

Vergaderjaar 2004–2005

30 182

Vaststelling van regels met betrekking tot de bijzondere opsporingsdiensten en de instelling van het functioneel parket (Wet op de bijzondere opsporingsdiensten)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I ALGEMEEN

1. Aanleiding tot en voorbereiding van het wetsvoorstel

Bij brief van 26 januari 1999 (Kamerstukken II, 1998–1999, 26 200 VI, nr. 41) is de Staten-Generaal het standpunt van het toenmalige kabinet inzake de bijzondere opsporingsdiensten toegezegd. Het kabinet wenste ten aanzien van de bijzondere opsporingsdiensten te komen tot versterking van de samenhang in de rechtshandhaving en versterking van de democratische controle. De complexiteit van het veld waarin moest worden gewerkt – één en ander gepaard aan de vereiste zorgvuldigheid – heeft het kabinet gebracht tot het besluit de uitwerking van het standpunt in projectvorm aan te doen vatten.

In het kader daarvan hebben vijf ambtelijke interdepartementale werkgroepen, waaraan ook vertegenwoordigers van het openbaar ministerie en de politie hebben deelgenomen, aan de hand van zes onderzoeksvragen een inventarisatie gemaakt van de taken, werkterreinen, werkwijzen en organisatie van de 21 bijzondere opsporingsdiensten zoals opgenomen in het plan van aanpak. Daarnaast is door de vijf interdepartementale werkgroepen bijzondere aandacht geschonken aan de departementale aansturing van de betrokken diensten, de samenwerking tussen de betrokken diensten onderling en die met de reguliere politie, terwijl tenslotte de gezagsmatige aansturing door het openbaar ministerie in de beschouwing is betrokken. De werkzaamheden van deze werkgroepen hebben hun neerslag gevonden in het rapport «Transparantie en samenhang in de bijzondere opsporing» dat bij brief van 15 december 1999 aan de Kamer is gezonden (zie hieronder).

Voorts heeft de Raad voor het Openbaar bestuur desgevraagd begin juni 1999 zijn advies «Bijzondere opsporingsdiensten» uitgebracht. De Raad heeft het advies op 2 juli 1999 aan de Kamer doen toekomen.

Tenslotte is door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie nader (literatuur)onderzoek verricht naar de bijzondere opsporingsdiensten. De resultaten daarvan zijn neergelegd in een notitie van 27 juni 1999 onder de titel «De toekomst van de landelijke bijzondere opsporingsdiensten in het kader van een goede politiezorg».

In de brief van 15 december 1999 heeft het toenmalige kabinet zijn standpunt inzake de bijzondere opsporingsdiensten weergegeven en toegelicht (Kamerstukken II, 1999–2000, 26 955, nr. 1). Er is niet gekozen voor een vergaande integratie van de bijzondere opsporingsdiensten in de reguliere politie maar wel voor een nadere studie naar samenwerking tussen de bijzondere opsporingsdiensten en politie op het terrein van het gebruik van specialistische voorzieningen en het gebruik van bijzondere politie-informatie.

Naar aanleiding van het algemeen overleg d.d. 30 maart 2000 van de vaste commissie voor Justitie met de Minister van Justitie over de brief d.d. 15 december 1999, heeft de Minister van Justitie in de brief van 23 mei 2000 (Kamerstukken II, 1999–2000, 26 955, nr. 3) de leden van de Tweede Kamer nader geïnformeerd over een aantal principiële aspecten van het kabinetsstandpunt.

Sedertdien zijn in een interdepartementale werkgroep, met daarin vertegenwoordigers van de ministeries van Financiën, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Justitie, voorstellen ontwikkeld om de organisatie, inrichting, taak, functie en bevoegdheden van de bijzondere opsporingsdiensten te verduidelijken en in een aparte Wet op de bijzondere opsporingsdiensten vast te leggen. Het openbaar ministerie was eveneens bij het interdepartementale overleg betrokken.

Op 16 oktober 2002 heeft het vorige kabinet de nota «Naar een veiliger samenleving» (Kamerstukken II, 2002–2003, 28 684, nrs. 1 en 2) – het Veiligheidsprogramma – aangeboden aan de Tweede Kamer. Deze nota bevat een pakket van beleidsmaatregelen die, voorzien van een programatisch kader, de weg moeten uitzetten naar een veiliger samenleving. Het huidige kabinet stelt in het Hoofdlijnenakkoord d.d. 16 mei 2003 nadrukkelijk eerdergenoemd Veiligheidsprogramma ook als leidraad te nemen voor de uitwerking van het voor dit kabinet evenzeer belangrijke thema «Veiligheid».

Het Veiligheidsprogramma en het Hoofdlijnenakkoord zijn er mede op gericht de politie te ontlasten, zodat zij zich kan concentreren op haar eigenlijke kerntaak en de goede uitvoering daarvan, waardoor het functioneren van de politie effectiever en efficiënter kan en moet worden. Het voorliggende wetsvoorstel, welke bepalingen bevat over – onder meer – de samenwerking tussen de betrokken bijzondere opsporingsdiensten onderling en die met de politie, zal kunnen bijdragen aan de verwezenlijking van deze doelstelling van het huidige kabinet.

2. Gebleken knelpunten in de praktijk

Bij de handhaving van ordeningswet- en regelgeving op het terrein van bijvoorbeeld belasting, sociale zekerheid, arbeid en milieu schortte het aan de vereiste transparantie, zo is uit het onderzoek van eerdergenoemde interdepartementale werkgroepen gebleken. Dit wordt niet alleen veroorzaakt door het grote aantal bijzondere opsporingsdiensten, maar ook door het veelal gemengde karakter van de taakuitoefening van deze diensten. Bijna alle bijzondere opsporingsdiensten vervullen namelijk zowel bestuurlijke als strafrechtelijke taken. Toezicht en opsporing lopen daarbij door elkaar, hetgeen leidt tot verwarring en misverstanden. Om de complexiteit op dit terrein terug te dringen en de samenhang in de rechtshandhaving te versterken wenste het toenmalige kabinet de opsporing duidelijker te markeren en toe te delen aan een beperkter aantal bijzondere opsporingsdiensten. Daarom is in de brief van 15 december 1999, gericht aan de Tweede Kamer, het standpunt ingenomen dat een

organisatorische scheiding moet worden aangebracht tussen enerzijds vier bijzondere opsporingsdiensten met opsporingstaken en anderzijds diensten met inspectietaken (met een beperkte opsporingsbevoegdheid als ultimum remedium).

Hoe deze scheiding wordt uitgewerkt voor de beleidssectoren, ressorterend onder de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, is nader uiteengezet in de brief aan de Tweede Kamer van 10 november 2000 (Kamerstukken II, 2000–2001, 26 955, nr. 5); hierop wordt in het vervolg van deze toelichting nader ingegaan.

3. Handhaving door bijzondere opsporingsdiensten

In de sociale rechtstaat is niet te ontkomen aan rechtsregels die richtinggevend zijn voor het gedrag van burgers onderling – daaronder mede begrepen het bedrijfsleven –, alsmede die het gedrag tussen burgers en overheid over en weer regelen. Meer in het bijzonder kan hierbij worden gedacht aan de wetgeving in het domein van de inkomens- en vermogensoverdrachten, belastingwetgeving en sociale zekerheid, en de wetgeving die randvoorwaarden stelt aan het maatschappelijk verkeer, bijvoorbeeld op het terrein van de volksgezondheid, de bescherming van het (groene) milieu, de voedselveiligheid, de leefomgeving, de arbeidsveiligheid, de vrijwaring voor gevaar en hinder, de bescherming van de consument en de integriteit van de financiële sector.

Deze wetgeving, in algemene zin aangeduid als ordeningswetgeving, is van bijzonder gewicht voor het functioneren van de samenleving en het belang van haar handhaving is dienovereenkomstig. De noodzaak tot handhaving daarvan is onomstreden; zij is evenwaardig aan de handhaving van de overige – commune – wetgeving. Het belang van de ordeningswetgeving maakt het noodzakelijk dat op maat gesneden handhaving daarmee gelijke tred houdt. Een op maat gesneden handhaving is ook hierom belangrijk nu bij de ordeningswetgeving de overheid lang niet altijd kan bouwen op een in den brede aanwezig normbesef. Preventief optreden is hierbij in eerste aanleg aangewezen, terwijl ook het toezicht een belangrijke rol speelt. Strafrechtelijke handhaving is het sluitstuk wanneer alle andere middelen van preventieve en repressieve aard (bestuurlijke en eventueel privaatrechtelijke maatregelen) niet doeltreffend zijn gebleken, dan wel de ernst van de strafwaardige gedraging tot strafrechtelijke handhaving noopt. Daarmee is de strafrechtelijke aanpak een van de onmisbare pijlers onder een geloofwaardige uitvoering van beleid en regelgeving. Het is bij de strafrechtelijke aanpak waar de bijzondere opsporingsdiensten een essentiële rol spelen.

In de meergenoemde brieven van 15 december 1999 en van 23 mei 2000 is uitvoerig ingegaan op het vraagstuk van de positie van de bijzondere opsporingsdiensten en is de keuze om deze niet te integreren in de politieorganisatie uitvoerig toegelicht. Op de belangrijkste argumenten voor deze keuze, die ook door het huidige kabinet wordt onderschreven, wordt hieronder nog eens kort ingegaan.

De totstandkoming van de ordeningswetgeving geschiedt onder de politieke verantwoordelijkheid van de bewindspersoon voor wiens beleidsterrein die wetgeving geboden is. Uit een oogpunt van consistentie en eenduidige (politieke) verantwoordelijkheid dient aan de voorbereiding en vaststelling van het beleid gekoppeld te zijn de verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van de ter zake benodigde wetgeving, de implementatie van die wetgeving, alsmede de handhaving daarvan door middel van toezicht en opsporing. Daaraan doet niet af dat, terwijl de minister van het betrokken vakdepartement politiek verantwoordelijk is voor het uit te oefenen – bestuurlijk – toezicht, de strafrechtelijke handhaving geschiedt

onder het gezag van het openbaar ministerie en onder de uiteindelijke politieke verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie.

Het veelal specialistische karakter van de ordeningswetgeving en de noodzaak om voor de handhaving te beschikken over specifieke kennis en vaardigheden houdt in dat de reguliere politie voor die handhaving niet de aangewezen instantie is, omdat zij veelal niet beschikt over die kennis en vaardigheden. Deze zullen op de meest directe en efficiënte manier bij een – bijzondere – opsporingsdienst aanwezig en gewaarborgd zijn indien de afstand tot het vakdepartement klein is en blijft. Hoe groter de afstand tussen het vakdepartement en de – bijzondere – opsporingsdienst, hoe moeilijker het zal zijn die kennis en vaardigheden op peil te houden c.q. te versterken. De contacten met de reguliere uitvoeringspraktijk zullen immers steeds meer vervagen.

Hierbij komt dat een vergaande integratie binnen het reguliere politiebestel een verschuiving van prioriteiten met zich zal brengen waarbij niet te ontkomen zal zijn aan inzet van de bijzondere opsporingsdiensten bij het algemene politiewerk. Dit kan tot gevolg hebben dat de handhaving van de ordeningswetgeving onder druk komt te staan. Gezien het grote belang van de handhaving van de ordeningswetgeving zou dit een slechte zaak zijn.

Het voorgaande betekent natuurlijk niet dat er geen goede en waar nodig nauwe samenwerking met de politie zal moeten zijn. Deze samenwerking bestaat reeds op tal van terreinen en zal ook in de toekomst gecontinueerd worden. In paragraaf 9 van de memorie van toelichting wordt op dit aspect nader ingegaan.

Primair hebben de bijzondere opsporingsdiensten tot taak hun bijdrage te leveren aan de strafrechtelijke handhaving van de ordeningswetgeving waarvoor de minister verantwoordelijk is onder wie zij ressorteren en eventueel, zo daarin door de betrokken ministers is voorzien, van ordeningswetgeving waarvoor een andere minister verantwoordelijk is. Dit neemt niet weg dat de bijzondere opsporingsdiensten in hun opsporingswerk kunnen stuiten op vormen van commune criminaliteit. De opsporing van deze criminaliteit is echter – anders dan bij de reguliere politie – niet de primaire invalshoek van waaruit de bijzondere opsporingsdiensten werken. Wanneer zij evenwel bij hun taakuitvoering stuiten op commune delicten hebben zij door de algemene opsporingsbevoegdheid de mogelijkheid om een onderzoek voort te zetten. Hierbij geldt echter, zoals ook uiteengezet in het hiervoor genoemde kabinetsstandpunt van 15 december 1999, dat de bijzondere opsporingsdiensten zich in hun taakuitvoering in beginsel dienen te beperken tot de handhaving van de eigen ordeningswetgeving en onthouden van het eigentandig verrichten van opsporingsonderzoeken in het kader van de aanpak van de commune criminaliteit. Dit uitgangspunt is nader uitgewerkt in de in artikel 3 van het wetsvoorstel neergelegde taakomschrijving van de bijzondere opsporingsdiensten. Hierbij is tevens onderkend dat ook bepalingen uit het commune strafrecht (mede) een ordenend karakter kunnen hebben. In die gevallen hebben de betrokken bijzondere opsporingsdiensten natuurlijk wel een eigen verantwoordelijkheid bij de opsporing van die delicten.

In de eerder genoemde brief van 15 december 1999, heeft het toenmalige kabinet zich op het standpunt gesteld dat het geboden is de positie van de opsporingsdiensten nadrukkelijk in de wet te verankeren en hun taken en bevoegdheden nader bij wet te regelen. Dit standpunt wordt nog steeds gehuldigd en het voorliggende wetsvoorstel strekt tot deze wettelijke verankering.

4. Uitwerking

In dit hoofdstuk wordt aangegeven op welke wijze de beleidsvoornemens zijn uitgewerkt in het wetsvoorstel.

Gekozen is voor het aanbrengen van een onderscheid tussen bijzondere opsporingsdiensten en inspectiediensten. De onderzochte 21 bijzondere opsporingsdiensten zijn teruggebracht tot vier «echte» bijzondere opsporingsdiensten, departementaal georganiseerd onder de verantwoordelijkheid van evenzoveel ministers.

Het wetsvoorstel introduceert vier opsporingsdiensten met algehele opsporingsbevoegdheid, op het gebied van financiën en economie, landbouw, milieu en leefomgeving en sociale zekerheid. Deze opsporingsdiensten zijn opgenomen in artikel 2 van het wetsvoorstel. Het betreft de volgende opsporingsdiensten:

- een opsporingsdienst ressorterend onder de Minister van Financiën (Belastingdienst/Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst-Economische Controledienst);
- een opsporingsdienst ressorterend onder de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM Inlichtingen- en Opsporingsdienst);
- een opsporingsdienst ressorterend onder de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Dienstonderdeel Opsporing van de Algemene Inspectiedienst);
- een opsporingsdienst ressorterend onder de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst).

Deze opsporingsdiensten zijn belast met de (strafrechtelijke) handhaving van de ordeningswetgeving. In algemene zin is hiervoor ingegaan op de handhavingstaak van de bijzondere opsporingsdiensten. De algemene taakopdracht van de bijzondere opsporingsdiensten bij de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde is uitgewerkt in artikel 3 van het wetsvoorstel. De bijzondere opsporingsdienst is belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde op het beleidsterrein waarvoor de «eigen» minister verantwoordelijk is (artikel 3, onderdeel a). In opdracht kan de bijzondere opsporingsdienst ook worden belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde op een beleidsterrein van een andere minister (artikel 3, onderdeel b). Daarbij is de bijzondere opsporingsdienst ook belast met de opsporing van (andere) strafbare feiten die in het kader van die taakuitvoering worden geconstateerd (artikel 3, onderdeel c). Ook kan de officier van justitie de bijzondere opsporingsdienst belasten met de opsporing van andere strafbare feiten (artikel 3, onderdeel d).

Gelet op de taakopdracht van de bijzondere opsporingsdienst is er in het wetsvoorstel voor gekozen de bijzondere opsporingsdiensten een algemene opsporingsbevoegdheid toe te kennen, op basis van artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering. Dit ligt voor de hand nu de opsporingsdiensten als organisatie een formeelwettelijke grondslag krijgen en zij als formeelwettelijke taakopdracht krijgen: de algehele strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde op het beleidsterrein waarvoor de minister waaronder zij ressorteren verantwoordelijkheid draagt. Zoals uit artikel 3 van het wetsvoorstel volgt zijn zij daarbij niet alleen belast met de opsporing van de strafbare feiten uit de desbetreffende ordeningswetgeving, maar ook met de opsporing van andere strafbare feiten, die daarbij worden geconstateerd of waartoe de officier van justitie opdracht heeft gegeven. Bij een dergelijke algemene taakopdracht past het niet langer dat deze diensten hun opsporingsbevoegdheid ontlenen aan artikel 142

van het Wetboek van Strafvordering, dat in beginsel een regeling geeft voor een beperkte of bijzondere opsporingsbevoegdheid. Naast de algemene opsporingsbevoegdheid regelt het wetsvoorstel de bevoegdheden tot geweldgebruik en tot doen van een veiligheids-onderzoek voor de bijzondere opsporingsdiensten (artikel 6). In de artikelsgewijze toelichting wordt uitgebreid op deze bevoegdheden ingegaan.

Het wetsvoorstel bevat voorts bepalingen met betrekking tot de organisatie van de bijzondere opsporingsdiensten. Zoals hiervoor is aangegeven nopen de in de praktijk gesignaleerde knelpunten tot het aanbrengen van een duidelijke scheiding in de organisatie tussen dienstonderdelen met een opsporingstaak en diensten met inspectietaken. In artikel 9 is het uitgangspunt opgenomen dat de bijzondere opsporingsdiensten als een afzonderlijke organisatorische eenheid is geplaatst in de organisatie van het ministerie waartoe de dienst behoort. Per ministerie geeft de uitwerking hiervan in het kort het volgende beeld te zien:

Ministerie van Financiën

Binnen de Belastingdienst is het onderscheid tussen toezicht en opsporing aldus vormgegeven dat de opsporing is ondergebracht in een apart organisatie-onderdeel, de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst-Economische Controledienst (verder: Belastingdienst/FIOD-ECD). Om het gewenste onderscheid tussen inspectie en opsporingstaken te realiseren zijn binnen het domein van de Economische Controledienst de inspectie- en opsporingstaken van elkaar onderscheiden door deze onder te brengen in aparte teams.

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Vertrekpunt is dat de Algemene Inspectiedienst (verder: AID) als onderdeel van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) belast blijft met zowel opsporing (op basis van algehele opsporingsbevoegdheid) als inspectie (handhaving van de ordeningswetgeving). De AID heeft het reeds aanwezige onderscheid tussen inspectie en opsporing sterker aangezet in de vorm van een apart gevormd Dienstonderdeel Opsporing binnen de AID. Dit dienstonderdeel vormt de opsporingsdienst van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en zal de (middel)zware strafrechtelijke opsporingsonderzoeken uitvoeren.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

De verschillende inspecties en de Dienst Recherchezaken (DRZ) van het Ministerie van VROM zijn met ingang van 1 januari 2002 opgegaan in het «Inspectoraat-Generaal VROM» (Stcrt. 2001, 247). Binnen het Inspectoraat-Generaal VROM is een BOD «nieuwe stijl» – die voldoet aan de bij dit wetsvoorstel vereiste organisatorische scheiding – gepositioneerd, onder de naam VROM inlichtingen- en opsporingsdienst (VROM-IOD). In de VROM-IOD is ook het als tijdelijke organisatie-eenheid projectmatig ingestelde Milieu Inlichtingen- en Opsporing Team (MIOT) ondergebracht. De VROM-IOD gaat zich richten op de opsporing en bestrijding van zware en middelzware criminaliteit.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Naar aanleiding van het kabinetsstandpunt inzake de bijzondere opsporingsdiensten is binnen het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gekozen voor de volgende uitwerking. Per 1 januari 2002 is er een departementale opsporingsdienst, de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (verder: SIOD). Deze dienst doet, op basis van de algemene

opsporingsbevoegdheid krachtens artikel 141, zware zaken op het terrein van de werknemers- en volksverzekeringen, de Algemene bijstandswet en aanverwante regelingen, de Wet arbeid vreemdelingen en subsidiefraude af. Als onderscheidend criterium daarbij wordt aangesloten bij de hoogte van de schadebedragen. Toepassing van nadere criteria, zoals maatschappelijke relevantie en mate van complexiteit, bepalen verder welke zaken daadwerkelijk door de SIOD worden afgedaan. Deze criteria worden in door de betrokken minister, na overleg met de Minister van Justitie, vast te stellen regels opgenomen.

Daarnaast worden bij de uitvoeringsorganisaties op het terrein van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de alsdan overblijvende opsporingszaken afgehandeld. Dit gebeurt op basis van beperkte, op hun werkterrein toegespitste, opsporingsbevoegdheid krachtens artikel 142 van het Wetboek van Strafvordering. Het gaat daarbij om een substantieel deel van de opsporingstaken, in het verlengde van hun uitvoerende en toezichthoudende taken.

De totale opsporing bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt centraal, op hoofdlijnen, gecoördineerd vanuit het departement. De door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid vast te stellen regels op het terrein van sociale zaken en werkgelegenheid hebben dan ook mede betrekking op de totale opsporingsketen.

Ingevolge artikel 12 dienen de betrokken vakministers, in overeenstemming met de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de werkzaamheden van de criminele inlichtingen eenheden te reguleren, waarbij de nadruk zal worden gelegd op de onderlinge samenwerking tussen en informatie-uitwisseling met de overige criminele inlichtingen eenheden. Hierbij wordt uitgegaan van wederkerigheid. Het bestaan van aparte instellingsbesluiten voor criminele inlichtingen eenheden bij de bijzondere opsporingsdiensten en de Regeling criminele inlichtingen eenheden laat onverlet dat beoogd wordt de structurele uitwisseling van gegevens te verbeteren aangezien het versterken van de informatiepositie cruciaal wordt geacht in de bestrijding van de zware criminaliteit. Beklemtoond wordt dat de uitvoering van alle werkzaamheden door de criminele inlichtingen eenheid uiteraard steeds plaatsvindt onder het gezag van het openbaar ministerie. Dit vloeit voor de bijzondere opsporingsdiensten rechtstreeks voort uit artikel 148 van het Wetboek van Strafvordering. De door de betrokken officier van justitie (van het functioneel parket) aangegeven kaders met betrekking tot de uitvoering van de werkzaamheden alsmede de door hem gegeven aanwijzingen zullen dan ook steeds in acht genomen moeten worden.

