

Vergaderjaar 1998–1999

25 403

Wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de regeling van enige bijzondere bevoegdheden en wijziging van enige andere bepalingen (bijzondere opsporingsbevoegdheden)

Nr. 34

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 24 november 1998

Bij de behandeling van het wetsvoorstel bijzondere opsporingsbevoegdheden in tweede termijn, op donderdag 19 november jl., zegde ik toe schriftelijk te reageren op het amendement Rouvoet op stuk nummer 29. Graag geef ik daaraan hierbij gevolg.

Het amendement houdt in dat aan een burger alleen een bevel tot infiltratie kan worden gegeven, wanneer aan hem voor de duur van het onderzoek een akte van opsporingsbevoegdheid wordt verleend, overeenkomstig artikel 11 van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar. Blijkens de toelichting op het amendement beoogt het amendement een bijdrage te leveren aan het ondervangen van de bezwaren van de regeling van de burgerinfiltratie in het wetsvoorstel. Als bezwaren worden in de toelichting op het amendement genoemd het niet uitsluiten van de mogelijkheid om criminelen als burgerinfiltrant in te zetten, het ontbreken van een heldere gezagsverhouding met de officier van justitie en de relatief zwakke positie van de burgerinfiltrant, wanneer er verschil van mening bestaat over de toestemming van de officier van justitie tot het plegen van strafbare feiten (de schuld-, resp. strafuitsluitingsgronden).

Naar mijn mening betekent het amendement geen verbetering ten opzichte van het wetsvoorstel. Graag licht ik dit als volgt toe. Om te beginnen het punt betreffende de gezagsverhouding van de burgerinfiltrant met de officier van justitie en de toepasselijkheid van rechtvaardigings- en schulduitsluitingsgronden. Het wetsvoorstel is op dit punt mijns inziens helder. Er is geen verschil of de burger infiltrant optreedt op basis van een overeenkomst of op basis van een bevel, in de hoedanigheid van tijdelijk buitengewoon opsporingsambtenaar. In de brief van 18 november jl. gaf ik al aan dat een burgerinfiltrant onder omstandigheden ook een beroep kan doen op artikel 43 Sr. Of de burgerinfiltrant een beroep doet op 43 Sr, dan wel op een andere straf- of schulduitsluitingsgrond, in alle gevallen zal de rechter afwegen of de opdracht van de officier van justitie aan de burgerinfiltrant wel noopte tot

het plegen van de strafbare handelingen. De rechter zal zijn oordeel baseren op de feiten en omstandigheden van het geval. Omtrent de toepasselijkheid van strafuitsluitingsgronden heb ik in de tweede termijn van de behandeling van het wetsvoorstel, op donderdag jl., tevens vermeld dat de burgerinfiltrant zich niet alleen op het ambtelijk bevel, maar – onder omstandigheden – ook op andere strafuitsluitingsgronden als overmacht, noodweer en afwezigheid van alle schuld kan beroepen.

Het tweede bezwaar tegen de regeling van de burgerinfiltratie dat in de toelichting op het amendement wordt genoemd, betreft de gezagsrelatie tussen de officier van justitie en de burgerinfiltrant. Deze gezagsrelatie is mijns inziens echter helder. Het wetsvoorstel bepaalt dat tussen de officier van justitie en de burgerinfiltrant een overeenkomst moet worden gesloten. In deze overeenkomst wordt neergelegd op welke wijze de burgerinfiltrant zijn opdracht moet vervullen. Doet de burgerinfiltrant dat niet dan zijn sancties mogelijk. Als de burgerinfiltrant een strafbaar feit heeft gepleegd waarvoor aan hem geen toestemming is verleend en waartoe hij, gelet op de omstandigheden, niet gedwongen was, kan de officier van justitie besluiten de infiltrant daarvoor op een later tijdstip te vervolgen. Als een geldelijke beloning is afgesproken, kan de officier van justitie besluiten deze niet uit te betalen. Dit is niet anders wanneer het zou gaan om een burgerinfiltrant aan wie tijdelijk opsporingsbevoegdheid is verleend, zoals het amendement voorstelt. Het is niet verzekerd dat door het tijdelijk verlenen van opsporingsbevoegdheid de burger de gezagsrelatie tot de officier van justitie opeens anders ervaart of daardoor anders handelt. Een gezagsrelatie wordt niet alleen bepaald door de wettelijke structuur, maar ook door de wijze waarop men overeenkomstig die structuur handelt. Voor een gewone opsporingsambtenaar is het vanzelfsprekend dat hij bij de uitoefening van zijn taak als opsporingsambtenaar valt onder het gezag van de officier van justitie. Hij weet wat de (disciplinaire) gevolgen zullen zijn als hij zich aan dit gezag onttrekt. Voor een burger aan wie voor de duur van een onderzoek opsporingsbevoegdheid wordt verleend, zal dit minder vanzelfsprekend zijn. Voor hem zullen de consequenties wanneer hij zich aan het gezag onttrekt minder hard aankomen. De consequenties zullen vergelijkbaar zijn met de consequenties van niet-naleving van een overeenkomst. De andere juridische inkleding verandert niet de feitelijke verhoudingen.

