv)

Met betrekking tot het voorgestelde artikel 126zn Sv vroegen de leden van de fractie van de ChristenUnie of een burger medewerking aan de opsporing kan verlenen met activiteiten die in hun uitwerking wel heel dicht komen bij infiltratie; diensten verlenen aan zal immers moeilijk te onderscheiden zijn van activiteiten die vallen onder de omschrijving van infiltratie in artikel 126h Sv, waar wordt gesproken van deelnemen of medewerking geven, aldus deze leden. De vraag rijst, aldus deze leden, of bij deze bepaling moet worden bepaald dat het onderzoek dit dringend vordert, zoals dat ook is bepaald in artikel 126h Sv. De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben gelijk dat in artikel

126h Sv de eis gesteld wordt dat het onderzoek toepassing van de bevoegdheid tot infiltratie dringend vordert. Het onderdeel van het voorgestelde artikel 126zn Sv waarop de vraag van deze leden zich richt, heeft echter geen betrekking op infiltratie maar op pseudokoop- of dienstverlening. Voor toepassing van die bevoegdheid wordt ook elders in het Wetboek van Strafvordering (de artikelen 126i en 126q Sv) niet de eis gesteld dat het belang van het onderzoek toepassing van de bevoegdheid dringend vordert. De bevoegdheid tot pseudokoop- of dienstverlening wordt gezien als een lichtere bevoegdheid dan de bevoegdheid tot infiltratie, omdat pseudokoop- of dienstverlening niet gepaard gaat met het binnen een criminele groep deelnemen of meewerken aan strafbare feiten.

(artikel 126zo Sv)

Over de voorgestelde titel inzake bijstand aan opsporing van terroristische misdrijven door burgers stelden de leden van de PvdA-fractie de vraag of onder «een persoon die geen opsporingsambtenaar is» ook «een persoon in de openbare dienst van een vreemde staat» kan worden begrepen. Dit is niet het geval. Bijzondere betrokkenheid van «een persoon in de openbare dienst van een vreemde staat» bij de opsporing van terroristische misdrijven vindt nadere regeling in de algemene maatregel van bestuur op grond van het voorgestelde artikel 126zc Sv.

Verder wilden deze leden weten of, en zo ja, in hoeverre het voorgestelde artikel 126zo Sv de inzet van zogenaamde criminele burgerinfiltranten toestaat. Een vergelijkbare vraag stelden de leden van de SP-fractie. Voor een antwoord op deze vragen zou ik de leden van beide fracties korthedshalve willen verwijzen naar mijn brief van 10 maart 2003 (Kamerstukken II 2002/03, 27 834, nr. 28). Het daarin neergelegde beleid inzake de inzet van een criminele burgerinfiltrant bij opsporingsonderzoeken die betrekking hebben op de bestrijding van terroristische misdrijven stelt ook de kaders voor een dergelijke inzet op basis van het voorgestelde artikel 126zo Sv. Daaruit moge blijken dat de randvoorwaarden van dien aard zijn, dat er voor de beduchtheid, zoals naar voren gebracht door de leden van de SP-fractie, geen aanleiding is.

(artikel 126hh Sv)

De leden van de fractie van het CDA merkten op dat in de toelichting op artikel 126hh Sv betreffende de verruimde mogelijkheid voor een verkennend onderzoek is vermeld, dat de toepassing van de strafvorderlijke bevoegdheid het regime voor de bescherming van persoonsgegevens doorbreekt, en vroegen of dat tot een hoofdregel zal worden verheven. Als antwoord op deze vraag kan ik vermelden dat het inderdaad zo is dat de toepassing van bepaalde strafvorderlijke bevoegdheden, zoals die betreffende het vorderen van gegevens, de regels voor de bescherming van persoonsgegevens doorbreekt. Indien bijvoorbeeld van een aanbieder van telecommunicatiediensten op basis van artikel 126n Sv verkeersgegevens worden gevorderd, dient de aanbieder deze gegevens te verstrekken, en doorbreekt de vordering de in de Telecommunicatiewet en de Wet bescherming persoonsgegevens geregelde bescherming van persoonsgegevens. De reden dat in artikel 126hh, tweede lid, Sv met zoveel woorden is vermeld dat de beperkingen bij of krachtens de Wet politieregisters gesteld buiten toepassing blijven, is dat de Wet politieregisters specifieke regels geeft over de mogelijkheden politiegegevens te gebruiken voor de opsporing van bepaalde misdrijven. De bepaling in artikel 126hh Sv houdt in dat, voor zover de regels van de Wet politieregisters gebruik van politiegegevens voor het verkennend onderzoek niet zouden toestaan, deze regels niet van toepassing zijn. De leden van de PvdA-fractie kan ik bevestigen dat de zinsnede in het

voorgestelde eerste lid «na voorafgaande machtiging, op zijn vordering te verlenen door de rechter-commissaris» niet inhoudt dat de rechter-commissaris verplicht is een dergelijke machtiging te verlenen. Volledigheidshalve merk ik nog op dat deze zinsnede ook al wordt gebruikt in de omschrijving van bestaande bevoegdheden (vgl. bijvoorbeeld de artikelen 126l, vierde lid, en 126s, vierde lid, Sv).

ARTIKEL II

(artikel 46 Sr)

De leden van de PvdA-fractie stelden vast dat de voorgestelde wijziging ook ziet op andere dan terroristische misdrijven. Zij vroegen zich daarom af, of de voorgestelde wijziging wel thuishoort in een wetsvoorstel dat in hoofdzaak ziet op de opsporing en vervolging van terroristische misdrijven. Inderdaad ziet de voorgestelde aanpassing van artikel 46 Sr niet alleen op terroristische misdrijven. De reden waarom zij in het onderhavige wetsvoorstel is opgenomen, is dat de wenselijkheid van deze aanpassing is gebleken in het kader van de eerdervermelde doorlichting van de bestaande wetgeving met het oog op terrorismebestrijding. Meer dan bij veel andere soorten misdrijven richt de strafrechtstoepassing zich bij terrorisme immers op het voorkomen van voltooide misdrijven, en ligt daarmee een belangrijk accent op de strafbaarstellingen van voorbereidingshandelingen en samenspanning. De voorgestelde aanpassing strekt daarbij in de kern tot verduidelijking van de reikwijdte van artikel 46 Sr, zoals die uit rechtspraak van de Hoge Raad blijkt. In het algemene gedeelte van deze nota gaf ik dit ook al aan, in reactie op vragen van de leden van de VVD-fractie over de voorgestelde wijziging. De wezenlijke beperkingen van de strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen die in artikel 46 Sr is opgenomen, zijn gelegen in de eis dat sprake moet zijn van voorbereiding van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van acht jaren of meer is gesteld, dat deze daarin moet bestaan dat de dader voorwerpen (etc.) bestemd tot het begaan van dat misdrijf verwerft (etc.), en ten slotte dat de dader opzet op die bestemming heeft. Vooral de opzeteis die in de formulering van artikel 46 Sr besloten ligt, behelst een cruciale inperking van de strafbaarheid. Dat de voorwerpen «kennelijk» bestemd moeten zijn tot dat misdrijf in die zin dat de misdadige bestemming in de eigenschappen van dat voorwerp besloten ligt, volgt niet uit de jurisprudentie. De memorie van toelichting vermeldde reeds het arrest van de Hoge Raad van 17 september 2002, NJ 2002, 626, waarin het ging om het voorhanden hebben van een bivakmuts en/of een of meer gestolen auto's in verband met een voorbereide overval. In het licht van internationale verplichtingen tot strafbaarstelling op het terrein van het terrorisme, zoals die van artikel 2 van het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme (Trb. 2002, 12), zou een zo beperkte interpretatie van artikel 46 Sr ook problematisch zijn. Een verdragsconforme uitleg van het Nederlands strafrecht, oftewel een uitleg die impliceert dat Nederland aan zijn internationale verplichtingen op het terrein van de terrorismebestrijding voldoet, zou daardoor gevaar lopen. De voorgestelde wijziging verduidelijkt de reikwijdte van artikel 46 Sr, en voorkomt daarmee mogelijke misverstanden, ook inzake de implementatie van internationale verplichtingen tot strafbaarstelling in het Nederlandse recht.

Belangrijker dan de constatering dat het begrip «kennelijk» in de rechtsliteratuur tot tegenstrijdige opvatting heeft geleid, achtten de leden van de PvdA-fractie het antwoord op de vraag of de gestelde onduidelijkheid van het huidige artikel in de rechtspraktijk problemen heeft veroorzaakt. In verband hiermee stelden zij mij enkele vragen die ik als volgt beantwoord.

Zoals uit het voorgaande volgt, vindt het onderhavige voorstel zijn grond niet in een wens, de reikwijdte van het artikel wezenlijk bij te stellen. De grond is gelegen in een wens tot verduidelijking van het geldend recht. Of in de praktijk ooit in een concreet geval tot een vrijspraak is gekomen bij gebrek aan bewijs van de kennelijkheid van de bestemming van een voorwerp, is mij niet bekend maar kan naar mijn mening ook niet doorslaggevend zijn. Het is de verantwoordelijkheid van de wetgever om voor de toekomst na te streven, dat de wet helder en duidelijk is. Dat geldt zeker op het terrein van terrorismebestrijding. Een vrijspraak van strafbare voorbereiding die slechts daarop gebaseerd zou zijn dat de misdadige bestemming van een voorwerp onvoldoende uit de eigenschappen van dat voorwerp zelf blijkt, terwijl tegelijkertijd die misdadige bestemming wel uit de verklaringen van de verdachte volgt, en het voorhanden hebben van het voorwerp ook daadwerkelijk als voorbereiding van dat misdrijf gezien kan worden omdat het voorwerp aan het realiseren van het misdrijf bij kan dragen, komt niet wenselijk voor.

Inzake de subjectieve intentie van de dader geldt dat deze, zoals ook bij andere vormen van strafbare voorbereiding en, meer in het algemeen, andere misdrijven, uit alle mogelijke bewijsmiddelen kan volgen. Behalve aan een verklaring van de verdachte of de medeverdachte, afgelegd ter terechtzitting of in het voorbereidend onderzoek, kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een proces-verbaal van een telefoontap. Maar ook de aard van de voorwerpen kan, in combinatie met ander bewijsmateriaal, aan de overtuiging van de rechter bijdragen.

Volgens de toelichting op de voorgestelde wijziging is de «subjectieve bestemming, het opzet van de dader» toereikend voor strafbaarheid ter zake van voorbereiding. Wat nu, indien het voorwerp in de voorstelling van de dader wel kan bijdragen tot het te bereiken resultaat, maar naar objectieve maatstaven daartoe geheel ongeschikt is? Bijvoorbeeld indien de dader voorwerpen voorhanden heeft waarmee hij een bom beoogt te fabriceren om daarmee een aanslag te plegen, maar die niet een deugdelijke, explosieve constructie kunnen opleveren. Zal zo een geval ook binnen het bereik van het voorgestelde artikel gaan vallen?

Graag stel ik deze leden in dit opzicht gerust: gedragingen die in de voorstelling van de dader bedoeld zijn als voorbereiding van een ernstig misdrijf, maar die niet daadwerkelijk als voorbereiding van zo'n misdrijf beschouwd kunnen worden, vallen thans niet onder artikel 46 Sr en zullen daar ook na de voorgestelde aanpassing niet onder vallen. Dat volgt uit de constructie van artikel 46 Sr. De eerste eis die dat artikel stelt, is dat sprake is van voorbereiding van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van acht jaren of meer is gesteld. Wanneer gedragingen worden verricht die bedoeld zijn als voorbereiding van zo'n ernstig misdrijf, maar die feitelijk niet een dergelijke voorbereiding opleveren, is deze eis niet vervuld. Strafbaarheid kan eerst intreden, zo volgt uit de tekst van artikel 46 Sr, aangepast als voorgesteld, als de bewezen verklaarde gedragingen voorbereiding van een ernstig misdrijf opleveren, en bovendien de vorm aannemen van het opzettelijk voorwerpen (etc.) bestemd tot het begaan van dat misdrijf verwerven (etc.).

Deze leden zouden ten slotte graag vernemen of voor strafbaarheid onder het gewijzigde artikel zal zijn vereist dat het voornemen van de dader zich al heeft geconcretiseerd naar tijd, plaats en doel van het – terroristische – misdrijf. Of is voldoende dat uit de bewijsmiddelen blijkt dat het voornemen zich richt op enig – in de tenlastelegging vermeld – misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van acht jaren of meer is gesteld? Graag antwoord ik de aan het woord zijnde leden dat het onderhavige voorstel geen wijziging brengt in de reikwijdte van het bestaande artikel 46 Sr op het punt van de eisen, te stellen aan de concreetheid van het voorbereide misdrijf.

De vraag van de leden van de SP-fractie of het schrappen van het bestanddeel «kennelijk» uit artikel 46 Sr verband houdt met de (gedeeltelijke) vrijspraak van Samir A. kan ik ontkennend beantwoorden. Zoals ik hierboven en in de memorie van toelichting heb uiteengezet, stel ik de aanpassing voor ter bevordering van maximale duidelijkheid. In de literatuur bestaan als gezegd verschillende opvattingen over de wijze waarop het begrip «kennelijk» in artikel 46 Sr dient te worden uitgelegd. Rechtspraak van de Hoge Raad tendeert in de richting van de verkondigde zienswijze dat aan de «kennelijkheid» van de criminele bestemming geen hoge eisen behoeven te worden gesteld. In het licht hiervan is het gewenst duidelijkheid en zekerheid te verschaffen over de uitleg van deze strafbaarstelling. Door de wijziging laat ik artikel 46 Sr ook beter aansluiten op de bijzondere strafbaarstelling van voorbereiding die in artikel 96, tweede lid, onder 3°, Sr is opgenomen. Deze leden stelden verder enkele inhoudelijke vragen over de strafzaak tegen Samir A. De beantwoording daarvan acht ik niet opportuun, nu deze zaak nog onder de rechter is.