Hoofdstuk IV van het wetsvoorstel bevat voorts bepalingen over de hoofdlijnen van het beleid met betrekking tot de bijzondere opsporingsdiensten, waarin de beleidsthema's en prioriteiten inzichtelijk worden gemaakt, de handhavingsarrangementen ter uitvoering van de hoofdlijnen van het beleid met betrekking tot de bijzondere opsporingsdiensten, en het jaarverslag. In de jaarverslagen wordt de voortgang van de uitwerking van de hoofdlijnen van het beleid met betrekking tot de bijzondere opsporingsdiensten en de handhavingsarrangementen gevolgd en geëvalueerd. In het kader van de versterking van de democratische controle op de bijzondere opsporingsdiensten is tevens voorzien in de toezending aan de Staten-Generaal van het jaarverslag. In hoofdstuk 7 van deze toelichting wordt nader ingegaan op de hoofdlijnen van het beleid met betrekking tot de bijzondere opsporingsdiensten, de handhavingsarrangementen en het jaarverslag.

De regering onderschrijft het belang van een goede samenwerking tussen de opsporingsdiensten onderling en tussen de bijzondere opsporingsdiensten en de politie. In de praktijk vindt die samenwerking al plaats. Op

grond van artikel 13 van het wetsvoorstel kan die samenwerking worden geformaliseerd en genormeerd. In hoofdstuk 9 van de toelichting wordt nader ingegaan op de samenwerking tussen de bijzondere opsporingsdiensten en de politie.

Zoals hiervoor aangegeven wordt binnen de organisatie van een ministerie een scheiding aangebracht tussen de bijzondere opsporingsdienst en de uitvoeringsorganisatie(s) en dienst(en) met inspectietaken. Hiermee is niet uitgesloten dat uitvoeringsorganisaties en inspectiediensten opsporingtaken verrichten. In de bijzondere wetgeving dan wel krachtens artikel 142 van het Wetboek van Strafvordering kunnen ambtenaren belast met het toezicht tevens opsporingsbevoegd zijn.

5. Gezag en toezicht op de bijzondere opsporingsdiensten

Het openbaar ministerie oefent het gezag uit over de opsporing. Dit behelst zowel het geven van bijzondere aanwijzingen bij de opsporing in concrete zaken, als het geven van algemene aanwijzingen omtrent de richting waarin zich de opsporing heeft te bewegen. Deze taak van het openbaar ministerie geldt zowel de opsporing door de politie als die door bijzondere opsporingsdiensten. In het navolgende wordt aandacht gegeven aan de wijze waarop het openbaar ministerie zijn algemene aanwijzingsbevoegdheid vorm geeft (dus de beleidsmatige kant van het gezag). In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 4 wordt meer in het bijzonder ingegaan op de bevoegdheid van de officier van justitie om in een concreet opsporingsonderzoek aanwijzingen te geven.

Functioneel parket

Teneinde het gezag over de opsporingsactiviteiten van de opsporingsambtenaren werkzaam bij de bijzondere opsporingsdiensten, alsmede de rechtshandhaving te versterken wordt voorzien in een landelijke organisatorische eenheid binnen het openbaar ministerie, het zogenoemde functioneel parket, dat zich concentreert op de handhavingsterreinen van de vier betrokken vakdepartementen. Het functioneel parket zal, binnen de kaders die het College van procureurs-generaal stelt, de relatie tot de bijzondere opsporingsdiensten onderhouden en het gezag over (artikel 3) en het toezicht op (artikelen 7 en 8) de opsporingsactiviteiten verricht door de opsporingsambtenaren werkzaam bij de bijzondere opsporingsdiensten uitoefenen. De hoofdofficier van justitie die de leiding heeft over het functioneel parket zal dan het (algemene) gezag uitoefenen over de opsporing van de diensten, waarbij hij een rechtstreekse verhouding heeft met de hoofden van de bijzondere opsporingsdiensten. In dat kader zal hij het college tevens adviseren over het formele kader dat geldt bij de behandeling van strafbare feiten die ter kennis komen van de bijzondere opsporingsdienst. Op dit terrein bestaan nu reeds aanwijzingen, zoals ten aanzien van de afhandeling van fiscale zaken en sociale zekerheidszaken. Vanuit dit functioneel parket zal ook speciale aandacht gegeven gaan worden aan samenhang tussen en samenwerking van de bijzondere opsporingsdiensten onderling, alsmede met de regionale politiekorpsen en het KLPD.

Bij het functioneel parket wordt expertise op de bijzondere handhavingsterreinen gebundeld. De gespecialiseerde officieren van justitie die werkzaam zijn bij het functioneel parket zullen worden belast met het gezag over de opsporingsonderzoeken van de bijzondere opsporingsdiensten en de verdere afhandeling, de vervolging, van de zaken. De bedoeling is, dat met het creëren van de nieuwe eenheid ook door extra investering de kwaliteit van de handhaving vanuit het openbaar ministerie op een hoger peil wordt gebracht.

Bij het uitoefenen van het algemene gezag over de opsporingsactiviteiten verricht door de opsporingsambtenaren werkzaam bij de bijzondere opsporingsdiensten, spelen twee partijen een rol. Enerzijds het vakdepartement dat vooral werkt vanuit het perspectief op welke wijze de opsporing dienstbaar kan zijn aan de beleidsmatige doelen die dominant zijn voor het departement. Anderzijds het openbaar ministerie dat verantwoordelijk is voor de strafrechtelijke handhaving. Daarbij is uiteraard als eerste aandacht voor de rechtmatigheid van opsporingshandelingen. Voorts zal het openbaar ministerie voorrang willen geven aan de kwesties waarin de achterliggende rechtsbelangen (zoals de integriteit van het financiële verkeer of ecologische waarden) in ernstige mate of stelselmatig worden bedreigd. Het samenkomen van beide genoemde perspectieven leidt tot afspraken over de richting waarin de opsporing zich beweegt, alsmede over de aard en het volume aan zaken dat aan het openbaar ministerie zal worden aangeboden.

In ieder geval veronderstelt het richting geven aan de opsporing door de bijzondere opsporingsdiensten, dat er inzicht bestaat in aard en omvang van de schendingen van de normen op de verschillende handhavingsterreinen. Omdat het op die terreinen vrijwel steeds gaat om zogenaamde «slachtofferloze delicten», stelt dit specifieke eisen aan de informatievergaring. Vooral zal gebruik moeten worden gemaakt van inlichtingen die voortkomen uit toezicht- en opsporingsactiviteiten. Een systematisering van die inlichtingen én het gebruik maken van methoden als die van de steekproefsgewijze controle, maken het mogelijk een voldoende inzicht te krijgen dat noodzakelijk is voor het richting geven aan de opsporing. Dat inzicht leidt vervolgens tot afspraken over de opsporing in de komende periode, zowel over de aanpak van de zware zaken als over specifieke thema's. De afspraken worden jaarlijks vastgelegd in zogenaamde handhavingsarrangementen (artikel 11).

De minister van het desbetreffende vakdepartement is beheerder van de bijzondere opsporingsdienst en beleidsverantwoordelijke voor de rechtsorde op het terrein dat door het vakdepartement wordt bestreken. Het openbaar ministerie is bevoegd gezag daar waar het de strafrechtelijke handhaving betreft, terwijl het hoofd van de bijzondere opsporingsdienst kan worden aangemerkt als een functionaris die vergelijkbaar is met een korpschef. Het verschil met de korpsbeheerder van een politiekorps is dat de korpsbeheerder geen beleidsinhoudelijke verantwoordelijkheid heeft ten aanzien van de handhaving van de openbare of de strafrechtelijke rechtsorde, terwijl (de minister van) een vakdepartement niet alleen beheerder van de bijzondere opsporingsdienst is, maar ook beleidsinhoudelijk verantwoordelijk is voor de rechtsorde op het beleidsterrein dat door zijn ministerie wordt bestreken.

In het licht van het voorgaande zien wij geen aanleiding voor de opsporingsambtenaren, werkzaam bij bijzondere opsporingsdiensten, het thans ook voor hen bestaande onderscheid tussen toezicht en direct toezicht te handhaven.

Het gezag van het openbaar ministerie strekt zich in dit kader uit over de bijzondere opsporingsdiensten en de inspecties voor zover zij gebruik maken van hun – in het geval van de inspecties beperkte – opsporingsbevoegdheden. Het gezag over de bijzondere opsporingsdiensten wordt, zoals gezegd, mede vormgegeven door het vaststellen van handhavingsarrangementen tussen het openbaar ministerie en de betrokken vakministers. De departementale aansturing wordt zo ingepast in een geheel van schriftelijke afspraken.

Vanuit zijn gezagspositie zal het openbaar ministerie meer dan tot nu toe in nauwe samenwerking met de bijzondere opsporingsdiensten de

omvang en ernst van de criminaliteit in kaart brengen op het desbetreffende beleidsterrein ten einde gezamenlijk vorm te geven aan handhavingstrategieën. Hiermee wordt tevens beoogd de afstemming in prioriteitstelling tussen bijzondere opsporingsdiensten onderling en bijzondere opsporingsdiensten en politie te vergroten.

Voor het toezicht op de buitengewoon opsporingsambtenaar werkzaam bij uitvoeringsorganisaties en inspecties blijven, zoals ook thans het geval is, de hoofdofficier van justitie en de korpschef verantwoordelijk. Deze worden respectievelijk aangeduid als toezichthouder en direct toezichthouder.

De hoofdofficier van justitie ziet erop toe dat de buitengewoon opsporingsambtenaar zijn taak bij de opsporing naar behoren vervult en de opsporingsbevoegdheden alsmede de (toegekende) politiebevoegdheden op een juiste wijze uitoefent. Hij verifieert tevens of een goede samenwerking met de regionale politie plaatsvindt (zie artikel 11, eerste lid, van de Politiewet 1993). De korpschef ziet erop toe dat de buitengewoon opsporingsambtenaar zich aan zijn instructie houdt en oefent het dagelijks toezicht uit. De korpschef draagt tevens zorg voor onderricht aan de buitengewoon opsporingsambtenaar (zie hiervoor artikel 37a en 39, tweede lid, van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar (BBO)). Bij dit laatste gaat het met name om het daadwerkelijk op peil houden van bepaalde vaardigheden als geweld- en vuurwapengebruik.

6. Bijzondere opsporingstaken bij uitvoeringsorganisaties en inspecties

In de huidige situatie zijn behalve de buitengewone opsporingsambtenaren die direct werkzaam zijn bij de vier genoemde bijzondere opsporingsdiensten, ook buitengewone opsporingsambtenaren bij uitvoeringsorganisaties en inspectiediensten actief. Thans hebben al deze opsporingsambtenaren een opsporingsbevoegdheid op grond van artikel 142 van het Wetboek van Strafvordering. De buitengewone opsporingsambtenaren actief bij uitvoeringsorganisaties en inspectiediensten betreffen voor het merendeel personen die werkzaam zijn bij instanties die zijn belast met de uitvoering van specifieke, in een aantal gevallen lokaal getinte, overheidstaken. Hierbij valt te denken aan een breed scala van functionarissen zoals natuurtoezichthouders, kaartcontroleurs bij de openbaar vervoerbedrijven, alsmede personeel van het ijkwezen en de waterschappen.

De mogelijkheid wordt gehandhaafd – zo blijkt ook uit de voorgaande paragrafen – dat beperkte opsporingstaken deel blijven uitmaken van het takenpakket van uitvoeringsorganisaties en inspecties. Dit wil zeggen dat er ook in de toekomst naast de opsporingsambtenaren, werkzaam bij de bijzondere opsporingsdiensten met – dan – een opsporingsbevoegdheid op basis van artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering, buitengewone opsporingsambtenaren zullen zijn, werkzaam bij inspecties en uitvoeringsorganisaties met een opsporingsbevoegdheid gebaseerd op artikel 142 van evengenoemd wetboek.

Het optreden van de inspectie is in het algemeen gericht op bestuurlijke handhaving en afdoening, tenzij deze mogelijkheid in de («ordenende») wet ontbreekt.

In de huidige en voorgestane systematiek wordt om redenen van effectiviteit en efficiency de beperkte opsporingsbevoegdheid gebruikt om binnen de sfeer van toezicht een slagvaardig optreden mogelijk te maken. Het opmaken van een proces-verbaal kan in de praktijk een eenvoudige onregelmatigheid helpen ten goede te keren. In veel gevallen zullen geconsta-

teerde overtredingen niet gepaard behoeven te gaan met een echt opsporingsonderzoek. Het betreffen voorts situaties waarbij geen vertakkingen naar andere delicten aan de orde zijn. Overheveling van het opmaken van dit type processen-verbaal naar de reguliere politie of de bijzondere opsporingsdiensten zou een aanzienlijke extra werkdruk voor deze organisaties betekenen.

7. Hoofdpijnen van het beleid met betrekking tot de bijzondere opsporingsdiensten, handhavingsarrangement en jaarverslag

De hoofdpijnen van het beleid met betrekking tot de bijzondere opsporingsdiensten vormen het politiek strategische kader waarin de thema's worden aangegeven die aandacht zullen krijgen van de bijzondere opsporingsdiensten. Prioritering van de te operationaliseren thema's vindt zijn neerslag in de in de jaarlijks door het openbaar ministerie en de afzonderlijke bijzondere opsporingsdiensten (formeel: de betrokken minister) te sluiten handhavingsarrangementen.

De hoofdpijnen van het beleid met betrekking tot de bijzondere opsporingsdiensten worden voorbereid door een ambtelijke werkgroep onder leiding van het Ministerie van Justitie. In de werkgroep zitten vertegenwoordigers van de ministeries van Financiën, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, alsmede van het openbaar ministerie. De deelname van vertegenwoordigers van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de voorbereidende werkgroep vindt zijn verklaring in het feit dat de bijzondere opsporingsdiensten zich, naast de strafrechtelijke handhaving van de ordeningswetgeving van de «eigen» minister, in bijzondere gevallen (zie artikel 3, onder c. en d.) tevens bezig kunnen en mogen houden met het verrichten van opsporingsonderzoek in het kader van de aanpak van de commune criminaliteit. Dit betekent dat er goede en waar nodig nauwe samenwerking en afstemming zal moeten plaatsvinden met de politie, waarvoor de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een beheersverantwoordelijkheid heeft. Eerdergenoemde ambtelijke werkgroep biedt daartoe een gelegenheid. In het wetsvoorstel wordt bepaald dat de ministers de hoofdpijnen van het beleid met betrekking tot de bijzondere opsporingsdiensten periodiek vaststellen. Door niet een bepaalde termijn vast te leggen is het mogelijk ter zake een besluit te nemen op het ogenblik dat een herbezinning of bijsturing op politiek bestuurlijk niveau nodig of wenselijk is.

Sinds enige jaren worden tussen de betrokken ministeries en het College handhavingsarrangementen gesloten waarin afspraken worden vastgelegd rond de strafrechtelijke handhaving door de desbetreffende bijzondere opsporingsdienst en het openbaar ministerie. Deze codificatie van de bestaande praktijk (inclusief hantering van de ingeburgerde term «handhavingsarrangement») wordt door ons wenselijk geacht.

Bovendien wordt door het sluiten van handhavingsarrangementen tussen het openbaar ministerie en de betrokken vakministers mede vormgegeven aan het gezag van het openbaar ministerie over de bijzondere opsporingsdiensten. De departementale aansturing wordt zo ingepast in een geheel van schriftelijke afspraken.

Het jaarlijks door het openbaar ministerie en de afzonderlijke bijzondere opsporingsdiensten (formeel: de betrokken ministers) te sluiten handhavingsarrangement bevat de prioritering binnen de aandachtsgebieden van de betrokken opsporingsdienst en het openbaar ministerie. Het handhavingsarrangement wordt op een door de betrokken minister(s) te bepalen wijze bekendgemaakt. Rekening houdend met de belangen van het openbaar ministerie en het betrokken vakdepartement worden uitgangspunten en hoofdpijnen jaarlijks vertaald in concrete afspraken met

kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen. In de handhavingsarrangementen worden de wederzijdse taken en verplichtingen vermeld, alsmede de wijze van samenwerking en afstemming. Ook worden waar mogelijk afspraken opgenomen over te leveren prestaties, in de zin van aantallen processen verbaal en de afhandeling daarvan door het openbaar ministerie. Het sluiten van het handhavingsarrangement is een belangrijk onderdeel van een verdergaande professionalisering van de bijzondere opsporingsdiensten en is in het belang van de kwaliteit van het openbaar bestuur. Het handhavingsarrangement moet dienen om de kwaliteit en effectiviteit van de opsporing te verbeteren, om opsporingsdoelstellingen transparant te laten zijn en om zichtbaar te maken wie waarop aanspreekbaar is. Jaarlijks wordt verantwoording afgelegd over de bereikte resultaten in een gezamenlijk jaarverslag van de betrokken opsporingsdienst en het openbaar ministerie.

Het periodiek op hoofdlijnen vaststellen van de gezamenlijke beleidsvoornemens met betrekking tot de taakuitoefening door de bijzondere opsporingsdiensten, het sluiten van handhavingsarrangementen en het afleggen van verantwoording daarover in een jaarverslag, maakt tevens een daadwerkelijke democratische controle mogelijk.

8. Bijzondere politie-informatie en de criminele inlichtingen eenheden bij de bijzondere opsporingsdiensten

In het kabinetsstandpunt is aangegeven dat een nadere studie zal worden verricht naar de mogelijkheid om de facilitaire voorziening uit te breiden met een gezamenlijke geautomatiseerde gegevensbank voor de registratie van de zogenoemde «zachte» en overige informatie van belang voor de bijzondere opsporingsdiensten.

De Tijdelijke commissie evaluatie opsporingsmethoden van de Tweede Kamer heeft destijds de aanbeveling gedaan om de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst de beschikking te geven over een volwaardige Criminele Inlichtingen Dienst, waarbij nader gezien moet worden in hoeverre de regels voor de organisatie, taken en bevoegdheden van de criminele inlichtingen dienst aangepast zouden moeten worden (aanbeveling 45 van de Commissie Kalsbeek).

De wijze waarop van deze bevoegdheden door de bijzondere opsporingsdiensten gebruik kan worden gemaakt is besproken met alle betrokkenen. Met vertegenwoordigers van het openbaar ministerie, het Korps landelijke politiediensten en de bijzondere opsporingsdiensten is gesproken over de vormgeving van een criminele inlichtingen eenheid (voorheen criminele inlichtingen dienst) bij de bijzondere opsporingsdiensten. Dit overleg heeft ertoe geleid dat is gekozen voor een eigen criminele inlichtingen eenheid per bijzondere opsporingsdienst.

Met deze keuze is beoogd om de bijzondere opsporingsdienst, waar het gaat om het opsporen van middelzware en zware vormen van georganiseerde criminaliteit, als een bijzondere en als een aan de politie gelijkwaardige partner te plaatsen en de bijzondere opsporingsdienst daardoor als zodanig in staat te stellen adequaat te kunnen optreden. Dit houdt in dat een bijzondere opsporingsdienst, voor zover dit noodzakelijk is voor het opsporen van zware georganiseerde criminaliteit, bijzondere politieregisters aan moet kunnen leggen, die worden bijgehouden door een aangewezen organisatorische eenheid bij de bijzondere opsporingsdienst.

Sedert de inwerkingtreding van de Wet van 27 mei 1999 tot wijziging van de Wet politieregisters, houdende nadere regels voor bijzondere politieregisters ten behoeve van de politie, Koninklijke marechaussee, en daartoe aangewezen diensten van publiekrechtelijke lichamen die met de opsporing van strafbare feiten zijn belast (bijzondere politieregisters),

(Stb. 1999, 244), is het voor de bijzondere opsporingsdiensten mogelijk om, naast de bestaande verwerkingen van persoonsgegevens onder het regime van de Wet bescherming persoonsgegevens, met het oog op bestrijding van de zware criminaliteit, bijzondere politieregisters aan te leggen die worden bijgehouden door een aangewezen organisatorische eenheid bij de bijzondere opsporingsdienst.

In artikel 13c, eerste lid, van deze wet is bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur het bij of krachtens deze Wet politieregisters bepaalde van toepassing kan worden verklaard op bepaalde registers van de bijzondere opsporingsdiensten indien op die dienst de beheersvoorschriften van overeenkomstige toepassing zijn die bij of krachtens de Politiewet 1993 zijn vastgesteld voor de organisatorische eenheden van de politie en Koninklijke marechaussee die een voorlopig register en een register zware criminaliteit voeren.

In het Besluit van 10 september 2002, houdende wijziging van het Besluit politieregisters met het oog op de aanwijzing van bijzondere politieregisters bij enkele bijzondere opsporingsdiensten en het aanbrengen van enkele andere wijzigingen (Stb. 484) zijn de op de bijzondere politieregisters betrekking hebbende bepalingen uit de wet van toepassing verklaard op bepaalde registers van de criminele-inlichtingeneenheden van de bijzondere opsporingsdiensten (artikel 18a). Dit houdt in dat van de regels van de Regeling van de Ministers van Justitie, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Defensie, nr. 5051094/500/GBJ, houdende de taakstelling, de onderlinge samenwerking en informatie-uitwisseling voor de criminele inlichtingen eenheden die geldt voor de criminele inlichtingen eenheden bij politie en Koninklijke marechaussee, niet mag worden afgeweken. Zodoende is gewaarborgd dat aan artikel 13c, tweede lid, van de Wet politieregisters uitvoering wordt gegeven. Het afwijken van deze regels is in strijd met artikel 13c, tweede lid, van de Wet politieregisters en zou tevens de praktische samenwerking tussen de politieke criminele inlichtingen eenheden en de criminele inlichtingen eenheden van de bijzondere opsporingsdiensten ernstig bemoeilijken, nu deze gestoeld is op het vertrouwen dat men dezelfde regels toepast bij de verwerking van gegevens.

Voorwaarde voor de toepassing van artikel 18a van het Besluit politieregisters is dat de betrokken minister bij de betrokken bijzondere opsporingsdienst een criminele inlichtingen eenheid inricht en ten aanzien daarvan beheersvoorschriften heeft vastgesteld die overeenkomen met de organisatieregels zoals die uit hoofde van de Regeling criminele inlichtingen eenheden (Stcrt. 2000, 198) gelden voor de politieke eenheden. De besluiten van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 15 mei 2003 (Stcrt. 2003, 94), van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijk Ordening en Milieubeheer van 15 juli 2003 (Stcrt. 2003, 151), van de minister van Financiën van 28 juli 2003 (Stcrt. 2003, 151) en van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 7 augustus 2003 (Stcrt. 2003, 151), stellen de hiervoor genoemde beheersvoorschriften voor de Criminele Inlichtingen Eenheden, ingericht bij respectievelijk de AID, de VROM-IOD, de Belastingdienst/FIOD-ECD en de SIOD vast.

In opbouw wijken deze besluiten weinig af van voornoemde Regeling criminele inlichtingen eenheden die geldt voor de criminele inlichtingen eenheden bij politie en Koninklijke marechaussee. Eerdergenoemde wijziging van de Wet politieregisters beoogt immers ook uniforme regels te stellen voor alle eenheden die bijzondere politieregisters bijhouden.

De uitvoering van alle werkzaamheden door de criminele inlichtingen eenheden vindt plaats onder het gezag van het openbaar ministerie. Dit vloeit voor de bijzondere opsporingsdiensten rechtstreeks voort uit artikel 148 van het Wetboek van Strafvordering.

De gegevens die in de bijzondere politieregisters bij de bijzondere opsporingsdiensten zullen worden opgeslagen kunnen, met inachtneming van de CIE-regeling voor de politie en de besluiten van de ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, van Volkshuisvesting, Ruimtelijk Ordening en Milieubeheer, van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, worden verstrekt aan opsporingsambtenaren bij de politie en de Koninklijke marechaussee. Deze informatie is derhalve beschikbaar voor die opsporingsambtenaren die daarover in het kader van de vervulling hun taak bij de bestrijding van middelzware en zware vormen van georganiseerde criminaliteit moeten beschikken. Gegevens uit deze registers zijn ook beschikbaar voor de opsporingsambtenaren bij de bijzondere opsporingsdiensten voor zover uit die gegevens zelf het redelijke vermoeden voortvloeit dat een bepaalde persoon een strafbaar feit heeft begaan, alsmede in de gevallen waarin opsporingsambtenaren bij de bijzondere opsporingsdiensten een taak hebben te vervullen bij de bestrijding van middelzware en zware vormen van georganiseerde criminaliteit. Daarnaast kunnen de opsporingsambtenaren bij de bijzondere opsporingsdiensten op grond van artikel 14 van de Wet politieregisters gegevens uit de gewone politieregisters verstrekt krijgen indien zij deze gegevens behoeven voor de opsporing van strafbare feiten bij het onderzoek waarbij zij zijn betrokken. Het feit dat er naast de reeds bestaande bijzondere registers bij de regionale korpsen, het Korps landelijke politiediensten, de Rijksrecherche en de Koninklijke Marechaussee nog enkele bijzondere registers bijkomen, zal geen belemmering opleveren voor de coördinatie op beheers- of gezagsniveau. In dit verband wijzen wij erop dat de registers feitelijk zijn gesitueerd bij het Korps landelijke politiediensten en dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – in zijn hoedanigheid van beheerder van het Korps landelijke politiediensten – het beheer van de hier bedoelde registers van de bijzondere opsporingsdiensten voert.

Er moet wel een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen gegevens die in het kader van de opsporing zijn verzameld en opgeslagen en die gegevens die zijn verkregen bij de uitoefening van toezichthoudende bevoegdheden. De gegevens die in het kader van de opsporing zullen zijn verkregen, zullen in aparte registers worden opgeslagen. Er vindt dus geen vermenging plaats van toezichtgegevens en opsporingsgegevens. Alle gegevens die zijn verkregen op basis van toezicht respectievelijk alle gegevens die zijn verkregen uit de opsporing zullen worden opgeslagen in gescheiden registraties, die in beginsel vallen onder de werking van de Wet bescherming persoonsgegevens. Voor zover er sprake is van gegevensuitwisseling tussen de inspecties en de bijzondere opsporingsdiensten vindt deze langs de lijnen van de Wet bescherming persoonsgegevens plaats. Wat betreft de gegevens in persoonsregistraties bij de inspecties en de bijzondere opsporingsdiensten, is in de bij die registraties behorende beheersvoorschriften bepaald wanneer en aan wie die gegevens mogen worden verstrekt.

De opsporingsgegevens die betrekking hebben op middelzware en zware vormen van georganiseerde criminaliteit zullen in een bijzonder politieregister bij de bijzondere opsporingsdienst moeten worden opgeslagen; alleen op die bijzondere registers is de Wet politieregisters van toepassing. In een bijzonder politieregister worden in principe geen gegevens opgenomen die zijn verkregen bij de uitoefening van een toezichthoudende bevoegdheid (art. 13c, vierde lid, Wet politieregisters). Andersom is gegevensverstrekking eveneens niet mogelijk. De registers vallen immers onder het gesloten verstrekkingenregime van de Wet politieregisters. Noch in de Wet noch in het Besluit politieregisters is een mogelijkheid gecreëerd om gegevens uit de bijzondere politieregisters te verstrekken ten behoeve van toezichthoudende taken.

9. Samenwerking

Er vindt samenwerking plaats tussen bijzondere opsporingsdiensten en de politie, tussen bijzondere opsporingsdiensten en de Koninklijke marechaussee en tussen bijzondere opsporingsdiensten onderling. Bij samenwerking moet worden gedacht aan onderwerpen waarover voorheen ook reeds samenwerkingsafspraken bestonden. Samenwerking tussen bijzondere opsporingsdiensten en de politie, tussen bijzondere opsporingsdiensten en de Koninklijke marechaussee en tussen bijzondere opsporingsdiensten onderling zal met name plaats kunnen vinden in de volgende situaties:

- a. ter verkrijging van een totaalbeeld over de criminaliteit en ter voorkoming van versnippering van criminele gegevens; dit mede met het oog op een adequate integrale misdaadanalyse;
- b. indien ten aanzien van een bepaald aspect van de taak van de bijzondere opsporingsdienst – bijvoorbeeld als gevolg van een zeer hoge mate van specialisatie of in geval van commune criminaliteit – de specialisten van de bijzondere opsporingsdienst moeten samenwerken met die van een andere bijzondere opsporingsdienst en/of die van de politie respectievelijk de Koninklijke marechaussee.
- c. ten aanzien van (delen van) de taak van de bijzondere opsporingsdienst waarin permanent wordt samengewerkt;
- d. bij een specifiek probleem dat zich telkens tegelijk voordoet en voor langere tijd om bundeling van krachten vraagt, waarbij voor dit soort gevallen een organisatorische voorziening getroffen wordt, in de vorm van bijvoorbeeld een speciaal team.

Alle bijzondere opsporingsdiensten hebben samenwerkingsrelaties met één of meer regionale politiekorpsen. Specialisme blijkt een belangrijke reden voor samenwerking te vormen. Dit betreft met name specialisme waarover de opsporingsdiensten beschikken vanuit de «diepte-investeringen» die men in deze diensten heeft verricht op de voor die betreffende diensten afgebakende onderzoeksterreinen. Daartegenover beschikt men bij de politie over bepaalde wettelijke bevoegdheden en technische faciliteiten waarover men bij de bijzondere opsporingsdiensten niet of minder beschikt, zoals bijzondere opsporingsmethoden en bepaalde specifieke volgapparatuur. Het verzoek tot samenwerking komt overigens niet altijd van de bijzondere opsporingsdienst. Er zijn ook situaties waarin de politie de samenwerking met bijzondere opsporingsdiensten initieert, met name waar bijzondere deskundigheid nodig is. Bijvoorbeeld de Belastingdienst/FIOD-ECD heeft voor de samenwerking met de politie structureel een aantal fte's ter beschikking gesteld op het gebied van de bestrijding van de organisatiecriminaliteit en ernstige georganiseerde criminaliteit (Landelijk Recherche Team, Kernteams, Unit Synthetische Drugs (USD), Hit and run Container (HARC)-teams (Nationale Recherche) en het Bureau Landelijk Officier MOT (BLOM).

Er is in toenemende mate sprake van facilitaire ondersteuning door politie aan de bijzondere opsporingsdiensten. De samenwerking op facilitair gebied tussen politie en bijzondere opsporingsdiensten vindt bijvoorbeeld plaats in de vorm van telefoontapfaciliteiten en het gebruik van observatieteams van het Korps landelijke politiediensten. Voor sommige bevoegdheden geldt dat de bijzondere opsporingsdiensten met dit korps moeten samenwerken, omdat het Korps landelijke politiediensten de enige opsporingsinstantie is die een activiteit mogen uitvoeren (plaatsen audioapparatuur in besloten plaatsen), dan wel de instantie is waar men beschikt over voldoende expertise om ook de bijzondere opsporingsdiensten te ondersteunen (expertise met betrekking tot infiltratie in het Landelijk Infiltratie Team). Over deze en andere ondersteuning worden wederzijds afspraken gemaakt die worden vastgelegd in convenanten. Zo

participeren de AID, Belastingdienst/FIOD-ECD, Rijksrecherche en het Korps landelijke politiediensten in een gezamenlijk interceptiecentrum. Dit interceptiecentrum is ondergebracht bij het Korps landelijke politiediensten. Op die manier is het financieel en technisch mogelijk om met de meest geavanceerde technieken en middelen te werken bij elk van de bijzondere opsporingsdiensten.

Zowel de AID als de Belastingdienst/FIOD-ECD beschikken over eigen observatieteams. Als de eigen werkzaamheden dat toelaten, voeren deze teams desgevraagd ook voor elkaar observaties uit. Ook voor de overige bijzondere opsporingsdiensten, die niet over eigen observatiecapaciteit beschikken, worden wanneer daarvoor ruimte is zo nodig observaties uitgevoerd.

Het digitaal expertisecentrum van de Belastingdienst/FIOD-ECD wordt regelmatig gebruikt door de «automatiseringsrechercheurs» van de overige bijzondere opsporingsdiensten. Het centrum coördineert zo nodig de onderlinge ondersteuning van opsporingsonderzoeken door de gespecialiseerde automatiseringsrechercheurs van de verschillende opsporingsdiensten. Ook vervult het centrum voor de Platformdiensten de «linking-pin»- functie naar het Nederlands Forensisch Instituut (NFI).

Er bestaat een structureel recherchechefoverleg van de bijzondere opsporingsdiensten, waarmee de onderlinge samenwerking op operationeel en facilitair gebied verder wordt gestimuleerd. Aan dit overleg wordt ook deelgenomen door een vertegenwoordiger van het functioneel parket.

Sinds 1987 bestaat het Platform Bijzondere Opsporingsdiensten (Platform BOD), waarin een aantal vakdepartementale opsporingsdiensten samenwerken. Het platform beoogt een effectieve bijdrage te leveren aan de rechtshandhaving door de overheid. Deelnemers zijn de AID, Belastingdienst/FIOD-ECD, de VROM-IOD en de SIOD. Het platform heeft zich tot nu toe met name gericht op het innemen van standpunten, het formuleren van een gezamenlijke gedragscode, onderlinge uitwisseling van kennis en ervaring, onderzoeken en stimuleren van samenwerkingsmogelijkheden door informatie over elkaars onderzoeksterreinen en handavingsplannen, gezamenlijke opleidingen en facilitaire ondersteuning.

10. Financiële effecten

Uit dit wetsvoorstel, welke een codificatie van een reeds bestaande situatie behelst, vloeien met betrekking tot de bijzondere opsporingsdiensten geen andere kosten voort dan die, welke ter zake al zijn opgenomen in de begrotingen van de betrokken vakdepartementen.

II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 2

Zoals hiervoor reeds is toegelicht, heeft de regering zich op het standpunt gesteld dat er vier bijzondere opsporingsdiensten met algehele opsporingsbevoegdheid zouden moeten komen, ressorterend onder respectievelijk de Minister van Financiën, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, alsmede van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In het voorgestelde artikel vinden deze vier bijzondere opsporingsdiensten hun wettelijke basis.

De naamgeving van de bijzondere opsporingsdiensten en, met inachtneming van het voorgestelde artikel 9, eerste lid, hun plaats in de departementale organisatie is een zaak van de betrokken minister, zoals dat ook

geldt ten aanzien van de andere onderdelen van een ministerie. In dat opzicht nemen de bijzondere opsporingsdiensten geen aparte plaats in.

Artikel 3

De taak van een bijzondere opsporingsdienst is – dit is reeds aangehaald in paragraaf 3 van het algemene deel van deze toelichting – begrensd in de zin zoals aangegeven in paragraaf 9 van het kabinetsstandpunt van 15 december 1999. Dit impliceert dat de taak van de bijzondere opsporingsdiensten primair wordt bepaald door de beleidsterreinen waarvoor de vakminister verantwoordelijk is. De activiteiten van de bijzondere opsporingsdienst dienen daaraan te zijn gerelateerd. In de praktijk is het duidelijk welke minister voor welk beleidsterrein verantwoordelijk is. Zo is de Minister van Financiën verantwoordelijk voor de fiscaliteit, de financiële integriteit en het beleid met betrekking tot witwassen, de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit onder andere voor het beleid ten aanzien van voedselveiligheid, het groene milieu en het mestbeleid, de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid onder andere voor arbeid, sociale zekerheid en arbeidsomstandigheden en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer voor het milieu- en volkshuisvestingsbeleid.

Onder a. wordt bepaald dat de bijzondere opsporingsdienst belast is met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde op de beleidsterreinen waarvoor de vakminister verantwoordelijk is. Gekozen is hier voor de term strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde om daarmee aan te geven dat de bijzondere opsporingsdienst op dat beleidsterrein dezelfde positie heeft als de politie. Het is bijvoorbeeld ook zijn taak om verkennende onderzoeken, zoals bedoeld in artikel 126gg van het Wetboek van Strafvordering, in te stellen in opdracht van het openbaar ministerie.

In onderdeel b. wordt bedoeld op de situatie dat een bijzondere opsporingsdienst ook kan worden belast met de strafrechtelijke handhaving op een beleidsterrein van een andere vakminister. Dit is thans bijvoorbeeld het geval bij FIOD-ECD die handhavingstaken verricht ten behoeve van andere ministeries, zoals het ministerie van Economische Zaken. Over een dergelijke opdracht wordt beslist door de betrokken vakministers, in overeenstemming met de Minister van Justitie. Laatstgenoemde minister is hierbij betrokken vanwege zijn algemene verantwoordelijkheid voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.

In onderdeel c. is geregeld dat het tot de taak van de bijzondere opsporingsdiensten behoort om ook de delicten op te sporen die worden geconstateerd tijdens het uitoefenen van de taak en die in verband staan met de beleidsterreinen waarop de bijzondere opsporingsdienst werkzaam is. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan vormen van valsheid in geschrifte en oplichting.

Teneinde het mogelijk te maken dat in bijzondere gevallen de kennis en kunde van de bijzondere opsporingsdiensten ook kan worden ingezet op terreinen die losstaan van de beleidsterreinen waarvoor een vakminister verantwoordelijk is, is in onderdeel d. uitdrukkelijk bepaald dat de officier van justitie de bijzondere opsporingsdienst kan belasten met de opsporing van andere strafbare feiten. Op basis hiervan kan bijvoorbeeld aan een bijzondere opsporingsdienst worden opgedragen te participeren in een multidisciplinair politieonderzoek waarin specifieke deskundigheid noodzakelijk is, terwijl het gaat om een onderzoek dat geen verband houdt met een beleidsterrein waarvoor de vakminister verantwoordelijk is.

Indien een opsporingsambtenaar van een bijzondere opsporingsdienst stuit op delicten die niet behoren tot het domein waarop die dienst werkzaam is en daar ook geen verband mee houdt, zal de opsporing van dat delict worden overgedragen aan de politie, dan wel aan een andere bijzondere opsporingsdienst. Overigens wordt nog opgemerkt dat artikel 3 codificatie behelst van de huidige situatie met betrekking tot de taken van de vier beoogde bijzondere opsporingsdiensten.

Artikel 4

Zoals eerder gesteld, oefent het openbaar ministerie het gezag uit over de opsporing. Dit behelst zowel het geven van bijzondere aanwijzingen bij de opsporing in concrete zaken, als het geven van algemene aanwijzingen omtrent de richting waarin zich de opsporing heeft te bewegen.

De officier van justitie heeft de bevoegdheid om aanwijzingen te geven aan een opsporingsambtenaar van een bijzondere opsporingsdienst, indien de officier van justitie dat nodig oordeelt in verband met de taakuitoefening door die opsporingsambtenaar. Deze bevoegdheid vloeit voort uit het gezagsbegrip: zonder bevelsbevoegdheid kan geen (juridisch) gezag worden uitgeoefend. De aanwijzingen zullen, zoals gezegd, deels een algemeen karakter hebben. Een bijzondere opsporingsdienst kan niet voor elke actie, hoe beperkt ook, de officier vragen wat moet of kan worden gedaan. Maar een bijzondere opsporingsdienst moet wel verantwoording afleggen aan de officier, die zo nodig kan corrigeren. In het bijzonder indien (de kwaliteit van) de opsporing in het geding is, behoort het geven van een aanwijzing tot de mogelijkheden. De officier van justitie zal overigens niet lichtvaardig overgaan tot het geven van een dergelijke aanwijzing. Indien bijvoorbeeld verschil van inzicht tussen het openbaar ministerie en een bijzondere opsporingsdienst bestaat omtrent de wijze waarop de bijzondere opsporingsdienst of een individuele opsporingsambtenaar een bepaalde taak uitvoert, ligt het in de rede dat beide partijen eerst pogen door middel van regulier overleg tot een oplossing te komen.

De officier van justitie heeft geen bevelsbevoegdheid in zaken, als bedoeld in artikel 80, vierde lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, waarin het bestuur van 's Rijks belastingen het proces-verbaal niet aan de officier van justitie heeft doen toekomen.

Artikel 5

Ongeacht de standplaats van opsporingsambtenaren van bijzondere opsporingsdiensten zijn zij bevoegd hun taak in het gehele land uit te oefenen. Dit betekent dat hun bevoegdheid zich uitstrekt over het hele Nederlandse grondgebied

Artikel 6

In dit artikel is de formeel wettelijke grondslag neergelegd voor het toekennen van de bevoegdheid geweld te gebruiken en een veiligheidsfouillering uit te voeren. De voorgestelde bepaling is analoog aan artikel 8 van de Politiewet 1993.

De bevoegdheid tot geweldgebruik, zoals die ook geldt voor de politie, bevat de opdracht aan opsporingsambtenaren werkzaam bij bijzondere opsporingsdiensten om de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit, redelijkheid en gematigdheid in acht te nemen. Er zal steeds sprake moeten zijn van een redelijke en billijke belangenafweging. De beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit verlangen van de opsporingsambtenaar dat deze zich steeds moet afvragen of de risico's en de gevolgen van

gebruik van geweld nog wel evenredig zijn met het te bereiken doel. Daarnaast moet het doel niet met een ander, minder ingrijpend, middel kunnen worden bereikt, terwijl van het gekozen middel bovendien op de minst ingrijpende wijze gebruik moet worden gemaakt. De noodzaak om te kiezen voor een bepaald geweldsmiddel moet steeds worden afgezet tegen de mogelijkheid van een geweldloos alternatief of een ander minder ingrijpend geweldsmiddel.

De veiligheidsfouillering beoogt de mogelijke aanwezigheid vast te stellen van wapens of andere gevaarlijke voorwerpen teneinde deze voorwerpen veilig te stellen. Het onderzoek geschiedt door het oppervlakkig aftasten van de kleding en wordt zoveel mogelijk uitgevoerd door een ambtenaar van hetzelfde geslacht als degene die aan het onderzoek wordt onderworpen. De veiligheidsfouillering moet zijn rechtvaardiging vinden in het gevaar voor het leven of de veiligheid van de gefouilleerde persoon, van de opsporingsambtenaar zelf of van derden. De veiligheidsfouillering mag dus niet verder reiken dan nodig is om deze belangen zeker te stellen.

De in het vijfde lid bedoelde ambtsinstructie is vastgesteld. Het is de Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en de buitengewoon opsporingsambtenaar. Deze ambtsinstructie geldt zowel voor de politie en de Koninklijke marechaussee, als voor de buitengewone opsporingsambtenaren werkzaam bij de bijzondere opsporingsdiensten inspecties en uitvoeringsorganisaties. Het verdient duidelijk aanbeveling de regeling voor de verschillende categorieën van opsporingsambtenaren bijeen te houden. Na indiening van het wetsvoorstel zal deze ambtsinstructie op onderdelen aangepast worden en zal daarin ook het onderscheid tussen de opsporingsambtenaren van de bijzondere opsporingsdiensten enerzijds en de buitengewone opsporingsambtenaren van inspecties en uitvoeringsorganisaties anderzijds tot uitdrukking worden gebracht.

Artikel 7 en 8

In paragraaf 5 van het algemene deel van deze toelichting is betoogd dat het functioneel parket een belangrijke rol zal spelen bij het toezicht op de bijzondere opsporingsdiensten.

De eisen van bekwaamheid en betrouwbaarheid dienen nader te worden geregeld bij algemene maatregel van bestuur. Op dit punt zal zoveel mogelijk aansluiting worden gezocht bij de bestaande regeling, neergelegd in het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar.

Artikel 9

Zoals hiervoor reeds is gememoreerd, heeft interdepartementaal onderzoek aangetoond dat het bij de handhaving van de ordeningswet- en regelgeving schortte aan de vereiste transparantie. Dit werd niet alleen veroorzaakt door het grote aantal bijzondere opsporingsdiensten, maar ook door het veelal gemengde karakter van de (oude) diensten. Om de complexiteit op dit terrein terug te dringen en de samenhang in de rechtshandhaving te versterken wenst het kabinet de opsporing duidelijker te markeren en toe te delen aan een beperkter aantal bijzondere opsporingsdiensten. Er dient een organisatorische scheiding te worden aangebracht tussen diensten c.q. dienstonderdelen met een inspectietaak en diensten c.q. dienstonderdelen met een strafrechtelijke handhavingstaak. Ter wille van vorenbedoelde transparantie wordt in het eerste lid voorgesteld dat de bijzondere opsporingsdienst, binnen de departementale organisatie waaronder de dienst ressorteert, als onafhankelijke herkenbare organisatorische eenheid moet worden gepositioneerd. Het vereiste van «onafhan-

kelijke herkenbare organisatorische eenheid» dient materieel te worden uitgelegd. Gewaarborgd dient te zijn dat de opsporingstaken duidelijk zijn gescheiden van de toezichtstaken. Op welke wijze hieraan organisatorisch invulling wordt gegeven, is aan de betrokken departementen overgelaten. Een bijzondere opsporingsdienst kan bijvoorbeeld deel uitmaken van een ander organisatie-onderdeel, zoals in het geval van de VROM-IOD, die onderdeel is van het Inspectoraat-Generaal VROM.

Gelet op de algemene verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie voor de handhaving van de strafrechtelijke rechtsorde ligt, evenals dat het geval is bij de benoeming van een korpschef, betrokkenheid van de Minister van Justitie bij de benoeming van het hoofd van een bijzondere opsporingsdienst voor de hand. Het voorgestelde tweede lid bedoelt dit te regelen.

Artikel 10 en 11

Voor de toelichting op de artikelen 10 en 11, waarin de hoofdlijnen van het beleid met betrekking tot de bijzondere opsporingsdiensten, de handhavingsarrangementen en het jaarverslag hun regeling vinden, wordt verwezen naar paragraaf 7 van het algemene deel van deze memorie van toelichting.

Artikel 12

Op 1 november 2000 is een CIE-regeling voor de Nederlandse politie (Stcrt. 2000, 198) van kracht geworden. Gelet op de juridische grondslag van deze regeling, kan deze regeling niet letterlijk in dezelfde bewoordingen gelden voor Criminele Inlichtingen Eenheden bij de bijzondere opsporingsdiensten. Bij besluiten van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 15 mei 2003 (Stcrt. 2003, 94), van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijk Ordening en Milieubeheer van 15 juli 2003 (Stcrt. 2003, 151), van de minister van Financiën van 28 juli 2003 (Stcrt. 2003, 151) en van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 7 augustus 2003 (Stcrt. 2003, 151) zijn soortgelijke regelingen vastgesteld voor de Criminele Inlichtingen Eenheden bij respectievelijk de AID, de VROM-IOD, de Belastingdienst/FIOD-ECD en de SIOD. In deze regelingen zijn voor de onderscheiden Criminele Inlichtingen Eenheden naar de geest dezelfde regels, modelreglementen en beheersaspecten opgenomen zoals deze ook gelden voor de politie. Hiermee is een zelfde niveau van regelgeving bereikt als voor de Nederlandse politie. Zo worden, evenals in de CIE-regeling voor de politie, in de regelingen voor de Criminele Inlichtingen Eenheden bij de bijzondere opsporingsdiensten de werkzaamheden van de Criminele Inlichtingen Eenheden vastgelegd. In deze regelingen zijn overigens niet opnieuw de normen ten aanzien van een zorgvuldige en rechtmatige verwerking van gegevens opgenomen. Deze zijn immers reeds bij of krachtens de Wet Politierregisters vastgelegd en daarmee voldoende gewaarborgd. Dit geldt evenzo voor de voorschriften die beogen dat deze normen worden gehandhaafd.

In de regelingen zijn ook bepalingen opgenomen over de gegevensuitwisseling tussen de bijzondere opsporingsdiensten onderling en met de Nederlandse politie. Met name is het van belang dat er op landelijk niveau een goede gegevensuitwisseling plaatsvindt met de nationale Criminele Inlichtingen Eenheid en de kernteams, op regionaal niveau met de recherche en de Criminele Inlichtingen Eenheden bij de regionale politiekorpsen.

Tot slot zij nog vermeld dat het openbaar ministerie zijn rol bij het houden van toezicht op de bijzondere politierregisters bij de bijzondere opspo-

ringsdiensten gestalte dient te geven op een wijze vergelijkbaar met die bij het toezicht op de bijzondere politieregisters bij de politie.

Artikel 13

Op verschillende manieren vindt – al dan niet structureel – samenwerking tussen de bijzondere opsporingsdiensten onderling, met de politie en de Koninklijke marechaussee plaats en met (buitengewone opsporingsambtenaren werkzaam bij) toezichthoudende instanties.

De bijzondere opsporingsdiensten werken samen in onderzoeken die verschillende beleidsterreinen bestrijken, waarbij specifieke deskundigheid vereist is, dan wel in zaken waarin bepaalde (wettelijke) bevoegdheden of (technische) faciliteiten benodigd zijn, echter met inachtneming van ieders (vakdepartementale respectievelijk strafrechtelijke) verantwoordelijkheid. Samenwerking vindt plaats op basis van zowel structurele afspraken als op basis van specifiek voor bepaalde onderzoeken aangegane afspraken. Uitgangspunt is dat deze samenwerking plaatsvindt op basis van de aanwezige kennis.

Analoog aan de in artikel 48 van de Politiewet 1993 neergelegde bevoegdheid tot het geven van regels met betrekking tot samenwerking, wordt ook hier de bevoegdheid neergelegd voor de terzake verantwoordelijke ministers om regels te geven over samenwerking met de politie, de Koninklijke marechaussee, of toezichthoudende instanties, alsmede over de onderlinge samenwerking tussen de bijzondere opsporingsdiensten.

Artikel 14

Met het onderhavige voorstel voor een klachtregeling wordt beoogd aan te sluiten bij hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht en de politieklachtregeling, zoals deze is opgenomen in de Politiewet 1993. Hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht is tot stand gekomen bij de wet van 12 mei 1999, houdende aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met een regeling over de behandeling van klachten door bestuursorganen (Stb. 1999, 214). Om de beoogde uniformiteit in de behandeling van klachten te realiseren is het van belang dat de klachtregeling van de Algemene wet bestuursrecht ook voor de bijzondere opsporingsdiensten geldt. Enkele aanvullingen op de klachtregeling van de Algemene wet bestuursrecht zijn voor de bijzondere opsporingsdiensten echter noodzakelijk vanwege de specifieke bevoegdheidsverdeling binnen de departementale organisaties waaronder de bijzondere opsporingsdiensten ressorteren en het behoud van de mogelijkheid rekening te houden met verschillen tussen de bijzondere opsporingsdiensten. Bovendien is de minister van een vakdepartement, in tegenstelling tot de korpsbeheerder van een politiekorps, niet alleen beheerder van de onder hem ressorterende bijzondere opsporingsdienst, maar is hij ook beleidsinhoudelijk verantwoordelijk voor de rechtsorde op het beleidsterrein dat door zijn ministerie wordt bestreken. De betrokken vakministers zijn wettelijk verplicht een klachtregeling voor de onder hen ressorterende bijzondere opsporingsdiensten op te stellen en deze te doen uitvoeren. Krachtens artikel 4, eerste lid, van de Bekendmakingswet, moet deze klachtregeling in de Staatscourant worden gepubliceerd. Binnen iedere bijzondere opsporingsdienst dient een onafhankelijke adviescommissie te zijn ingesteld. Een van de leiding van de bijzondere opsporingsdienst onafhankelijke commissie boezemt vertrouwen in bij de klagers en vormt een extra waarborg voor een zorgvuldige behandeling van de klacht. Dit is van belang, omdat – het herstel van – het vertrouwen van de klagende burger in de overheid een van de belangrijkste doelen is van een goede klachtenbehandeling.

Aangezien afdeling 9.3 van de Algemene wet bestuursrecht, die aanvullende bepalingen voor een klachtadviesprocedure bevat, facultatief is, moet zij, voor zover gewenst, uitdrukkelijk van toepassing worden verklaard. Dit gebeurt in het hier voorgestelde tweede lid, onderdeel a. Overeenkomstig de Algemene wet bestuursrecht is de taak van een adviescommissie niet langer beperkt tot de advisering over een klacht, maar strekt deze zich ook uit tot de behandeling daarvan. De klachtadviescommissie wordt derhalve naast de advisering omtrent de klachtafdoening tevens verantwoordelijk voor het onderzoek naar de klacht, maar deze taak behelst primair een regierol. De klachtadviescommissie is voor de benodigde informatie afhankelijk van de bijzondere opsporingsdienst en zal daartoe dan ook steeds een beroep op de dienst kunnen doen. Op de verplichtingen die samenhangen met het onderzoek naar de klacht, zoals de hoorplicht, is de Algemene wet bestuursrecht onverkort van toepassing. Zo is het ingevolge artikel 9:15 van de Algemene wet bestuursrecht mogelijk om het horen over te laten aan enkel de voorzitter of een lid van de commissie. Artikel 9:10 van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt in welke gevallen van het horen van de klager mag worden afgezien.

De uiteindelijke afdoening van de klacht zal steeds door het expliciet daarmee belaste bestuursorgaan, te weten de betrokken vakminister, gebeuren.

Een zorgvuldige registratie van klachten is de belangrijkste grond voor het eventueel kunnen trekken van conclusies uit klachten. Het is met het oog op dit doel dan ook noodzakelijk dat alle klachten, bij voorkeur met gebruikmaking van een geautomatiseerd systeem, worden geregistreerd. Dit geldt dus ook voor op informele wijze afgehandelde klachten. Ook voor het achteraf kunnen beoordelen van de kwaliteit en de tijdigheid van de klachtafdoening is een zorgvuldige registratie van klachten van belang.

Naast een zorgvuldige registratie van de klachten, is het ook van belang de klachten regelmatig te publiceren. Daarbij is het uiteraard niet de bedoeling dat de gepubliceerde klachten herleidbaar zijn tot bepaalde personen. Het gaat er slechts om een eventueel vaker voorkomend, dus wellicht structureel, probleem op deze manier te kunnen constateren en voor deze tekortkoming vervolgens binnen de bijzondere opsporingsdienst een adequate oplossing te vinden.

Artikel 9:12a van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat de klachten jaarlijks worden gepubliceerd.

Omdat de betrokken vakminister, waaronder de desbetreffende bijzondere opsporingsdienst ressorteert, de klachten afhandelt, zal de klagende burger de klachten bij de betrokken vakminister, waaronder de desbetreffende bijzondere opsporingsdienst ressorteert, en eventueel ook via het hoofd van die bijzondere opsporingsdienst, kunnen indienen.

Gelet op het relatief gering aantal te verwachten klachten ligt het in de rede te veronderstellen dat een gezamenlijke klachtenregeling voor alle bijzondere opsporingsdiensten wordt opgesteld, waarin tevens wordt bepaald dat de klachtenadviescommissies van de betrokken vakdepartementen een personele unie vormen.

Artikel 15

Voorgesteld wordt de wettelijke verplichting op te nemen om van alle klachten onverwijld een afschrift te zenden aan de toezichthouder, teneinde deze in de gelegenheid te stellen terzake advies uit te brengen. Gezien de specifieke functie van het openbaar ministerie als gezagsdrager over de opsporing door zowel de politie, als de bijzondere opsporings-

diensten, is aan de toezichthouder op deze wijze een mogelijkheid tot het uitbrengen van advies toegekend.

Verder is het de exclusieve taak van het openbaar ministerie om de strafwaardigheid van klachten te beoordelen en eventueel te besluiten een strafrechtelijke procedure te starten. Daarnaast valt zoals gezegd het optreden van opsporingsambtenaren van bijzondere opsporingsdiensten onder de verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie, wanneer het optreden waarover wordt geklaagd diende ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Een tijdige beoordeling van de eventuele strafwaardigheid is belangrijk, omdat het klachtonderzoek achterwege dient te blijven zolang er een opsporingsonderzoek of een vervolging loopt. Het is ook in het belang van de betrokken opsporingsambtenaar van een bijzondere opsporingsdienst dat hij zo spoedig mogelijk op de hoogte wordt gesteld van de status van (het onderzoek naar) de ingediende klacht.

De betrokken vakminister is verantwoordelijk voor afdoening van de klacht binnen de daarvoor in artikel 16 van het wetsvoorstel gestelde termijnen.

Het hoofd van het functioneel parket wordt in de gelegenheid gesteld over de klacht advies uit te brengen. De zorgvuldigheid gebiedt de betrokken vakminister terdege rekening te houden met een uitgebracht advies. Dit gaat echter niet zover dat de betrokken vakminister een eventueel advies van het hoofd van het functioneel parket dient af te wachten, ook wanneer hierdoor de wettelijk voorgeschreven maximale behandeltermijn wordt overschreden. Overeenkomstig artikel 3:6, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, kan de betrokken vakminister aangeven binnen welke termijn een advies wordt verwacht. De betrokken vakminister heeft bijvoorbeeld de mogelijkheid een termijn te stellen waarbinnen aangegeven dient te worden of advies wordt uitgebracht, en, indien de gezagsdrager inderdaad voornemens is advies uit te brengen, nog eens een termijn om hem daartoe daadwerkelijk in de gelegenheid te stellen. Artikel 3:6, tweede lid van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt vervolgens dat indien het advies niet tijdig wordt uitgebracht, het enkele ontbreken daarvan niet in de weg staat aan het nemen van het besluit. Het staat de commissie of de betrokken vakminister, al dan niet op verzoek van de commissie, natuurlijk vrij bij het functioneel parket te informeren naar de stand van zaken en hoofd te wijzen op het mogelijke verstrijken van de behandeltermijn.

Zolang het hoofd van het functioneel parket niet heeft besloten tot het instellen van een opsporingsonderzoek of vervolging, staat aan voortgaande behandeling van de klacht door de commissie of de betrokken vakminister niets in de weg. Het spreekt voor zich dat een goede afstemming tussen het openbaar ministerie en het vakdepartement is geboden. Van het hoofd van het functioneel parket mag verwacht worden dat hij zijn zienswijze zo spoedig mogelijk aan de betrokken vakminister bekend zal maken. Indien om enige reden het hoofd van het functioneel parket niet op tijd een advies uitbrengt kan de betrokken vakminister ook besluiten de afhandeling van de klacht voor ten hoogste vier weken te verdagen. Van de verdaging wordt ingevolge artikel 9:11, tweede lid Algemene wet bestuursrecht schriftelijk mededeling gedaan aan de klager en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft. Indien het advies dan nog altijd op zich laat wachten zal de betrokken vakminister een afweging moeten maken tussen enerzijds het belang van het advies van het hoofd van het functioneel parket en anderzijds de termijnoverschrijding. Om te voorkomen dat de bijzondere opsporingsdiensten respectievelijk de desbetreffende departementen onnodig administratief worden belast kent het voorgestelde artikel 15 één uitzondering. Indien reeds naar tevredenheid van de klager aan diens klacht tegemoet is gekomen behoeft van de klacht geen afschrift meer gezonden te worden aan de toezichthouder. Vanzelfsprekend behoeven zij dan ook niet meer in de gelegenheid

gesteld te worden daarover advies uit te brengen. Wij merken met nadruk op dat het slechts kan gaan om klachten waaraan vrijwel direct na de indiening ervan tegemoet is gekomen, nu de onderhavige bepaling verlangt dat van de klacht onverwijld na ontvangst een afschrift wordt verzonden.

Voor de formulering van het eerste zinsdeel van artikel 15 is aansluiting gezocht bij artikel 9:5 van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 16

Artikel 9:11 van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt de termijn van behandeling van klachten op zes weken, of indien een adviescommissie wordt ingesteld, op tien weken. Deze termijn is voldoende voor een adequate en voortvarende afhandeling van de klacht welke van het bestuursorgaan verwacht mag worden. Nu ingevolge artikel 15 de toezichthouder in de gelegenheid wordt gesteld over de klacht advies uit te brengen achten wij het voorschrijven van deze termijnen niet realistisch. Daarom stellen wij een termijn voor van veertien weken. Van de toezichthouder mag worden verwacht dat hij rekening houdt met de termijn waarbinnen het bestuursorgaan de klacht moet hebben afgehandeld en de in verband daarmee noodzakelijke voortvarendheid betracht bij zijn advisering. Het bestuursorgaan kan desgewenst op grond van artikel 3:1, tweede lid, en artikel 3:6, van de Algemene wet bestuursrecht, uitdrukkelijk aangeven binnen welke termijn een advies wordt verwacht. Indien het advies niet op tijd wordt uitgebracht, en ook de mogelijkheid van verdaging als bedoeld in het tweede lid van artikel 9:11 geen oplossing biedt, zal – zoals ook reeds in de toelichting bij dat artikel is aangegeven (Kamerstukken II, 1997/98, 25 837, nr. 3) – het bestuursorgaan een afweging moeten maken tussen enerzijds het belang van het advies in concreto en anderzijds de termijnoverschrijding.

Op grond van artikel 9:8, onderdelen e en f, van de Algemene wet bestuursrecht, is de betrokken vakminister niet verplicht een klacht te behandelen indien deze reeds aan het oordeel van een andere, dan een administratieve, rechter onderworpen is of is geweest, dan wel terzake van de gedraging waarop de klacht betrekking heeft, een opsporingsonderzoek op bevel van de officier van justitie loopt of een vervolging gaande is, dan wel indien deze gedraging deel uitmaakt van de opsporing of vervolging van een strafbaar feit en daartoe een opsporingsonderzoek op bevel van de officier van justitie of een vervolging gaande is.

Artikel 17

Deze bepaling bevat de wijzigingen van het Wetboek van Strafvordering (hierna: Sv).

Met de komst van de vier bijzondere opsporingsdiensten nieuwe stijl heeft de Tweede Kamer nadrukkelijk aan de minister van Justitie gevraagd hoe het gezag over deze diensten kon worden versterkt. Daartoe is in 2002 een landelijke organisatorische eenheid binnen het Openbaar Ministerie opgericht, die zich concentreert op de handhavingsterreinen waarop de bijzondere opsporingsdiensten werkzaam zijn en waarin kennis op het gebied van de bijzondere handhaving is gebundeld: het Functioneel Parket. Het Functioneel Parket heeft de opdracht samen met haar partners de maatschappij te beschermen tegen inbreuken op belangen als betrouwbaar financieel verkeer, voedselveiligheid, een schoon milieu en goede sociale voorzieningen. De kerntaak van het Functioneel Parket komt voort uit deze gedachte en omvat het gericht en doelmatig leiding geven aan de strafrechtelijke handhaving gerelateerd aan de bijzondere opsporingsdiensten. Het Functioneel Parket is in 2002 opgebouwd, zodat het vanaf 1 januari

2003 volledig operationeel is. Vanaf die datum is het Functioneel Parket aanspreekbaar voor ketenpartners, en in samenwerking met de bijzondere opsporingsdiensten, verantwoordelijk voor opsporing en vervolging van zaken op het gebied van milieu, economie en fraude.

In 2002 is de organisatie ingericht, zijn afspraken gemaakt binnen de keten en is expertise verzameld. Daarbij zijn arrangementen geconstrueerd waarin de relatie tussen het Functioneel Parket en de bijzondere opsporingsdiensten is geregeld.

Voorts is in het najaar van 2002 het eerste fenomeenonderzoek gehouden van de afdeling expertise van het Functioneel Parket. Bij het fenomeenonderzoek staat het bijhouden van criminaliteitsbeelden centraal.

Vanaf 1 januari 2003 worden de eerste zaken gedaan. In 2002 is louter sprake geweest van een constructiejaar, 2003 is een jaar waarin zaken strafrechtelijk moeten worden afgedaan. De bouwactiviteiten zullen in 2003 afnemen ten faveure van de staande, zichzelf ontwikkelende, organisatie.

De wijzigingen in de onderdelen A, B, E, F en H hebben betrekking op de introductie van het functioneel parket, dat belast is met het gezag over de opsporing van de bijzondere opsporingsdiensten en de vervolging van de strafbare feiten die door deze diensten zijn opgespoord. Dit wetsvoorstel regelt de instelling van het functioneel parket als nieuw type eerste-lijnsparquet (onderdeel A). De wijziging in de onderdelen B, E, F en H hangen hiermee samen. In paragraaf 5 van het algemeen deel van de toelichting is ingegaan op de taken van het functioneel parket.

De wijzigingen in de onderdelen C en D hebben betrekking op het voorstel de algemene opsporingsbevoegdheid van de opsporingsambtenaren van de bijzondere opsporingsdiensten niet langer te ontleenen aan artikel 142 Sv, maar aan artikel 141 Sv. In paragraaf 4 van het algemeen deel van de toelichting is deze keuze toegelicht.

De wijziging in onderdeel G betreft de aanwijzing van opsporingsambtenaren van de bijzondere opsporingsdiensten als hulpofficier van justitie.

Artikel 18

Deze bepalingen wijzigen de Wet op de rechterlijke organisatie in verband met de instelling van het functioneel parket. Artikel 1, onderdeel b, onder 6°, betreft een definitiebepaling van het begrip rechterlijk ambtenaar, waaraan de plaatsvervangende officieren enkelvoudige zittingen bij het functioneel parket zijn toegevoegd. In het nieuwe onderdeel d, van artikel 134, eerste lid, van de Wet op de rechterlijke organisatie, wordt uitdrukkelijk vastgelegd dat het functioneel parket deel uitmaakt van het openbaar ministerie. Door middel van de wijziging van het vierde lid van artikel 135 wordt bereikt dat de procureurs-generaal van rechtswege de bevoegdheden hebben die zijn toebedeeld aan een officier van justitie bij het functioneel parket. Krachtens de wijziging van het vijfde lid van artikel 136 zijn de officieren van justitie bij een arrondissementsparket van rechtswege mede plaatsvervangend officier van justitie bij het functioneel parket, en op grond van de wijziging van artikel 137, vijfde lid, geldt tevens het omgekeerde.

Artikel 137a gaat over het functioneel parket. Omdat het functioneel parket evenals de arrondissementsparketten en het landelijk parket een eerste-lijnsparquet is, is deze bepaling geplaatst na de bepalingen over de arrondissementsparketten en het landelijk parket. Het functioneel parket is op dezelfde wijze gestructureerd als de arrondissementsparketten. De hoofdofficier is hoofd van dienst van alle andere ambtenaren bij het functioneel parket. In die hoedanigheid is hij bevoegd om aan bij zijn parket

werkzame ambtenaren algemene en bijzondere aanwijzingen te geven. Deze bevoegdheid is vastgelegd in de tweede volzin van het tweede lid.

In paragraaf 5 van het algemeen deel van de toelichting is ingegaan op de instelling van het functioneel parket.

Artikel 19

De Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren wordt aangepast aan de wijzigingen in de Wet op de rechterlijke organisatie. Dit betreft vooral vernummeringen, redactionele aanpassingen en zuiver redactionele wijzigingen. Daarnaast wordt de nieuwe functie van hoofdofficier van het functioneel parket toegevoegd aan salariscategorie 3 in artikel 7, eerste lid, van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren.

In paragraaf 5 van het algemeen deel van de toelichting is ingegaan op de instelling van het functioneel parket.

Artikel 20

Als gevolg van het voorliggende wetsvoorstel dient artikel 3a, derde lid, van de Wet wapens en munitie, te worden aangepast. Deze bepaling dient zich ook uit te strekken over de opsporingsambtenaren werkzaam bij een bijzondere opsporingsdienst.

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

De Minister van Financiën,
G. Zalm

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
S. M. Dekker

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C. P. Veerman

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. J. de Geus