Dan resteert het bezwaar dat de regeling van de burgerinfiltratie de inzet van een crimineel als infiltrant niet uitsluit. Daarover merk ik op dat het uitsluiten van de crimineel als burgerinfiltrant reeds kan worden bereikt door aanvaarding van de motie van mevrouw Kalsbeek op stuknummer 33. Bovendien voorziet het amendement van mevrouw Kalsbeek op stuknummer 16 er in dat elk geval van burgerinfiltratie wordt voorgelegd aan het College van procureurs-generaal en aan de Minister. Door deze procedure kan worden bewaakt dat geen criminele infiltrant wordt ingezet.

Indien uw Kamer er evenwel een voorkeur voor heeft in de wet een regeling te treffen voor de toetsing van de betrouwbaarheid van burgerinfiltranten, heb ik daartegen geen bezwaar. Aan het slot van deze brief kom ik daar op terug.

Naast deze opmerkingen betreffende de toelichting op het amendement, vermeld ik enkele bezwaren tegen de tekst en inhoud van het amendement.

Een belangrijk bezwaar tegen het amendement is dat het ertoe leidt dat artikel 11 van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar oneigenlijk wordt toegepast. De toekenning van een opsporingstaak aan de burger brengt in beginsel de toekenning van de daarbij behorende bevoegdheden met zich mee. Daartoe behoren bevoegdheden tot verbaliseren,

staande houden, aanhouden en inbeslagneming. Dat wordt in het onderhavige geval echter niet beoogd. Beoogd wordt slechts de toekenning van een enkele bevoegdheid: die tot infiltratie. Nu biedt artikel 11 Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar de mogelijkheid in de akte van opsporingsbevoegdheid het aantal handelingen waartoe de burger bevoegd wordt verklaard, te beperken. In het onderhavige geval zou met toepassing van deze bevoegdheid evenwel elke bevoegdheid uitgeschakeld dienen te worden, behoudens die tot infiltratie. Er is – om een voorbeeld te noemen – geen enkele rechtvaardiging om een gewone burger de bevoegdheid tot verbaliseren (inclusief de daaraan gekoppelde bijzondere bewijskracht) te geven. Dat zo zijnde, ligt het veel meer voor de hand de burgerinfiltratie afzonderlijk te regelen. Ook elders in het Wetboek van Strafvordering worden aan burgers opsporingsbevoegdheden toegekend, zonder dat het wetboek in deze gevallen de constructie volgt dat de burger opsporingsambtenaar wordt. Te denken valt aan de aanhouding in geval van heterdaad (artikel 55 Wetboek van Strafvordering) en inbeslagneming in geval van heterdaad (artikel 95 Wetboek van Strafvordering). Het wetsvoorstel volgt bij de regeling van de burgerinfiltratie dezelfde lijn.

Daarbij komt nog het volgende. Een erkenning als opsporingsambtenaar zou moeten worden voorbehouden aan hen die daadwerkelijk zijn opgeleid als opsporingsambtenaar en daartoe bekwaam en toegerust zijn. Artikel 11 van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar staat weliswaar toe ontheffing te verlenen van de bekwaamheidseisen, maar alleen als de te benoemen persoon over voldoende bekwaamheid beschikt. Aan de eisen terzake van de bekwaamheid, bedoeld in het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar kan bij de toepassing bij burgerinfiltratie niet daadwerkelijk invulling worden gegeven. Bij burgerinfiltratie is namelijk niet de bekwaamheid als opsporingsambtenaar doorslaggevend, maar spelen andere kwaliteiten een rol. Ook om die reden ben ik van mening dat het voorgestelde amendement zou leiden tot een oneigenlijk gebruik van artikel 11 van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar.

Tot slot zie ik als bezwaar dat de verlening van tijdelijke opsporingsbevoegdheid een extra formaliteit betekent binnen de toch al complexe procedures voor infiltratie. Nog weer meer mensen raken betrokken bij een infiltratietraject. Dit levert veiligheidsrisico's op. Daarbij zal de bereidheid van de burger om mee te werken aan de opsporing door deze formaliteiten eerder afnemen dan toenemen.

Ik zou het amendement daarom in deze vorm willen ontraden. Zoals hiervoor al vermeld, heb ik, indien uw Kamer er een voorkeur voor heeft in de wet een regeling te treffen voor de toetsing van de betrouwbaarheid van burgerinfiltranten, daartegen geen bezwaar.

Denkbaar is de artikelen 126w en 126x aan te vullen met een lid, dat luidt: De overeenkomst wordt alleen aangegaan indien de officier van justitie de betrouwbaarheid van de persoon heeft getoetst op bij algemene maatregel van bestuur te bepalen wijze. Tegen een amendement met deze inhoud heb ik geen bezwaar.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals