

Vergaderjaar 2004–2005

29 940

Evaluatie van de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 december 2004

Bijgaand bied ik u de rapporten «De Wet bijzondere opsporingsbevoegdhedeneindevaluatie»¹ en «Evaluatie Wet Herziening GVO»¹ aan, met de resultaten van de evaluatie van de Wet Bijzondere opsporingsbevoegdheden en de Wet Herziening GVO. De evaluatie is uitgevoerd door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie. De rapporten gaan vergezeld van een beleidsstandpunt.

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

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Beleidsreactie naar aanleiding van de evaluatie van de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden

1. Inleiding

Bij de parlementaire behandeling van de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden (hierna ook te noemen: de Wet BOB) is Uw Kamer een evaluatie van de wet toegezegd. Het verslag van de eerste fase van het onderzoek, een inventarisatie van de eerste ervaringen met de wet in de praktijk, heb ik u bij brief van 26 september 2002 doen toekomen (Just02-765). Hierbij bied ik u aan het eindrapport van de evaluatie van de Wet BOB.

De evaluatie is uitgevoerd door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie, in deze tweede fase van het onderzoek bijgestaan door het Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen van de Universiteit Utrecht. Naast een korte terugblik op de geschiedenis van de wet BOB bevat dit rapport een uiteenzetting van de ervaringen in de praktijk die sinds de inwerking-treding, inmiddels bijna vijf jaren geleden, met de wet zijn opgedaan. De overkoepelende probleemstelling van het onderzoek betreft de vraag in welke mate de doelstellingen van de Wet BOB worden bereikt. Uit deze probleemstelling is een aantal onderzoeksvragen afgeleid.

Uit het onderzoek blijkt dat de regeling van bijzondere opsporingsbevoegdheden integraal onderdeel is gaan uitmaken van de Nederlandse praktijk van opsporing. In het onderzoek komt naar voren dat de met de Wet BOB beoogde doelstellingen van normering, controle en een effectieve opsporing, daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Ik ben dan ook van mening dat het beeld van de evaluatie in zijn algemeenheid als positief kan worden gekenschetst. Dit neemt echter niet weg dat de onderzoekers een aantal knelpunten signaleren, deels samenhangend met de destijds gemaakte keuzes en deels ook samenhangend met de toepassing van de Wet BOB in de dagelijkse praktijk, welke nadere aandacht verdienen. In de volgende paragrafen vindt u mijn reactie meer in detail op de resultaten van het onderzoek. Ik kies daarbij voor een verdeling in de uitgangspunten van de Wet BOB, transparantie en controle, afzonderlijke bevoegdheden en internationale samenwerking.

2. De uitgangspunten van de Wet BOB

De evaluatie van de Wet BOB had ten doel te onderzoeken in welke mate de beoogde doelstellingen van de wet in de praktijk worden gehaald. De onderzoekers identificeren de volgende algemene uitgangspunten of doelstellingen:

- de (wettelijke) normering van bijzondere opsporingsmethoden;
- het bevorderen en verzekeren van rechtmatig opsporingsonderzoek via hiërarchische controle en schriftelijke verantwoording van de toepassing van bijzondere opsporingsmethoden; en
- effectieve opsporing van (georganiseerde) criminaliteit.

De integriteit en beheersbaarheid van de opsporing die met deze doelstellingen worden gediend zijn uitermate belangrijk voor de legitimiteit van het Nederlandse strafproces. De opsporing en vervolging van ernstige misdrijven en georganiseerde criminaliteit dient met de nodige voortvarendheid te kunnen verlopen, terwijl verdragsrechtelijke verplichtingen te allen tijde dienen te worden nageleefd, in het bijzonder het waarborgen van een eerlijk proces en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Het stemt mij verder optimistisch uit het rapport te kunnen concluderen dat de doelstellingen in het algemeen onderschreven worden door de personen die aan de wet uitvoering geven. De onderzoekers kunnen mede

daarom constateren dat de Wet BOB voor de praktijk een goede balans heeft gevonden.

Dit laat onverlet dat ten aanzien van onderdelen van de zeer uitgebreide wetgeving kritiek en discussie mogelijk zijn. In het navolgende zal ik hier dieper op ingaan.

3. Transparantie en controle

De belangrijkste doelstelling van de Wet BOB was het verbeteren van de transparantie bij de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden en het versterken van de controle op de uitoefening van die bevoegdheden. In de zogenaamde IRT-affaire was gebleken dat de integriteit en beheersbaarheid van de opsporing in het geding waren gekomen tengevolge van het ontbreken van adequate normering rond de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden.

Een belangrijke voorwaarde voor het succesvol kunnen uitoefenen van controle op de opsporing is transparantie met betrekking tot het verloop van het onderzoek en het gebruik van opsporingsbevoegdheden. Uitgangspunt hierbij is dat gebruikte opsporingsbevoegdheden in het openbaar moeten kunnen worden verantwoord. Teneinde dit mogelijk te maken is schriftelijke verslaglegging een eerste vereiste. Dit komt mede tot uitdrukking in de verbaliseringsplicht van artikel 152 Sv. Ook de schriftelijke bevelen van de officier van justitie tot toepassing van de BOB-bevoegdheden en de notificatieplicht van artikel 126bb Sv dienen het doel van de transparantie. Het aspect van controle heeft in de wet met name gestalte gekregen langs de weg van enerzijds de interne hiërarchische controle door de officier van justitie als leider van het opsporingsonderzoek en anderzijds de rechterlijke controle. Zowel de officieren van justitie, de politie als de rechters zijn van mening dat zowel de interne als de externe transparantie van de opsporing is toegenomen na de invoering van de Wet BOB.

In het navolgende zal ik aandacht besteden aan een aantal aspecten van transparantie en controle die blijkens het rapport bijzondere aandacht behoeven.

De rol van de officier van justitie versus de rol van de rechter-commissaris

De Wet herziening gerechtelijk vooronderzoek en de Wet BOB hebben de rol van de officier van justitie doen veranderen. Meer dan voorheen is de officier van justitie bij de uitvoering van het vooronderzoek betrokken. Aan hem zijn dan ook de bevoegdheden toebedeeld om de bevelen te geven tot toepassing van de bijzondere opsporingsbevoegdheden. Slechts in enkele bijzondere gevallen behoeft de officier daartoe een machtiging van de rechter-commissaris.

Het onderzoek laat zien dat deze nieuwe positionering van de officier van justitie daadwerkelijk heeft geleid tot meer toezicht en sturing van de kant van de officier van justitie.

De rolwijziging van de officier van justitie heeft wel een weerslag op de positie van de rechter-commissaris. De betrokkenheid van de rechter-commissaris is, zoals uit het onderzoek naar voren komt, minder groot dan voorheen. Dit is echter een beoogd effect van de Wet herziening gerechtelijk vooronderzoek en de Wet BOB. De rechter-commissaris is niet direct bij de leiding van de opsporing betrokken, maar treedt toetsend op met betrekking tot de meest ingrijpende opsporingsbevoegdheden, hetgeen meer overeenkomt met de rechterlijke onpartijdigheid en onafhankelijkheid die in zijn optreden besloten liggen. De rechters-commissarissen laten zich zelf in positieve termen uit over de nieuwe verdeling van verantwoordelijkheden.

Hieronder kom ik, naar aanleiding van de evaluatie van de Wet herziening gerechtelijk vooronderzoek, op dit punt terug.

In lijn met een toezegging aan Uw Kamer is in de evaluatie aandacht besteed aan de gevolgen van de Wet BOB voor de werkdruk van de zittende magistratuur. Uit het rapport blijkt dat de werklast van de rechter-commissaris is verminderd, terwijl deze voor de zittingsrechter niet is toegenomen.

Administratieve belasting

Transparantie en de mogelijkheid van controle en verantwoording worden voor een belangrijk deel bereikt door het vastleggen van het verrichten van handelingen. De Wet BOB kent om die redenen verplichtingen voor opsporingsambtenaren en officieren van justitie tot schriftelijke vastlegging. In het algemeen oordelen zowel de politie als het openbaar ministerie positief over de strengere eisen die de Wet BOB aan de verslaglegging stelt. Echter, in het onderzoeksrapport wordt door de geïnterviewden in dit kader regelmatig wel de term bureaucratie gebezigd. Hoewel ik hiervoor begrip heb wil ik niet nalaten te onderstrepen dat de doeleinden niet bereikt kunnen worden zonder verantwoording door verslaglegging. Dit brengt de noodzaak van een aantal schriftelijke handelingen met zich mee. Op een aantal andere terreinen gelden uitgebreide voorschriften met het oog op de controleerbaarheid van de opsporing. Naleving van deze voorschriften voorkomt dat de juistheid van het gebruik van bepaalde opsporingsbevoegdheden in twijfel kan worden getrokken.

Onnodig complexe procedures dienen evenwel te worden voorkomen. Op twee terreinen zijn mijns inziens in dit verband concrete maatregelen nodig. Het betreft de regeling aangaande de inzet van technische hulpmiddelen alsmede de regeling die betrekking heeft op het opnemen van telecommunicatie.

Uit het rapport blijkt dat de procedures voor het gebruik van apparatuur om te observeren of om vertrouwelijke communicatie op te nemen soms omslachtig zijn. Zo geldt bijvoorbeeld op grond van het Besluit technische hulpmiddelen dat middels een proces-verbaal bijgehouden moet worden wie welk apparaat meeneemt uit een magazijn en of dat apparaat op dat moment normaal functioneert. Als het betreffende apparaat weer wordt ingeleverd moet wederom een proces-verbaal van die handeling worden opgemaakt. Ook de certificering van apparatuur neemt veel tijd in beslag waardoor opsporingsdiensten vaak lang moeten wachten voordat ze van die apparatuur gebruik kunnen maken. Het besluit eist dat elk technisch hulpmiddel dat voor observatie of het opnemen van vertrouwelijke communicatie wordt gebruikt moet worden goedgekeurd door het KLPD of, voor zover het gaat om een technisch hulpmiddel voor observatie dat door het KLPD is ontwikkeld of om een technisch hulpmiddel of standaardconfiguratie voor het opnemen van vertrouwelijke communicatie, door TNO. Voor deze goedkeuring is het vaak noodzakelijk dat de technische hulpmiddelen worden gemodificeerd. Zowel de modificatie als de certificering vergen in het algemeen veel tijd.

Ik ben voornemens de procedures voor het gebruik van technische hulpmiddelen waar mogelijk te vereenvoudigen. De werkgroep die, ter uitvoering van het Cybercrime Verdrag, wijzigingen in het Besluit technische hulpmiddelen voorbereidt zal dit besluit ook bezien op mogelijkheden tot reductie van de administratieve lasten. Deze werkgroep neemt daartoe de onderhavige beleidsreactie tot uitgangspunt alsmede de uitkomsten van het zogenoemde interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) naar de administratieve lasten bij de politie, dat vorig jaar is uitgevoerd. In deze werkgroep zijn de politie en het Openbaar Ministerie betrokken. Voorop blijft echter staan dat het gebruik van technische hulpmiddelen in de opsporing alleen dan effectief is wanneer de betrouwbaarheid van registraties boven twijfel is verheven. Dit moet niet uit het oog worden verloren.

Voor wat betreft het opnemen (of: aftappen) van telecommunicatie geldt

onder de huidige regelgeving dat per telefoonnummer een nieuw bevel moet worden gegeven. Dit is, gezien het enorme gemak waarmee heden ten dage van telefoon, SIM-kaarten voor mobiele telefonie als ook van telefoonnummer kan worden gewisseld, een minder voor de hand liggend uitgangspunt.

Ik ben dan ook voornemens bij gelegenheid van de implementatie van het Cybercrime Verdrag (Computercriminaliteit II) dit systeem aan te passen, in die zin dat in een bevel tot het opnemen van telecommunicatie voortaan niet meer noodzakelijkerwijs het nummer of de nummers vermeld dienen te worden maar dat ook kan worden volstaan met een andere aanduiding waarmee de individuele gebruiker kan worden geïdentificeerd, bijvoorbeeld de naam. Dit betekent ook dat het kan gaan om meerdere nummers die aan deze persoon te verbinden zijn. Het vorenstaande neemt niet weg dat de aanbieder van een telecommunicatiedienst, die uitvoering geeft aan een last tot het aftappen van telecommunicatie, handelt op basis van een door de politie of de officier van justitie gegeven aansluitnummer. Dit levert een belangrijke vereenvoudiging op zonder dat afbreuk wordt gedaan aan rechten van degene wiens telecommunicatie wordt afgetapt.

In het kader van het in mijn eerdergemelde brief aan Uw Kamer van 25 oktober aangekondigde wetsvoorstel Herstructurering vooronderzoek heb ik tevens het voornemen te onderzoeken in hoeverre ten aanzien van een aantal minder ingrijpende opsporingsbevoegdheden kan worden gekomen tot verlichting van de administratieve lasten voor politie en justitie. Daarvoor zou kunnen worden gedacht aan vervanging van de eis van een schriftelijk bevel door de eis van een mondeling bevel in bepaalde gevallen, onder schriftelijke vastlegging daarvan in het procesverbaal. Hieromtrent zal ik Uw Kamer gaarne nader informeren bij gelegenheid van dit wetsvoorstel.

Notificatie

Ook notificatie levert een bijdrage aan de transparantie. De in de Wet BOB opgenomen notificatieplicht is een mededelingsplicht aan personen jegens wie een bijzondere opsporingsbevoegdheid is toegepast, zowel aanvankelijke verdachten als derden. De notificatie dient plaats te vinden zodra het belang van het onderzoek dit toelaat – daaronder begrepen het belang van andere strafrechtelijke onderzoeken – en kan achterwege blijven indien het op praktische gronden redelijkerwijs niet mogelijk is om te notificeren. Daarnaast kan mededeling achterwege blijven indien de verdachte vervolgd wordt en hij via de processtukken, automatisch van de bevoegdheidstoepassing op de hoogte komt.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de notificatieplicht, anders dan het aangehaalde ter kennis van de verdachte komen van het gebruik van methoden via de processtukken, slechts op zeer beperkte schaal wordt nageleefd. Dit hangt deels samen met de onbekendheid met de wettelijke regeling. Daarnaast geldt dat, naarmate de bevoegdheid die gebruikt is een groter afbreukrisico heeft, notificatie in de praktijk als problematisch wordt ervaren. In de praktijk leeft de vrees dat door notificatie de gebruikte opsporingstechnieken in brede kring bekend worden, met als gevolg «slijtage» van deze technieken. Bovendien zou door notificatie de veiligheid van informanten in gevaar kunnen komen. Uit het onderzoek komt echter ook naar voren dat sprake is van onwetendheid over de inhoud van het notificatiebericht en dat de administratieve belasting die verbonden zou zijn aan het notificeren wordt gevreesd. Uit de ervaringen van de arrondissementen die daadwerkelijk invulling hebben gegeven aan de notificatieplicht lijkt evenwel ook naar voren te komen dat de vrees voor een papieren rompslomp ongegrond is. Dit neemt niet weg dat het goed uitvoeren van notificatie een aanzienlijke inspanning kost. Met de nodige zorgvuldigheid zal van geval tot geval bekeken dienen te worden

of er belangen zijn die zich verzetten tegen notificatie, op basis van de in de wet gegeven uitzonderingsgronden.

Gelet op de uitgangspunten van de Wet BOB meen ik dat er aanleiding bestaat de uitvoering van de notificatieplicht ter hand te nemen. Ik zal het Openbaar Ministerie verzoeken in overleg met de politieberaden maatregelen te treffen om tot een betere toepassing van de notificatieverplichting te komen en daartoe een plan van aanpak op te stellen. Indien op basis van de ervaringen met de uitvoering van de notificatieplicht op een wijze als door de wetgever bedoeld daadwerkelijk mocht blijken dat essentiële belangen van de opsporing in het geding komen, of dat mede met het oog op voorkoming daarvan onevenredig zware inspanningen moeten worden geleverd om tot naleving van de notificatieplicht te komen, dan zal ik in overleg met het Openbaar Ministerie bezien in hoeverre aanvullende of alternatieve voorzieningen denkbaar zijn, dan wel differentiatie kan plaatsvinden.

4. Afzonderlijke bevoegdheden

De Wet BOB heeft een groot aantal bijzondere opsporingsbevoegdheden in het Wetboek van Strafvordering geïntroduceerd. Uit het rapport blijkt dat een aantal van deze bijzondere opsporingsbevoegdheden aandacht behoeft omdat de inzet van deze bevoegdheden in de praktijk tot knelpunten leidt. In de navolgende paragrafen besteed ik aandacht aan deze bijzondere opsporingsbevoegdheden.

Observatie

Observatie wordt gebruikt wanneer de politie heimelijk personen of objecten wil volgen of waarnemen. De *stelselmatige observatie*, een intensieve vorm van observatie, is geregeld in de artikelen 126g en 126o Sv van de Wet BOB. Na het aftappen van telecommunicatie is dit de meest gebruikte bijzondere opsporingsbevoegdheid.

In de eerste fase van de evaluatie bleek al dat er onduidelijkheid bestond over het begrip «stelselmatig» bij de invulling van deze bevoegdheid. Ook in de eindevaluatie zijn de onderzoekers tot deze conclusie gekomen. In de memorie van toelichting bij de Wet BOB wordt met betrekking tot het begrip «stelselmatige observatie» het criterium «het verkrijgen van een min of meer volledig beeld van bepaalde aspecten van iemands leven» geïntroduceerd. Een aantal elementen wordt hierbij van belang geacht: de duur, de plaats, de intensiteit of frequentie en het al dan niet toepassen van een technisch hulpmiddel dat méér biedt dan alleen versterking van de zintuigen. Ieder voor zich, maar met name in combinatie, zijn deze elementen bepalend voor de vraag of een min of meer volledig beeld van bepaalde aspecten van iemands leven wordt verkregen en aldus een extra grondslag in de zin van een bevel stelselmatige observatie nodig is als grondslag voor de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer.

In de praktijk blijkt men nog altijd moeite te hebben om de grens te bepalen tussen observatie die een beperkte inbreuk op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer oplevert en die valt onder de algemene taakstelling van de politie (art. 2 Politiewet) en observatie waarbij die inbreuk groter is en waarvoor op grond van artikel 126g of 126o Sv een bevel nodig is. De lijn van de jurisprudentie in deze is echter eenduidig en bevestigt het criterium dat is aangelegd door de wet. Uit een uitspraak van de Hoge Raad (HR 12-02-2002, NJ 2002, 301) blijkt dat de duur, de plaats, de intensiteit en de frequentie van de observatie bepalen of een aparte wettelijke basis noodzakelijk is. Uit deze en andere uitspraken blijkt ook dat dit niet automatisch het geval is bij bijvoorbeeld het gebruik van een specifieke observatietechniek, zoals het plaatsen van een camera op een plaats waar de verdachte af en toe komt.

Onbekendheid met deze hoofdlijnen omtrent het begrip «stelselmatig»

maakt dat waarschijnlijk vaker dan noodzakelijk een bevel wordt gevraagd. Hoewel in de Aanwijzing opsporingsbevoegdheden reeds uitwerking is gegeven aan de interpretatie van het begrip stelselmatig zal ik het Openbaar Ministerie verzoeken om extra aandacht te schenken aan de bekendheid met de geldende criteria binnen de politie.

Stelselmatige informatie-inwinning door burgers (art. 126v Sv)

De parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden kwam tot de conclusie dat een eigen, afzonderlijke wettelijke basis voor het runnen van informanten ontbrak. Een dergelijke basis werd noodzakelijk geacht om de rechtmatigheid en de integriteit van de opsporing te waarborgen. In de Wet BOB is alleen de stelselmatige informant opgenomen aangezien enkel het *stelselmatig* inwinnen van informatie mogelijk een inbreuk maakt op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de verdachte.

Uit het rapport blijkt dat er nauwelijks gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheid informanten stelselmatig informatie in te laten winnen. De reden hiervoor is dat in de opsporing vrees bestaat dat de identiteit van informanten op een later moment bekend zou worden, onder meer doordat zij zouden moeten getuigen op het onderzoek ter terechtzitting. Men tracht het gebruik van de bevoegdheid daarom zoveel mogelijk te vermijden. Dat gebeurt volgens de onderzoekers door het begrip «stelselmatig» zodanig te interpreteren dat de inzet van informanten niet snel stelselmatig is.

Ter verheldering van de bevindingen van de onderzoekers passen enkele kanttekeningen. In de eerste plaats heeft de bevoegdheid van artikel 126v Sv betrekking op de inzet van een informant op zodanige wijze dat een stelselmatig beeld kan worden verkregen van de gedragingen van een bepaalde persoon. Een dergelijke inzet kan zich voordoen tijdens een opsporingsonderzoek. In het algemeen overleg van 31 oktober 2001 (Kamerstukken II, 2001–2002, 26 269, nr. 41) heeft mijn ambtsvoorganger verduidelijkt dat de interpretatie van het begrip «stelselmatig» bij de observatie niet afwijkt van de interpretatie van dit begrip bij de toepassing van artikel 126v Sv. Bepalend is derhalve of door inzet van de bijzondere opsporingsbevoegdheid een min of meer volledig beeld van een bepaald aspect van het leven van een persoon wordt verkregen en aldus een inbreuk op diens recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer wordt gemaakt. Destijds heeft mijn ambtsvoorganger aangegeven dat, als bij de inzet van een informant redelijkerwijze kan worden verwacht dat zo'n beeld ontstaat, er sprake is van een stelselmatige burgerinformant. Dit kan niet worden ontweken door diverse kleine opdrachten te geven. Anderzijds valt de inzet van een informant in die gevallen waarbij redelijkerwijs niet kan worden verwacht dat door de inzet een min of meer volledig beeld van het leven van de betreffende persoon wordt verkregen, niet onder de reikwijdte van deze bepaling.

Verder stellen de onderzoekers dat de controle op de zogenaamde CIE-informanten door de BOB wetgeving niet is vergroot. Ten aanzien van dit punt wil ik opmerken dat op grond van de CIE-Regeling (Staatscourant 2000, 198 en Staatscourant 2003, 124) en een aanvulling van de Aanwijzing opsporingsbevoegdheden van 2 mei 2001 de werkzaamheden van de criminele inlichtingeneenheden bij de politie inmiddels nauwkeurig zijn geregeld en voorzien van zowel een adequate controle op procedureel niveau als gezagsmatige sturing door de CIE-officier van justitie. Aldus acht ik die controle afdoende uitgewerkt.

De handelwijze ten aanzien van informanten, die de onderzoekers in de praktijk waarnemen, houdt volgens hen verband met de behoefte de informant af te schermen en te voorkomen dat de informant wordt opgeroepen om te getuigen ter terechtzitting. De kwestie of een informant op enigerlei moment zal moeten getuigen wordt echter in essentie bepaald

door de vraag of de informatie van een informant wordt gebruikt ten behoeve van het bewijs in de strafzaak of anderszins het horen van een informant van belang is voor enige door de zittingsrechter te nemen beslissing (zie ook HR 23-09-2003, LJN: AI0023). Dit staat los van de vraag of de informant is ingezet op grond van artikel 126v Sv of niet. De onderzoekers melden overigens dat uit de interviews en uit de jurisprudentie naar voren komt dat rechters niet erg geneigd zijn informanten en runners voor de zitting op te roepen.

Mocht een verklaring van de informant nodig zijn dan betekent dit vervolgens niet dat dit altijd met een oproep ter terechtzitting of met openbaarmaking van zijn identiteit gepaard hoeft te gaan. Artikel 187d Sv biedt de mogelijkheid om bij een zwaarwegend opsporingsbelang of met het oog op de belangen van een getuige de rechter-commissaris te verzoeken de informant als getuige te laten horen waarna de rechter-commissaris kan beslissen dat alle informatie waardoor de identiteit van de informant bekend zou kunnen worden van de zittingsrechter en van de procespartijen wordt afgeschermd. De onderzoekers constateren dat van de regeling van artikel 187d Sv zelden of nooit gebruik wordt gemaakt. De door de onderzoekers op dit punt aangehaalde jurisprudentie geeft echter geen aanleiding tot deze terughoudendheid. Bij situaties waarin de informant zelf gevaar zou lopen bestaan tevens mogelijkheden in het kader van de wettelijke regelingen voor bedreigde getuigen.

In aanvulling op hetgeen in de Aanwijzing opsporingsbevoegdheden hierover reeds is vermeld zal ik het Openbaar Ministerie verzoeken aandacht te besteden aan de bekendheid met de wettelijke mogelijkheden tot afscherming van informatie binnen de politie.

Naar aanleiding van de bevindingen van de onderzoekers heeft het College van procureurs-generaal mij echter bericht nader te willen overleggen over vraagstukken die zich voordoen met betrekking tot de afscherming van informanten en infiltranten. Ik zal hierover met het Openbaar Ministerie in overleg treden.

Criminele burgerinfiltrant

In de artikelen 126w en 126x Sv is met de Wet BOB de burgerinfiltratie geregeld. Dit houdt in dat een burger bijstand verleent aan de opsporing door deel te nemen aan een groep van personen die misdrijven pleegt of beraamt. Als reactie op de terroristische aanslagen van 11 september 2001 en de dreiging van terrorisme in het algemeen heb ik op de door Uw Kamer aangenomen motie met betrekking tot een verbod op het inzetten van een criminele burgerinfiltrant een beleidswijziging aangevraagd (brief van 10 maart 2003, Kamerstukken II, 2002–2003, 27 834, nr. 28). Dit is met Uw Kamer besproken op 10 mei 2003. In zeer bijzondere omstandigheden kan van bovengenoemd verbod worden afgeweken. Het moet dan gaan om opsporingsonderzoeken naar mogelijke terroristische misdrijven. Verder gelden de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit en dienen het College van procureurs-generaal en de minister van Justitie – na advisering door de centrale toetsingscommissie – toestemming te geven.

De onderzoekers signaleren dat een enkele respondent bij de politie van mening is dat een criminele burgerinfiltrant veel voor de opsporing zou kunnen betekenen omdat hij makkelijk toegang heeft tot het milieu. Ook wordt melding gemaakt van mogelijke belemmeringen in verband met de samenwerking met het buitenland. Maar evenzeer wijst men op de moeilijkheden om de infiltrant goed onder de regie te kunnen houden, risico's voor de infiltrant en problemen om diens identiteit af te schermen. De onderzoekers stellen vast dat het opvalt dat in de interviews geen lans wordt gebroken voor het opheffen van het verbod op de criminele burgerinfiltrant. Een verdere uitbreiding van de bovengenoemde uitzondering op het verbod op het inzetten van een criminele burgerinfiltrant naar andere

vormen van criminaliteit overweeg ik dan ook niet. Dit in verband met de risico's die gepaard gaan met gebruik van deze bevoegdheid. Overigens verwijs ik voor mijn standpuntbepaling terzake gaarne naar de eerdergenoemde brief van maart 2003.

De grens van infiltratie

De evaluatie laat zien dat de bevoegdheid pseudo-koop soms in combinatie met stelselmatige informatie-inwinning (door opsporingsambtenaren) wordt toegepast. De onderzoekers vragen zich af of hiermee een overschrijding van bevoegdheden plaatsvindt nu de grens met infiltratie hierdoor onduidelijk kan worden. De gecombineerde toepassing van beide bevoegdheden zou namelijk onder de noemer «infiltratie» gebracht kunnen worden terwijl de toepassing ervan, in tegenstelling tot infiltratie, niet onderworpen is aan controle door de centrale toetsingscommissie. De onderzoekers suggereren dat, wanneer door twee of meer bevoegdheden te combineren een situatie zou kunnen ontstaan die dezelfde informatie en eenzelfde inbreuk op de persoonlijke levenssfeer oplevert als infiltratie, een dergelijke combinatie van bevoegdheden aan dezelfde controlevereisten dient te worden onderworpen.

Voor zover de situatie van een combinatie van *undercover* bevoegdheden zich in de praktijk voordoet, acht ik deze inherent aan het onderscheid dat de wet maakt tussen verschillende bevoegdheden. Dat onderscheid tussen de vereisten, die voor toepassing van verschillende bevoegdheden gelden, is gebaseerd op de meer of mindere mate dat zij inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer of risico's voor de integriteit van de opsporing opleveren. Het is niet zo dat een optelling van bevoegdheden automatisch tot een andere afweging leidt in dit verband. Maar los hiervan bestaat het verschil tussen de vereisten die gelden voor infiltratie en andere *undercover* bevoegdheden met name als gevolg van het feit dat bij infiltratie door de infiltrant daadwerkelijk wordt deelgenomen aan het criminele samenwerkingsverband. Juist deze omstandigheid – die bij pseudo-koop, pseudo-dienstverlening en stelselmatige informatie-inwinning, ook in combinatie, niet aan de orde is – leidt tot extra risico's met betrekking tot de integriteit van de opsporing en rechtvaardigt extra toetsing – intern – door het openbaar ministerie. Aan dit verschil gaan de onderzoekers voorbij wanneer zij de hierboven aangehaalde suggestie doen.

Verbod op doorlaten

Één van de aanleidingen voor de instelling van de parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden was het onder regie van de politie op de markt laten komen van partijen drugs, zonder dat deze in een latere fase van het opsporingsonderzoek weer werden onderschept. Dit heeft uiteindelijk geleid tot een expliciet in de wet geregelde inbeslagnemingverplichting indien de opsporingsambtenaar weet heeft van de vindplaats van voorwerpen die schadelijk zijn voor de gezondheid of die gevaar voor de veiligheid met zich meebrengen. In de praktijk betreft het met name (hard)drugs en vuurwapens. De inbeslagneming kan in het belang van het onderzoek tijdelijk worden uitgesteld. Bij een zwaarwegend opsporingsbelang kan op bevel van de officier van justitie van inbeslagneming worden afgezien. Het College van procureurs-generaal dient vooraf met een dergelijk bevel in te stemmen (art. 126ff juncto art. 140a Sv) en het voornemen om in te stemmen aan de minister van Justitie voor te leggen. In de praktijk, zo blijkt uit het onderzoek, bestaat nog steeds twijfel wanneer sprake zou zijn van doorlaten. Deze twijfel slaat in enkele gevallen om in grote voorzichtigheid wat betreft het vergaren van kennis over concrete drugstransporten. Dit is mogelijk een belemmering in de opsporing, ook al relativeren de onderzoekers de nadelige effecten door

op te merken dat er geen duidelijke voorbeelden zijn te geven van het daadwerkelijk stuklopen van onderzoeken doordat op grond van het doorlaatverbod wordt ingegrepen.

Ik hecht er aan nogmaals de gedachte achter het doorlaatverbod in herinnering te brengen. Deze gedachte is het waarborgen van de integriteit van de opsporing, door te voorkomen dat politie en Openbaar Ministerie de import en het vervoer van schadelijke goederen als wapens en drugs zouden toelaten met het oog op bestrijding van deze vormen van criminaliteit.

In verband hiermee is de mate van «wetenschap» bij politie en Openbaar Ministerie een onderscheidend criterium. Zoals ook door de onderzoekers wordt opgemerkt biedt de interpretatie van het wettelijke begrip «weten» een zekere discretionaire bevoegdheid aan de opsporing. De jurisprudentie heeft inmiddels enige invulling gegeven aan dit begrip. Volgens het Hof Den Bosch is er slechts sprake van «weten» in de zin van artikel 126ff Sv op het moment dat bij opsporingsambtenaren als gevolg van toepassing van de Wet BOB volledige zekerheid bestaat over het feit dat sprake is van verboden voorwerpen in de zin van dat artikel en volledige zekerheid bestaat over de vindplaats van die verboden voorwerpen. Uit deze uitspraak vloeit voort dat indien deze «wetenschap» niet meer is dan hetgeen uit waarnemingen of informatie, verkregen door uitvoering van bijzondere opsporingsbevoegdheden, zou kunnen blijken, redelijkerwijs niet gesproken kan worden van actief handelen in de zin van artikel 126ff Sv. Latere jurisprudentie van de Hoge Raad heeft deze zienswijze in stand gelaten en maakt voorts duidelijk dat de regeling niet ziet op bescherming van belangen van de verdachte (Schutznorm). Ik wijs op de arresten van de Hoge Raad van 28-05-2002, NJ 2002, 601 en HR 02-07-2002, NJ 2002, 602.

Naar aanleiding van de bevindingen van de onderzoekers heeft het College van procureurs-generaal mij echter bericht nader te willen overleggen over vraagstukken die zich voordoen met betrekking tot het doorlaten. Ik zal hierover met het Openbaar Ministerie in overleg treden.

Direct afluisteren

Het opnemen van vertrouwelijke communicatie met een technisch hulpmiddel (ovc), ook wel «direct afluisteren» genoemd, is de bevoegdheid die het mogelijk maakt om afluisterapparatuur in de woning of auto van de af te luisteren persoon te plaatsen en de daarin gevoerde gesprekken te registreren (art. 126l Sv). In verband met het ingrijpende karakter van deze bevoegdheid behoeft de officier van justitie alvorens hij een dergelijk bevel kan geven een machtiging van de rechter-commissaris. Aanvullend is in de Aanwijzing opsporingsbevoegdheden een toestemmingsprocedure opgenomen die voorziet in toestemming van het College van procureurs-generaal. Ook dient het Korps landelijke politiediensten (KLPD) een haalbaarheidstoets uit te voeren. Bovendien is het KLPD speciaal aangewezen om de apparatuur te plaatsen. Dit laatste is alleen anders als sprake is van plaatsing in openbare ruimten. Het rapport laat zien dat het opnemen van vertrouwelijke communicatie met een technisch hulpmiddel een belangrijke bijdrage kan leveren aan de opsporing van strafbare feiten. In bepaalde gevallen levert het direct voor het bewijs bruikbare informatie op. In andere gevallen levert het in samenhang met andere opsporingsmethoden informatie op dan wel geeft de verkregen informatie richting aan het onderzoek en draagt het gebruik van de bevoegdheid bij aan de opsporings- en vervolgingsbelissingen die tijdens het opsporingsonderzoek worden genomen.

Uit het rapport blijkt dat er sprake is van een gebrek aan capaciteit, voornamelijk in de zin van beschikbaar en inzetbaar materiaal. Een tweede knelpunt is dat aan technische hulpmiddelen uitvoerige eisen worden gesteld in het Besluit technische hulpmiddelen bijzondere opsporings-

bevoegdheden. Dit heeft ook zijn weerslag op de eerdergenoemde capaciteit. Een derde knelpunt betreft de administratieplicht die verbonden is aan de inzet van technische hulpmiddelen. Er moet worden bijgehouden wie welk technisch hulpmiddel meeneemt uit het magazijn en of dat hulpmiddel op dat moment normaal functioneert. Als het hulpmiddel wordt ingeleverd moet daar wederom een proces-verbaal van worden opgemaakt. Een vierde knelpunt betreft het betreden van plaatsen. Het tweede lid van artikel 126l Sv geeft een regeling voor het betreden van plaatsen teneinde vertrouwelijke communicatie op te kunnen nemen. Uit het rapport blijkt dat in de praktijk onduidelijkheid bestaat over de reikwijdte van deze betredingsbevoegdheid. Vragen die zich in dit kader voordoen zijn: welke handelingen mogen worden uitgevoerd ten behoeve van het verbergen van technische hulpmiddelen en mogen alle ruimten in de woning worden betreden om vast te stellen dat er geen ongewenste personen aanwezig zijn? Een hieraan gerelateerd punt is dat na afloop van het bevel tot het opnemen van vertrouwelijke communicatie de opname-apparatuur verwijderd moet worden. In een aanvulling van de Aanwijzing bijzondere opsporingsbevoegdheden is dit inmiddels uitgewerkt. Dit laatste punt kan door middel van voorlichting door het Openbaar Ministerie worden opgelost aangezien de steunbevoegdheid van artikel 126l, tweede lid, Sv datgene mogelijk maakt wat nodig is om op een veilige en verantwoorde wijze technische hulpmiddelen te kunnen plaatsen.

Ik meen dat een aantal concrete knelpunten bij de toepassing van de bevoegdheid van het opnemen van vertrouwelijke communicatie met een technisch hulpmiddel moet worden weggenomen. In het eerdervermelde project om de administratieve lasten bij gebruik van technische hulpmiddelen te reduceren komen de procedures voor het direct afluisteren nadrukkelijk aan de orde. Aanpassing van de procedures zal er toe leiden dat er minder administratieve belemmeringen bestaan voor het gebruik van technische hulpmiddelen, hetgeen in positieve mate de beschikbaarheid van de apparatuur beïnvloedt. Daarnaast geldt dat de capaciteit voor het opnemen van vertrouwelijke communicatie met een technisch hulpmiddel mogelijk ook kan worden uitgebreid door niet langer te eisen dat het KLPD in alle gevallen verantwoordelijk is voor plaatsing van technische hulpmiddelen in de niet openbare ruimten. Ik zal hierover met het Openbaar Ministerie en de politie in overleg treden.

5. Internationale samenwerking

In de internationale samenwerking gelden de kaders van de Wet BOB in beginsel onverkort.

Uitgangspunt is immers dat Nederlandse autoriteiten aan buitenlandse autoriteiten uitsluitend kunnen verzoeken om handelingen te verrichten die naar Nederlands recht toegelaten zijn. Voor wat betreft de uitvoering van buitenlandse verzoeken op Nederlands grondgebied geldt het kader van de Nederlandse wet eveneens (zie art. 552oa Sv).

Er bestaan verschillen tussen de (Europese) landen op het gebied van de regeling van bijzondere opsporingsbevoegdheden en de wijze waarop deze worden toegepast. Overigens wil ik hier benadrukken dat deze kleiner worden. Zo kan ik vaststellen dat in de meeste andere Europese landen inmiddels ook uitvoerige regelgeving met betrekking tot bijzondere opsporingsbevoegdheden tot stand is gekomen.

Het rapport laat zien dat, indien zich problemen voordoen in de internationale samenwerking, deze in het algemeen niet zijn toe te schrijven aan de Wet BOB. Onbekendheid met de Nederlandse regelgeving, taalproblemen, verschillen in politie- en rechtscultuur en verschillen in strafrechtelijk beleid leiden tot communicatiestoornissen en het stroever verlopen van de samenwerking. Volgens de onderzoekers kunnen veel van de knelpunten, die ontstaan in de praktijk van de internationale samenwerking,

worden verholpen door goede voorlichting en communicatie met buitenlandse autoriteiten. Op dit gebied zijn met de instelling van de IRC's, waarin gespecialiseerde medewerkers van politie en Openbaar Ministerie deelnemen, en met de invoering van het LURIS-registratiesysteem dat inzicht geeft in de afhandeling van rechtshulpverzoeken, in Nederland belangrijke stappen gezet. Ook de nieuwe mogelijkheden voor operationele samenwerking met andere EU-lidstaten door middel van de zogenaamde joint investigation teams en procedures voor het opnemen of doorgeleiden van telecommunicatie op grond van de EU Rechtshulpovereenkomst 2000 dragen hieraan bij.

Dit alles neemt niet weg dat in het kader van de internationale samenwerking sprake is van een aantal specifieke knelpunten. Als eerste noem ik de eisen ten aanzien van transparantie. Vrijwel geen van de landen waarmee Nederland een uitvoerige rechtshulprelatie onderhoudt kent voor alle opsporingsbevoegdheden dezelfde mate van transparantie, bijvoorbeeld in de vorm van notificatie, vrezes buitenlandse opsporingsambtenaren dat details over opsporingsmethoden openbaar zullen worden. Uitgangspunt blijft echter dat de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden op Nederlands grondgebied onder de Nederlandse wetgeving valt. De door de onderzoekers gesignaleerde mogelijkheid dat buitenlandse politiediensten proberen te voorkomen dat een operatie in Nederland plaatsvindt (in het rapport wordt gesproken van het gevaar van «forumshopping» in de samenwerking) is voor de Nederlandse rechtsstaat niet van belang. Wel kan schade aan de Nederlandse rechtsstaat ontstaan als buitenlandse opsporingsambtenaren in het geheim bijzondere opsporingsbevoegdheden zouden toepassen die in Nederland niet toegelaten zijn. De onderzoekers hebben echter geen duidelijke aanwijzingen gevonden die de conclusie kunnen rechtvaardigen dat dit daadwerkelijk aan de orde is. Op de tweede plaats kan de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden bij grensoverschrijdende acties leiden tot knelpunten rond de inzet van deze opsporingsbevoegdheden. De onderzoekers wijzen in dit verband onder meer op langdurige toestemmingsprocedures met betrekking tot het doorlaatverbod en het opnemen van vertrouwelijke communicatie in voertuigen.

Met het oog hierop wil ik wel bezien in hoeverre een aanpassing van de wijzen waarop deze bevoegdheden in de praktijk worden toegepast kan plaatsvinden. Het betreft met name de interne procedures en uitvoeringsvereisten voor wat betreft bevoegdheden die bij grensoverschrijdende acties aan de orde zijn, zoals die met betrekking tot het opnemen van vertrouwelijke communicatie. Ik zal hierover, en over mogelijke andere knelpunten in de praktijk van de internationale rechtshulp, met het Openbaar Ministerie en politie in overleg treden.

Beleidsreactie naar aanleiding van de evaluatie van de Wet herziening gerechtelijk vooronderzoek

1. Inleiding

De Wet herziening gerechtelijk vooronderzoek (Wet GVO) is gelijktijdig met de Wet BOB op 1 februari 2000 in werking getreden. De evaluatie van deze wet heeft eveneens in twee fasen plaatsgevonden. De eerste fase werd in 2002 afgerond. De conclusie daarvan was dat de implementatie van het wetsvoorstel redelijk goed was verlopen en dat de eerste signalen over de toepassing van de wet in de praktijk positief waren. De tweede fase van de evaluatie heeft zich in hoofdzaak gericht op de wijzigingen in de doorzoekings- en inbeslagnemingsbepalingen en de mini-instructie. Het onderzoek is in opdracht van het WODC van het ministerie van Justitie uitgevoerd door de Erasmus Universiteit Rotterdam. Het eindrapport wordt u hierbij aangeboden. De resultaten van deze

evaluatie houden in dat de wet positief wordt beoordeeld. Op enkele punten worden kleine technische verbeteringen aanbevolen.

2. Wijzigingen in de onderzoekings- en inbeslagnemingsbepalingen

De nieuwe bepalingen voor de doorzoeking van plaatsen en de inbeslagneming van voorwerpen worden in de praktijk als zinvol en werkbaar ervaren. De betrokkenheid van de rechter-commissaris bij het doorzoeken van woningen zonder toestemming van de rechthebbende wordt van belang geacht, evenals zijn betrokkenheid bij het doorzoeken van kantoren van verschoningsgerechtigden. Zijn betrokkenheid heeft een meerwaarde in de rechtsbescherming en een legitimerende werking naar de burger. De bevoegdheidsregeling inzake het bevrozen van de situatie in afwachting van de komst van de bevoegde autoriteit werkt goed.

De onderzoekers bevelen aan de wettelijke regeling op een aantal onderdelen technisch te verhelderen. Zo wordt aanbevolen de spoedbevoegdheid van de hulp-officier van justitie als geregeld in artikel 96c, tweede lid, Sv inhoudelijk dezelfde opzet te geven als de regeling van artikel 97 Sv, in die zin dat ook de hulpofficier van justitie, optredend op grond van artikel 96c, tweede lid, Sv, voor het doorzoeken van plaatsen steeds ten minste de voorafgaande machtiging van de officier van justitie behoeft. Ook zou de wettelijke regeling van het doorzoeken van plaatsen ter uitvoering van een inkomend verzoek om rechtshulp moeten worden verhelderd. Tevens wordt aanbevolen te overwegen om de artikelen 96, tweede lid, 124 en 125 Sv te harmoniseren voor wat betreft de aanduiding van de maatregelen die kunnen worden getroffen ten behoeve van bevriezing, ordehandhaving en schouw.

Mijn voornemen is deze aanbevelingen tot technische verbeteringen aan de orde te stellen bij gelegenheid van het hiervoor al genoemde wetsvoorstel Herstructurering vooronderzoek

3. De mini-instructie

Met de wet GVO is de mini-instructie in het Wetboek van Strafvordering geïntroduceerd. De mini-instructie heeft een plaats in de praktijk verworven en wordt door de verdediging vooral aangewend om in een vrij laat stadium van het voorbereidend onderzoek de rechter-commissaris te vragen getuigen te horen. Dit komt vooral voor in zwaardere strafzaken, waarin voorlopige hechtenis is toegepast. Bij de totstandkoming van de regeling werd er rekening mee gehouden dat er misbruik van de mini-instructie zou kunnen worden gemaakt, in die zin dat de verdediging het middel zou kunnen aanwenden om in te vroegtijdig stadium van het opsporingsonderzoek cruciale opsporingsinformatie te achterhalen, hetgeen tot frustratie van het onderzoek zou kunnen leiden. Uit de evaluatie is dergelijk misbruik niet naar voren gekomen. De openingsprocedure van de mini-instructie wordt vaak niet gevolgd, met instemming van alle betrokkenen. Ter compensatie daarvan wordt aanbevolen dat de officier van justitie altijd over een verzoek om een mini-instructie zou moeten worden gehoord. Ook wordt de aanbeveling gedaan dat de officier van justitie het initiatief tot een mini-instructie moet kunnen nemen, nu dit een eenvoudiger model voor het horen van getuigen biedt dan het gerechtelijk vooronderzoek. Ook deze aanbevelingen zullen aan de orde komen bij gelegenheid van het wetsvoorstel Herstructurering vooronderzoek.

Bij gelegenheid van dat wetsvoorstel is tevens de positie van de rechter-commissaris een belangrijk onderwerp. De aandacht zal daarbij uitgaan naar de constatering, die zowel in de evaluatie van de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden als in de evaluatie van de Wet herziening GVO naar voren is gekomen, dat het noodzakelijk is dat de rechter-commissaris

zich voldoende kan voorbereiden en informeren om zijn taak – die
verschoven is naar een meer incidentele betrokkenheid bij opsporingson-
derzoeken – uit te kunnen voeren.

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