

Vergaderjaar 2004–2005

30 164

Wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven

Nr. 5

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 26 mei 2005 en het nader rapport d.d. 15 juni 2005, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 16 maart 2005, no. 05.000958, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt ertoe het mogelijk te maken dat politie en justitie in een zo vroeg mogelijk stadium kunnen optreden om terroristische aanslagen te voorkomen. Voorgesteld worden:

- een verruiming van de toepassing van de bijzondere opsporingsbevoegdheden;*
- de mogelijkheid om het recht op inzage in alle processtukken uit te stellen;*
- een verruiming van de mogelijkheden om personen te fouilleren;*
- het laten vervallen van de eis van ernstige bezwaren voor de bewaring;*
- een verruiming van de mogelijkheden om in een verkennend onderzoek informatie te verzamelen;*
- enkele verruiming van het materiële strafrecht.*

De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel opmerkingen over het in de memorie van toelichting opnemen van de analyse waarin de noodzaak van het voorstel wordt aangetoond, de geheimhouding van processtukken en het ontbreken van waarborgen bij de voorgestelde zoekbevoegdheden met betrekking tot voorwerpen, kleding en vervoermiddelen. Hij is van oordeel dat het voorstel in verband hiermee aanpassing behoeft.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 16 maart 2005, no. 05.000958, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 26 mei 2005, no. W03.05.077/I, bied ik u hierbij aan.

1. Noodzaak van de verruiming van de bijzondere opsporingsbevoegdheden
Als achtergrond van het voorstel wordt in de memorie van toelichting onder andere gewezen op het advies van de Raad van State over het wetsvoorstel terroristische misdrijven, voornamelijk ter uitvoering van het kaderbesluit terroristische misdrijven¹. In dat advies vroeg de Raad aandacht voor de verhouding tussen de strafbaarstelling van terroristische misdrijven en de

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 2, Hoofdlijnen, Het materiële strafrecht.

(bijzondere) opsporingsbevoegdheden¹. Voorzover mocht blijken dat koppeling aan de wettelijke maxima niet tot een adequaat en helder resultaat leidt, gaf de Raad in overweging die bevoegdheden niet langer exclusief aan de hoogte van de maximumstraf te koppelen, maar waar nodig te relateren aan de aard van de misdrijven, zoals terroristische misdrijven.

Het voorliggende wetsvoorstel schept de mogelijkheid om bijzondere opsporingsbevoegdheden, zoals stelselmatige observatie en infiltratie, toe te passen bij «aanwijzingen» van een terroristisch misdrijf en gaat dus verder. Uitgangspunt in het Wetboek van Strafvordering (Sv) is thans dat dwangmiddelen en bijzondere opsporingsbevoegdheden slechts kunnen worden toegepast bij het bestaan van een redelijke verdenking van een strafbaar feit. Nu wordt voorgesteld dit uitgangspunt te verlaten voor gevallen waarin aanwijzingen bestaan van een terroristisch misdrijf. Over de noodzaak voor deze, toch ingrijpende verruiming wordt in de memorie van toelichting gesteld: «Het zou ongewenst zijn als, bij aanwijzingen van – voorbereiding van of samenspanning tot – terroristische misdrijven, opsporingshandelingen waarvan redelijkerwijs verwacht mag worden dat zij kunnen bijdragen aan het voorkomen van een terroristische aanslag achterwege zouden worden gelaten bij gebreke van een voldoende onderbouwde verdenking»².

Voorzover daarmee wordt bedoeld dat het gevaar van terroristische misdrijven effectief moet worden bestreden en dat daarom de noodzakelijke maatregelen ter preventie moeten kunnen worden genomen als er serieuze aanwijzingen zijn dat een dergelijk misdrijf wordt beraamd, kan de Raad daarmee instemmen. De vraag die in dit verband nadere beantwoording behoeft, is echter in welke mate de verruiming van strafvorderlijk en strafrechtelijk optreden als thans voorgesteld, noodzakelijk is om effectief te kunnen ingrijpen. In dit verband wijst de Raad op het volgende.

Voor het kunnen teruggrijpen op strafvorderlijke instrumenten moet wel het volgende worden bedacht. De bestaande wetgeving kent reeds – zoals de memorie van toelichting ook vermeldt – diverse mogelijkheden, ook tot preventief optreden, tegen terroristische aanslagen, zoals via verdenking van strafbare voorbereiding (artikel 46 van het Wetboek van Strafrecht, hierna: Sr), samenspanning (artikel 80 Sr) en deelname aan een criminele organisatie (artikel 140 Sr). Via een nota van wijziging van de uitvoeringswet bij het Internationaal Verdrag ter bestrijding van financiering van het terrorisme is de strafbare voorbereiding verruimd, waarmee het vereiste dat het te plegen feit in vereniging zou worden begaan, is komen te vervallen³. Hierdoor valt ook het opzettelijk voorhanden hebben van voorwerpen die kennelijk zijn bestemd om in het kader van een soloactie een ernstig misdrijf te begaan, onder strafbare voorbereiding.

De tweede nota van wijziging van het wetsvoorstel terroristische misdrijven heeft er bovendien toe geleid dat samenspanning tot de ernstigste terroristische misdrijven strafbaar is gesteld, evenals rekrutering ten behoeve van gewapende strijd⁴. Voor een veroordeling wegens samenspanning is voldoende dat wordt aangetoond dat twee of meer personen zijn overeengekomen om een terroristisch misdrijf te plegen (art. 80 Sr); vrijwillige terugtred leidt dan niet meer tot straffeloosheid.

De wet tot uitvoering van het Internationaal Verdrag en de Wet terroristische misdrijven leidden tot verruiming van de strafbaarstelling van de voorbereidingsfase. Daardoor komen ook strafvorderlijke bevoegdheden eerder in aanmerking. Zo is het mogelijk dat een anonieme tip dat een bepaalde persoon met een ander een afspraak heeft gemaakt voor het plegen van een terroristische aanslag, een verdenking van strafbare samenspanning oplevert, waardoor tal van dwangmiddelen kunnen worden toegepast. In de slotalinea van het onderdeel «Het materiële strafrecht»⁵ stelt de memorie van toelichting dat «een analyse van de toepassingsmogelijkheden van strafvorderlijke bevoegdheden (...) heeft geleid tot de constatering dat verdere verbeteringen kunnen worden bevorderd.» De analyse zelf wordt in de toelichting echter niet gegeven. Juist bij een wetsvoorstel dat ingrijpende wijzigingen van het stelsel van strafvordering voorstelt, is een degelijke argumentatie echter onontbeerlijk. Daarom adviseert de Raad de genoemde analyse – die kennelijk reeds voorhanden is – in de toelichting op te nemen en aan de hand daarvan de noodzaak van het voorstel gedegen te beargumen-teren.

¹ Kamerstukken II 2001/02, 28 463, B, bladzijde 3.

² Memorie van toelichting, paragraaf 2, Hoofdlijnen.

³ Kamerstukken II 2001/02, 28 031, nr. 6.

⁴ Kamerstukken II 2002/03, 28 463, nr. 8.

⁵ Memorie van toelichting, algemeen deel.

1. Noodzaak van de verruiming van de bijzondere opsporingsbevoegdheden
Het verheugt mij dat de Raad de redengeving die ten grondslag ligt aan het voorstel tot verruiming van de bijzondere opsporingsbevoegdheden kan onderschrijven. De achtergrond daarvan is – dat ziet de Raad juist – daarin gelegen dat het gevaar van terroristische misdrijven effectief moet worden bestreden en dat daarom de noodzakelijke maatregelen ter preventie moeten kunnen worden genomen als er serieuze aanwijzingen zijn dat een dergelijk misdrijf wordt beraamd. Aan het advies van de Raad om de memorie van toelichting aan te vullen, is gevolg gegeven.

De Raad merkt op dat in de memorie van toelichting onder andere wordt gewezen op zijn advies over het wetsvoorstel terroristische misdrijven. Dit advies luidde, de bevoegdheden niet langer exclusief aan de hoogte van de maximumstraf te koppelen, maar waar nodig te relateren aan de aard van de misdrijven, indien blijkt dat koppeling aan de wettelijke maxima niet tot een adequaat en helder resultaat leidt. Verder meende de Raad dat het strafrechtelijk instrumentarium «alleen dan werkelijk is toegesneden op het bestrijden van terrorisme wanneer deze vorm van criminaliteit tevoren kan worden opgespoord en voorkomen kan worden dat voorbereidingen ten uitvoer worden gelegd».

Het voorstel tot verruiming van de toepassingsmogelijkheden van bijzondere opsporingsbevoegdheden houdt in, dat in geval van «aanwijzingen» van een terroristisch misdrijf dergelijke bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend. De inzet van deze bevoegdheden is daarmee niet meer gekoppeld aan de hoogte van de maximumstraf, maar aan de aard van het misdrijf, te weten een terroristisch misdrijf. In zoverre geeft dit voorstel gevolg aan eerder gemelde overweging van de Raad van State om de koppeling van de bevoegdheden niet meer exclusief te relateren aan de wettelijke strafmaxima. Een koppeling van de bevoegdheden aan de aard van de misdrijven levert evenwel op zichzelf geen verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en voorkoming van terroristische misdrijven op. De hoogte van de strafmaxima vormt bij de terroristische misdrijven geen wezenlijke beperking van de toepassingsmogelijkheden van welke strafvorderlijke bevoegdheid dan ook. Een begrenzing is daarentegen wel te vinden in het verdenkingsvereiste; verruiming van de toepassingsmogelijkheden ligt, gelet op de aard van deze misdrijven, – mede tegen de achtergrond van voormelde opmerkingen van de Raad – voor de hand.

De Raad kwalificeert de voorgestelde verruiming als ingrijpend van aard. In het licht daarvan wil ik er graag op wijzen dat het voorgestelde toepassingscriterium – dat sprake moet zijn van «aanwijzingen» – geen nieuw begrip is in verband met strafvorderlijke bevoegdheden. Het is reeds bekend in het kader van de toepassing van de WED en de Wet wapens en munitie. Vanuit rechtsvergelijkend perspectief is er evenmin aanleiding de voorgestelde verruiming van het toepassingscriterium als verstrekkend aan te merken. Zo zijn in Duitsland bijzondere opsporingsmethoden tijdens de fase van de «Vorfeldaufklärung» geregeld in politiewetten van de verschillende deelstaten. De inzet van deze methoden is in die gevallen niet gekoppeld aan een verdenkingsvereiste, maar juist bedoeld om informatie te verzamelen die kan leiden tot een redelijke verdenking van een strafbaar feit. Ook in het Verenigd Koninkrijk spelen bijvoorbeeld de proportionaliteit en de subsidiariteit als toepassingsvoorwaarden voor bijzondere opsporingsmethoden een belangrijkere rol dan een bepaalde mate van verdenking van een strafbaar feit. Net als in het Duitsland staat het opsporingsdoel voorop (zie voor een analyse; Dwangmiddelen en rechtsmiddelen, red. M.S. Groenhuisen en G. Knigge, blz. 513–518 en blz. 525–533).

De Raad wijst erop dat de bestaande wetgeving reeds diverse mogelijkheden biedt tot preventief optreden tegen terroristische aanslagen. In navolging van de memorie van toelichting somt hij de meest recente wetswijzigingen op waardoor de mogelijkheden om in de voorfase strafrechtelijk op te treden zijn verruimd. Graag voeg ik hieraan toe dat deze wijzigingen betrekking hebben op het materiële strafrecht. Het gegeven dat eerder geen aanpassingen van het strafprocesrecht zijn voorgesteld, vormde voor de Raad terecht aanleiding om daarvoor bij gelegenheid van de advisering over het wetsvoorstel terroristische misdrijven aandacht te vragen. Bij de recente wijzigingen is het verdenkingsvereiste met betrekking tot de toepassing van de bijzondere opsporingsbevoegdheden ongewijzigd gebleven. Een verruiming, juist op dat punt, draagt – zoals hiervoor ook aangegeven – naar mijn mening verder bij

aan de effectiviteit van het instrumentarium om terroristische misdrijven te voorkomen en voorbereidingen daarvan op te sporen. De Raad vraagt zich af in welke mate de voorgestelde verruiming van strafvorderlijk en strafrechtelijk optreden noodzakelijk is om effectief te kunnen ingrijpen. Meer in het bijzonder wordt in de memorie van toelichting de analyse gemist die ten grondslag heeft gelegen aan de vaststelling dat verdere verbeteringen kunnen worden bevorderd. Om die reden adviseert de Raad om de analyse waarnaar in de slotaline van het onderdeel «Het materiële strafrecht» van de memorie van toelichting wordt verwezen in de toelichting op te nemen en aan de hand daarvan de noodzaak van de voorstellen te beargumenteren. De analyse, die tot het onderhavige wetsvoorstel heeft geleid, spooft in belangrijke mate met de gedachten die de Raad in zijn advies bij het wetsvoorstel terroristische misdrijven heeft ontvouwd. Aan het advies van de Raad heb ik gevolg gegeven door deze achtergrond van het wetsvoorstel expliciet in de toelichting op te nemen en in het onderdeel «Het materiële strafrecht» een duidelijke verwijzing in te voegen waaruit blijkt dat de redenen die ten grondslag liggen aan de voorstellen tot verruiming van de mogelijkheden tot toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden nader worden uiteengezet in het daaropvolgende onderdeel van de memorie van toelichting.

2. Het nieuwe opsporingsbegrip

Het wetsvoorstel introduceert een nieuw opsporingsbegrip. Onder opsporing wordt verstaan het onderzoek in verband met strafbare feiten onder gezag van de officier van justitie met als doel het nemen van strafvorderlijke beslissingen (artikel 132a Sv, zoals voorgesteld). In deze definitie is niet langer verdenking het bepalende element, maar het doel van het onderzoek. Hierbij plaatst de Raad twee kanttekeningen.

a. Het voorgestelde opsporingsbegrip is kennelijk ontleend aan het voorstel van de onderzoeksgroep Strafvordering 2001¹. Wanneer de verdenking als startpunt voor een opsporingsonderzoek komt te vervallen, vallen meer onderzoekshandelingen onder de wettelijke definitie van opsporing dan thans het geval is. Het valt de Raad op dat in de memorie van toelichting geen aandacht is besteed aan de gevolgen van dit nieuwe opsporingsbegrip voor het in de Algemene wet bestuursrecht geregelde toezicht. Een verruiming van de opsporing kan ook betekenen dat er een grotere overlapping met dit toezicht gaat ontstaan.

De Raad adviseert hierop in de memorie van toelichting alsnog in te gaan.

b. Volgens de memorie van toelichting heeft de omstandigheid dat het verkennend onderzoek niet tot het opsporingsonderzoek wordt gerekend, geen verstrekkende gevolgen, nu – kort gezegd – de leiding van de officier van justitie ook bij het verkennend onderzoek is verzekerd (artikel 126gg Sv) en omdat bij toepassing van de voorgestelde bevoegdheden proces-verbaal moet worden opgemaakt (artikelen 126hh en 126ii Sv)².

De Raad wijst echter op een verschil met betrekking tot de gevolgen van vormverzuimen in het opsporingsonderzoek en het verkennend onderzoek. Artikel 359a Sv ziet op de gevolgen die de rechter kan verbinden aan vormverzuimen begaan in het voorbereidend onderzoek (artikel 132 Sv). Terwijl het opsporingsonderzoek deel uitmaakt van het voorbereidend onderzoek, behoort het verkennend onderzoek volgens de wetsgeschiedenis niet tot het voorbereidend onderzoek, zodat niet zeker is dat artikel 359a Sv van toepassing is op vormverzuimen, begaan in het verkennend onderzoek.³ De Raad van State adviseert op dit verschil in de memorie van toelichting in te gaan en daarbij in het bijzonder te verduidelijken op welke manier de naleving van voorschriften inzake het verkennend onderzoek is verzekerd.

2. Het nieuwe opsporingsbegrip

a. Aan het advies van de Raad is gevolg gegeven. De memorie van toelichting heb ik aangevuld met een passage over de gevolgen van de introductie van het nieuwe opsporingsbegrip voor het in de Algemene wet bestuursrecht geregelde toezicht. Deze passage verduidelijkt dat het voorgestelde nieuwe opsporingsbegrip op zichzelf geen verruiming van het opsporingsdomein bewerkstelligt en daarom geen wijziging aanbrengt in de verhouding tussen

¹ M.S. Groenhuijsen & G. Knigge (red.), Het vooronderzoek in strafzaken, Tweede interim-rapport onderzoeksproject Strafvordering 2001, Gouda Quint, Arnhem 2001.

² Memorie van toelichting, paragraaf 2, Hoofdlijnen, Het opsporingsbegrip.

³ Kamerstukken II 1998/99, 25 403, nr. 7, bladzijde 87.

hetgeen onder opsporingsonderzoek wordt verstaan en het in de Algemene wet bestuursrecht geregelde toezicht.

b. De Raad van State merkt terecht op dat artikel 359a Sv betrekking heeft op vormverzuimen in het voorbereidend onderzoek en dat het verkennend onderzoek geen onderdeel uitmaakt van het voorbereidend onderzoek. Dit neemt niet weg dat het verkennend onderzoek bij de beoordeling van een strafzaak door de rechter wel aan de orde kan komen. Indien de resultaten van een verkennend onderzoek de basis vormen voor de start van een opsporingsonderzoek, worden deze resultaten neergelegd in een proces-verbaal en komt dit tot uitdrukking in het strafdossier. Daarmee worden deze resultaten ingebracht in het voorbereidend onderzoek en maken zij daarvan onderdeel uit. Voor zover dit nodig is voor een goed oordeel in de strafzaak, moet de officier van justitie inzicht kunnen geven in de wijze waarop de betreffende resultaten van het verkennend onderzoek zijn verkregen. Belangrijk voor de naleving van de voorschriften die gelden voor het verkennend onderzoek is daarnaast de toetsingsprocedure die voor het verkennend onderzoek is opgenomen in de Aanwijzing opsporingsbevoegdheden van het College van procureurs-generaal. Ingevolge deze procedure moet de officier van justitie het bevel tot het verkennend onderzoek op schrift stellen en legt de hoofdofficier van justitie van het betreffende arrondissementsparket het voorgenomen verkennend onderzoek ter toetsing voor aan de hoofdofficier van justitie van het Landelijk Parket. Deze toetst of het verkennend onderzoek voldoet aan de door de wet en nadere regelgeving gestelde eisen. Voor een verkennend onderzoek dat bepaalde maatschappelijke gevolgen zou kunnen hebben of dat een landelijk of interregionaal karakter heeft, is bovendien toestemming van het College van procureurs-generaal vereist. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is de memorie van toelichting op dit punt aangevuld.

3. Geheimhouding van processtukken

Het geldende artikel 33 Sv bepaalt dat aan de verdachte de kennisneming van alle processtukken niet mag worden onthouden wanneer de dagvaarding ter zitting in eerste aanleg is betekend. De termijn van de voorlopige hechtenis voorafgaand aan de zitting bedraagt ingevolge het geldende artikel 66, tweede lid, Sv, maximaal 3 maanden. Voorgesteld wordt om deze termijn in geval van verdenking van een terroristisch misdrijf met twee jaar te verlengen; hierdoor kan de verdachte de kennisneming van bepaalde processtukken ruim twee jaar worden onthouden indien het belang van het onderzoek dit vordert. Reden voor het voorstel vormt het complexe karakter van onderzoek naar terroristische misdrijven. De Raad onderkent dat sommige onderzoeken naar terroristische misdrijven veel tijd in beslag kunnen nemen voordat de zaak zittingsrijp is. Maar een verruiming van de termijn voor de volledige inzage in alle processtukken van 3 maanden tot 27 maanden, legt een extra zware verantwoordelijkheid bij de rechter die over deze verlengingen moet beslissen. Het voorstel brengt mee dat niet alleen de verdediging, maar ook de rechter niet over alle stukken beschikt. De rechter mag immers in beginsel geen kennis nemen van de stukken die aan de verdachte zijn onthouden¹. Ten minste zal moeten vaststaan dat de rechter over de informatie beschikt die hem in staat stelt tegenargumenten van de verdediging naar waarde te schatten. Ook ten aanzien van verdachten van terrorisme is een adequate rechterlijke controle op de opsporing onontbeerlijk. Weliswaar wordt in de memorie van toelichting gesteld dat inzage in processtukken die van essentieel belang zijn voor beslissingen inzake voorlopige hechtenis, verleend zal moeten worden, doch het is niet duidelijk hoe de rechter kan nagaan of dat inderdaad het geval is. Daar komt bij dat de geldende regeling de officier van justitie aanspoort tot een voortvarend optreden in het opsporingsonderzoek, omdat hij na negentig dagen gevangenschap de verdediging inzage in alle stukken moet verschaffen. Deze aansporing verdwijnt met de voorgestelde verlengde termijn met twee jaar.

De Raad onderkent dat de complexiteit en de internationale vertakkingen van terroristische misdrijven het onderzoek aanzienlijk kunnen compliceren en dat deze complicaties kunnen worden versterkt door een te snelle opening van zaken. Dit is echter niet in alle gevallen in gelijke mate een beletsel. Daarom adviseert de Raad de voorgestelde verlenging van de termijn waarbinnen de verdachte van terrorisme die zich in voorlopige hechtenis bevindt, moet worden gedagvaard, nader te normeren, dan wel anderszins te verzekeren dat

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 2, Hoofdlijnen, Geheimhouding van processtukken.

de rechter in de gevallen die zich daartoe lenen binnen een kortere termijn na het begin van de gevangenhouding op basis van alle relevante processtukken kan uitspreken over het voortduren daarvan.

3. Geheimhouding van processtukken

De Raad van State onderkent dat de complexiteit en de internationale vertakkingen van terroristische misdrijven het onderzoek aanzienlijk kunnen compliceren en dat een te snelle opening van zaken deze complicaties kan versterken. Hij geeft daarbij terecht aan dat volledige inzage in de processtukken niet in alle gevallen in gelijke mate een beletsel vormt. Ik heb aan het advies van de Raad gevolg gegeven door in de memorie van toelichting nader aandacht te besteden aan het belang van de periodieke rechterlijke voortgangscntrole die bij onvolledigheid van processtukken mede tot doel heeft te bewerkstelligen dat regelmatig op basis van de beschikbare processtukken een oordeel wordt uitgesproken over het voortduren van de voorlopige hechtenis.

Met de Raad ben ik van mening dat adequate mogelijkheden tot rechterlijke controle tijdens het vooronderzoek van belang zijn. Inzake de geheimhouding van processtukken verplicht artikel 30, tweede lid, Sv tot mededeling daarvan aan de verdachte. Tegen deze geheimhouding kan de verdachte een bezwaarschrift indienen waarop de raadkamer dient te beslissen (artikel 32 Sv). Voorts kan de geheimhouding van processtukken aan de orde komen bij het nemen van beslissingen over de verlenging van de voorlopige hechtenis. Ook wijs ik erop dat de rechter-commissaris ingevolge artikel 180 Sv inzage in de processtukken heeft of kan verlangen. Vindt het onderzoek plaats in het kader van een gerechtelijk vooronderzoek, dan beslist de rechter-commissaris zelf of aan de verdachte inzage van bepaalde processtukken wordt onthouden. De Raad merkt op dat de aansporing die uitgaat van de geldende regeling verdwijnt door de voorgestelde verlenging van de termijn met twee jaar. Ik meen echter dat aansporing tot voortvarend optreden in het opsporingsonderzoek, voor zover daaraan bij terroristische misdrijven behoefte bestaat, reeds in adequate mate realiseerbaar is door genoemde regelingen op basis waarvan de onthouding van processtukken aan de orde kan worden gesteld. Met uitzondering van de regeling van artikel 32 Sv bieden deze voorzieningen tevens gelegenheid om druk op de voortgang van het onderzoek uit te oefenen. Ingevolge artikel 180 Sv dient de rechter-commissaris te waken tegen nodeloze vertraging van het onderzoek. Vragen inzake de voortgang kunnen uiteraard ook ter sprake komen tijdens verlengingszittingen. Dat kan de raadkamer aanleiding geven het bevel voorlopige hechtenis voor een kortere termijn dan de maximale termijnstelling van artikel 66 Sv te verlengen. Verder vloeit ook uit artikel 6 EVRM de aansporing voort om strafzaken binnen een redelijke termijn bij de strafrechter aan te brengen. De memorie van toelichting is aangevuld teneinde nadrukkelijk de aandacht te vestigen op het belang van rechterlijk toezicht op de voortgang van het opsporingsonderzoek. Op die wijze heb ik gevolg gegeven aan het advies van de Raad van State.

4. Onderzoek van voorwerpen, vervoermiddelen en kleding

Voorgesteld wordt een afzonderlijke afdeling «onderzoek van voorwerpen, vervoermiddelen en kleding». De Raad erkent in het kader van het wetsvoorstel het belang van de voorgestelde bevoegdheden, maar merkt het volgende op.

a. Het gaat om discretionaire zoekbevoegdheden. Daarbij bestaat de kans dat de bevoegdheden vooral ten aanzien van bepaalde etnische groepen zullen worden toegepast. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat het er voor de opsporingsambtenaar op kan aankomen groepen van personen te selecteren die naar zijn eigen vakbekwaam inzicht in het belang van het onderzoek in aanmerking komen voor de bevoegdheidsuitoefening¹. Het risico moet worden vermeden dat de bevoegdheden worden toegepast op de enkele grond dat iemands religieuze of etnische identiteit herkenbaar is. Mede gelet op artikel 14, juncto artikel 8, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) dat het genot van de rechten en vrijheden die in het verdrag zijn vermeld verzekert, zonder enig onderscheid op welke grond ook, adviseert de Raad in te gaan op waarborgen tegen discriminatie bij de uitoefening van de bevoegdheden.

¹ Memorie van toelichting, toelichting op de artikelen 126zk tot en met 126zm Sv.

b. In de memorie van toelichting wordt nauwelijks ingegaan op de verhouding tussen de voorgestelde op inbeslagneming gelijkende bevoegdheden en de geldende strafvorderlijke zoek- en beslagregeling. Zo bevat artikel 96b Sv een bevoegdheid tot het doorzoeken van vervoermiddelen, waarbij het woongedeelte zonder toestemming van de bewoner van de doorzoeking uitdrukkelijk is uitgesloten. Tevens wijst de Raad op het openen van brieven (artikel 100 en 101 Sv) en de teruggave van voorwerpen (artikel 116 e.v.) en monsters, voorzover mogelijk (artikel 21, vijfde lid, van de Wet op de economische delicten). De Raad adviseert in de memorie van toelichting nader in te gaan op de verhouding tussen de voorgestelde, op inbeslagneming gelijkende bevoegdheden en de geldende beslagbevoegdheden.

4. Onderzoek van voorwerpen, vervoermiddelen en kleding

a. Aan het advies van de Raad is gevolg gegeven door een aanvulling van de memorie van toelichting.

b. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad van State heb ik de memorie van toelichting aangevuld met een passage die de verhouding tussen de voorgestelde zoekbevoegdheden en de reeds bestaande vergelijkbare strafvorderlijke bevoegdheden nader verduidelijkt. Daarmee is aan het advies van de Raad gevolg gegeven.

5. Notificatie

Volgens artikel I, onderdeel G, zijn de mededelingsverplichtingen van artikel 126bb Sv van toepassing op het merendeel van de voorgestelde opsporingsbevoegdheden bij aanwijzingen van een terroristisch misdrijf. De verplichte kennisgeving aan de burger dat een inbreuk op zijn fundamentele rechten heeft plaatsgevonden, houdt verband met het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel, zoals geregeld in artikel 13 EVRM¹.

De Raad wijst erop dat uit de eindevaluatie van de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden blijkt dat de notificatieplicht maar weinig wordt nagekomen². Als oorzaken worden genoemd de omstandigheid dat notificatie pas hoeft te geschieden wanneer het belang van het onderzoek dat toelaat, het feit dat op nalaten van het notificeren geen sanctie staat en de omstandigheid dat de notificatieplicht bij het openbaar ministerie geen prioriteit heeft. Tegen de achtergrond van deze onderzoeksresultaten adviseert de Raad in de memorie van toelichting te vermelden op welke wijze een juiste naleving van de notificatieplicht zal worden verzekerd.

5. Notificatie

Met de Raad van State onderken ik het belang van de notificatieplicht als een van de waarborgen bij de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden. De notificatieplicht houdt in dat mededeling wordt gedaan aan een persoon jegens wie een bijzondere opsporingsbevoegdheid is toegepast. De notificatie dient plaats te vinden zodra het belang van het onderzoek dit toelaat. In de brief aan de Tweede Kamer over de Evaluatie van de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden van 13 december 2004, is aangekondigd dat aan het openbaar ministerie zal worden verzocht een plan van aanpak op te stellen om tot een betere toepassing van de notificatieverplichting te komen (Kamerstukken II 2004/2005, 29 940, nr. 1, blz. 5). Binnen het openbaar ministerie wordt thans aan dit plan van aanpak gewerkt. Daarin zullen de maatregelen om te komen tot een betere naleving van de notificatieplicht worden beschreven.

6. Voor een redactionele kanttekening verwijst de Raad naar de bij het advies behorende redactionele bijlage.

Met de redactionele kanttekening van de Raad is rekening gehouden.

¹ Kamerstukken II 1996/97, 25 403, nr. 3, bladzijde 12.

² De wet bijzondere opsporingsbevoegdheden – eindevaluatie, WODC, 222, bladzijde 145–147.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no. W03.05.0077/I met een redactionele kanttekening die de Raad in overweging geeft.

- In artikel I, I, onder 1, «de titels IVa tot en met Vb» wijzigen in: de titels IVa tot en met V en Vb.