

Vergaderjaar 1997–1998

**25 403**

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

**Nr. 6**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 8 december 1997

De vaste commissie voor Justitie<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

### **ALGEMEEN DEEL**

#### **1. Inleiding**

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel bijzondere opsporingsbevoegdheden. In het voorliggende wetsvoorstel worden de volgende bijzondere opsporingsbevoegdheden geregeld: observatie, infiltratie, pseudokoop of -dienstverlening, opnemen van een besloten plaats en het opnemen van vertrouwelijke communicatie met een technisch hulpmiddel. Het heeft deze leden verbaasd dat de regering in dit wetsvoorstel, buiten het summiere commentaar bij de beslispunten 55 tot en met 57, geen beschouwing heeft gewijd aan de kwestie gecontroleerd afleveren en doorlaten. Tijdens het afsluitende debat is vastgesteld dat doorlaten wellicht het meest spraakmakende onderwerp is geweest tijdens de behandeling van het rapport van de parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden (PEC). De PEC heeft voorgesteld om het doorlaten verboden te verklaren. De Kamer heeft hierover, ook met de regering, intensieve debatten gevoerd. Het resultaat van deze debatten is neergelegd in beslispunt 57. Ten eerste wordt vastgesteld dat er een verbod is op het doorlaten van personen en van goederen die schadelijk zijn voor de veiligheid of de volksgezondheid. Ten tweede wordt vastgesteld dat voor bedoelde goederen een ontheffing van dit verbod mogelijk is. Ten aanzien van personen is die ontheffing niet mogelijk. De beslissing tot ontheffing wordt genomen door het College van procureurs-generaal en onmiddellijk ter kennis gebracht van de minister van Justitie. Ten derde wordt geen beleid geformuleerd inzake doorlatingen. En ten vierde zal de Kamer achteraf periodiek worden geïnformeerd over de doorlatingen. De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat, gelet op het enorme

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: V. A. M. van der Burg (CDA), voorzitter, Schutte (GPV), Korthals (VVD), Janmaat (CD), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), ondervoorzitter, M. M. van der Burg (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Van Heemst (PvdA), Aiking-van Wageningen (Groep Nijpels), Rabbae (GroenLinks), Koekkoek (CDA), J. M. de Vries (VVD), Van Oven (PvdA), Van der Stoep (VVD), Dittrich (D66), Verhagen (CDA), De Graaf (D66), Rouvoet (RPF), B. M. de Vries (VVD), O. P. G. Vos (VVD) en Van Vliet (D66). Plv. leden: Smits (CDA), Van den Berg (SGP), Van Blerck-Woerdman (VVD), Marijnissen (SP), Bremmer (CDA), Doelman-Pel (CDA), Vacature PvdA, Feenstra (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Rehwinkel (PvdA), Vliegthart (PvdA), Apostolou (PvdA), R. A. Meyer (Groep Nijpels), Sipkes (GroenLinks), Biesheuvel (CDA), Rijpstra (VVD), Middel (PvdA), Passtoors (VVD), Van Boxtel (D66), Van der Heijden (CDA), Roethof (D66), Leerkes (U55+), Van den Doel (VVD), Weisglas (VVD) en De Koning (D66).

belang van het onderwerp tijdens het debat over het rapport van de PEC, nu niet kan worden volstaan met de simpele mededeling dat deze kwestie in een richtlijn vorm zal worden gegeven. Het dient helder te zijn waarom voor een richtlijn wordt gekozen en niet voor een regeling in de wet. Daarbij verzoeken zij de regering ook in te gaan op de stelling van prof. mr. Y. Buruma tijdens het congres «Het wetsvoorstel bijzondere opsporingsbevoegdheden», dat op 24 september 1997 door de Katholieke Universiteit Nijmegen (KUN) werd georganiseerd: «Als wij niet willen dat de executieve een bepaald middel toepast, terwijl die toepassing rechtens verdedigbaar is door toepassing van het opportuniteitsbeginsel bij de beslissing tot inbeslagneming, behoort zulks juist dan door de wetgever onmogelijk te worden gemaakt, als onze bezwaren te maken hebben met het gevaar voor de integriteit van de executieve».

Naast de vraag of een wettelijke regeling dan wel een richtlijn het meest geëigende middel is (de leden van de PvdA-fractie hebben overigens vooralsnog de voorkeur voor een wettelijke regeling) om deze kwestie te regelen, dient ook de vraag aan de orde te komen hoe de procedure moet worden ingericht. Het feit dat er geen criteria worden geformuleerd opdat zich geen beleidsinstrument ontwikkelt en elke beslissing aan de hand van het concrete voorliggende geval kan worden beoordeeld, laat onverlet dat er wel een duidelijke, wat de leden van de PvdA-fractie betreft in de wet vastgelegde procedure moet worden ingericht voor het hoogst uitzonderlijke geval dat zich eventueel kan voordoen. Deze leden denken daarbij met name aan de bevoegdheid van het College van procureurs-generaal in dezen en de positie van de minister van Justitie. Tevens wensen zij te vernemen hoe de Kamer, zoals tijdens het debat door de regering is toegezegd, over gevallen van doorlaten zal worden geïnformeerd. Deze leden zouden gaarne een doorwrochte beschouwing van de regering zien, waarin de verschillende bovengenoemde procedurele aspecten van het gecontroleerd afleveren en doorlaten worden besproken.

De leden van de PvdA-fractie hechten eraan om op deze plaats een voorlopig oordeel te geven over de hoofdlijnen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij kunnen voor een groot deel instemmen met de door de regering voorgestelde systematiek en de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de normering van de bijzondere opsporingsmethoden. Niettemin zijn deze leden van mening dat op onderdelen het voorstel verbeterd kan worden waardoor een betere balans kan worden gevonden tussen de uitoefening van bevoegdheden en de waarborgen waaronder de bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend. Uiteraard zal een en ander nader worden beargumenteerd in de bijdrage van de leden van de PvdA-fractie aan voorliggend verslag, maar de hoofdlijn die deze leden na bestudering van het wetsvoorstel voor ogen staat, is de volgende. Zij zijn het eens met het voorstel van de regering om de uitoefening van een aantal bevoegdheden te koppelen aan een controle door het College van procureurs-generaal. Het argument dat op deze wijze voor een aantal ingrijpende opsporingsbevoegdheden een landelijk beleid kan worden ontwikkeld en daadwerkelijk invulling wordt gegeven aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit spreekt deze leden aan. Maar anders dan de regering zijn deze leden van mening dat deze procedure, voorzover toepasselijk, in het wetsvoorstel dient te worden opgenomen. De keuze voor het College van procureurs-generaal als de eerst aangewezene voor de controle op de uitoefening van bijzondere opsporingsmethoden neemt echter niet weg dat de leden van de PvdA-fractie wel degelijk een grotere rol voor de rechter-commissaris zien weggelegd. Zij denken daarbij in de eerste plaats aan die gevallen dat een bevel tot de uitoefening van een bevoegdheid dient te worden verlengd. Om te voorkomen dat er in de besluitvorming van de officier van justitie over een bepaalde zaak automatiseren sluipen, zou een beoordeling van de rechter-commissaris op een gegeven moment gewenst zijn. Anders dan de regering zien de leden van de PvdA-fractie, nu de

uitwerking van het debat over de opsporingsmethoden in het wetsvoorstel is vormgegeven, te veel bezwaren tegen die gevallen waarin de uitoefening van bijzondere opsporingsmethoden in een woning wordt uitgesloten. Aan de andere kant zien deze leden ook het grote belang van het huisrecht als grondrecht. Daarom zouden zij willen voorstellen om de uitoefening van bijzondere opsporingsmethoden ook mogelijk te willen maken indien het een woning betreft, maar er dan wel een machtiging van de rechter-commissaris aan te verbinden. Daarnaast zou in die gevallen de eis dat het moet gaan om het geval van verdenking van een misdrijf als omschreven in artikel 67, eerste lid, dienen te worden aangevuld met de toevoeging «dat gezien zijn aard of de samenhang met andere door de verdachte begane misdrijven een ernstige inbreuk op de rechtsorde oplevert».

De leden van de PvdA-fractie verzoeken de regering uitvoerig in te gaan op de hoofdlijn zoals zij hierboven hebben geschetst.

Naar aanleiding van de inleiding in de memorie van toelichting (MvT) hebben de leden van de PvdA-fractie nog de volgende vragen.

Wat zijn nu de meest actuele voornemens met betrekking tot een wetsvoorstel waarin deals met criminelen worden geregeld? En waar is nu het beleid terzake vastgelegd en hoe luidt dat? Kan met andere woorden worden aangegeven wat de inhoudelijke en procedurele eisen zijn die worden gesteld bij het sluiten van een deal met een crimineel? En wat is het onderscheid tussen zo'n deal en een contract dat met een informant wordt afgesloten? Kan een verder overzicht worden gegeven van de mogelijkheden die overheden en anderen nu hebben om infiltratie vanuit de georganiseerde criminaliteit te voorkomen? De leden van de PvdA-fractie duiden daarbij met name op het benutten van informatie die door politie en justitie is vergaard. Wordt pas verder nagedacht over wetgeving en dergelijke als het onderzoek van het WODC, waarover geschreven wordt op blz. 2 van de MvT, klaar is?

Voorts zouden de leden van de PvdA-fractie gaarne zien dat de regering een beschouwing zou wijden aan de eventuele gevolgen die dit wetsvoorstel heeft voor het werk van de bijzondere opsporingsdiensten. Tenslotte zouden de leden van de PvdA-fractie gaarne van de regering een beschouwing tegemoet zien waarin de Europeesrechtelijke aspecten ten aanzien van bijzondere opsporingsmethoden zoals die nu in Nederland worden voorgesteld, uiteen worden gezet in relatie tot de ontwikkelingen op dit terrein in JBZ-verband. Daarbij verzoeken zij de regering om bij deze beschouwing onder andere de Ontwerpovereenkomst inzake wederzijdse bijstand en samenwerking tussen de douane-administraties (Napels II) en het Europolverdrag te betrekken.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling van het wetsvoorstel kennisgenomen. Zij spreken hun waardering uit over de wijze waarop veel aanbevelingen van de PEC en de uitspraken van de Kamer daarover zijn verwerkt.

Deze leden betreuren het dat geen regeling is voorgesteld ten aanzien van het doorlaten van schadelijke goederen conform beslispunt 57 (algemeen verbod behoudens ontheffing). Zij stellen het op prijs als de regering bij nota van wijziging een regeling voorstelt die de vrijheid beperkt om schadelijke goederen niet in beslag te nemen. Een richtlijn achten deze leden onvoldoende waarborg.

De leden van de CDA-fractie betreuren het zeer dat de minister van Justitie onzekerheid heeft geschapen over de indiening van het wetsvoorstel inzake deals met criminelen. Deze leden hechten aan uitvoering van de aanbeveling van de PEC en de uitspraak van de Kamer op dit punt. Zij hebben geen behoefte aan een notitie en verzoeken de regering een spoedige indiening van het wetsvoorstel te bevorderen. De leden van de CDA-fractie zien met belangstelling uit naar het WODC-onderzoek naar de gegevensverstrekking aan politie en justitie

door het bedrijfsleven. Wanneer is het onderzoek gereed en wanneer valt een kabinetsstandpunt daarover te verwachten?

De leden van de VVD-fractie hebben met instemming en grote belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel bijzondere opsporingsbevoegdheden. Het wetsvoorstel is een grote stap voorwaarts naar de gewenste wettelijke normering van opsporingsbevoegdheden. Politie, justitie en de samenleving in het algemeen zullen daarbij baat vinden. De problematiek van het doorlaten van drugs is zeer prominent door de PEC en de Kamer aan de orde gesteld. Het algemene gevoel was dat met betrekking tot doorlaten juridisch/maatschappelijke grenzen belangrijk waren overschreden. Het betreffende oordeel is ook door gerechtelijke instanties bevestigd. Uitgaande van het voorstaande verbaast het de leden van de VVD-fractie waarom aan het doorlaten zo weinig aandacht is besteed in het wetsvoorstel.

De kwestie van doorlaten wordt niet in de wet geregeld, maar zal als een uitwerking van de mogelijkheid om inbeslagname uit te stellen of ervan af te zien, in een richtlijn worden vormgegeven (MvT, blz. 122). Buruma noemde het in zijn inleiding op het KUN-congres onbegrijpelijk dat doorlatingen per richtlijn en niet in de wet worden geregeld, gelet op de enorme betekenis ervan in de enquête en het feit dat de Hoge Raad tot dusverre geen duidelijke uitspraak hierover heeft gedaan. Als de bezwaren verband houden met het gevaar voor de integriteit van de executieve, moet toepassing van dat middel niet worden overgelaten aan de hantering van het opportuniteitsbeginsel, maar moet de wetgever er iets over zeggen. In een eerdere publicatie had Buruma al gesteld dat regeling per richtlijn het belang van dit onderwerp geen recht lijkt te doen (Y. Buruma en E.R. Muller, Na de enquête: inzake het voorontwerp bijzondere opsporingsbevoegdheden, Nederlands Juristenblad 21 maart 1997, afl. 12, blz. 529). De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering hierop te reageren.

De leden van de VVD-fractie geven de regering in overweging alsnog ten aanzien van het doorlaten van schadelijke goederen conform beslispunt 57 van de PEC een wettelijk kader te formuleren. Daarin kan uitleg worden gegeven aan het uitgangspunt van een algemeen verbod, behoudens ontheffing onder zeer strenge voorwaarden. Zij verzoeken de regering haar standpunt terzake nader uiteen te zetten.

Met betrekking tot het wetsvoorstel inzake deals met criminelen verzoeken deze leden de regering uit te leggen of en zo ja, op welk moment zij voornemens is de Kamer in de gelegenheid te stellen in de discussie over dit onderwerp te participeren. Zij geven er de voorkeur aan dat gelijksporend met het onderhavige wetsvoorstel ook een wetsvoorstel over deals met criminelen aan de Kamer wordt aangeboden.

De leden van de D66-fractie hebben met waardering kennisgenomen van het omvangrijke wetsvoorstel inzake bijzondere opsporingsmethoden. Gezien de aanpassingen waartoe de consultatierondes hebben geleid, kunnen deze leden begrip opbrengen voor het feit dat het wetgevingstraject niet zo kort heeft geduurd als beoogd.

De leden van de D66-fractie onderschrijven de inzet van de regering dat opsporingsbevoegdheden in een wettelijke regeling naar inhoud en procedure zo nauwkeurig mogelijk worden vastgelegd. Zowel het rapport van de PEC als de hedendaagse praktijk laten zien dat het in het kader van de rechtshandhaving en in het bijzonder voor de bestrijding van georganiseerde criminaliteit van groot belang is dat opsporingsbevoegdheden duidelijk zijn begrensd en correct worden toegepast.

Een apart wetgevingstraject is ingezet voor het wetsvoorstel inzake deals met criminelen. Bij de plenaire behandeling van de Justitiebegroting 1998 heeft de regering te kennen gegeven naar aanleiding van signalen en uitgebrachte adviezen te twijfelen aan de wenselijkheid van voortzetting van het wetgevingstraject. Heeft de minister van Justitie reeds het advies

van het College van procureurs-generaal ontvangen op dit punt? Wanneer kan de Kamer een notitie, inclusief de adviezen, tegemoet zien? Overigens achten de leden van de D66-fractie het verstandiger alle methoden tegelijk te bespreken, omdat het niet-toelaten van de ene methode wellicht wel geregelde methoden onder druk kan zetten. Wil de regering ernaar streven bij overneming van een eventueel positief advies van het College van procureurs-generaal beide wetgevingstrajecten zoveel mogelijk gelijk op te laten lopen?

De kwestie van doorlaten wordt niet in de wet geregeld, maar zal als een uitwerking van de mogelijkheid om inbeslagname uit te stellen of ervan af te zien, in een richtlijn worden vormgegeven (blz. 122 MvT). Het komt de leden van de D66-fractie toch enigszins ongelukkig voor dat de bijzondere opsporingsmethode van doorlaten, die toch in het verleden een van de meest riskante methoden is gebleken, niet in onderhavig wetsvoorstel is opgenomen. Weliswaar is de ruimte voor toepassing van doorlaten absoluut minimaal, met andere woorden er is een verbod behoudens ontheffing door de minister van Justitie, maar dit neemt niet weg dat het onderdeel uitmaakt van de bijzondere opsporingsmethoden die in onderhavig wetsvoorstel worden geregeld. Kan de regering op dit punt nadere uitleg verschaffen? Zou het niet mogelijk dan wel wenselijk zijn de wettelijke regeling in onderhavig wetsvoorstel te realiseren? Ook Buruma noemde het in zijn inleiding op het KUN-congres onbegrijpelijk dat doorlatingen per richtlijn en niet in de wet worden geregeld, gelet op de enorme betekenis ervan in de enquête en het feit dat de Hoge Raad tot dusverre geen duidelijke uitspraak hierover heeft gedaan. Als de bezwaren verband houden met het gevaar voor de integriteit van de executieve, moet toepassing van dat middel niet worden overgelaten aan de hantering van het opportuniteitsbeginsel, maar moet de wetgever er iets over zeggen, aldus Buruma. Kan de regering hierop een reactie geven?

De leden van de fractie van GroenLinks zijn verheugd dat er, in navolging van de aanbevelingen van de PEC, nu een voorstel ligt om de opsporingsbevoegdheden en opsporingsmethoden een wettelijke basis te geven. Zij hebben immers altijd gepleit voor het vastleggen hiervan in het Wetboek van Strafvordering (Sv), omdat alleen zo er voldoende controle kan worden uitgeoefend over overheidshandelingen die een inbreuk kunnen vormen op de grondrechten van burgers.

Deze leden kunnen zich vinden in de uitgangspunten van het wetsvoorstel, zoals in de inleiding van de MvT geformuleerd. Ook zijn zij het eens met het standpunt dat de strafvorderlijke opsporingsbevoegdheden in het Wetboek van Strafvordering worden opgenomen, en niet in een aparte wet worden geregeld. Ze maken immers integraal onderdeel uit van alle regels omtrent opheldering en afdoening van strafbare feiten. Het apart regelen zou de suggestie kunnen wekken dat de bevoegdheden voor andere doelen dan alleen opsporing en afdoening ingezet zouden kunnen worden. De leden van de fractie van GroenLinks zijn verheugd dat de regering duidelijk maakt dat dat niet de bedoeling is.

De leden van de RPF-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Het voorstel is een van de meest belangrijke uitvloeisels van het (in grote lijnen door de Kamer geaccordeerde) werk van de PEC.

Deze leden achten het van groot belang dat, zeker ook op het vlak van de wetgeving, in lijn overigens met het aan de Kamer voorgelegde plan van aanpak, een omvangrijk programma ter hand is genomen.

Van de door de PEC vastgestelde en door Kamer en kabinet eveneens geconstateerde driedelige crisis in de opsporing wordt met dit wetsvoorstel in het bijzonder de normeringscrisis te lijf gegaan. Echter, een goede normering, adequate wetgeving, zal ook positief moeten

uitwerken op de geconstateerde gezagscrisis. Bevoegdheden worden immers veel duidelijker toebedeeld. Overigens zal de praktijk moeten uitwijzen of werkelijk een einde is gemaakt aan de gezagscrisis. Klip en klaar geldt nu in ieder geval als uitgangspunt dat geen opsporingsmethoden worden toegepast dan op grond van de wet. Een algemeen artikel met deze strekking heeft dit wetsvoorstel dan wel niet gehaald; materieel is in ieder geval wel hetzelfde behaald. Belangrijk is ook om vast te stellen dat ook de zogenoemde pro-actieve fase aan de wettelijke normering is onderworpen.

De leden van de RPF-fractie geven te kennen in te kunnen stemmen met de uitgangspunten van het wetsvoorstel (zie paragraaf 2.1 MvT). Als belangrijke punten noteren zij: geen bevoegdheden zonder verantwoordelijkheid en geen verantwoordelijkheid zonder verantwoording; de politie kent op opsporingsgebieden geen eigen domein, met andere woorden: de inzet van opsporingsmethoden staat te allen tijde onder gezag van het openbaar ministerie (OM); en ten laatste: geheime trajecten behoren in principe tot het verleden. Alle gebruikte methoden en bevoegdheden worden in beginsel immers ter terechtzitting verantwoord.

Bij alle instemming moet een aantal punten worden genoteerd. In algemene zin heeft de regering ernaar gestreefd om PEC en Kamer te volgen. Afwijkingen worden in de meeste gevallen beargumenteerd. Opvallend is dat de regering enkele malen een andere weg inslaat dan de PEC en de Kamer. Op een aantal van deze afwijkingen komen de leden van de RPF-fractie in het vervolg van hun bijdrage aan het verslag nog terug.

Op deze plaats wensen deze leden echter reeds stil te staan bij hetgeen op het punt van de opsporingsmethoden niet wordt geregeld in de wet. Zij doelen op het feit dat de doorlating als aparte methode niet wettelijk wordt geregeld, alsmede het niet-onderscheiden van de criminele burgerinfiltrant van de niet-criminele infiltrant. Zowel het doorlaten als het gebruikmaken van de criminele burgerinfiltrant stonden centraal in de discussie over de uitkomsten van het rapport van de PEC. Kan de afwijking op deze onderdelen van de PEC nader worden beargumenteerd? Is het onderwerp doorlating, met alle gevoeligheden van dien, werkelijk een onderwerp dat via een richtlijn kan worden geregeld?

Deze leden kunnen de redenering van de regering dat het in dit geval zou gaan om een uitgestelde inbeslagname zeker niet zonder meer onderschrijven. Het gaat om een opsporingsmethode. Niet alleen de PEC was daar volstrekt helder over, maar zo fungeerde hij natuurlijk ook in de praktijk, zo blijkt uit alles.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling van het wetsvoorstel, een uitvloeisel van het onderzoek door de PEC, kennisgenomen.

De voor opsporingsmethoden en -bevoegdheden te hanteren uitgangspunten, zoals kort omschreven in onderdeel 2.1 van de MvT, worden door deze leden onderschreven met het oog op de controleerbaarheid daarvan. Naar aanleiding van het algemene zowel als het artikelsgewijze deel van de MvT is bij hen een aantal vragen gerezen, waarop zij in het vervolg van hun bijdrage aan het verslag terugkomen.

De leden van de GPV-fractie hebben met belangstelling en waardering kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel.

Gelet op de discussies die zijn gevoerd over de toelaatbaarheid van het doorlaten van drugs begrijpen deze leden het niet goed, dat deze materie zal worden geregeld in een richtlijn waarin de mogelijkheid tot uit- of afstel van inbeslagneming wordt neergelegd. Deze leden menen dat de vraag wanneer doorlaten al dan niet geoorloofd is, op hoofdlijnen uit de wettekst zou moeten blijken. Temeer omdat de jurisprudentie thans nog weinig aanknopingspunten biedt voor de voorwaarden waaronder

doorlaten zou kunnen plaatsvinden. Deze leden geven in overweging op dit punt alsnog in een wettelijke regeling te voorzien.

De leden van de GPV-fractie informeren naar de stand van zaken met betrekking tot het wetsvoorstel inzake deals met criminelen. Kan worden aangegeven wat het onderscheid is tussen dat wetsvoorstel en het in dit wetsvoorstel neergelegde gebruik van criminele burgerinformanten? Welke voorwaarden zijn voor deals met criminelen aanvullend vereist bovenop de uiterlijke kenmerken van artikel 126v? Het bedoelde onderscheid zou naar de opvatting van deze leden wel eens flinterdun kunnen zijn.

De leden van de GPV-fractie vragen of de regering nader kan ingaan op de wijze waarop de Kamer zal worden geïnformeerd over het gebruik van opsporingsbevoegdheden. Een goed inzicht in aard en omvang van de gebruikte bijzondere opsporingsbevoegdheden, alsmede een goed beeld van de daarmee bereikte opsporingsresultaten achten deze leden van groot belang voor een goede democratische controle. Deze leden merken op dat een dergelijke rapportageverplichting in de Verenigde Staten van Amerika (VS) al gebruikelijk is. Enerzijds kan met een dergelijke rapportageverplichting inzicht worden verkregen in de resultaten van de opsporingsinspanningen met gebruik van bijzondere opsporingsbevoegdheden in termen van aanhoudingen en inbeslagnames. Anderzijds kan de rapportage een beeld geven van de behoefte aan eventueel noodzakelijke aanvullende opsporingsbevoegdheden.

De leden van de SP-fractie stemmen in grote lijnen in met het onderhavige wetsvoorstel. Zij vinden het een goede zaak dat de regering na alles wat er bekend is geworden naar aanleiding van het rapport van de PEC, begonnen is vele aanbevelingen van de PEC om te zetten in nieuwe wetgeving. Met name verschillende opsporingsbevoegdheden worden nu wettelijk vastgelegd. Deze leden zijn benieuwd of de regering kan aangeven of de crisis in de opsporing, zoals omschreven door de PEC, inmiddels wordt beheerst.

## **2. Uitgangspunten van het wetsvoorstel**

### *2.2. Opsporingsbevoegdheden in het Wetboek van Strafvordering*

De leden van de CDA-fractie zijn het ermee eens dat de bijzondere opsporingsmethoden in het Wetboek van Strafvordering worden geregeld. Zij wijzen erop dat daarnaast een regeling van gegevensverzameling nodig is met het oog op de handhaving van de openbare orde en de waarborging van de integriteit van het openbaar bestuur. Deze leden zouden het op prijs stellen als de regering over het eerstgenoemde onderwerp op korte termijn een standpunt aan de Kamer zou kunnen zenden dat ten grondslag kan liggen aan een wettelijke regeling. Wanneer kan het wetsvoorstel Bevordering integere besluitvorming openbaar bestuur (Bibob) tegemoet worden gezien?

### *2.3. Het opsporingsonderzoek naar de georganiseerde criminaliteit*

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of de regering nu wel of niet de definitie van georganiseerde criminaliteit, opgesteld door de PEC, overneemt. Zij hebben kennisgenomen van het advies van de Raad van State (blz. 2, punt 1c), die van oordeel is dat niet kan worden volstaan met een enigszins vrijblijvende verwijzing naar de definitie van de PEC, maar dat het begrip «georganiseerd verband» in de wet zelf dient te worden opgenomen. In antwoord op dit advies wijst de regering er naar het oordeel van deze leden terecht op dat veel termen in de wet later door de rechtspraak worden ingevuld. Op zichzelf kunnen zij daarom begrip opbrengen voor het standpunt van de regering om het begrip «georgani-

seerde criminaliteit» in de wet op te nemen en daarbij een toelichting in de MvT te geven. Daarvoor geldt echter wel als voorwaarde dat de toelichting een behoorlijk richtsnoer dient te zijn, zodat de rechter houvast heeft voor het geval hij het begrip «georganiseerde criminaliteit» inhoud moet geven. Naar het oordeel van de leden van de PvdA-fractie kan de definitie van georganiseerde criminaliteit, die is opgesteld door de PEC, heel wel als uitgangspunt dienen. Gaarne hierop een reactie van de regering.

De leden van de PvdA-fractie stellen vast dat de regering in dit wetsvoorstel afwijkt van de PEC waar het gaat om misdrijven waar de bijzondere opsporingsbevoegdheden mogen worden benut. De PEC en de Kamer meenden dat bij een vermoeden van een te plegen ernstig misdrijf van die bevoegdheden gebruik zou moeten kunnen worden gemaakt. De regering vindt dit te ver gaan en wil een en ander beperken tot georganiseerde criminaliteit. Pro-actieve opsporing vindt de regering bij een te plegen ernstig misdrijf ongewenst. Graag zouden deze leden willen weten wat dit concreet voor de opsporingspraktijk betekent. Welke delicten zouden in de ruimere omschrijving van de PEC wel kunnen worden bestreden met de bijzondere opsporingsmethoden, en in de nauwere omschrijving van de regering niet? Wat is overigens het oordeel van OM en politie op dit punt?

De leden van de CDA-fractie betreuren het dat de regering het criterium van de PEC voor de pro-actieve fase niet heeft overgenomen. De PEC omschreef deze als de fase waarin sprake is van een redelijk vermoeden van een te plegen ernstig misdrijf. Hoewel het hierbij meestal gaat om georganiseerde criminaliteit of organisatiecriminaliteit, wilde de PEC pro-actieve opsporing bij andere ernstige misdrijven niet uitsluiten. De regering wil pro-actieve toepassing van bijzondere opsporingsmethoden beperken tot ernstige misdrijven in georganiseerd verband. De leden van de CDA-fractie menen dat het beramen van ernstige misdrijven als aanslagen en ontvoeringen ook buiten georganiseerd verband pro-actief opgespoord moet kunnen worden. Dit is ook nodig omdat niet altijd duidelijk is of al dan niet sprake is van een georganiseerd verband. Deze leden zouden het daarom op prijs stellen als de regering bij nota van wijziging titel V zou uitbreiden tot andere nader aan te duiden ernstige misdrijven.

De PEC heeft voor fase II, de zogenaamde pro-actieve fase, als criterium opgevoerd «het redelijk vermoeden van een te plegen ernstig misdrijf». Dat is als het ware het ontsluitingsventiel om ook in die fase bevoegdheden te kunnen toedelen. Daarbij is toegevoegd dat het vermoeden moet berusten op feiten en omstandigheden en meer moet zijn dan een enkele aanwijzing of tip. Bovendien zal het bijna altijd gaan om georganiseerde criminaliteit of organisatiecriminaliteit!

Het wetsvoorstel introduceert een nieuw criterium in dit verband, zo stellen de leden van de VVD-fractie vast. Artikel 126o vereist: «Een redelijk vermoeden dat in georganiseerd verband misdrijven worden beraamd, die gezien hun aard en samenhang met andere misdrijven in dat georganiseerde verband een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren».

De eerste voorkeur van de leden van de VVD-fractie blijft voornamelijk uitgaan naar het criterium van de PEC. Zij bepleiten niet dat ook voor ernstige te plegen misdrijven ampel pro-actieve opsporing plaatsvindt. Het kan echter prudent zijn die mogelijkheid achter de hand te hebben en te houden.

Uit het oogpunt van preventie moet worden voorkomen dat relatief licht georganiseerde groepen kunnen uitgroeien tot de georganiseerde criminelen van de toekomst. In dit verband verdient ook het standpunt van het Korpsbeheerdersberaad (Kbb) nadere aandacht. Van deze zijde is



de vrees uitgesproken dat het, binnen het kader van dit wetsvoorstel, niet mogelijk zou zijn om de criminele carrières van jongeren(groepen) te volgen.

De leden van de VVD-fractie sluiten niet uit dat ook de «midden-criminaliteit», respectievelijk de door het Kbb bedoelde groepen, zich kunnen inlaten met ernstige te plegen misdrijven, zoals bijvoorbeeld het stelselmatig uitvoeren van inbraken. Ook daarvoor kan pro-actieve opsporing wenselijk zijn.

Deze leden verzoeken de regering nader in te gaan op de afweging tussen voornoemde criteria. Tevens verzoeken zij de regering te reageren op de vrees van het Kbb als voornoemd, alsmede het instrumentarium aan te geven waarmee preventief kan worden opgetreden tegen relatief licht georganiseerde groepen. In hoeverre heeft de regering in haar overwegingen betrokken dat de proportionaliteit en de subsidiariteit uiteindelijk altijd een allocerende en zo nodig matigende invloed zullen hebben bij de inzet van methoden?

De regering heeft ervan afgezien het begrip «criminele organisatie» wettelijk te definiëren. De leden van de D66-fractie hebben begrip voor het argument van de regering dat dit begrip daarvoor te vaag is. Echter een heldere wettelijke regeling omtrent opsporingsmethoden is pas effectief indien met betrekking tot de toepasbaarheid geen onnodige ruimte bestaat. Deze leden zijn van mening dat de MvT op dit punt onvoldoende duidelijkheid biedt. In de MvT wordt weliswaar verwezen naar het door de PEC geformuleerde criterium van georganiseerde criminaliteit, maar de regering geeft niet expliciet en overzichtelijk weer wanneer er naar haar inzicht sprake is van het in georganiseerd verband beramen of plegen van misdrijven. Ook de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) heeft al eerder gewezen op de behoefte vanuit de praktijk aan een samenvattend betekenisoverzicht van de criteria/voorwaarden voor de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden met betrekking tot georganiseerde criminaliteit, zoals georganiseerd verband, beramen, samenhang met andere misdrijven, en ernstige inbreuk op de rechtsorde. In paragraaf 3.1.2. van de MvT wordt daartoe wel een aanzet gegeven, welke volgens de NVvR wel enig, doch nog steeds niet voldoende inzicht verschaft. De leden van de D66-fractie onderschrijven de bezwaren van de NVvR.

Kan de regering een overzicht geven van de definities die in de lidstaten van de Europese Unie worden gehanteerd?

De leden van de fractie van GroenLinks merken naar aanleiding van het betoog in de paragrafen 2.3 en 2.4 van de MvT het volgende op. Deze leden beseffen dat voor de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit de traditionele aanpak niet volstaat, en de wet onvoldoende basis biedt. De regering stelt dat in deze gevallen de politie zelf initiatieven moet ontplooiën, de zogenaamde pro-actieve fase, teneinde de criminaliteit de baas te zijn. Dit is een omkering van het principe van strafvordering dat de politie reageert op aangiftes van strafbare feiten of wanneer sprake is van een redelijk vermoeden van een strafbaar feit. Juist daarom is het van belang dat de georganiseerde criminaliteit nauw wordt omschreven, opdat de politie niet op eigen houtje zelfstandig op onderzoek uitgaat in geheel andere situaties. Zou daarom de invulling van de criteria voor georganiseerde criminaliteit niet beter in de wet zelf neergelegd kunnen worden? Dit klemt temeer nu in de definitie van opsporing in artikel 132a de opsporing bij een redelijk vermoeden van de beraming van een misdrijf is gekoppeld aan het georganiseerd verband waarin dat gebeurt. Deze leden vragen zich af wat het bezwaar zou zijn van het expliciet vermelden dat de bevoegdheden slechts worden gehanteerd ter aanhouding van de verdachte, naast het belang van het onderzoek. De regering stelt slechts dat het niet nodig is, maar zou het niet als extra

waarborg kunnen gelden? Tenslotte is het belang van het onderzoek ruimer uit te leggen dan aanhouding van de verdachte. Zou een expliciete vermelding niet ook een harmonisatie met de regeling van de telefoontap kunnen bewerkstelligen?

De leden van de fractie van GroenLinks vragen zich af of het vergaren van gegevens, onder andere door het inzetten van een informant, nooit inbreuk op de privacy maakt, en dus nooit als ingrijpend kan worden gezien. Dit is van belang, omdat de eis «ter uitvoering van de politietaak» een ruime is. Graag willen deze leden de vraag beantwoord zien of niet binnen de Wet politieregisters ook een opdeling van categorieën, analoog aan de ingrijpendheid en noodzaak zou moeten worden opgenomen, zoals de ingrijpende middelen gekoppeld zijn aan de aard van de strafbare feiten.

#### *2.4. Het opsporingsbegrip*

Zoals onder 2.3 al is uiteengezet, kunnen de leden van de CDA-fractie zich niet vinden in de beperking van de pro-actieve opsporing tot de georganiseerde criminaliteit. Zij bepleiten daarom een verruiming van het opsporingsbegrip in artikel 132a tot pro-actieve opsporing van andere ernstige misdrijven.

De leden van de VVD-fractie waarderen het positief dat voor het begrip «opsporing» naar een definitie is gezocht. Bij de door de regering voorgestelde definitie plaatsen zij enige kanttekeningen, zulks mede onder referte aan hun opmerkingen eerder in dit verslag.

In eerste instantie valt op dat in de definitie van het opsporingsonderzoek wederom het woord «onderzoek» terugkomt. De leden van de VVD-fractie geven de voorkeur aan de benadering die door de PEC is gekozen. In plaats van het begrip «onderzoek» wordt in de definitie van de PEC melding gemaakt van het eigenlijke politiewerk: het verzamelen, registreren en verwerken van gegevens en informatie.

Bovendien achten deze leden het niet geheel duidelijk waarom als doel wordt geformuleerd: het nemen van strafvorderlijke beslissingen. Deze leden kunnen zich voorstellen dat als doel wordt aangegeven: de strafrechtelijke afdoening. Dat ziet meer op het beoogde eindpunt en niet slechts op het opbouwen van bijvoorbeeld een informatiepositie. Zij verzoeken de regering op het voorgaande te reageren.

In artikel 132a wordt een definitie van het begrip «opsporingsonderzoek» gegeven. De leden van de D66-fractie hebben zich ook al tijdens de debatten over het rapport van de PEC voorstander betoond van het opnemen van een goede definiëring in de wet ten behoeve van de duidelijkheid.

De regering stelt in de MvT (blz. 6) dat het kennismaken en vergaren van informatie over voornemens van burgers om een strafbaar feit te plegen, zonder dat daadwerkelijk sprake is van een verdenking of vermoeden, niet onder de definitie van opsporing valt. Kan de regering nader uitleggen wat precies het verschil is tussen een redelijk vermoeden dat een misdrijf wordt beraamd alsmede het kennismaken en vergaren van informatie over voornemens van burgers om een strafbaar feit te plegen?

Het gebruik van niet-ingrijpende middelen, zoals het ogen en oren openhouden, wordt niet in de wet geregeld, omdat die middelen geen inbreuk op de privacy maken. Zij zijn echter alleen toegestaan indien zij passen binnen en dienen ter uitvoering van de politietaak met betrekking tot de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Volgens de regering (blz. 8 MvT) zijn burgers gevrijwaard van politieke activiteit indien hun persoon geen aanleiding geeft tot politieke bemoeienis. Deze laatste zin is nogal onduidelijk. Wat wordt verstaan onder politieke activiteit? Wordt daaronder het gebruik van de niet-ingrijpende middelen ten aanzien van

personen verstaan? Zo ja, dan komt de formulering de leden van de D66-fractie vrij suggestief ten aanzien van de betrokkenheid van deze personen voor. Hoe ver is de reikwijdte van «aanleiding geven tot»? Het vergaren en zelfs opslaan van gegevens met betrekking tot bepaalde personen ten dienste van de politietaak is immers mogelijk zonder dat de persoon zelf (in negatieve zin) aanleiding geeft tot politieke bemoeienis. Kan de regering nader uitleggen wat precies wordt bedoeld?

#### *2.5. Wanneer behoeven opsporingsbevoegdheden een specifieke wettelijke regeling?*

In motie 48 (motie Kalsbeek-Jasperse c.s., Kamerstukken II 1996/97, 24 072, nr. 48) heeft de Kamer uitgesproken dat in het wetsvoorstel een restartikel wordt opgenomen. De regering heeft vervolgens in het concept-wetsvoorstel een restartikel opgenomen dat zich in het bijzonder op die opsporingshandelingen richt die een geringe inbreuk op de privacy kunnen opleveren. Het restartikel heeft vervolgens zoveel bezwaren opgeroepen dat de regering ervoor heeft gekozen het restartikel te laten vervallen. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering om de bezwaren die door de verschillende organisaties die zijn geconsulteerd tegen het restartikel zijn ingebracht, nader uiteen te zetten. Vervolgens zouden deze leden de regering in dit verband uitdrukkelijk willen vragen een beschouwing te wijden aan de vraag of de politie nu alles mag doen wat door de wet niet wordt verboden dan wel de politie slechts datgene kan doen wat haar uitdrukkelijk door de wet is toegestaan. Hoe verhoudt zich het antwoord op deze vraag tot het laten vervallen van het restartikel?

De MvT leidt uit de jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de mens (EHRM) af, dat niet te snel de conclusie moet worden getrokken dat de voorgestelde bevoegdheden, zoals observatie, het sturen van informanten en infiltratie, in strijd zijn met de privacy. De leden van de CDA-fractie herinneren eraan dat de PEC als eerste uitgangspunt heeft geformuleerd dat opsporingsmethoden in een democratische rechtsstaat een expliciete wettelijke basis dienen te hebben. De Kamer heeft dit uitgangspunt onderschreven. De eis van een expliciete wettelijke basis gaat verder dan de eisen die dwingend volgen uit de jurisprudentie van het EHRM. Met het oog op een zo duidelijk mogelijke regeling van de opsporing hechten deze leden eraan vast te houden aan het gekozen uitgangspunt. Dit heeft tot gevolg dat artikel 2 Politiewet 1993 niet meer kan dienen als basis voor opsporingsbevoegdheden, omdat daarin de taak van de politie wordt omschreven en geen bevoegdheden worden toegekend.

De leden van de CDA-fractie vinden het dan ook niet juist dat geen restartikel voor geringe inbreuken op de privacy in het wetsvoorstel is opgenomen. Daardoor ontbreekt een grondslag voor methoden als de vuilnissnuffel. De res derelicta-doctrine achten zij onvoldoende grondslag voor overheidsoptreden. Wellicht is het mogelijk deze en andere geringe inbreuken op de privacy in een op de wet gebaseerde algemene maatregel van bestuur te omschrijven, zodat de onbepaaldheid van een restartikel wordt vermeden.

De regering merkt in de MvT (blz. 10) op dat niet elke bemoeienis van de politie met de persoonlijke levenssfeer van de burger leidt tot schending van diens privacy. Slechts vanaf een bepaald niveau van betrokkenheid, afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval, zal daarvan sprake zijn. De regering signaleert tevens dat het EHRM lang niet altijd concludeert dat een opsporingsbevoegdheid in strijd is met het recht op de persoonlijke levenssfeer. Het EHRM heeft gekozen voor het criterium

van een «reasonable expectation of privacy», om de reikwijdte van het recht op privacy aan te duiden.

De leden van de VVD-fractie hebben sympathie voor dat criterium.

Praktisch vertaald kan dat tot gevolg hebben dat iemand geen redelijke verwachting op privacy heeft, als hij betrokken is bij criminele activiteiten. Mede omdat dat op voorhand voor de buitenwereld niet altijd duidelijk is, blijft het de voorkeur genieten om voor methoden die het risico in zich dragen van een inbreuk op de privacy, wettelijke voorzieningen te treffen. Deze leden verwachten evenwel dat voor politie, justitie en verdachten onzekerheid blijft bestaan hoe ver de privacy reikt. Het recht op privacy blijft immers sterk afhankelijk van de omstandigheden van het geval en de verwachtingen van de betrokkenen. Aldus blijft de vraag openstaan voor welke methode van opsporing al dan niet een wettelijke regeling vereist is. Die vraag spreekt des te meer omdat de regering in de MvT de verwachting uitsprekt dat zich in de toekomst nieuwe opsporingsmethoden zullen ontwikkelen.

De leden van de VVD-fractie achten deze onzekerheid over de aanwending van opsporingsmethoden, in relatie tot de privacy, niet wenselijk. Een eventueel vangnetartikel c.q. restartikel zou procedurele waarborgen hebben kunnen bieden om problemen in dit kader te voorkomen. Deze leden vragen de regering of het risico dat daarvan te ruim gebruik gemaakt zou worden door opsporingsambtenaren, niet ondervangen zou kunnen worden door extra toezicht door de recherche-officier, respectievelijk de rechter-commissaris. Zij achten het ook wenselijk dat de regering aangeeft hoe zij denkt over de invulling van het privacycriterium van het EHRM. Voor de opsporingspraktijk is een praktische invulling daarvan gewenst. In hoeverre wijkt het voorliggende wetsvoorstel van dat criterium af? Een antwoord op die vraag is mede gewenst om te kunnen bepalen welke beleidsvrijheid de minister van Justitie voor politie en justitie gepast acht. Op welk terrein verwacht de regering de ontwikkeling van nieuwe methoden? Deze leden zijn van mening dat aan politie en justitie enige beoordelingsmarge moet worden opengelaten.

In zijn inleiding op het KUN-congres is door mr. J.H.M. Willems, vice-president van het Gerechtshof Amsterdam, opgemerkt dat het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en het EHRM niet eisen dat bij een inbreuk op grondrechten per se een grondslag in de wet (in formele zin) aanwezig moet zijn; vaste rechtspraak kan ook als «law» gelden. De vraag rijst wat, na inwerkingtreding van de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden, de mogelijkheden zijn om opsporingsmethodieken die niet als zodanig wettelijk zijn geregeld, in de rechtspraak te omlijnen. Volgens Willems is van een gesloten stelsel geen sprake: het Wetboek van Strafvordering staat er niet aan in de weg dat de (on)toelaatbaarheid van nieuwe opsporingsmethodieken door de rechter kan worden beoordeeld. De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering hierop in te gaan. Deze vraag wordt ook gesteld door de leden van de fracties van D66, SGP en GPV.

Het streven is om opsporingsmethoden die een meer dan geringe inbreuk maken op de grondrechten van burgers zo precies mogelijk in de wet te regelen, zo constateren de leden van de D66-fractie.

De regering stelt (blz. 12 MvT) dat het ook in de toekomst kan voorkomen dat de rechter als eerste wordt geroepen om te beoordelen of een opsporingsactiviteit een inbreuk op de privacy maakt. Zodra dit is vast komen te staan, moet de wetgever een regeling van de methode treffen. Naar verwachting gaat het hierbij om methoden die een beperkte inbreuk op de privacy maken. Bij ernstige inbreuken zal de wetgever niet het oordeel van de rechter afwachten, doch direct zelf initiatieven ontplooien. In hoeverre verbindt de wetgever zich om direct zelf adequaat te

reageren? Of zal, gezien de hiervoor aangehaalde redenering van Willems, na inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel de mogelijkheid worden benut de omlijning van opsporingsmethoden (gedeeltelijk) aan de rechtspraak over te laten, zonder dat de wetgever eraan te pas komt? Hoe verhoudt het voornemen van de regering om toekomstige opsporingsmethoden die een beperkte inbreuk op de privacy maken zich met de keuze om het restartikel, dat mede juist ziet op deze categorie, te laten vervallen?

De regering neemt de inhoud van motie Kalsbeek-Jasperse c.s. (nr. 48) niet over, onder verwijzing naar de artikelen 2 Politiewet en 141 en 142 Sv. De leden van de D66-fractie vinden deze motivering summier. Kan de regering nader beargumenteren waarom zij niets ziet in een expliciete wettelijke basis voor opsporingsmethoden en -handelingen in een zogenaamd restartikel?

De regering stelt (blz. 11 MvT) dat observatie en het betreden van plaatsen ook kunnen worden toegepast ten aanzien van personen die niet worden verdacht van strafbare feiten, en dat dit niet in strijd is met artikel 8 EVRM. Zou deze bevoegdheid niet enigszins geclausuleerd moeten worden, zodanig dat in elk geval de politie een motivering op schrift moet stellen op grond van welke verdenking ten aanzien van andere personen deze bevoegdheid moet worden gebruikt? Het lijkt de leden van de fractie van GroenLinks van belang dat de rechter ook deze toepassing van de bevoegdheid toetst op proportionaliteit.

Deze leden vinden het juist dat per bevoegdheid duidelijk wordt aangegeven aan welke eisen de toepassing ervan dient te voldoen. Hoe ingrijpender de bevoegdheid, hoe strenger de eisen. Zo achten deze leden het van groot belang dat aan het ingrijpende middel afluisteren strenge voorwaarden worden gesteld. Toch vragen zij zich af of de heimelijke toepassing van dit middel principieel wel toelaatbaar is. Deze leden geven toe dat de vereiste rechterlijke machtiging al een belangrijke waarborg kan bieden voor een zorgvuldige toepassing. Maar het bezwaar van dit middel is dat het zeer diep ingrijpt op iemands levenssfeer, en dat de betrokkene wel kan klagen, maar natuurlijk pas achteraf. Zou er voor de rechter niet een rol zijn weggelegd voor het bepalen van het moment waarop de verdachte moet worden geïnformeerd over de telefoontap? Tenslotte heeft de rechter al bemoeienis door de vereiste machtiging van de telefoontap.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen zich af of de voorwaarden van voorzienbaarheid en toegankelijkheid in elk geval apart worden getoetst of dat deze voorwaarden al zijn verwerkt in de eisen die worden gesteld aan de toepassing van de bevoegdheden.

Deze leden zijn blij dat de regering heeft besloten het restartikel te laten vervallen, omdat een dergelijk artikel juist het gevaar in zich heeft dat methodes opnieuw tot ontwikkeling komen zonder specifieke wettelijke basis. Het zou de bedoeling van dit wetsvoorstel kunnen ondermijnen.

In onderdeel 2.5 van de MvT is de vraag aan de orde: wanneer behoeven opsporingsmethoden een specifieke wettelijke regeling? De leden van de SGP-fractie kunnen zich vinden in een streven om, daar waar grondrechten in het geding zijn, opsporingsmethodieken in de wet en met name in het Wetboek van Strafvordering te verankeren.

#### *2.6. De verbaliseringsplicht op grond van artikel 152 Sv*

Indien naar het oordeel van de opsporingsambtenaren hetgeen door hen is verricht of bevonden redelijkerwijs niet van belang kan zijn voor enige door de rechter in het eindonderzoek te nemen beslissing, kan, als de officier van justitie dit oordeel deelt, van het opmaken van een proces-verbaal worden afgezien (blz. 14 MvT). De leden van de D66-fractie vragen

op welk moment de officier van justitie bij deze beslissing wordt betrokken.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen zich af op welke basis de officier van justitie kan beslissen dat het verbaliseren achterwege kan blijven. Hiervoor is toch noodzakelijk dat hij een verslag onder ogen krijgt, waarin alle handelingen zijn opgenomen? Bovendien heeft de officier toch alle gegevens nodig om een juiste vervolgingsbeslissing te nemen? Wat is dan nog het bezwaar om van een dergelijk verslag een proces-verbaal op te maken?

Waarom is niet vaker gekozen voor een rechterlijke machtiging voorafgaand aan de inzet van bepaalde bevoegdheden? Deze leden denken hierbij aan de infiltrant, met name de criminele burger-infiltrant. Hoe is de Centrale Toetsingscommissie (CTC) samengesteld? Is er een regeling over de criteria van bevoegdheden die moeten worden getoetst, waarvan de toepassing door de rechter zou kunnen worden beoordeeld? Kan ook de Kamer inzage krijgen in het periodieke verslag aan de minister omtrent de getoetste en geregistreerde bijzondere opsporingsbevoegdheden? Deze leden vinden het vanzelfsprekend dat de officier van justitie elke toepassing van een bijzondere opsporingsbevoegdheid in de processtukken vermeldt, opdat de rechter en de verdediging hiervan kunnen kennisnemen. Wel zou het streven erop gericht moeten zijn er zoveel mogelijk een proces-verbaal van op te maken, omdat het hier om ingrijpende middelen gaat.

### *2.7. Toetsing van de opsporingsbevoegdheden*

De leden van de PvdA-fractie zijn met de regering van mening dat een belangrijke doelstelling van dit wetsvoorstel is de controle op de hantering van opsporingsmethoden te vergroten (blz. 14 MvT). Zij merken echter op dat in het wetsvoorstel aan de rechter-commissaris een geringere rol is toegekend dan de Kamer tijdens het debat voor ogen stond. In de literatuur wordt betoogd dat in het wetsvoorstel de rechter-commissaris een te beperkte rol wordt toebedeeld bij de toetsing van de rechtmatigheid van opsporingsmethoden (Buruma en Muller, blz. 527–533). Volgens deze schrijvers is vrijwel voorbijgegaan aan de mogelijkheid en noodzaak om ook tijdens het opsporingsproces checks en balances in te bouwen. Een rechterlijk pre-akkoord zou met zich brengen dat de officier van justitie hierdoor ook gestimuleerd wordt op magistratische wijze te beoordelen of bepaalde opsporingsbevoegdheden nu wel of niet kunnen. Het anticiperend effect van een controle door de rechter-commissaris zal groot zijn. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering op deze opmerkingen in te gaan. Deze vraag wordt ook door de leden van de fracties van VVD en D66 gesteld.

In het wetsvoorstel wordt uiteindelijk slechts bij twee ingrijpende bevoegdheden (de telefoontap en het opnemen van vertrouwelijke communicatie) voorgeschreven dat de officier van justitie een machtiging moet verkrijgen van de rechter-commissaris. De leden van de PvdA-fractie veronderstellen dat de regering kennelijk toch van mening is dat een grotere rol van de rechter-commissaris voordelen biedt, gezien de passage (blz. 15 MvT) waarin wordt uitgelegd waarom de machtiging in deze gevallen wordt voorgesteld: «Alvorens bevoegdheden worden gehanteerd kan de rechter controleren of aan de wettelijke voorwaarden en de ongeschreven beginselen van een behoorlijke procesorde is voldaan. De preventieve toets door de rechter-commissaris biedt een grote mate van rechtsbescherming. Een daadwerkelijke inbreuk op bepaalde rechten kan worden voorkomen, als de rechter-commissaris van mening is dat de machtiging niet behoort te worden verleend. Tegelijkertijd wordt voorkomen dat de officier van justitie en de rechter-

commissaris eenzelfde verantwoordelijkheid dragen». De leden van de PvdA-fractie vragen zich af waarom de regering zich, gezien deze voordelen, beperkt tot slechts twee – naar hun oordeel betrekkelijk willekeurige – ingrijpende bevoegdheden (de telefoontap en het opnemen van vertrouwelijke communicatie). De regering is van mening dat deze twee bevoegdheden het zwaarste ingrijpen op grondrechten (blz. 11 MvT). Maar is de inzet van een infiltrant, of van een burgerinfiltrant, dan minder ingrijpend ten opzichte van degene bij wie wordt geïnfiltreerd? Een infiltrant kan bij iemand in zijn huis worden toegelaten, bij (vertrouwelijke) gesprekken zijn, een vertrouwensrelatie met een persoon opbouwen zonder dat die persoon op dat moment weet aan wie hij in werkelijkheid de toegang tot zijn huis verschaft of aan wie hij in werkelijkheid vertrouwelijke mededelingen doet. In welk opzicht is dit een geringere aantasting van de privacy dan een telefoontap of het opnemen van vertrouwelijke communicatie? Deze leden vragen de regering een beschouwing te geven waarin de verschillende bijzondere opsporingsmethoden vanuit het oogpunt van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer worden afgewogen en waarin gemotiveerd wordt aangegeven waarom voor de ene opsporingsmethode wel de extra bescherming van de rechter-commissaris op haar plaats is, terwijl voor andere opsporingsmethoden deze bescherming kennelijk niet noodzakelijk is.

De inzet van ingrijpende opsporingsbevoegdheden zal worden getoetst aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit (blz. 15 MvT). Voorts zal de effectiviteit van de bevoegdheid en het afbreukrisico moeten worden afgewogen tegen het belang van de hantering van de bevoegdheid in het concrete geval. De leden van de PvdA-fractie zijn het eens met de regering dat deze afwegingen voor een aantal opsporingsbevoegdheden beter op centraal dan op regionaal niveau kunnen worden gemaakt. Waar deze leden een vraagteken bij plaatsen is de stelling (blz. 15 MvT) dat deze centrale toetsing van een nader te bepalen bijzondere opsporingsbevoegdheid geen wetswijziging vergt omdat zij berust op de interne gezagsverhoudingen binnen het OM en kan worden voorgeschreven door het College van procureurs-generaal.

Zoals gezegd is een betere controle op de hantering van opsporingsmethoden, naast de normering daarvan, een belangrijke doelstelling van dit wetsvoorstel. Naar het oordeel van de leden van de PvdA-fractie kan deze controle echter niet los worden gezien van de normering van de bijzondere opsporingsmethoden. Een opsporingsmethode zal, naarmate die meer ingrijpend is, meer waarborgen kennen in de normering – de wettelijke omschrijving – daarvan, bijvoorbeeld door de omschrijving van de situatie waarin een bepaalde opsporingsmethode kan worden toegepast of de eisen met betrekking tot het bevel. De leden van de PvdA-fractie achten het gewenst, tenzij de regering deze leden in een reactie van het tegendeel kan overtuigen, dat de daarbij behorende vormen van controle ook in de wet worden opgenomen. Zij hechten grote waarde aan de mogelijkheid dat het voor de rechter toetsbaar is of de controle die voor een uitoefening van een bepaalde bevoegdheid wordt afgesproken ook daadwerkelijk heeft plaatsgevonden, zeker nu de regering heeft gekozen voor een stelsel waarin de rechter-commissaris slechts een zeer beperkte rol krijgt toebedeeld. Indien bijvoorbeeld een officier van justitie een bevel tot infiltratie heeft gegeven, zonder het College van procureurs-generaal in de gelegenheid te stellen het bevel te toetsen, hoe moet een zittingsrechter dan op deze nalatigheid reageren? Aan een interne regeling, die een richtlijn van het College van procureurs-generaal nu eenmaal is, kan een rechter moeilijk toetsen of de controle behoorlijk heeft plaatsgevonden. Het gevolg is dat het wetsvoorstel nu een stok achter de deur mist die ervoor zorgt dat de controle ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd.

Voorts leent het karakter van een richtlijn zich naar het oordeel van de leden van de PvdA-fractie minder voor de inrichting van een controle-

procedure. Richtlijnen zijn nuttige instrumenten voor het vaststellen op welke wijze beleid zal worden uitgevoerd. Beleid is aan verandering onderhevig, omdat voortdurend moet worden ingespeeld op veranderingen die zich in de samenleving voordoen. Om adequaat op deze veranderingen te kunnen reageren is een flexibel instrument noodzakelijk en een richtlijn voldoet aan die behoefte. Er is echter geen reden om dit instrument in te zetten waar het gaat om de vaststelling van controle-mechanismen waar regering en parlement het grote belang ervan onderkennen en het de bedoeling is dat ze een behoorlijk lange tijd mee zullen gaan. Alleen in het geval van een wettelijke regeling wordt gegarandeerd dat veranderingen in de controle-procedure behoorlijk door regering en parlement, bij de behandeling van een wetswijziging, zullen worden besproken.

Naast de bovengenoemde voordelen hebben de leden van de PvdA-fractie zich vervolgens afgevraagd of er mogelijk nadelen aan het opnemen van de controle-mechanismen in de wet zitten. Vooralsnog vermogen zij niet in te zien wat er eventueel aan bezwaren tegen deze systematiek zou zijn in te brengen. Gaarne zien deze leden dat de regering uitvoerig op de door hen aangevoerde argumenten zou ingaan.

«De hoofdofficier zal de korpsbeheerder over dergelijke toepassingen moeten inlichten. De regionale driehoek is het platform waarbinnen deze informatie-uitwisseling gestalte kan krijgen» (blz. 16 MvT). De leden van de PvdA-fractie vragen of dit, zoals het Kbb veronderstelt, in een enkel geval tot de conclusie van de beheerder kan leiden dat opsporing niet op de voorgenomen wijze kan plaatsvinden. Ook in de literatuur is gevraagd om verduidelijking van de rol en de verantwoordelijkheid van de korpsbeheerder en de korpsleiding in verband met de inzet van opsporingsmethoden (Buruma en Muller, blz. 530 en 533). Kan de regering hierop ingaan?

Deze vraag wordt ook gesteld door de leden van de VVD-fractie.

De leden van de CDA-fractie zijn er niet gelukkig mee dat de toetsing van zeer ingrijpende opsporingsmethoden door het College van procureurs-generaal, gehoord de CTC, niet wettelijk wordt geregeld. Daarmee ontbreekt een belangrijke waarborg in de wet. Ook het voorleggen van uitzonderlijke methoden aan de minister van Justitie kan wettelijk worden geregeld. Hetzelfde geldt voor het horen van de korpsbeheerder bij methoden die de integriteit van het korps raken.

Een zeer belangrijk uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat alle gebruikte opsporingsmethoden in het openbaar moeten kunnen worden verantwoord. De leden van de VVD-fractie onderschrijven dat uitgangspunt. De indruk bestaat dat de consequenties daarvan nog niet voor een ieder duidelijk zijn. Het Kbb heeft de vraag gesteld of informanten nog langer bereid zullen blijven als zodanig te werken in verband met de onzekerheid over de betrouwbaarheid van hun identiteit.

De leden van de VVD-fractie hebben vernomen dat buitenlandse politiediensten in verband met de openbaarheid bevreesd zijn in de toekomst informatie van buitenlandse informanten aan Nederlandse collega's te verstrekken. Heeft ook de regering dergelijke signalen vernomen? Wat wil zij daaraan doen?

Hoe moet worden gehandeld indien de buitenlandse diensten informatie ter beschikking stellen die is vergaard op basis van in het land van herkomst geaccepteerde methoden, die evenwel niet overeenstemmen met de Nederlandse normering? Een antwoord op die vraag is belangrijk, omdat georganiseerde criminaliteit nu eenmaal een internationale aangelegenheid is. Bovendien is het onwenselijk als Nederland een «eilandpositie» inneemt.

De leden van de VVD-fractie kunnen zich voorstellen dat het niet nodig is om alle mogelijke informanten in beginsel op een openbare getuigenis in



enigerlei vorm voor te bereiden. Er zullen tipgevers en informanten blijven die uitsluitend aansturingsinformatie leveren, die niet of nauwelijks rechtstreeks relevant is voor de uiteindelijke bewijsvoering. Deze leden zijn van mening dat de officier van justitie binnen redelijke grenzen in staat moet zijn, mits getoetst door de rechter-commissaris, af te spreken met de tipgever of informant in hoeverre er een reëel risico bestaat dat de identiteit van betrokkene moet worden prijsgegeven. Dat zal uiteraard ook gevolgen hebben voor de vraag of en zo ja, op de wijze politie en justitie van de informatie van de betrokken informant gebruik kunnen maken. Meer duidelijkheid hieromtrent zou kunnen voorkomen dat de officier van justitie het criterium «zwaarwegend opsporingsbelang», dat in beginsel bestemd is om informatie voorsnog geheim te houden, te pas en te onpas gaat gebruiken. Wat is daarover het oordeel van de regering?

De leden van de VVD-fractie houden waardering voor de procedure als beschreven in beslispunt 14 van de PEC. Op grond daarvan houdt de rechter-commissaris het voortouw met betrekking tot vraag of bepaalde stukken al dan niet in het procesdossier moeten worden gevoegd, zulks onder eindcontrole van de zittingsrechter. De officier van justitie kan evenwel besluiten naar aanleiding van die toetsing de zaak niet te laten voorkomen c.q. het bewijs niet te gebruiken. Het gesloten CID-traject wordt aldus in ieder geval doorbroken. Deze leden verzoeken de regering deze optie nogmaals te heroverwegen. Bovendien verzoeken zij de regering uiteen te zetten of en zo ja, in hoeverre de officier van justitie in staat blijft over de anonimiteit van een informant c.q. tipgever met redelijke mate van zekerheid waarborgen te bieden.

Een van de hoofdlijnen van het wetsvoorstel, die blijkens de MvT (blz. 53–54) door de geraadpleegde adviesorganen wordt ondersteund, is dat de rechter-commissaris niet meer dan nodig bij de opsporing wordt betrokken. De toepassing van opsporingsbevoegdheden behoort plaats te vinden onder verantwoordelijkheid van het OM. Bij enkele ingrijpende bevoegdheden (de telefoontap en het opnemen van vertrouwelijke communicatie) dient de officier van justitie een machtiging van de rechter-commissaris te verkrijgen (blz. 14–15 MvT). In de literatuur wordt echter betoogd dat in het wetsvoorstel aan de rechter-commissaris een (te) beperkte rol wordt toebedeeld bij de toetsing van de rechtmatigheid van opsporingsmethoden. De leden van de VVD-fractie verwijzen naar hun vraag in het begin van deze paragraaf in verband met de opvatting van Buruma en Muller.

Deze leden bepleiten hoe dan ook een sterkere rol voor de rechter-commissaris dan in het huidige wetsvoorstel is voorzien. Die rol zou onder meer tot uitdrukking kunnen komen met betrekking tot beslissingen over de verlening van toestemming voor het gebruik van opsporingsbevoegdheden. Bovendien zou de rechter-commissaris moeten kunnen toetsen op grond van welke argumenten de toestemmingsprocedure via de CTC en de procureurs-generaal is verlopen. Ziet de regering daartoe nog mogelijkheden?

Wat is het oordeel van de regering over de «disclosure procedure» ingevolge de Criminal Procedure and Investigations Act 1996, die in het Verenigd Koninkrijk van toepassing is?

De officier van justitie is de leider van het opsporingsonderzoek en degene die beslist over de toepassing van de bijzondere opsporingsbevoegdheden (blz. 15 MvT). Kan de regering ingaan op de (reeds eerder gedane) suggestie van het Kbb om onder strikte voorwaarden een «zware» hulpofficier van justitie, die voldoet aan nadere opleidingseisen, de bevoegdheid te geven voorlopige bevelen te geven tot observatie, pseudokoop en het betreden van plaatsen? Hierbij moet worden aangekend dat sommigen het juist onwenselijk achten dat de politie de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden in eigen hand houdt (J.L.M. Boek, Bijzondere opsporingsmethoden na Van Traa, in: Delikt en Delin-

kwent juni 1997, nr. 6, blz. 536). De leden van de VVD-fractie vragen hoe de regering oordeelt over de suggestie van het Kbb. Deze vraag wordt ook gesteld door de leden van de D66-fractie. Voor de inzet van sommige (ingrijpende) opsporingsbevoegdheden is toetsing vooraf door het College van Procureurs-Generaal voorgescreven. Deze centrale toetsing berust op de interne gezagsverhoudingen binnen het OM en vergt geen wetwijziging (blz. 15 MvT). Op het KUN-congres is door Willems de vraag gesteld – tegen de achtergrond van het gegeven dat de rechter niet de doelmatigheid, maar uitsluitend de rechtmatigheid van de inzet van opsporingsmethoden beoordeelt – of het bij de centrale toetsing van opsporingsbevoegdheden gaat om een zuiver beleidsmatige kwestie van het OM of om een onderdeel van de inzet van opsporingsmethoden. Hoe beantwoordt de regering die vraag, zo vragen de leden van de VVD-fractie. De interne besluitvorming binnen het OM zal bij richtlijn worden geregeld, en niet in de wet (blz. 15 MvT). Buruma en Muller (blz. 530) achten het een gemis dat deze eisen geen onderdeel van de wettelijke structuur zijn geworden, gezien het belang van dit onderwerp en de hoge graad van veranderlijkheid van richtlijnen. De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan uiteenzetten waarom voor de in het wetsvoorstel voorgestelde weg is gekozen.

In onderhavig wetsvoorstel wordt het gezag van het OM over de opsporing vergroot door middel van het toekennen van een grotere verantwoordelijkheid aan de officier van justitie. De leden van de D66-fractie vinden dit een goede keuze. Echter nog belangrijker wordt hiermee dat gewaakt wordt voor alleengang van zaaksofficieren. Weliswaar hebben deze leden er vertrouwen in dat de reorganisatie van het OM deze ontwikkeling tegengaat, maar bij een versterkte rol van de officier van justitie moet dit een punt van voortdurende aandacht blijven. Vanuit politiekringen komt commentaar op de versterkte rol van de officier van justitie in de opsporing. De capaciteiten van de politie-officier om verantwoordelijkheid te dragen zouden hiermee worden onderkend. De leden van de D66-fractie verwijzen op deze plaats naar hun vraag over de «zwarte» hulpofficier van justitie. Bij bepaalde opsporingsmethoden, die een ernstige inbreuk (kunnen) maken op de grondrechten (de telefoontap en het opnemen van vertrouwelijke informatie), is een toetsingsmoment ingebouwd voor de rechter-commissaris. Vanuit het oogpunt van een zorgvuldige procedure bij de toepassing van de methode heeft een toets vooraf door de rechter-commissaris een meerwaarde. De leden van de D66-fractie hebben er echter al eerder op gewezen dat er ook een risico zit aan deze rol van de rechter-commissaris. De rechter-commissaris mag geen speelbal worden tussen de verdediging en het OM. Hoe beoordeelt de regering de redenering dat de onafhankelijke positie van de rechter-commissaris minder sterk kan worden, omdat hij door het nemen van dit soort beslissingen dichterbij het OM komt te staan? In de literatuur daarentegen wordt betoogd dat in onderhavig wetsvoorstel aan de rechter-commissaris een (te) beperkte rol wordt toebedeeld bij de toetsing van de rechtmatigheid van opsporingsmethoden. De leden van de D66-fractie verwijzen naar hun vraag naar aanleiding van de opmerkingen van Buruma en Muller. Bepaalde bijzondere opsporingsmethoden, zoals infiltratie, zullen ter toetsing worden voorgelegd aan het College van procureurs-generaal. Pas als het onderhavige wetsvoorstel in werking is getreden zal opnieuw worden bekeken welke methoden ter registratie dan wel ter toetsing moeten worden voorgelegd aan het college. Een en ander zal worden vastgelegd in een richtlijn. De leden van de D66-fractie vragen de regering nader uit te leggen waarom met betrekking tot de toetsing op het niveau van het College van procureurs-generaal wordt gekozen voor regeling in

een richtlijn in plaats van het opnemen van deze regels in een wettelijk voorschrift. Het zou bovendien wenselijk zijn om reeds bij de behandeling van onderhavig wetsvoorstel zicht te hebben op de inhoud van de richtlijn. Waarom wacht de regering dan wel het College van procureurs-generaal met het opstellen van de richtlijn tot de inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel?

Ook de korpsbeheerder heeft vanuit zijn verantwoordelijkheid een rol in de opsporing. Volgens de MvT (blz. 16) dient de korpsbeheerder op de hoogte te zijn van de hoofdlijnen van belangrijke opsporingsonderzoeken. De hoofdofficier zal de korpsbeheerder over voorgenomen toepassingen van bevoegdheden die consequenties hebben voor de organisatie, de financiën, de veiligheid van het politiepersoneel en andere beheersaspecten moeten inlichten. De leden van de D66-fractie vragen zich af of de rol en verantwoordelijkheden van de korpsbeheerder, zoals deze in de MvT zijn beschreven, wel voldoende duidelijkheid bieden voor de praktijk. Kan de informatie-uitwisseling tussen de hoofdofficier en de korpsbeheerder ertoe leiden dat de korpsbeheerder voorgenomen toepassingen van opsporingsbevoegdheden tegenhoudt? Kan de regering nader ingaan op de verantwoordelijkheid van de korpsbeheerder en duidelijker omschrijven op welk moment de hoofdofficier gehouden is de korpsbeheerder vanuit diens verantwoordelijkheid te betrekken in het opsporingsonderzoek?

De leden van de RPF-fractie stellen vast dat aan de rechter-commissaris in het wetsvoorstel een beperktere rol is toegekend dan de PEC voor ogen had. Deze leden vragen hoe de regering aankijkt tegen versterking van de rol van de rechter-commissaris, zeker nu toch positieve effecten mogen worden verwacht op de handelwijze van het OM van een rechterlijke toetsing van toepassing van opsporingsmethoden in een vroeg stadium. De toetsing door de rechter-commissaris is er wel in een aantal gevallen, maar in andere, door de PEC aanbevolen gevallen dus niet. In verschillende vorm toetst het OM opsporingsmethoden. Bij geval kan de toets zelfs tot het College van procureurs-generaal en de minister reiken. Deze interne besluitvormingsprocedures vindt men evenwel in richtlijnen, niet in het wetsvoorstel zelf. Kan deze keuze nader worden toegelicht? Waarom is hiervoor gekozen en hoe oordeelt de regering over de hieraan verbonden nadelen, zoals de veranderlijkheid van richtlijnen en de meer gebrekkige kenbaarheid daarvan? De toetsing van de opsporingsmethoden binnen het OM is meer dan een beleidsmatige kwestie; het is ook een kwestie van rechtmatigheid. Om die reden lijkt de leden van de RPF-fractie er heel wat voor te zeggen om dergelijke toetsingsprocedures in de wet zelf op te nemen, teneinde ook hier aan iedere onduidelijkheid over het gezag een einde te maken.

Als het om toetsing en verantwoording van gebruikte methoden gaat, komt ook de korpsbeheerder om de hoek kijken. Het verdient aanbeveling dat hij in bepaalde situaties op de hoogte wordt gesteld. Het voorstel is hier summier over. Kunnen de rol en verantwoordelijkheid van korpsbeheerder en korpsleiding worden verduidelijkt in relatie tot de inzet van bijzondere opsporingsmethoden en -bevoegdheden?

Eén van de hoofdlijnen van het wetsvoorstel, die blijkens de MvT (blz. 53-54) door de geraadpleegde adviesorganen wordt ondersteund, is dat de rechter-commissaris niet meer dan nodig bij de opsporing wordt betrokken. In het algemeen behoort de toepassing van opsporingsbevoegdheden plaats te vinden onder verantwoordelijkheid van het OM en slechts in enkele bijzondere gevallen (telefoontap, opnemen van vertrouwelijke communicatie) moet de officier van justitie over een machtiging van de rechter-commissaris beschikken. Meent de regering, zo vragen de leden van de SGP-fractie, dat op deze wijze recht is gedaan aan de intentie van de aanbevelingen van de PEC en de beslissingen van de

Kamer, die er blijk van gaven dat de rechter-commissaris een meer expliciete rol bij de toetsing vooraf van opsporingsmethoden zou moeten toekomen?

Uit de MvT (o.a. blz. 15) begrijpen deze leden dat de officier van justitie de leider van het opsporingsonderzoek is en beslist over de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden. Betekent dit dat de regering niet voelt voor de (reeds eerder gedane suggestie) van het Kbb om onder strikte voorwaarden een «zware» hulpofficier van justitie, die voldoet aan nadere opleidingseisen, de bevoegdheid te geven voorlopige bevelen te geven tot observatie, pseudokoop en het betreden van plaatsen?

De opmerking (blz. 16 MvT) dat de hoofdofficier de korpsbeheerder moet inlichten over de toepassing van bevoegdheden die consequenties zal hebben voor de organisatie, de financiën en de veiligheid van het politiepersoneel en dat dit binnen de regionale driehoek dient te geschieden, doet de leden van de SGP-fractie de vraag stellen of deze informatie-uitwisseling (in een enkel geval) kan leiden tot de conclusie dat opsporing niet op de voorgenomen wijze kan plaatsvinden.

Voor de inzet van sommige (ingrijpende) opsporingsbevoegdheden is toetsing vooraf door het College van procureurs-generaal voorgeschreven. Deze centrale toetsing berust op de interne gezagsverhoudingen binnen het OM en vergt, zo blijkt uit de MvT (blz. 15), geen wetswijziging. Kan de regering, zo vragen de leden van de SGP-fractie, iets naders meedelen over de aard van deze toetsing. Is het een zuiver beleidsmatige? Op welke gronden is de regering van mening dat registratie en toetsing van bepaalde bijzondere opsporingsmethoden door het College bij richtlijn kan/moet worden geregeld, en niet in de wet?

De officier van justitie wordt in het wetsvoorstel herbevestigd in zijn leidende positie over de opsporing. Het invoeren van nieuwe regelingen in het Wetboek van Strafvordering is daarvoor echter onvoldoende volgens de leden van de GPV-fractie. De taakuitoefening van de individuele officieren van justitie zal daarbij uiteindelijk de doorslag moeten geven of daadwerkelijk leiding wordt gegeven en gezag wordt uitgeoefend. In dat verband willen deze leden hun zorg uitspreken over de cijfercultuur binnen het OM, waarbij doelstellingen worden geformuleerd en resultaten worden ingeboekt in de vorm van zaken-output. Bij daadwerkelijke gezagsuitoefening zou volgens deze leden eigenlijk ook de «performance» moeten worden gemeten als het gaat om geweigerde bevelen (in de zin van dit voorstel) en ongezien gestempelde bevelen. Wil de minister van Justitie met het OM een evaluatietraject afspreken, waarin niet alleen maar naar de gebruikelijke succescijfers wordt gekeken?

De positie van de officier van justitie is onder meer wettelijk uitgedrukt in artikel 148 Sv. Naast de daar genoemde bevelen bevat het onderhavige voorstel vele nieuwe bevelsvarianten. Deze leden vragen de regering in te gaan op de verhouding tussen deze bevelen: generaal versus speciaal, nevensgeschikt of anders? Kan de officier bevelen tot informatieverzameling geven welke afwijken van de hier geregelde en zo ja, onder welke voorwaarden?

Op een aantal punten dreigt het invoeren van het preventief officiers-toezicht op bepaalde opsporingsgedragingen volgens de leden van de GPV-fractie niet te sporen met de realiteit en zijn ze bovendien te veeleisend. Deze leden hebben de indruk dat bij het opstellen van het wetsvoorstel veel nadruk heeft gelegen op de bijzondere activiteiten in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit en dat te weinig is gerekend met de gevolgen van het wetsvoorstel voor standaardzaken. Gevallen, waarin het naar de inschatting van deze leden niet zal meevallen om de werkelijkheid aan de beoogde wettelijke regeling aan te passen, zijn de observatie (artikel 126g) en de informatie-inwinning (artikel 126j). Het gevaar van papieren toezicht ligt hier op de loer. Omdat preventief toezicht voor de standaardzaken praktisch niet te realiseren is – en de

noodzaak daarvoor ook niet zo wordt gevoeld – verwatert de toetsing aldaar, met olievlekwerking naar de gevallen waarin preventief toezicht van de officier van justitie wel iets toevoegt. Wellicht moet in de eenvoudige standaardgevallen een (zware) hulpofficier van justitie, die voldoet aan nadere opleidingseisen, inzetbaar zijn om met enige afstand de inzet van bepaalde opsporingsbevoegdheden te toetsen.

De leden van de GPV-fractie merken op dat inschakeling van de rechter als toezichthouder bij de aanwending van bepaalde bevoegdheden door de PEC aangewezen werd geacht indien het ging om inbreuken op grondrechten van enige omvang. In die gevallen zou sprake moeten zijn van voorafgaande rechterlijke toetsing. De regering vindt preventief rechterlijk toezicht alleen bij zeer ingrijpende inbreuken op grondrechten aangewezen. De leden van de GPV-fractie steunen de regering in haar opvatting dat de rechtmatigheid van de opsporing de primaire verantwoordelijkheid is van het OM en dat deze moet worden herbevestigd, eerder dan deze te ondergraven door een al te frequente rechterlijke bemoeienis. Het gevaar daarvan is dat de positie van het OM en die van de rechterlijke macht te zeer met elkaar verweven raken.

Het wetsvoorstel heeft als uitgangspunt dat de rechterlijke betrokkenheid geïndiceerd en derhalve gelegitimeerd is in de hoedanigheid van machtigingsrechter voor speciale vormen van informatieverzameling. Het accent ligt daarmee, volgens de leden van de GPV-fractie, helemaal op de toetsingsrechter als bewaker van burgerrechten en niet meer op de rechter, die als hoogste autoriteit toch het best geoutilleerd is om onderzoekshandelingen te verrichten.

Deze leden plaatsen ook enige vraagtekens bij de afweging die is gemaakt ten aanzien van de gevallen waarin rechterlijk toezicht al dan niet is aangewezen (in de vorm van machtiging of koppeling aan gerechtelijk vooronderzoek). Waarom is het rechterlijk toezicht bij het bevel tot uitlevering van computergegevens (artikel 125i Sv) of bij het DNA-onderzoek (artikel 195a Sv) bijvoorbeeld wel vereist en bij het inkijken met een geavanceerd instrument (artikel 125k) niet? Kan er duidelijkheid worden verschaft over de keuzecriteria die hierbij een rol hebben gespeeld?

Het valt de leden van de GPV-fractie verder op dat het gerechtelijk vooronderzoek in zijn huidige gestalte kennelijk voor de regering niet meer het noodzakelijke kader is voor inschakeling van de rechter. Bij het rapport van de Commissie-Moons uit 1990, en het daarop gebaseerde wetsvoorstel 23 251 (herziening van het gerechtelijk vooronderzoek), lagen de kaarten nog anders. Het gerechtelijk vooronderzoek was daarin weliswaar niet meer dwingend, maar bleef toch gehandhaafd als ideaal kader om de uitoefening van dwangmiddelen vorm te geven, omdat daarin de verdachte structureel als procespartij was erkend. De toetsing van dwangmiddelen wordt nu in een afzonderlijke machtigingsprocedure vormgegeven. De betekenis en reikwijdte van deze benadering vergt volgens deze leden nadere verheldering.

Ten eerste, hoe ziet de regering een afzonderlijke toetsingsprocedure in haar werk gaan? Zal de rechter-commissaris werkelijk aan de verwachtingen kunnen beantwoorden, die in de MvT (blz. 15) aan hem worden gesteld, of blijft hij steken in de toetsing aan de wettelijke voorwaarden, in welk geval hij weinig toevoegt? Vooral een afweging van het onderzoeksbelang en daarmee de toets aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit vereist nogal wat informatieverschaffing ook over het gebruik van andere bevoegdheden, wat weer vertragend zal werken op de procedure. Binnen welk kader zal de rechter-commissaris zich moeten bewegen? Met andere woorden, wat moet de relevantie-bepalende factor zijn in de verschillende machtigingsprocedures, zoals de feitomschrijving dat bij het gerechtelijk vooronderzoek is? Hoe moet bij het ontbreken hiervan in de praktijk worden voorkomen dat enerzijds de rechter-commissaris zijn taak te ruim ziet en dus gaat domineren, of dat hij

anderzijds zijn taak te eng ziet en dus geen werkelijke toetsingsfunctie vervult? Is overwogen, gelet op de onderscheiden verantwoordelijkheden van OM en rechter, het College van procureurs-generaal een rol te geven wanneer het gebruik van opsporingsbevoegdheden een ernstige inbreuk op grondrechten betekent? Een toetsing vooraf van het College van procureurs-generaal is nu toch ook al voorgeschreven voor de inzet van sommige ingrijpende opsporingsbevoegdheden? Beantwoordt een dergelijk toetsingsstelsel niet veel beter aan het uitgangspunt dat het OM de leiding heeft over de opsporing en de rechtmatigheid van opsporingsbevoegdheden in een concreet geval beoordeelt? Kunnen aspecten van rechtmatigheid, naast die van doelmatigheid, naar het oordeel van de regering een rol spelen bij de toetsing van opsporingsbevoegdheden binnen het OM?

Ten tweede vinden deze leden het opmerkelijk dat het voor de rechter-commissaris niet mogelijk wordt gemaakt in het kader van een gerechtelijk vooronderzoek de bevoegdheden uit te oefenen, welke conform dit voorstel aan de opsporingsambtenaren toekomen buiten het gerechtelijk vooronderzoek. Dat was wel het basisschema in het wetboek. Waarom wordt daar nu op zo grote schaal mee gebroken? Kan de rechter-commissaris op grond van artikel 177 Sv ook bevelen, dat de bevoegdheden van de hier voorgestelde titels worden gebruikt ten behoeve van het gerechtelijk vooronderzoek? Zo ja, hoe ziet de regering dan de afstemming tussen artikel 177 en de redactie van de voorgestelde bepalingen? Geeft de rechter-commissaris de officier een bevel, of de opsporingsambtenaar? Zo nee, moet dat dan niet uitdrukkelijk bepaald worden? Heeft de regering bovendien bewust afgezien van het voorstellen van een bepaling als artikel 126b, derde lid, Sv, voor het onderzoek in de zin van titel V?

De leden van de GPV-fractie vragen of het geen aanbeveling verdient bij alle artikelen waar de betreding in de machtiging van de rechter-commissaris besloten is, duidelijkheid te scheppen door een bepaling gelijk aan artikel 97, vierde lid, van wetsvoorstel 23 251 op te nemen? Als dat niet nodig is, moet wetsvoorstel 23 251 dan niet dienovereenkomstig worden gewijzigd?

De rol en de verantwoordelijkheid van de korpsbeheerder en de korpsleiding ten aanzien van de inzet van opsporingsmethoden is deze leden nog niet volledig helder. Kan de korpsbeheerder in de regionale driehoek bijvoorbeeld verlangen dat opsporing niet op een door de officier van justitie voorgenomen wijze zal plaatsvinden?

De leden van de SP-fractie begrijpen uit de MvT dat de beoordeling van de inzet van een aantal ingrijpende opsporingsbevoegdheden, zoals bijvoorbeeld infiltratie en de inzet van een criminele burgerinfiltrant, niet nader wettelijk wordt geregeld. Gezien de verstrekkendheid van de betreffende opsporingsbevoegdheden vragen deze leden zich af of het afzien van een nadere wettelijke regeling wel zo verstandig is. Wat is erop tegen om dit wel nader te regelen, zo vragen zij de regering.

De leden van de SP-fractie hebben in eerdere debatten al aangegeven dat zij de betrokkenheid van de korpsbeheerder bij de inzet van opsporingsmethoden in relatie tot de verantwoordelijkheid van het OM onduidelijk vinden. Deze leden vragen zich af wat er moet gebeuren indien korpsbeheerder en OM ook na lang beraad in het driehoeksoverleg van mening blijven verschillen. Kan de regering daar nogmaals op ingaan?

#### *2.8. Afscherming van informatie in verband met een zwaarwegend opsporingsbelang*

De rechter-commissaris is bevoegd, in verband met een zwaarwegend opsporingsbelang, een getuige te horen en daarvan verslag te doen, op zodanige wijze dat hij bepaalde informatie niet vastlegt. Het criterium

«zwaarwegend opsporingsbelang» is dus bepalend voor de mogelijkheid tot interne openbaarmaking. De leden van de PvdA-fractie stellen vast dat de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) vasthoudt aan haar bezwaren tegen het in artikel 187d opgenomen criterium van het «zwaarwegend opsporingsbelang». Zij acht de door de regering in de MvT (blz. 20–21) gegeven argumentatie waarom er geen sprake zou zijn van strijd met artikel 6 EVRM, niet overtuigend, niet in het minst omdat de overgebleven mogelijkheid tot het stellen van vragen zonder aanspraak op antwoord niet een tijdige verwezenlijking van artikel 6, derde lid, onder d, EVRM, inhoudt. Van een contradictoir proces ten aanzien van de door de rechter-commissaris buiten de stukken gehouden informatie zal volgens de NOvA in het voorgestelde systeem geen sprake zijn. Bij de beoordeling van de rechtmatigheid van de toepassing van opsporingsmethoden is het van eminent belang dat kan worden dóórgevraagd. De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering op deze opmerkingen kan ingaan.

Deze vraag wordt ook gesteld door de leden van de fracties van VVD en SGP. Ook de leden van de D66-fractie vragen de regering ter nadere standpuntbepaling nog eens nader in te gaan op de grief van de NOvA. De regering stelt dat de voorgestelde redactie duidelijk maakt dat de toepassing van de voorziening om bepaalde informatie af te schermen beperkt is tot de situatie waarin zulks «strikt noodzakelijk» is. De rechter moet zich ervan vergewissen (ook in verband met Europese rechtspraak) dat niet met minder beperkende middelen kan worden volstaan. De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of de zinsnede «er gegrond vermoeden bestaat» in het eerste lid voldoende spoort met de toelichting die wordt gegeven. Zij zouden de suggestie willen doen om de formulering van artikel 187d zodanig te wijzigen dat de woorden «strikt noodzakelijk» in de wettekst zelf worden opgenomen. Gaarne een reactie hierop van de regering.

De door de regering voorgestelde procedure wijkt af van het voorstel van de PEC op dit punt. De PEC stelde een aparte procedure voor. Kort samengevat komt de door de PEC voorgestelde procedure erop neer dat de officier van justitie, met redenen omkleed, kon besluiten stukken niet aan de processtukken toe te voegen. Hij diende daarop de rechter-commissaris in te lichten, die dan alsnog kon besluiten dat de stukken dienden te worden gevoegd. De officier van justitie kon er vervolgens voor kiezen om de zaak niet verder te vervolgen. De regering stelt voor de rechter-commissaris onderzoek te laten doen en het aan hem over te laten het verslag zodanig in te richten dat de informatie waarvan de openbaarmaking een zwaarwegend opsporingsbelang schaadt, achterwege kan blijven. De leden van de PvdA-fractie missen een onderbouwing van de reden waarom de regering het voorstel van de PEC niet heeft overgenomen. Zij vragen de regering om een nadere uitleg, waarbij tevens het element wordt besproken dat de officier, in vergelijking met de door de PEC voorgestelde procedure, in het regeringsvoorstel wordt beperkt in zijn mogelijkheden zelf te kunnen beschikken over zijn materiaal.

De regeling in de artikelen 187 en 187d bouwt voort op de regeling van het getuigenverhoor in wetsvoorstel 23 251 (herziening gerechtelijk vooronderzoek). De leden van de CDA-fractie zouden het overzichtelijker vinden als de desbetreffende bepalingen uit wetsvoorstel 23 251 zouden worden overgebracht naar het onderhavige wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel breidt de af te schermen gegevens, afgezien van het noodzaak-criterium, oeverloos uit buiten de door artikel 190, eerste lid, Sv, aangeduide indentificatie-gegevens, zo stelt de NOvA. Het is bepaald niet uitgesloten dat informatie die voor de beoordeling van bijvoorbeeld de ontvankelijkheid van het OM in een concrete strafzaak zeer relevant is, toch buiten de stukken wordt gehouden wanneer potentiële schade aan

opsporingsbelangen wordt verwacht. Volgens de NOvA wordt in het wetsvoorstel de deur te ver opengezet. De NOvA is niet overtuigd van de noodzaak en rechtmatigheid van de voorgestelde aanvulling op de reeds bestaande mogelijkheden om beantwoording van vragen te beletten en de anonimiteit van getuigen te beschermen. De leden van de VVD-fractie vragen of de regering op deze opmerkingen kan ingaan. Ook de leden van de D66-fractie vragen, ter nadere standpuntbepaling, of de regering nog eens nader op de grief van de NOvA kan ingaan. Tijdens het KUN-congres wees Buruma erop dat achteraf de controlerende rol van de rechter-commissaris kleiner wordt, omdat hij volgens het wetsvoorstel niet, zoals de PEC het wenste, van alle opsporingshandelingen verslagen krijgt (zie ook Buruma en Muller, blz. 530 en 533). Hij vindt het opmerkelijk dat in de MvT (blz. 105) wordt gesteld dat het wetsvoorstel minder verstrekkend is dan de voorstellen van de PEC, omdat het wetsvoorstel niet inhoudt dat relevante informatie buiten het strafdossier kan worden gehouden. Deze stelling gaat er volgens hem aan voorbij dat in het wetsvoorstel de officier van justitie degene is die bepaalt wat relevant is, en niet de rechter. Hierdoor wordt de vraag of opsporingshandelingen worden getoetst, van min of meer toevallige omstandigheden afhankelijk. Volgens Buruma is om meerdere redenen geen goede stap gezet door in het wetsvoorstel aan de rechter-commissaris een geringere rol toe te kennen dan ook de Kamer voorstond. De belangrijkste reden houdt verband met de door de PEC geconstateerde gezagscrisis. Machtenscheiding is een mooie manier om willekeur te voorkomen; de officier van justitie is leider van de opsporing en de rechter-commissaris toetst slechts, maar dan moet hij wel meer gaan toetsen. Een tweede reden is dat het wetsvoorstel te veel redeneert vanuit de belangen van de deelnemers aan een concreet proces en dat wordt voorbijgegaan aan een algemeen belang dat ook controle op de activiteiten van politie en justitie wenst. Hier ligt een nieuwe, extra taak voor de rechter-commissaris. Kan de regering hierop ingaan, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Volgens jurisprudentie van het EHRM (Lüdi-arrest) kan een opsporingsbelang grond zijn voor het handhaven van een anonieme getuige. De leden van de D66-fractie vragen of de regering het begrip «opsporingsbelang» nader kan omschrijven. Komt het begrip «belang van de opsporing van ernstige misdrijven» in artikel 6 EVRM hiermee overeen? Is met het voorgestelde criterium uitgesloten dat informatie die voor de beoordeling van bijvoorbeeld de ontvankelijkheid van het OM in een concrete strafzaak zeer relevant is, toch buiten de stukken wordt gehouden wanneer potentiële schade aan de opsporingsbelangen wordt verwacht?

Volgens de NOvA behoeft de vraag wat «processtukken» zijn, nadere verduidelijking. Kan de regering hierop een reactie geven?

De door de regering voorgestelde procedure wijkt af van het voorstel van de PEC. Het komt erop neer dat de rechter-commissaris een inhoudelijk grotere rol krijgt bij de beoordeling van de informatie. In het voorstel van de PEC bepaalt hij of de stukken al dan niet aan het dossier moeten worden toegevoegd, terwijl bij het onderhavige voorstel de rechter-commissaris de taak krijgt om zich actief te bemoeien met de vormgeving van de informatie. De leden van de D66-fractie vragen de regering nader in te gaan op deze taak in relatie tot de onafhankelijke positie van de rechter-commissaris.

De leden van de fractie van GroenLinks vinden het opheffen van het onderscheid tussen de pro-actieve fase en het opsporingsonderzoek een gunstige stap, omdat hiermee de inzichtelijkheid aanzienlijk wordt vergroot. Deze leden vragen zich af of de jurisprudentie de geheimhouding van de identiteit van observanten en informanten zoals beschreven onder f en onder 2.8.3, niet aan strikte voorwaarden heeft



verbonden, omdat het belang van de verdediging ernstig kan worden geschaad door deze geheimhouding. Is de aanvullende regeling niet in strijd met deze jurisprudentie? Is het criterium «strikt noodzakelijk» voldoende nauw geformuleerd?

Verder vragen deze leden zich af of datgene dat in het kader van het opsporingsbelang niet in de processtukken hoeft te worden gevoegd, ook altijd moet voldoen aan de voorwaarde dat de feiten niet relevant zijn voor de zaak. Is de combinatie van deze eisen niet een paradoxale?

De verruiming van de gronden waarop een getuige anoniem kan blijven en niet rechtstreeks hoeft te worden gehoord, vinden deze leden riskant, en in strijd met het EVRM. De grond «zwaarwegend onderzoeksbelang» is naar hun mening veel te ruim. Kan de regering deze grond nader invullen?

De leden van de RPF-fractie hebben waardering voor de wijze waarop is getracht te verzekeren dat alle relevante informatie op het proces bekend kan worden. Desalniettemin roept de voorgestelde regeling enkele vragen op met betrekking tot de bijzondere regeling die is getroffen jegens informatie waarvan openbaarmaking zwaarwegende opsporingsbelangen kan schaden. Met name het gegeven dat hieronder ook kan worden verstaan dat er een ander onderzoek loopt dat niet in gevaar mag worden gebracht, lijkt het uitgangspunt van toetsbaarheid van methoden en informatie te ondergraven. Immers, ten aanzien van grote organisaties lopen vrijwel altijd wel «andere onderzoeken». Wil de regering hierop reageren?

Op blz. 21-22 van de MvT wordt betoogd dat het voorstel van de regering wat betreft de rol van de rechter-commissaris inzake de beslissing welke relevante informatie buiten het strafdossier kan worden gehouden «minder verstrekkend» is dan het voorstel van de PEC. Houdt het voorstel van de regering niet in, zo vragen de leden van de SGP-fractie, dat in het regeringsvoorstel de officier van justitie degene is die bepaalt wat relevant is, en niet de rechter? Wordt op deze wijze naar de mening van de regering voldoende recht gedaan aan het algemeen belang dat controle op de activiteiten van politie en justitie wenselijk is?

De leden van de GPV-fractie stellen de vraag of de regeling tot afscherming van gegevens niet te veel inbreuken oplevert op het uitgangspunt dat sprake moet zijn van een contradictoir proces. Deze leden achten het niet uitgesloten dat informatie die voor de beoordeling van bijvoorbeeld de ontvankelijkheid van het OM in een concrete strafzaak relevant is, toch buiten de processtukken wordt gehouden wanneer zwaarwegende opsporingsbelangen daartoe aanleiding (zouden kunnen) geven.

De leden van de SP-fractie maken zich zorgen over het inzagerecht van verdachten en de verdediging in de strafdossiers. Dit inzagerecht is immers van cruciaal belang om controle te kunnen uitoefenen op de rechtmatigheid van het politie- en justitieoptreden. Naar deze leden hebben gehoord, verschilt de rechtspraktijk in dit opzicht nogal eens van de regels. Zo blijkt het in de praktijk onduidelijk te zijn wat nu eigenlijk dossierstukken zijn, en wanneer de verdediging recht krijgt op inzage in de stukken. Ook blijken toch nog vaak stukken te ontbreken dan wel kan daaruit niet worden afgeleid waarop het redelijk vermoeden van schuld is gebaseerd. Deze leden vragen zich af of het niet raadzaam zou zijn om deze problematiek in dit wetsvoorstel goed te regelen. Graag vernemen zij een reactie van de regering hierop.

### **3. De bijzondere opsporingsmethoden**

#### *3.1. De criteria voor de toepassing van de bijzondere opsporingsbevoegdheden*

##### 3.1.1 Algemeen

De toepassing van de diverse bevoegdheden is in veel gevallen gekoppeld aan de verdenking van een misdrijf «als omschreven in artikel 67, eerste lid», dat wil zeggen een misdrijf waarop voorlopige hechtenis is toegelaten (blz. 23 MvT). Het Kbb meent dat de betreffende bepalingen enige verruiming behoeven om de strafrechtelijke handhaving van de integriteit van het openbaar bestuur in voorkomende gevallen beter te kunnen waarborgen. Op een aantal ambtsmisdrijven (titel XXVIII van het Wetboek van Strafrecht) is geen voorlopige hechtenis toegelaten, waardoor bij de opsporing van dit type misdrijven de mogelijkheid om bijzondere opsporingsbevoegdheden toe te passen, ontbreekt. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering of dit geen bezwaar oplevert. Deze vraag wordt ook gesteld door de leden van de fracties van VVD, D66, SGP en GPV. De leden van de D66-fractie vragen daarenboven of de huidige wettelijke mogelijkheden toereikend zijn voor de strafrechtelijke handhaving van de integriteit van het openbaar bestuur.

De leden van de VVD-fractie wijzen erop dat volgens het Kbb wetsvoorstel en MvT onvoldoende aandacht besteden aan het onderscheid tussen de tipgever, de informant, de gestuurde informant en de infiltrant en de verschillende regels die voor de onderscheiden vormen gelden. In de praktijk is het onderscheid glijdend. De informant kan al snel in de positie komen dat de inhoud van de door hem geleverde informatie valt onder artikel 126v (de gestuurde informant), in welk geval achteraf blijkt dat zijn activiteiten hadden moeten worden voorafgegaan door een bevel van de officier van justitie. Ook anderszins kunnen de voorgestelde bepalingen volgens het Kbb in de praktijk tot grote problemen leiden. Indien de gestuurde informant niet ingaat op een verzoek vanuit een criminele organisatie om activiteiten te verrichten die op zich geen strafbaar feit opleveren maar die wel vallen onder artikel 126w (burgerinfiltratie), zal zijn rol van mindere waarde zijn; indien hij wel op dat verzoek ingaat, is hij in één keer geworden tot burgerinfiltrant. Is dit wenselijk? Het wetsvoorstel maakt de inzet van informanten in criminele organisaties in feite niet meer goed mogelijk, waardoor een bron vervalt die heeft bewezen van cruciaal belang te zijn bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, zo stelt het Kbb. De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering op deze opmerkingen in te gaan. Deze vraag wordt ook gesteld door de leden van de fracties van D66 en SGP.

Sommige bevoegdheden, zoals het opnemen van telecommunicatie (artikel 126t Sv), kunnen worden uitgeoefend jegens personen ten aanzien van wie een redelijk vermoeden bestaat dat zij betrokken zijn bij het in georganiseerd verband beramen of plegen van ernstige misdrijven. Deze «betrokkenen» hoeven geen verdachten te zijn; een meer dan toevallige – maar niet noodzakelijkerwijs bewuste – betrokkenheid bij het criminele handelen van de groepering is voldoende (blz. 23 MvT). In zijn inleiding op het KUN-congres merkte Buruma op dat de mogelijkheid van toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden ingeval van «betrokkenheid», ver gaat. Het kan betekenen dat personen, niet-verdachten, ten aanzien van wie geen enkele rol in de organisatie bekend is (maar die bijvoorbeeld een louter familierechtelijke betrekking met iemand uit de organisatie hebben), met ingrijpende opsporingsmethoden worden geconfronteerd. Hierdoor lijkt de kring van personen die aan de nieuwe bevoegdheden kunnen worden onderworpen volgens

Buruma te groot. Ook Boek (blz. 540) heeft zich hierover in kritische zin uitgelaten. De leden van de VVD-fractie vragen of de regering op deze opmerkingen kan ingaan.

Deze vraag wordt ook gesteld door de leden van de SGP-fractie. Is het begrip «betrokkenheid» niet veel te ruim en te vaag om dienst te kunnen doen als criterium?

De regering is niet ingegaan op de suggestie van de NOvA om de overgang te regelen van de fase waarin het onderzoek zich richt op bevestiging van het vermoeden dat in georganiseerd verband misdrijven worden gepleegd of beraamd die een inbreuk op de rechtsorde opleveren, naar de fase waarin sprake is van een concrete verdenking van een strafbaar feit (blz. 22–26 MvT). Deze overgang heeft gevolgen voor de toewijzing van bevoegdheden en de daarbij behorende controle- en toetsingsmogelijkheden. Kan de regering alsnog op deze suggestie ingaan, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De NOvA betreurt het, gezien het grote maatschappelijke belang dat een ieder zich zonder vrees moet kunnen wenden tot de in artikel 218 Sv bedoelde hulpverleners, dat de regering niet is ingegaan op haar opmerkingen over de positie van deze door de rechtspraak beperkte groep van geheimhouders. Toepassing van de in het wetsvoorstel opgenomen bevoegdheden kan ertoe leiden dat advocaten ongewild met bijzondere dwangmiddelen zoals tappen of afluisteren in aanraking komen. De NOvA is van oordeel dat de wetgever de zedelijke plicht heeft een afweging te maken tussen het belang van de waarheidsvinding en eerdergenoemd maatschappelijk belang. Het zou volgens de NOvA volledig met het systeem van strafvordering stroken indien die afweging uitvalt op dezelfde wijze als in artikel 218 Sv voorzien. De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering hierop in te gaan.

De leden van de SGP-fractie stellen dezelfde vraag.

Het onderscheid dat in de definitie van opsporingsonderzoek wordt gemaakt tussen de klassieke «artikel 27 Sv-misdrijven» en het beramen of plegen van misdrijven in georganiseerd verband wordt doorgevoerd in het gehele wetsvoorstel met betrekking tot opsporingsmethoden. De leden van de D66-fractie vinden ook dat deze twee vormen van opsporing zo scherp mogelijk uit elkaar moeten worden gehouden. De gescheiden regeling van de toepasbaarheid van de opsporingsmethoden in de titels IVa en V draagt hiertoe zeker in belangrijke mate bij. Dat ten aanzien van de categorie georganiseerde criminaliteit een ruimere toepasbaarheid van opsporingsmethoden wordt gecreëerd, spreekt voor zich. Met het oog op de effectiviteit is het echter van belang dat beide trajecten met bijbehorende bevoegdheden voldoende afgebakend zijn. De leden van de D66-fractie beseffen dat deze scheidslijnen in de praktijk vaak niet zo helder zijn. Tijdens het opsporingsonderzoek ex titel V zal men regelmatig komen tot een vermoeden dat een concreet strafbaar feit is begaan. Voorkomen moet worden dat een soort schemergebied ontstaat, waar in het kader van het onderzoek naar georganiseerde criminaliteit ingrijpende opsporingsmethoden worden aangewend, zonder daarbij de duidelijker omliggende regels voor de opsporing van concrete feiten van hoofdstuk IV in acht te nemen. Wat voor effect heeft de constatering dat de regeling in titel IV van toepassing wordt op het opsporingsonderzoek? De leden van de D66-fractie vragen een nadere toelichting over dit traject. Deze leden voelen in beginsel voor de eerdergenoemde suggestie van de NOvA om de overgang te regelen van de fase waarin het onderzoek zich richt op bevestiging van het vermoeden dat in georganiseerd verband misdrijven worden gepleegd of beraamd die een inbreuk op de rechtsorde opleveren, naar de fase waarin sprake is van een concrete verdenking van een strafbaar feit. Deze leden hebben echter twijfels over de praktische hanteerbaarheid van een dergelijke regeling. Kan de regering hier nader op ingaan?

De leden van de fractie van GroenLinks achten het juist dat er verschillende criteria zijn neergelegd voor de verschillende opsporingsbevoegdheden, waarmee wordt voorkomen dat de verruiming van de opsporingsbevoegdheden disproportioneel kan worden gehanteerd. Toch vragen deze leden zich af of de zeer ingrijpende middelen, zoals infiltratie en het opnemen van (tele)communicatie, niet alleen voor de georganiseerde criminaliteit ingezet zouden moeten worden. Deze leden vinden het verwarrend dat deze middelen onder afdeling IVa zijn opgenomen, terwijl bij afdeling V duidelijk wordt dat deze middelen juist alleen bij de georganiseerde criminaliteit mogen worden ingezet. Verder achten zij de mate van betrokkenheid niet duidelijk omschreven. Het moet gaan om meer dan toevallige betrokkenheid, maar het hoeft niet om bewuste betrokkenheid te gaan. Zit daar niet een tegenstrijdigheid in? Zij vragen zich af of de criteria om de middelen tegen bepaalde personen te mogen inzetten niet duidelijker omschreven zouden moeten worden.

Een belangrijk onderscheidingspunt bij de voorgestelde wijze om opsporingsmethoden te normeren, betreft de veronderstelde aanwezigheid van, of deelname aan misdrijven in georganiseerd verband. In dat geval zijn eerder, meer bevoegdheden mogelijk. Relevant in dit verband is de relatie tussen het begrip «georganiseerd verband» en een aantal andere wetsbepalingen. Te noemen zijn de artikelen 140 Sr, 10a Opiumwet en 46 Sr. De leden van de RPF-fractie vragen hoe al deze artikelen zich tot elkaar verhouden. Deze vraag lijkt te meer relevant, nu is afgezien van de opname van een definitie van georganiseerd verband in de wet. Mag overigens uit de passage daarover eerder in de MvT (blz. 4) worden begrepen dat daarmee impliciet de definitie van de PEC wordt overgenomen?

Daarbij stellen deze leden de vraag of het criterium «betrokken zijn bij» het in georganiseerd verband beramen van een misdrijf niet te onbepaald is. Zelfs hoeft het niet te gaan om bewuste betrokkenheid. Toch kunnen dan ingrijpende opsporingsmethoden worden ingezet. Licht het echter wel voor de hand om jegens personen van wie geen enkele rol bij de organisatie bekend is (de moeder van de boef bijvoorbeeld), dit soort maatregelen te treffen?

En als hun privacy vervolgens is geschonden, dan wel andere rechten, liggen dan niet allerlei claims op de loer?

De leden van de GPV-fractie vrezen dat het onderscheid tussen tipgever, informant, gestuurde informant en infiltrant in de praktijk op problemen kan stuiten en glijdend kan blijken te zijn. Deze leden achten het goed denkbaar dat bijvoorbeeld een informant op enig moment informatie aanlevert, die valt onder artikel 126v, in welk geval achteraf blijkt dat zijn activiteiten hadden moeten worden voorafgegaan door een bevel van de officier van justitie. Ook de inzet van informanten kan op enig moment van weinig waarde blijken te zijn wanneer deze weigert een activiteit te verrichten die een strafbaar feit oplevert waardoor zijn geloofwaardigheid in het criminele milieu tot nul gereduceerd wordt. Moeten deze leden de systematiek van het wetsvoorstel zo begrijpen dat in al die gevallen waarin sprake is van een «rolwisseling» achteraf alsnog legitimatie van de activiteit door de officier van justitie moet plaatsvinden?

De leden van de GPV-fractie vragen zich af of de kring van personen die aan de nieuwe bevoegdheden kunnen worden onderworpen, in bepaalde gevallen niet te ruim wordt gedefinieerd. Is de (toevallige) betrokkenheid bij het in georganiseerd verband beramen of plegen van ernstige misdrijven in alle gevallen wel voldoende reden om vergaande inbreuken op de persoonlijke levenssfeer te rechtvaardigen? Hoe luidt het antwoord op die vraag in het licht van het EVRM?

De leden van de GPV-fractie is niet duidelijk geworden of de wijziging van een vermoeden in een concrete verdenking dat in georganiseerd verband

misdrijven worden gepleegd, gevolgen heeft voor de toewijzing van bevoegdheden en de daarbij behorende controle- en toetsingsmogelijkheden. Kan de regering daar eens op ingaan?

### 3.1.2 Het nieuwe verdenkingscriterium

De zware opsporingsbevoegdheden, als geregeld in titel V, mogen uitsluitend worden gebruikt ten behoeve van strafrechtelijke afdoening van delicten en niet om de informatiepositie te verbeteren van politie en justitie in het algemeen. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering om aan te geven welke garanties er zijn om deze stelling waar te maken. Daarbij zouden zij tevens de vraag betrokken willen zien in hoeverre de grenzen strak getrokken kunnen worden.

De leden van de CDA-fractie vragen of het onderscheid tussen deelname aan een criminele organisatie (artikel 140 Sr) en betrokkenheid daarbij (het nieuwe verdenkingscriterium) niet aan de vage kant is en in de praktijk moeilijk te hanteren zal zijn.

Op grond van de voorgestelde titel V kunnen bijzondere opsporingsbevoegdheden worden ingezet bij het onderzoek op basis van een vermoeden dat er «in georganiseerd verband» ernstige misdrijven worden beraamd of gepleegd. Over de interpretatie van dit begrip wordt in de MvT (blz. 24) het volgende opgemerkt: «Met georganiseerd verband wordt bedoeld een verband dat deel uitmaakt van de georganiseerde criminaliteit. (...) Hierbij kan worden gedacht aan de definitie van georganiseerde criminaliteit, die door de PEC is opgesteld en die is vermeld in paragraaf 2.3 van deze memorie van toelichting.» In paragraaf 2.3 (blz. 4 MvT) staat dat «volgens de PEC» van georganiseerde criminaliteit sprake is wanneer groepen van personen aan een drietal eisen voldoen. Kan uit deze – voorzichtige – formuleringen worden afgeleid, zo vragen de leden van de VVD-fractie, dat de regering de definitie van de PEC volledig overneemt? Ook door de Raad van State (advies, blz. 2, punt 1c) is gewezen op het «enigszins vrijblijvende» karakter van de verwijzing naar de definitie van de PEC.

De leden van de SGP-fractie sluiten zich bij de hiervoor bedoelde vraag aan. Of hanteert de regering het begrip «georganiseerde criminaliteit» zoals in het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet politieregisters? Het advies van de Raad van State (blz. 2, punt 1c, en blz. 4, punt 2b) om, mede in verband met het door het EHRM gehanteerde criterium van «foreseeability», het belangrijke begrip «georganiseerd verband» in de wet zelf te omschrijven is door de regering niet gevolgd, omdat een definitie volgens haar geen verduidelijking kan bieden (nader rapport, blz. 3, punt 1c). Hier kan men tegenover stellen dat zelfs als die omschrijving op haar beurt weer vage begrippen bevat (zoals de regering stelt), toch een verduidelijking optreedt. Het gaat immers niet om volledige duidelijkheid, maar om méér duidelijkheid over de inhoud van het begrip. Ook de Aanwijzingen voor de regelgeving verplichten ertoe termen met een te weinig bepaalde betekenis te definiëren (aanwijzing 121, eerste lid). Ook in de literatuur is het betoog van de regering in het nader rapport «onbevredigend» genoemd (M. Scheffers en P. de Vries, Opsporing geregeld, in: *Ars Aequi* 46 (1997) 10, blz. 720). De leden van de VVD-fractie vragen waarom de regering er niet voor heeft gekozen om bijvoorbeeld de omschrijving die in de MvT van «georganiseerd verband» wordt gegeven, op een of andere wijze in de wet zelf neer te leggen. Men kan toch bezwaarlijk beweren dat dit geen (beperkte) verduidelijking zou betekenen.

Deze vraag wordt ook gesteld door de leden van de SGP-fractie.

Kan de regering aangeven, zo vragen de leden van de VVD-fractie, op welke wijze wordt vastgesteld of sprake is van een «georganiseerd verband» als bedoeld in onder meer titel V?

Deze vraag wordt ook gesteld door de leden van de fracties van SGP en GPV.

In de afscherming schuilt een belangrijk deel van het gevaar dat van de georganiseerde criminaliteit uitgaat en juist het gevaar legitimeert de toepassing van bijzondere bevoegdheden buiten het geval van een verdenking van een gepleegd strafbaar feit, aldus Buruma tijdens het KUN-congres. Vastgesteld moet worden dat het element «afscherming», dat door de PEC belangrijk werd geacht, niet met zoveel woorden is overgenomen in het wetsvoorstel. Volgens Buruma dreigt nu op zijn minst een situatie te ontstaan waarin de materieel-rechtelijke betekenis van criminele organisaties (artikel 140 Sr) en de voorgestelde strafvorderlijke betekenis van het begrip uiteen gaan lopen. Wat nodig is, is ofwel wijziging van artikel 140 Sr (bijvoorbeeld in de richting van het Oostenrijkse artikel 278a), ofwel opnemng van de beperkende definitie van criminele organisaties in het wetsvoorstel. De leden van de VVD-fractie vragen of de regering op deze opmerkingen, en met name op het pleidooi voor een aanscherping (wettelijke definiëring) van de strafvorderlijke betekenis van «georganiseerd verband», kan ingaan.

Ook de leden van de SGP-fractie stellen deze vraag.

De NVvR vraagt speciale aandacht voor de zeer vergaande reikwijdte van het voorgestelde artikel 126o door de – elkaar over en weer versterkende – interferentie met de artikelen 46 Sr, 10a Opiumwet (strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen) en 140 Sr (deelname aan een criminele organisatie). De NVvR wijst op de behoefte vanuit de praktijk aan een samenvattend betekenisoverzicht van de criteria/voorwaarden voor de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden met betrekking tot georganiseerde criminaliteit, zoals georganiseerd verband, beramen, samenhang met andere misdrijven en ernstige inbreuk op de rechtsorde. In de MvT (blz. 24–26) is hiertoe een aanzet gegeven, die echter nog niet voldoende inzicht verschaft. Is de regering bereid alsnog een dergelijk betekenisoverzicht op te stellen, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Deze vraag wordt ook gesteld door de leden van de SGP-fractie.

Ook in de literatuur is gevraagd om meer duidelijkheid over de verhouding tussen het nieuwe criterium en de bestaande artikelen 46 en 140 Sr en 10a Opiumwet. Kan de regering hierover een nadere toelichting geven, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Deze vraag wordt ook gesteld door de leden van de fracties van SGP en GPV.

Is het onderscheid tussen een «vermoeden van deelname» en een «vermoeden van betrokkenheid» bij een criminele organisatie (blz. 25–26 MvT) niet erg dun, zoals wel wordt gesteld (Buruma en Muller, blz. 528; in zijn inleiding op het KUN-congres herhaalde Buruma dat hij de introductie van dit onderscheid niet toejuicht)?

Deze vraag worden ook gesteld door de leden van de fracties van SGP en GPV. De leden van de GPV-fractie vragen waarom bedoeld onderscheid wordt geïntroduceerd en wat daarvan de meerwaarde is.

Voor commentaar met betrekking tot de definitie van georganiseerde criminaliteit verwijzen de leden van de D66-fractie naar de opmerkingen die zij daarover hebben gemaakt in paragraaf 2.3 van onderhavig verslag. Enkele van de in titel V geregelde bevoegdheden, die vergaand kunnen ingrijpen in de grondrechten van de burgers, kunnen worden toegepast ten aanzien van personen van wie een redelijk vermoeden bestaat dat zij betrokken zijn bij het in georganiseerd verband plegen of beramen van ernstige misdrijven. Betrokkenheid is het enige criterium, de schuldvraag staat hier los van: het kan gaan om onschuldige personen die betrokkene zijn zonder zich daarvan bewust te zijn. De leden van de D66-fractie

vragen op grond van welke overwegingen de regering meent dat een dergelijke zware aantasting van iemands recht op privacy ten aanzien van onschuldige personen in overeenstemming is met de uitgangspunten van de rechtsstaat, in het bijzonder wanneer de informatie omtrent het toepassen van opsporingsbevoegdheden met een beroep op «zwaarwegend opsporingsbelang» (artikel 187d) nimmer ter kennis komt van de betrokkene.

Is het niet te optimistisch om er bij voorbaat van uit te gaan dat er van de organisatiecriminaliteit, zoals bij fraude, milieudelicten en andere bijzondere delicten, niet zo'n dreiging uitgaat dat de inzet van ingrijpende opsporingsbevoegdheden niet gerechtvaardigd is, zo vragen de leden van de fractie van GroenLinks. Met name de milieucriminaliteit blijkt toch vaak moeilijk te vervolgen wegens gebrek aan inzicht in een organisatie. In de MvT (blz. 25) noemt de regering juist milieudelicten en ernstige fraude als voorbeelden waarbij de rechtsorde ernstig wordt geschokt. Graag een verduidelijking van dit onderscheid, en tevens een nadere toelichting op het begrip «het ernstig schokken van de rechtsorde». Deze leden vragen zich af of de grondslag voor titel V, die ligt in het vermoeden dat misdrijven worden beraamd, niet ook op een concrete verdenking zou moeten berusten. Het zou dan niet hoeven te gaan om een concreet strafbaar feit, maar wel om een concrete grondslag die het vermoeden kan staven. Verder vragen zij zich af of er niet een nadere invulling van het begrip «beraming» zou moeten worden gegeven. Juist omdat het al niet om een bepaalde persoon of een bepaald strafbaar feit hoeft te gaan, zou enige begrenzing wenselijk zijn. Is het begrip «beramen» in de jurisprudentie niet verder uitgewerkt?

De leden van de GPV-fractie vragen een nadere toelichting te geven op het begrip «georganiseerd verband». Kan uit de toelichting op het wetsvoorstel worden afgeleid dat de regering de begripsdefinitie van de PEC onderschrijft? Gelet op het belang van een juiste omschrijving van dit begrip voor de rechtmatigheid van de toepassing van ingrijpende opsporingsbevoegdheden is er volgens de leden van de GPV-fractie veel voor te zeggen een omschrijving van georganiseerd verband in de wettekst op te nemen. Ook wanneer daarmee geen volledige duidelijkheid over de reikwijdte van dit begrip kan worden verkregen, kan het door het EHRM gehanteerde criterium van «foreseeability» vereisen dat in ieder geval een zo groot mogelijke duidelijkheid rond dit begrip bestaat. Deze leden dringen erop aan een definitie in lijn met die van de PEC in overweging te nemen. Kan de regering ingaan op de strafvorderlijke betekenis van het al dan niet opnemen van een definitie van georganiseerd verband in het Wetboek van Strafvordering?

De leden van de SP-fractie vinden de verhouding tussen artikel 126o, eerste lid, Sr, en de verschillende artikelen 10a Opiumwet, 46 Sr en 140 Sr onduidelijk. De combinatie van deze artikelen kan daarentegen verstrekkend zijn. Bovendien is het verschil tussen «het vermoeden van deelname» en «een vermoeden van betrokkenheid» zo gering, dat deze leden zich afvragen of dit wel houdbaar is. Kan de regering een nadere toelichting geven?

### *3.2. Observatie*

De regering stelt voor om alleen die vormen van observatie te regelen die stelselmatig zijn, dat wil zeggen dat bepalend is dat de observatie tot resultaat kan hebben het in beeld brengen van een bepaald aspect van iemands leven. De intensiteit is afhankelijk van het resultaat dat met de observatie kan worden bereikt. De leden van de PvdA-fractie hebben getracht zich voor te stellen hoe dit in de praktijk zal uitwerken. Wanneer

is sprake van stelselmatig observeren? Wanneer wordt de grens overschreden van de politieambtenaar die zo eens observeert (oren en ogen openhoudt) naar de ambtenaar die stelselmatig observeert? Een opdracht zoals «hou die persoon eens een tijdje in de gaten», is dat stelselmatig? Of is dat alleen het geval als de officier van justitie de opdracht geeft in plaats van de chef? Als de politieman geen resultaat boekt met zijn observatie, zal veilig volgehouden kunnen worden dat het niet stelselmatig was. Maar stel dat hij door een gelukkig toeval in het bezit komt van bijvoorbeeld belangrijke gegevens van de persoon die in de gaten wordt gehouden? Tenslotte kan er volgens de MvT ook sprake zijn van kortstondige stelselmatige observatie. Met andere woorden, kan de situatie ontstaan dat de resultaten van een eenvoudige niet-stelselmatige observatie plotseling onrechtmatig zijn verkregen omdat het resultaat zodanig veel gegevens van een persoon oplevert dat hier moet worden gesproken van stelselmatige observatie en dat er dus een bevel van de officier van justitie had moeten zijn? Is het mogelijk dat het OM in de rechtszaal moet verdedigen dat er terecht geen sprake was van stelselmatige observatie, maar dat de informatie, die de totale zakelijke kant van de verdachte onthult, zomaar bij een oplettende politieman in de schoot kwam vallen? En dat dus de opzet van de politie er niet op gericht was om zo'n indringend beeld van de verdachte te krijgen? Gaarne hierop een reactie van de regering, temeer omdat de leden van de PvdA-fractie, met de Raad van State, de regering weliswaar toegeven dat de normering van observatie op basis van tijdsduur zoals voorgesteld door de PEC een aantal nadelen kent, maar overigens van mening zijn dat dit stelsel beslist het voordeel van de eenvoud heeft. De regering heeft deze leden met de gegeven toelichting nog niet kunnen overtuigen dat het nu gekozen stelsel de voorkeur verdient en deze leden zijn van mening dat er een nadere concretisering van het begrip «stelselmatig observeren» nodig is om hun oordeel te doen omslaan. De voorgestelde regeling van observatie wijkt af van het voorstel van de PEC. De PEC stelde de duur van de observatie centraal, terwijl het wetsvoorstel de stelselmatigheid van de observatie als uitgangspunt neemt (blz. 26-28 en 110 MvT). In zijn inleiding op het KUN-congres stelde Buruma dat in de voorgestelde regeling de duur van de observatie ten onrechte geen rol speelt. Door die duur niet eens als een eerste indicatie te aanvaarden, kan discussie ontstaan over de vraag of een observatie gedurende negen maanden zonder betrokkenheid van de officier van justitie toelaatbaar is, als de politie meende dat de observatie niet stelselmatig was. De wet geeft volgens Buruma te weinig beperkingen door slechts de stelselmatigheid als criterium te hanteren. Dit punt wordt ook opgeworpen door de leden van de VVD-fractie. Indien in de praktijk behoefte blijkt te bestaan een nadere concretisering van het begrip «stelselmatige observatie», zal daarin door middel van een richtlijn worden voorzien (blz. 27 MvT). Volgens het Kbb doet die behoefte zich inderdaad voor. Kan de regering hierop ingaan, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Dezelfde vraag wordt gesteld door de leden van de VVD-fractie.

De leden van de CDA-fractie vragen welke wettelijke grondslag de regering ziet voor niet-stelselmatige observatie. Voorts vragen zij of het observeren van een zaak, bijvoorbeeld een auto of een voordeur, niet evenzeer regeling behoeft omdat het gebruik daarvan iemands privacy kan betreffen.

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat observatie een zeer belangrijke basale opsporingsmethode is. Onduidelijkheid over de aanwending daarvan moet worden vermeden. In dit kader vragen zij nadere aandacht voor het door de regering geïntroduceerde begrip «stelselmatige observatie», waarvoor toestemming van de officier van



justitie nodig is. Deze leden vragen zich af of dit begrip voldoende eenvoudig objectiveerbaar is. Zij kunnen zich bijvoorbeeld voorstellen dat een observatieteam in grote lijnen de handel en wandel van enige leden van een criminele organisatie volgt en incidenteel – wanneer een tip is binnengekomen bijvoorbeeld omtrent een drugstransport – aan een specifiek lid gedurende een of meer dagen meer aandacht besteedt. Het is de vraag of die handelwijze vervolgens onder stelselmatige observatie valt. De leden van de VVD-fractie achten de toezegging van de regering om te zijner tijd het begrip «stelselmatige observatie» nader te concretiseren, onvoldoende. Zij zijn van mening dat, direct na invoering daarvan, de rechercheurs op de werkvloer moeten weten waar zij aan toe zijn. Deze leden nodigen de regering uit om voor de normering van observatie nadere objectieve criteria, zoals bijvoorbeeld de duur van de observatie, toe te voegen. De PEC heeft daarvoor aanknopingspunten geboden. Volgens Buruma is de bevoegdheid om zaken te observeren ten onrechte niet apart geregeld. De regering stelt dat het observeren van een zaak niet kan leiden tot een zodanige inbreuk op iemands privacy dat gesteld zou moeten worden dat een aparte wettelijke voorziening daarvoor vereist is (blz. 28 MvT). Buruma noemt echter als voorbeeld het gedurende een periode van drie maanden onafgebroken filmen van iemands voordeur; dit moet toch als een inbreuk op betrokkenes privacy worden aangemerkt. Hoe ziet de regering dit, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Deze vraag wordt ook gesteld door de leden van de D66-fractie. De Raad van State acht het niet uitgesloten dat de richtlijnen ter nadere concretisering van wat onder «stelselmatige» observatie moet worden verstaan, gezien de veelheid van de zich voordoende situaties, complex zullen zijn. Op grond hiervan adviseert de Raad de observatie te normeren op basis van tijdsbeslag (advies Raad van State, blz. 7, punt 4). De leden van de VVD-fractie vragen of de regering de vrees deelt dat die nadere concretisering een hoge graad van complexiteit zal vertonen. Zo ja, vormt dit geen probleem? Dezelfde vragen worden gesteld door de leden van de SGP-fractie.

De voorgestelde regeling wijkt af van het voorstel van de PEC. De PEC stelde de duur van de observatie centraal, terwijl het wetsvoorstel de stelselmatigheid van de observatie als uitgangspunt neemt. Er zou verschil van mening kunnen ontstaan over de vraag of een eenmalige, maar lang durende observatie al dan niet stelselmatig is. Wat wordt onder stelselmatig verstaan, zo vragen de leden van de D66-fractie. Volgens Buruma (inleiding KUN-congres) speelt in de voorgestelde regeling de duur van de observatie ten onrechte geen rol. Volgens hem geeft de wet te weinig beperkingen door slechts de stelselmatigheid als criterium te nemen. De leden van de D66-fractie vragen zich evenzeer af of onder het begrip «stelselmatig» wel «langdurig» kan worden vervat. Waarom heeft de regering niet gekozen voor een aanvulling van het criterium met «langdurig»?

Zou het in elk geval niet wenselijk zijn het begrip «stelselmatige observatie» door middel van een richtlijn nader te concretiseren? Deelt de regering de vrees van de Raad van State dat nadere concretisering een hoge graad van complexiteit zal vertonen? Zo ja, vormt dit geen probleem?

De voorgestelde regeling raakt alle opsporingsambtenaren die van de methode van observatie gebruikmaken. Zo zal het ook van toepassing zijn op buitengewoon opsporingsambtenaren zoals sociaal rechercheurs. Volgens het Vereniging van directeurs van overheidsorganen voor sociale arbeid (Divosa) ligt het accent van de opsporingswerkzaamheden steeds meer bij bijstandsontvangenden die zwart werken of een onjuiste opgave doen van hun woon- of leefsituatie. Voor het vergaren van strafrechtelijk bewijs is het observeren een noodzakelijke opsporingsmethode. Ingevolge het wetsvoorstel moet voor observatie vooraf een

bevel worden gegeven door de officier van justitie. Aan deze nieuwe werkwijze zouden alleen al voor sociale diensten enorme kosten zijn verbonden (minimaal 6 miljoen gulden).

Kloppen deze verwachtingen volgens de regering, zo vragen de leden van de D66-fractie. Ziet de regering aanleiding op grond van de bezwaren van Divosa en het Landelijk Contact Sociaal Rechercheurs om een nuancering aan te brengen in de wettelijke regeling, voorzover het observatie zonder technische hulpmiddelen door deze categorie van opsporingsambtenaren betreft?

Is het onderscheid tussen niet-stelselmatige en stelselmatige observatie niet even arbitrair als het voorgestelde onderscheid van de PEC, zo vragen de leden van de fractie van GroenLinks. Deze leden noemen als voorbeeld het zeer frequent en intensief volgen met de camera (ook zonder registratie) of verrekijker, dat naar hun mening ook als stelselmatig zou kunnen worden beschouwd. Zou een richtlijn voor het begrip «stelselmatige observatie» niet al direct wenselijk zijn? Deze leden zijn er niet van overtuigd dat de definitie niet te veel ruimte openlaat voor interpretatie, waardoor wellicht de officier van justitie niet om toestemming wordt gevraagd voor toch ingrijpende vormen van observatie. Ter voorkoming hiervan en om te komen tot een uniform beleid, zou een richtlijn moeten worden opgesteld.

Zou er niet een rol weggelegd moeten zijn voor de rechter-commissaris in het geval van stelselmatige observatie? Juist omdat het ernstig indringt in de persoonlijke levenssfeer, zou een rechterlijke machtiging meer waarborgen kunnen bieden. Met name bij het zonder toestemming betreden van een besloten plaats, teneinde te kunnen observeren, zou een gedachte aan het betrekken van de rechter-commissaris op haar plaats zijn, aldus de leden van de fractie van GroenLinks.

De leden van de RPF-fractie stellen vast dat voor de toepassing van deze methode voor andere toetsingscriteria is gekozen dan de PEC voorstelde. De genoemde bezwaren tegen het PEC-voorstel zijn begrijpelijk; anderzijds roept ook de afgrenzing van «stelselmatig» problemen op. Zij zijn er op dit moment nog niet van overtuigd dat de regering de meest voor de hand liggende oplossing kiest.

Deze leden vragen op dit punt waarom de observatie van zaken in dit voorstel ongeregeld wordt gelaten. Ook het drie maanden observeren van een voordeur kan immers inbreuk maken op iemands rechten.

Terzijde merken de leden van de RPF-fractie nog op ervan uit te gaan dat in een later stadium de contra-observatie nog zal worden geregeld (strafbaar gesteld). Zien zij dat goed? Kan contra-observatie overigens worden beschouwd als een vorm van belagen, zoals in het voorstel van wet van de leden Dittrich, Swildens-Rozendaal en O.P.G. Vos tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering (strafbaarstelling van belaging; 25 768) voorgesteld?

Kan worden toegelicht hoe de in dit wetsvoorstel voorgestelde opsporingsmethoden zich verhouden tot opsporingsmethoden – met name valt te denken aan de methode observatie – die in het kader van de handhaving van sociale-zekerheidswetten door sociaal rechercheurs worden toegepast?

Wat betreft de voorgestelde regeling van observatie constateren de leden van de SGP-fractie dat deze afwijkt van het voorstel van de PEC. De PEC stelde de duur van de observatie centraal, terwijl het wetsvoorstel de stelselmatigheid van de observatie als uitgangspunt kiest.

Deze leden vragen de regering of het hanteren van de stelselmatigheid er niet toe moet leiden dat te weinig beperkingen mogelijk zijn.

De regering stelt (blz. 28 MvT) dat het observeren van een zaak niet kon leiden tot een zodanige inbreuk op iemands privacy dat gesteld zou

moeten worden dat een aparte wettelijke voorziening vereist is. Kan de regering dit standpunt ook volhouden indien bijvoorbeeld gedurende een periode van drie maanden onafgebroken filmen van iemands voordeur? Moet dit niet als een inbreuk op betrokkenes privacy worden aangemerkt?

De leden van de GPV-fractie steunen de regering in haar opvatting dat de mate waarin observatie ingrijpt in de persoonlijke levenssfeer het uitgangspunt vormt voor stelselmatigheid. Deze leden vragen zich wel af of de duur van de observatie geheel buiten de bepaling van stelselmatigheid kan blijven. Zij stellen die vraag, omdat het deze leden onwenselijk voorkomt dat de politie gedurende bijvoorbeeld negen maanden zonder betrokkenheid van de officier van justitie observeert omdat de politie meent dat die observatie geen stelselmatig karakter draagt. De leden van de GPV-fractie vragen of tijdsverloop op enigerlei wijze als aanvullend criterium kan functioneren ter bepaling van de stelselmatigheid van de observatie. De noodzaak daartoe kan zich naar de opvatting van deze leden ook laten gelden bij de uitwerking van de richtlijnen ter nadere concretisering van wat onder stelselmatige observatie dient te worden verstaan. Kan reeds worden uiteengezet welke problemen zich bij de uitwerking van die richtlijnen zouden kunnen voordoen en in welke mate een aanvullend criterium met betrekking tot het tijdsverloop van de observatie die problemen zou kunnen wegnemen? De leden van de GPV-fractie vragen ook aandacht voor de gevolgen van het wetsvoorstel voor de sociale recherche. Vallen de door de sociale recherche uitgevoerde observaties in bepaalde gevallen onder de omschrijving van artikel 126g Sv? Indien dit het geval is, is het dan wel in alle gevallen noodzakelijk dat de officier van justitie een bevel geeft tot observatie? Wat zijn de financiële, personele en organisatorische gevolgen voor bijzondere opsporingsdiensten en het OM wanneer voor observatie door opsporingsambtenaren in een substantieel aantal gevallen een bevel van de officier van justitie noodzakelijk is? Zullen deze diensten hun taak naar behoren kunnen uitvoeren, nu observatie in beginsel is gebonden aan een maximale termijn van drie maanden? Kan het bevel van de officier van justitie voor observatie door bijzondere opsporingsdiensten achterwege blijven voorzover bij die observatie geen gebruik wordt gemaakt van technische hulpmiddelen, anders dan een verrekijker of fototoestel?

De leden van de GPV-fractie stellen enige vragen met betrekking tot de inzet van peilapparatuur. Deze leden zijn van opvatting dat het de voorkeur verdient de inzet van dergelijke apparatuur alleen mogelijk te maken voor een daartoe aangewezen centrale instantie of een politie-onderdeel, bijvoorbeeld het KLPD. Ook zou periodiek een onafhankelijke controle van deze apparatuur moeten worden toegestaan. Voorts geven deze leden in overweging een duidelijker onderscheid aan te brengen tussen tactische en technische inzet van deze apparatuur. Deze leden vragen speciaal aandacht voor het gebruik van peilapparatuur in relatie tot het territorialiteitsbeginsel. In de praktijk komt het immers voor dat peilapparatuur wordt geplaatst op schepen en vrachtwagens die zich ook buiten de Nederlandse grenzen bewegen. In hoeverre worden daarmee actieve opsporingshandelingen verricht in andere landen? Bestaan hieromtrent afspraken met opsporingsinstanties in andere Europese landen?

### *3.3. Politie-infiltratie*

De leden van de PvdA-fractie stemmen in met de voorwaarden die worden gesteld om tot infiltratie over te gaan. Vragen hebben deze leden echter bij het verdere verloop van het traject, dus nadat met de infiltratie is begonnen. Zoals de MvT (blz. 29) terecht stelt, is het bijna onvermijdelijk dat de infiltrant strafbare feiten zal plegen. Hij zal in het belang van

zijn geloofwaardigheid bijvoorbeeld moeten deelnemen aan de criminele organisatie waarin hij infiltreert. Vaak ook zal hij ernstiger strafbare feiten moeten plegen dan deelname aan een criminele organisatie. De leden van de PvdA-fractie missen echter niet een toelichting van de regering over waar de grenzen voor het plegen van strafbare feiten worden getrokken. Welke strafbare feiten kunnen niet meer, en welke nog net wel, en welke omstandigheden spelen daarbij een rol? Hoewel deze leden zich realiseren dat een exacte opsomming waarschijnlijk niet kan worden gegeven, al was het maar om criminelen geen pasklare lakmoes-test te verstrekken, zouden zij toch graag zien dat de regering een poging deed om meer duidelijkheid te verschaffen over de aard van de strafbare feiten en de omstandigheden waaronder zij gepleegd kunnen worden. De leden van de PvdA-fractie achten het op voorhand onwenselijk dat delicten waarbij geweld wordt gebruikt door politieke infiltranten kunnen worden gepleegd. Zij vragen de regering om bij deze uitleg tevens de verschillende deelnemingsvormen – doen plegen, medeplegen en medeplichtigheid – te betrekken.

De leden van de PvdA-fractie hebben ook een vraag over de mogelijke samenloop van infiltratie met de pseudokoop en de frontstore. Een opsporingsambtenaar die is geïnfiltreerd in een criminele organisatie zou in de situatie kunnen geraken dat hij contrabande moet verkopen, hetgeen naar alle waarschijnlijkheid een strafbaar feit op zal leveren. Hoe moet dan de verhouding worden gezien met het artikel dat de pseudokoop regelt en waarin de (pseudo)verkoop van goederen beslist is uitgesloten? En moet er om een pseudokoop te regelen niet eerst worden geïnfiltreerd? Het is veelzeggend dat de regering stelt – waar deze leden het overigens mee eens zijn – dat de frontstore een vorm van infiltratie is. Er wordt, bijvoorbeeld door het aanbieden van faciliteiten, getracht in een criminele organisatie door te dringen. Maar voor het gevoel van deze leden ligt een frontstore veel dichterbij pseudokoop dan bij infiltratie. Gaarne zagen deze leden een uitleg van de regering over het onderlinge verband tussen infiltratie, pseudokoop en de frontstore.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe voorkomen wordt dat een politieambtenaar die infiltreert in een groep roofovervallers, gedwongen wordt zelf gewelddadige handelingen te verrichten. Hij zal vaak ernstiger strafbare feiten moeten plegen dan deelname aan een criminele organisatie, aldus de MvT (blz. 29). Op welke wijze wordt de inzet van een politie-infiltrant begrensd?

Deze leden vragen voorts wanneer het wetsvoorstel, waarin een wettelijke basis zal worden gecreëerd voor de medewerking van overheidsinstanties bij het verstrekken van een valse identiteit (MvT, blz. 32), valt te verwachten.

Deze vraag wordt ook gesteld door de leden van de fracties van VVD, D66 en GPV.

Met betrekking tot politieke infiltratie vragen de leden van de VVD-fractie aandacht voor het volgende. Volgens de MvT (blz. 29) houdt de regering er rekening mee dat betrokkenen incidenteel ernstige strafbare feiten zullen moeten plegen om te kunnen infiltreren. Deze leden verzoeken de regering nader uit te leggen waar zij de grens stelt. Zij zijn van mening dat ook voor deze infiltranten voorkomen moet worden dat zij crimineel participeren. Voor het geval een politieke infiltrant gebruik maakt van een technisch hulpmiddel om vertrouwelijke gesprekken op te nemen, verzoeken deze leden de regering nader uit te zetten waar zij de grens trekt tussen een situatie waar een verhoor, en een situatie waar een gesprek wordt gevoerd. In beide gevallen gaat het immers om verzamelen van informatie.

Volgens de MvT (blz. 28) is van infiltratie sprake als op bevel van de officier van justitie in het belang van het onderzoek wordt deelgenomen

aan of medewerking verleend aan een groep van personen waarbinnen misdrijven worden beraamd of gepleegd. De PEC geeft een minder abstracte definitie: infiltratie is het met het oog op opsporing en vervolging onder gezag van politie en OM binnendringen in een criminele organisatie of groep, het ervan deel uitmaken, het gebruikmaken van personen die er reeds deel van uitmaken of het (desgevraagd) ondersteunen ervan, indien dit optreden gepaard gaat met het I) aannemen van een valse identiteit en/of II) plegen van strafbare feiten en/of III) aanbieden van goederen en/of diensten aan de criminele organisatie of groep (Eindrapport Inzake opsporing, Kamerstukken II 1995–1996, 24 702, nrs. 10–11, blz. 229). Buruma en Muller (blz. 531) wijzen erop dat het abstractieniveau van de term «deelnemen of medewerking verlenen» hoger is dan de criteria van de PEC. Dit maakt het in voorkomend geval eenvoudig te ontkennen dat er is geïnfiltrerd. De leden van de VVD-fractie vragen hoe de regering dit ziet.

De leden van de D66-fractie onderschrijven het belang van een wettelijke regeling van politieke infiltratie. Juist bij een zo risicovolle maar ook waardevolle opsporingsmethode is een wettelijke regeling zeer gewenst. De voorgestelde bepaling wijkt qua begripsomschrijving af van de definitie van de PEC. De PEC geeft een nauwkeuriger omlijnde definitie dan de vrij abstracte omschrijving «deelnemen of medewerking verlenen» die de regering hanteert. Waarom heeft de regering gekozen voor deze algemenere definitie? Hoe staat de regering tegenover het commentaar van Buruma en Muller, dat het door het hogere abstractieniveau eenvoudig te ontkennen is dat er is geïnfiltrerd?

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of er bij de politieke infiltratie, het stelselmatig inwinnen van informatie en de pseudo-verkoop geen rol voor de rechter-commissaris is weggelegd. Deze leden lezen het criterium voor politieke infiltratie zo, dat er wel sprake moet zijn van een concrete verdenking, namelijk een bepaald ernstig misdrijf, maar de infiltratie moet plaatsvinden in een groep die misdrijven beraamt. Wordt hier niet slechts bedoeld op de georganiseerde criminaliteit, waarbij de concrete verdenking als extra voorwaarde geldt? Als voorbeeld wordt hier echter de organisatiecriminaliteit (fraude en corruptie) genoemd, terwijl de regering eerder bepaalde dat deze criminaliteit niet onder de georganiseerde criminaliteit valt. Kan de regering in dit kader een toelichting geven op de voorwaarden voor politieke infiltratie?

Een voorwaarde lijkt deze leden ook dat de inzet strikt noodzakelijk moet zijn voor de opsporing, dat de duur van de inzet zo kort mogelijk moet zijn en dat het begaan van strafbare feiten door de infiltrant minimaal dient te zijn. Ook dient de richtlijn zo helder te zijn dat de infiltratie niet mag uitmonden in aanzetten tot of uitlokken. Zal de aanvullende informatie, waaruit de opzet van de verdachte moet blijken naast zijn mededeling aan de infiltrant, als harde eis worden gesteld bij de toetsing achteraf, of is het slechts ondersteunend materiaal? Deze leden vinden een periodieke toetsing door de officier van justitie bij langdurige infiltratie van groot belang.

Politieke infiltratie is een gevaarlijke, en ook ingrijpende methode. In dat verband is een scherpe definiëring relevant. Vooralsnog lijkt de leden van de RPF-fractie dat de door de PEC voorgestelde definiëring de voorkeur verdient boven de door de regering voorgestelde, meer abstracte definitie. Onderkent de regering de nadelen, zoals die in de literatuur in dit verband naar voren zijn gebracht?

Een van de grote knelpunten is het plegen van misdrijven om de dekmantel niet prijs te geven. Het voorstel legitimeert een en ander door te verwijzen naar de dienstbevelconstructie. De vraag is of dit voldoet.

Moet niet enigszins richting worden gegeven aan de misdrijven die nog wel of niet meer toelaatbaar moeten worden geacht? Extreem gesteld: het plegen van een moord in opdracht van een topcrimineel, door een infiltrant, kan nodig zijn om de dekmantel niet prijs te geven. Het lijkt deze leden echter nimmer acceptabel. Kortom, verdient het geen aanbeveling de thans voorgestelde, volstrekt open formulering te vervangen door een geclausuleerde regeling, waarbij bijvoorbeeld in ieder geval het plegen van het strafbare feit van artikel 140 Sr wordt uitgezonderd?

Overigens vragen de leden van de RPF-fractie naar de werkbaarheid van een toepassingsvoorwaarde als: het niet brengen van een verdachte tot andere misdrijven dan hij normaal gesproken had gedaan. De tweede voorwaarde – andere methoden zijn niet toereikend – kan in de praktijk gemakkelijk een dode letter worden. Hoe valt dat te voorkomen?

Volgens de MvT (blz. 28) is van infiltratie sprake als op bevel van de officier van justitie in het belang van het onderzoek wordt deelgenomen of medewerking verleend aan een groep van personen waarbinnen misdrijven worden beraamd of gepleegd. Dit is, zo constateren de leden van de SGP-fractie, een meer abstracte definitie dan de PEC gaf. Maakt het hogere abstractieniveau het in voorkomend geval niet eenvoudig te ontkennen dat er is geïnfiltrerd?

De leden van de SP-fractie herinneren zich dat tijdens het debat met de PEC door de voorzitter van de commissie werd aangegeven dat met politieke infiltratie naar zijn inzicht weinig resultaten in de opsporing en vervolging waren geboekt. Kan de regering dit bevestigen en heeft dit meegespeeld bij het opstellen van dit deel van het onderhavige wetsvoorstel, zo vragen deze leden zich af.

#### *3.4. Pseudokoop of -dienstverlening*

Ook bij pseudo-verkoop eist de regering dat de verdachte niet mag zijn aangezet tot iets wat hij anders niet had gedaan. Maar stel, aldus de leden van de fractie van GroenLinks, dat de pseudo-verkoper voorziet in een behoefte, die anders niet had kunnen worden vervuld, is er dan niet toch sprake van het aanzetten tot of het uitlokken?

#### *3.5. Stelselmatige inwinning van informatie*

De MvT noemt de inbreuk op de privacy als gevolg van undercover-optreden van de politie. De leden van de CDA-fractie vragen welke waarborgen er zijn bij informatie-inwinning binnen godsdienstige groeperingen. Houdt het wetsvoorstel voldoende rekening met artikel 6 Grondwet?

Volgens de NOvA gaat de regering (blz. 30 MvT) onvoldoende in op de gevolgen van undercover-operaties voor het nemo-teneturbeginsel. De NOvA is er niet bij voorbaat van overtuigd dat hier geen sprake zou zijn van strijdigheid met artikel 6, eerste lid, EVRM. Het uitgangspunt dat de undercover-politieman, die gesprekken met de verdachte voert, geen verhoor in de zin van artikel 29 Sv afneemt, is volgens de huidige jurisprudentie niet zonder meer juist. In beginsel moeten alle vragen aan een door een opsporingsambtenaar als verdachte beschouwd persoon betreffende diens betrokkenheid bij een strafbaar feit als «verhoor» worden aangemerkt. Het element van pressie zal weliswaar in de regel ontbreken, maar dat hoeft niet altijd het geval te zijn. De NOvA verwacht dat het aantal gevallen dat bewijs, dat op grond van de voorgestelde regeling is vergaard, door de rechter wordt uitgesloten, onnodig zal oplopen, juist omdat het element van misleiding hier centraal staat. Dat verdraagt zich niet met een bewijsbestemming in het strafproces van

informatie die met deze methode is vergaard. Dat gebruik zou in strijd zijn met beginselen van een behoorlijk strafprocesrecht en artikel 6, eerste lid, EVRM. Dit betekent ook dat de opname van een gesprek met de verdachte niet voor het bewijs mag worden gebruikt, terwijl het uiteraard wel bij de stukken zou moeten worden gevoegd; de MvT geeft hierover geen uitsluitel. De leden van de VVD-fractie vragen of de regering op de opmerkingen van de NOvA kan ingaan. Deze vraag wordt ook gesteld door de leden van de fracties van D66, SGP en GPV.

De leden van de D66-fractie vragen voorts wat, indien in het kader van een undercover-operatie toch een element van pressie bij de informatie-inwinning aanwezig is, de houdbaarheid is van de vergaarde informatie als bewijsmiddel na toetsing aan artikel 6 EVRM.

De leden van de RPF-fractie vragen naar het toepassingsbereik van deze methode. In de parlementaire behandeling is als dubieuze toepassing genoemd het infiltreren in kerken. Ook het aangaan van persoonlijke relaties met de verdachte of diens kennissen (vriendschap, seksuele relatie) kan in theorie tot de infiltratie behoren. Met andere woorden, kan nader worden aangegeven waar de grenzen van deze methode liggen?

### *3.6. Het opnemen van vertrouwelijke communicatie met een technisch hulpmiddel*

De leden van de PvdA-fractie zullen bij het onderwerp «Bevoegdheden op besloten plaatsen» het direct afluisteren in een woning bespreken. Op deze plaats willen zij zich beperken tot een enkele opmerking. Met enige verbazing hebben deze leden de volgende opmerkelijke passage gelezen: «Wanneer dergelijke gesprekken worden opgenomen, is het recht op de persoonlijke levenssfeer in het geding, omdat achteraf een exacte en volledige weergave van het gesprek mogelijk is, terwijl de gesprekspartner van de opsporingsambtenaar daarop niet bedacht kan zijn. Het is echter een minder ingrijpende inbreuk op de privacy dan wanneer gesprekken worden opgenomen, zonder dat één van de gespreksdeelnemers dit weet.» (blz. 38–39 MvT). Betekent dit werkelijk dat de regering van mening is dat indien een politieke infiltrant met opname-apparatuur aanwezig is bij een gesprek, de privacy minder wordt geschonden dan in het geval dat er geen infiltrant aanwezig is en het gesprek op andere wijze wordt opgenomen? Naar het oordeel van de leden van de PvdA-fractie is de aanwezigheid van de infiltrant zelf al een inbreuk op de privacy en komt het opnemen van het gesprek daar nog eens als een extra inbreuk bovenop. Gaarne hierop een reactie van de regering.

De leden van de PvdA-fractie missen in dit verband een beschouwing over de samenloop van de uitoefening van de verschillende bijzondere opsporingsmethoden in de MvT. Zij verzoeken de regering alsnog een uitvoerige beschouwing te geven en daarbij onder andere aandacht te besteden aan alle mogelijke combinaties van bijzondere opsporingsmethoden en welke gevolgen dit heeft voor de controle-mogelijkheden, zeker als deze voor de verschillende opsporingsmethoden niet gelijk zijn.

De leden van de CDA-fractie ontvangen gaarne een uitleg van het begrip «vertrouwelijke communicatie». Valt onder het opnemen daarvan ook de video-opname van gesprekken zonder geluid? Valt scannen ter plaatsbepaling onder het opnemen van vertrouwelijke communicatie? Het meeluisteren door een opsporingsambtenaar in een café valt niet onder artikel 126l. Valt het wel onder de artikelen 126g (observatie) en 126j (informatie-inwinning)?

De NOvA handhaaft haar bezwaren tegen het ontbreken in artikel 126l van het vereiste dat de verdachte aan de communicatie deelneemt (blz. 38 MvT). Tevens zou naar het oordeel van de NOvA de bevoegdheid, bedoeld in artikel 126l, moeten worden beperkt tot gevallen van (vermoedelijke) georganiseerde criminaliteit. De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering op deze opmerkingen in te gaan. Deze vraag wordt ook gesteld door de leden van de fracties van SGP en GPV.

De NOvA is niet overtuigd door de argumentatie van de regering ten aanzien van het vereiste van machtiging door de rechter-commissaris wanneer één van de deelnemers, bijvoorbeeld de infiltrerende opsporingsambtenaar, het gesprek opneemt. Volgens de regering is in deze gevallen de inbreuk op de privacy van de afgeluisterde minder groot, omdat zonder opname-apparatuur geen kennis zou kunnen worden genomen van het gesprek (blz. 38–39 MvT). Dit laatste is volgens de NOvA onjuist, omdat het gesprek bij een correcte toepassing van de verbaliseringsplicht in ieder geval gerelateerd zou moeten worden. Bovendien betekent de omstandigheid van de misleiding die aan undercover-acties eigen is, eerder een verzwaring van de inbreuk. Kan de regering hierop ingaan, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Dezelfde vraag wordt gesteld door de leden van de SGP-fractie.

De opsporingsmethode «opnemen van vertrouwelijke communicatie met een technisch hulpmiddel» wordt zowel in titel IV als in titel V opgenomen, zo constateren de leden van de D66-fractie. Onderkend wordt dat het ingrijpende bevoegdheid betreft, waarvoor een machtiging van de rechter-commissaris is vereist.

Deze leden hebben enige twijfels over het opnemen van de bevoegdheid in artikel 126l. Het «verdachte-criterium» voor toepassing van onderhavige opsporingsmethode wordt in artikel 126l losgelaten. Kan de regering nader uitleggen waarom het vereiste dat de verdachte aan de communicatie deelneemt, ontbreekt? Waarom wordt de kring van personen ten aanzien van wie de opsporingsmethode kan worden toegepast, zonder beperking uitgebreid, met als enig criterium dat het onderzoek dit dringend vordert? Is dit verenigbaar met de systematiek die de regering heeft aangebracht in onderhavig wetsvoorstel, die qua bevoegdheden en begrenzing een duidelijk onderscheid maakt tussen titel IV en V? De leden van de D66-fractie zijn overigens van mening dat de beperking tot het verdachte-begrip in de praktijk tot problemen zal leiden, omdat niet altijd voorzienbaar zal zijn wanneer er sprake is van «rechtmatig opnemen». Denkt de regering dat een relatering van de bevoegdheid aan communicatie waaraan de verdachte deelneemt een mogelijkheid zou zijn, teneinde een beperking van de bevoegdheid ten aanzien van «titel-IV-delicten» te bewerkstelligen? Of zou dan de gehele bepaling uit titel IV geschrapt moeten worden, en de bevoegdheid beperkt moeten worden tot gevallen van georganiseerde criminaliteit?

De leden van de D66-fractie vragen de regering in dit verband ook in te gaan op de positie van zogenaamde «geheimhouders».

Wanneer zal de algemene maatregel van bestuur die in artikel 126ee is voorzien, worden opgesteld?

Welke regelingen gelden ten aanzien van gebruik, opslag en bewaartermijnen van de bandopnamen? Worden alle bandopnamen bij de processtukken gevoegd, tenzij de vernietiging op grond van 126aa, tweede lid, aan de orde is? Zie ook paragraaf 8.8.

Op een essentieel onderdeel van de bevoegdheid tot het opnemen van vertrouwelijke communicatie vragen de leden van de D66-fractie zich af of het voorstel van de regering niet te beperkt is. Deze leden betwijfelen of bij het toepassen van de bevoegdheid ten aanzien van de categorie georganiseerde criminaliteit (artikel 126s) woningen wel uitgesloten moeten worden. De regering kijkt met haar voorstel op dit punt af van



beslispunt 21 van de PEC en legt adviezen van deskundigen en de Raad van State naast zich neer. Zou de regering haar standpunt willen heroverwegen?

### *3.7. De telefoontap en de verkeersgegevens*

Naar aanleiding van de verplichting aan de officier van justitie inlichtingen te verstrekken over telefoonverkeer vragen de leden van de CDA-fractie hoe lang de aanbieders van telecommunicatie deze verkeersgegevens moeten bewaren en of deze termijn voldoende is.

Deze leden zien niet in dat de herziening van de regeling inzake vordering van verkeersgegevens moet wachten op het WODC-rapport over de behoefte aan bedrijfsinformatie bij politie en justitie.

Met betrekking tot de telefoontap staan de leden van de fractie van GroenLinks kritisch tegenover de uitbreiding van deze bevoegdheid naar de pro-actieve fase. Immers, dit verruimt de toepassing van dit ingrijpende middel aanzienlijk. Verder vragen deze leden zich af of het schrappen van de eis dat de verdachte zelf aan het gesprek moet deelnemen, de deur niet te ver openzet naar ongelimiteerd opnemen. Dit zou afbreuk kunnen doen aan de vereiste concrete verdenking van een bepaalde verdachte.

De leden van de fractie van GroenLinks zijn blij met het besluit van de minister van Justitie om het onderzoek van het WODC af te wachten voor een eventuele herziening van de regeling van het vorderen van verkeersgegevens.

De leden van de GPV-fractie zijn van mening dat nog de nodige onduidelijkheid bestaat tussen de huidige regelgeving enerzijds en het onderhavige wetsvoorstel en de nieuwe Telecommunicatiewet anderzijds. Deze leden signaleren dat een groot aantal onderwerpen die een zekere relatie hebben met de inzet van bijzondere opsporingsmethoden in de Telecommunicatiewet wordt geregeld. Deze leden noemen onder meer de aard en omvang van aftapbaarheid van systemen, de mogelijkheid om bepaalde apparatuur in te zetten om telecommunicatie af te luisteren buiten de infrastructuur om en een verplichte registratie van prepaid cards/telefoonkaarten. Deze leden stellen de vraag of verplichtingen die worden opgelegd aan de eigenaar van telecommunicatienetwerken wel moeten worden neergelegd in de telecomregelgeving in plaats van in het Wetboek van Strafvordering. Ook noemen deze leden het bezwaarlijk dat tal van verplichtingen worden neergelegd in lagere telecomregelgeving. Wat is daarvan de achtergrond en welke criteria worden terzake gehanteerd voor regelgeving bij formele wet of regelgeving bij algemene maatregel van bestuur? Deze leden vragen de regering in te gaan op de vraag hoe de bevoegdheden zoals die zijn neergelegd in het Wetboek van Strafvordering, het onderhavige wetsvoorstel en andere voorziene wijzigingen zich verhouden tot de huidige en nieuwe Telecommunicatiewet.

Wanneer aanbieders van communicatie wordt gevraagd medewerking te verlenen aan de opsporing van ernstige misdrijven, mogen aan hen volgens de leden van de GPV-fractie niet eenzijdig allerlei verplichtingen worden opgelegd zonder dat de overheid naar vermogen probeert de mogelijk schadelijke effecten daarvan voor de interne bedrijfsvoering van telecomaandbieders weg te nemen. De leden hebben de indruk dat sprake is van een afwijkende normstelling door de verschillende opsporingsinstanties. Houdt de regering wel genoeg rekening met de praktische consequenties van de Telecommunicatiewet en het onderhavige wetsvoorstel voor telecommunicatie-aanbieders? Ziet de regering mogelijkheden tot een zekere uniformering te komen als het gaat om de eisen die opsporingsinstanties stellen aan de aanbieders van communi-

catie? Op welke wijze kan de samenwerking tussen betrokkenen verder worden verbeterd?

De leden van de GPV-fractie vragen een overzicht te geven van het aantal telefoontaps dat de laatste vijf jaren is geplaatst alsmede het aantal telefoontaps dat in diezelfde periode in andere Europese landen en in de VS is geplaatst.

### *3.8. Bevoegdheden op besloten plaatsen*

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk plaatsen te betreden ten behoeve van de observatie, het opnemen van vertrouwelijke communicatie, het opnemen van een besloten plaats, het veiligstellen van sporen en het plaatsen van een technisch hulpmiddel teneinde een zaak te observeren. De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van het feit dat de regering heeft voorgesteld woningen uit te sluiten teneinde één van de genoemde bevoegdheden te kunnen uitoefenen. De regering onderbouwt dit uitgangspunt door te wijzen op het huisrecht dat zowel krachtens de Grondwet als de internationale mensenrechtenverdragen, speciale bescherming geniet (blz. 43 MvT). Uiteraard zijn de leden van de PvdA-fractie het met de regering eens dat het huisrecht, beschermd krachtens de Grondwet en internationale verdragen, een groot goed is. Zij menen echter dat dit niet wegneemt dat als er goede redenen zijn om dit recht te beperken het, weliswaar omgeven met waarborgen en een zorgvuldige hantering van de bevoegdheid, wel degelijk mogelijk moet zijn. In dit verband wijzen zij op de beslist reële mogelijkheid dat het wetsvoorstel door woningen categorisch uit te sluiten «safe-havens» voor criminelen creëert. Op het moment dat er – terecht – scherpe grenzen worden gesteld aan de toepassing van bijzondere opsporingsmogelijkheden wordt tegelijkertijd ook heel duidelijk waar deze bevoegdheden niet kunnen worden uitgeoefend. Het Kbb heeft de vrees uitgesproken dat criminelen overgaan tot het inrichten van «pseudo-woningen» teneinde zich daar onder alle omstandigheden veilig te wanen en zodoende vrijplaatsen te creëren. De leden van de PvdA-fractie nemen deze waarschuwing zeer serieus, temeer omdat in het circuit van de zware criminaliteit geld geen rol speelt om een woning aan te kopen en als verblijfplaats in te richten.

Vervolgens hebben deze leden goede nota genomen van de argumenten van het OM om bijzondere opsporingsmethoden, met name het direct afluisteren, ook in woningen toe te staan. Het OM stelt dat het direct afluisteren in een woning een veilig en effectief middel is. De door de regering gepresenteerde alternatieven zijn relatief zwaarder en absoluut risicovoller. Daar komt bij dat bijvoorbeeld bij infiltratie een verhoudingsgewijs grote investering moet worden gedaan om tot de top van een organisatie door te dringen: een politieman zal vaak voor langere duur actief moeten zijn in de criminele organisatie en hij zal er niet aan ontkomen strafbare feiten te plegen. Gelet hierop is direct afluisteren in een woning zowel naar proportionaliteit als naar subsidiariteit gezien een veel minder zwaar middel, dat verre de voorkeur verdient boven de in de MvT gepresenteerde alternatieven. Kan de regering op het commentaar van zowel het Kbb als het OM ingaan?

De leden van de PvdA-fractie wijzen er vervolgens op dat in de praktijk de uitsluiting van de woning van de toepassing van het merendeel van de voorgestelde bevoegdheden tot vreemde situaties kan leiden. Bijvoorbeeld in het geval dat een infiltrant bij een crimineel thuis wordt uitgenodigd om een aantal zaken te bespreken. Een infiltrant mag volgens het wetsvoorstel de woning betreden. Draagt hij echter opname-apparatuur bij zich dan mag hij die niet aanzetten. De infiltrant zal de informatie waarover wordt gesproken op de een of andere wijze toch willen gebruiken. Hij mag het gesprek niet opnemen, waardoor alles contro-leerbaar zou zijn, maar is aangewezen op aantekeningen die hij pas na het

gesprek kan maken, hetgeen per definitie onbetrouwbaarder is dan een op band opgenomen gesprek. Wat is de reactie van de regering op dit voorbeeld?

Een ander voorbeeld betreft de observatie. In de MvT (blz. 70–71) staat: «Observatie van buiten een woning in een woning is niet uitgesloten, voor zover het gaat om waarnemingen die zonder technische manoeuvres kunnen plaatsvinden: hetgeen normaal gesproken van buiten af zichtbaar is, mag worden waargenomen. Wordt een camera geplaatst, zodanig dat permanent kan worden waargenomen wat zich in een woning afspeelt, dan moet dit worden beschouwd als even ingrijpend als het betreden van een woning; dat is niet toegestaan.».

Volgens het wetsvoorstel is het dus mogelijk dat een rechercheur in de bosjes tegenover de woning de hele dag aantekeningen maakt van wat er in het huis gebeurt, maar een camera, die tenslotte de waarneming controleerbaar maakt, is uitgesloten. De leden van de PvdA-fractie vragen zich af wat nu het verschil in ingrijpendheid is tussen een rechercheur die continue bij een persoon binnengluurt (en die dan ook nog flexibel allerlei hoeken kan uitzoeken om toch vooral niets te missen) of een camera (vast standpunt) die opnamen maakt? Dat kan toch niet alleen zijn het ontbreken van menselijke handelingen? Het gaat er toch om wat er met de vergaarde informatie wordt gedaan of kan worden gedaan? En in dat verband is het toch veel beter dat de vergaarde informatie te allen tijde gecontroleerd kan worden zodat vaststaat wat er is gebeurd? En geldt de controleerbaarheid van de waargenomen gedragingen niet ook als een waarborg voor de verdachte, zodat hij niet met onjuiste c.q. onware beschuldigingen wordt geconfronteerd? Kan de regering uitleggen waarom het plaatsen van een camera ingrijpender is dan een rechercheur die «in levenden lijve» observeert?

Vervolgens zien de leden van de PvdA-fractie niet zoveel verschil in een camera die op het huis is gericht zonder dat permanent kan worden waargenomen wat zich in het huis afspeelt, en een camera die dat wel kan. Het zal in vrijwel alle gevallen toch gaan om de personen die het huis betreden en verlaten. Daarbij komt dat het voor de persoon in kwestie die een camera op zijn huis gericht weet, of daar achteraf van hoort, toch weinig zal uitmaken hoe die staat; hij zal zich in alle gevallen ongemakkelijk voelen en het ervaren als een inbreuk op zijn privacy. Deze leden nemen tenminste niet aan dat de gemiddelde crimineel het onderscheid zal maken tussen wel of niet in huis kunnen waarnemen.

De leden van de PvdA-fractie zijn na lezing van de MvT vooralsnog tot de conclusie gekomen dat het onderscheid tussen woningen en niet-woningen in het wetsvoorstel kan vervallen mits daarvoor voldoende inhoudelijke (wanneer mag het) en procedurele (wie beslist het) waarborgen worden geschapen en de bevoegdheid zorgvuldig wordt gehanteerd.

In de MvT is de situatie geschetst dat zich situaties kunnen voordoen waarin een strafvorderlijk optreden niet kan worden uitgesteld, bijvoorbeeld als tegen verwachting in ter plekke verdachten aanwezig zijn. Veelal zal de aanhouding van de verdachte dan niet meer kunnen worden uitgesteld. De leden van de PvdA-fractie merken op dat het bij het onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit niet noodzakelijk is dat er een concrete verdachte is. Worden de aanwezigen, die tot het moment van confrontatie met de opsporingsambtenaren niet als verdachte zijn aangemerkt, dan plotseling verdachte in de zin van artikel 27 Sv? Aangenomen dat niet de ontdekking van opsporingsambtenaren die een bevoegdheid uitoefenen de grond van aanhouding kan zijn, vragen deze leden zich af op welke grond dan wel deze aanwezigen kunnen worden aangehouden.

De MvT vermeldt (blz. 42, eerste volle alinea) dat drugs die worden aangetroffen na het betreden van een besloten plaats, lang niet altijd in

beslag genomen worden. Betekent dit dat ze op de markt komen, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Het wetsvoorstel sluit het betreden van woningen met het oog op de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden uit. De leden van de CDA-fractie achten deze afwijking van de aanbevelingen van de PEC en de uitspraken van de Kamer (zie met name beslispunt 21) onjuist. Als bijvoorbeeld direct afluisteren in woningen verboden is, zullen de leiders van een criminele organisatie hun overleg bij voorkeur in een woning voeren. Dankzij een dergelijk verbod kunnen zij dan met recht zeggen: «My home is my castle».

De regering blijft bij haar standpunt dat het betreden van woningen teneinde bepaalde bevoegdheden, zoals het opnemen van vertrouwelijke communicatie, te kunnen uitoefenen, in verband met de bescherming van het huisrecht is uitgesloten (nader rapport, blz. 10–11, punt 9). De leden van de VVD-fractie stellen vast dat de regering hiermee afwijkt van beslispunt 21 van de PEC (blz. 109 MvT), en tevens voorbijgaat aan de opvattingen van enkele van de geraadpleegde deskundigen en het advies van de Raad van State.

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat het wetsvoorstel het huisrecht te zeer verabsoluteert. Mede omdat te verwachten valt dat de criminele wederpartij alle mogelijkheden en vrijheden in haar eigen belang zal proberen te benutten, achten zij het niet verstandig een soort van vrijhaven te creëren. Deze leden wijzen onder meer op de drugs-panden in diverse grote steden, van waaruit in harddrugs wordt gehandeld, terwijl nauwelijks nog enige woonfunctie aan die panden kan worden toegekend. Deze leden achten het niet bezwaarlijk om in die panden direct af te luisteren. Deze leden kunnen zich ook voorstellen dat het observatieteam bijvoorbeeld vaststelt dat in een woonhuis regelmatig vergaderingen c.q. bijeenkomsten van verdachten plaatsvinden, waar mogelijk criminele plannen worden gesmeed.

Ook in die omstandigheden zou direct afluisteren op zijn plaats kunnen zijn. De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering na te gaan of condities kunnen worden ontwikkeld op grond waarvan met inachtnaam van waarborgen van zorgvuldigheid afluisteren in woningen mogelijk zou kunnen worden.

Om te voorkomen dat onnodig inbreuk wordt gemaakt op de privacy van de bewoners zou verzekerd moeten worden dat met name criminele conversatie wordt afgeluisterd. Daarbij zou gebruik kunnen worden gemaakt van een gelijksoortige werkwijze als ook door de Amerikaanse politie/justitie in geval van een telefoontap wordt gehanteerd. Dat houdt in dat politie en justitie met een interval van enkele minuten zich ervan proberen te vergewissen of het gesprek dat direct wordt afgeluisterd van criminele, dan wel van private aard is. In dat laatste geval dient het direct afluisteren te worden gestaakt.

De processen-verbaal vormen in dit verband het toetsende bewijs. Deze leden verzoeken de regering een onderzoek naar een dergelijke methode in te stellen. Tevens verzoeken zij de regering te onderzoeken of de aanwending van direct afluisteren ertoe kan bijdragen dat minder gebruik behoeft te worden gemaakt van riskante infiltratie-acties door politie en/of burgers. De ervaring van de FBI wijst volgens deze leden in die richting. De leden van de VVD-fractie hechten eraan als in dit verband risico's kunnen worden vermeden.

Het Kbb vraagt speciale aandacht voor de onmogelijkheid om over te gaan tot direct afluisteren in de woning. Het Kbb deelt de opvatting in het nader rapport (p. 11, punt 9) dat «het totaal van de thans toegekende bevoegdheden een doeltreffende aanpak van de criminaliteit mogelijk maakt» niet, en is van mening dat de opvatting van de regering over het huisrecht te absoluut is. De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering op het standpunt van het Kbb in te gaan.

Deze leden vragen voorts of de regering een toelichting kan geven op de opmerking: «Er is vooralsnog geen reden, aan te nemen dat het mogelijk is door het enkele inrichten van panden als woning de opsporing te frustreren» (nader rapport, blz. 11, punt 9).

Deze vraag wordt ook gesteld door de leden van de fracties van D66 en SGP.

De leden van de D66-fractie verwijzen voor hun opmerkingen over direct afluisteren in woningen naar de vorige paragraaf.

De leden van de fractie van GroenLinks hechten eraan dat steeds de verschillende doelen worden getoetst bij het betreden van besloten plaatsen. Zij vragen zich af of het opnemen van de besloten plaats slechts ziet op de eigen waarneming van de ambtenaar, waarvan hij later verslag doet, of dat ook het registreren met de camera hieronder valt. Deze leden zijn verheugd over het feit dat de regering het huisrecht heeft beschermd.

Een van de meest belangrijke beperkingen van de toepassing van vele methoden is de afgrenzing van woningen. Binnen woningen kunnen vrijwel alle methoden niet worden toegepast. Nu is het huisrecht een zeer wezenlijk recht. Niettemin vragen de leden van de RPF-fractie de regering nader in te gaan op de door velen, waaronder de Raad van State, naar voren gebrachte vrees dat deze beperking in de praktijk tot veel problemen aanleiding zal geven. Vooral omdat voorwerp van procedures zal worden wat wel en wat niet als een woning kan worden gezien. Een woning die niet echt als zodanig wordt gebruikt niet bijvoorbeeld, maar wanneer is dat het geval? Als daar twee keer in de maand wordt overnacht?

De keuze wordt onder meer beargumenteerd door te wijzen op de vele methoden die wel kunnen. Al met al heerst er zo een evenwicht. De vraag rijst in dat verband onder welke omstandigheden de bevoegdheid bestaat om methoden ook in woningen toe te passen. Vervolgens rijst de vraag of de kwestie niet via getrapte bevoegdheden kan worden opgelost.

Afluisteren en dergelijke in een woning mag, maar eerst na machtiging van de rechter-commissaris, dus niet alleen op last van het OM. Overigens is het onderscheid in de praktijk niet altijd zo scherp. Politie-infiltratie mag namelijk wel, ook met gebruikmaking van een technisch hulpmiddel (bijvoorbeeld een cassetterecorder). Die recorder kan aanstaan in een woning van een verdachte. Hoe je het wendt of keert, het betreft óók een methode als bedoeld in artikel 126s, en de toestemming tot betreden van de woning is op valse voorwendselen verkregen. Wil de regering haar zienswijze hierop geven?

Wat betreft de bevoegdheden op besloten plaatsen blijft de regering bij haar standpunt dat het betreden van woningen teneinde bepaalde bevoegdheden, zoals het opnemen van vertrouwelijke communicatie, te kunnen uitoefenen, in verband met de bescherming van het huisrecht, is uitgesloten. Wil de regering, zo vragen de leden van de SGP-fractie, hiermee niet af van beslispunt 21 van de PEC en gaat zij niet tevens voorbij aan de opvattingen van enkele geraadpleegde deskundigen en aan het advies van de Raad van State?

Anders dan de regering zijn de leden van de GPV-fractie van opvatting dat het betreden van woningen teneinde bepaalde bevoegdheden, zoals het opnemen van vertrouwelijke communicatie, te kunnen uitoefenen onder strikte voorwaarden moet zijn toegestaan. De in het wetsvoorstel voorziene absolute bescherming van het huisrecht gaat deze leden te ver. Zij achten het goed denkbaar dat een dergelijke inbreuk op de persoonlijke levenssfeer rechtmatig is wanneer het gaat om de opsporing van zeer ernstige misdrijven of georganiseerde criminele verbanden die ernstige

inbreuken op de rechtsorde (kunnen) veroorzaken, die zonder een dergelijke inbreuk geen kans van slagen zou hebben. Naar de opvatting van deze leden behoort het hierbij te gaan om zeer uitzonderlijke gevallen waarbij de inzet van opsporingsbevoegdheden met speciale procedurele waarborgen dient te zijn omkleed. Deze leden stellen voor het verbod tot het binnentreden van woningen te handhaven, zodat de wettelijke norm duidelijk is en de waarborgen tegen de uitholling van die norm te zoeken in extra strenge procedure-eisen. Het betreden van woningen zou bijvoorbeeld gebonden kunnen worden aan een voorafgaande machtiging van de rechter-commissaris of persoonlijke goedkeuring van de minister. Voorts zou het gebruik van bijzondere opsporingsmethoden in woningen alleen kunnen worden toegestaan aan een centrale gespecialiseerde politiedienst zoals het KLPD.

Wanneer alsnog besloten wordt het opnemen van vertrouwelijke informatie in woningen toe te staan, dienen er volgens de leden van de GPV-fractie wel maatregelen te worden getroffen om te voorkomen dat ter rechtszitting de finesses van de wijze van afluisteren openbaar worden, hetgeen de opsporing van misdrijven in zijn algemeenheid zou kunnen schaden. Deze leden verwijzen naar de praktijk in de VS, waar de rechter alleen een oordeel uitspreekt over het plaatsen van een systeem en de opsporingsambtenaar alleen aangeeft dat in een bepaalde besloten ruimte communicatie is opgenomen. Nadere tekst en uitleg zou in de besloten raadkamerprocedure kunnen worden gegeven.

#### **4. Bijstand aan opsporing door burgers**

Volgens de NOvA blijven aan de inzet van burgers bij de opsporing van strafbare feiten belangwekkende risico's kleven die door het wetsvoorstel niet worden weggenomen. De regeling is er slechts op gericht door middel van wettelijke kaders de risico's te verminderen. Gehoopt wordt dat aldus de opsporing niet andermaal uit de hand zal lopen. De NOvA deelt dit optimisme niet en houdt vast aan haar bezwaren. De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering op het standpunt van de NOvA in te gaan.

De leden van de RPF-fractie kunnen zich de noodzaak om burgers in omstandigheden in te schakelen wel voorstellen. Anderzijds hebben zij zorgen over het nu voorgestelde. Er wordt namelijk niet in de wet zelf een onderscheid gemaakt tussen burgerinfiltranten met en zonder criminele hoedanigheid. De eerste variant bleek uiterst onbetrouwbaar, zo bleek uit het PEC-rapport.

En ook hier is de afwegingsprocedure in richtlijnen te vinden, niet in de wet zelf. Deze leden vragen om een nadere motivatie van deze keuze. Wat het punt burgerinfiltranten betreft, vragen de leden van de RPF-fractie nog om een reactie op een suggestie die in het debat over het PEC-rapport door hun fractie naar voren is gebracht. Is het niet mogelijk veel problemen bij de inzet van burgers te voorkomen, door hen tijdelijk tot hulp-opsporingsambtenaar te benoemen, voor de duur van het onderzoek (een soort «deputy»). Allerlei gezagsrelaties, maar ook de rechtszekerheid van betrokkene, kunnen dan veel beter worden geregeld.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering, gezien het hiervoor aangehaalde standpunt van de NOvA, van mening blijft dat door het scheppen van wettelijke kaders de risico's tot aanvaardbare proporties kunnen worden teruggebracht.

De leden van de GPV-fractie zijn van oordeel dat met de inschakeling van burgers bij een opsporingsonderzoek buitengewoon zorgvuldig en terughoudend moet worden omgegaan omdat dit zekere risico's met zich meebrengt. Dit geldt des te meer wanneer het gaat om de inzet van

criminele burgerinfiltranten. De daaraan te stellen eisen moeten zwaarder zijn dan die welke gesteld worden aan infiltranten zonder crimineel verleden. Deze leden zijn van oordeel dat het onderscheid bij voorkeur niet alleen moet blijken uit de nog op te stellen richtlijnen terzake. De hoofdelementen van het onderscheid tussen burgerinfiltranten en criminele burgerinfiltranten moeten zo mogelijk blijken uit de wettekst zelf.

Het voorschrift in artikel 126w dat de burgerinfiltrant bij zijn taakuitoefening geen strafbare handelingen mag verrichten tenzij hij daartoe toestemming heeft gekregen van de officier van justitie, brengt de leden van de GPV-fractie tot de vraag welke strafbare feiten zijn bedoeld. Gaat het alleen om deelneming aan een criminele organisatie, of ook om andere strafbare feiten? Zijn er strafbare feiten te noemen die doorgaans niet door burgerinfiltranten zullen mogen worden begaan? Geldt ook hier het proportionaliteitsbeginsel? Kan de beoordeling van de toelaatbaarheid van het begaan van strafbare feiten door de burgerinfiltrant in alle gevallen aan de officier van justitie worden overgelaten?

De leden van de SP-fractie blijven grote moeite houden met de inzet van burgers bij de opsporing van strafbare feiten. Er kleven naar hun mening grote bezwaren aan deze inzet. Aan de ene kant kunnen de betreffende burgers niet goed beschermd worden, met alle risico's van dien. Aan de andere kant is er het gevaar dat deze burgers niet goed gecontroleerd kunnen worden en dat daardoor de opsporing toch weer uit de hand zal gaan lopen. Naar de mening van deze leden geldt dit evenzeer voor niet-criminele als voor criminele burgers. Zij vinden daarom dat de inzet van politiefunctionarissen zo breed mogelijk moet worden gemaakt, zodat inzet van burgers op den duur niet meer nodig hoeft te zijn. Graag vernemen zij een reactie van de regering op dit punt.

#### *4.1. Verzoek stelselmatig informatie in te winnen omtrent een persoon*

De leden van de PvdA-fractie nemen kennis van het feit dat de basis van de bijstand aan de opsporing door burgers wordt gevormd door een contract. Deze overeenkomst is schriftelijk en vermeldt de rechten en plichten van de persoon die bijstand verleent, alsmede de wijze waarop aan de overeenkomst uitvoering wordt gegeven en de geldigheidsduur van de overeenkomst. Uit de toelichting wordt echter niet duidelijk hoe deze overeenkomst inhoudelijk vorm kan worden gegeven. Noch wat er kan worden afgesproken, noch wat er concreet voor overtredingen mogelijk zijn. Kan de regering nader te concretiseren wat er in een dergelijke overeenkomst kan worden afgesproken?

Deze leden hebben een vraag over de afgesproken beloning. Is het nu zo dat de afgesproken beloning altijd in geld moet worden uitgekeerd of kan er ook op andere wijze worden «betaald»? Indien ook een andere betaling voorstelbaar is, waar kan die dan uit bestaan? Ook uit het «met rust gelaten worden door Justitie»? In hoeverre heeft dit gevolgen voor eventuele sancties? Gaarne hierop een nadere uitleg van de regering.

Volgens de MvT is het gebruikmaken van informanten door de overheid in het algemeen geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. De leden van de CDA-fractie menen dat al snel van een (beperkte) inbreuk sprake is, die zoals onder 2.5 vermeld, een wettelijke grondslag behoeft. Er kan niet worden volstaan met het geven van richtlijnen.

De leden van de VVD-fractie vragen aandacht voor het volgende probleem. Een informant kan betrekkelijk snel in de positie komen dat de inhoud van de door hem geleverde informatie in feite zou kunnen vallen onder de bepaling van artikel 126v (gestuurde informant). In dat geval bestaat het risico dat niet van die informatie gebruik kan worden gemaakt,

omdat het bevel van de officier van justitie ontbreekt. Hoe moet naar het oordeel van de regering met dat risico worden omgesprongen?

De persoon omtrent wie stelselmatig informatie mag worden ingewonnen moet, ingeval er een vermoeden is dat in georganiseerd verband ernstige misdrijven worden beraamd of gepleegd, een betrokkene bij het in georganiseerd verband beramen of plegen van die misdrijven zijn. Ook in artikel 126v geldt dus het criterium «betrokken zijn bij», teneinde de opsporingsmethode jegens een persoon te kunnen toepassen. Betekent dit, zo vragen de leden van de D66-fractie, dat het kan voorkomen dat overeengekomen wordt dat burgerinformanten informatie gaan inwinnen over onschuldige betrokken burgers?

Deze leden hebben reeds tijdens de debatten die in de Kamer hebben plaatsgevonden over het rapport van de PEC hun bezorgdheid uitgesproken over mogelijke grensvervaging tussen de gestuurde burgerinformant en de criminele burgerinfiltrant.

Verwacht de regering niet dat in de praktijk de behoefte zal bestaan om de gestuurde burgerinformant hetzelfde te laten doen als wat juist door het verbod op de criminele burgerinfiltrant moet worden voorkomen?

In het kader van de contacten met een informant kan op basis van een daartoe strekkend bevel van de officier van justitie een overeenkomst worden aangegaan. De leden van de D66-fractie stellen de vraag, wie namens de overheid partij is bij deze overeenkomst. Wordt hierin ook de beloning voor de te verrichten diensten opgenomen? Kan de regering nadere informatie verschaffen over wat gebruikelijke vergoedingen zijn? Bestaat ten aanzien van vergoedingen een uniform landelijk beleid?

De leden van de fractie van GroenLinks vragen zich af welke misdrijven die een ernstige inbreuk op rechtsorde maken, worden bedoeld bij de inzet van een informant. In welke mate dient de persoon omtrent wie stelselmatig informatie mag worden ingewonnen, betrokken te zijn bij de georganiseerde criminaliteit? Wordt er van het contact tussen politie en de informant verslag gedaan, zodat de rechter-commissaris achteraf kan toetsen of het volgens de regels is verlopen?

#### *4.2. Burgerinfiltratie*

De leden van de PvdA-fractie stellen vast dat het wetsvoorstel geen onderscheid maakt tussen niet-criminele infiltranten en criminele infiltranten. De regering motiveert dit door te stellen: «dat ervan wordt uit gegaan dat van burgerinfiltratie alleen gebruik mag worden gemaakt als niet met politiële infiltratie kan worden volstaan. Burgerinfiltratie wordt zodoende zoveel mogelijk beperkt.» (blz. 47 MvT). Het is opmerkelijk dat de regering vervolgens zelf wel een onderscheid maakt door te stellen dat met de inzet van infiltratie door criminele burgers nog terughoudender zal moeten worden omgegaan. Daarmee wordt al aangegeven dat het onderscheid wel degelijk bestaat. Deze leden zouden een nadere uitleg over het door de regering ingenomen standpunt op prijs stellen.

De leden van de PvdA-fractie stellen vast dat in de artikelen 126w en 126x geen onderscheid wordt gemaakt tussen criminele en niet-criminele burgerinfiltranten. In richtlijnen zullen de beperkende voorwaarden voor de inzet van de criminele burgerinfiltrant worden neergelegd (blz. 47 MvT). De Raad van State (advies, blz. 11, punt 11) had, gelet op de zeer beperkende voorwaarden alsmede het algemene uitgangspunt vervat in een verbod op de inzet van criminele burgerinfiltranten, geadviseerd om het onderscheid wel in de wet vast te leggen. Het gaat volgens de Raad te ver om uitsluitend op basis van veranderlijke richtlijnen beperkingen te formuleren die in de tekst van de wet geen basis vinden. Volgens de regering is het echter geen begaanbare weg om in de wet onderscheid te



maken tussen criminele en niet-criminele burgerinfiltranten; dit zou niet anders dan een vaag onderscheid kunnen zijn (nader rapport, blz. 11, punt 11).

Deze leden wijzen erop dat er in de literatuur voor is gepleit dit onderscheid wel in de wet zelf vast te leggen. Volgens Buruma en Muller (blz. 532) is nu – wettelijk gezien – de weg vrij voor de burgerinfiltrant die onder regie van politie en justitie strafbare feiten pleegt, terwijl de enquête heeft uitgewezen dat de overheid in een chantabele positie kan komen door al te grote afhankelijkheid van burgerinfiltranten. Scheffers en De Vries (blz. 728) menen dat een zo essentieel onderwerp niet in een richtlijn zou moeten worden afgedaan.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering in deze pleidooien voor het in de wet zelf vastleggen van het onderscheid tussen criminele en niet-criminele burgerinfiltranten aanleiding ziet op haar standpunt terug te komen.

Deze vraag wordt ook gesteld door de leden van de fracties van VVD, D66 en SGP.

De burgerinfiltrant mag bij zijn taakuitoefening geen strafbare handelingen verrichten, tenzij hij daartoe toestemming heeft gekregen van de officier van justitie (artikel 126w, zesde lid; blz. 47 MvT). De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering nader kan aangeven op welke strafbare feiten wordt gedoeld. Gaat het alleen om deelneming aan een criminele organisatie, of (ook) om andere strafbare feiten (Buruma en Muller, blz. 532)?

Hetzelfde wordt gevraagd door de leden van de fracties van VVD, D66 en SGP.

Vervolgens is de regering van mening dat het kabinetsstandpunt inzake burgerinfiltratie moet worden geregeld in een richtlijn. De leden van de PvdA-fractie vragen zich af waarom het kabinetsstandpunt niet gewoon in de wet kan worden opgenomen. Een niet zo ongebruikelijke constructie is bijvoorbeeld het opnemen van het verbod, waarna vervolgens een ontheffing mogelijk wordt gemaakt. Deze leden zouden de regering willen vragen de keuze voor een richtlijn nader te motiveren en daarbij ook de vraag te betrekken of het niet beter zou zijn geweest om de regeling in de wet op te nemen.

De leden van de CDA-fractie zouden het waarderen als gepoogd zou worden de terughoudendheid bij de inzet van criminele burgerinfiltranten niet slechts in een richtlijn, maar ook in de wet neer te leggen.

De leden van de VVD-fractie achten het onderscheidend vermogen tussen artikel 126v (gestuurde informant) en artikel 126wW (burgerinfiltrant) in de praktijk zodanig academisch dat zij – ter voorkoming van verwarring – voorstellen beide artikelen samen te voegen.

Deze leden wijzen de aanwending van criminele burgerinfiltratie af. Het wetsvoorstel laat die mogelijkheid echter wel open. Een van de belangrijkste lessen van de PEC is dat het gebruik van criminele burgerinfiltratie zeer riskant is.

Als gevolg van deze opvatting staan de leden van de VVD-fractie op het standpunt dat het plegen van strafbare feiten door criminele burgerinfiltranten onder regie van politie en justitie eveneens hoogst onwenselijk is. Men kan immers niet op betrokkenen vertrouwen die zowel politie en justitie als ook criminele partners dienen. Politie en justitie kunnen in een chantabele positie terechtkomen.

Het is deze leden opgevallen dat ook de New Yorkse politie, de Drugs Enforcement Administration (DEA) en de FBI het uitgangspunt huldigen dat informanten/infiltranten zich van strafbare feiten moeten onthouden. Dat wordt in een contract vastgelegd. Overtreding van dat uitgangspunt is voor de eigen verantwoordelijkheid van betrokkenen.

Deze leden verzoeken de regering op het voorstaande te reageren. Is zij alsnog bereid, mede op advies van de Raad van State, het verbod op het gebruik van criminele burgerinfiltranten in de wet vast te leggen?

De leden van de D66-fractie vragen hoe de democratische controle door de Kamer zal worden vormgegeven, ingeval de minister van Justitie gebruik maakt van de bevoegdheid om ontheffing te verlenen van het verbod op het inzetten van een criminele burgerinfiltrant.

De burgerinfiltrant mag bij zijn taakuitoefening geen strafbare handelingen verrichten, tenzij hij daartoe toestemming heeft gekregen van de officier van justitie. Dient, zo vragen de leden van de D66-fractie, de toestemming altijd vooraf verkregen te worden, of ziet de regering ook situaties voor zich, waarin in een noodgeval de officier van justitie de benodigde toestemming achteraf geeft? Indien dat laatste volgens de regering zou mogen, ontstaat dan niet het gevaar dat officieren van justitie gebruikt gaan worden door de burgerinfiltrant, iets waarmee in het verleden bijzonder slechte ervaringen zijn opgedaan?

Een belangrijke regel bij de burgerinfiltrant is die van de subsidiariteit, omdat een opsporingsambtenaar de voorkeur verdient. Ook het uitgangspunt dat geen criminele burgerinfiltrant mag worden ingezet, onderschrijven de leden van de fractie van GroenLinks van harte. Wel willen zij een meer uitgebreide toelichting op het begrip «zwaarwegende belangen». Zou het acuut levensbedreigend zijn van een situatie een criterium kunnen zijn? Verder vragen zij zich af of er een termijn is gebonden aan de criminele antecedenten die iemand als crimineel burgerinfiltrant bestempelen. Hoe ver terug in het verleden wordt gekeken om de aanvaardbaarheid te beoordelen?

## **5. Het verkennend onderzoek**

De leden van de fractie van GroenLinks willen graag een nadere toelichting op de gronden waarop kan worden besloten om een verkennend onderzoek te starten. Zij willen weten of er niet nadere criteria omtrent de afbakening van de «verzamelingen» die kunnen worden onderzocht, moeten worden gesteld. Worden de gegevens vernietigd indien er geen opsporingsonderzoek uit voortkomt? Worden in elk geval de gegevens vernietigd van die personen, die blijken geen betrokkenheid te hebben bij degenen waartegen wel een opsporingsonderzoek wordt gestart?

## **7. De voorstellen in rechtsvergelijkend perspectief**

Uit het rechtsvergelijkend perspectief blijkt dat alleen in Denemarken de beslissing om infiltratie toe te passen is gekoppeld aan een rechterlijke machtiging. Deze voorwaarde wordt echter, tezamen met de overige voorwaarden, als te zwaar beschouwd en aangewezen als één van de redenen waarom de regeling in de praktijk een fiasco is. De leden van de PvdA-fractie vragen zich af waarom deze voorwaarde als een van de redenen wordt beschouwd waarom de regeling in de praktijk een fiasco is. Immers, de voorwaarden waaraan een rechter moet toetsen staan in de wet. Deze voorwaarden zijn voor een onderzoeksrechter niet anders dan de criteria waaraan de zittingsrechter de zaak toetst. De logische gevolgtrekking zou dus zijn dat indien de onderzoeksrechter niet meer bevoegd is om een machtiging tot infiltratie te verstrekken, de zittingsrechter aan de hand van dezelfde wettelijke criteria over de toegepaste infiltratie oordeelt, waarna de zaak alsnog stuk kan lopen. Gaarne zagen deze leden hierop een nadere toelichting.

## **8. De adviezen over het concept-wetsvoorstel**

### *8.2. Algemene opmerkingen*

De leden van de CDA-fractie vragen wanneer er een standpunt zal zijn over maatregelen tegen contra-observatie.

In de MvT (blz. 55) wordt opgemerkt dat de noodzaak tot nadere normering van methoden ter handhaving van de openbare orde nader wordt bezien. Elders wordt gesteld dat opsporingshandelingen die geen inbreuk op enig grondrecht maken, kunnen worden gebaseerd op enkele bestaande bepalingen (blz. 13 MvT). Het Kbb heeft verzocht om meer duidelijkheid over de (on)mogelijkheden die dit stelsel biedt om, in het kader van de handhaving van de openbare orde, onder verantwoordelijkheid van de burgemeester informatie in te winnen (en op te slaan) over personen. Bestaat, zo vragen de leden van fracties van VVD en SGP, inmiddels al enig inzicht in de noodzaak (en de plaats) van nadere normering van methoden ter handhaving van de openbare orde?

### *8.8. De geheimhouders*

De leden van de D66-fractie vinden dat de regering in onderhavig wetsvoorstel nogal summier ingaat op werking van opsporingsbevoegdheden ten aanzien van geheimhouders. Hoe ziet de regering de relatie tussen het toepassen van bijzondere opsporingsbevoegdheden en het maatschappelijk belang dat een ieder zich zonder vrees moet kunnen wenden tot de in artikel 218 Sv bedoelde hulpverleners? Enerzijds is het recht en plicht tot beroepsmatige geheimhouding voor deze personen wettelijk geregeld, terwijl zij anderzijds vrijwel altijd in aanmerking zullen komen voor het criterium van «betrokkenheid» als betrokkenen zich voor hulp tot hen wenden. Verwacht de regering dat het verruimde toepassingscriterium grote consequenties zal hebben voor deze groep personen? Het voorgestelde tweede lid van artikel 126aa ziet op vernietiging van processen-verbaal en voorwerpen, indien aan een geheimhouder als getuige zou worden gevraagd naar de inhoud van de mededelingen. Weliswaar biedt deze bepaling waarborgen ten aanzien van het gebruik van gegevens voortvloeiend uit opsporingsonderzoek die geheimhouders betreffen, maar de bepaling zegt niets over de toepassing van de opsporingsmethoden ten aanzien van deze categorie personen. In de MvT (blz. 61) staat dat in uitzonderingsgevallen verschoningsgerechtigden mogen worden afgeluisterd, en dat dan een zorgvuldige procedure zal worden gevolgd. Thans zijn beperkingen ten aanzien van afluisteren van geheimhouders niet wettelijk geregeld, en de regering ziet blijkbaar geen aanleiding om dit nu wel te doen. Waarom acht de regering dit niet wenselijk? Kan de regering het gebruik van opsporingsmethoden in de praktijk ten aanzien van geheimhouders inzichtelijker maken? Zullen advocaten met bijzondere opsporingsmethoden als tappen en afluisteren in aanraking komen? Hoe is de situatie wanneer een advocaat ervan wordt verdacht betrokken te zijn bij georganiseerde criminaliteit en hij met anderen gesprekken heeft, die normaliter onder de paraplu van de geheimhouding behoren te vallen?

## **9. De financiële en organisatorische consequenties van het wetsvoorstel**

Naar het oordeel van de NVvR wordt bij de bespreking van de financiële consequenties (blz. 67 e.v. MvT) ten onrechte geen aandacht besteed aan de te voorziene claims van afgeluisterde derden en de daaruit voortvloeiende procedures/klachten bij de civiele rechter en de Nationale

ombudsman. Kan de regering, zo vragen de leden van de PvdA-fractie, hieraan alsnog aandacht besteden?

Deze vraag wordt ook gesteld door de leden van de fracties van VVD, D66 en SGP.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of de inschatting van de extra werklast voor de politie, het OM en de zittende magistratuur, die in de MvT (blz. 67–69) in fte's tot uitdrukking is gebracht, niet aan de (te) lage kant is.

Deze vraag wordt ook gesteld door de leden van de VVD-fractie.

Als de extra werklast voor het OM wordt geschat op 10 à 15 fte's, bedraagt de extra werklast voor de politie dan niet een veelvoud daarvan? Hoe kan de MvT dan stellen dat deze binnen de huidige capaciteit en het huidige budget kan worden opgevangen, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Voor opmerkingen met betrekking tot de financiële en organisatorische consequenties van onderhavig wetsvoorstel voor sociaal rechercheurs verwijzen de leden van de D66-fractie naar paragraaf 3.2 van onderhavig verslag.

De regering schat dat de consequenties voor de werklast van het OM en de politie in de orde van grootte van 10 à 15 fte's. De leden van de D66-fractie vragen of de regering dit nader kan toelichten. Betreft het een landelijk totaal? Waar zal de grootste druk komen te liggen, bij de administratieve ondersteuning of bij degenen die over opsporingsbevoegdheden beschikken?

De leden van de GPV-fractie hebben de indruk dat de inschatting van de extra werklast voor de politie, het OM en de zittende magistratuur aan de lage kant is. Deze leden kunnen op grond van de in de MvT verstrekte gegevens zich onvoldoende een beeld vormen van de juistheid van de door de regering gedane schatting van de extra inspanningen. Deze leden vragen een meer uitgebreide onderbouwing te geven, en daarbij het oordeel van betrokkenen te betrekken. Deze leden vragen in die meer uitgebreide onderbouwing ook een nadere aanduiding te geven over de extra werklast bij de civiele rechter en de Nationale ombudsman als gevolg van claims van afgeluisterde derden.

## **ARTIKELSGEWIJS DEEL**

### **ARTIKEL I**

#### **Titel IVA Bijzondere bevoegdheden tot opsporing**

##### *Eerste afdeling Observatie*

##### Artikel 126g, tweede lid

Volgens de MvT (blz. 70–71) is het plaatsen van een camera buiten een woning om waar te kunnen nemen wat zich in een woning afspeelt even ingrijpend als het betreden van een woning; het is niet toegestaan. De leden van de CDA-fractie merken hierbij op dat het gemakkelijk is door gordijnen of anderszins af te schermen wat zich in een woning afspeelt. Een op een woning gerichte camera is dus minder ingrijpend dan het betreden van een woning ter observatie. Genoemde leden zien in het door de regering beoogde verbod een ernstige beperking van de opsporingsbevoegdheden.

#### Artikel 126g, achtste lid

Artikel 126g, achtste lid betreft de wijziging, aanvulling, verlenging of beëindiging van het bevel tot observatie. Vergelijkbare bepalingen betreffende verlenging van een bevoegdheid die een bepaalde tijdsduur kennen, zijn te vinden in de artikelen 126h, 126j, 126o, 126p, 126v, 126w en 126x, en betreffen achtereenvolgens infiltratie, stelselmatige inwinning van informatie, de observatie en infiltratie bij het onderzoek naar het beramen of plegen van ernstige misdrijven in georganiseerd verband en de burgerinfiltratie. In al deze gevallen dient het bevel de geldigheidsduur te vermelden. Na afloop van de geldigheidsduur kan de officier van justitie het bevel verlengen. De leden van de PvdA-fractie zouden de suggestie willen doen om in bovengenoemde gevallen aan de verlenging van het bevel (eventueel de tweede verlenging) een machtiging van de rechter-commissaris te koppelen. Op deze wijze kan worden voorkomen dat er automatismen in de besluitvorming van de officier van justitie sluipen. De rechter-commissaris kijkt immers weer fris tegen de zaak aan en kan voorkomen dat de uitoefening van een bevoegdheid ten onrechte wordt verlengd. Gaarne hierop een reactie van de regering.

#### Artikel 126g, negende lid

Een bijzonderheid in de regeling van de observatie is dat ook buitenlandse opsporingsambtenaren een bevel als bedoeld in het eerste lid kunnen krijgen. Het ligt echter in de rede, zo stelt de MvT (blz. 72), dat zeer terughoudend met deze mogelijkheid zal worden omgesprongen. De leden van de fracties van VVD, D66, SGP en GPV vragen of het geen aanbeveling verdient die terughoudendheid op een of andere wijze in de wet zelf tot uitdrukking te brengen. Thans blijkt uit de wettekst op geen enkele wijze dat terughoudendheid is geboden.

De leden van de GPV-fractie vragen voorts of de algemene maatregel van bestuur, die een wettelijke grondslag vindt in het negende lid van dit artikel, ook niet behoort voor te schrijven onder welke omstandigheden inschakeling van buitenlandse opsporingsambtenaren al dan niet geoorloofd is in het belang van de opsporing.

#### *Vijfde afdeling Bevoegdheden in een besloten plaats*

#### Artikel 126k

Het eerste lid biedt de mogelijkheid om zonder toestemming van de rechthebbende een besloten plaats, niet zijnde een woning, te betreden teneinde (a) die plaats op te nemen, (b) aldaar sporen veilig te stellen of (c) aldaar een technisch hulpmiddel (bijvoorbeeld een peilzender; zie MvT, p. 42) te plaatsen. Ook kan daartoe een technisch hulpmiddel worden aangewend. Dat een technisch hulpmiddel (bijvoorbeeld een infraroodkijker of een endoscoop; zie MvT, p. 77) kan worden aangewend in verband met de onderdelen a en b is duidelijk. Niet helder is echter wat wordt bedoeld met «het aanwenden van een technisch hulpmiddel teneinde aldaar een technisch hulpmiddel te plaatsen». Is dit wel mogelijk, zo vragen de leden van de VVD-fractie? Zo neen, dient niet in de wet te worden aangegeven dat het aanwenden van een technisch hulpmiddel alleen de onderdelen a en b betreft?

Deze vragen worden ook gesteld door de leden van de fracties van D66 en SGP.

De NOvA betreurt het dat in artikel 126k, eerste lid, niet wordt gesproken van een «ernstig» misdrijf, terwijl een dergelijke beperking in de MvT (blz. 42) wel wordt aangebracht. De NOvA beveelt aan in de wet vast te leggen dat inblikoperaties uitsluitend mogen worden uitgevoerd in geval van

verdenking van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van tenminste 8 jaar is gesteld. De leden van de VVD-fractie vragen hoe de regering over deze suggestie oordeelt. Dezelfde vraag wordt gesteld door de leden van de D66-fractie.

De leden van de GPV-fractie vragen waarom de bevoegdheid tot het betreden van een besloten plaats niet gebonden is aan de eis dat sprake moet zijn van verdenking van een misdrijf waarop een gevangenisstraf van tenminste 8 jaar is gesteld. Zou een dergelijke beperkende voorwaarde voor het gebruik van deze bevoegdheid de mogelijkheden van opsporing van misdrijven ernstig kunnen frustreren?

*Zesde afdeling Opnemen van vertrouwelijke communicatie met een technisch hulpmiddel*

Artikel 126l, tweede lid

Deze bepaling sluit uit dat zonder toestemming van de rechthebbende een woning wordt betreden ter uitvoering van het bevel, bedoeld in het eerste lid. Uit de MvT (blz. 79) blijkt dat het opnemen van vertrouwelijke communicatie door apparatuur zodanig te plaatsen dat vertrouwelijke communicatie in een woning kan worden opgenomen, zonder dat de woning wordt betreden, niet is toegestaan. «Dit staat gelijk aan het ter opnemings van communicatie betreden van een woning». Uit de wettekst blijkt echter niet van deze gelijkstelling, zo constateren de leden van de fracties van VVD, D66 en SGP. Zij vragen of het geen aanbeveling verdient om bedoelde uitbreiding op een of andere wijze in de tekst van de wet zelf tot uitdrukking te brengen.

Artikel 126l, derde lid

Artikel 126l regelt het opnemen van vertrouwelijke communicatie met een technisch hulpmiddel. In het derde lid staat de voorwaarde dat de officier van justitie in het bevel het misdrijf vermeldt en «indien bekend de naam of anders een zo nauwkeurig mogelijke aanduiding van de verdachte». De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of het mogelijk is dat in het geval van «een zo nauwkeurig mogelijke aanduiding van de verdachte» de verdachte wordt aangeduid met NN. Indien dit het geval is, wordt daarmee deze voorwaarde niet tot het oneindige opgerekt? Gaarne hierop een reactie van de regering.

*Zevende afdeling Onderzoek van telecommunicatie*

Artikel 126m

De leden van de GPV-fractie vragen, gelet op de voorschriften terzake in de nieuwe Telecommunicatiewet, nader toe te lichten waarom het noodzakelijk is telefoontaps buiten medeweten van de aanbieders van communicatie te plaatsen. Bestaat voldoende inzicht in de risico's die daaraan voor aanbieders verbonden kunnen zijn, zoals verstoring, uitval of kwaliteitsvermindering van mobiele communicatie? Bij wie berust de aansprakelijkheid wanneer ten gevolge van het tappen van communicatie grote delen van het mobiele GSM-net uitvallen? Is de privacy van burgers voldoende gewaarborgd, en bij wie kunnen zij eventuele klachten indienen? De leden van de GPV-fractie vragen voorts of niet voorzien moet worden in een verplichting voor opsporingsinstanties om iedere inbreuk op communicatie aan de aanbieder van het telecommunicatienetwerk te melden. Hoe moet de ruime mogelijkheid van het tappen bezien worden in relatie tot het aantal misdrijven dat met behulp van het plaatsen van telefoontaps is opgelost? Komen de voorstellen van de

regering er de facto niet op neer dat een deel van de opsporing door het (telecom)bedrijfsleven wordt gefinancierd?

#### Artikel 126n

De leden van de GPV-fractie merken op dat de verplichting, neergelegd in het eerste lid van dit artikel, zeer vergaande consequenties kan hebben voor de bedrijfsvoering van aanbieders van communicatie. Deze leden vragen hoe ver de overheid kan gaan in het opleggen van allerlei verplichtingen, bijvoorbeeld als het gaat om de wijze van registratie van gegevens. Hoe verhouden de registratieverplichtingen die de overheid wil opleggen zich tot internationale afspraken over het internationale telefoonverkeer?

Deze leden zijn van mening dat dit artikel alleen gericht zou mogen zijn op de uitwendige gegevens van telecommunicatie en niet op de inhoud van die gesprekken. Is dit onderscheid in dit artikel wel voldoende afgebakend? Deze leden vragen voorts of het onder vigeur van dit artikel is toegestaan achteraf de plaats te bepalen van waaruit een verdachte heeft gebeld.

De leden van de GPV-fractie vragen (bij benadering) een overzicht te geven van het aantal keren dat in de afgelopen jaren verkeersgegevens zijn gevraagd aan aanbieders. Deze leden hebben de indruk dat dit gaat om een zeer groot aantal aanvragen per jaar die van aanbieders een substantiële inspanning vragen om de verkeersgegevens te bieden. Veel van die aanvragen zijn zodanig ruim geformuleerd, dat het overgrote deel van de verstrekte verkeersgegevens ongebruikt wordt vernietigd. Kan hierin niet een zekere protocollering worden aangebracht, in die zin dat het verzoek tot het verstrekken van bepaalde verkeersgegevens niet verder strekt dan voor het opsporen van misdrijven strikt noodzakelijk is? In hoeverre wordt rekening gehouden met de interne bedrijfscodes bij aanbieders van communicatie als het gaat om de privacy van de klanten? Het tweede lid van dit artikel is in de ogen van deze leden te ruim omschreven. In plaats van de zinsnede «een ieder die werkzaam is bij» stellen zij voor de zinsnede «zij die daartoe zijn aangewezen» op te nemen. Het voordeel daarvan is in de ogen van deze leden dat een zekere professionalisering kan worden bereikt.

#### **Titel V Bijzondere bevoegdheden tot opsporing voor het onderzoek naar het beramen of plegen van ernstige misdrijven in georganiseerd verband**

Het advies van de Raad van State om titel V in afdelingen in te delen, is door de regering niet overgenomen. De regering geeft hiervoor in het nader rapport (blz. 12, punt 14) twee argumenten: a) er zou anders verwarring ontstaan met de afdelingen in titel IVA; b) titel V vormt, doordat steeds het criterium van artikel 126o van toepassing is, een eenheid. De leden van fracties van VVD en D66 vragen zich af of deze argumenten voldoende draagkrachtig zijn. Men kan immers tegenwerpen dat verwarring is uitgesloten, omdat het om twee verschillende titels gaat, met ieder een eigen werkingsgebied. Met betrekking tot het tweede argument kan men tegenwerpen dat niet valt in te zien waarom aan de eenheid van de titel afbreuk wordt gedaan wanneer deze wordt onderverdeeld in afdelingen. Aanwijzing 97, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving verplicht tot het maken van een (onder)verdeling «indien dit voor de toegankelijkheid van een regeling van belang is». Men kan bezwaarlijk beweren dat titel V er door een onderverdeling in afdelingen ontoegankelijker op zou worden. Kan de regering in het licht van de toegankelijkheid nog eens nader ingaan op het besluit om het advies van de Raad van State om titel V in afdelingen in te delen, niet over te nemen?

#### Artikel 126t

De leden van de GPV-fractie verwijzen op deze plaats naar hun opmerkingen bij artikel 126m.

#### Artikel 126v

Artikel 126v regelt het stelselmatig inwinnen van informatie door een burger. De leden van de PvdA-fractie merken op dat in vergelijking met de situatie van 126g (informatie door politie) hier meer risico's aan zijn verbonden. Daarom zouden zij de suggestie willen doen om de voorwaarde voor deze bevoegdheid wat aan te scherpen. Dat zou makkelijk kunnen door de voorwaarde «in het belang van het onderzoek» te vervangen door een wat zwaarder criterium, nl. «het onderzoek dringend vordert». Gaarne hierop een reactie van de regering.

De leden van de GPV-fractie zijn van opvatting dat, in tegenstelling tot wat in dit artikel wordt gesteld, het vereist moet zijn dat altijd met de officier zelf een overeenkomst gesloten wordt, aangezien deze na de toets terzake van het onderzoeksbelang en de inbreuken op de privacy van het object van opsporing zelf zijn wil tot het sluiten van de overeenkomst bepaalt. Praktisch hoeft dit geen bezwaren op te roepen, aangezien voor het aangaan van de overeenkomst een persoonlijke ontmoeting niet nodig is. De huidige bepaling bevat bovendien geen remedie tegen voor justitie geheime circuits, nu de naam van de informant niet in het bevel vermeld hoeft te worden. Volgens dit artikel is het ook in orde wanneer alleen de opsporingsambtenaar de naam van de informant kent. Hoe wil de regering het bereiken van één van de doelstellingen van deze wetgevingsoperatie – het beëindigen van deze geheime circuits – in dit verband veiligstellen?

#### Artikelen 126w en 126x, tweede lid

Toepassing van burgerinfiltratie is volgens het tweede lid van artikel 126w alleen aanvaardbaar als infiltratie door een opsporingsambtenaar redelijkerwijs niet mogelijk is. De leden van de PvdA-fractie stellen voor om naast deze eis ook aan de wettekst toe te voegen: «en niet verwacht kan worden dat het doel op andere wijze kan worden bereikt.», dan wel woorden van gelijke strekking.

### **Titel VB Algemene regels betreffende de bevoegdheden in de titels IVA, V en VA**

#### *Eerste afdeling Voeging bij de processtukken*

#### Artikel 126aa

De leden van de CDA-fractie vragen of de onvoorwaardelijke plicht tot vernietiging van gegevens die onder het verschoningsrecht vallen, niet te ver gaat. Is hierdoor controle of de vernietiging terecht heeft plaatsgevonden nog mogelijk?

Volgens het derde lid vindt voeging bij de processtukken plaats «zodra het belang van het onderzoek het toelaat». Tijdens het KUN-congres merkte Buruma op dat over de vraag wanneer voeging bij de processtukken botst met het onderzoeksbelang, verschillend kan worden gedacht. Verschillen van opvatting over de reikwijdte van artikel 126aa zullen van invloed zijn op de openbare verantwoording van het gebruik van opsporingsmethoden. Uit de MvT (blz. 84) blijkt dat «het belang van het onderzoek» ook betrekking kan hebben op nog lopend ander strafrechtelijk onderzoek



waarin betrokkene eveneens onderwerp van onderzoek is. Op zichzelf een redelijk punt, aldus Buruma, maar wel een bom onder de plicht om processen-verbaal bij de processtukken te voegen en een betrokkene te informeren (artikel 126bb), sterker nog: een bom onder de wens om de toepassing van bijzondere opsporingsmethoden toetsbaar te maken. Juist bij grote organisaties is er immers altijd wel een «ander lopend onderzoek» dat in gevaar zou kunnen komen door bekendmaking aan de rechter en dat het niet-overleggen van stukken zou kunnen rechtvaardigen. De leden van de VVD-fractie vragen of de regering op deze opmerkingen kan ingaan.

Deze vraag wordt ook gesteld door de leden van de D66-fractie.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering nader kan verduidelijken wanneer enig gegeven als «processtuk» moet worden gerekend. Moeten alle gegevensdragers, dus ook ander materiaal dan schriftelijke stukken, tot de processtukken worden gerekend?

Deze vraag wordt ook gesteld door de leden van de fracties van D66 en SGP.

De NOvA vindt het bezwaarlijk dat artikel 126aa naar de letter genomen niet verplicht gegevens, die uit het verkennend onderzoek zijn voortgekomen, aan het strafdossier in de latere strafzaak toe te voegen. De NOvA vreest dat er hierdoor onvoldoende deugdelijke kenbronnen zullen zijn voor een effectieve controle op dat onderzoek. Ziet en deelt de regering dit bezwaar ook, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Deze vraag wordt ook gesteld door de leden van de SGP-fractie.

Volgens het derde lid vindt voeging bij de processtukken plaats «zodra het belang van het onderzoek het toelaat». Kan, zo vragen de leden van de SGP-fractie, over de vraag wanneer voeging bij de processtukken botst met het onderzoeksbelang niet verschillend worden gedacht?

En zullen verschillen van opvatting over de reikwijdte van artikel 126aa niet van invloed zijn op de openbare verantwoording van het gebruik van opsporingsmethoden? Uit de MvT (blz. 84) blijkt dat «het belang van het onderzoek» ook betrekking kan hebben op nog lopend ander strafrechtelijk onderzoek waarin betrokkene eveneens onderwerp van onderzoek is. Kan deze complicatie de plicht om processen-verbaal bij de processtukken te voegen en betrokkene te informeren, niet frustreren?

De leden van de GPV-fractie zouden graag zien dat de regering ingaat op de verschillende interpretaties die aan de voorschriften van dit artikel zouden kunnen worden gegeven. Verschillen van opvatting over de reikwijdte van dit artikel zijn immers direct van invloed op de openbare verantwoording van het gebruik van opsporingsbevoegdheden. Komt de plicht om processen-verbaal bij de processtukken te voegen niet onaanvaardbaar onder druk te staan, wanneer voeging bij de processtukken achterwege blijft vanwege het feit dat betrokkene in een nog lopend onderzoek ook onderwerp van onderzoek is? In het slechtste geval worden in enig onderzoek tegen betrokkene dan slechts summier processen-verbaal aan de rechter (en aan de betrokkene) bekendgemaakt, hetgeen de belangen van verdediging en rechtspraak kan schaden. Verplicht dit artikel overigens om de gegevens die uit een verkennend onderzoek zijn voortgekomen, geheel of gedeeltelijk toe te voegen aan de processtukken? Is de regering van oordeel dat deze gegevens onder omstandigheden van belang kunnen zijn voor de verdediging?

De leden van de GPV-fractie vragen waarom in dit artikel wel een generale regeling wordt gegeven voor de bevoegdheidsuitoefening ex titel IVA, V en VA, terwijl die voor de dwangmiddelen ex titel IV, afdeling 3 e.v. in haar algemeenheid ontbreekt. Het is vast niet de bedoeling dat door het ene wel te regelen, a contrario het andere niet geregeld zou zijn. Als er een algemene verplichting bestaat op het niveau van een geschreven bepaling, dan verdient het toch aanbeveling voor alle gevallen duidelijke

lijkheid te scheppen op hetzelfde niveau? Is overigens opzettelijk afgezien van een beperking in het vijfde lid, waarin het relevantievereiste tot uitdrukking komt?

#### *Tweede afdeling Kennisgeving aan betrokkene*

##### Artikel 126bb

In de slotzin van het eerste lid wordt een uitzondering gemaakt op de kennisgevingsplicht voor het geval uitreiking van de mededeling aan betrokkene «redelijkerwijs niet mogelijk is». De Raad van State adviseerde de uitzondering op feitelijke onmogelijkheden toe te spitsen, nu uit de oorspronkelijke MvT bleek dat het (met name) daarom ging; de vermelde uitzonderingsmogelijkheid was te algemeen (advies Raad van State, blz. 12, punt 12). De regering stelt in het nader rapport (blz. 12, punt 12) aan het advies te hebben voldaan door wijziging van de MvT (blz. 85). Het lijkt er echter op dat de Raad van State bedoelde dat wetswijziging, en niet wijziging van de MvT, raadzaam was. Dit is niet gebeurd. De leden van de fracties van PvdA, VVD, D66, SGP en GPV vragen of daarom niet alsnog in de slotzin van het eerste lid de woorden «redelijkerwijs niet mogelijk is» vervangen dienen te worden door: «feitelijk niet mogelijk is».

##### Artikel 126cc

Wat betekent het dat de officier van justitie processen-verbaal «te zijnen overstaan» doet vernietigen (artikel 126cc, tweede lid), zo vragen de leden van de CDA-fractie. Betekent het: in zijn tegenwoordigheid? Zo niet, dient dan geen andere uitdrukking te worden gekozen?

Dit artikel spreekt over het einde van de zaak. Wat daar precies mee is bedoeld, blijkt volgens de leden van de GPV-fractie niet uit de MvT. Waar deze terminologie elders wordt gebruikt – zie de artikelen 89 en 591a Sv – ontbreekt ook de duidelijkheid. De wet bevat nergens een algemene bepaling wanneer een zaak eindigt, alleen diverse bijzondere. Is het voor het verkrijgen van een duidelijk beginpunt niet beter een opsomming op te nemen van gevallen waarin de termijn van twee maanden aanvangt? De feitelijke grondslag van de vervolging zou volgens deze leden een aanknopingspunt kunnen zijn om te bepalen of er een eindbeslissing in de zaak is gegeven, maar dat kan ook te beperkt uitwerken. Niet voor elk in artikel 126cc, eerste lid, genoemd geval is er een feitsomschrijving ten grondslag gelegd aan de bevoegdheidsuitoefening. Wat is in dezelfde zin het aanknopingspunt om te bepalen dat een voorbereidend onderzoek niet tot een zaak zal leiden? Een onderzoek kan immers tot een veelvoud van zaken leiden terwijl het andersom vaak praktisch ondoenlijk zal zijn om een zaak tot één bepaald voorbereidend onderzoek te herleiden, bij gebreke van een omschrijving daarvan. Vallen onder voorbereidend onderzoek het verkenningsonderzoek en het opsporingsonderzoek? Zelfs als het alleen het opsporingsonderzoek omvat, is volgens deze leden als houvast al niet meer beschikbaar het in de omschrijving van een (strafbaar) feit neergeslagen materieel gebeuren, omdat de opsporing een ruimer bereik heeft dan het vermoedelijke gepleegde strafbare feit. Overigens vinden deze leden de formulering van het derde lid en de MvT (blz. 87) niet helder. Moet men zich de praktijk zo voorstellen, dat er in een onderzoek, dat maar steeds geen vervolging genereert, op een bepaald moment een redelijke verwachting wordt vastgesteld, waarna de twee-maandentermijn begint te lopen? Wie beoordeelt dat? Kan de regering hierover duidelijker zijn? Moet daarnaast in het derde lid niet ook een voorbehoud worden gemaakt voor de toepassing van artikel 126dd?

#### Artikel 126dd

In artikel 126dd, tweede lid, wordt niet meer gesproken over het einde van de zaak, maar over het einde van het onderzoek. De leden van de GPV-fractie vragen waardoor dit verschil wordt gerechtvaardigd. Of is er geen verschil?

#### **ARTIKEL IV**

Volgens de NVvR roept het overgangsrecht in artikel IV, eerste lid, vragen op in het licht van hetgeen hierover in de MvT (blz. 95) wordt opgemerkt. Het overgangsrecht zou bezwaren oproepen als dit ook zou zien op activiteiten die onder het huidige recht nog niet toegelaten zijn, zoals bijvoorbeeld de inijkoperatie ex artikel 126g, tweede lid. Het kan, zo stelt de NVvR, niet de bedoeling van de wetgever zijn om met terugwerkende kracht aan dergelijke bevelen alsnog rechtskracht te verlenen. De leden van de fracties van VVD, D66 en GPV vragen of de regering hierop kan ingaan.

De voorzitter van de commissie,  
V. A. M. van der Burg

De griffier van de commissie,  
Pe