(artikel 135 Sr)

De leden van de PvdA-fractie gaven aan de zorgen van de NOvA en de NVvR te delen over de voorzienbaarheid en legaliteit van de voorgestelde wijziging van artikel 135 Sr. Verder brachten zij in herinnering dat zij bij de stemming over het wetsvoorstel terroristische misdrijven een verklaring hebben afgelegd, inhoudende dat de PvdA geacht wenst te worden tegen al die onderdelen van dat wetsvoorstel te hebben gestemd die betrekking hebben op het strafbaar stellen van samenspanning. Graag wijs ik deze leden erop dat de onderhavige wijziging feitelijk voortvloeit uit de eerdere aanpassingen van het materiële strafrecht door de Wet terroristische misdrijven. Het is mij bekend, dat de leden van de fractie van de PvdA bij de stemming over dat wetsvoorstel aangaven geacht te willen worden gestemd te hebben tegen al die onderdelen van dat wetsvoorstel die betrekking hebben op het strafbaar stellen van samenspanning (Handelingen II 2003/04, blz. 2390). Desalniettemin wil ik deze leden in overweging geven dat, ook als zij bij hun afwijzing van de strafbaarstelling van samenspanning tot de ernstigste terroristische misdrijven zouden blijven, eisen van consistentie van strafwetgeving ervoor pleiten om, nu de keuze voor deze strafbaarstelling gemaakt is, deze keuze door te trekken naar de onderhavige strafbaarstellingen. De leden van de fractie van de SP stelden de vraag wanneer ten aanzien van een persoon gesteld kan worden dat hij kennis draagt van een strafbare samenspanning als omschreven in artikel 135 Sr, gewijzigd zoals voorgesteld. Te dien aanzien kan worden opgemerkt dat voor het «kennis dragen» geenszins absolute zekerheid vereist is. Aan de andere kant omvat het begrip ook weer niet elk voor ieder redelijk mens onwaarschijnlijk gerucht. In Noyon-Langemeijer-Remmelink (suppl. 106, blz. 165) wordt «kennis dragen» als volgt verduidelijkt: «Naar onze wet zal dus elke niet tastbaar ongeloofwaardige mededeling aan iemand gedaan voor deze aanleiding moeten geven ze ter aangewezen plaatse over te brengen, en de ontvanger zal zich later niet kunnen verontschuldigen daarmede, dat hij aan het praatje geen waarde heeft gehecht. Of er waarde aan te hechten is, staat ter beoordeling van de ambtenaar of de bedreigde, aan wie kennis gegeven wordt.»

(artikel 189 Sr)

Over artikel 189 Sr stelden de leden van de fractie van de SP eveneens een vraag met betrekking tot de wetenschap van de dader over het misdrijf dat is begaan. De eisen ten aanzien van die wetenschap zitten opgesloten in de subjectieve bestanddelen welke in deze strafbepaling zijn

opgenomen. Voor artikel 189, eerste lid, onder 1°, Sr geldt dan dat de dader willens en wetens de aanmerkelijke kans heeft aanvaard dat degene die hij helpt schuldig is aan of vervolgd wordt ter zake van enig misdrijf. Gaat het om het verbergen, vernietigen e.d. van voorwerpen waarop of waarmee het misdrijf is gepleegd of andere sporen van het misdrijf (artikel 189, eerste lid, onder 2, Sr), dan is vereist dat hij de bedoeling heeft gehad onderzoek van politie en openbaar ministerie te bemoeilijken. Daarvan kan volgens de Hoge Raad sprake zijn als «zijn handelen, naar hij moet hebben beseft, als noodzakelijk en dus door hem gewild gevolg meebracht dat sporen van het misdrijf (...) zouden verdwijnen.» (HR 21 april 1998, NJ 1998, 610). Betreft het ten slotte de situatie, omschreven in het derde onderdeel van artikel 189, eerste lid, Sr, dan moet de dader willens en wetens de aanmerkelijke kans hebben aanvaard dat de voorwerpen die hij verbergt etc. kunnen dienen om de waarheid aan het licht te brengen of om wederrechtelijk voordeel aan te tonen. Bovendien is vereist dat de dader handelt met de bedoeling om inbeslagneming te beletten, te belemmeren of te verijdelen.

De leden van de PvdA-fractie stelden eveneens enkele vragen over de voorgestelde aanpassing van artikel 189 Sr. Met deze leden kan worden vastgesteld dat ook deze aanpassing een bredere strekking heeft dan enkel terroristische misdrijven. Ook voor dit onderdeel van het wetsvoorstel geldt, dat de wenselijkheid van deze aanpassing is gebleken in het kader van de doorlichting van de bestaande wetgeving met het oog op terrorismebestrijding. Daar komt bij dat weliswaar de aanpassing van artikel 189 Sr die in onderdeel 1° wordt voorgesteld een bredere strekking heeft, maar dat de aanpassing in onderdeel 2° enkel ziet op terroristische misdrijven.

De leden van de PvdA-fractie vroegen zich verder af of het begrip «opsporing» in het voorgestelde artikel moet worden uitgelegd conform het voorgestelde artikel 132a Sv. Graag beantwoord ik deze vraag als volgt. Artikel 189, eerste lid, onder 1°, Sr stelt thans strafbaar: hij die opzettelijk iemand die schuldig is aan of vervolgd wordt ter zake van enig misdrijf, verbergt of hem behulpzaam is in het ontkomen aan de nasporing van of aanhouding door de ambtenaren van justitie of politie. Uit deze context blijkt dat het moet gaan om een schuldige of een vervolgte verdachte. Want artikel 27, tweede lid, Sv merkt als verdachte aan degene tegen wie de vervolging is gericht. De voorgestelde wijziging heeft slechts tot doel de reikwijdte van de strafbaarstelling uit te breiden tot het geval waarin van een verdachte sprake is uit hoofde van artikel 27, eerste lid, Sv: degene te wiens aanzien uit feiten of omstandigheden een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit voortvloeit. Daaruit volgt reeds dat de voorgestelde wijziging van artikel 132a Sv niet van belang is in verband met de voorgestelde wijziging van artikel 189 Sr. Want zowel onder de huidige als onder de voorgestelde omschrijving is van opsporing sprake zodra er een verdachte geïdentificeerd is. De betekenis van de voorgestelde wijziging behoeft ook overigens niet te worden overschat. Het gaat om een explicitering van het bereik van deze bepaling die in rechtspraak en literatuur reeds lange tijd wordt aangenomen. Ook nu al wordt onder «vervolging» in de zin van artikel 189, eerste lid, onderdeel 1°, Sr begrepen de fase waarin door de politie wordt opgespoord (vgl. Noyon-Langemeijer-Remmelink, suppl. 95 blz. 475; HR 7 november 1938, NJ 1939, 103). Wel geeft de vraagstelling van de leden van de fractie van de PvdA mij aanleiding om, ter voorkoming van misverstanden, de voorgestelde wijziging van artikel 189 Sr anders vorm te geven. Bij nota van wijziging stel ik daarom voor artikel 189, eerste lid, onder 1°, Sr aldus te herformuleren dat strafbaar wordt gesteld hij die opzettelijk iemand die schuldig is aan of verdachte is van

enig misdrijf, verbergt of hem behulpzaam is in het ontkomen aan de nasporing van of aanhouding door de ambtenaren van justitie of politie. In verband met de vraag van de aan het woord zijnde leden naar de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden merk ik op dat zowel naar huidig recht als naar het voorgestelde recht sprake kan zijn van de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden ten aanzien van de betrokkene. Ook thans kan strafbaarheid intreden als de schuldige ter zake van een misdrijf wordt verborgen, en kan dit misdrijf aan het licht komen door de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden. In dat opzicht verandert er niets. Doorslaggevend is, zo stippen deze leden terecht aan, het opzet. Uit de plaatsing van het woord «opzettelijk» in de delictomschrijving volgt, dat degene die een ander verbergt, moet weten of althans welbewust de aanmerkelijke kans moet hebben aanvaard dat de verborgen persoon vervolgd of, na de voorgestelde aanpassing, verdachte van misdrijf is. Voor het bewijs van dat opzet maakt de wijziging van vervolgd in verdachte geen verschil. De vervolging neemt een aanvang zodra de officier van justitie vordert dat een rechter de zaak onderzoekt of daarin een beslissing neemt. Van een dergelijke vordering blijven derden maar zelfs de verdachte veelal aanvankelijk onkundig.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner