

Vergaderjaar 2000–2001

26 084

Taken en functioneren rijksrecherche

Nr. 7

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 november 2000

1. Inleiding

Bij gelegenheid van het algemeen overleg met de vaste commissie voor justitie op 31 augustus 2000 over mijn brief van 17 mei 2000 (Kamerstukken II 1999–2000, 26 084, nr. 5.) inzake de rijksrecherche heb ik uw Kamer toegezegd dat ik op een aantal punten nog schriftelijk zou terugkomen. Hierbij doe ik deze toezegging gestand.

Onder punt 2. zal ik ingaan op de stand van zaken met betrekking tot de voortgang van het veranderingsproces bij de rijksrecherche. Vervolgens zal ik onder punt 3. een toelichting geven op de inrichting van een criminële inlichtingen eenheid bij de rijksrecherche en het runnen van informanten door deze eenheid. Tenslotte zal ik onder punt 4. mijn opvattingen ten aanzien van de openbaarmaking van de resultaten en processen-verbaal van rijksrechercheonderzoeken uiteenzetten.

2. Veranderingsproces rijksrecherche

a. Instelling coördinatiecommissie

De instelling van de coördinatiecommissie is afhankelijk gesteld van het moment van aanstelling van de coördinerend officier van justitie voor rijksrecherchezaken. Deze procedure heeft iets langer geduurd dan aanvankelijk was voorzien. Inmiddels is de procedure afgerond en zal deze officier van justitie op 1 december 2000 met zijn werkzaamheden op het landelijk parket aanvangen. Het lag in de lijn der verwachtingen dat de coördinatiecommissie, rekening houdend met een inwerkperiode voor de coördinerend officier van justitie, begin januari 2001 feitelijk van start zou gaan. Echter, de ondernemingsraad van de rijksrecherche heeft onlangs over de instelling van de coördinatiecommissie een geding aanhangig gemaakt bij de Ondernemingskamer van het Amsterdamse gerechtshof. Inzet van het geding is – kort gezegd – dat de ondernemingsraad over de instelling van de coördinatiecommissie geconsulteerd had moeten

worden. Het gerechtshof heeft op 16 november jl. uitspraak gedaan in deze zaak en geoordeeld dat de ondernemingsraad ter zake om advies had moeten worden gevraagd. De ondernemingsraad van de rijksrecherche zal nu alsnog om advies worden gevraagd.

b. Nieuwe circulaire inzet rijksrecherche

Het was aanvankelijk de bedoeling dat voor 1 januari 2001 een nieuwe conceptcirculaire zou voorliggen. Deze termijn zal mede niet worden gehaald in verband met de onder punt 2.a. genoemde vertragende factoren bij de instelling van de coördinatiecommissie. Thans is het streven de nieuwe circulaire voor 1 maart 2001 in concept gereed te hebben, waarna deze aan de betrokken instanties zal worden voorgelegd. Nadat het concept is besproken tussen alle betrokken partijen zal deze zo spoedig mogelijk worden vastgesteld en in werking treden.

c. Aanwijzing vaste rijksrecherche-officiers van justitie en vaste vervangers op ieder arrondissementsparket

Alle hoofdofficiers van justitie hebben inmiddels een vaste rijksrecherche-officier van justitie en een vaste vervanger op hun parket aangewezen. Het College heeft mij een overzicht verstrekt van alle vaste rijksrecherche-officiers van justitie en hun vervangers.

d. Reorganisatie rijksrecherche

De leiding van de rijksrecherche heeft de nota «De nieuwe organisatie van de rijksrecherche» vastgesteld. Deze nota is voorgelegd aan het College van procureurs-generaal en de ondernemingsraad van de rijksrecherche. Een nadere concrete uitwerking van deze nota is voorzien voor uiterlijk begin 2001.

Gelet op de personele belangen die een rol spelen en de zorgvuldigheid die vereist is om deze belangen op goede wijze te kunnen waarborgen, zullen de voorstellen naar verwachting pas op z'n vroegst in 2002 daadwerkelijk geëffectueerd zijn. Inhoudelijk behelzen de voorstellen onder meer:

- het inrichten van een driehoofdige korpsleiding, alwaar sturing, beleid en beheer zijn samengebracht;
- het vormen van drie geografische units waar onderzoeken worden uitgevoerd;
- de oprichting van een centrale unit voor ondersteunende taken, specialismen en de coördinatie van grote projectmatige onderzoeken;
- verdere professionalisering en verbeterde efficiency in de bedrijfsvoering.

Om adequaat te kunnen reageren op de reeds door het College doorgevoerde maatregelen ter verbetering van de externe sturing van de rijksrecherche – het gevolg van het rapport Staal/Van Brakel – heeft het College ingestemd met het voorstel van de directeur rijksrecherche om, zodra de coördinatiecommissie feitelijk haar werkzaamheden ter hand heeft genomen, te gaan werken met een centrale «korpsleiding in oprichting».

3. De criminele inlichtingen eenheid van de rijksrecherche

Op 1 november jl. is de Regeling criminele inlichtingen eenheden (Stcrt. 2000, 198) als vervanger van de CID-regeling 1995 in werking getreden. In deze regeling zijn de taak, organisatie en werkzaamheden vastgelegd van de eenheden bij de politie, Koninklijke marechaussee en de rijksrecherche die krachtens diezelfde regeling over een register zware criminaliteit en

een voorlopig register mogen beschikken. De taak van deze eenheden – de criminele inlichtingen eenheden – is het verzamelen en veredelen van persoonsgegevens in verband met de uitvoering van de politietaak voor zover het betreft 1) kort gezegd; georganiseerde criminaliteit; 2) misdrijven waarop naar wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van acht jaar of meer is gesteld en 3) de misdrijven die in de bijlage bij artikel 2a van het Besluit politieregisters zijn aangewezen. Bij brief van 6 oktober jl., kenmerk 5055563/500/RD, heb ik onder meer de Regeling criminele inlichtingen eenheden, de modelreglementen van het register zware criminaliteit, het voorlopig register en het informantenregister onder de aandacht gebracht van de vaste commissie voor Justitie uit de Tweede Kamer. Bij het verzamelen van informatie door de criminele inlichtingen eenheid wordt, naast de informatie afkomstig uit diverse registers, eveneens gebruik gemaakt van informatie aangeleverd door zogenaamde bronnen. Veelal betreft het personen die op enige wijze in relatie staan tot de subjecten waar een onderzoek zich op richt dan wel kan richten. Daartoe behoren ook personen wier identiteit zoveel mogelijk wordt afgeschermd. Het onderhouden van contacten met deze informanten wordt in de praktijk ook wel aangeduid als het runnen van informanten. De rijksrecherche richt zich op strafbare feiten die de integriteit van de overheid kunnen aantasten. De criminele inlichtingen op dit gebied kunnen afkomstig zijn van binnen de overheid werkzame functionarissen of burgers. Dit soort gegevens, vaak zachte opsporingsinformatie, kunnen van groot belang zijn voor onderzoek naar deze strafbare feiten. Immers, bij dergelijke delicten (zoals corruptie) ontbreekt veelal een direct slachtoffer of benadeelde, met als gevolg dat zij minder snel aan het licht komen. Of met het oog op de specifieke politietaak van de rijksrecherche functionarissen of burgers als informant worden gerund, hangt – mede in verband met de mogelijkheden tot het vastleggen van gegevens in de bijzondere politieregisters – samen met de ernst van het feit. Ook spelen een rol de (on)mogelijkheid om via andere kanalen relevante informatie te vergaren en de validiteit van de argumenten om afscherming van de identiteit.

Het vorenstaande impliceert dat indien is voldaan aan eisen van proportionaliteit en subsidiariteit ambtenaren of burgers bij de criminele inlichtingen eenheid van de rijksrecherche als informant moeten kunnen optreden. Dit geldt naar mijn mening onder uitzonderlijke omstandigheden ook voor een bijzondere groep ambtenaren, te weten politiefunctionarissen. Er zijn gevallen denkbaar waarin de politietaak ernstig belemmerd wordt of een levensbedreigende situatie ontstaat indien door een opsporingsambtenaar verstrekte informatie vroegtijdig bekend wordt. Het is daarom van belang dat er een mogelijkheid openstaat om dergelijke kennis te delen onder een zekere waarborg van afscherming. De omstandigheid dat de commissie Van Traa destijds tot de conclusie kwam dat politieambtenaren geen informant kunnen zijn, doet hier niets aan af. Hetgeen de commissie hierover heeft opgemerkt moet namelijk gezien worden in samenhang met de constatering dat de politie somtijds de zogenaamde U-bocht constructie toepaste, te weten dat politieambtenaren als vervangende bron optraden. Hiervan kan en mag in de huidige praktijk geen sprake meer zijn.

Toestemming voor het runnen van een politiefunctionaris als informant zal slechts worden gegeven wanneer op andere wijze geen of onvoldoende informatie over bijvoorbeeld een politiefunctionaris die in de fout is gegaan, vergaard kan worden en er rekening mee gehouden moet worden dat de politiefunctionaris die de informatie kan verstrekken en of zijn familie bedreigd of geïntimideerd worden indien zijn naam bekend wordt dan wel het opsporingsonderzoek ernstig belemmerd wordt. Bovendien moet het runnen van politiefunctionarissen als informant

beperkt blijven tot zaken die een ernstige inbreuk op de rechtsorde met zich brengen. Hierbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan gevallen waarin een politiefunctionaris in de omgeving van de informant betrokken is bij een (gewelddadige) criminele organisatie, doordat deze politiefunctionaris informatie doorspeelt naar leden van die organisatie.

Conclusie met betrekking tot het runnen van informanten door de criminele inlichtingen eenheid van de rijksrecherche

Het runnen van politiefunctionarissen, andere ambtenaren en burgers als informant door de criminele inlichtingen eenheid van de rijksrecherche zal slechts met de grootst mogelijke terughoudendheid plaatsvinden. De coördinerend officier van justitie voor rijksrecherchezaken (tevens CIE-officier van justitie voor de rijksrecherche), die toestemming moet geven voor het runnen van een informant, en de portefeuillehouder rijksrecherchezaken binnen het College, die steeds betrokken is bij de inzet van een informant, zullen hierop toezien.

4. Openbaarheid van rapporten van de rijksrecherche

a. Algemeen

Voor wat betreft de openbaarmaking van de resultaten van rijksrechercheonderzoeken merk ik het volgende op. Bij de beslissing omtrent openbaarmaking van (delen van) een rapport of proces-verbaal van de rijksrecherche, en overigens ook van andere opsporingsinstanties, is het toetsingskader telkens de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Het uitgangspunt van de Wob is dat er, in het belang van een goede en democratische bestuursvoering, in beginsel een recht op openbaarmaking van informatie bestaat. Ik ben echter verplicht de openbaarmaking van informatie uit processen-verbaal achterwege te laten wanneer zich één of meer in de artikelen 10 en 11 van de Wob genoemde uitzonderingsgronden voordoen. In het verleden is gebleken dat bij de beslissing omtrent al dan niet openbaarmaking van rapporten van de rijksrecherche met name

- het belang van opsporing en vervolging van strafbare feiten (artikel 10, tweede lid onder c van de Wob) en/of
- het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 10, tweede lid onder e van de Wob) en/of
- het belang van het voorkomen van onevenredige benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke of rechtspersonen dan wel van derden (artikel 10, tweede lid onder g van de Wob) zwaarder diende(n) te wegen dan het algemeen belang van openbaarmaking.

Daarnaast heeft de ervaring geleerd dat in rapporten en processen-verbaal van de rijksrecherche regelmatig persoonlijke beleidsopvattingen staan geformuleerd. Ingevolge artikel 11, eerste lid, van de Wob wordt geen informatie verstrekt over persoonlijke beleidsopvattingen, opgenomen in documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad.

De voorgaande opsomming van veelvoorkomende uitzonderingsgronden neemt niet weg dat incidenteel ook een beroep wordt gedaan op overige in de artikelen 10 en 11 van de Wob genoemde uitzonderingsgronden. Onder de punten b. tot en met e. zal ik nader ingaan op voornoemde veelvoorkomende uitzonderingsgronden. Onder punt f. zal ik enkele slotopmerkingen plaatsen.

b. het belang van de opsporing en vervolging van strafbare feiten

Het openbaar maken van een rapport of proces-verbaal van de rijksrecherche blijft achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van de opsporing en vervolging van strafbare feiten. De

onderhavige uitzonderingsgrond ziet niet alleen op de bescherming van de opsporingsbelangen in het individuele geval van een te onderzoeken en vervolgen strafbaar feit, maar ook op opsporingsstrategieën in het algemeen.

Deze uitzonderingsgrond beoogt te voorkomen, dat de opsporing en vervolging van strafbare feiten zouden kunnen worden gefrustreerd door openbaarmaking van gegevens die opsporingsambtenaren of het Openbaar Ministerie inmiddels hebben vergaard (Kamerstukken II 1986–1987, 19 859, nr. 3, blz. 35). Bij een weigering informatie openbaar te maken dien ik aannemelijk te maken dat de opsporing en vervolging van strafbare feiten worden gefrustreerd door openbaarmaking van de gevraagde documenten en dat dit belang zwaarder dient te wegen dan het publieke belang van openbaarmaking.

c. belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

Het openbaar maken van een rapport of proces-verbaal van de rijksrecherche blijft achterwege voorzover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen. Het verstrekken c.q. het openbaar maken van informatie over een individu raakt al snel aan het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 10, eerste lid, van de Grondwet, artikel 8, eerste lid, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en artikel 17, eerste lid, van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten). De schending van iemands persoonlijke levenssfeer levert een onrechtmatige daad op, tenzij een rechtvaardigingsgrond aanwezig is. Het moet vanzelfsprekend wel om gegevens gaan die direct of indirect informatie verschaffen over een identificeerbare individuele natuurlijke persoon.

De persoonlijke levenssfeer wordt niet geschonden indien het gevraagde document ontiaan kan worden van gegevens die leiden tot de identificeerbare individuele gegevens. Bij een vraag omtrent openbaarmaking van rapporten of processen-verbaal ben ik verplicht na te gaan of anonimisering mogelijk is.

Indien een document geanonimiseerd kan worden is de persoonlijke levenssfeer niet in geding. Voor het antwoord op de vraag of anonimiseren mogelijk is moet ik onder meer nagaan of directe herleidbaarheid en indirecte herleidbaarheid aanwezig is. Zo is anonimiseren niet mogelijk, indien de identiteit van betrokkene bekend is bij de verzoeker om openbaarmaking; anonimiseren is ook niet mogelijk indien de identiteit van betrokkene weliswaar niet bekend is bij de verzoeker om openbaarmaking, maar wel in bepaalde kringen. Met name dit aspect komt veel voor bij verzoeken om openbaarmaking van processen-verbaal en rapporten. Ook moet ik bij een zaak die de aandacht van de landelijke en lokale media heeft gehad rekening houden met in de materie ingevoerde personen die de identiteit van betrokkenen kunnen achterhalen, ook bij verstrekking in geanonimiseerde vorm. In zo'n geval is anonimisering niet mogelijk, omdat uit schijnbaar neutrale informatie conclusies getrokken kunnen worden ten aanzien van de identiteit van de informant. Tot slot moet bij het anonimiseren gelet worden op het voorkomen van verwar- ring naar anderen.

d. het belang van het voorkomen van onevenredige benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke of rechtspersonen dan wel derden

Het is niet ondenkbaar dat (ex-)verdachten, benadeelden of getuigen door bijvoorbeeld openbaarmaking van hun verklaringen onevenredig worden benadeeld. Door een mogelijk publieke confrontatie met feiten of omstandigheden die betrekking hebben op een onderzoek van de rijksrecherche

is het geenszins denkbeeldig dat zij daarvan in het maatschappelijk verkeer (onevenredig) nadeel zullen ondervinden. Ik maak per geval de afweging of voornoemd belang zwaarder dient te wegen dan het belang van openbaarmaking.

Er kan tevens sprake zijn van onevenredige benadeling als het gaat om vrijwillige medewerking van personen bij een opsporingsonderzoek. Bij opsporingsonderzoeken zijn opsporingsinstanties, waaronder de rijksrecherche, in aanzienlijke mate afhankelijk van de vrijwillige medewerking van personen dan wel rechtspersonen die bereid zijn informatie te verstrekken over gebeurtenissen die in verband (kunnen) staan met het plegen van de strafbare feiten. Vaak hebben bepaalde personen en personen die zelf niet als verdachte zijn aangemerkt, vrijwillig informatie verstrekt. Een rapport of proces-verbaal bevat concrete informatie uit deze verklaringen.

Ik acht het van groot belang dat burgers en bedrijven onvoorwaardelijk en zonder terughoudendheid hun medewerking aan strafrechtelijke onderzoeken verlenen en in dat verband vrijelijk kunnen verklaren over feitelijke omstandigheden en over hun opvattingen, zonder dat zij behoeven te vrezen dat hun verklaringen openbaar worden gemaakt of dat anderszins kenbaar wordt dat zij hun medewerking hebben verleend. In geval vertrouwelijkheid niet kan worden gegarandeerd, moet worden gevreesd dat vrijwillige medewerking bij strafrechtelijke onderzoeken in de toekomst niet langer verzekerd is en daardoor politie en justitie in hun taakuitvoering onevenredig worden benadeeld. Ook dit specifieke aspect zal ik per geval afwegen tegen het belang van openbaarmaking.

e. persoonlijke beleidsopvattingen in een stuk ter intern beraad

Het komt voor dat in een rapport of proces-verbaal van de rijksrecherche persoonlijke beleidsopvattingen van de rijksrechercheur staan vermeld. De in artikel 11, eerste lid, van de Wob opgenomen beperking van de openbaarheid beoogt te bewerkstelligen dat, in dit geval, de rijksrechercheur bij de advisering van – in de regel – de rijksrecherche-officier van justitie in alle vrijheid zijn gedachten en opvattingen kan uiten omtrent de merites van het onderzoek. De rijksrechercheur dient ongehindert en openhartig mondeling dan wel schriftelijk aan deze rol vorm te kunnen geven, zonder de vrees van openbaarmaking. Uitgangspunt derhalve is dat persoonlijke beleidsopvattingen van rijksrechercheurs niet openbaar worden gemaakt.

f. slotopmerkingen

Gezien de aard en inhoud van rapporten en processen-verbaal van de rijksrecherche zal al snel één van de uitzonderingsgronden mij nopen tot het niet openbaar of slechts gedeeltelijk openbaar maken van de documenten. Dit is overigens niet anders bij processen-verbaal van andere opsporingsinstanties. In dit verband merk ik op dat bij de inwerkingtreding van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) zal worden uitgebreid met een absolute uitzonderingsgrond. Het verstrekken van gegevens blijft alsdan achterwege voor zover het strafrechtelijke persoonsgegevens betreft, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt. Het vorenstaande staat naar mijn oordeel niet op gespannen voet met het beginsel «openbaarheid, tenzij». Rapporten en processen-verbaal van de rijksrecherche bevatten nu eenmaal vaak gevoelige strafrechtelijke informatie over personen. Verzoeken om openbaarmaking verplichten mij zorgvuldig de criteria van de Wob te toetsen. Indien ik de Wob-criteria niet zorgvuldig weeg, schend ik onder meer de gerechtvaardigde belangen van de personen genoemd in de rijksrecherche rapporten of processen-

verbaal. Ook frustreer ik daarbij de belangen van de opsporing en vervolging. In het bijzonder van mij wordt verwacht dat ik oog heb voor deze gerechtvaardigde belangen.

Gezien het algemeen maatschappelijk belang van een integer openbaar bestuur is naar mijn oordeel wel een zekere mate van transparantie van de aard en omvang van strafrechtelijke onderzoeken van de rijksrecherche geboden. Tijdens het algemeen overleg op 31 augustus 2000 heb ik dan ook aangegeven dat ik met het College van procureurs-generaal zou bespreken om in het jaarverslag meer gegevens openbaar te maken, bijvoorbeeld de op basis van alle onderzoeken af te leiden beleidsmatige conclusies. Inmiddels heeft het College positief gereageerd en toegezegd dat in het jaarverslag 2000 dit punt zal worden meegenomen.

Tenslotte merk ik op dat het openbaar ministerie ingevolge artikel 8 van de Wob, evenals bij strafrechtelijke onderzoeken van andere opsporingsinstanties, passief en actief (pers)voorlichting geeft over onderzoeken van de rijksrecherche. Ook bij de persvoorlichting dient het openbaar ministerie steeds weer een belangenafweging te maken. Een en ander is nader uitgewerkt in de Richtlijn voorlichting opsporing en vervolging van het College van procureurs-generaal (Stcrt. 1998, 17). Korthedshalve verwijs ik naar deze richtlijn.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals