

Vergaderjaar 2002–2003

**27 834**

**Criminaliteitsbeheersing**

**Nr. 29**

## **VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG**

Vastgesteld 13 mei 2003

De vaste commissie voor Justitie<sup>1</sup> heeft op 24 april 2003 overleg gevoerd met minister Donner van Justitie over **de brief van de minister van Justitie d.d. 10 maart 2003 inzake het inzetten van criminele burgerinfiltranten in de bestrijding van terroristische acties (27 834, nr. 28)**.

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

### **Vragen en opmerkingen uit de commissie**

De heer **Çörüz** (CDA) gaat in principe akkoord met de beleidswijziging om in het geval van terrorismebestrijding gebruik te kunnen maken van criminele burgerinfiltranten. De aanslagen van 11 september 2001 nopen tot heroverweging van de middelen die politie en justitie ter beschikking staan om adequaat op te treden tegen terrorisme. Een verbod op de inzet van criminele burgerinfiltranten mag internationale samenwerking op het vlak van terrorismebestrijding niet frustreren. De te volgen procedure, waarbij goedkeuring is vereist van het College van procureurs-generaal en de minister van Justitie, biedt voldoende waarborgen dat criminele burgerinfiltranten slechts als ultimum remedium worden ingezet. De minister stelt in de brief dat hij de motie-Kalsbeek (25 403, 23 251, nr. 33), die de inzet van criminele burgerinfiltranten verbiedt, «ten principale» ter discussie wil stellen. De heer Çörüz benadrukt echter dat criminele burgerinfiltranten alleen mogen worden ingezet in het kader van terrorismebestrijding. In andere gevallen moet de motie-Kalsbeek onverkort van kracht blijven. Internationale terrorisme-onderzoeken waarbij criminele burgerinfiltranten worden ingezet op Nederlandse bodem, moeten te allen tijde onder verantwoordelijkheid vallen van een Nederlandse officier van justitie. Aangezien terroristen meestal ideologische doelen nastreven, is het de vraag of «gewone» criminelen, die heel andere motieven hebben, wel geschikt zijn om te infiltreren in terroristische organisaties.

De Algemene Rekenkamer concludeerde in het op 10 april 2003 verschenen rapport Uitwisseling van opsporings- en terrorisme-informatie dat het nieuwe systeem voor de uitwisseling van informatie over terrorisme tussen politiediensten nauwelijks van de grond is gekomen. Boven-

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), voorzitter, De Vries (PvdA), Van Heemst (PvdA), Dittrich (D66), Vos (GroenLinks), Cornielje (VVD), Rouvoet (ChristenUnie), Kamp (VVD), Adelmund (PvdA), De Wit (SP), Rietkerk (CDA), Albayrak (PvdA), Eurlings (CDA), Örgü (VVD), Çörüz (CDA), Verbeet (PvdA), ondervoorzitter, Lazrak (SP), Wolfsen (PvdA), Tonkens (GroenLinks), Jan de Vries (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Eerdmans (LPF), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Varela (LPF), Straub (PvdA), Nijs (VVD) en Griffith (VVD).

Plv. leden: Van der Hoeven (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Timmer (PvdA), Van der Laan (D66), Halsema (GroenLinks), Nicolai (VVD), Van der Staaij (SGP), Blok (VVD), Kalsbeek (PvdA), Van Velzen (SP), De Pater-van der Meer (CDA), Tjon-A-Ten (PvdA), Ormel (CDA), Remkes (VVD), Jager (CDA), Van Heteren (PvdA), Vergeer-Mudde (SP), Arib (PvdA), Karimi (GroenLinks), Buijs (CDA), Sterk (CDA), Nawijn (LPF), Joldersma (CDA), Hermans (LPF), Van Dijken (PvdA), Rijpstra (VVD) en Hirsi Ali (VVD).

dien zou er door slechte samenwerking aan slagvaardigheid worden ingeboet. Hoe wil de minister deze problemen oplossen?

De heer **Cornielje** (VVD) meent dat de opvattingen over de inzet van criminele burgerinfiltranten door de gebeurtenissen van 11 september 2001 en de intensivering van terrorismebestrijding zijn veranderd. Hij ondersteunt daarom de nieuwe beleidsrichting die het kabinet voorstelt. Aangezien de inzet van criminele burgerinfiltranten echter risico's met zich meebrengt, moet er snel een deugdelijke en zo nodig wettelijke regeling worden ontworpen. Wordt de inzet van criminele burgerinfiltranten in andere gevallen dan terrorismebestrijding absoluut uitgesloten? De voorwaarden dat de inzet van een politie-infiltrant niet mogelijk is, andere opsporingsmethoden geen resultaat opleveren en actie dringend vereist is, vindt de heer Cornielje te vaag geformuleerd.

Is aan de vijf in de brief genoemde criteria voldaan bij het door de minister gehonoreerde rechtshulpverzoek? Het is niet fraai dat de Tweede Kamer pas achteraf is geïnformeerd over de inzet van deze infiltrant. Aangezien oud-minister van Justitie Korthals al in 2001 aangaf een beleidswijziging te overwegen, was het beter geweest deze aan te kondigen alvorens daadwerkelijk een criminele burgerinfiltrant in te zetten. Waarom is dit niet gebeurd? De procedure voorziet op dit moment niet in het inlichten van de Tweede Kamer over de inzet van criminele burgerinfiltranten. Hoe zal de Kamer de minister in de toekomst kunnen controleren op dit punt?

De heer **De Wit** (SP) wil vooralsnog vasthouden aan de motie-Kalsbeek. Hij vraagt om nadere informatie over de zaak waarin de minister heeft besloten een criminele burgerinfiltrant in te zetten, zodat kan worden beoordeeld of het wenselijk is af te wijken van de motie-Kalsbeek en de aanbevelingen van de commissie-Van Traa. In de praktijk is gebleken dat de inzet van criminele burgerinfiltranten grote risico's met zich meebrengt: men heeft de infiltrant niet in de hand, het levert niet veel bruikbare informatie op, de infiltrant wordt er alleen zelf beter van en de regie ligt niet in handen van het openbaar ministerie.

Wat voor personen zullen als criminele burgerinfiltrant worden ingeschakeld bij terrorismebestrijding? Wat zullen de bevoegdheden zijn van criminele burgerinfiltranten en hoe denkt de minister hen in de hand te houden? Het gaat te ver om criminele burgerinfiltranten in te zetten voor het vergaren van bewijzen tegen verdachten van terrorisme. De bestrijding van terrorisme is in de eerste plaats een taak van de AIVD. Uit de brief van de minister blijkt dat de inzet van criminele burgers wel is toegestaan in het kader van pseudo-koop of pseudo-dienstverlening. Is dat niet voldoende? Verstaat de minister onder «opsporingsonderzoek» ook buitenlandse opsporingsonderzoeken? Worden ook in deze gevallen de vijf in de brief genoemde criteria gehanteerd?

De heer **Eerdmans** (LPF) stemt in met de voorgestelde beleidswijziging. Hoe denkt de minister echter de risico's weg te nemen die destijds aanleiding waren voor de Kamer om een verbod uit te vaardigen op de inzet van criminele burgerinfiltranten? Het gevaar bestaat dat de Nederlandse staat door de inzet van infiltranten meewerkt aan het beramen van terroristische aanslagen in plaats van deze te verijdelen. Hoe wil de minister voorkomen dat een proces tegen terroristen afketst op de inzet van criminele burgerinfiltranten?

De minister maakt in zijn brief onderscheid tussen strafrechtelijk onderzoek en het werk van de AIVD. Kan dit onderscheid in het geval van terrorismebestrijding echter wel worden gemaakt? Moet er voor de inzet van criminele burgerinfiltranten altijd sprake zijn van een internationaal rechtshulpverzoek? Het is tenslotte denkbaar dat er in Nederland een

terroristische aanslag wordt voorbereid, zonder dat het buitenland daaraan te pas komt.

De heer **Straub** (PvdA) is van mening dat de minister in zijn brief niet voldoende argumenten aanvoert om de motie-Kalsbeek opzij te schuiven. Zijn er concrete aanwijzingen dat de bestrijding van terroristische organisaties stagneert bij handhaving van de motie-Kalsbeek? Wordt Nederland aantrekkelijker voor terroristen als de Kamer voet bij stuk houdt? Hij is niet overtuigd door het argument dat Nederland door het verbod op de inzet van criminele burgerinfiltranten internationaal uit de pas loopt. Hoe heeft de minister de bestaande juridische mogelijkheden in de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten afgewogen tegen de nadrukkelijke uitspraak van de Kamer?

In de brief wordt onvoldoende ingegaan op de in de motie-Kalsbeek genoemde risico's van inzet van criminele burgerinfiltranten. Hoe wil de minister deze risico's beperken? Aangezien terrorisme en georganiseerde misdaad soms moeilijk van elkaar te onderscheiden zijn, bestaat het risico dat criminele burgerinfiltranten onder het mom van terrorismebestrijding breder worden ingezet. Hoe wil de minister dit voorkomen? De strijd tegen het internationaal terrorisme mag niet ontaarden in een heksenjacht. Uit onderzoek naar de aanslagen van 11 september 2001 is gebleken dat de daders op wilden gaan in de samenleving. Het criminele verleden van een burgerinfiltrant lijkt daarom eerder een nadeel dan een voordeel om aansluiting te vinden bij een terroristische organisatie.

Over de inzet van een criminele burgerinfiltrant in het kader van een internationaal rechtshulpverzoek stelt de heer Straub de volgende vragen:

- Wanneer heeft de minister toestemming verleend voor de daadwerkelijke inzet van een criminele burgerinfiltrant?
- Welk land deed dit verzoek?
- Heeft de inzet de gewenste resultaten opgeleverd?
- Oud-minister Korthals zei in 2001 dat hij in geval van twijfel geen toestemming zou geven. Had de minister in dit geval geen twijfels?
- Hoe wil de minister toetsen of het bij een internationaal rechtshulpverzoek inderdaad gaat om een vermoedelijke terroristische organisatie?
- Wordt bij deze toets de aanleidinggevende informatie betrokken of worden alleen de handelingen in Nederland getoetst aan het Nederlandse recht?
- Kan worden gewaarborgd dat een criminele burgerinfiltrant infiltreert in de terroristische organisatie zelf en niet betrokken raakt bij georganiseerde criminaliteit die als bron van inkomsten dient?

De minister wekt de indruk dat de beleidswijziging is doorgevoerd voordat de Kamer op de hoogte is gesteld en dat zou niet fraai zijn. Hoe gaat de minister het nieuwe beleid juridisch vormgeven? Wordt de aanwijzing ingetrokken waarin het verbod op de inzet van criminele burgerinfiltranten is omgezet? Hoe wordt recht gedaan aan de motie-Kalsbeek als de inzet van criminele burgerinfiltranten zou worden toegestaan in het kader van terrorismebestrijding? Onder zeer bijzondere omstandigheden kan de inzet van criminele burgerinfiltranten nodig zijn en in dergelijke gevallen is rapportage aan de Kamer noodzakelijk. Wil de minister een voorstel doen voor een periodieke rapportage aan de Kamer?

### **Het antwoord van de minister**

De **minister** gaat niet werken met een reservoir van criminele burgers die van tijd tot tijd infiltreren, maar met informanten die al betrokken zijn bij een terroristische organisatie. Er is in zo'n geval geen sprake van een vooropgezet plan, maar van een toevallige samenloop van omstandigheden. Het is dan ook goed denkbaar dat criminele burgerinfiltranten worden ingezet in het kader van een internationaal rechtshulpverzoek.

Het is wettelijk toegestaan om in bijzondere omstandigheden criminele burgerinfiltranten in te zetten. De Kamer heeft zich echter uitgesproken tegen de inzet van dergelijke infiltranten en de regering heeft dat beleid gevolgd. De motie-Kalsbeek richtte zich voornamelijk tegen het afbreukrisico dat de inzet van criminele burgerinfiltranten met zich meebrengt bij het opsporen en vervolgen van betrokkenen. De nadruk bij terrorismebestrijding ligt alleen niet op het oppakken en vervolgen van verdachten, maar op het voorkomen van een misdrijf. Waar mogelijk wordt gekozen voor andere methoden, zoals politie-infiltratie, maar daarvoor ontbreekt in sommige gevallen de tijd. De minister wil zijn medewerking aan een internationaal rechtshulpverzoek in de toekomst niet hoeven weigeren omdat hij geen criminele burgerinfiltranten mag inzetten. De inzet van criminele burgerinfiltranten blijft strikt beperkt tot terrorismebestrijding. Bij de bestrijding van gewone criminaliteit ligt de nadruk op het veroordelen van verdachten en in dat geval blijven de risico's die ten grondslag lagen aan de motie-Kalsbeek overeind. De minister wil criminele burgerinfiltratie niet op voorhand beperken tot internationale rechtshulpverzoeken, want als de voorbereidingen tot terroristisch handelen in Nederland plaatsvinden, zal eveneens alles in het werk moeten worden gesteld om het misdrijf te voorkomen.

Sinds de commissie-Van Traa zijn de technische middelen om infiltranten onder controle te houden sterk verbeterd. Dat neemt niet weg dat infiltratie van criminelen risico's met zich meebrengt, maar op voorhand is niet te zeggen hoe die risico's uitgesloten kunnen worden. Criminele burgerinfiltranten zullen echter maar zeer sporadisch worden ingezet en waar mogelijk zullen andere methoden worden gevolgd. Over de in de brief genoemde zaak kan de minister geen nadere informatie verstrekken omdat het onderzoek, dat weliswaar in Nederland is afgerond, in het buitenland nog loopt. Het is om veiligheidsredenen niet mogelijk om de Kamer direct over iedere zaak in te lichten, maar de minister kan in de CTC-rapportage in geabstraheerde vorm ingaan op de gevallen waarin criminele burgerinfiltranten zijn ingezet. De AIVD houdt zich bezig met het verzamelen van informatie en kan niet actief betrokken zijn bij het opsporen van strafbare feiten en terroristisch handelen. In geval van een internationaal rechtshulpverzoek wordt de benodigde informatie geleverd door een buitenlandse mogendheid en speelt de AIVD geen rol. Voordat wordt besloten in te gaan op een internationaal rechtshulpverzoek wordt getoetst of aan alle voorwaarden wordt voldaan. Er hoeft niet per definitie sprake te zijn van een opsporingsonderzoek in Nederland, want dit kan ook in het buitenland lopen. Pseudo-koop en pseudo-dienstverlening zijn geen vormen van criminele burgerinfiltratie en vallen derhalve niet onder de motie-Kalsbeek. Men heeft zich in het verleden wel eens beholpen met deze methoden, maar zij voldoen niet als alternatief. Een infiltrant moet betrokken zijn bij de voorbereidingen voor een terroristische handeling, maar hoeft niet zelf een terrorist te zijn. De infiltrant kan bijvoorbeeld ook een wapenhandelaar zijn. Er wordt gekozen voor een persoon die in de gegeven situatie het meest voor de hand ligt. De informatie-uitwisseling over terrorisme werkt niet optimaal, maar er wordt op dit moment gewerkt aan verbeteringen.

### **Nadere gedachtewisseling**

De heer **Çörüz** (CDA) wil weten wie de leiding over het onderzoek heeft als een buitenlandse mogendheid in het kader van een rechtshulpverzoek een criminele burgerinfiltrant inzet.

De heer **Cornielje** (VVD) is verheugd dat de inzet van criminele burgerinfiltranten wettelijk geregeld is. Het Handboek voor de opsporingspraktijk zal echter aangepast moeten worden. Wil de minister deze aanpassingen ter kennisgeving sturen aan de Kamer? In het geval van een rechtshulp-

verzoek is het misschien niet altijd mogelijk om alle in de brief genoemde criteria toe te passen. Gebeurt dit wel als er criminele burgerinfiltranten worden ingezet op eigen initiatief? De heer Cornielje is blij met de toezegging dat de Kamer via de Centrale toetsingscommissie in geabstraheerde vorm periodiek wordt ingelicht. Als het onderzoek is afgerond, zou de Kamer echter nader over de zaak moeten kunnen worden geïnformeerd, zodat zij kan beoordelen of er zorgvuldig is gehandeld.

De heer **De Wit** (SP) vindt het risico dat infiltranten niet in de hand gehouden kunnen worden voldoende reden om het plan van de minister af te wijzen.

De heer **Eerdmans** (LPF) is blij dat de minister niet uitsluit dat criminele burgerinfiltranten ook zonder internationale rechtshulpverzoeken worden ingezet. Loopt een eventueel strafproces tegen verdachten van terrorisme geen afbreukrisico door de inzet van criminele burgerinfiltranten? Kan de AIVD gebruik maken van criminele burgerinfiltranten bij zijn werkzaamheden in Nederland?

De heer **Straub** (PvdA) vindt dat er nog te weinig mogelijkheden zijn om de inzet van criminele burgerinfiltranten te toetsen. Hoe gaat de minister onderscheid maken tussen terrorismezaken en gewone criminaliteit? Wil de minister dat de Kamer de motie-Kalsbeek intrekt? De heer Straub is bang dat criminele burgerinfiltranten toch, onder het mom van terrorismebestrijding, zullen worden ingezet in gewone strafzaken. Daarom benadrukt hij dat de motie-Kalsbeek maximaal gewaarborgd moet blijven voor gewone delicten. Waarom heeft de AIVD volgens de minister zo weinig mogelijkheden? De AIVD heeft veel eerder zicht op terroristische netwerken dan de politie. Bovendien kan de AIVD zaken volgens de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in uitzonderlijke gevallen onmiddellijk mondeling overdragen aan Justitie.

De **minister** benadrukt dat Nederland de leiding heeft over operaties die plaatsvinden op Nederlands grondgebied. De praktijk heeft uitgewezen dat criminele burgerinfiltratie in uitzonderlijke gevallen wenselijk is. Hij verwacht dat de inzet van criminele burgerinfiltranten een hoge uitzondering zal blijven. In de CTC-rapportage zal over deze inzet, in geabstraheerde vorm, informatie worden gegeven. Als de Kamer daaraan behoefte heeft, kan zij vertrouwelijk nader geïnformeerd worden. Het gewijzigde Handboek voor de opsporingspraktijk zal de Kamer ter kennisgeving worden toegestuurd. De door de minister geschetste procedurele waarborgen zijn mede bedoeld om ervoor te zorgen dat de inzet van criminele burgerinfiltranten met grote zorgvuldigheid zal geschieden. De inzet van criminele burgerinfiltranten vindt echter plaats in het kader van een opsporingsonderzoek en dat betekent dat steeds zal moeten worden afgewogen of er wordt ingegrepen of niet. De AIVD kan die afweging niet maken, omdat hij zich alleen bezighoudt met het verkrijgen van informatie. Dat betekent dat de AIVD niet handelend kan optreden bij de uitvoering van een internationaal rechtshulpverzoek. Een infiltratie kan uit de hand lopen, maar als je niet infiltreert loop je het risico helemaal niet op de hoogte te zijn van een ophanden zijnde aanslag. De inzet van criminele burgerinfiltranten vergroot inderdaad het afbreukrisico in geval van een strafproces. Hoewel de inzet van criminele burgerinfiltranten wettig is, is het als bewijsmiddel relatief gemakkelijk aantastbaar. Het voorkomen van een gepland misdrijf is echter het belangrijkste doel van terrorismebestrijding en niet het voor de rechter brengen van verdachten. De minister past niet alleen in nationale zaken, maar ook in geval van een internationaal rechtshulpverzoek de vijf in de brief genoemde criteria toe. Als er betere methoden zijn, wordt hierover met de betrokken buitenlandse mogelijkheden gesproken en zullen deze worden

toegepast. Ook in dat geval is de inzet van een criminele burgerinfiltrant een ultimatum remedium. De Kamer is niet met opzet laat geïnformeerd over de beleidswijziging. De vorige minister heeft de plannen tijdens zijn demissionaire bewind niet uit kunnen voeren. De huidige minister werd pas met het dossier geconfronteerd toen het bewuste rechtshulpverzoek werd gedaan. Naar aanleiding daarvan heeft hij de Kamer middels de brief van 10 maart jongstleden op de hoogte gebracht.

De **voorzitter** vat samen dat de Kamer via de periodieke CTC-rapportage op geabstraheerde wijze geïnformeerd zal worden over de inzet van criminele burgerinfiltranten. Voorts zal de minister de Kamer de aanpassingen van de bijzondere opsporingsbevoegdheden in het Handboek voor de opsporingspraktijk doen toekomen.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,  
Van de Camp

De griffier van de vaste commissie voor Justitie,  
Pe