

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. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 5 maart 1998

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Het is verheugend dat het wetsvoorstel bij de leden van alle aan het woord zijnde fracties grotendeels kan rekenen op instemming. De wijze waarop het wetsvoorstel vormgeeft aan de aanbevelingen van de Parlementaire enquêtecommissie (PEC) en de uitspraken van de Kamer daarover wordt door veel fracties positief gewaardeerd. Wel zijn er op veel onderdelen van het wetsvoorstel vragen gesteld. Daarop hoop ik in het navolgende zo volledig mogelijk in te gaan. Daarbij zal ik waar mogelijk de in het verslag gehanteerde volgorde aanhouden.

Doorlaten

Het heeft de leden van de PvdA-fractie en de leden van de VVD-fractie verbaasd dat de regering, buiten het commentaar bij beslispunt 55 tot en met 57, geen beschouwing heeft gewijd aan de kwestie van het gecontroleerd afleveren en doorlaten. De leden van de PvdA-fractie menen dat helder dient te zijn waarom voor een richtlijn gekozen wordt en niet voor een regeling in de wet. De leden van de PvdA-fractie en de leden van de fractie van de VVD vragen de regering in te gaan op de stelling van professor Buruma, die inhoudt dat juist omdat het middel wordt verboden in verband met het gevaar voor de integriteit van de executieve, dit middel door de wetgever onmogelijk moet worden gemaakt. Ook de leden van de fractie van het CDA betreuren het dat geen regeling is voorgesteld ten aanzien van het doorlaten van schadelijke goederen. Zij menen dat dit alsnog moet gebeuren. De leden van de VVD-fractie zouden ten aanzien van het doorlaten van goederen een wettelijk kader willen formuleren, waarin het uitgangspunt van een algemeen verbod behoudens ontheffing onder zeer strenge voorwaarden is neergelegd. Ook de leden van de fractie van D66 vragen zich af of het niet mogelijk dan wel wenselijk zou zijn in het onderhavige wetsvoorstel een wettelijke regeling van het verbod op doorlaten te realiseren. De leden van de fractie van het RPF vragen zich eveneens af of het onderwerp doorlating werkelijk een onderwerp is dat via een richtlijn kan worden geregeld. De leden van de

GPV-fractie menen dat de vraag wanneer doorlaten geoorloofd is, op hoofdlijnen uit de wettekst zou moeten blijken.

Met de leden van deze fracties ben ik van mening dat doorlaten wellicht het meest spraakmakende onderwerp is geweest tijdens de behandeling van het Eindrapport van de PEC. Bij de behandeling van dit onderwerp in de debatten over het eindrapport, is geen nadrukkelijke aandacht besteed aan de vraag of het verbod in de wet zou moeten worden neergelegd of niet. Graag wil ik uitvoerig toelichten waarom wordt voorgesteld het verbod op doorlaten niet in de wet te regelen maar bij richtlijn.

Hierbij stel ik voorop dat het verbod op doorlaten zelf niet ter discussie staat. Zoals de leden van de fractie van D66 terecht opmerken is de ruimte voor toepassing van doorlaten absoluut minimaal, met andere woorden er is een verbod behoudens ontheffing door het College van procureurs-generaal. De behandeling van dit onderwerp heeft geresulteerd in het bij motie van het lid Kalsbeek-Jasperse c.s. gewijzigde beslispoint 57. Dit beslispoint is thans reeds het uitgangspunt voor de opsporingspraktijk. Bij de richtlijn die wordt opgesteld is beslispoint 57 eveneens leidend. Dit betekent, zoals ook de leden van de fracties van de PvdA en de VVD in herinnering roepen, het volgende. Er is een verbod op het doorlaten van personen en van goederen die schadelijk of gevaarlijk kunnen zijn voor de veiligheid of de volksgezondheid. Voor bedoelde goederen is een ontheffing van dit verbod in uitzonderingsgevallen mogelijk. De beslissing tot ontheffing wordt genomen door het College van procureurs-generaal en wordt onmiddellijk ter kennis gebracht van de minister van Justitie. Er worden geen criteria geformuleerd, opdat zich geen beleidsinstrument ontwikkelt en elke beslissing per geval moet worden beoordeeld. De Kamer wordt periodiek geïnformeerd over eventuele doorlating. Bij beslispoint 57 kan worden onderscheiden in enerzijds het verbod en anderzijds de procedure die geldt om (in hoogst uitzonderlijke gevallen) tot een ontheffing te komen. Beiden zouden volgens de leden van de meeste fracties in de wet geregeld moeten worden.

Wat betreft de te volgen procedure moet worden gewezen op de regeling die is opgenomen in het wetsvoorstel reorganisatie openbaar ministerie (kamerstukken II 1996/97, 25 392, nrs. 1-2). In artikel 131 van de Wet op de Rechterlijke Organisatie, zoals voorgesteld in het wetsvoorstel, wordt bepaald dat het College bij reglement nadere regels stelt met betrekking tot zijn werkwijze en besluitvorming. Dit reglement zal ook van toepassing zijn op voorgenomen besluiten van het College omtrent de toepassing van een opsporingsmethode in een concreet geval. Krachtens dezelfde bepaling dient in het reglement te worden geregeld in welke gevallen een voorgenomen beslissing van het College aan de minister van Justitie moet worden voorgelegd. Over de inhoud van het reglement – dat de goedkeuring behoeft van de minister van Justitie – ben ik nog in overleg met het College. Het staat echter vast dat uit dit reglement zal volgen dat het College een voorgenomen beslissing omtrent de ontheffing van het verbod om door te laten aan de minister dient voor te leggen. Daarmee zal de procedure overeenkomstig de wens van de PvdA-fractie een toereikende wettelijke basis hebben. Een uitdrukkelijke regeling van de procedure voor het doorlaten in het wetsvoorstel bijzondere opsporings-bevoegdheden is daarom niet nodig.

De centrale vraag die resteert, is of het verbod op doorlaten zelf expliciet in de wet moet worden neergelegd. Naar mijn mening dient daarvan te worden afgezien. De wijze waarop het verbod vorm moet krijgen staat, voorzover ik zie, niet wezenlijk ter discussie. Verschillende fracties spreken van een verbod met een ontheffingsmogelijkheid. Geen van de fracties lijkt er evenwel van uit te gaan dat de ontheffingsmogelijkheid nader gereguleerd zou moeten worden. Dat blijkt reeds uit beslispoint 57, waarin is neergelegd dat geen beleid inzake doorlatingen zal worden geformuleerd. Achter dit beslispoint schuilt – terecht – de gedachte dat over

ontheffingen van geval tot geval, alle omstandigheden van het geval afwegend, zal moeten worden beslist en dat op generlei wijze sprake zou mogen zijn van een automatisme.

De voornaamste redenen om dit verbod niet met zoveel woorden in de wet te expliciteren, zijn (ten eerste) dat dit verbod reeds in belangrijke mate ligt besloten in het in de wet neergelegde stelsel van inbeslagnemingsbevoegdheden en (ten tweede) dat het niet of slechts buitengewoon moeizaam is in te passen in dit stelsel en slecht te verenigen is met het eveneens in de wet neergelegde opportuniteitsbeginsel. Graag licht ik dit als volgt toe.

Een verbod op doorlaten zoals neergelegd in beslispunt 57, ligt al in belangrijke mate in het wettelijk systeem besloten. De wet verleent inbeslagnemingsbevoegdheden namelijk niet als vrije bevoegdheden. De doelstellingen van strafvordering bepalen, of van strafvorderlijke bevoegdheden gebruik moet worden gemaakt. Een belangrijke strafvorderlijke doelstelling is, dat gevaarlijke voorwerpen uit de maatschappij worden gehaald. Die doelstelling wordt tot uitdrukking gebracht in de maatregel onttrekking aan het verkeer. Ingevolge de artikelen 36c en 36d Wetboek van Strafrecht zijn vatbaar voor onttrekking aan het verkeer voorwerpen die van zodanige aard zijn, dat het ongecontroleerde bezit daarvan in strijd is met de wet of met het algemeen belang. Inbeslagneming kan, zo volgt uit artikel 94 Wetboek van Strafvordering, onder andere met het oog op de onttrekking aan het verkeer plaatsvinden. In de oriëntatie van inbeslagneming op de strafvorderlijke doelstellingen ligt besloten, dat voor het niet gebruiken van de inbeslagnemingsbevoegdheid minder ruimte is, naarmate het ongecontroleerde bezit van de desbetreffende stof gevaarlijker is. Er moeten zeer sterke argumenten zijn om zeer gevaarlijke voorwerpen niet, zodra daartoe de gelegenheid bestaat, uit de maatschappij te halen. Dat wordt in de wet onder meer tot uitdrukking gebracht, doordat bij sommige voorwerpen een plicht tot verbeurdverklaring of onttrekking aan het verkeer bestaat. Zo schrijft artikel 13a Opiumwet voor, dat de in de artikelen 2 en 3 bedoelde middelen worden verbeurdverklaard of onttrokken aan het verkeer. De bestraffingsvrijheid van de rechter wordt daardoor ingeperkt. Dat beperkt ook de mogelijkheid om de inbeslagneming, die op de onttrekking aan het verkeer vooruitloopt, achterwege te laten. Daarmee is gegeven dat de inbeslagnemingsbevoegdheid bij deze middelen in feite een inbeslagnemingsplicht is, waarop slechts in bijzondere omstandigheden een uitzondering mag worden gemaakt. En een plicht tot inbeslagneming staat gelijk aan een verbod op doorlaten.

Het bovenstaande zal, gelet op hetgeen door de PEC is blootgelegd, wellicht weinig geruststellend zijn. Als een verbod op doorlaten al in belangrijke mate besloten ligt in het wettelijk stelsel, hoe heeft deze methode dan ingang kunnen vinden op de wijze waarop dit blijkens het Eindrapport van de PEC is gebeurd? Het antwoord hierop moet naar mijn mening zijn dat niet de wetgeving tekort schoot, maar dat een helder landelijk beleid van het openbaar ministerie terzake, voorzien van adequate procedures, ontbrak. Daarin kan nu juist in een richtlijn worden voorzien. De procedures zullen bovendien hun wettelijke basis vinden in het wetsvoorstel reorganisatie openbaar ministerie.

De leden van de RPF-fractie stellen dat het bij doorlaten niet gaat om een uitgestelde inbeslagneming, maar om een opsporingsmethode. Naar mijn mening strijden deze beide kwalificaties niet met elkaar: doorlaten is een opsporingsstrategie, waarvan de kern bestaat in het achterwege laten van inbeslagneming met het doel tot bewijsgaring tegen een verdachte te komen.

Het bovenstaande geeft aan waarom een expliciet verbod in de wet niet noodzakelijk is en maakt tevens aannemelijk dat een dergelijk verbod

ongewenst is. Het is namelijk bijzonder moeilijk, de gevallen af te grenzen waarin de bevoegdheid tot inbeslagneming in een plicht daartoe verandert. Bij deze afgrenzing spelen tal van omstandigheden een rol; de discussie die in de Tweede Kamer is gevoerd over dit onderwerp, heeft dat treffend geïllustreerd. Van die omstandigheden is de gevaarlijkheid van het voorwerp – zoals in het voorgaande naar voren kwam – een zeer belangrijke. Een richtlijn kan wel een adequate invulling geven aan het verbod op doorlaten. Deze instructie voor het gebruik van de inbeslagnemingsbevoegdheid kan er nader in worden geëxpliciteerd. In samenhang met het bovenstaande kan er op worden gewezen dat het expliciteren van het verbod op doorlaten in de wet ook uit systematisch oogpunt bezwaren heeft. Verankering van een verbod op doorlaten in het Wetboek van Strafvordering staat op gespannen voet met het opportuniteitsbeginsel. Dat beginsel, neergelegd in de artikelen 167 en 242 Wetboek van Strafvordering, brengt met zich mee dat er geen verplichting is tot opsporing of vervolging en derhalve ook niet tot het aanwenden van opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen, zoals inbeslagneming. Een wettelijk gebod tot inbeslagneming laat zich daarom moeilijk met de huidige algemene geldigheid van deze artikelen rijmen. Regeling bij richtlijn staat veel minder op gespannen voet met deze wetsbepalingen. De richtlijn brengt slechts met zich mee dat van een bestaande vrijheid om te seponeren en niet op te sporen in bepaalde gevallen niet, of in ieder geval niet zonder intern overleg gebruik mag worden gemaakt.

Het niet nader expliciteren van een verbod op doorlaten in de wet heeft, zo zou ik voor alle duidelijkheid willen vaststellen, niets te maken met het belang dat ik aan dit verbod hecht. De leden van de VVD-fractie verwijzen naar een artikel van Buruma en Muller, (Na de enquête: «inzake het voorontwerp bijzondere opsporingsbevoegdheden», NJB 1997, blz. 527 e.v.) waarin wordt gesteld dat regeling per richtlijn het belang van dit onderwerp geen recht lijkt te doen. Ook naar mijn mening is het verbod op doorlaten van het grootste belang. De redenen waarom ik dit verbod nader wil regelen in een richtlijn heb ik gegeven in het bovenstaande: Het verbod ligt reeds in belangrijke mate besloten in het wettelijk stelsel van inbeslagnemingsbevoegdheden en een nadere explicitering ervan is niet of slechts buitengewoon moeizaam daarmee en met het in de wet neergelegde opportuniteitsbeginsel te verenigen. Door explicitering van het verbod bij richtlijn daarentegen kan wel op een passende wijze invulling worden gegeven aan de in de wet neergelegde bevoegdheden.

Met de leden van de fracties van PvdA, VVD en D66 ben ik van mening dat de wetgever de toelaatbaarheid van deze opsporingsmethode niet in het midden dient te laten. Deze leden refereren aan het hiervoor al genoemde argument van Buruma dat als de bezwaren verband houden met het gevaar voor de integriteit van de executieve, toepassing van dat middel niet moet worden overgelaten aan de hantering van het opportuniteitsbeginsel, maar dat de wetgever er iets over moet zeggen. In het bovenstaande heb ik het standpunt ingenomen dat, gelet op de doelstellingen van strafvordering, de inbeslagnemingsbevoegdheid bij gevaarlijke voorwerpen in feite een inbeslagnemingsplicht is, waaraan slechts in zeer uitzonderlijke situaties en onder speciale waarborgen niet behoefte te worden voldaan. De wet verleent als gezegd de inbeslagnemingsbevoegdheden niet als vrije bevoegdheden. De toepassing daarvan staat niet ter vrije beslissing van de individuele officier van justitie. De gevolgen die de rechter in de concrete strafzaak kan verbinden aan schending van het verbod op doorlaten hangen niet af van de vraag of dit verbod in een richtlijn of in de wet is geregeld. Ook aan een gepubliceerde richtlijn kan de rechter toetsen, zo blijkt uit rechtspraak van de Hoge Raad. Ik zie dan ook niet dat, zoals de leden van de fractie van het CDA stellen, een richtlijn onvoldoende waarborg zou zijn. Zowel bij regeling in de wet

als bij regeling in een richtlijn rijst evenwel de vraag of de verdachte zich met kans op succes op schending van die regel kan beroepen. Op die vraag zal ik in het navolgende nog ingaan.

Naast het belang van de «integriteit van de executieve» zijn er nog andere belangen in het geding bij het verbod op doorlaten. Het verbod op doorlaten heeft met name ook de belangen op het oog van de burgers die slachtoffer kunnen worden van de gevaarlijke stoffen waar het bij het verbod op doorlaten om gaat, en andere belangen van de samenleving. Gevaarlijke goederen moeten inbeslaggenomen worden om het risico te vermijden dat burgers ermee worden geconfronteerd. Deze goederen moeten voorts inbeslaggenomen worden in verband met de stromen crimineel geld die er anders door kunnen worden gegenereerd en de corrumperende werking die dezen op de rechtsorde kunnen hebben. Op dit laatste heeft ook Buruma gewezen.

De vaststelling van de achterliggende rechtsbelangen is nodig om te kunnen beoordelen of de strafrechter in een concrete strafzaak consequenties dient te verbinden aan een schending van het verbod op doorlaten. Die consequenties kunnen bijvoorbeeld bestaan in bewijsuitsluiting, of in niet-ontvankelijkverklaring van de officier van justitie in zaken waarin deze opsporingsmethode is toegepast. De Hoge Raad verbindt deze consequenties niet aan elke onrechtmatigheid in de opsporing. In veel gevallen wordt een relativiteitstoets toegepast: een onrechtmatigheid leidt slechts tot bewijsuitsluiting, als de norm strekte tot bescherming van een belang van de verdachte. In dit geval kan worden vastgesteld dat het rechtsbelang dat naast de integriteit van de opsporing primair door het onderhavige verbod wordt gediend dat van de slachtoffers van gevaarlijke stoffen is. Drugs kunnen (moeten) worden inbeslaggenomen en onttrokken aan het verkeer omdat zij een risico voor de volksgezondheid zijn. Dat maakt het minder aannemelijk, dat handelen in strijd met het verbod op doorlaten tot bewijsuitsluiting leidt. Het valt de samenleving moeilijk uit te leggen waarom schending van een regel die in het belang van de volksgezondheid is opgesteld, degene vrijpleit die van een grove schending van dat belang verdacht wordt.

De sanctie op schending van het verbod op doorlaten zal voor het overige, gelet op het voorgaande, vooral binnen het openbaar ministerie gerealiseerd moeten worden. De officier van justitie die, zonder de procedure doorlopen te hebben die daarvoor voorgeschreven is, in strijd met het verbod op doorlaten handelt, riskeert in ieder geval disciplinaire straffen. De eenheid van beleid binnen het openbaar ministerie noopt er immers toe dat toezicht wordt gehouden door de leidinggevenden binnen het openbaar ministerie. Daarbij is van belang dat de minister van Justitie, die voor het doen en laten van het openbaar ministerie verantwoordelijk is, daarop kan worden aangesproken. Daarnaast zal de politiemans of officier van justitie die in het geheim gevaarlijke goederen doorlaat, zich blootstellen aan de verdenking een strafbaar feit te hebben gepleegd. De mogelijkheid van een strafrechtelijk onderzoek naar die verdenking heeft eveneens een preventief effect.

Uit het bovenstaande vloeit voort dat het verbod op doorlaten vooral een norm is die binnen het openbaar ministerie, onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie, moet worden gehandhaafd. Dat op zichzelf is ook weer een reden om dit verbod in een richtlijn van het openbaar ministerie op te nemen.

Het opnemen van een verbod op doorlaten in een richtlijn betekent niet, zo volgt uit het bovenstaande, dat dit verbod een andere betekenis krijgt. De gevolgen die de rechter in de concrete strafzaak kan verbinden aan schending van het verbod op doorlaten hangen, als gezegd niet af van de vraag of dit verbod in een richtlijn of in de wet is geregeld.

Regeling in een richtlijn hoeft naar mijn mening voorts niet te betekenen, dat wordt gekort op de prerogatieven van de volksvertegenwoordiging. De richtlijn inzake het doorlaten zal aan de Tweede Kamer worden toegezonden. Zij zal de neerslag vormen van het beleid dat door de Tweede Kamer in beslispunt 57 is neergelegd. Zo daartoe aanleiding bestaat kan de inhoud van deze richtlijn vanzelfsprekend ter sprake worden gebracht en zal de minister van Justitie daarop door het parlement kunnen worden aangesproken.

Naast de vraag of het verbod op doorlaten in de wet moet worden neergelegd of in een richtlijn, vragen de leden van de PvdA-fractie aandacht voor de vraag hoe de procedure moet worden ingericht voor het hoogst uitzonderlijke geval dat een uitzondering wordt gemaakt op het verbod op doorlaten, met name voor zover deze betreft de bevoegdheid van het College van procureurs-generaal en de positie van de minister van Justitie.

Op deze vraag kan het antwoord kort zijn. Zoals in het voorgaande al is vermeld, vindt deze procedure een toereikende wettelijke basis in het wetsvoorstel reorganisatie openbaar ministerie. Over een uitzondering op het verbod dient het College van procureurs-generaal te beslissen en een besluit daartoe dient vooraf aan de minister van Justitie te worden voorgelegd, zodat deze kan bepalen dat het besluit moet worden teruggedraaid. Een voorstel om in een concreet geval van het verbod af te wijken zal door de betreffende hoofd-officier van justitie aan het college moeten worden voorgelegd.

Tevens wensen de leden van de PvdA-fractie te vernemen hoe de Tweede Kamer over gevallen van doorlaten zal worden geïnformeerd. Van de gevallen van doorlaten zal aan de Tweede Kamer periodiek verslag worden gedaan. Een jaarlijkse rapportage ligt in de rede.

Toetsing van de bijzondere opsporingsbevoegdheden

Het is verheugend dat de leden van de PvdA-fractie voor een groot deel kunnen instemmen met de voorgestelde systematiek en de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de normering van de bijzondere opsporingsmethoden. Deze leden menen evenwel dat het wetsvoorstel op onderdelen kan worden verbeterd. De hoofdlijn die deze leden daarbij schetsen is dat de procedure voor de toetsing van de uitoefening van een aantal bevoegdheden door het College van procureurs-generaal, voor zover toepasselijk, in het wetsvoorstel dient te worden opgenomen. Daarnaast zien de leden van PvdA-fractie een grotere rol weggelegd voor de rechter-commissaris. In paragraaf 2.7. worden door de leden van verschillende andere fracties eveneens vragen over de toetsing van de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden gesteld. Omwille van een overzichtelijke en samenhangende behandeling van deze vragen, ga ik op de door de leden van de PvdA-fractie geschetste hoofdlijn graag in paragraaf 2.7. uitvoerig in. Het betreft inderdaad een kernpunt van het wetsvoorstel, dat immers beoogt de toetsing van en de verantwoordelijkheid voor de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden helder te regelen.

Woning

De leden van de PvdA-fractie zien te veel bezwaren tegen de gevallen waarin de uitoefening van bijzondere opsporingsmethoden in een woning wordt uitgesloten. Daarom stellen zij voor om de uitoefening van bijzondere opsporingsmethoden ook mogelijk te maken indien het een woning betreft, maar er dan wel de machtiging van de rechter-commissaris aan te verbinden. Bovendien zou in die gevallen sprake moeten zijn van verdenking van een misdrijf dat een ernstige inbreuk op

de rechtsorde oplevert. In paragraaf 3.8. geven – naast de leden van de PvdA-fractie – ook de leden van de meeste andere fracties er blijk van grote bezwaren te zien tegen het uitsluiten van de woning, in het bijzonder in geval van het direct afluisteren. Zij stellen dat het risico bestaat dat woningen een vrijplaats worden voor criminelen. De leden van de fracties van de PvdA en de VVD wijzen op het commentaar van het openbaar ministerie, dat stelt dat het afluisteren in een woning in vergelijking met bijvoorbeeld infiltratie, zowel naar proportionaliteit als naar subsidiariteit een minder zwaar middel is. De leden van de VVD-fractie vragen om een reactie op het commentaar van het Korps-beheerdersberaad, dat de opvatting dat het totaal aan thans toegekende bevoegdheden een doeltreffende aanpak van de criminaliteit mogelijk maakt, niet deelt. De leden van de CDA-fractie vinden de uitsluiting van de woning van de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden onjuist. Deze leden en de leden van de fracties van de VVD en de SGP constateren dat de regering hiermee afwijkt van beslispoint 21. De leden van de VVD-fractie vinden dat het wetsvoorstel het huisrecht te veel verabsolueert. Zij verzoeken na te gaan of condities kunnen worden ontwikkeld op grond waarvan met waarborgen van zorgvuldigheid afluisteren in woningen mogelijk zou kunnen worden. De leden van de GPV-fractie zijn van oordeel dat het betreden van woningen teneinde bepaalde bevoegdheden, zoals het opnemen van vertrouwelijke communicatie, te kunnen uitoefenen onder strikte voorwaarden moet zijn toegestaan. De leden van de fractie van de RPF denken eveneens aan de mogelijkheid, afluisteren in de woning na machtiging van de rechter-commissaris toe te staan. In paragraaf 3.6 tenslotte geven de leden van de fractie van D66 blijk van twijfel of bij het toepassen van de bevoegdheid tot het opnemen van vertrouwelijke communicatie ten aanzien van georganiseerde criminaliteit (artikel 126s) woningen wel uitgesloten moeten worden. Ook deze leden vragen of de regering haar standpunt zou willen heroverwegen. De Raad van State adviseerde, in aansluiting op de Recherche Adviescommissie, het openbaar ministerie, het Korps-beheerdersberaad en de Raad van Hoofdcommissarissen, eveneens de uitsluiting van de woning te heroverwegen. De Raad was van mening dat zwaarwegende opsporingsbelangen met machtiging van de rechter een inbreuk op het huisrecht kunnen rechtvaardigen.

Nu de leden van de meeste fracties bepleiten de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden, in het bijzonder het direct afluisteren, onder voorwaarden mogelijk te maken, heb ik het uitzonderen van de woning bij het direct afluisteren nogmaals heroverwogen en heb ik besloten het wetsvoorstel op dit onderdeel te wijzigen. In de nota van wijziging stel ik voor het opnemen van vertrouwelijke communicatie in een woning onder strikte voorwaarden toe te staan. De bevoegdheid tot het opnemen van vertrouwelijke communicatie is reeds gebonden aan een streng criterium: vereist is verdenking van een misdrijf als omschreven in artikel 67, eerste lid, dat gezien zijn aard of de samenhang met andere door de verdachte begane misdrijven een ernstige inbreuk op de rechtsorde oplevert. Ik meen dat voor het opnemen van vertrouwelijke communicatie in een woning een nog stringenter criterium moet gelden, namelijk het vereiste van verdenking van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van acht jaren of meer is gesteld. Dit is in overeenstemming met beslispoint 21, waarin de PEC het direct afluisteren in een woning slechts toe wil staan bij misdrijven waarop een strafmaximum van acht jaar of meer staat. Daarnaast stel ik nog een tweede beperking voor. Voor het opnemen van vertrouwelijke communicatie wordt reeds een strenge subsidiariteitseis gesteld: «het onderzoek moet het aanwenden van deze bevoegdheid dringend vorderen». Ik stel voor om voor het opnemen van vertrouwelijke communicatie in een woning een dubbele noodzakelijkheidstoets op te nemen: niet alleen het opnemen zelf moet dringend gevorderd worden

door het belang van het onderzoek, maar ook het feit dat dit in een woning moet gebeuren, moet dringend gevorderd worden door het belang van het onderzoek. De rechter-commissaris, die machtigt tot het opnemen van vertrouwelijke communicatie, moet expliciet aangeven of aan dit vereiste voldaan is, en vertrouwelijke communicatie in een woning mag worden opgenomen. Langs deze weg zijn voldoende waarborgen aanwezig om te voorkomen dat deze bevoegdheid lichtvaardig zou kunnen worden toegepast. Deze voorstellen worden nog nader toegelicht in de nota van wijziging; ik moge daarnaar verwijzen.

Deals met criminelen

De leden van de fractie van de PvdA vragen naar de actuele voornemens met betrekking tot een wetsvoorstel en zij vragen hoe het huidige beleid luidt en waar dat is neergelegd. Bij brief van 23 december 1997, nr 672157/97/6, heb ik de Tweede Kamer geïnformeerd over mijn opvatting over de voortgang van het wetsvoorstel betreffende een regeling van toezeggingen aan getuigen in strafzaken. Dit behelst voor een groot deel de materie, ten aanzien waarvan het beleid van het openbaar ministerie nu is vastgelegd in de richtlijn «afspraken met criminelen», van het college van procureurs-generaal dd 13 maart 1997, St.crt. 1997, nr. 61. Deze richtlijn is de Tweede Kamer reeds toegezonden bij gelegenheid van het mondeling overleg over het proces tegen de Hakkelaar (kamerstukken 25 296, nr 1, blz.9). In deze richtlijn zijn de procedurele en inhoudelijke voorwaarden reeds zeer gecondenseerd weergegeven, zodat ik met verwijzing daarnaar kan volstaan.

De leden van de PvdA-fractie vragen tevens naar het onderscheid met de informant. Het belangrijkste verschil tussen de afspraak met een «crimineel» en het contract met een informant is dat de afspraak gericht is op het verkrijgen van een toetsbare getuigenverklaring in een strafrechtelijke procedure tegen een andere verdachte, waarbij tegen de criminele getuige een strafzaak loopt of deze reeds is geëindigd in een veroordeling. Het contract met een informant is meestal gericht op het verkrijgen van informatie in ruime zin. De informatie behoeft niet per definitie bruikbaar te zijn als bewijsmiddel in een strafzaak. Het kan derhalve b.v. gaan om sturingsinformatie ten aanzien van de richting van het onderzoek. Hoewel het kan voorkomen dat een informant ook zelf als verdachte moet worden aangemerkt, is het niet de bedoeling dat hem een tegenprestatie bij de afdoening van zijn eigen zaak in het vooruitzicht wordt gesteld.

In antwoord op de vragen van de leden van de PvdA-fractie naar de feitelijke mogelijkheden ter voorkoming van infiltratie bij de overheid door de georganiseerde criminaliteit, vermeld ik het volgende. Deze mogelijkheden zijn gebaseerd op de wettelijke bepalingen uit de Wet op de justitiële documentatie, het ambtenarenrecht, de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de Wet veiligheidsonderzoeken. Bij indienst-treding moeten de meeste ambtenaren een verklaring omtrent het gedrag overleggen, terwijl voor de bezetting van sommige functies die als vertrouwensfuncties zijn geclassificeerd een veiligheidsonderzoek door de BVD kan worden ingesteld. Ten slotte zijn de procureurs-generaal op grond van het Besluit inlichtingen justitiële documentatie bevoegd inlichtingen te verstrekken aan de personen die dit nodig hebben in verband met de hun toekomende bevoegdheid tot het nemen van beslissingen over benoeming en ontslag van personeel bij onder andere de regionale politiekorpsen, het Korps Landelijke politiediensten, de verschillende Nederlandse inlichtingendiensten, de rijksbelastingdienst en de Economische controledienst en de Algemene inspectiedienst van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Soortgelijke bevoegdheid bestaat ook in het geval van sommige kwetsbare posities in het bedrijfsleven: personen die werken voor particuliere beveiligings-organisaties en de luchthaven Schiphol. Het besluit wordt voortdurend

aangepast aan de in de praktijk gebleken behoeften. Zo zal in het kader van het wetsvoorstel strekkend tot opheffing van het bordeelverbod een wijziging worden bevorderd om te bereiken dat gemeenten bij het voeren van hun vergunningenbeleid rekening kunnen houden met het levensgedrag van de aanvrager, zoals bijvoorbeeld op grond van artikel 5, tweede lid, onderdeel b, van de Drank- en Horecawet. De gemeenten kunnen dan bij de beoordeling van de aanvragen rekening houden met de mogelijkheid dat stromannen of katvangers als aspirant-exploitanten naar voren worden geschoven. Ik wijs in dit verband ten slotte op de voornemens van de regering om te komen tot een Wet bevordering integrale besluitvorming openbaar bestuur. Een daartoe strekkend wetsvoorstel is thans in voorbereiding; het is aangekondigd in een brief van de minister van Binnenlandse Zaken en ondergetekende (kamerstukken II 1996/97, 25 056, nr. 1).

De leden van de fractie van D66 vragen wanneer de nota kan worden verwacht over de toezeggingen aan criminele getuigen, alsmede de adviezen over dit onderwerp. De leden van de fractie van de VVD vragen eveneens naar de voornemens terzake. Graag verwijs ik deze leden naar het hiervoor gegeven antwoord op vragen van de PvdA-fractie. De door de leden van de D66-fractie bedoelde adviezen heb ik bij mijn hiervoor genoemde brief van 23 december 1997, nr 672157/97/6, toegezonden. Anders dan deze leden, alsook de leden van de fractie van de VVD, meen ik dat er goede redenen zijn om het onderdeel «afspraken met criminelen» niet samen met dit wetsvoorstel te behandelen. Het gaat immers niet om bijzondere opsporingsbevoegdheden. Ik verwijs in dit verband ook naar het arrest van het gerechtshof te Amsterdam in de zaak de Hakkelaar van 30 januari 1998. Daarin wordt overwogen dat het bij overeenkomsten met getuigen gaat om een instrument dat er in de eerste plaats door wordt gekenmerkt dat toepassing geen rechtstreekse inbreuk maakt op fundamentele rechten van de verdachte (als persoonlijkheids- of eigendomsrechten). In zoverre verschilt het van dwangmiddelen (de bloedproef en DNA-onderzoek) en bijzondere opsporingsmethoden als huiszoeking, telefoontap, inkijkoperaties en langdurige en stelselmatige observatie. Ten tweede wordt door het maken van een afspraak een verklaring verkregen over feiten en omstandigheden die zich reeds hebben voorgedaan en waarop het instrument geen invloed kan hebben; het verschilt daarom ook van pseudo-koop en infiltratie. Ten derde strekken de gemaakte afspraken niet tot het verzamelen van gegevens om vast te stellen of sprake is van verdenking van door de verdachte gepleegde strafbare feiten, doch als gebruik als bewijsmiddel ter staving van een reeds bestaande verdenking. Zij worden derhalve niet gebruikt in de voorfase van het opsporingsonderzoek.

De leden van de GPV-fractie vragen eveneens naar de stand van zaken met betrekking tot het wetsvoorstel, alsmede naar het onderscheid met de informant. De vragen met betrekking tot de stand van zaken bij de voortgang van het wetsvoorstel toezeggingen aan getuigen in strafzaken heb ik hiervoor reeds beantwoord naar aanleiding van vragen van de leden van verschillende andere fracties. Het verschil tussen het gebruik maken van een burgerinformant en van een verklaring van een criminele getuige is, zoals hiervoor ook al naar voren kwam driërlei. Een burgerinformant wordt in artikel 126v omschreven als een persoon die geen opsporingsambtenaar is; het is mogelijk dat de betrokkene niet tevens verdachte is. Mogelijk is dat de informant afkomstig is uit het criminele milieu; denkbaar is ook dat de informant uit hoofde van zijn of haar beroep (café-houder, bediende, prostitué(e)) in de gelegenheid is stelselmatig informatie te verzamelen. Die informatie kan betrekking hebben op nog te plegen strafbare feiten, die in dat artikel nader zijn omschreven. Bij een verklaring van een criminele getuige gaat het altijd om wat zich reeds in het verleden heeft afgespeeld en door de getuige zelf

is waargenomen. Tegen die getuige bestaat reeds verdenking van een strafbaar feit, of de getuige is reeds veroordeeld. Bij de afspraak met een criminele getuige gaat het ten slotte altijd om het verkrijgen van een toetsbare getuigenverklaring; een informant verzamelt informatie die niet primair als bewijsmiddel behoeft te worden gebezigd. Ik ben dan ook van oordeel dat er wel degelijk sprake is van duidelijk verschil tussen de informant en de criminele getuige.

Overige onderwerpen

De leden van de fractie van de PvdA vragen of met wetgeving betreffende het vergaren van informatie door politie en justitie bij het bedrijfsleven zal worden gewacht totdat het daarop betrekking hebbende onderzoek van het WODC gereed zal zijn. De leden van de CDA-fractie vragen, wanneer dit onderzoek gereed is en wanneer een kabinetsstandpunt daarover valt te verwachten. Inderdaad ligt het in mijn bedoeling eerst dit onderzoek af te wachten. Dit onderzoek zal in het voorjaar van 1998 zijn afgerond. Spoedig daarna zal worden gewerkt aan concept-wetgeving terzake. Thans is te voorzien dat deze wetgeving in 1999 bij de Tweede Kamer kan worden ingediend.

De leden van de PvdA-fractie zouden gaarne zien dat de regering een beschouwing wijdt aan de eventuele gevolgen die dit wetsvoorstel heeft voor het werk van de bijzondere opsporingsdiensten. Voorzover bijzondere opsporingsdiensten de methoden toepassen die thans hun regeling vinden in het wetsvoorstel, zal het wetsvoorstel vanzelfsprekend gevolgen voor hen hebben. Het wetsvoorstel houdt in dat de in het wetsvoorstel geregelde bevoegdheden slechts mogen worden toegepast na bevel van de officier van justitie. Niet alleen voor de politie, maar ook voor de bijzondere opsporingsdiensten betekent dit dat er gedurende een opsporingsonderzoek een voortdurend overleg moet zijn met de officier van justitie. Dit zal voor de bijzondere opsporingsdiensten een verandering kunnen inhouden in vergelijking met de huidige praktijk. Dit geldt niet voor alle bijzondere opsporingsdiensten in gelijke mate. De frequentie en intensiteit waarmee bepaalde bijzondere opsporingsmethoden worden toegepast is voor de verschillende bijzondere opsporingsdiensten heel verschillend. Daarover valt moeilijk in algemene zin te spreken. Het voorontwerp van wet is om commentaar voorgelegd aan het Platform bijzondere opsporingsdiensten. Dit heeft onder andere geleid tot een wijziging van de regeling van de pseudokoop en tot aanpassing van de bepalingen over de infiltratie.

In reactie op de vraag van de leden van de PvdA-fractie om een beschouwing over de Europeesrechtelijke aspecten ten aanzien van bijzondere opsporingsmethoden kan in het algemeen worden opgemerkt dat deze voorwerp van bespreking op Europees niveau zijn geweest en dat ook zullen blijven. Dit blijkt uit de overeenkomst inzake wederzijdse bijstand en samenwerking tussen douane-administraties waaraan deze leden refereerden, maar ook uit het bepaalde in de bij het Verdrag van Amsterdam herziene artikelen K.2 en K.4 van het EU-verdrag. In het onderhavige wetsvoorstel is, zo blijkt uit de voorgestelde aanpassingen van de artikelen 552n e.v. Sv, uitdrukkelijk rekening gehouden met de reeds bestaande verplichtingen inzake internationale samenwerking, welke uit de VN-drugsverdragen en de Uitvoeringsovereenkomst van Schengen voortvloeien. Voorts is de voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel steeds in nauwe samenhang met de onderhandelingen over genoemde nieuwe EU-instrumenten geschiedt, met het oog op de compatibiliteit van beide niveau's van regelgeving.

De leden van de GPV-fractie vragen of de regering kan ingaan op de wijze waarop de Kamer zal worden geïnformeerd over het gebruik van opsporingsbevoegdheden. Zij achten een goed inzicht in de aard en omvang en de resultaten van de gebruikte bijzondere opsporingsbevoegdheden van groot belang. Ik ben voornemens na te gaan of in het jaarverslag van het openbaar ministerie kan worden gerapporteerd over het gebruik van bijzondere opsporingsbevoegdheden, in het bijzonder over de meer ingrijpende. Hierbij merk ik op dat thans een onderzoek loopt naar de inzet en effectiviteit van bijzondere opsporingsmethoden in de periode 1995–1997. In het onderzoek zal met name worden nagegaan in hoeverre bijzondere opsporingsmethoden in concrete zaken (direct en indirect) hebben bijgedragen tot het vergaren van bewijs. Op basis van de uitkomsten van het onderzoek zal een methodiek worden ontwikkeld waarmee de effectiviteit van de inzet van bijzondere opsporingsmethoden permanent geëvalueerd kan worden. Ik zal de Tweede Kamer over de resultaten van dit onderzoek informeren.

2. Uitgangspunten van het wetsvoorstel

2.2. Opsporingsbevoegdheden in het Wetboek van Strafvordering

De leden van de CDA-fractie vragen, wanneer het wetsvoorstel Bevordering integere besluitvorming openbaar bestuur tegemoet kan worden gezien. Ik verwacht dat dit wetsvoorstel aan het einde van het jaar aan de Tweede Kamer kan worden aangeboden. In verband met de complexiteit en gevoeligheid van dit onderwerp, vergt de voorbereiding van dit wetsvoorstel veel zorgvuldigheid en tijd.

2.3. Het opsporingsonderzoek naar de georganiseerde criminaliteit

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of de regering de definitie van georganiseerde criminaliteit, opgesteld door de PEC, overneemt. Zij kunnen begrip opbrengen voor het standpunt van de regering om het begrip «georganiseerde criminaliteit» in de wet op te nemen en daarbij een toelichting in de MvT te geven. Die toelichting dient dan echter wel een behoorlijk richtsnoer te zijn; de definitie van georganiseerde criminaliteit die is opgesteld door de PEC kan naar hun oordeel heel wel als uitgangspunt dienen. Zij vragen hierop een reactie. De leden van de fractie van D66 zijn van mening dat de memorie van toelichting onvoldoende duidelijkheid biedt omtrent de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden met betrekking tot georganiseerde criminaliteit. Zij onderschrijven de behoefte van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak aan een samenvattend betekenisoverzicht van de criteria, zoals georganiseerd verband, beramen, samenhang met andere misdrijven en ernstige inbreuk op de rechtsorde. De leden van de fractie van Groen Links beseffen dat voor de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit de traditionele aanpak niet volstaat. Zij vragen zich af of de invulling van de criteria voor georganiseerde criminaliteit niet beter in de wet zou kunnen plaatsvinden.

Graag ga ik op bovenstaande vragen in en geef ik, in aansluiting op paragraaf 3.1.2. van de memorie van toelichting, een samenvattend betekenisoverzicht van de genoemde criteria. Hierbij vermeld ik voor de goede orde dat de begrippen «georganiseerde criminaliteit» en «criminele organisatie» niet in het wetsvoorstel voorkomen, maar dat in het wetsvoorstel de term «georganiseerd verband» wordt gebruikt. Dat begrip staat niet gelijk aan het begrip organisatie die tot oogmerk heeft «het plegen van misdrijven» van artikel 140 Wetboek van Strafrecht. Blijkens de wetsgeschiedenis en de jurisprudentie van artikel 140 wordt aan dit bestanddeel een zeer specifieke betekenis gehecht. Er worden eisen gesteld aan de organisatie en aan de betrokkenheid van de deelnemers.

Zo dient sprake te zijn van een «gestructureerd samenwerkingsverband». Het criminele oogmerk hoeft niet het enige of voornaamste doel van de organisatie te zijn. Van deelneming is sprake «indien de betrokkene behoort tot het samenwerkingsverband en een aandeel heeft in, dan wel ondersteunt, gedragingen die strekken tot of rechtstreeks verband houden met de verwezenlijking van het in artikel 140 Sr bedoelde oogmerk». Voor het criterium van artikel 126o zijn deze kenmerken niet doorslaggevend. Doorslaggevend zijn evenmin de grootte, de structuur of de hechtheid van het verband, maar wel de werkwijze en het soort misdrijven waar het verband zich daadwerkelijk mee bezig houdt.

Met het begrip «georganiseerd verband» in combinatie met de andere onderdelen van het nieuwe criterium van artikel 126o (het beramen of plegen van misdrijven die een ernstige inbreuk op de rechtsorde maken) wordt bedoeld op de georganiseerde criminaliteit. Wat onder de georganiseerde criminaliteit moet worden verstaan is door de PEC zeer duidelijk onder woorden gebracht, in een definitie die in de memorie van toelichting is overgenomen. Deze definitie van de PEC kan, zoals de leden van de PvdA-fractie terecht stellen, heel wel als uitgangspunt dienen. Zij dient gezien te worden als de achtergrond waartegen het gekozen wettelijke begrip, het nieuwe verdenkingscriterium, moet worden uitgelegd en toegepast. Deze definitie luidt: een groep van personen die:

- a. primair gericht zijn op illegaal gewin,
- b. systematisch misdaden plegen met ernstige gevolgen voor de samenleving en
- c. in staat zijn deze misdrijven op betrekkelijk eenvoudige wijze af te schermen, in het bijzonder door de bereidheid te tonen fysiek geweld te gebruiken of personen door corruptie uit te schakelen.

Deze definitie is in het nieuwe verdenkingscriterium verwoord in termen die passen binnen het begrippenkader van het Wetboek van Strafvordering. Het nieuwe criterium luidt: Indien uit feiten of omstandigheden een redelijk vermoeden voortvloeit dat in georganiseerd verband misdrijven als omschreven in artikel 67, eerste lid, worden beraamd of gepleegd die gezien hun aard of de samenhang met andere misdrijven die in dat georganiseerd verband worden beraamd of gepleegd een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren. Graag licht ik de begrippen uit dit criterium toe.

Met de woorden «Indien uit feiten of omstandigheden een redelijk vermoeden voortvloeit» wordt aangegeven dat er feiten of omstandigheden moeten zijn die aannemelijk maken dat de situatie als in het criterium beschreven zich voordoet. De gekozen omschrijving is vergelijkbaar met de terminologie van artikel 27 Sv. Het moet gaan om een redelijk vermoeden, een vaag vermoeden is onvoldoende. De feiten of omstandigheden moeten voldoende zijn om redelijkerwijs te kunnen vermoeden dat sprake is van georganiseerde criminaliteit. Dat wil zeggen dat er een redelijk vermoeden moet zijn van (1) een georganiseerd verband, (2) het beramen of plegen en (3) misdrijven als omschreven in artikel 67, eerste lid, die gezien hun aard of de samenhang met andere misdrijven die in dat georganiseerd verband worden beraamd of gepleegd een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren.

Met «georganiseerd verband» wordt, als gezegd, bedoeld op een verband dat deel uitmaakt van de georganiseerde criminaliteit. Het kan gaan om een min of meer vast verband, maar ook om een verband waarvan de samenstelling wisselt. Doorslaggevend bij het aannemen van zo'n verband is, zoals gezegd, het doel, de werkwijze en het soort misdrijven waar het verband zich daadwerkelijk mee bezig houdt. Het criterium van de PEC spreekt over «groepen van personen» die «primair gericht zijn op illegaal gewin, systematisch misdaden plegen met ernstige gevolgen voor de samenleving en in staat zijn deze effectief af te schermen». Het onderhavige onderzoekskader dient er toe, verbanden en structuren in

groepen te ontrafelen. Daartoe is slechts reden als de groep door haar werkwijze en door de aard van de door haar gepleegde misdrijven een ernstige bedreiging vormt voor de samenleving.

Het begrip «misdrijven als omschreven in artikel 67, eerste lid» is in het Wetboek van Strafvordering bekend. Het betreft misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. Met de woorden «worden beraamd of gepleegd» wordt aangegeven dat zowel reeds gepleegde misdrijven als nog te plegen misdrijven, mits aan de overige voorwaarden is voldaan, grond kunnen zijn voor de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden. Het dient te gaan om misdrijven. Dat wil zeggen dat het beramen of plegen van een enkel misdrijf onvoldoende is. Hiermee is het systematische karakter verwoord van het plegen van misdrijven binnen de georganiseerde criminaliteit. Onder het woord beramen kan worden verstaan alles dat in verband met het plegen van een strafbaar feit aan het plegen van dat feit vooraf gaat. Het behoeft niet te gaan om feitelijke handelingen, maar het kan ook het enkele voeren van overleg en maken van plannen zijn.

De woorden «die gezien hun aard of de samenhang met andere misdrijven die in dat georganiseerd verband worden beraamd of gepleegd een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren», geven aan dat het dient te gaan om misdrijven waarvoor niet alleen voorlopige hechtenis is toegelaten (dat wil zeggen misdrijven waarop een gevangenisstraf van vier jaren of meer is gesteld), maar waarvoor tevens geldt dat zij hetzij door hun aard, hetzij door hun samenhang met andere misdrijven, een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren. Deze onderscheiding naar de ernst van de misdrijven is niet nieuw in het Wetboek van Strafvordering; verwezen kan worden naar artikel 342 lid 2 onder b. De aard van de misdrijven kan de rechtsorde ernstig schokken, bijvoorbeeld indien het moord, handel in drugs, mensenhandel, omvangrijke milieudelicten, wapenhandel of ernstige financiële misdrijven betreft, zoals ernstige fraude. Dergelijke misdrijven schokken de rechtsorde ernstig door hun gewelddadig karakter of door hun omvang en hun gevolgen voor de samenleving. Misdrijven kunnen ook door hun samenhang met andere misdrijven de rechtsorde ernstig schokken. Dat geldt ook als het naar hun aard minder ernstige misdrijven betreft. Misdrijven kunnen juist in combinatie met andere misdrijven ernstige gevolgen voor de samenleving hebben. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn bij valsheid in geschrifte in combinatie met grootschalige omkoping en corruptie van ambtenaren. De concrete feiten of omstandigheden dienen te worden meegewogen bij de beoordeling of sprake is van een ernstige inbreuk op de rechtsorde.

De functie van de gepleegde of te plegen misdrijven in dit criterium is een andere dan in het gewone verdenkingscriterium. Gewoonlijk legitimeert de verdenking de opsporing die op het ophelderen van de verdenking gericht is. Hier legitimeert de verdenking van de gepleegde of beraamde misdrijven tot het onderzoek van het georganiseerd verband, teneinde te komen tot een selectie van personen en misdrijven die worden vervolgd. Daaruit volgt, dat de gegevens over deze misdrijven in een ander licht worden gezien. Doorslaggevend is, of de misdrijven in combinatie met de werkwijze van het georganiseerd verband onderzoek naar de organisatie rechtvaardigen. Ook in dit opzicht is het criterium van de PEC van belang: daarin worden de misdrijven die tot dit type onderzoek rechtvaardigen aangeduid. Zo wordt gesproken van misdaden met ernstige gevolgen voor de samenleving, van afscherming van misdrijven door fysiek geweld en van corruptie.

In het licht van deze functie van dit criterium is duidelijk, dat de omstandigheid of het misdrijf reeds gepleegd is of nog niet, van secundair belang is. Het is evenwel nauwelijks denkbaar dat er een vermoeden bestaat van georganiseerde criminaliteit, zonder dat niet reeds ernstige misdrijven zijn gepleegd, ook al kan dat nog niet concreet worden bewezen. Gewoonlijk

zullen reeds gepleegde misdrijven, eventueel reeds gepleegde strafbare voorbereidingshandelingen, de aanzet geven tot een opsporingsonderzoek van dit type. Denkbaar is echter ook dat de politie erachter komt dat misdrijven worden beraamd, terwijl het beramen op zichzelf niet strafbaar is, maar het wel een indicatie geeft dat een tot de georganiseerde criminaliteit behorende criminele organisatie aan het werk is. Ook in dat geval is het, gelet op de bedreiging die van georganiseerde criminaliteit uitgaat, van belang dat een onderzoek van dit type kan worden gestart.

Dat in het onderhavige criterium zowel de gepleegde als de beraamde delicten zijn opgenomen, bepaalt tenslotte het doel waarvoor dit type opsporingsonderzoek uiteindelijk wordt gehouden. Het georganiseerd verband wordt onderzocht teneinde het plegen en beramen van strafbare feiten door dit verband door een repressieve strafrechtelijke aanpak te beëindigen.

De leden van de fractie van D66 vragen om een overzicht van de definities die in de lidstaten van de Europese Unie worden gehanteerd. Deze vraag is moeilijk te beantwoorden, omdat het sterk van de context afhangt welke begrippen en omschrijvingen worden gehanteerd. In de eerste plaats zijn er in de verschillende landen andere strafbaarstellingen van deelnemen aan een criminele organisatie. In de tweede plaats kan sprake zijn van een kader voor een bijzonder type opsporingsonderzoek naar criminele organisaties. In de derde plaats kan criminologisch onderzoek worden gedaan naar georganiseerde criminaliteit. In elk van deze drie kaders kan met verschillende begrippen en definities worden gewerkt. Als voorbeeld kan Duitsland worden genoemd. Een sluitende wettelijke definitie van het begrip georganiseerde criminaliteit bestaat daar niet. Tak c.s. maken in hun in paragraaf 7 van de memorie van toelichting beschreven onderzoek gewag van een definitie, opgenomen in gemeenschappelijke richtlijnen van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken van de deelstaten, en van een – andere – omschrijving in de memorie van toelichting bij het Gesetz zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und anderer Erscheinungsformen der Organisierten Kriminalität («De normering van bijzondere opsporingsmethoden in buitenlandse rechtsstelsels», blz. 122–124).

De leden van de PvdA-fractie stellen voorts vast dat de regering in dit wetsvoorstel afwijkt van de PEC in die zin, dat een vermoeden van een te plegen ernstig misdrijf niet legitimeert tot het hanteren van bijzondere opsporingsbevoegdheden. Eén en ander wordt beperkt tot georganiseerde criminaliteit. Deze leden vragen zich af wat dit betekent voor de opsporingspraktijk: welke delicten zouden in de ruimere omschrijving van de PEC wel kunnen worden bestreden met behulp van bijzondere opsporingsmethoden, en in de nauwere omschrijving van de regering niet? Ook de leden van de fractie van de VVD verzoeken de regering nader in te gaan op de afweging tussen beide criteria.

Naar mijn mening is het wezenlijke verschil tussen het criterium van de PEC en het door mij gekozen criterium niet zozeer dat het ene criterium enger is dan het andere, als wel dat beide een ander uitgangspunt hebben. De PEC wil de bevoegdheid tot het toepassen van bijzondere opsporingsbevoegdheden koppelen aan het vermoeden dat een misdrijf zal worden gepleegd; dit criterium ziet op de pro-actieve opsporing. In het criterium zoals dat in Titel V van het wetsvoorstel is geformuleerd, is een ander uitgangspunt neergelegd. Niet een te plegen misdrijf is het uitgangspunt; het oogmerk van de bevoegdheidstoepassing moet gelegen zijn in het ophelderen van het in het georganiseerde verband beramen of plegen van ernstige misdrijven. De achterliggende gedachte daarbij is dat een algemene pro-actieve opsporingsbevoegdheid niet goed te rijmen valt met het uitgangspunt dat slechts de verdenking van een gepleegd

delict strafvordering legitimeert. De georganiseerde criminaliteit vormt echter een dermate grote bedreiging, en vereist een zo afwijkende opsporingstactiek, dat een opsporingskader dat niet gebonden is aan het ophelderen van concrete verdenkingen, noodzakelijk is.

De consequenties van deze andere aanpak zijn zeer beperkt voorzover het gaat om ernstige delicten die door verbanden behorend tot de georganiseerde criminaliteit worden voorbereid. Uitgaande van beide criteria kan naar dergelijke activiteiten onderzoek worden verricht met behulp van bijzondere opsporingsbevoegdheden. Het verschil is ook beperkt, als ernstige delicten niet door criminele organisaties worden voorbereid. Het onderhavige wetsvoorstel legitimeert in dat geval niet tot opsporing op grond van titel V. De voorbereiding van delicten waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van acht jaren of meer is gesteld, is ingevolge artikel 46 Wetboek van Strafrecht echter zelfstandig strafbaar gesteld. Het maximum van de hoofdstraffen op het misdrijf gesteld, wordt in dat geval met de helft verminderd; dat maximum bedraagt derhalve minimaal vier jaar. Dat brengt met zich mee dat in geval van verdenking van strafbare voorbereiding, indien ook overigens aan de wettelijke voorwaarden voldaan is, tal van bijzondere opsporingsbevoegdheden kunnen worden toegepast. Het verschil tussen het criterium van de PEC en het criterium van het wetsvoorstel zit met name in de gevallen waarin misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van minder dan acht jaar is gesteld, buiten het verband van een criminele organisatie worden voorbereid. Naar mijn mening vormen deze misdrijven, buiten het verband van de georganiseerde criminaliteit, niet een zo grote bedreiging van de rechtsorde dat een inbreuk moet worden gemaakt op het beginsel dat slechts een verdenking tot aanwending van opsporingsbevoegdheden legitimeert.

De leden van de VVD-fractie refereren in dit verband aan opmerkingen van het Korpsbeheerdersberaad. Van die zijde is de vrees uitgesproken dat het binnen het kader van dit wetsvoorstel niet mogelijk zou zijn om de criminele carrières van jongerengroepen te volgen. De leden van de PvdA-fractie, die naar het oordeel van het openbaar ministerie en de politie vragen, doelen wellicht ook op dit punt. Inderdaad biedt dit wetsvoorstel geen ongebreidelde mogelijkheden om criminele carrières van jongeren te volgen; dat is een uitvloeisel van de – geïnspireerd op het Eindrapport van de PEC – in het nieuwe opsporingsbegrip vastgelegde oriëntatie op strafvorderlijke beslissingen. Het wetsvoorstel biedt slechts opsporingsbevoegdheden gekoppeld aan verdenkingen: van strafbare feiten of van georganiseerde criminaliteit. De Wet Politierregisters biedt mogelijkheden om de op basis van deze bevoegdheden verzamelde gegevens te bewaren, voorzover dat voor de uitvoering van de politietaak noodzakelijk is (artikel 4 Wet Politierregisters). De politierregisters kunnen aldus een bron van gegevens vormen voor politie en justitie bij het volgen van criminele carrières. Dit geldt overigens evenzo voor de registers van de Justitiële documentatiedienst.

De leden van de VVD-fractie sluiten niet uit dat de «midden-criminaliteit», respectievelijk de door het Korpsbeheerdersberaad bedoelde groepen, zich kunnen inlaten met ernstige te plegen misdrijven, zoals bijvoorbeeld het stelselmatig uitvoeren van inbraken. Uit het bovenstaande volgt, dat er ten aanzien van groepen jongeren die inbraken plegen wel degelijk mogelijkheden tot «pro-actieve» opsporing zijn. Uit artikel 311, tweede lid, Wetboek van Strafrecht volgt dat diefstal door twee of meer personen uit een woning, in de nacht, gestraft kan worden met een gevangenisstraf van ten hoogste negen jaren. De voorbereiding van dergelijke inbraken is derhalve, onder de daar omschreven voorwaarden, strafbaar op grond van artikel 46 Wetboek van Strafrecht. Dat brengt met zich mee dat op grond van Titel IVA, onder de daar omschreven voorwaarden, bijzondere opsporingsbevoegdheden kunnen worden toegepast.

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre de regering in haar overwegingen heeft betrokken dat proportionaliteit en subsidiariteit een allocerende en zo nodig matigende invloed zullen hebben bij de inzet van methoden. Deze overwegingen zijn inderdaad in de afweging betrokken. Mijns inziens vormt de omstandigheid dat, zoals ook de leden van de VVD-fractie lijken te veronderstellen, de inzet van opsporingsmethoden in een bepaalde context zelden proportioneel zal kunnen zijn, een reden te meer om nadrukkelijk af te wegen of deze opsporingsmethode überhaupt wel (en in beginsel onverkort) voor die situaties ter beschikking moet worden gesteld. Bij die afweging ben ik tot het oordeel gekomen dat de door dit wetsvoorstel geregelde bijzondere opsporingsmethoden niet ruimer ter beschikking dienen te worden gesteld.

De leden van de CDA-fractie betreuren het dat de regering het criterium van de PEC voor de pro-actieve fase niet heeft overgenomen. Zij zouden het op prijs stellen als de regering bij nota van wijziging titel V zou uitbreiden tot andere nader aan te duiden ernstige misdrijven. In het bovenstaande zijn de redenen weergegeven waarom ik meen aan dit verzoek niet tegemoet te moeten komen.

De leden van de fractie van Groen Links 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. Een belangrijk bezwaar daarvan is, dat het suggereert dat de bevoegdheden ook met het oog op aanhouding mogen worden gehanteerd als deze aanhouding niet in het belang is van het onderzoek. Dat nu mag echter niet; dat vloeit reeds voort uit de omstandigheid dat aanhouding gericht moet zijn op het verhoren van de betrokkene (vergelijk artikel 53 Sv). Daarnaast kan het wel expliciet vermelden van aanhouding, en het niet expliciet vermelden van andere ingrijpende bevoegdheden, leiden tot ongewenste a contrario-redeneringen. Ook bij de telefoontap is de aanhouding niet meer afzonderlijk vermeld.

Deze leden vragen zich voorts 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. Naar mijn mening kan bij deze vorm van opsporing sprake zijn van een privacy-inbreuk, indien het vergaren van gegevens gericht is op een bepaalde persoon en op stelselmatige wijze plaatsvindt. Daarom is een specifieke wettelijke voorziening gecreëerd voor de inzet van de informant ten behoeve van dergelijke informatiegaring.

De leden van de fractie van Groen Links stellen tenslotte een vraag over de Wet Politierregisters. Zij willen weten of niet binnen de Wet Politierregisters 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. Voor een antwoord op deze vraag zou ik deze leden willen verwijzen naar de inhoud van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet politierregisters, houdende nadere regels voor bijzondere politierregisters ten behoeve van de politie, Koninklijke marechaussee en daartoe aangewezen diensten van publiekrechtelijke lichamen die met de opsporing van strafbare feiten zijn belast (Kamerstukken II, 1996/97, 25 398, nr. 1–3). Dit wetsvoorstel geeft bijzondere regels voor de opslag van gegevens in het kader van de uitvoering van de politietaken, voor zover die gegevens betrekking hebben op een aantal nader in dit voorstel omschreven categorieën van ernstige criminaliteit. Het wetsvoorstel strekt ertoe de politie – onder strikte voorwaarden – ruimte te bieden om gegevens over vormen van criminaliteit op te slaan in situaties waarin het bewaren van persoonsgegevens met betrekking tot andere – minder ernstige – categorieën van misdrijven niet is toegelaten. Ook voor deze regeling geldt dat er een verband bestaat tussen de ingrijpendheid van de voorziening en de aard van de feiten.

2.4. Het opsporingsbegrip

De leden van de CDA-fractie bepleiten een verruiming van het opsporingsbegrip in artikel 132a tot pro-actieve opsporing van andere ernstige misdrijven. In paragraaf 2.3. heb ik aangegeven dat zo een uitbreiding mij niet gewenst voorkomt. De strafbaarheid van voorbereidingshandelingen van misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van acht jaar of meer staat, brengt met zich mee dat bij deze misdrijven reeds in het stadium van de (strafbare) voorbereiding bijzondere opsporingsbevoegdheden kunnen worden toegepast. Andere misdrijven kunnen tot toepassing van deze bevoegdheden legitimeren onder de voorwaarden van titel V. Buiten deze gevallen dient het beginsel dat zonder verdenking geen opsporingsonderzoek mogelijk is te prevaleren.

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

Er zijn een aantal redenen waarom ik, anders dan de PEC, niet voor een opsomming van opsporingsactiviteiten heb gekozen. De eerste is, dat zo'n opsomming nu juist inbegrepen is in het woord «onderzoek». Een concrete opsomming zou gauw onvolledig kunnen zijn. Een definitie dient voorts de toepassing van opsporingsbevoegdheden ondubbelzinnig in te sluiten. Een reden is voorts het doel van deze definitie en de inkadering in het Wetboek van Strafvordering. Een definitie van opsporing dient er naar mijn mening niet toe, te beschrijven wat in het kader van opsporing gebeurt en mag gebeuren. Daarvoor dienen de afzonderlijke bepalingen. Haar voornaamste functie is, nog eens expliciet vast te leggen met het oog op welk doel al deze verschillende activiteiten plaatsvinden, teneinde misbruik van de verschillende opsporingsbevoegdheden te voorkomen. Daarnaast biedt de definitie een inkadering van de opsporing in het totale proces van de strafvordering; vergelijk de definitie van het begrip voorbereidend onderzoek in artikel 132 Sv.

De leden van de VVD-fractie gaan ook in op de formulering van het doel van opsporing. Zij achten het niet geheel duidelijk waarom als doel wordt geformuleerd: het nemen van strafvorderlijke beslissingen; en niet: de strafrechtelijke afdoening. Er zijn een aantal redenen waarom ik voor de term «het nemen van strafvorderlijke beslissingen» heb gekozen. De eerste is, dat de term «beslissingen» een reeds in het Wetboek van Strafvordering bestaande term is. Artikel 138 Wetboek van Strafvordering definieert de term «rechterlijke beslissingen». De gekozen term «beslissingen» is een ruimer begrip; ook de beslissingen van de officier van justitie die het Wetboek kent vallen eronder. De term «afdoening» is in het Wetboek onbekend. Het is meer een niet-juridisch verzamelbegrip voor de wijzen waarop een onderzoek kan eindigen.

Ook de inhoud van beide begrippen is anders. Het begrip «beslissing» is in de eerste plaats ruimer, zo bleek reeds, dan «vervolgingsbeslissing». Weliswaar staat de vervolgingsbeslissing bij opsporing, zo blijkt uit het systeem van het Wetboek van Strafvordering, voorop; opsporing mag echter ook plaatsvinden met het oog op rechterlijke beslissingen die moeten worden genomen als eenmaal tot vervolging wordt overgegaan (zoals de bewijsbeslissing). Het begrip «afdoening» ziet niet op het nemen van de beslissing, maar op het traject na de beslissing. Vervolging is een wijze van afdoening, evenals het sepot, of een transactie. Als opsporing zou mogen plaatsvinden met het oog op de «strafrechtelijke afdoening», suggereert dat, dat opsporing met het oog op een sepot mag plaatsvinden. Dat nu is, voor zover het voorstelbaar is, in ieder geval niet

aanvaardbaar. Opsporing is aanvaardbaar met het oog op de beslissing of een zaak geseponeerd moet worden, niet met het oog op een sepot dat reeds vaststaat.

Dat opsporing dient plaats te vinden met als doel het nemen van strafvorderlijke beslissingen betekent, dat opsporing met het enkele doel een informatiepositie op te bouwen niet is toegestaan. In die zin is er geen verschil met een definitie waarin het begrip «afdoening» centraal zou staan.

De leden van de fractie van D66 vragen om een nadere uitleg van het verschil 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. Uit de definitie van artikel 132a Wetboek van Strafvordering en uit de omschrijving van de verschillende bijzondere opsporingsbevoegdheden blijkt, dat het redelijk vermoeden dat een misdrijf wordt beraamd op zichzelf niet tot opsporing kan leiden. Slechts indien het redelijk vermoeden bestaat dat «in georganiseerd verband misdrijven worden beraamd of gepleegd, als omschreven in artikel 67, eerste lid, die gezien hun aard of samenhang met andere misdrijven die in dat georganiseerd verband worden beraamd of gepleegd een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren», kan zulks tot opsporing leiden. Die opsporing heeft, zo blijkt uit het in paragraaf 2.3 gestelde, de opheldering van in georganiseerd verband gepleegde misdrijven tot doel. Opsporing met als enkel doel het kennismaken en vergaren van informatie over voornemens van burgers om een strafbaar feit te plegen, is derhalve niet geoorloofd.

De leden van de fractie van D66 stellen enige vragen over de in de memorie van toelichting betrokken stelling dat burgers zijn gevrijwaard van politieke activiteit indien hun persoon geen aanleiding geeft tot politieke bemoeienis. Zij vragen zich af wat wordt verstaan onder het in de memorie van toelichting gebruikte begrip «politieke activiteit». Met dit begrip is bedoeld op alle activiteiten, die gericht zijn op de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, en die verricht worden door de politie. Met de desbetreffende zinsnede is tot uitdrukking gebracht dat noch zwaardere opsporingsbevoegdheden, noch lichtere, waarvoor de grondslag in de politietoelichting besloten ligt, toegepast mogen worden als de betrokkene daartoe geen aanleiding geeft; «ongericht» bespieden en volgen van burgers is niet toegestaan. Dat laat onverlet dat ook niet-verdachten voorwerp kunnen zijn van politieke bemoeienis; bijvoorbeeld in het kader van een onderzoek ex titel V.

2.5. Wanneer behoeven opsporingsbevoegdheden een specifieke wettelijke regeling?

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. Deze bezwaren zijn reeds kort uiteengezet in de paragrafen 2.5 en 8.6 van de memorie van toelichting. In aanvulling daarop vermeld ik dat het voornaamste bezwaar was dat het restartikel niet voldoet aan de eisen die door artikel 8 EVRM worden gesteld aan een wettelijke regeling die een inbreuk op het recht op privacy kan legitimeren. Het artikel hield in dat de opsporingsambtenaar, indien dit redelijkerwijs nodig is voor de uitoefening van zijn taak en de wet daarin niet voorziet, bevoegd zou zijn tot het verrichten van handelingen die het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in geringe mate beperken. Dit artikel is noodzakelijkerwijs te onbestemd om te kunnen voldoen aan de eisen van voorzienbaarheid en toegankelijkheid. De handelingen die door dit artikel zouden worden gelegitimeerd, zijn onvoldoende duidelijk omschreven. Het artikel kan derhalve het doel waarvoor het bestemd is, niet werkelijk dienen. Het artikel kan wel een

averechts effect hebben, omdat het een legitimatie lijkt te bieden waarvan het, in het perspectief van artikel 8 EVRM, de vraag is of het deze kan bieden. Het Korpsbeheerdersberaad en de Raad van Hoofdcommissarissen menen dat het restartikel ook ongewenst is, omdat het de indruk wekt dat het bij opsporing om een gesloten stelsel van opsporingshandelingen gaat.

Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie of de regering een beschouwing wil wijden aan de vraag of de politie alles mag doen dat niet door de wet verboden is, dan wel slechts datgene kan doen wat haar uitdrukkelijk door de wet is toegestaan. Het uitgangspunt dat de politie alles mag doen wat niet door de wet is verboden, is mijns inziens onjuist. Het legaliteitsbeginsel, dat strafvorderlijk in artikel 1 Wetboek van Strafvordering zijn uitdrukking vindt, brengt met zich mee dat de politie slechts dat mag doen wat haar door de wet is toegestaan. De vraag is echter hoe specifiek of, in de woorden van de leden van de PvdA-fractie, «uitdrukkelijk» deze wettelijke basis moet zijn. Naar mijn mening moet de wet een specifieke basis voor opsporingshandelingen bevatten, indien deze naar huidig inzicht inbreuk kunnen maken op een in de Grondwet erkend grondrecht. In het kader van dit wetsvoorstel gaat het dan in het bijzonder om het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Hierbij is het van belang op te merken dat het begrip persoonlijke levenssfeer geen scherp omliggende betekenis heeft. In paragraaf 2.5. van de memorie van toelichting is al aangegeven, dat het om die reden ook in de toekomst zal kunnen voorkomen, dat de rechter als eerste geroepen is om uit te maken of een bepaalde opsporingsactiviteit een inbreuk op de privacy inhoudt.

Het restartikel is vervallen op basis van een tweetal overwegingen. In de eerste plaats is rekening gehouden met de argumentatie van de geconsulteerde organisaties. In de tweede plaats is in aanmerking genomen dat het artikel geen opsporingshandelingen zou dekken ten aanzien waarvan naar huidig recht buiten twijfel is dat zij een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maken.

De leden van de CDA-fractie vinden het niet juist dat geen restartikel voor geringe inbreuken op de privacy in het wetsvoorstel opgenomen is. Daardoor ontbreekt huns inziens een grondslag voor methoden als de vuilnissnuffel. Naar mijn mening is dit niet het geval. Voorop zij gesteld dat de vuilnissnuffel niet wordt beschouwd als een opsporingshandeling die een inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer in de zin van artikel 10 Grondwet (HR 19 december 1995, NJ 96, 249). Als de vuilnissnuffel met het oog op een concreet strafvorderlijk doel plaatsvindt, bieden taakstellende artikelen als artikel 2 Politiewet 1993 en artikel 141 Wetboek van Strafvordering een toereikende grondslag. Ook de Hoge Raad heeft het taakstellende artikel uit de Politiewet 1993 als toereikende wettelijke basis voor opsporingshandelingen aanvaard. Een algemene maatregel van bestuur waarin geringe inbreuken op de privacy worden omschreven, zoals de leden van de CDA-fractie zich voorstellen, zal nooit volledig kunnen zijn en al snel achter de feiten aanlopen. Deze optie is mijns inziens dan ook geen alternatief. Bovendien zal het altijd de vraag zijn wat nu een geringe en wat een niet geringe inbreuk is.

De leden van de VVD-fractie achten onzekerheid over de aanwending van opsporingsmethoden, in relatie tot de privacy, onwenselijk. Zij menen dat een restartikel procedurele waarborgen zou kunnen bieden om problemen in dit kader te voorkomen. Zoals ik hiervoor in antwoord op vragen van de PvdA-fractie heb uiteengezet, biedt een restartikel naar mijn mening vooral schijnzekerheid. De suggestie die er van uitgaat, is dat inbreuken op de privacy die door artikel 2 Politiewet 1993 niet gelegitimeerd worden, door dit artikel wel gelegitimeerd kunnen worden. Dat is echter niet het geval. Een restartikel heeft uit grondrechtenperspectief geen enkele meerwaarde boven een taakstellend artikel, omdat het geen extra duidelijkheid verschaft. Het geeft geen informatie over het soort

bevoegdheid dat mag worden aangewend, de persoon die de bevoegdheid mag aanwenden, of de waarborgen die deze in acht dient te nemen. Daarmee is gegeven dat het restartikel niet meer opsporingshandelingen kan legitimeren dan een taakstellend artikel. Het kan daarentegen wel de suggestie geven van een carte blanche voor het maken van geringe inbreuken.

De leden van de VVD-fractie vragen vervolgens of het risico dat van het restartikel een te ruim gebruik gemaakt zou worden, kan worden ondervangen door extra toezicht door de recherche-officier of de rechter-commissaris. Naar mijn mening is dat niet het geval. Opsporingsambtenaren zijn bevoegd om verdachten staande te houden, aan te houden en de nodige voorwerpen in beslag te nemen; daarmee zou niet sporen dat elke opsporingshandeling waarbij geen of een geringe inbreuk op de privacy gemaakt zou worden aan de officier van justitie of de rechter-commissaris voorgelegd zou moeten worden. Het gaat hier om handelingen die in het normale politiewerk besloten liggen. Daarbij moet worden bedacht dat het begrip «persoonlijke levenssfeer» lastig af te bakenen is. De vraag of op de persoonlijke levenssfeer inbreuk wordt gemaakt, is vaak afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval. De vraag van de VVD illustreert echter wel goed een risico dat bij het restartikel op de loer ligt. Het kan door de politie ten onrechte worden gezien als een toereikende basis voor opsporingshandelingen die expliciet geregeld moeten worden.

De leden van de fractie van de VVD vragen voorts hoe de regering denkt over de invulling van het privacycriterium van het EHRM. Zij geven zelf aan, gecharmeerd te zijn van het criterium van de reasonable expectation of privacy, en vragen zich af in hoeverre het wetsvoorstel van dat criterium afwijkt. Bij het onderhavige wetsvoorstel is, zo blijkt uit de memorie van toelichting, met dit criterium rekening gehouden. Het wetsvoorstel regelt echter niet het recht op privacy; het legitimeert bepaalde inbreuken daarop. De rechtspraak van het EHRM betreffende artikel 8 EVRM is voor dit wetsvoorstel relevant, omdat er richtlijnen uit voortvloeien voor de waarborgen die de wettelijke regeling dient te bevatten. Daarbij is niet gepoogd, op een Europees minimum te gaan zitten. Sommige bevoegdheden zijn wellicht uitgebreider geregeld dan gelet op de rechtspraak van het EHRM nodig is.

De leden van de fracties van VVD, D66, SGP en GPV verzoeken de regering, in te gaan op de opvatting van mr. Willems, vice-president van het Gerechtshof Amsterdam, dat de ontoelaatbaarheid van nieuwe opsporingsmethoden door de rechter kan worden beoordeeld. Naar mijn mening is deze opvatting juist. Het is in eerste instantie aan de officier van justitie om in een opsporingsonderzoek vast te stellen welke opsporingsmethoden passen binnen de wettelijk toegekende bevoegdheden en binnen de algemene taakstellende artikelen. De resultaten van de toepassing van deze opsporingsmethoden zullen in het strafproces evenwel verantwoord moeten worden. Indien de rechter van oordeel is dat de juridische basis voor bepaalde opsporingsmethoden niet toereikend was, kan dat ertoe leiden dat hij bepaald materiaal bij de bewijsbeslissing buiten beschouwing laat.

In aanvulling hierop en mede in reactie op een vraag van de leden van de fractie van D66, in hoeverre de regering zich verbindt om zelf adequaat te reageren indien opsporingsmethoden opdoemen die een ernstige inbreuk op de privacy opleveren, vermeld ik dat de regering zijn verantwoordelijkheid in deze wel zal moeten nemen, omdat ervan uit mag worden gegaan dat deze methoden niet toegepast kunnen worden zolang zij niet wettelijk geregeld zijn. De rechterlijke inkadering die de mr. Willems suggereert, en die door de leden van de D66-fractie in dit verband ook wordt aangehaald, levert voor deze gevallen geen begaanbare weg op, omdat toepassing van dergelijke methoden voorafgaand aan een expliciete regeling niet behoort plaats te vinden en, ingeval zij wel

plaatsvindt, gewoonlijk niet tot bewijsmateriaal zal leiden dat de rechter zal willen toelaten. Hierbij speelt ook nog een rol dat de Nederlandse Grondwet op dit punt zwaardere eisen stelt dan het EVRM. De Grondwet verlangt voor een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer een expliciete, voldoende specifieke basis in de wet in formele zin. Bij nieuwe opsporingsmethoden die een beperkte inbreuk op de privacy kunnen vormen, kan rechterlijke inkadering echter wel een functie vervullen. De leden van de fractie van D66 vragen tenslotte of de regering nader wil beargumenteren waarom zij niets ziet in een expliciete wettelijke basis voor opsporingsmethoden en -handelingen in een zogenaamd restartikel. Een dergelijke argumentatie ligt besloten in de antwoorden op de vragen van de fracties van PvdA, CDA en VVD. Ik moge de leden van deze fractie daarnaar verwijzen.

De leden van de fractie van Groen Links vragen zich af of de bevoegdheid tot het observeren en het betreden van plaatsen ten aanzien van niet-verdachten geclausuleerd zou kunnen 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. Naar mijn mening zullen het bevel, op grond waarvan van de observatie plaatsvindt (en dus niet de motivering van de politie) alsmede de processen-verbaal die van de bevoegdheidstoepassing worden opgemaakt, gewoonlijk uitsluitend geven over de vraag waarom de niet-verdachte in het onderzoek is betrokken. Verder kan worden opgemerkt dat ook deze belanghebbende op de voet van artikel 126bb op de hoogte wordt gebracht van de bevoegdheidstoepassing, zodat hij in staat wordt gesteld om, desgewenst, actie te ondernemen.

De leden van de fractie van Groen Links vragen zich voorts af of de heimelijke toepassing van het middel afluisteren wel toelaatbaar is. Die twijfel deel ik niet. Afluisteren is, net zoals de andere opsporingsbevoegdheden die in dit wetsvoorstel geregeld worden, een bevoegdheid die welhaast per definitie heimelijk moet worden toegepast, omdat anders geen resultaat te verwachten is. Geen van deze bevoegdheden kan in het kader van de hedendaagse opsporing worden gemist.

Deze leden vragen voorts of er voor de rechter niet een rol is weggelegd bij het bepalen van het moment waarop de verdachte moet worden geïnformeerd over de telefoontap. Naar mijn mening kan deze mededelingsplicht het best op de officier van justitie worden gelegd. Daarvoor zijn een aantal argumenten. De officier van justitie is, als leider van het opsporingsonderzoek, het best in staat te beslissen wanneer het belang van het onderzoek mededeling toelaat. Inschakeling van de rechter-commissaris laat zich bovendien moeilijk denken omdat de betrokkene, die de rechter-commissaris zou kunnen inschakelen, niet met het onderzoek op de hoogte is. Een volstrekt autonome bemoeienis van de rechter-commissaris met deze mededelingsplicht zou een vreemd element zijn in strafvordering; het zou hier immers niet gaan om het afwijzen van een vordering van de officier van justitie, maar om het ongedaan maken van een (impliciete) beslissing om een mededeling nog niet te doen. Tenslotte wordt in ieder geval de verdachte voor de zitting met de bevoegdheidstoepassing op de hoogte gebracht. Dikwijls zal degene ten opzichte van wie de bevoegdheid is toegepast, een bekende zijn van de verdachte, zodat ook deze andere betrokkene bij het uitblijven van een officiële mededeling nog wel op de hoogte raakt. Het praktisch belang bij inschakeling van de rechter-commissaris in deze aangelegenheid is om deze reden niet bijzonder groot.

De leden van de fractie van Groen Links vragen zich af of de voorwaarden van voorzienbaarheid en toegankelijkheid in elk geval apart worden getoetst of dat deze voorwaarden zijn verwerkt in de eisen die worden gesteld aan de toepassing van de bevoegdheden. De eisen van voorzienbaarheid en toegankelijkheid worden door het EHRM gesteld aan de wettelijke regeling die inbreuken op de privacy legitimeert. Het is derhalve

niet zo dat politie en justitie in een concrete zaak aan deze eisen moeten toetsen. Deze eisen hebben ten grondslag gelegen aan de vorm waarin de bijzondere opsporingsbevoegdheden in het wetsvoorstel zijn neergelegd.

2.6. De verbaliseringsplicht van artikel 152 Sv

De leden van de D66-fractie vragen zich af op welk moment de officier van justitie betrokken wordt bij de beslissing, of van het opmaken van proces-verbaal zal worden afgezien. De officier van justitie moet bij deze beslissing betrokken worden in elk geval waarin de opsporingsambtenaren naar de normale loop van zaken ingevolge de hen opgedragen gedragslijn proces-verbaal zouden moeten opmaken (HR 31 januari 1950, NJ 1950, 668, het Broodjeswinkelarrest). Op welk moment de officier van justitie er precies bij betrokken wordt, valt in zijn algemeenheid echter moeilijk te geven. Dat moment dient in ieder geval (ruim) voor het moment te liggen waarop de vervolgingsbeslissing wordt genomen.

De leden van de fractie van Groen Links vragen zich af op welke basis de officier van justitie kan beslissen dat verbaliseren achterwege kan blijven. Naar mijn mening kan dit zeer wel gebeuren op basis van mondeling vertrekte informatie, of op basis van puntsgewijs verstrekte, of anderszins rudimentaire schriftelijke informatie. Inderdaad heeft de officier van justitie alle gegevens nodig om tot een juiste vervolgingsbeslissing te komen; al deze gegevens hoeven evenwel niet uitgewerkt op schrift te staan. Door slechts van de relevante opsporingsresultaten proces-verbaal op te maken kan, zeker in grote zaken, veel werk worden bespaard: niet alleen bij politie en openbaar ministerie, maar ook bij de strafrechter. De leden van de fractie van Groen Links vragen zich voorts af waarom niet vaker gekozen is voor een rechterlijke machtiging voorafgaand aan de inzet van bepaalde bevoegdheden. Zij stellen voorts enige vragen omtrent de CTC. Deze vragen zullen in de volgende paragraaf worden beantwoord.

2.7. Toetsing van de opsporingsbevoegdheden

Inleiding

Omwille van een overzichtelijke beantwoording zijn de vragen in deze paragraaf zo veel mogelijk per onderwerp behandeld.

De rol van de rechter-commissaris

De leden van de fractie van de PvdA geven aan, een grotere rol voor de rechter-commissaris weggelegd te zien. Dit is onderdeel van de hoofdlijn zoals deze leden die schetsen in paragraaf 1 voor de toetsing van de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden, welke toetsing deze leden terecht een kernpunt noemen van het wetsvoorstel, dat immers beoogt de toetsing van en de verantwoordelijkheid voor de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden helder te regelen. In het navolgende zal worden uiteengezet dat deze doelstelling mede noopt tot een niet te veelvuldige betrokkenheid van de rechter-commissaris bij de opsporing.

De leden van de fracties van de PvdA, VVD en D66 vragen de regering in te gaan op een artikel van Buruma en Muller, waarin is betoogd dat in het wetsvoorstel de rechter-commissaris een te beperkte rol wordt toebedeeld bij de toetsing van de rechtmatigheid van opsporingsmethoden. Volgens deze schrijvers is vrijwel voorbijgegaan aan de mogelijkheid en noodzaak om ook tijdens het opsporingsproces checks en balances in te bouwen. De leden van de VVD-fractie bepleiten een sterkere rol voor de rechter-commissaris dan in het wetsvoorstel is voorzien. De leden van de fractie van Groen Links vragen, in de paragrafen waar deze bevoegdheden

besproken worden, of er niet een rol voor de rechter-commissaris moet zijn weggelegd in het geval van stelselmatige observatie en politieke infiltratie. De leden van de fractie van het RPF vragen eveneens hoe de regering aankijkt tegen versterking van de rol van de rechter-commissaris, zeker nu haars inziens positieve effecten mogen worden verwacht op de handelwijze van het openbaar ministerie van een rechterlijke toetsing van toepassing van opsporingsmethoden in een vroeg stadium.

Ik meen dat het niet wenselijk is de rechter-commissaris op grotere schaal in te schakelen in de opsporingsfase. Daarbij staan voor mij drie argumenten centraal. Het eerste is, dat de officier van justitie de leider is van het opsporingsonderzoek, en dat een al te frequente inschakeling van de rechter-commissaris in dit kader aan deze positie, en daarmee aan een heldere verdeling van verantwoordelijkheden, afbreuk doet. Het tweede is de omstandigheid dat deze bevoegdheden in het geheim worden aangewend. Het derde is de positie van de zittingsrechter. Graag licht ik deze argumenten in het navolgende nog wat uitgebreider toe.

Met de leden van de fractie van het GPV kan worden vastgesteld dat het al te frequent inschakelen van de rechter-commissaris afbreuk doet aan de verantwoordelijkheid van het OM voor de opsporing. Met hen acht ik dat niet wenselijk: een heldere verdeling van verantwoordelijkheden is een belangrijke voorwaarde om de crisis in de opsporing te kunnen bestrijden. Als de rechter-commissaris tot elk gebruik van bijzondere opsporingsbevoegdheden moet machtigen, verschuift het zwaartepunt binnen die opsporing ook in de richting van de rechter-commissaris. Dat bevordert het gezag van het OM over de opsporing niet. Daar komt bij dat, zoals in het navolgende zal worden aangegeven, de inschakeling van de rechter-commissaris gevolgen heeft voor de verantwoording die de officier van justitie ter terechtzitting over de opsporing moet afleggen.

Ook het geheime karakter van de onderhavige bevoegdheden levert een contra-indicatie tegen inschakeling van de rechter-commissaris op. Dit geheime karakter betekent voor de rechter-commissaris een handicap. Hij kan niet, zoals bij de openlijke toepassing van dwangmiddelen gewoonlijk het geval is, beide kanten van het verhaal horen. Hij moet varen op informatie van de politie en het OM. Deze omstandigheid brengt met zich mee, dat de toetsingsmogelijkheden van de rechter-commissaris beperkt zijn. Een gevolg van intensieve inschakeling van de rechter-commissaris in de «geheime» opsporingsfase kan bovendien zijn, dat de rechter-commissaris – in ieder geval in de ogen van de verdachte – aan geloofwaardigheid verliest als onafhankelijke en onpartijdige autoriteit. Ook de leden van de fracties van D66 en GPV wijzen op dat aspect. De verdachte die naar aanleiding van de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden in bewaring wordt genomen door een rechter-commissaris die tot die toepassing heeft gemachtigd, zal de rechter-commissaris waarschijnlijk niet zo zeer zien als de persoon die zijn rechten heeft bewaakt, maar eerder als «rechter in eigen zaak». Dit ligt bijvoorbeeld anders bij de rechter die een bevel tot een DNA-onderzoek geeft, of een bevel tot uitlevering van computergegevens, twee voorbeelden die door de leden van de fractie van het GPV worden genoemd. Deze beide onderzoeksbevoegdheden zijn geplaatst in het kader van het gerechtelijk vooronderzoek, dat de verdachte mogelijkheden tot tegenspraak biedt. DNA-onderzoek is zonder de lijfelijke aanwezigheid van een omtrent dat onderzoek geïnformeerde verdachte, die daaromtrent zijn mening aan de rechter-commissaris kenbaar heeft kunnen maken, zelfs ondenkbaar.

Naast deze beide argumenten is er nog een derde argument geweest om de rechter-commissaris niet uitgebreider in de opsporingsfase in te schakelen. Dat betreft de toetsing van de rechtmatigheid door de zittingsrechter. Ook deze toets biedt de verdachte een grote mate van rechtsbescherming, zij het op een andere manier. De rechter-commissaris toetst preventief, of aan de voorwaarden voor toepassing van een bevoegdheid is voldaan; de ruimte voor de zittingsrechter om deze

rechterlijke afweging later te corrigeren is beperkt. De officier van justitie die, niet voorzien van een rechterlijke machtiging, de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden heeft bevolen, moet deze ter terechtzitting echter integraal kunnen verantwoorden. Ook dat werpt zijn schaduw vooruit en heeft preventieve effecten. De officier van justitie, die de leiding over de opsporing heeft, heeft er alle belang bij dat de bijzondere opsporingsbevoegdheden rechtmatig worden toegepast.

De bovenstaande drie argumenten vormen de redenen geen voorstellen te doen voor een meer omvangrijke inschakeling van de rechter-commissaris in het kader van de opsporing. In twee gevallen wordt evenwel voorgesteld de rechter-commissaris toch een rol toe te bedelen. De rechter-commissaris dient te worden ingeschakeld indien sprake is van het opnemen van vertrouwelijke communicatie met een technisch hulpmiddel, en indien sprake is van het onderzoek van telecommunicatie. Er is een aantal redenen waarom bij deze beide bijzondere opsporingsbevoegdheden de rechter-commissaris wel is ingeschakeld, en bij de andere niet.

Een belangrijke reden is, dat het hier gaat om bevoegdheden die direct aangrijpen op de in artikel 13 Grondwet beschermde belangen. Daarin onderscheiden deze bevoegdheden zich van de andere bijzondere opsporingsbevoegdheden. Bij die bevoegdheden is geen sprake van een directe inbreuk op een vast omlijnd grondrecht. Er kan wel sprake van zijn dat bij deze bevoegdheden inbreuk wordt gemaakt op het grondrecht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Om die reden zijn deze bevoegdheden bij de wet geregeld en gebonden aan een bevel van de officier van justitie dat slechts kan worden gegeven indien aan een aantal voorwaarden voldaan is. Deze bevoegdheden maken echter over het algemeen een minder directe inbreuk op dit grondrecht, terwijl het nauw omlinjnde telefoongeheim (artikel 13 Grondwet) daarbij in het geheel niet aan de orde is.

Bij het opnemen van communicatie gaat het dan ook om een zeer ingrijpende bevoegdheid. Observatie, pseudokoop, stelselmatige inwinning van informatie alsmede het betreden van besloten plaatsen zijn bevoegdheden die, dat blijkt ook uit de eisen die de voorgestelde artikelen aan hun toepassing stellen, minder ingrijpend zijn. Het belang van een rechterlijke toetsing vooraf is bij deze bevoegdheden daarom minder aanwezig dan bij het opnemen van vertrouwelijke communicatie of van telecommunicatie. Deze preventieve toetsing is daarom, gelet op de keerzijden van een te veelvuldige inschakeling van de rechter-commissaris bij de opsporing dan ook niet gewenst.

Infiltratie, de bevoegdheid waar de leden van de fracties van PvdA en Groen Links aan refereren, is wel een bevoegdheid waarvan de toepassing aan dezelfde zware eisen is verbonden als de bevoegdheden tot het opnemen van communicatie. Deze zware eisen zijn evenwel niet zozeer ingegeven door de inbreuk op het recht op privacy dat bij infiltratie aan de orde kan zijn, maar door de risico's voor de integriteit van de opsporing die in het geding zijn. In het kader van de infiltratie is om die reden ook voorzien in een zware besluitvormingsprocedure binen het openbaar ministerie. Deze bevordert de zorgvuldigheid van de besluitvorming, met buitensluiting zo veel mogelijk van de veiligheidsrisico's die het mengen van meer personen in beslissingen met zich meebrengen. Een rol speelt namelijk mede dat de kring van personen die met de infiltratie tot in detail bekend zijn, door betrokkenheid van de rechter-commissaris wordt vergroot en daarmee onvermijdelijk ook het risico voor de betrokken infiltrant. Hoezeer het ook nu reeds voorkomt dat rechters-commissarissen noodzakelijkerwijs moeten kunnen beschikken over gevoelige opsporingsinformatie, indien dit kan worden vermeden, is dat zeer gewenst. De enkele omstandigheid dat over de inschakeling van een infiltrant beslist moet worden door een rechter-commissaris en dat

daar schriftelijke machtigingen voor geconcipieerd en voorbereid moeten worden roept risico's in het leven. Dit aspect krijgt nog een extra dimensie in het licht van de omstandigheid dat toepassing van deze opsporingsmethode dikwijls internationale aspecten heeft.

Naast het voorgaande is er nog een reden waarom de rechter-commissaris bij bevoegdheden tot het opnemen van communicatie wel, en bij andere bijzondere opsporingsbevoegdheden niet wordt ingeschakeld. Die betreft de verwantschap tussen de bevoegdheid en de opsporingshandelingen die door algemene taakstellende artikelen als artikel 2 Politiewet 1993 gelegitimeerd worden. Observatie is een (opsporings)handeling die onderdeel uitmaakt van het normale politiewerk; hetzelfde geldt voor het (under cover) inwinnen van informatie. Het afluisteren en – vooral – opnemen van communicatie staat daar verder van weg. Zo vereist het per definitie inschakeling van specifieke apparatuur. Juist bij dergelijke, duidelijk van het normale werk af te scheiden opsporingsbevoegdheden zijn er tegen de inschakeling van de rechter-commissaris uit het oogpunt van diens onafhankelijkheid minder bezwaren. De inzet van deze opsporingsmethoden markeert gewoonlijk een nieuwe fase in het onderzoek; getoetst kan worden of de bestaande aanwijzingen deze stap kunnen dragen.

De leden van de fractie van de PvdA hebben gevraagd om een beschouwing te geven waarin de verschillende bijzondere opsporingsbevoegdheden met elkaar worden vergeleken vanuit het oogpunt van bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de vraag waarom voor de ene bevoegdheid wel en voor de andere niet de extra bescherming van de rechter-commissaris op zijn plaats is. Ik hoop met bovenstaande beschouwing aan dit verlangen gevolg te hebben gegeven.

De leden van de fractie van de PvdA suggereren, de rechter-commissaris in te schakelen bij de verlenging van bepaalde bevelen. Mij komt dat niet gewenst voor. De argumenten voor dat standpunt liggen grotendeels in het voorgaande besloten. Het eisen van een machtiging bij een bevelsbevoegdheid die de officier van justitie eerst zelf mag uitoefenen betreft de rechter-commissaris zeer direct bij de opsporing. Dit geldt te meer als de desbetreffende bevoegdheid nauw met het «gewone» opsporingswerk verbonden is (zoals observatie). De praktijk biedt bovendien tal van mogelijkheden om een dergelijke regeling te omzeilen: zo kan op basis van een andere verdenking een nieuw bevel worden uitgevaardigd. Bij infiltratie geldt dat inschakeling van de rechter-commissaris bij een verlenging dezelfde risico's en bezwaren kent als inschakeling bij de aanvang. Daar komt bij dat infiltratie niet zomaar kan worden gestaakt; de wet geeft dan ook geen maximale termijn.

De leden van de VVD-fractie menen, dat de rechter-commissaris zou moeten kunnen toetsen op grond van welke argumenten de toestemmingsprocedure via centrale toetsingscommissie en het College van procureurs-generaal is verlopen. Mij komt dat niet gewenst voor. De toetsing via het college is een interne toetsing binnen het openbaar ministerie. Die toetsing is ruimer dan de door de rechter-commissaris aan te leggen toets; aspecten van doelmatigheid en opportuniteit worden in de interne procedure volledig getoetst. De rechter-commissaris heeft in deze toetsing geen taak. Wel kan de zittingsrechter, in lijn met het hiervoor gestelde, in beginsel tot het oordeel komen dat het gebruik van een bevoegdheid, hoewel dat door het college geaccordeerd is, niet in overeenstemming met de wet of de algemene beginselen van een behoorlijke procesorde was, en daaraan in de concrete strafzaak consequenties verbinden. Te denken valt aan bewijsuitsluiting.

De leden van de fractie van de SGP vragen of de regering recht heeft gedaan aan de intentie van de aanbevelingen van de PEC en de beslissingen van de Tweede Kamer, die er blijk van gaven dat de rechter-commissaris een meer expliciete rol bij de toetsing vooraf van opsporingsmethoden zou moeten toekomen. Uit het bovenstaande volgt,

dat de rechter-commissaris bij de toetsing vooraf van opsporingsmethoden een minder prominente rol heeft gekregen dan in de voorstellen van de PEC was voorzien. Aan de achterliggende intentie van de Tweede Kamer is naar mijn mening evenwel recht gedaan: ook het voorliggende wetsvoorstel bevordert een adequaat rechterlijk toezicht op de toepassing van opsporingsbevoegdheden. De wet geeft een adequate normering; de officier van justitie verantwoordt zijn beslissing in een schriftelijk bevel; dat bevel kan tenslotte door de zittingsrechter worden getoetst. De artikelen 126aa e.v. stellen tenslotte veilig, dat de opsporing die op basis van verstrekte bevelen heeft plaatsgevonden, in het dossier terecht komt.

De leden van de fractie van het GPV vragen of overwogen is, gelet op de onderscheiden verantwoordelijkheden van openbaar ministerie en rechter, het College van procureurs-generaal een rol te geven wanneer het gebruik van opsporingsbevoegdheden een ernstige inbreuk op grondrechten betekent. Inderdaad is, zo is elders toegelicht, het College van procureurs-generaal ingeschakeld bij de toetsing van de inzet van sommige opsporingsbevoegdheden. De ratio daarvan is echter niet gelegen in het in het geding zijn van grondrechten, al speelt de rechtmatigheid in deze toetsing zeker een rol. Onrechtmatig gebruik van een opsporingsbevoegdheid kan door het College van procureurs-generaal immers niet worden goedgekeurd. De redenen waarom het College van procureurs-generaal wordt ingeschakeld zijn evenwel vooral gelegen in de risico's die met het hanteren van een opsporingsbevoegdheid samenhangen en met de wens met betrekking tot de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden te komen tot een landelijk beleid. Die risico's kunnen bijvoorbeeld de veiligheid van de infiltrant betreffen, of de integriteit van de opsporing, of risico's dat methoden bekend worden en daardoor onbruikbaar. De zittingsrechter en rechter-commissaris zijn de eerst aangewezenen om te controleren of op een bij de wet voorziene wijze inbreuk is of zal worden gemaakt op een grondrecht van de betrokkene.

De interne toetsing binnen het openbaar ministerie

Het verheugt mij dat de leden van de fractie van de PvdA het eens zijn met het voorstel van de regering om de uitoefening van een aantal bevoegdheden te koppelen aan een controle door het College van procureurs-generaal. Deze leden schetsen echter als hoofdlijn voor de toetsing van opsporingsbevoegdheden dat de procedure voor de toetsing van de uitoefening van een aantal bevoegdheden door het College van procureurs-generaal, voor zover toepasselijk, in het wetsvoorstel dient te worden opgenomen. Zij achten het gewenst dat de bij de normering van bijzondere opsporingsbevoegdheden behorende vormen van controle ook in de wet worden opgenomen. Zij achten een richtlijn daarvoor een minder geschikt instrument. De leden van de fracties van de VVD, D66, RPF, SGP en SP vragen of de regering wil uitzetten waarom de interne besluitvorming binnen het openbaar ministerie bij richtlijn zal worden geregeld, en niet bij wet. De leden van de fractie van het CDA menen dat hierdoor een belangrijke waarborg in de wet ontbreekt.

Een kernpunt van het wetsvoorstel is inderdaad, zoals door de leden van de PvdA-fractie vermeld, de toetsing van en de verantwoordelijkheid voor de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden helder te regelen. Dit neemt niet weg, zoals in het navolgende zal worden toegelicht, dat niet aan elk onderdeel daarvan een plaats moet worden gegeven in het Wetboek van Strafvordering.

Voor de goede orde stel ik voorop dat de interne gezagsverhoudingen binnen het openbaar ministerie, waarnaar – zoals de leden van verschillende fracties opmerken – in de memorie van toelichting wordt verwezen als basis voor het afdwingen van de controle door het College van

procureurs-generaal, wel degelijk een basis in de wet hebben. In het wetsvoorstel reorganisatie openbaar ministerie, waarin de Wet op de rechterlijke organisatie wordt aangepast, wordt die basis, die thans reeds in de Wet op de Rechterlijke Organisatie te vinden is, vrij gedetailleerd uitgewerkt. Om deze reden komt het mij onwenselijk voor in het Wetboek van Strafvordering ook een regeling ter zake op te nemen. Dit zou ertoe leiden dat eenzelfde materie in twee verschillende wetten geregeld wordt. De Wet op de rechterlijke organisatie is een meer geëigende plaats om dit te regelen.

Zoals hiervoor in paragraaf 1 ook aan de orde kwam, zij het in een andere context, behoeft de vraag of de interne procedure voor de toetsing in de wet moet worden geregeld dan ook niet ter discussie te staan. Voor deze procedure is zoals gezegd een expliciete basis aanwezig in het wetsvoorstel reorganisatie openbaar ministerie. In de Wet op de rechterlijke Organisatie wordt ingevolge dit wetsvoorstel in artikel 130 bepaald dat het College algemene of bijzondere aanwijzingen kan geven betreffende de uitoefening van de taken en bevoegdheden van het openbaar ministerie. Het vierde lid van artikel 131 vermeldt dat bij reglement, dat vooraf goedkeuring behoeft van de minister van Justitie, nadere regels worden gesteld over de wijze waarop de besluitvorming en de werkwijze binnen het College van procureurs-generaal plaatsvindt. Uit dit reglement zal blijken in welke gevallen de toepassing van een bijzondere opsporingsbevoegdheid aan het college moet worden voorgelegd. Ook het voorleggen van (de toepassing van) uitzonderlijke methoden aan de Minister van Justitie wordt ingevolge dit wetsvoorstel geregeld, zo kwam in paragraaf 1 aan de orde en kan in antwoord op een opmerking van de leden van de CDA-fractie worden gesteld.

Momenteel zijn er reeds instructies van het College van procureurs-generaal van kracht die deze procedure regelen. Deze instructies worden momenteel aangepast en vormgegeven als richtlijn. Deze richtlijn, die naar verwachting in het voorjaar van kracht wordt, zal ook in de toekomst gehandhaafd blijven. Zij kan voor de praktijk een nadere invulling en uitwerking geven van de in de voorgestelde artikelen 130 en 131 Wet op de rechterlijke organisatie voorziene procedure.

Omdat het hier gaat om een uitwerking van de interne gezagsverhoudingen binnen het openbaar ministerie acht ik, anders dan de leden van de fractie van de PvdA, een richtlijn een bij uitstek geschikt instrument. De bij de normering van bijzondere opsporingsbevoegdheden behorende vormen van controle behoeven naar mijn inzicht niet in het Wetboek van Strafvordering te worden opgenomen, althans voor zover zij de interne toetsing binnen het openbaar ministerie betreffen. Zoals gezegd, die interne gezagsverhoudingen zijn geregeld in de Wet RO. Anders is het indien het betreft de toetsing vooraf door de rechter-commissaris. Deze toetsing buiten het openbaar ministerie dient wel geregeld te worden in het Wetboek van Strafvordering. Dit is in het wetsvoorstel dan ook gebeurt.

De omstandigheid dat de procedure wordt uitgewerkt in het reglement en in een richtlijn betekent geenszins dat minder belang aan het onderwerp wordt gehecht. Het is eerder andersom: het feit dat een richtlijn wordt geformuleerd om een in de wet besloten liggende norm nader in te vullen, geeft aan dat aan die norm juist een buitengewoon groot belang wordt gehecht. Dat die richtlijn bovendien een in de wet geregelde zware interne toetsingsprocedure tot leven wekt, is daarvoor een tweede aanwijzing.

De leden van de fractie van de PvdA hechten grote waarde aan de mogelijkheid dat het voor de rechter toetsbaar is of de controle die voor de uitoefening van een bepaalde bevoegdheid wordt afgesproken ook daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Naar mijn mening bestaat voor de strafrechter de mogelijkheid, zich ter terechtzitting omtrent de interne besluitvorming binnen het openbaar ministerie te laten voorlichten.

Inzicht daarin kan van belang zijn voor de vraag of een besluit om een ingrijpende bevoegdheid te hanteren zorgvuldig tot stand is gekomen. Het is echter niet de centrale taak van de strafrechter, te beoordelen of de interne procedures binnen het openbaar ministerie zijn nageleefd, en aan het niet naleven daarvan sancties te verbinden. Daarvoor zijn andere mechanismes. Een officier van justitie die in strijd met interne richtlijnen bepaalde zaken op eigen houtje beslist, kan daar intern op worden aangesproken. Er zijn geen aanwijzingen, dat dit sanctiemechanisme onvoldoende effectief zou zijn. Reeds om deze reden is het naar mijn mening niet zo dat het wetsvoorstel, zoals de leden van de PvdA-fractie het stellen, een stok achter de deur mist die er voor zorgt dat de controle ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd.

Daarvoor is ook nog een tweede reden. Bij richtlijn worden tevens instructienormen neergelegd die aangeven in welke gevallen een wettelijke bevoegdheid kan worden gehanteerd. Deze zullen een nadere invulling geven van normen die reeds in de wet zijn neergelegd. De rechter toetst of aan de wettelijke voorwaarden voldaan is. Als de bevoegdheid tot infiltratie gehanteerd wordt in een geval waarin het onderzoek dat niet dringend vordert, kan de rechter de infiltratieactie onrechtmatig oordelen. Dat kan ertoe leiden dat het door de infiltratieactie verkregen materiaal bij de bewijsbeslissing buiten beschouwing dient te worden gelaten. De interne toetsingsprocedure vindt, zo beschouwd, inhoudelijk wel degelijk tegen de achtergrond van een rechterlijke toetsing plaats. De toetsing aan de interne richtlijn dient er immers mede toe, te bevorderen dat van de wettelijke bevoegdheden een gebruik wordt gemaakt dat door de rechter rechtmatig wordt geoordeeld.

Voor de rechter blijft echter primair van belang, dat de wet de bevoegdheid aan de officier van justitie geeft, en niet aan het College van procureurs-generaal. Als een beslissing van het College van procureurs-generaal absoluut noodzakelijk zou worden geacht voor de rechtmatige uitoefening van een bevoegdheid, en de beslissing van het College als zodanig toetsbaar zou moeten zijn voor de rechter, moet het College in feite ook als strafvorderlijke autoriteit worden geïntroduceerd. Naar mijn mening is dit gelet op het voorgaande niet noodzakelijk, en zeker niet gewenst. De onderhavige procedure garandeert gelet op het bovenstaande afdoende, dat het College van procureurs-generaal wordt ingeschakeld, terwijl zij bovendien de in het Wetboek van Strafvordering vastgelegde positie van de officier van justitie als leider van het opsporingsonderzoek respecteert. Introductie van het College als strafvorderlijke autoriteit in het Wetboek van Strafvordering zou bovendien tal van complicaties scheppen.

Buruma en Muller noemen in hun eerder geciteerde artikel, waarnaar in dit verband door leden van de VVD-fractie wordt verwezen, als nadeel van richtlijnen hun «veranderbaarheid». Ook de leden van de fracties van PvdA en de RPF wijzen op de flexibiliteit als nadeel van de richtlijn. Inderdaad zullen de methoden die ter interne toetsing moeten worden voorgelegd niet in de wet zijn opgesomd, maar in het reglement en de richtlijn. Het is echter ook zeer de vraag of het gewenst is om in de wet zelf deze methodes te noemen. Er kunnen verschuivingen optreden in het oordeel omtrent wat als zeer ingrijpend moet worden aangemerkt. Het openbaar ministerie bepleit om deze reden flexibiliteit op het punt van de opsporingsbevoegdheden die ter toetsing aan het College van procureurs-generaal worden voorgelegd. Deze wens deel ik. Tijdens de behandeling van het Eindrapport van de PEC is geen concrete opsomming vastgelegd van methoden die intern binnen het openbaar ministerie getoetst moeten worden. Er bestond evenwel overeenstemming over dat alle meer ingrijpende methoden, waaromtrent nog geen zeer vastomlijnd landelijk beleid bestaat, zoals bijvoorbeeld infiltratie-acties van een bepaalde omvang of duur, intern getoetst moeten worden. Het lijkt ongewenst een

opsomming in de wet op te nemen, met het risico, dat deze al snel zal zijn verouderd.

Een goede controle door regering en parlement, waar de leden van de fractie van de PvdA op wijzen, is hiermee geenszins uitgesloten. Mede in antwoord op een vraag van de leden van de fractie van D66 en een vraag van de leden van de fractie van Groen Links in paragraaf 2.6. zij vermeld dat de richtlijn aan de Tweede Kamer zal worden toegezonden, evenals andere richtlijnen betreffende de inhoudelijke criteria voor de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden.

In antwoord op een vraag van de leden van de fractie van Groen Links vermeld ik dat de centrale toetsingscommissie (CTC) is samengesteld uit twee hoofdofficieren van justitie, twee advocaten-generaal, zes officieren van justitie, twee vertegenwoordigers van de politie en twee vertegenwoordigers van de Divisie CRI van het KLPD.

De leden van de fractie van Groen Links vragen zich voorts af of er een regeling in verband met de toetsing is, waarvan de toepassing door de rechter zou kunnen vermeld ik dat de inzet van bijzondere opsporingsmethoden door de CTC als adviserend orgaan voor het College van procureurs-generaal wordt getoetst aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit en aan aspecten van veiligheid (infiltranten), doelmatigheid en de wijze van verslaglegging ten behoeve van de vervolging. Deze criteria zijn thans nog niet opgenomen in een richtlijn.

Hiermee is ook de vraag van de leden van de VVD-fractie beantwoord, die refereren aan een vraag die door mr. Willems gesteld is: gaat het bij de centrale toetsing van opsporingsbevoegdheden om een zuiver beleidsmatige kwestie of om een onderdeel van de inzet van opsporingsmethoden? Ook de leden van de fracties van SGP en RPF stellen vragen op dit punt. Naar mijn mening betreft de toetsing door het College van procureurs-generaal, zo heb ik in het bovenstaande toegelicht, een interne kwestie; zij is slechts in beperkte mate van belang voor de rechter. Daarmee is echter, zoals uit voornoemde criteria blijkt, niet gezegd dat de toetsing louter op beleidsmatige gronden plaatsvindt. Het beleid wordt ontwikkeld tegen de achtergrond van de wettelijke vereisten.

De afscherming van informanten

De leden van de VVD-fractie geven aan zich te kunnen voorstellen dat het niet nodig is om alle mogelijke informanten op een openbare getuigenis in enigerlei vorm voor te bereiden. Zij zijn van mening dat de officier van justitie binnen redelijke grenzen in staat moet zijn, 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. Naar mijn mening verdient het geen aanbeveling, een dergelijke mogelijkheid te creëren. Het is inderdaad zeer wel mogelijk dat een officier van justitie vooraf een zeer reële inschatting kan maken van de kans dat de identiteit van de informant op enig moment in het geding kan komen. Geheel zeker daarvan kan hij evenwel nooit zijn, alleen al niet omdat dit mede kan afhangen van het optreden van de informant zelf. Uiteindelijk is het de zittingsrechter die bepaalt welke informatie nodig is voor een goede beoordeling van de zaak. In beginsel kan derhalve ook nooit absoluut worden uitgesloten dat een informant als getuige wordt gehoord. Absolute waarborgen met betrekking tot de anonimiteit kan de officier van justitie niet geven, als de betrokkene geen bedreigde getuige is. De omstandigheid dat politie en justitie een beperkt gebruik van de verklaringen van een informant maken, brengt niet vanzelfsprekend met zich mee dat de informant per definitie afgeschermd kan worden. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) stelt in zijn jurisprudentie op artikel 6 EVRM het recht, getuigen ter terechtzitting te horen centraal. Daar zijn ook goede redenen voor. Zo wordt de

betrouwbaarheid van getuigenverklaringen verhoogd als de getuige zich er rekenschap van geeft dat hij wellicht nog in het openbaar over zijn getuigenis ondervraagd kan worden. Ook in dit licht meen ik dat afspraken als bedoeld door de leden van de VVD-fractie niet mogelijk moeten zijn. Daarmee is overigens in het geheel niet gezegd dat alle informatie en alle informanten bekend moeten worden. Integendeel, het zal in het algemeen zo zijn dat naarmate een informant een minder belangrijke rol in het opsporingsonderzoek heeft gespeeld, het opsporingsbelang bij het geheim houden van zijn identiteit zwaarder zal kunnen wegen. Informanten zullen gewoonlijk niet voor een verhoor bij de rechter-commissaris worden opgeroepen. Dit geldt zeker, indien het opsporingsonderzoek goed is beschreven in de processtukken. Dit wetsvoorstel beoogt zulks door invoering van de artikelen 126aa e.v. te bevorderen. Onderzoek naar bepaalde informatie, ook die betreffende een informant, kan dikwijls plaatsvinden langs andere weg dan door het horen van de betrokken informant en zonder dat de identiteit in het geding behoeft te komen. Denkbaar is dat er dossieronderzoek plaatsvindt of dat de opsporingsambtenaar wordt gehoord. Ook dan bieden de artikelen 187 e.v. Sv, zoals die in dit wetsvoorstel worden gewijzigd, mogelijkheden tot afscherming, zo zal in de volgende paragraaf nader worden toegelicht. Het bovenstaande relateert naar ik veronderstel het door de leden van de VVD-fractie naar voren gebrachte risico «dat de officier van justitie het «zwaarwegend opsporingsbelang» te dikwijls zal invoeren. De rechter (zittingsrechter of rechter-commissaris) toetst bovendien of dit beroep terecht wordt gedaan. Het is overigens niet zo, dat het criterium «zwaarwegend opsporingsbelang» zoals dat in artikel 187d Wetboek van Strafvordering genoemd wordt, uitsluitend het vertragen van de openbaarwording van gegevens zou toestaan. Het kan ook met zich meebrengen dat de informatie in het geheel niet openbaar wordt. Het zwaarwegend opsporingsbelang zal immers veelal gelegen zijn in het belang dat andere zaken doeltreffend kunnen worden opgespoord, zo werd reeds eerder aangegeven. Dat belang vermindert niet in de loop van het strafproces.

Internationale samenwerking

De leden van de VVD-fractie vragen of ik signalen heb gekregen, dat buitenlandse politiediensten in verband met de openbaarheid bevreesd zijn in de toekomst informatie van buitenlandse informanten aan Nederlandse collega's te verstrekken. Dergelijke signalen heb ik inderdaad gekregen, maar niet in concrete gevallen. Zoals ik in de volgende paragraaf ook zal aangeven, weegt openbaarheid omtrent het vooronderzoek niet in alle Europese landen als uitgangspunt even zwaar. De vrees waar de leden van de VVD-fractie op doelen moet echter los worden gezien van het wetsvoorstel. Op het punt van de openbaarheid legt het wetsvoorstel slechts vast en bouwt het voort op regels die thans al het uitgangspunt van de opsporing vormen en in de jurisprudentie zijn neergelegd. Het is mijn verwachting dat de totstandkoming van dit wetsvoorstel een deel van deze vrees kan wegnemen, doordat meer duidelijkheid wordt geschapen omtrent de reikwijdte van de openbaarheidsregel en de mogelijkheden tot afscherming. Ik hoop daaraan bij te dragen door waar mogelijk voorlichting te verstrekken over de voorgestelde wettelijke regeling, en in kaart te brengen hoe rechtshulp uitgaande van de onderhavige regeling kan worden verstrekt. De leden van de VVD-fractie vragen in dit kader voorts 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. In dit verband geldt mijns inziens dat indien bijvoorbeeld in het kader van een buitenlands onderzoek, dat een vervolg krijgt in

Nederland, informatie beschikbaar wordt gesteld, de enkele omstandigheid dat een opsporingsmethode in Nederland niet wettelijk geregeld is, niet per definitie met zich meebrengt dat deze informatie niet bruikbaar is. Dat zou er inderdaad toe kunnen leiden dat Nederland een eilandpositie zou gaan innemen, hetgeen, zoals de leden van de VVD-fractie terecht stellen, onwenselijk is daar georganiseerde criminaliteit in ieder geval voor een belangrijk deel een internationale aangelegenheid is. Uit het buitenland verkregen informatie is echter niet bruikbaar voor het bewijs als de informatie verkregen is op een wijze die niet verenigbaar is met de grondbeginselen van ons strafprocesrecht. Dit betekent dat zich in beginsel inderdaad problemen kunnen voordoen indien resultaten van buitenlands onderzoek zijn verkregen met behulp van opsporingsmethoden die in Nederland niet zijn toegestaan. Overigens is dit een situatie die zich nu reeds kan voordoen en die in beginsel los staat van de totstandkoming van het wetsvoorstel.

De leden van de VVD-fractie vragen tenslotte mijn oordeel over de «disclosure procedure» in de Criminal Procedure and Investigations Act 1996, die in het Verenigd Koninkrijk van toepassing is. Hierbij stel ik voorop dat een beoordeling moeilijk te geven is, gelet op de aanmerkelijke verschillen tussen het Britse strafprocesrecht en het Nederlandse recht. De kern van de disclosure procedure is dat informatie die van belang is voor het oordeel in de zaak openbaar moet zijn. Uitzondering hierop is denkbaar in geval er een beroep wordt gedaan op een «public interest immunity». Uiteindelijk beoordeelt de zittingsrechter buiten aanwezigheid van de verdediging of dit belang zwaarder dient te wegen dan het belang van de verdediging. Een dergelijke procedure is in zijn algemeenheid in het Nederlandse strafprocesrecht niet goed denkbaar.

De bijzondere opsporingsbevoegdheden en het gerechtelijk vooronderzoek

De leden van de GPV-fractie signaleren, dat het gerechtelijk vooronderzoek in zijn huidige gestalte voor de regering niet meer het noodzakelijke kader is voor inschakeling van de rechter. De toetsing van opsporingsbevoegdheden wordt nu in een afzonderlijke machtigingsprocedure vormgegeven. De betekenis en de reikwijdte van deze benadering vergen volgens deze leden nadere verheldering. Hierop ga ik graag als volgt in. De voorgestelde afzonderlijke machtigingsprocedure is minder nieuw dan wellicht lijkt. In het kader van de voorlopige hechtenis bestaat reeds langer de figuur van rechterlijke toetsing buiten het kader van een gerechtelijk vooronderzoek. Bij de beslissing die de rechter-commissaris in het kader van de bewaring neemt, is de vordering bewaring het beslissingskader. Bij de toepassing van de onderhavige bevoegdheden is de vordering tot machtiging het toetsingskader. De wet bepaalt niet expliciet, wat deze vordering moet bevatten; wel is bepaald dat de machtiging alle onderdelen van het bevel moet betreffen. Dat impliceert dat de vordering de rechter-commissaris in staat moet stellen zich over alle onderdelen van het bevel, en derhalve ook over het misdrijf waar de betrokkene van verdacht wordt, een oordeel te vormen. Deze aanduiding van het misdrijf vervult dezelfde rol als de feitsomschrijving bij het gerechtelijk vooronderzoek.

De leden van de fractie van het GPV veronderstellen terecht, dat de afweging van het onderzoeksbelang en daarmee de toets aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit nogal wat informatieverschaffing vereist over het gebruik van andere bevoegdheden. Dit kan inderdaad vertragend werken op de procedure. Naar mijn mening moet dit tijdverlies bij de bevoegdheden tot het afluisteren en opnemen van vertrouwelijke communicatie evenwel voor lief worden genomen, gelet op het belang dat deze ingrijpende inbreuken op de privacy preventief rechterlijk getoetst worden.

De leden van de fractie van het GPV vragen voorts, of de rechter-commissaris op grond van artikel 177 Sv kan bevelen, dat de bevoegdheden van de hier voorgestelde titels worden gebruikt ten behoeve van het gerechtelijk vooronderzoek. Naar mijn mening is dat inderdaad mogelijk. Artikel 177 Sv geeft de rechter-commissaris de bevoegdheid aan opsporingsambtenaren het doen van nasporingen op te dragen, zoveel mogelijk door tussenkomst van de officier van justitie. Dit artikel maakt het in beginsel mogelijk, dat de rechter-commissaris de in dit wetsvoorstel geregelde opsporingsbevoegdheden op een door hem aangegeven wijze laat hanteren. De tussenkomst van de officier van justitie zal dan wel ingeroepen moeten worden; deze zal een bevel moeten geven. Aan een bepaling als artikel 126b lid 3 Sv is in dit kader derhalve geen behoefte; de onderhavige bevoegdheden zijn in het gerechtelijk vooronderzoek op grond van artikel 177 Wetboek van Strafvordering al toepasbaar.

Overige onderwerpen

De leden van de fracties van PvdA, VVD, D66, RPF, SGP, GPV en SP vragen zich af of het door de hoofdofficier inlichten van de korpsbeheerder er in een enkel geval toe kan leiden dat opsporing niet op de voorgenomen wijze kan plaatsvinden. Zij vragen om verduidelijking van de rol en de verantwoordelijkheid van de korpsbeheerder. De leden van de D66-fractie vragen of de regering duidelijker kan omschrijven op welk moment de hoofdofficier gehouden is de korpsbeheerder te betrekken in het opsporingsonderzoek.

In beginsel is het inderdaad denkbaar dat door toedoen van de korpsbeheerder de opsporing niet plaatsvindt op de voorgenomen wijze. Gelet op zijn verantwoordelijkheid voor het beheer dient de korpsbeheerder betrokken te zijn bij de toepassing van opsporingsbevoegdheden die consequenties hebben voor de organisatie, de financiering, alsmede de veiligheid van het politiepersoneel. Zijn toetsing van de inzet van de politie heeft een ander karakter dan die van het openbaar ministerie. Bij de besluitvorming over de toepassing van opsporingsbevoegdheden staat het gezag van het openbaar ministerie over de politie centraal en daarbij staan de belangen van de opsporing en vervolging voorop, maar dit neemt niet weg dat in een concreet geval de consequenties voor de organisatie, de financiering of de veiligheid van het politiepersoneel, zodanig kunnen zijn, dat de korpsbeheerder daar onoverkomelijke bezwaren tegen heeft en de opsporing op een andere wijze dient plaats te vinden. De hoofdofficier van justitie dient de korpsbeheerder te informeren over de voorgenomen toepassing van opsporingsbevoegdheden die dergelijke consequenties kan hebben. Hij dient daartoe de korpsbeheerder op de hoogte te brengen van de hoofdlijnen van de desbetreffende opsporingsonderzoeken.

De leden van de fracties van VVD, D66 en SGP vragen de regering, in te gaan op de suggestie van het Korpsbeheerdersberaad om onder strikte voorwaarden een «zwarte hulpofficier van justitie» de bevoegdheid te geven voorlopige bevelen te geven tot observatie, pseudokoop en het betreden van plaatsen. De fractie van het GPV vreest dat de toetsing door de officier van justitie bij de observatie en informatie-inwinning zal verwateren, met olievlekwerking naar de gevallen waarin preventieve toetsing door de officier van justitie wel iets toevoegt. Naar mijn mening verdient het geen aanbeveling het wetsvoorstel op dit punt aan te passen. Ik meen dat het ook bij de genoemde opsporingsbevoegdheden gaat om bevoegdheden die dermate ingrijpend kunnen zijn, dat daaraan een bevel van de officier van justitie ten grondslag moet liggen. Daarbij komt dat één van de belangrijkste doelstellingen van dit wetsvoorstel is, het gezag van de officier van justitie over de opsporing te versterken. Een belangrijk instrument daarbij is, dat de officier van justitie de enige autoriteit is die

bevelen tot het hanteren van bijzondere opsporingsbevoegdheden kan geven. Als de hulpofficier van justitie bevelen zou kunnen geven, wordt afbreuk gedaan aan deze centrale positie. Voor situaties waarin van spoedeisendheid sprake is, zijn er oplossingen, bijvoorbeeld doordat mondelinge bevelen mogelijk zijn gemaakt. Een bevoegdheid tot het geven van «voorlopige» bevelen komt derhalve onnodig voor. De toetsing bij – in verhouding – lichte opsporingsbevoegdheden als de observatie en informatie-inwinning zal, dat kan aan de leden van de GPV-fractie worden toegegeven, wellicht een wat ander karakter krijgen dan bij zwaardere opsporingsbevoegdheden. De vraag of een infiltrant moet worden ingezet vraagt een andere afweging dan de vraag of een persoon stelselmatig geobserveerd moet worden. Van een «olievlekwerking» van een mogelijk andere toetsing in het kader van de observatie zal mijns inziens geen sprake kunnen zijn. Niet alleen vraagt het karakter van de beslissing om te infiltreren of communicatie op te nemen om een indringende afweging; de omstandigheid dat ofwel een interne toetsing plaatsvindt ofwel een machtiging van de rechter-commissaris moet worden verkregen, bevordert eveneens dat de beslissing na een toereikende afweging wordt genomen.

De leden van de fractie van het GPV vragen met het openbaar ministerie een evaluatietraject af te spreken, waarin niet alleen naar de gebruikelijke succescijfers wordt gekeken. Deze leden vestigen er terecht de aandacht op, dat het gezag van de officier van justitie over de opsporing niet zozeer wordt versterkt door de positie die de wet hem verschaft, maar door de wijze waarop hij van die positie gebruik gaat maken. Het is evenwel buitengewoon lastig, daarvan een adequaat beeld te krijgen. Niet zozeer het aantal geweigerde bevelen is daarvoor bepalend, zoals deze leden suggereren, als wel het aantal gevallen waarin een bevel niet wordt aangevraagd op grond van het voorspelde oordeel van de betrokken officier van justitie. Ik acht daarom een evaluatie in de door de leden van de GPV-fractie bedoelde zin moeilijk realiseerbaar. Overigens verwerp ik het beeld dat normaal gesproken alleen «naar de gebruikelijke succescijfers wordt gekeken».

De leden van de fractie van het GPV vragen voorts hoe de onderhavige bevelen zich verhouden tot die van artikel 148 Sv. Naar mijn mening kunnen de bevelen bedoeld in de artikelen 126g en volgende Wetboek van Strafvordering beschouwd worden als speciales ten opzichte van de algemene regeling van artikel 148 Sv. Deze algemene regeling wordt door de bijzondere regeling van de artikelen 126g en volgende Sv geëxpliciteerd: een bevel tot het toepassen van de in de artikelen 126g en volgende Sv geregelde bevoegdheden moet in deze vorm gegoten worden. De officier van justitie kan derhalve alleen bevelen tot informatieverzameling geven op basis van de algemene regeling van artikel 148 Sv, indien die informatieverzameling niet het gebruik van een in dit wetsvoorstel geregelde bijzondere opsporingsbevoegdheid veronderstelt.

De leden van de fractie van het GPV vragen zich voorts af of het geen aanbeveling verdient in alle artikelen waar de betreding in de machtiging van de rechter-commissaris besloten is, een bepaling als artikel 97 vierde lid als voorgesteld in wetsvoorstel 23 251 op te nemen. Ik neem aan dat de leden van de fractie van het GPV daarmee doelen op de uitsluiting van het machtigingsvereiste van de Algemene Wet op het Binnentreden (AWB). Dat machtigingsvereiste ziet op het binnentreden van woningen. Zoals in de inleiding is aangegeven, stel ik voor bij nota van wijziging het binnentreden van woningen in verband met het opnemen van vertrouwelijke communicatie mogelijk te maken. Daarbij is inderdaad een uitzondering opgenomen op de toepasselijkheid van de AWB. Graag verwijs ik deze leden naar het daaromtrent gestelde in de toelichting bij de nota van wijziging.

2.8. Afscherming van informatie in verband met een zwaarwegend opsporingsbelang

Omwille van een overzichtelijke beantwoording zijn de vragen in deze paragraaf zo veel mogelijk per onderwerp behandeld.

De regeling van de artikelen 187–187d

De leden van de fractie van de PvdA stellen vast dat de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) vasthoudt aan haar bezwaren tegen het in artikel 187d opgenomen criterium van het «zwaarwegend opsporingsbelang», en vraagt de regering om op enkele opmerkingen van de NOvA in dit verband gedaan in te gaan. Ook de leden van de fracties van de VVD, D66 en SGP doen dit verzoek.

De NOvA trekt de verenigbaarheid van de voorgestelde voorziening met artikel 6 EVRM in twijfel. Ik deel deze twijfel niet. De voorziening laat onverlet dat het aan de zittingsrechter is om, met inachtneming van artikel 6 EVRM, te beoordelen of de rechten van de verdediging voldoende zijn gerespecteerd. De voorziening van artikel 187d zal, zo is de verwachting, vooral een rol kunnen spelen in gevallen waarin er vragen leven over de rechtmatigheid van de opsporing. Belemmeringen bij het stellen van vragen over de rechtmatigheid van de opsporing zijn tot op heden nog niet of nauwelijks aan het Europees Hof voorgelegd. Het EHRM heeft zich voornamelijk gebogen over absolute onmogelijkheden tot het onderwerpen van getuigen; niet zozeer over de mogelijkheid, bepaalde antwoorden in het belang van de opsporing niet bekend te maken. Een aanspraak op antwoord op elke gestelde vraag in elke fase van het proces is in de rechtspraak van het EHRM niet erkend. Het is ook sterk de vraag, of het EHRM in de toekomst in artikel 6 EVRM zal willen lezen dat het vooronderzoek zonder enige belemmering door de verdediging getoetst moet kunnen worden. Het uitgangspunt van openbaarheid van het vooronderzoek is in Nederland een belangrijk uitgangspunt. In andere Europese landen, te denken valt bijvoorbeeld aan het Verenigd Koninkrijk, geldt dit uitgangspunt veel minder. De aanleiding tot de onderhavige wetgeving en het uitgangspunt dat geen geheime trajecten meer mogen bestaan vloeit eerst en vooral voort uit de wens de in het Eindrapport van de PEC geschetste crisis in de opsporing te beteugelen; niet uit in artikel 6 EVRM neergelegde beginselen. Artikel 6 EVRM strekt niet tot algemene controle op alles dat in het kader van het opsporingsonderzoek is verricht. Artikel 187d Sv brengt ook niet iets nieuws, voorzover het gaat om de mogelijkheid dat bepaalde vragen van de verdediging niet beantwoord worden. Uit andere bepalingen vloeit voort dat die mogelijkheden thans ook al bestaan (te denken valt met name aan artikel 288). Het is dan ook niet zo, dat de mogelijkheid van het afschermen van gegevens thans beperkt is tot identificatiegegevens.

Het nieuwe van artikel 187d Sv is dat de mogelijkheid wordt geïntroduceerd dat de rechter-commissaris bepaalde antwoorden wel weet, maar de verdediging en de officier van justitie niet. De stelling dat van een contradictoir proces ten aanzien van deze informatie geen sprake kan zijn, gaat mijns inziens evenwel niet op. De toepassing van artikel 187d Wetboek van Strafvordering kan aan de zittingsrechter worden voorgelegd. Is deze van mening, dat hijzelf en procespartijen het antwoord op de gestelde vraag moeten weten om een goed oordeel over de zaak te kunnen vellen, dan kan hij de oorspronkelijke getuige en/of de rechter-commissaris oproepen teneinde de desbetreffende informatie alsnog te achterhalen. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om feitelijke informatie die relevant is voor de vraag of bepaald bewijsmateriaal rechtmatig verkregen is, maar ook om informatie waarvan het antwoord voor de ontvankelijkheid van het openbaar ministerie relevant is. De rechter bepaalt uiteindelijk wat de reikwijdte van het onderzoek dient te

zijn in verband met de beantwoording van de vragen van de artikelen 348 en 350 Sv. Informatie die voor de beoordeling van de ontvankelijkheid van het openbaar ministerie zeer relevant is, zal, zo kan ook in de richting van de leden van de GPV-fractie worden gezegd, niet afgeschermd worden. De zittingsrechter zal zelf over deze informatie willen beschikken.

De NOvA stelt terecht dat het bij de beoordeling van de rechtmatigheid van het opsporingsonderzoek van belang is dat kan worden doorgevoerd. Bij toepassing van artikel 187d Sv zijn deze mogelijkheden beperkt. Daarmee is niet gezegd dat door de introductie van het voorgestelde artikel 187d Sv de mogelijkheden tot doorvragen worden beperkt. In de situaties waarin artikel 187d Sv zal worden toegepast, zal de rechter thans reeds veelal voorkomen, dat een bepaalde vraag wordt beantwoord. Het is derhalve niet zo, dat artikel 187d Sv beoogt bestaande mogelijkheden tot onderzoek in te perken; veeleer is het zo dat een – beperkt – onderzoek mogelijk wordt op een terrein waar dat thans niet het geval is.

Bij dit alles is het van groot belang dat de in de artikelen 187–187d Sv besloten liggende mogelijkheden om het ondervragingsrecht en het recht op de antwoorden op de gestelde vragen in te perken slechts worden gehanteerd waar zulks «strikt noodzakelijk» is. De leden van de PvdA-fractie stellen voor, deze eis in de wetstekst op te nemen; zij vragen zich af of de thans opgenomen zinsnede «dat er geground vermoeden bestaat» voldoende spoort met de gegeven toelichting. Naar mijn mening is dit het geval. Toepassing van artikel 187d is namelijk slechts mogelijk in gevallen waarin de verdachte, zijn raadsman en de officier van justitie het verhoor niet bijwonen. Deze mogelijkheid, procespartijen bij het verhoor te weren, is in de voorgestelde tweede zin van artikel 187, tweede lid, reeds beperkt tot het geval waarin dat «met het oog op de in artikel 187d, eerste lid, vermelde belangen strikt noodzakelijk is». Artikel 187d vooronderstelt toepassing van deze voorziening; het kan derhalve slechts in die situatie een rol spelen. Bij de afweging of de rechter-commissaris de verkregen antwoorden bekend dient te maken is vervolgens het «gegrond vermoeden»-criterium van artikel 187d Wetboek van Strafvordering doorslaggevend. Dit criterium geeft adequaat uitdrukking aan de belangenafweging die de rechter-commissaris in dit kader, tegen het licht van artikel 6 EVRM, dient te maken. Met het voorgaande hoop ik, in antwoord op een vraag van Groen Links, ook te hebben aangegeven dat en waarom het criterium strikt noodzakelijk voldoende nauw is geformuleerd.

De leden van de fractie van het CDA geven aan, het overzichtelijker te vinden indien de desbetreffende bepalingen uit wetsvoorstel 23 251 worden overgebracht naar het onderhavige wetsvoorstel. Nu de parlementaire behandeling van deze beide wetsvoorstellen aan elkaar gekoppeld is, en zij derhalve in samenhang kunnen worden beoordeeld, zie ik geen reden aan deze wens tegemoet te komen.

De leden van de fracties van D66 en Groen Links vragen of het begrip «zwaarwegend opsporingsbelang» nader omschreven kan worden. Het opsporingsbelang is in deze context het belang, dat bestaande en toekomstige verdenkingen van gepleegde strafbare feiten kunnen worden opgehelderd, met het oog op terzake van die feiten te nemen strafvorderlijke beslissingen. Dat belang vermindert niet, naarmate de berechting van de voorliggende strafzaak verder vordert. Zo blijft het opsporingsbelang gediend met het bruikbaar en dus geheim houden van opsporings-technieken en informanten.

De voeging van processtukken

De leden van de PvdA-fractie missen een onderbouwing van de redenen waarom de regering het voorstel van de PEC betreffende de voeging van de processtukken, waarin aan de rechter-commissaris een rol was

toebedeeld, niet heeft overgenomen. De leden van de fractie van de VVD refereren in dit verband aan opmerkingen van Buruma, en vragen de regering op deze opmerkingen in te gaan. Ook de leden van de fractie van D66 vragen de regering, nader in te gaan op de rol van de rechter-commissaris bij de selectie van de processtukken.

De reden om aan de rechter-commissaris geen rol toe te bedelen bij de voeging van processtukken is, anders dan op het eerste gezicht wellicht lijkt, niet gelegen in de wens de officier van justitie het laatste woord te geven over de inhoud van het dossier. De belangrijkste reden is de (wenselijke) taakverdeling tussen rechter-commissaris en zittingsrechter. In geen van beide voorgestelde systemen heeft, zo kan ook in de richting van de leden van de SGP-fractie worden geantwoord, de strafvorderlijke autoriteit die het procesdossier samenstelt, het laatste woord. Uiteindelijk wordt de diepgang van het onderzoek en de samenstelling van het procesdossier bepaald door de zittingsrechter. Hij bepaalt in laatste instantie, eventueel mede naar aanleiding van verzoeken van de zijde van de verdachte, welke stukken in het dossier behoren te zitten. Ook de PEC is van het primaat van de zittingsrechter uitgegaan. In dat systeem nu is een eindverantwoordelijkheid van de rechter-commissaris voor de samenstelling van het dossier moeilijk te plaatsen, en ook niet nodig. Elke beslissing om processen-verbaal buiten het dossier te laten, kan en zal immers (nogmaals) aan de zittingsrechter worden voorgelegd.

Aan de rechter-commissaris zijn in ons strafprocesrecht onderzoeksbeslissingen opgedragen; beslissingen die niet kunnen wachten tot de zittingsrechter in de zaak gekend wordt. Hier gaat het niet om onderzoeksbeslissingen; een preventieve toetsing van onderzoekshandelingen is hier niet aan de orde. In dat geval is de zittingsrechter de best geplaatste rechter en heeft de rechter-commissaris geen taak. Wel kan de zittingsrechter, indien naar aanleiding van ter terechtzitting gestelde vragen nader feitelijk onderzoek naar de relevantie van niet gevoegde processen-verbaal nodig is, de rechter-commissaris vragen om dit feitelijk onderzoek te verrichten (artikel 316 Sv). De rechter-commissaris kan zich vervolgens, indien zulks strikt noodzakelijk is zelfs in afwezigheid van de verdachte, diens raadsman en de officier van justitie, een antwoord op die vragen vormen. Hij kan dat doen door getuigen te horen alsmede door geschriften te lezen waarvan het de vraag is of zij tot de processtukken (moeten) behoren. De antwoorden op de door de rechter gestelde vragen kan hij vervolgens aan de zittingsrechter mededelen, die naar aanleiding daarvan beslist welke stukken aan het dossier worden toegevoegd. De rechter-commissaris kan er derhalve een bijdrage aan leveren dat, in gevallen waarin het naar de mening van de officier van justitie geen aanbeveling verdient alle informatie in het dossier op te nemen, de wel op te nemen delen alsnog door de zittingsrechter bij de processtukken kunnen worden gevoegd. Hij kan, zoals de leden van de fractie van D66 het stellen, worden ingeschakeld bij de vormgeving van de informatie. Naar mijn mening brengt dat zijn onafhankelijke positie niet in gevaar. De enkele omstandigheid dat de rechter-commissaris te eniger tijd meer weet dan (één van) beide procespartijen brengt zijn onafhankelijkheid nog niet in gevaar.

Naar mijn mening wordt op deze wijze, zo kan in antwoord op een vraag van de leden van de SGP-fractie worden gesteld, voldoende recht gedaan aan het algemeen belang dat controle op de activiteiten van politie en justitie wenselijk is. Deze controle kan evenwel beter aan de zittingsrechter dan aan de rechter-commissaris worden opgedragen, terwijl een zelfstandige controletaak voor beiden teveel van het goede is.

De leden van de fractie van D66 vragen of met het voorgestelde criterium van het zwaarwegend opsporingsbelang uitgesloten is dat informatie die voor de beoordeling van bijvoorbeeld de ontvankelijkheid van het openbaar ministerie in een concrete strafzaak zeer relevant is, toch buiten

de stukken wordt gehouden wanneer potentiële schade aan de opsporingsbelangen wordt verwacht. Ik heb in antwoord op vragen van de leden van de GPV-fractie over opmerkingen van de NOvA ook reeds aangegeven, dat informatie die voor de beoordeling van de ontvanke-lijkheid van het openbaar ministerie zeer relevant is, niet afgeschermd kan worden. Dat geldt zowel voor het geval het gaat om mondeling te verstrekken informatie als voorzover het gaat om informatie die in processen-verbaal is neergelegd. Hoofdregel is namelijk dat alle infor-matie die voor het onderzoek van de zaak van betekenis is, ter terecht-zitting voorhanden moet zijn. Voor de processen-verbaal die het resultaat zijn van de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden is deze regel expliciet neergelegd in het voorgestelde artikel 126aa Sv. Zij dienen te worden gevoegd voorzover zij voor het onderzoek in de zaak van betekenis zijn. Bij getuigenverhoren vindt deze regel zijn uitdrukking in de omstandigheid dat de rechter antwoord wil krijgen op de vragen die gegevens moeten opleveren die hij voor zijn besluitvorming nodig heeft. Artikel 187d Sv kan slechts een rol spelen buiten de gevallen waarin de zittingsrechter het antwoord op een vraag wil hebben voor zijn oordeels-vorming. Het Nederlandse strafprocesrecht biedt volop mogelijkheden om vragen te stellen waarvan het onwaarschijnlijk is dat het antwoord enige relevantie heeft voor de uitkomst van de strafzaak, terwijl dat antwoord de opsporing van andere zaken enorm kan schaden. Tot nu toe bestaat in dergelijke gevallen uitsluitend de mogelijkheid de desbetreffende vraag niet te laten beantwoorden. Het voorgestelde artikel 187d Sv voegt daar slechts een mogelijkheid aan toe: de vraag in aanwezigheid van uitsluitend de rechter-commissaris laten beantwoorden, die van dat antwoord verslag kan doen op de wijze die hem dienstig voorkomt. De leden van de fractie van Groen Links stellen, dat aan de voeging bij de processtukken twee eisen worden gesteld: opsporingsbelang en relevantie. Zij vragen zich vervolgens af of deze combinatie van eisen geen paradoxale is. Naar mijn mening is dit, zoals ik in het voorgaande heb toegelicht, niet het geval. De eis van relevantie staat voorop: relevante informatie, oftewel informatie die de strafrechter voor het nemen van zijn beslissing nodig heeft, dient ter terechtzitting aanwezig te zijn. De volledige wetenschap van informatie die niet strikt noodzakelijk is, kan, indien sprake is van een zwaarwegend opsporingsbelang, evenwel tot de rechter-commissaris beperkt blijven. De leden van de fractie van het RPF stellen een vraag over de mogelijkheid, de openbaarmaking van informatie op te houden in verband met andere onderzoeken. Doorslaggevend voor het kunnen afschermen van informatie op grond van het voorgestelde artikel 187d Sv is de aanwezigheid van een «zwaarwegend opsporingsbelang». Dat belang is, in deze context, het belang dat bestaande en toekomstige verdenkingen ter zake van gepleegde strafbare feiten kunnen worden opgehelderd, met het oog op terzake van die feiten te nemen strafvorderlijke beslissingen. Deze omschrijving impliceert, dat andere strafvorderlijke onderzoeken ertoe kunnen leiden dat openbaarmaking van informatie – al dan niet voorlopig – achterwege blijft.

Het inzagerecht

De leden van de fractie van de SP maken zich, zo stellen zij, zorgen over het inzagerecht van verdachten en de verdediging in strafzaken. Naar deze leden hebben gehoord verschilt de rechtspraktijk in dit opzicht nogal eens van de regels. Zo blijkt in de praktijk vaak onduidelijk te zijn wat nu eigenlijk dossierstukken zijn. De leden van de fractie van D66 vragen om een verduidelijking van het begrip «processtukken». Voorop dient te staan, dat het onderhavige wetsontwerp geen nieuwe omschrijving geeft van het begrip processtukken. Aangesloten wordt bij de interpretatie die de Hoge Raad van dit begrip heeft gegeven. In die

interpretatie is niet doorslaggevend dat een stuk in het dossier zit, maar, kort gezegd, of het er in zou moeten zitten. Het onderhavige wetsontwerp biedt op dit punt een belangrijke verduidelijking. Het geeft, in het voorgestelde artikel 126aa, ten aanzien van een aantal processen-verbaal zeer specifiek aan dat zij in het dossier dienen te worden opgenomen. Deze regel heeft bovendien een zekere uitstraling naar andere processen-verbaal, waarvan niet expliciet is geregeld dat zij in het procesdossier moeten worden opgenomen. Verwacht mag dan ook worden dat dit wetsvoorstel de effectuering van het inzagerecht zal bevorderen. Een verdergaande verduidelijking van de in de artikelen 30 e.v. Sv neergelegde hoofdregels is naar mijn mening minder nodig, en gaat de reikwijdte van dit wetsvoorstel te buiten.

3. De bijzondere opsporingsmethoden

3.1. De criteria voor de toepassing van de bijzondere opsporingsbevoegdheden

3.1.1. Algemeen

De leden van de fracties van PvdA, VVD, D66, SGP en GPV signaleren, dat voor een aantal ambtsmisdrijven geen voorlopige hechtenis is toegelaten. Daardoor ontbreekt naar het oordeel van deze leden bij de opsporing van dit type misdrijven de mogelijkheid om bijzondere opsporingsbevoegdheden toe te passen. Zij vragen de regering of dit geen bezwaar oplevert. De leden van de fractie van D66 vragen daarenboven of de huidige wettelijke mogelijkheden toereikend zijn voor de strafrechtelijke handhaving van de integriteit van het openbaar bestuur. Naar mijn mening dient te worden vooropgesteld, dat een aantal bijzondere opsporingsbevoegdheden bij alle ambtsmisdrijven kunnen worden toegepast. Zo is observatie bij elk misdrijf toegestaan. Hetzelfde geldt voor de stelselmatige inwinning van informatie. In het geval van verdenking van artikel 363 Wetboek van Strafrecht kunnen bovendien ook andere opsporingsbevoegdheden worden toegepast. Dit ambtsmisdrijf kent namelijk een maximale gevangenisstraf van vier jaar. Ook bij de ambtsmisdrijven, neergelegd in de artikelen 358, 359, 361, 364, 366, 373, 374 ten 2e, en 379, kunnen alle bijzondere opsporingsbevoegdheden, indien aan de overige voorwaarden is voldaan, worden toegepast. Naar mijn mening is deze toedeling van bevoegdheden bij ambtsmisdrijven passend, en hoeven met het oog op de strafrechtelijke handhaving van de integriteit van het openbaar bestuur niet op ruimere schaal bijzondere opsporingsbevoegdheden ter beschikking te worden gesteld. De leden van de fracties van VVD, D66 en SGP verzoeken de regering om in te gaan op opmerkingen van het Korpsbeheerdersberaad met als strekking dat wetsvoorstel en memorie van toelichting onvoldoende aandacht zouden hebben besteed aan het onderscheid tussen de tipgever, de informant, de gestuurde informant en de infiltrant en de verschillende regels die voor de onderscheiden vormen gelden. Bij deze reactie dient voorop te staan, dat het onderscheid dat in de praktijk dikwijls tussen deze figuren wordt gemaakt, na de invoering van dit wetsvoorstel niet meer doorslaggevend is. Infiltratie is een in dit wetsvoorstel geregelde opsporingsbevoegdheid, waarvan slechts sprake is indien de infiltrant «deelneemt of medewerking verleent aan een groep van personen waarbinnen naar redelijkerwijs kan worden vermoed misdrijven worden beraamd of gepleegd». Indien wordt «deelgenomen» aan een «onschuldige» groep personen is niet van infiltratie sprake, maar kan nog wel sprake zijn van stelselmatige inwinning van informatie. Ingevolge artikel 126v kan met een burger een overeenkomst worden gesloten ingevolge welke deze stelselmatig informatie inwint over de verdachte. Deze figuur komt dicht bij wat thans wel wordt aangeduid als de «gestuurde

informant», namelijk voorzover een «gestuurde informant» stelselmatig informatie inwint omtrent een bepaalde persoon. Een informant is in de praktijk meestal een persoon uit het criminele milieu. Een persoon uit een dergelijk milieu kan niet optreden als infiltrant. De criminele burger-infiltrant is immers in beginsel verboden. Ingevolge artikel 126j en artikel 126z kunnen burgers worden ingeschakeld bij de pseudokoop en -dienstverlening. Deze bevoegdheid is apart geregeld van de infiltratie, omdat zij ook kan plaatsvinden zonder dat wordt deelgenomen of meegewerkt aan een criminele groepering, dus buiten de situatie van infiltratie. De omgang met tipgevers wordt door dit wetsvoorstel niet geregeld.

De leden van de fracties van VVD en SGP vragen de regering voorts om in te gaan op opmerkingen van Buruma met als strekking dat de mogelijkheid tot toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden op basis van «betrokkenheid» ver gaat. Inderdaad kunnen personen van wie geen rol in een criminele organisatie bekend is, met ingrijpende opsporingsbevoegdheden worden geconfronteerd. Naar mijn mening is de kring van personen die aan de nieuwe bevoegdheden onderworpen kan worden evenwel niet te ruim getrokken. Het is in het strafproces niet ongebruikelijk, dat niet-verdachten aan onderzoeksbevoegdheden kunnen worden onderworpen. Zo maakt artikel 195 Sv het in geval van dringende noodzakelijkheid mogelijk dat degenen ten aanzien van wie vermoed wordt dat zij sporen van het strafbare feit aan het lichaam of aan de kleding dragen, aan hun persoon worden onderzocht. Zelfs slachtoffers van strafbare feiten kunnen ingevolge deze bepaling tegen hun wil worden onderzocht, zij het dat in dat geval een afzonderlijke machtiging van de rechtbank nodig is. Bij de onderhavige onderzoeksbevoegdheden brengt het belang van de waarheidsvinding eveneens met zich mee, dat zij soms tegen andere betrokkenen dan de verdachte kunnen worden aangewend. Dat geldt reeds bij de bevoegdheden, opgenomen in Titel IVA, waarvan de toepassing aan het bestaan van een verdenking gekoppeld is. Zo is observatie, in geval van een verdenking, ook van anderen dan de verdachte mogelijk: artikel 126g lid 1 spreekt van «een persoon». Ook het afluisteren van telecommunicatie hoeft zich niet te beperken tot de aansluiting van de verdachte (artikel 126m). Zelfs wordt niet de eis gesteld, dat de verdachte aan de communicatie deelneemt, al zal dat gewoonlijk wel het meest voor de hand liggen. Ook gesprekken tussen derden (ingewijde familieleden bijvoorbeeld) kunnen bijdragen aan de waarheidsvinding. In alle gevallen geldt dat de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden slechts kan geschieden in het belang van het onderzoek. Bij het opnemen van vertrouwelijke communicatie dient het belang van het onderzoek de toepassing van de bevoegdheid bovendien dringend te vorderen. In dit perspectief is, naar mijn mening, de beperking van afluisterbevoegdheden in de artikelen 126s en artikel 126t tot communicatie waaraan een «betrokkene» deelneemt, niet merkwaardig, en gaat zij niet te ver. Hierbij is van belang dat de bevoegdheden in deze artikelen alleen zijn toegestaan voor het onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit. De georganiseerde criminaliteit vormt een zodanige bedreiging voor de samenleving dat de waarheidsvinding omtrent de misdrijven die worden gepleegd door de tot deze criminaliteit behorende verbanden zwaar moet wegen.

De leden van de fracties van VVD en D66 vragen de regering voorts, in te gaan op de suggestie van de NOvA om de overgang te regelen van de fase waarin het onderzoek zich richt op de 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. De leden van de fractie van D66 vragen voorts, welk effect de constatering dat Titel IVA van toepassing wordt op het opsporingsonderzoek heeft. Naar mijn mening behoeft de verhouding tussen beide vormen van opsporingsonderzoek

geen nadere regeling. Voor beide vormen van opsporingsonderzoek gelden namelijk in belangrijke mate dezelfde regels. Zo geldt in beide de verbaliseringsplicht. Uit het voorgestelde artikel 126aa Sv blijkt voorts dat het voor de plicht tot voegen van processen-verbaal niet uitmaakt in welke context een bijzondere opsporingsbevoegdheid is toegepast. Die plicht bestaat op de enkele grond dat het proces-verbaal voor het onderzoek in de zaak van betekenis is. Ook de mededelingsplicht (artikel 126bb) wordt niet beïnvloed door het kader waarin de bevoegdheid is toegepast. De bevoegdheden die in het kader van beide titels geregeld zijn, stemmen bovendien vergaand overeen. Grote gevolgen voor de toewijzing van bevoegdheden en voor controle- en toetsingsmechanismes heeft het kader waarin de opsporing zich heeft afgespeeld dan ook naar mijn mening niet. Het is ook niet zo, dat het onderzoek naar een georganiseerd verband per definitie aan het opsporingsonderzoek gericht op concrete verdenkingen vooraf zal gaan. Er zal gewoonlijk een wisselwerking tussen beide bestaan, zoals ook de leden van de fractie van D66 terecht constateren. Het onderzoek naar concrete verdenkingen kan op het bestaan van een georganiseerd verband wijzen. Het onderzoek daarnaar kan vervolgens weer strafbare feiten aan het licht brengen. Beide typen onderzoek kunnen derhalve ook naast elkaar plaatsvinden. Het is niet zo dat er bij het onderzoek op basis van titel V geen sprake zou kunnen zijn van concrete verdenkingen. Integendeel, deze zullen er veelal wel zijn. De leden van de fracties van VVD en SGP verzoeken de regering voorts in te gaan op opmerkingen van de NOvA over de positie van geheimhouders. Toepassing van de in het wetsvoorstel opgenomen bevoegdheden kan er, zo signaleert de NOvA terecht, toe leiden dat advocaten ongewild met bijzondere opsporingsbevoegdheden als tappen en af luisteren in aanraking komen. Op het punt van het tappen brengt het wetsvoorstel daarmee echter niets nieuws. Het aftappen van advocaten is ook naar geldend recht zeer wel mogelijk, al wordt, gelet op de bijzondere positie van advocaten, slechts in uitzonderingsgevallen van deze bevoegdheid gebruik gemaakt. Ook elders in het Wetboek van Strafvordering zijn mogelijkheden gegeven om geheimhouders in strafvorderlijk onderzoek te betrekken. Artikel 98 bijvoorbeeld staat toe dat bij verschoningsgerechtigden huiszoeking plaatsvindt; het brengt alleen enkele beperkingen op dat zoeken aan. Het wetboek vrijwaart de verschoningsgerechtigde niet van onderzoek; het beschermt vooral de mededelingen die onder het verschoningsrecht vallen. Dat acht ik ook, het belang van de waarheidsvinding afwegend tegen het belang dat een ieder zich zonder vrees tot geheimhouders moet kunnen wenden, een juist vertrekpunt. Bescherming van de mededelingen die onder de geheimhoudingsplicht vallen, wordt in het wetsvoorstel wel degelijk geboden, zo vloeit uit artikel 126aa lid 2 voort.

De leden van de fractie van Groen Links vragen zich af of de zeer ingrijpende middelen, zoals infiltratie en het opnemen van telecommunicatie, niet alleen voor de georganiseerde criminaliteit ingezet zouden moeten worden. Naar mijn mening verdient een zo sterke beperking van de inzet van deze bijzondere opsporingsbevoegdheden geen aanbeveling. De bevoegdheid tot het opnemen van telecommunicatie is thans mogelijk ter opheldering van een ernstig strafbaar feit, bijvoorbeeld een moord. Niet valt in te zien waarom een dergelijke inzet in de toekomst voorkomen zou moeten worden. Infiltratie is, sterker dan de andere bijzondere opsporingsbevoegdheden, verbonden met de georganiseerde criminaliteit. Inderdaad zal de verdenking van een enkel strafbaar feit de inzet van een infiltrant niet zeer dikwijls rechtvaardigen. In de drugshandel, waar infiltratie gewoonlijk als opsporingsmiddel gehanteerd wordt, is zij veelal het laatste middel waarmee geprobeerd wordt een criminele organisatie in kaart te brengen en te bestrijden. Daarmee is echter niet gezegd dat infiltratie uitsluitend in dit geval en op deze grond rechtmatig is. Zeer wel

denkbaar is bijvoorbeeld de inzet van dit opsporingsmiddel in geval van een ernstige verdenking of reeks verdenkingen (afrekeningen in het criminele milieu bijvoorbeeld). Naar mijn mening moet infiltratie ook op grond van de verdenking van ernstige delicten mogelijk zijn. De leden van de fractie van Groen Links achten voorts de mate van betrokkenheid niet duidelijk omschreven. In antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie is ook al ingegaan op deze formulering. Aldaar is aangegeven, dat de beperking van af luisterbevoegdheden in de artikelen 126s en artikel 126t tot communicatie waaraan een bij de criminele organisatie «betrokkene» deelneemt, niet te ver gaat, maar dat zij – in vergelijking tot de gewone af luisterbevoegdheden –, de af luistermogelijkheden juist inperkt. Bij af luisteren tot opheldering van een verdenking van een enkel misdrijf is niet vereist dat de verdachte daaraan deelneemt; ook gesprekken tussen derden (ingewijde familieleden bijvoorbeeld) kunnen bijdragen aan de waarheidsvinding. De eis dat een betrokkene aan de communicatie deelneemt, is een extra eis; niet de vervanging van een veel exactere. Een exactere omschrijving van het begrip «betrokkene» lijkt daarbij niet wel mogelijk. Zij brengt tot uitdrukking dat de band van de af te luisteren persoon met het georganiseerd verband zodanig moet zijn, dat het onderzoek het af luisteren dringend kan vorderen.

De leden van de RPF-fractie vragen naar de relatie tussen het begrip «georganiseerd verband» en een aantal andere wetsbepalingen. Zij noemen daarbij de artikelen 140 Sr, 10a Opiumwet en 46 Sr. Zij achten deze vraag te meer relevant, nu is afgezien van een definitie van het begrip «georganiseerd verband» in de wet. Zij vragen zich af of uit de passage daarover in de memorie van toelichting mag worden begrepen dat impliciet de definitie van de PEC is overgenomen. Naar ik in paragraaf 2.3 reeds heb toegelicht, dient de in de memorie van toelichting overgenomen definitie van de PEC niet zozeer gezien te worden als de interpretatie van een wettelijk begrip; het vormt meer de achtergrond waartegen het gekozen wettelijke begrip, het nieuwe verdenkingscriterium, moet worden uitgelegd en toegepast. Het verschil tussen dit nieuwe verdenkingscriterium, waarvan het begrip «georganiseerd verband» deel uitmaakt, en de artikelen 140 Sr, 10a Opiumwet en 46 Sr is, dat het nieuwe verdenkingscriterium in een heel andere context is opgenomen. Het nieuwe verdenkingscriterium geeft geen begrenzing van strafbare gedragingen aan, zoals de artikelen 140 Sr, 10a Opiumwet en 46 Sr. Het geeft aan onder welke omstandigheden enkele bijzondere opsporingsbevoegdheden mogen worden gehanteerd met als doelstelling het ophelderen van in een crimineel verband gepleegde ernstige misdrijven. De leden van de fractie van het RPF stellen voorts de vraag of het criterium «betrokken zijn bij» niet te onbepaald is. Zij vragen zich af, als de privacy van de betrokkenen geschonden is, niet allerhande claims op de loer liggen. In antwoord op vragen van de fracties van de VVD en Groen Links heb ik reeds aangegeven waarom de formulering «betrokken bij» naar mijn mening passend is. Voor claims ben ik niet zeer bevreesd. Als de onderhavige bevoegdheden binnen de grenzen van de wet zijn aangewend, met het oog op de opheldering van een verdenking of een georganiseerd verband, en de aanwending tot die opheldering kon bijdragen, zal niet gauw een schadevergoedingsplicht rijzen. Daarbij valt te bedenken dat het hier om bevoegdheden gaat die gewoonlijk in het geheim zullen worden aangewend. Het ontstaan van materiële schade ligt om die reden, en gelet op de aard van de bevoegdheden, niet voor de hand. Aan de mogelijkheid van schadevergoeding voor immateriële schade stelt artikel 106 Boek 6 BW overigens vrij strikte grenzen.

De leden van de GPV-fractie achten het denkbaar, dat een informant op enig moment informatie aanlevert, die valt onder artikel 126v. In dat geval

blijkt huns inziens achteraf dat zijn activiteiten hadden moeten worden voorafgegaan door een bevel van de officier van justitie. De inzet van een informant kan naar het oordeel van deze leden 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. Deze leden vragen zich af of de systematiek van dit wetsvoorstel zo moet worden begrepen dat in al die gevallen waarin sprake is van een «rolwisseling» achteraf alsnog legitimatie van de activiteit door de officier van justitie moet plaatsvinden. Naar mijn mening is een dergelijke «legitimatie achteraf» in het systeem van dit wetsvoorstel niet mogelijk. Wel kan, in sommige gevallen, spoedheidshalve een mondeling bevel worden verstrekt. Indien ook een dergelijk bevel niet gegeven is, dienen de door de desbetreffende burger verrichte activiteiten op hun eigen merites te worden beoordeeld. Daarbij merk ik op dat burgers ook zonder bevel kunnen beschikken over informatie omtrent een persoon en kunnen besluiten deze aan de politie te verstrekken. De enkele omstandigheid dat het verkrijgen van informatie zonder bevel heeft plaatsgevonden, brengt niet met zich mee dat het verkregen materiaal onrechtmatig verkregen is. Het doel van het voorgestelde artikel 126v Sv is uitsluitend het normeren van de stelselmatige informatiegaring omtrent een persoon op verzoek van de politie. Indien een informant omwille van zijn geloofwaardigheid in het milieu gedwongen wordt een strafbaar feit te plegen, dient die wetsschending eveneens op zijn eigen merites te worden beoordeeld. Het is niet zo, dat de informatie die de informant vergaart, onrechtmatig verkregen wordt doordat de informant de strafwet heeft overtreden. Het bevel geeft voor deze wetsschending echter geen dekking, zoals het dat bij infiltratie wel kan doen. Dat brengt met zich mee dat, indien de informant vervolgd wordt wegens het gepleegde strafbare feit, hij zich niet op het bevel kan beroepen. Dat de informant een strafbaar feit heeft moeten plegen, kan voorts ertoe leiden dat de officier van justitie tot de conclusie komt dat de informant niet meer kan worden ingezet in het onderzoek, omdat wellicht de grens van de burgerinfiltratie wordt overschreden. Het toezicht van het openbaar ministerie op het informantenbestand en de noodzaak van een bevel van de officier van justitie voor de inzet van een informant die stelselmatig informatie over een persoon inwint, dient er mede toe te bewaken dat geen sprake kan zijn van «rolwisseling» en dat, als deze dreigt, de inzet van de informant wordt beëindigd.

Ook de leden van de fractie van het GPV stellen vragen over het criterium «betrokken bij». In de antwoorden die ik heb gegeven op vragen van de leden van de fracties van de VVD, Groen Links en de RPF ligt besloten, dat ik de (toevallige) betrokkenheid bij het georganiseerd verband onder omstandigheden inderdaad voldoende reden acht om vergaande inbreuken op de persoonlijke levenssfeer te rechtvaardigen. Mijns inziens dwingt het EVRM niet tot een ander antwoord: deze mogelijkheid van een inbreuk op de privacy is naar mijn mening voldoende helder omschreven en met waarborgen omgeven.

De leden van de GPV-fractie is, naar wij begrijpen, niet duidelijk geworden of de wijziging van een vermoeden dat in georganiseerd verband misdrijven worden gepleegd in een concrete verdenking, gevolgen heeft voor de toewijzing van bevoegdheden en de daarbij behorende controle- en toetsingsmogelijkheden. Naar ik eerder in antwoord op vragen van VVD en D66 heb aangegeven, zijn deze gevolgen naar mijn mening zeer beperkt. Ik moge in dit verband naar dat antwoord verwijzen.

3.1.2. Het nieuwe verdenkingscriterium

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering welke garanties er zijn om de stelling waar te maken dat de zware opsporingsbevoegdheden, als geregeld in titel V, uitsluitend gebruikt mogen worden ten behoeve van de

strafrechtelijke afdoening van delicten en niet om de informatiepositie te verbeteren van politie en justitie in het algemeen. Zij zouden daarbij graag de vraag betrokken zien, in hoeverre de grenzen strak getrokken kunnen worden.

Het gebruik van opsporingsbevoegdheden dient altijd plaats te vinden binnen en ten behoeve van de doeleinden waartoe de wet de bevoegdheden toekent. Gebeurt dit niet dan is sprake van misbruik van bevoegdheden. Toepassing van een bijzondere opsporingsbevoegdheid is altijd uitsluitend toegestaan in het belang van het onderzoek en dit dient gericht te zijn op het nemen van strafvorderlijke beslissingen. Dit neemt niet weg dat zeer veel gebruik van opsporingsbevoegdheden er mede toe bijdraagt dat de informatiepositie van politie en justitie wordt verbeterd. Zeker bij een onderzoek op grond van titel V zal dikwijls veel informatie omtrent de organisatie ingewonnen worden, alvorens deze effectief strafrechtelijk kan worden aangepakt. Het verbeteren van de informatiepositie als tussengelegen doel wordt in titel V erkend. Dit onderzoek is namelijk gericht op het in kaart brengen van het georganiseerd verband, teneinde de feiten en verdachten te kunnen selecteren waarvan vervolging moet plaatsvinden. Het uiteindelijke doel van dit in kaart brengen is het berechten van strafbare feiten. Zeker in de aanvang van dit onderzoek kan dat doel evenwel nog ver verwijderd zijn. De grens wordt echter overschreden als de afdoening van strafbare feiten niet het achterliggende doel is; wanneer het opbouwen van een informatiepositie doel in zichzelf is.

Een garantie, dat de bevoegdheden van titel V niet voor het enkele opbouwen van een informatiepositie worden gebruikt, zie ik, zoals al naar voren kwam, in de eerste plaats in de betrokkenheid van de officier van justitie. Deze wordt door het onderhavige wetsvoorstel duidelijker dan voorheen in zijn positie als leider van de opsporing bevestigd. Dat geldt ook voor de onderhavige opsporingsonderzoeken. Van de officier van justitie mag worden verwacht dat hij uitsluitend bevel geeft tot de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden indien dit ertoe dient te komen tot strafrechtelijke afdoening van misdrijven en het opsporingsonderzoek dus tot een dergelijke afdoening kan leiden. Dat geldt temeer daar hij zich er telkens wanneer hij een bevel uitvaardigt of verlent expliciet rekenschap van zal moeten geven dat aan deze voorwaarde is voldaan. Daarmee is het door deze wet ingevoerde bevelsregime als tweede garantie genoemd. Een derde garantie ligt besloten in de artikelen 126aa e.v. Sv, in samenhang met de verbaliseringsplicht. Met name de plicht om ook deze processen-verbaal te voegen en aan betrokkenen mededelingen van bevoegdheidstoepassingen te doen, zullen er naar mijn verwachting toe leiden dat geheime trajecten ter ondersteuning van de opbouw van een informatiepositie definitief tot het verleden zullen gaan behoren. Tenslotte kan worden gememoreerd dat de zittingsrechter, al dan niet op verzoek van de advocaat van de verdachte, op dit punt een controlerende rol kan vervullen.

De leden van de fractie van het CDA vragen of het onderscheid tussen deelname aan een criminele organisatie (artikel 140 Sr) en betrokkenheid bij een georganiseerd verband (het nieuwe verdenkingscriterium) niet aan de vage kant is en in de praktijk moeilijk te hanteren zal zijn. Ik verwacht op dit punt geen problemen. Zoals ik in het voorgaande reeds heb toegelicht, vervullen de delictomschrijving van artikel 140 Sr en het nieuwe verdenkingscriterium verschillende rollen. Het eerste grenst de strafbaarheid van de deelneming aan een criminele organisatie af; het tweede de toepasbaarheid van bijzondere opsporingsbevoegdheden ten behoeve van het in kaart brengen van een georganiseerd verband dat ernstige misdrijven beraamt of pleegt. Het zijn beide zelfstandige criteria, die niet ten opzichte van elkaar afgegrensd behoeven te worden.

De leden van de fractie van de VVD en de SGP vragen of de regering de definitie van de PEC van georganiseerde criminaliteit volledig overneemt. Naar ik in paragraaf 2.3 reeds heb toegelicht, vormt de in de memorie van toelichting overgenomen definitie van de PEC de achtergrond waartegen het gekozen wettelijke begrip, het nieuwe verdenkingscriterium, moet worden uitgelegd en toegepast. Het nieuwe verdenkingscriterium heeft wel verwantschap met de term «zware criminaliteit», zoals die ingevolge het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet politieregisters in artikel 1 van die wet wordt gedefinieerd. Beide wetsvoorstellen werken met dezelfde begrippen; beide moeten worden begrepen tegen de achtergrond van de definitie van «georganiseerde criminaliteit» in het Eindrapport van de PEC.

De leden van de fracties van VVD en SGP vragen voorts waarom de regering er niet voor heeft gekozen om bijvoorbeeld de omschrijving die in de memorie van toelichting van «georganiseerd verband» wordt gegeven, op een of andere wijze in de wet zelf neer te leggen. Ook in paragraaf 2.3 is al op deze kwestie ingegaan. Ik zou ook op deze plaats willen benadrukken, dat het in de wet neergelegde criterium niet nodeloos vaag is. De wet geeft, in artikel 126o, precies aan in welk geval de bijzondere opsporingsbevoegdheden mogen worden ingezet teneinde een georganiseerd verband in kaart te brengen. Een daarnaast nog in de wet op te nemen definitie zou deze omschrijving ofwel moeten verduidelijken, ofwel moeten inperken. Het eerste lijkt mij, voor zover mogelijk, in het licht van de nadere uiteenzetting in de memorie van toelichting niet nodig; het tweede lijkt mij onwenselijk.

De leden van de fracties van VVD, SGP en GPV vragen voorts of de regering kan aangeven op welke wijze wordt vastgesteld of sprake is van een georganiseerd verband als bedoeld in onder meer titel V. Daarbij zou ik in de eerste plaats willen aantekenen, dat de mogelijkheid om bevoegdheden op grond van titel V te hanteren, reeds bestaat als het redelijk vermoeden bestaat van zo'n verband. Een redelijk vermoeden, op basis waarvan tot bevoegdheidstoepassing kan worden overgegaan, kan uit tal van verschillende feiten en omstandigheden voortvloeien, zoals drugsvangsten, verklaringen van deelhebbers aan het georganiseerd verband, aanwijzingen van helingsactiviteiten etc. Op de aard van de feiten of omstandigheden is ook ingegaan in paragraaf 2.3.

De leden van de fracties van VVD en SGP vragen voorts of de regering wil reageren op enkele opmerkingen van Buruma over het begrip «georganiseerd verband». Buruma signaleert dat een situatie dreigt te ontstaan waarin de materieelrechtelijke betekenis van criminele organisaties (artikel 140 Sr) en de voorgestelde strafvorderlijke betekenis van het begrip uiteen gaan lopen. Ook in antwoord op andere vragen heb ik reeds aangegeven dat de betekenis van het begrip «georganiseerd verband» in het nieuwe verdenkingscriterium inderdaad anders is dan het begrip «organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van misdrijven» in artikel 140 Sr. Naar mijn mening is dat echter niet bezwaarlijk, eerder gewenst, zoals in paragraaf 2.3 reeds is betoogd. Artikel 140 Sr stelt straf op het deelnemen aan een criminele organisatie. De verdenking van dit delict kan, zoals de verdenking van andere misdrijven dat ook kan, tot opsporing leiden op basis van de opsporingsbevoegdheden van Titel IVA. Die opsporing dient er echter op gericht te zijn deze verdenking op te helderen. Titel V daarentegen staat toe dat buiten een dergelijke verdenking van deelname aan een criminele organisatie, opsporingsonderzoek wordt verricht wanneer sprake is van het in georganiseerd verband beramen of plegen van ernstige misdrijven.

Met het voorgaande is gegeven dat het nieuwe verdenkingscriterium naar mijn mening niet op artikel 140 Sr hoeft te worden afgestemd. Beide hebben een andere functie. Artikel 140 geeft een afgrenzing van de strafbaarheid van deelneming aan een criminele organisatie; het nieuwe verdenkingscriterium geeft, met op de achtergrond de definitie van de

PEC, een afgrenzing van de verbanden naar welke samenstelling en activiteiten een louter daarop gericht opsporingsonderzoek kan worden gestart. Een aanscherping van het nieuwe verdenkingscriterium lijkt mij ook niet gewenst.

De leden van de fracties van VVD, GPV en SGP vragen voorts, in aansluiting op een opmerking van de NVvR, om 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. Ook overigens vragen de leden van de fracties van VVD, SGP en GPV om meer duidelijkheid over de verhouding tussen het nieuwe verdenkingscriterium en de bestaande artikelen 46 en 140 Sr en 10a Opiumwet. Ik moge deze leden verwijzen naar het in paragraaf 2.3. gestelde. Aldaar is, in antwoord op vragen van de fractie van D66 een samenhangend betekenisoverzicht gegeven. Eveneens in die paragraaf, almede in het voorgaande is uitvoerig ingegaan op de verhouding tot artikel 140 Sr. In antwoord op vragen van de fractie van de RPF ging ik bovendien in het voorgaande in op de relatie met de artikelen 46 Sr en 10a Opiumwet. Ik moge de leden van de fracties van de VVD, het GPV en de SGP daarnaar verwijzen.

De leden van de fractie van D66 signaleren dat bij een onderzoek op basis van titel V bijzondere opsporingsbevoegdheden tegen betrokkenen, niet zijnde verdachten, kunnen worden aangewend. Zij 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. In het voorgaande, met name in paragraaf 3.1.1. ben ik reeds ingegaan op de reeds bestaande mogelijkheid, strafvorderlijke dwangmiddelen tegen niet-verdachten aan te wenden; ik verwijs in dit verband graag naar het aldaar gegeven antwoord. Voorts zou ik er de aandacht op willen vestigen, dat de informatie betreffende de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden ingevolge het voorgestelde artikel 126bb Sv ter kennis zal komen van de betrokkene. Het voorgestelde artikel 187d Sv maakt het bijvoorbeeld wel mogelijk, op grond van zwaarwegende opsporingsbelangen bepaalde opsporingstechnieken geheim te houden. Dat een bijzondere opsporingsbevoegdheid jegens hem is toegepast, moet de betrokkene echter in ieder geval worden meegedeeld. Het belang van het onderzoek (artikel 126bb lid 1) kan wel voor enig uitstel van deze mededeling zorgen, niet voor afstel.

De leden van de fractie van Groen Links vragen zich af of het niet te optimistisch is om er bij voorbaat van uit te gaan dat er van organisatiecriminaliteit niet zo'n dreiging uitgaat dat de inzet van ingrijpende opsporingsbevoegdheden niet gerechtvaardigd is. Ik sluit inderdaad niet uit dat organisatiecriminaliteit niet eveneens bedreigend kan zijn voor de rechtsorde. Bijvoorbeeld in geval van omvangrijke fraude en milieu-criminaliteit is van ernstige delicten sprake, waardoor de rechtsorde ernstig geschokt wordt. Zij kunnen derhalve zeer goed tot de hantering van bijzondere opsporingsbevoegdheden op grond van titel IVa leiden. Indien georganiseerde verbanden die gerekend moeten worden tot de georganiseerde criminaliteit zich met fraude en milieucriminaliteit bezig houden, kunnen de bevoegdheden van Titel V vanzelfsprekend ook in het kader van een onderzoek daarnaar worden gebruikt.

Deze leden vragen zich voorts af of de grondslag voor titel V niet ook op een concrete verdenking zou moeten berusten. Naar mijn mening zit de toegevoegde waarde van titel V juist daarin, dat bevoegdheidstoepassing

op basis van deze titel niet op een concrete verdenking berust, of ter opheldering van zo'n verdenking dient. Deze leden vragen ook om een nadere invulling van het begrip «beramen». Dit begrip omvat, zoals ook al is aangegeven in paragraaf 2.3., elk overleg of handelen, in verband met het op een later tijdstip plegen van een strafbaar feit. Het begrip wordt door dit wetsvoorstel geïntroduceerd; het is derhalve nog niet in de jurisprudentie uitgewerkt.

De leden van de fractie van het GPV vragen om een nadere toelichting op het begrip «georganiseerd verband». Zij vragen zich af of de regering de begripsdefinitie van de PEC onderschrijft. In antwoord op vragen van andere fracties heb ik de relatie tussen de definitie van de PEC en het nieuwe verdenkingscriterium reeds geschetst. Het criterium van de PEC is achtergrond waartegen het nieuwe verdenkingscriterium moet worden geïnterpreteerd. Tevens vragen deze leden, of de regering kan ingaan op de strafvorderlijke betekenis van het al dan niet opnemen van een definitie van georganiseerd verband in het Wetboek van Strafvordering. In antwoord op vragen van andere fracties, ondermeer in paragraaf 2.3., heb ik reeds aangegeven waarom ik met de omschrijving in artikel 126o Sv heb volstaan. Een eventueel in de wet op te nemen definitie zou geen strafvorderlijke betekenis hebben. Als met de definitie een nadere inperking van het nieuwe verdenkingscriterium beoogd wordt, zou de definitie daar namelijk beter voor in de plaats kunnen treden. Een dergelijke nadere inperking lijkt mij echter niet gewenst. Indien de definitie slechts duidelijker zou uitdrukken, wat nu door het nieuwe verdenkingscriterium wordt uitgedrukt, zou de definitie eveneens in de plaats daarvan in de wet kunnen worden opgenomen. Een betere omschrijving dan die van het nieuwe verdenkingscriterium is naar mijn mening echter niet denkbaar.

De leden van de fractie van de SP vragen om een nadere toelichting op de verhouding tussen het nieuwe verdenkingscriterium en de artikelen 10a Opiumwet, 46 Sr en 140 Sr. Een dergelijke toelichting heb ik gegeven in antwoord op de vragen van andere fracties, in de paragrafen 2.3., 3.1.1. en 3.1.2. Ik moge de leden van de SP-fractie daarnaar verwijzen.

3.2. Observatie

De leden van de fractie van de PvdA vragen zich af wanneer sprake is van stelselmatig observeren; wanneer de grens wordt overschreden van de ambtenaar die zijn ogen en oren openhoudt naar de ambtenaar die stelselmatig observeert. Zij vragen zich af of een opdracht om een bepaalde persoon een tijdje in de gaten te houden een stelselmatige observatie behelst, of dat zulks alleen het geval is indien de officier van justitie de opdracht geeft in plaats van de chef. Naar mijn mening is de vraag of stelselmatig wordt geobserveerd niet afhankelijk van de persoon die daartoe opdracht heeft gegeven. Zelfs indien in het geheel geen opdracht tot observatie is gegeven, kan deze een stelselmatig karakter hebben. Of de observatie stelselmatig is, hangt af van de vraag of zij erop gericht is dat een min of meer volledig beeld van bepaalde aspecten van iemands leven wordt verkregen. Het gedurende korte tijd volgen van een persoon, bijvoorbeeld omdat deze zich op een wijze gedraagt die aannemelijk maakt dat hij te maken heeft met een (recent gemeld) strafbaar feit valt daar bijvoorbeeld niet onder.

De leden van de fractie van de PvdA vragen zich voorts af of de situatie kan ontstaan dat de resultaten van een eenvoudige niet-stelselmatige observatie plotseling onrechtmatig verkregen zijn omdat het resultaat zodanig veel gegevens over 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. Naar mijn mening kan deze situatie

zich niet voordoen. De vraag of een observatie stelselmatig was, hangt niet af van het daadwerkelijke resultaat van die observatie, maar van het resultaat dat daarvan redelijkerwijs verwacht mag worden. Observatie van een persoon gedurende een lange tijd, of met behulp van technische hulpmiddelen die het doen en laten vastleggen, zal al snel een min of meer volledig beeld van bepaalde aspecten van iemands leven kunnen geven, zodat gewoonlijk een bevel is vereist. Een toevalstreffer maakt een observatie evenwel niet stelselmatig.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich voorts af of het mogelijk is dat het openbaar ministerie in de rechtszaal moet verdedigen dat er geen sprake was van stelselmatige observatie, maar dat informatie zomaar bij een oplettende politieman in de schoot kwam vallen, en dat de opzet van de politie er niet op gericht was om zo'n indringend beeld van de verdachte te krijgen. Naar mijn mening is dat inderdaad mogelijk. Indien een observatie stelselmatig is geweest terwijl daar geen bevel van de officier van justitie aan ten grondslag lag, kan dat er in beginsel toe leiden dat het resultaat daarvan als zijnde onrechtmatig verkregen terzijde wordt geschoven. Van groot belang bij de vraag of dat dient te gebeuren zal het oordeel van de officier van justitie zijn. De officier van justitie is immers de autoriteit die het bevel had moeten afgeven. Op zijn gezag wordt, ingeval het vereiste bevel ontbreekt, een inbreuk gemaakt. De omstandigheid dat de officier van justitie van oordeel is dat het bevel niet nodig was (en hij het daarom wellicht zelfs niet had willen geven) zal om die reden van groot belang zijn bij de vraag of het resultaat van de observatie als bewijsmateriaal terzijde moet worden geschoven. Uitsluiting van het bewijsmateriaal ligt in dat geval mijns inziens eerst in de rede als een redelijk oordelend officier van justitie tot de opvatting had moeten komen dat de observatie stelselmatig zou zijn. Daarnaast kan uitsluiting voor het bewijs wegens de afwezigheid van een bevel vanzelfsprekend in de rede liggen, als de officier van justitie van oordeel is dat wel van stelselmatige observatie sprake was, en de rechter dit oordeel deelt. Het ligt daarom voor de hand dat de politie aan de veilige kant van de streep zal blijven, en eerder te gauw dan te laat een bevel aan zal vragen.

De nadelen van het gekozen criterium zijn, zo komt mij gelet op het bovenstaande voor, beperkt. De nadelen van een criterium dat op tijdsduur gebaseerd zou zijn, lijken mij groter. Ik wil er in dit verband op wijzen dat een dergelijke regeling gemakkelijk ontdoken kan worden door een langdurige observatie in een aantal kortere op te splitsen.

Naar ik hoop komt het bovenstaande tegemoet aan de wens van de leden van de PvdA-fractie van een nadere concretisering van het begrip stelselmatig. Zoals gezegd spelen diverse factoren een rol. Niet alleen de duur, waarop, zoals de leden van deze fractie aanhalen de Raad van State en Buruma het accent leggen, maar ook de plaats, de intensiteit of frequentie en het al dan niet toepassen van technische hulpmiddelen spelen een rol. Wanneer het begrip stelselmatig zou moeten worden vervangen door meer concrete begrippen, zouden al deze elementen daarin moeten worden meegenomen. Ook een kortstondige observatie met opname-apparatuur op een intieme plaats als bijvoorbeeld een bordeel kan immers als stelselmatig gelden, omdat daarmee een volledig beeld van een bepaald aspect van iemands leven kan worden verkregen. Het begrip stelselmatig zal in de praktijk, door jurisprudentie en door middel van instructies of richtlijnen, nader ingevuld worden. Naarmate de criteria voor stelselmatigheid zich in de praktijk scherper aftekenen, wordt de beoordelingsruimte van de officier van justitie kleiner.

De leden van de fracties van PvdA en VVD vragen of het begrip stelselmatig nader in richtlijnen zal worden geconcretiseerd. Zij signaleren dat daaraan volgens het Korpsbeheerdersberaad behoefte bestaat. Ik verwacht inderdaad dat instructies dan wel richtlijnen zullen worden opgesteld waarin het openbaar ministerie aanwijzingen geeft wanneer naar haar mening van stelselmatig observeren sprake is. Reeds in de

huidige praktijk wordt onderscheiden naar diverse vormen van observatie waarvoor toestemming van de officier van justitie is vereist. Het begrip «stelselmatig» is evenwel een wettelijk begrip; de interpretatie die de strafrechter aan dit begrip geeft, is uiteindelijk doorslaggevend.

De leden van de fractie van het CDA vragen zich af welke wettelijke grondslag de regering ziet voor niet-stelselmatige observatie. Naar mijn mening kan deze niet-stelselmatige observatie worden gebaseerd op algemene taakstellende artikelen als artikel 2 Politiewet 1993 en artikel 141 Wetboek van Strafvordering. De Hoge Raad heeft, zoals bekend, aanvaard dat het taakstellende artikel een basis biedt voor bepaalde vormen van observatie.

Voorts vragen de leden van de fractie van het CDA of het observeren van een zaak niet evenzeer regeling behoeft omdat het gebruik daarvan iemands privacy kan betreffen. Naar mijn mening is een dergelijke aparte voorziening niet nodig. Indien een zaak niet om der wille van de zaak zelf gevolgd wordt, maar teneinde op die wijze gegevens te verzamelen omtrent een persoon, is de regeling van 126g reeds van toepassing. Observatie van een zaak kan namelijk tevens stelselmatige observatie van de persoon aan wie die zaak toebehoort inhouden, en om die reden een bevel behoeven. Indien de observatie van de zaak geen stelselmatige observatie van een persoon impliceert, is een afzonderlijk bevel niet nodig.

De leden van de fractie van de VVD vragen nadere aandacht voor het door de regering geïntroduceerde begrip «stelselmatige observatie». Zij vragen zich af of dit begrip voldoende eenvoudig objectiveerbaar is. Zij geven als voorbeeld aan, zich te kunnen 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 één of meer dagen meer aandacht besteedt. Zij vragen zich af of deze handelwijze onder stelselmatige observatie valt. Naar mijn mening vallen beide typen observatie onder het begrip «stelselmatige observatie», en zullen zij derhalve door een bevel gedekt moeten zijn. In het geschetste geval zal het bevel, dat ziet op de observatie door een observatieteam van enige leden van de organisatie, gewoonlijk tevens voldoende grondslag bieden voor het intensiever observeren van één van deze leden.

De leden van de VVD-fractie achten de toezegging van de regering om te zijner tijd het begrip «stelselmatig observeren» te concretiseren onvoldoende. Zij zijn van mening dat, direct na de invoering daarvan, de rechercheurs op de werkvloer moeten weten waar zij aan toe zijn. Zij nodigen de regering daarom uit om voor de normering van observatie nadere objectieve criteria, zoals bijvoorbeeld de duur van de observatie, toe te voegen. In het voorgaande heb ik, in antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie, aangegeven welke criteria een rol spelen bij de vraag of sprake is van stelselmatige observatie. Het betreft niet alleen de duur, maar ook de plaats, de intensiteit of frequentie en het al dan niet toepassen van technische hulpmiddelen. Ik verwacht inderdaad dat instructies of richtlijnen worden opgesteld waarin het openbaar ministerie aan de hand van objectieve voorwaarden aangeeft wanneer sprake is van stelselmatigheid en dus het bevelsvereiste van toepassing is. Het is inderdaad gewenst dat reeds bij de inwerkingtreding van de wet hierover duidelijkheid bestaat. Het is daarom goed dat thans in de praktijk reeds aandacht wordt besteed aan de gevolgen van dit wetsvoorstel, en men zich op de inwerkingtreding daarvan voorbereidt.

De leden van de fracties van VVD en D66 vragen zich voorts af, of de bevoegdheid om zaken te observeren niet wettelijk geregeld zou moeten worden. Zij refereren aan een door Buruma genoemd voorbeeld: het gedurende drie maanden onafgebroken filmen van iemands voordeur.

Naar mijn mening zal aan een observatie als hier omschreven gewoonlijk een bevel ten grondslag moeten liggen. Het gaat in dit geval immers niet om de deur, maar om de persoon die door de deur gaat. Indien beoogd wordt een volledig beeld te krijgen van een bepaald aspect van zijn of haar leven, is daarvoor een bevel nodig.

De leden van de fracties van VVD en SGP vragen voorts of de regering de vrees deelt dat de nadere concretisering van de stelselmatigheid van de observatie in richtlijnen een hoge graad van complexiteit zal vertonen. Die vrees deel ik niet. Ik verwacht dat instructies of richtlijnen een aantal factoren zullen bevatten op basis waarvan bepaald wordt of van stelselmatige observatie sprake is. Te denken valt aan de duur van de observatie (uren, dagen of weken); de intensiteit van de observatie (gaat het om het continu of om het met intervallen waarnemen van een persoon); de wijze van observatie (worden technische hulpmiddelen als camera's of peilzenders ingezet) en tenslotte de plaats van de observatie (openbare weg, besloten plaats, bedrijfsruimte enz). Aan de hand van deze en dergelijke criteria laten zich vrij eenvoudige beslispatronen ontwerpen.

De leden van de fractie van D66 vragen zich af of onder het begrip «stelselmatig» wel het begrip «langdurig» kan worden gevat. Zij vragen voorts waarom de regering niet heeft gekozen voor een aanvulling van het criterium met «langdurig». Daarbij refereren zij aan een opmerking van Buruma, die stelt dat in de voorgestelde regeling de duur van de observatie ten onrechte geen rol speelt. Naar mijn mening speelt de duur van de observatie bij de bepaling van de stelselmatigheid wel degelijk een rol. De duur van de observatie is immers één van de factoren die bepalen welk inzicht in het leven van de geobserveerde persoon wordt verkregen. Aanvulling van het wettelijke criterium met het begrip «langdurig» komt mij evenwel niet wenselijk voor. In het begrip «stelselmatig» ligt reeds besloten, dat een langdurige, ononderbroken observatie een grondslag in een bevel behoeft. Bovendien zou ook het begrip «langdurig» een nadere invulling behoeven.

De leden van de fractie van D66 vragen zich voorts af of het niet wenselijk zou zijn het begrip «stelselmatige observatie» door middel van een richtlijn nader te concretiseren, en of de regering de vrees van de Raad van State deelt dat deze nadere concretisering een hoge graad van complexiteit zal vertonen. Ten antwoord op deze vragen moge ik verwijzen naar de op vragen van de hiervoor aan het woord zijnde fracties gegeven antwoorden.

De leden van de fractie van D66 vragen zich voorts, refererend aan opmerkingen van de Vereniging van directeurs van overheidsorganen voor sociale arbeid (Divosa), af of aan de nieuwe werkwijze, te volgen bij observatie, enorme kosten verbonden zijn (minimaal zes miljoen gulden). De schatting van zes miljoen gulden komt mij op voorhand hoog voor. De schatting van de consequenties van het wetsvoorstel voor de werklust van de politie, het openbaar ministerie en de zittende magistratuur heeft tot het inzicht geleid dat deze kunnen worden opgevangen binnen de huidige capaciteit en budgettaire kaders.

Deze leden vragen voorts of ik in de bezwaren van Divosa en het Landelijk Contact Sociaal Rechercheurs aanleiding zie om een nuancering aan te brengen in de wettelijke regeling, voorzover het observatie zonder technische hulpmiddelen door deze categorie van opsporingsambtenaren betreft. Naar mijn mening bestaat daartoe geen aanleiding. Een inbreuk op de privacy door sociaal rechercheurs verschilt niet principieel van een inbreuk op de privacy door andere opsporingsambtenaren. Er is derhalve geen aanleiding om aan die inbreuk minder waarborgen te verbinden.

De leden van de fractie van Groen Links vragen zich af of het onderscheid tussen stelselmatige en niet-stelselmatige observatie niet even arbitrair is als het door de PEC voorgestelde onderscheid. Naar mijn mening is dat

niet het geval. Het criterium van de stelselmatigheid is, anders dan het door de PEC gekozen criterium, direct gerelateerd aan de ingrijpendheid van de inbreuk op de privacy. Die ingrijpendheid bepaalt, in welke gevallen een bevel nodig is. Zo kan het volgen van een persoon met een camera, een voorbeeld dat door deze leden genoemd wordt, ook naar mijn mening al zeer snel als stelselmatig worden beschouwd, zelfs als het niet langdurig is. Deze koppeling van het criterium aan de rechtsgrond voor de verplichting van een expliciet bevel, voorkomt naar mijn mening juist dat de regeling arbitrair overkomt, al is het criterium, dat zij toegeven, iets gecompliceerder dan een enkele termijnbepaling. Een richtlijn lijkt mij om die reden, met deze leden, wenselijk. Deze leden vragen voorts, of bij de stelselmatige observatie niet een rol voor de rechter-commissaris weggelegd zou moeten zijn. In paragraaf 2.7 heb ik aangegeven, waarom inschakeling van de rechter-commissaris in dit geval naar mijn mening niet wenselijk is; ik wil in dit verband volstaan met daarnaar te verwijzen.

De leden van de fracties van RPF en SGP vragen zich af waarom het wetsvoorstel de observatie van zaken ongeregeld laat. Op deze vraag is in antwoord op een vraag van de leden van de fracties van VVD en D66 reeds ingegaan; ik moge in dit verband volstaan met daarnaar te verwijzen.

De leden van de fractie van de RPF merken voorts op, er van uit te gaan dat in een later stadium de contra-observatie nog zal worden strafbaar gesteld. Zij vragen zich af of contra-observatie kan worden gezien als een vorm van belagen, zoals in het voorstel van wet van de leden Dittrich, Swildens-Rozendaal en O.P.G. Vos (Kamernummer 25 768) voorgesteld. Ik beraad mij momenteel op de vraag of een additionele strafbaarstelling ter bestrijding van contra-observatie inderdaad wenselijk is. Inmiddels heb ik het advies van het College van Procureurs-Generaal omtrent deze vraag ingewonnen. Een belangrijk punt van overweging bij deze beslissing vormt de vraag of het bestaande instrumentarium niet reeds toereikend is. Tot dat instrumentarium reken ik de in het genoemde initiatief-wetsvoorstel voorgestelde strafbepaling niet. Het initiatief-wetsvoorstel ziet op het hinderlijk belagen; het psychische leed dat de betrokkene door het belagen ondervindt is grondslag voor strafbaarstelling. Voor contra-observatie is kenmerkend dat de betrokkene zijn activiteiten geheel verborgen probeert te houden; het gaat de contra-observant allerminst om het teweegbrengen van psychisch leed. Ik hecht eraan, nog te vermelden dat het College van Procureurs-Generaal inmiddels een brief heeft verzonden teneinde leden van het openbaar ministerie te attenderen op reeds bestaande wettelijke mogelijkheden ter bestrijding van contra-observatie.

De leden van de fractie van het GPV vragen zich af of de duur van de observatie geheel buiten de bepaling van de 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. Zij vragen zich af of het tijdsverloop op enigerlei wijze als aanvullend criterium kan functioneren ter bepaling van de stelselmatigheid van de observatie. Naar mijn mening kan de duur van de observatie inderdaad niet geheel buiten de bepaling van de stelselmatigheid van de observatie blijven. Een observatie die negen maanden duurt, valt zonder twijfel onder het bevelsregime van dit wetsvoorstel. Het tijdsverloop dient, zo heb ik in antwoord op vragen van andere fracties reeds aangegeven, in mijn perceptie evenwel te gelden ter invulling van het criterium van de stelselmatigheid, niet ter aanvulling. De leden van de GPV-fractie vragen zich voorts af of kan worden uiteengezet welke problemen zich zouden kunnen voordoen bij de uitwerking

van richtlijnen ter invulling van het criterium van de stelselmatigheid. In antwoord op vragen van andere fracties heb ik reeds een beeld geschetst van de factoren die naar mijn mening in dergelijke instructies of richtlijnen verdisconteerd dienen te worden; de duur van de observatie is daar één van. Voorts heb ik aangegeven dat dit niet afdoet aan de uiteindelijke verantwoordelijkheid van de rechter voor de interpretatie van het begrip «stelselmatig». Instructies of richtlijnen zullen dan ook moeten worden herzien en aangevuld als de jurisprudentie daartoe noopt.

Deze leden vragen of de door de sociale recherche uitgevoerde observaties in bepaalde gevallen onder de omschrijving van artikel 126g Sv vallen. Naar mijn mening is dat inderdaad het geval. Voor dat geval vragen deze leden zich af of het wel in alle gevallen noodzakelijk is dat de officier van justitie een bevel geeft tot observatie; zou het bevel van de officier van justitie niet achterwege kunnen blijven voorzover bij de observatie geen gebruik wordt gemaakt van technische hulpmiddelen, anders dan een verrekijker of een fototoestel? Naar ik in antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie heb aangegeven, betekent de enkele omstandigheid dat een observatie door een sociaal rechercheur wordt uitgevoerd, mijns inziens niet dat een ander regime zou moeten gelden: de inbreuk op de privacy is dezelfde. Deze leden vragen voorts naar de financiële, personele en organisatorische gevolgen voor bijzondere opsporingsdiensten en het openbaar ministerie wanneer voor observatie door opsporingsambtenaren in een substantieel aantal gevallen een bevel van de officier van justitie noodzakelijk is. Naar ik reeds eerder heb opgemerkt heeft de schatting van de consequenties van het wetsvoorstel voor de werklast van de politie, het openbaar ministerie en de zittende magistratuur tot het inzicht geleid dat deze kunnen worden opgevangen binnen de bestaande kaders. Daarbij valt te bedenken dat het primaat bij de opsporing van ernstige en georganiseerde criminaliteit ligt bij de reguliere politie. Zonder twijfel zal het wetsvoorstel evenwel leiden tot extra werk bij de bijzondere opsporingsdiensten. Dat is onvermijdelijk nu overgegaan wordt tot de normering van methoden die tot op heden nog niet gereguleerd zijn.

Zij vragen zich af of deze diensten hun taak naar behoren kunnen uitvoeren, nu observatie in beginsel is gebonden aan een maximale termijn van drie maanden. De vrees dat de bijzondere opsporingsdiensten hun taak niet meer naar behoren zullen kunnen uitvoeren omdat observatie in beginsel gebonden is aan een termijn van drie maanden deel ik niet. Als er voldoende onderzoeksbelang is, kan het bevel telkenmale verlengd worden. Als dat onderzoeksbelang niet aannemelijk gemaakt kan worden, is het een goede zaak dat de officier van justitie de observatie na drie maanden kan beëindigen.

De leden van de GPV-fractie stellen voorts enige vragen met betrekking tot de inzet van peilapparatuur. Met hen ben ik van oordeel dat de plaatsing van dergelijke apparatuur zou moeten worden verricht door één of enkele daarin gespecialiseerde eenheid of eenheden. Ook deel ik hun opvatting dat deze apparatuur periodiek moet worden gecontroleerd. Deze leden vragen voorts aandacht voor het gebruik van peilapparatuur in relatie tot het territorialiteitsbeginsel. Deze peilapparatuur wordt inderdaad ook geplaatst op schepen en vrachtwagens die zich buiten de Nederlandse grenzen bewegen. Indien peilapparatuur in het buitenland wordt geplaatst, wordt door middel van een rechtshulpverzoek toestemming gevraagd van de bevoegde autoriteiten van het betreffende land.

3.3. Politiële infiltratie

De leden van de fractie van de PvdA stellen vast, dat de infiltrant dikwijls ernstiger feiten zal moeten plegen dan deelname aan een criminele organisatie. Zij missen een toelichting van de regering over waar de grenzen voor het plegen van strafbare feiten dienen te worden getrokken.

Zij realiseren zich dat niet exact kan worden aangegeven welke strafbare feiten in welke omstandigheden mogen worden gepleegd, maar zouden toch graag zien dat de regering een poging doet om meer duidelijkheid te verschaffen. Zij achten het op voorhand onwenselijk dat delicten waarbij geweld wordt gebruikt kunnen worden gepleegd door infiltranten. Zij vragen de regering om bij deze uitleg tevens de verschillende deelnemingsvormen te betrekken.

Het lijkt mij wenselijk, deze vraag te beantwoorden in het bredere perspectief van – in beginsel – strafbare feiten die bij de uitvoering van de opsporingstaak onder omstandigheden aan de orde kunnen zijn. Ook buiten het kader van de infiltratie kan het voorkomen dat in het kader van de opsporing, handelingen worden verricht die een strafbaar feit kunnen inhouden. Zo kan een onderzoek aan het lichaam een inbreuk op de lichamelijke integriteit opleveren die, buiten deze strafvorderlijke context, aan mishandeling zou gelijkstaan. Een huiszoeking zou strafbaar zijn, als artikel 138 Sv niet bepaalde dat slechts het «wederrechtelijk» binnendringen strafbaar is. De opsporingstaak brengt ook met zich mee dat het aftappen van telefoongesprekken buiten de strafwet is gebracht (artikel 139b Sr). In al deze gevallen rechtvaardigt de opsporingstaak de inbreuk op een rechtsbelang die buiten het kader van die opsporingstaak gepleegd strafbaar is.

In al deze gevallen is in de voorwaarden voor uitoefening van de strafvorderlijke bevoegdheid tot uitdrukking gebracht, wanneer de opsporingstaak tegen de betreffende inbreuk op het rechtsbelang opweegt. Onderzoek aan het lichaam is buiten het bestaan van «ernstige bezwaren» niet toegelaten (artikel 56 Sv). Voorts is in de wet neergelegd, wie over de afweging van de opsporingstaak tegen de andere rechtsbelangen beslist. Bij de huiszoeking is dat bijvoorbeeld in beginsel de rechter-commissaris. Tenslotte regelt de wet veelal de vorm van de inbreuk. De telefoontap is aan termijnen en aan waarborgen (ingevolge dit wetsontwerp onder meer een kennisgevingsplicht) gebonden. Door deze inkadering van de inbreuken op rechtsbelangen die als zij buiten het kader van de opsporingstaak begaan worden (ernstige) strafbare feiten opleveren, doet zich vrijwel nooit de vraag voor of de bevoegdheidstoepassing ten dienste van strafvordering in wezen niet toch op het plegen van een strafbaar feit neer komt.

Bij infiltratie ligt dit om verschillende redenen anders. In de eerste plaats levert infiltratie zelf geen strafbaar feit op. In de koppeling van de bevoegdheid van infiltratie aan de verdenking van ernstige strafbare feiten ligt dan ook niet besloten, dat bepaalde strafbare feiten als het ware vooraf gelegitimeerd zijn, zoals de bevoegdheid tot onderzoek aan het lichaam tot enige vorm van beperkt geweld legitimeert. In de tweede plaats is het bij infiltratie maar tot op beperkte hoogte mogelijk vooraf te voorzien welke strafbare feiten zullen worden gepleegd. De beslissing of een strafbaar feit wordt gepleegd kan uiteindelijk liggen bij degene die daadwerkelijk het strafbare feit pleegt. In de derde plaats biedt de wet geen garanties voor de vorm die de inbreuk aanneemt. Degene waartegen de infiltratie zich richt krijgt zodra het belang van het onderzoek het toelaat een mededeling van de infiltratie; degene tegen wie de infiltrant een strafbaar feit pleegt, verkeert echter niet wezenlijk in een andere positie dan elk ander slachtoffer van een strafbaar feit.

Bij de voorgaande elementen komt nog een verschil. Andere inbreuken op rechten van derden die in het belang van strafvordering worden gemaakt kunnen van tevoren en objectief worden overwogen en, indien zij te ver voeren, achterwege blijven. Die ruimte voor afweging is er bij infiltratie niet altijd in dezelfde mate. Bij infiltratie is niet steeds voorzienbaar welke handelingen nodig zullen zijn wil de infiltrant zich ten behoeve van zijn opsporingsopdracht geloofwaardig maken als deelnemer van de criminele groepering. Zijn veiligheid kan op het spel staan als hij opdrachten

weigert die een deelnemer aan de organisatie in zijn positie niet behoort te weigeren.

Al deze elementen maken dat het niet gemakkelijk is, in algemene zin conclusies te trekken omtrent de strafbare feiten die een infiltrant «mag» plegen. Net als bij andere opsporingsbevoegdheden is de centrale vraag, of het opsporingsbelang opweegt tegen het belang dat door het strafbare feit wordt geschaad. Het bevel tot infiltratie impliceert echter veel minder dan bij andere opsporingsbevoegdheden als het ware automatisch welke strafbare feiten geoorloofd zijn.

Het wetsvoorstel poogt aan deze bezwaren tegemoet te komen, doordat de officier van justitie kan aangeven welke strafbare feiten de infiltrant ingevolge het bevel mag begaan. Daarmee worden in beginsel de afwegingen die de infiltrant moet maken naar de officier van justitie verschoven. Richtsnoer bij de vraag welke strafbare feiten mogen worden begaan zal het opsporingsbelang zijn. Dat opsporingsbelang is gerelateerd aan de strafbare feiten die door de infiltratie kunnen worden opgespoord. Als bovengrens ligt in de rede dat de officier van justitie in het bevel geen ernstiger strafbaar handelen mag legitimeren dan door de infiltratie (waarschijnlijk) aan het licht zal komen. Een algemene uitzondering voor geweldsdelicten, zoals de PvdA-fractie bepleit, acht ik niet wenselijk. Inderdaad zou een dergelijke uitzondering, zoals ook deze leden stellen, criminele organisaties een pasklare lakmoestest verschaffen ter controle van de intenties van toetredende leden. Wel ben ik het met deze leden eens, dat geweldsdelicten niet dan in uitzonderlijke gevallen in het bevel mogen worden toegestaan.

Bij het bovenstaande dient te worden aangetekend, dat de waarde van de in het bevel gegeven omschrijving van strafbare gedragingen beperkt is. In de eerste plaats is deze omschrijving vanzelfsprekend geen vrijbrief tot het plegen van deze delicten. Zij geeft slechts aan welke delicten de infiltrant enkel vanuit het opsporingsbelang geredeneerd mag plegen, indien zulks voor het opsporingsresultaat strikt noodzakelijk is. Indien het plegen van delicten ook maar enigszins achterwege kan worden gelaten, dient dat te geschieden. In de tweede plaats is het denkbaar dat de infiltrant uit lijfsbehoud delicten moet plegen die niet in het bevel vermeld staan. De enkele omstandigheid dat deze delicten niet in het bevel staan, betekent dan niet dat de infiltrant strafbaar is. De strafrechter zal in dat geval moeten afwegen of de infiltrant in redelijkheid, alle betrokken belangen afwegend, inclusief zijn eigen belang bij lijfsbehoud, tot het plegen van het delict kon komen.

Voor de beoordeling van strafbare feiten die mogen worden gepleegd en die zijn gepleegd, is mijns inziens de omstandigheid of van plegen of van een deelnemingsfiguur sprake is niet van groot belang. Wel is, in zijn algemeenheid gesproken, de bijdrage van de infiltrant aan het tot stand gekomen strafbare feit van belang. Een zeer geringe bijdrage aan een strafbaar feit dat ook zonder zijn toedoen tot stand zou zijn gekomen, zal niet zwaar hoeven mee te wegen. Het ontplooiën van initiatieven die tot strafbare feiten kunnen leiden, zal daarentegen zelden op het bevel tot infiltratie gebaseerd kunnen worden.

De leden van de PvdA-fractie hebben voorts een vraag over de mogelijke samenloop van infiltratie met de pseudokoop en de frontstore. Een opsporingsambtenaar die is geïnfiltrerd in een criminele organisatie zou, zo stellen zij, in de situatie kunnen geraken dat hij contrabande moet verkopen, hetgeen naar alle waarschijnlijkheid een strafbaar feit zal opleveren. Deze leden vragen zich af hoe dan de verhouding moet worden gezien met het artikel dat de pseudokoop regelt, waarin de (pseudo)verkoop van goederen beslist is uitgesloten. Naar mijn mening kan het bevel tot infiltratie onder omstandigheden ook tot verkoop van goederen legitimeren. Gewoonlijk zal deze verkoop een strafbaar feit opleveren; in dat geval moet het bevel hieromtrent uitsluitel geven. Het belangrijkste argument waarom in artikel 126i Sv alleen de (pseudo-)koop en (pseudo)-

dienstverlening worden genoemd, is dat bij pseudo-verkoop gewoonlijk moeilijk zal kunnen worden aangetoond dat is voldaan aan het Tallon-criterium. Bij toepassing van artikel 126i Sv gaat het er immers om, of degene met wie gehandeld is voor een strafbaar feit kan worden vervolgd. Verkoop in het kader van infiltratie kan een heel ander doel hebben; verkoop in dit kader is gewoonlijk geen pseudo-verkoop. Het kan bijvoorbeeld dienen om vertrouwen te winnen in de organisatie. Er is dan ook veel minder reden om verkoop in dit verband uit te sluiten. De leden van de PvdA-fractie vragen zich voorts af of om een pseudokoop te regelen niet eerst moet worden geïnfiltreerd. Dit is niet het geval. De bevoegdheid tot pseudokoop is bedoeld voor de gevallen waarin niet hoeft te worden geïnfiltreerd, of waarin geen sprake is van een groep. Niet iedereen die diensten verleent aan of goederen afneemt van een persoon of organisatie neemt daaraan deel of gaat daaraan deelnemen. De bevoegdheid tot pseudokoop kan een heel goed alternatief zijn voor infiltratie. Deze bevoegdheid kan echter ook in heel andere situaties toepassing vinden, namelijk indien in het geheel geen sprake is van een groep personen die zich met criminele activiteiten bezig houdt. De leden van de PvdA-fractie zagen voorts nog graag een uitleg van de regering over het onderlinge verband tussen infiltratie, pseudokoop en frontstore. Naar mijn mening kan de frontstore begripmatig bij beide bijzondere opsporingsbevoegdheden in beginsel een rol spelen. Vanuit een frontstore zouden bijvoorbeeld diensten kunnen worden verleend aan een criminele organisatie op basis van artikel 126i Sv. In de praktijk wordt een frontstore evenwel slechts opgezet met het oog op een hecht verband met een criminele organisatie: er zal van «deelnemen of medewerking verlenen aan» sprake zijn. Daarom zal een frontstore-operatie de facto een infiltratiebevel vereisen.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af hoe voorkomen wordt dat een politie-ambtenaar die infiltreert in een groep roofovervallers, gedwongen wordt zelf gewelddadige handelingen te verrichten. Zij willen weten op welke wijze de inzet van een politie-infiltrant wordt begrensd. Op dit laatste aspect is hiervoor in antwoord op vragen van de PvdA-fractie reeds ingegaan. Wat de eerste vraag betreft merk ik op dat denkbaar is dat dit voorkomen wordt doordat een infiltrant in een dergelijke groep een ondergeschikte rol speelt, bijvoorbeeld die van chauffeur. Er zijn echter verschillende redenen waarom het door de leden van de CDA-fractie geschetste geval van een infiltrant die meedoet in een groep roofovervallers zich waarschijnlijk niet zo snel zal voordoen. De eerste reden is, dat een groep roofovervallers niet het type organisatie is waarbij infiltratie een voor de hand liggende opsporingstechniek is. Infiltratie ligt meer voor de hand bij organisaties die zich bezig houden met meer onzichtbare en onopvallende misdrijven, zoals drugs- of wapentransporten, of mensenhandel. Een tweede reden waarom infiltratie bij roofovervallen niet snel gebruikt zal worden, is inderdaad het risico dat een infiltrant daardoor betrokken kan worden bij geweldsdelicten. Toepassing van de proportionaliteitstoets zal er toe kunnen leiden dat geweldpleging door de infiltrant niet kan worden toegestaan. De leden van de fracties van CDA, VVD, D66 en GPV vragen voorts, wanneer het wetsvoorstel waarin een wettelijke basis zal worden gecreëerd voor de medewerking van overheidsinstanties bij het verstrekken van een valse identiteit valt te verwachten. Naar verwachting zal dit in de zomer bij de ministerraad kunnen worden ingediend.

De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering nader uit te leggen waar zij de grens trekt van de strafbare feiten die infiltranten incidenteel zullen moeten plegen. Zij zijn van mening dat ook bij deze infiltranten voorkomen moet worden dat zij crimineel participeren. Ik ben het met deze leden eens, dat waar mogelijk voorkomen moet worden dat

infiltranten strafbare feiten plegen. In antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie heb ik reeds gesteld dat de formulering van de strafbare feiten in het bevel vanzelfsprekend geen vrijbrief geeft om strafbare feiten te plegen. Onder omstandigheden zal het plegen van strafbare feiten evenwel onontkoombaar zijn. Dat geldt zeker het deelnemen aan een criminele organisatie (artikel 140 Sr): daarin zal de infiltratie vaak bestaan. Het is echter wel deelnemen met een dubbele bodem: de infiltrant mag het bereiken van dichtbij liggende criminele doelstellingen van de organisatie alleen (enigszins) bevorderen met het oog op een vruchtbaarder strafrechtelijke bestrijding. Die randvoorwaarde rechtvaardigt en begrenst de criminele participatie van de infiltrant. Deze leden verzoeken de regering voorts, nader uiteen te zetten waar zij de grens trekt tussen een situatie van een verhoor en een situatie waarin een gesprek gevoerd wordt. Inderdaad gaat het in beide gevallen om het verzamelen van informatie. De situatie waarin dat verzamelen plaatsvindt, is evenwel een volstrekt andere. De betrokkene wordt door de infiltrant immers niet «als verdachte» gehoord. Vanuit de bevroegde gezien voert hij gewoon een gesprek met een andere persoon. Artikel 29 lid 1 Sv schrijft slechts in het geval iemand «als verdachte» wordt gehoord voor dat de cautie gegeven wordt. Achtergrond van die cautie is dat zij de verdachte erop attendeert dat hij niet aan de op hem uitgeoefende druk hoeft toe te geven. Die druk is in de infiltratie-situatie niet aan de orde. De leden van de fractie van de VVD signaleren, dat het wetsvoorstel een andere definitie van infiltratie geeft dan het voorstel van de PEC. Zij signaleren voorts, dat Buruma en Muller van mening zijn dat het abstractieniveau van de term «deelnemen of medewerking verlenen» hoger is dan de criteria van de PEC, en dat zulks het in voorkomende gevallen eenvoudiger zou maken te ontkennen dat er is geïnfiltrerd. Deze leden vragen hoe de regering dit ziet. De leden van de fractie van D66 stellen in feite dezelfde vraag. De fundamentele vraag in deze is, of een «ontkenning» van de infiltratie door de politie ter zake doet. Naar mijn mening is dat niet het geval. Het is aan de rechter om, indien geen infiltratiebevel is gegeven, te beoordelen of dit wel had moeten worden gegeven. Daarbij moet hij de vastgestelde feiten toetsen aan de wettelijke omschrijving. Er is geen reden om aan te nemen dat de rechter een algemenere omschrijving een beperktere reikwijdte zal geven dan een specifiekere. Van de politie mag verwacht worden dat zij in twijfelgevallen de officier van justitie raadpleegt omtrent de vraag of een bevel nodig is. Een abstractere omschrijving is derhalve eerder een reden om de officier van justitie «te vaak» in te schakelen dan te weinig. Mijns inziens geeft de omschrijving van het wetsvoorstel precies aan waar de kern van de infiltratie in zit: deelnemen of meewerken aan een groep personen waarbinnen misdrijven worden beraamd of gepleegd. Telkenmale wanneer een opsporingsambtenaar tot deelnemen of meewerken overgaat moet een officier van justitie daartoe een bevel geven. In die gevallen rijzen immers de risico's die infiltratie zo'n heikele opsporingsbevoegdheid maken. Deze omschrijving is overigens wel degelijk gebaseerd op die van de PEC. Die noemt als kern van de infiltratie de woorden binnendringen, deel uitmaken en ondersteunen. Beide eerste woorden zijn samengenomen in het woord «deelnemen». Het binnendringen zelf is immers geen doel; het gaat om binnendringen teneinde deel te nemen. Het woord ondersteunen is vervangen door meewerken omdat dit nog iets beter uitdrukt dat het om het aangaan van een band moet gaan: pure externe ondersteuning is niet bedoeld. Vervallen, in vergelijking met de definitie van de PEC, zijn de eisen die onder I (valse identiteit), II (plegen strafbare feiten) en III (aanbieden goederen of diensten) zijn opgesomd. Daarvoor zijn twee redenen. In de eerste plaats betekent het feit dat aan één van deze voorwaarden voldaan is nog niet dat van infiltratie sprake is. Elk van deze eisen kunnen bijvoorbeeld ook bij de pseudokoop vervuld zijn. Bovendien betekent het feit dat aan geen van

deze eisen voldaan is niet dat niet van infiltratie sprake is. De opsporingsambtenaar die onder eigen naam deel gaat nemen aan een criminele organisatie en daarbij geen strafbare feiten wil plegen of andere diensten aanbiedt, infiltreert eveneens; hij loopt alleen nog grotere risico's. Het aannemen van een valse identiteit is geen wezenskenmerk van infiltratie, het is een uitvoeringsaspect dat de infiltratie minder risicovol en – daarom – potentieel succesvoller maakt. Een noodzakelijke voorwaarde voor infiltratie is deze eis echter niet. Uit de omstandigheid dat de PEC de onder I, II en III omschreven voorwaarden alternatief formuleerde blijkt overigens dat de PEC daar net zo over dacht.

De leden van de fractie van Groen Links vragen of er bij de politieke infiltratie geen rol voor de rechter-commissaris is weggelegd. In paragraaf 2.7. heb ik in antwoord op vragen van leden van diverse fracties aangegeven waarom dit naar mijn mening niet het geval is. Deze leden vragen voorts, of het criterium van politieke infiltratie niet zo gelezen moet worden dat bedoeld wordt op de georganiseerde criminaliteit. Dit hoeft niet per definitie het geval te zijn. Niet elke groep waarbinnen misdrijven worden beraamd of gepleegd, kan tot de georganiseerde criminaliteit in de zin van de definitie van de PEC worden gerekend. Zo kan ook bij organisatiecriminaliteit van een dergelijke groep sprake zijn.

De leden van de fractie van Groen Links vragen ook in het algemeen om een toelichting op de voorwaarden voor politieke infiltratie. Naar ik hoop biedt het in het voorgaande en navolgende gestelde, in samenhang met de memorie van toelichting, voldoende verduidelijking. Inderdaad meen ook ik dat de inzet van een infiltrant noodzakelijk moet zijn voor de opsporing, dat de duur van de inzet zo kort mogelijk moet zijn, en dat de infiltrant zo weinig mogelijk strafbare feiten dient te begaan. De eis van noodzaak is verwerkt in het vereiste dat het onderzoek de infiltratie dringend moet vorderen. De andere beide eisen vloeien voort uit de noodzaak de risico's van de infiltratie voor de infiltrant en voor derden tot een minimum te beperken.

Deze leden vragen voorts, zo begrijp ik, naar de betekenis van het tweede lid. Het opzet van de verdachte op het begaan van het strafbare feit zal ter terechtzitting uit de aldaar voorhanden bewijsmiddelen (met name getuigenverklaringen en processen-verbaal) moeten worden afgeleid, wil het bewezen kunnen worden. Het tweede lid van het voorgestelde artikel 126h Sv is niet zozeer bij de bewijsvraag, als wel bij de ontvankelijkheidsvraag van belang. Als ter terechtzitting blijkt dat het opzet om het strafbare feit te plegen is ontstaan door toedoen van de infiltrant, is de officier van justitie niet ontvankelijk in zijn vervolging.

De leden van de RPF-fractie vragen of de regering de nadelen tegen de in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen afbakening van infiltratie, zoals die in de literatuur naar voren zijn gebracht, onderkent. Naar ik aanneem doelen zij daarmee op het bezwaar van Buruma en Muller, dat ook door de leden van de fracties van VVD en D66 naar voren is gebracht. In antwoord op vragen van deze beide fracties heb ik reeds naar voren gebracht, waarom ik het standpunt dat de algemenere omschrijving van dit wetsontwerp het gemakkelijker zou maken te ontkennen dat van infiltratie sprake is, niet deel.

De leden van de RPF-fractie vragen zich voorts af of niet enigszins richting moet worden gegeven aan de misdrijven die nog wel of niet meer toelaatbaar worden geacht. In antwoord op een vraag van de leden van de fractie van de PvdA heb ik gepoogd een dergelijke richting aan te geven. Met de leden van de RPF-fractie ben ik van oordeel dat een moord door een infiltrant in een bevel nimmer kan worden «toegestaan». Indien een infiltrant een moord pleegt, gaat hij slechts vrijuit indien van een overmachtssituatie sprake was; indien zelfbehoud met zich meebracht dat hij aan de moord moest meewerken. Deze leden vragen voorts of het

geen aanbeveling verdient de gekozen 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. In antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie heb ik aangegeven hoe ik in deze context tegen het plegen van dit misdrijf aankijk. Graag verwijst ik de leden van de RPF-fractie hiernaar. Deze leden vragen voorts naar de werkbaarheid van de voorwaarde van het tweede lid. Naar mijn mening is deze voorwaarde zeer werkbaar: de verdachte en zijn raadsman zullen er in voorkomend geval een beroep op kunnen doen, teneinde de rechter ertoe te bewegen het openbaar ministerie niet ontvankelijk te verklaren. Ook vragen deze leden zich af hoe voorkomen kan worden dat de subsidiariteitsgedachte bij deze bevoegdheid «andere methoden zijn niet toereikend» tot een dode letter wordt. Naar mijn mening is de vrees dat deze voorwaarde een dode letter zal worden ongegrond. De officier van justitie zal zich minstens twee keer bedenken voordat hij dit opsporingsmiddel zal willen benutten. Het is buitengewoon risicovol, buitengewoon kostbaar, en het kan onder andere om die redenen slechts in een zeer beperkt aantal zaken worden ingezet.

Ook de leden van de fractie van de SGP vragen of het hogere abstractie-niveau van de omschrijving van infiltratie die dit wetsontwerp geeft, het in voorkomend geval niet eenvoudiger te ontkennen maakt dat er is geïnfiltrerd. Ik moge in dit verband verwijzen naar het antwoord, gegeven op een vraag van de fracties van VVD en D66.

De leden van de fractie van de SP vragen of de regering kan bevestigen dat met politieke infiltratie weinig resultaten in de opsporing en vervolging zijn geboekt. Een dergelijke bevestiging kan niet worden gegeven. Integendeel, het betreft een belangrijke opsporingsbevoegdheid. Ook door de PEC is niet in twijfel getrokken dat deze bevoegdheid niet gemist kan worden. Wel heeft het onderzoek van de PEC aangetoond dat aan infiltratie zwaarwegende risico's kleven. Dat heeft een belangrijke rol gespeeld bij het opstellen van dit onderdeel van het wetsvoorstel. Op dit moment is er een onderzoek gaande van het WODC naar de effectiviteit van opsporingsmethoden. Dit onderzoek richt zich in het bijzonder op infiltratie.

3.4. Pseudokoop of -dienstverlening

De leden van de fractie van Groen Links vragen zich af of, ingeval de pseudo-verkoper voorziet in een behoefte die anders niet had kunnen worden vervuld, niet toch sprake is van het aanzetten tot of uitlokken van een strafbaar feit. In antwoord hierop zou ik willen stellen dat de kans op handelen in strijd met het Tallon-criterium bij pseudo-verkoop inderdaad groot is. Daarom staat artikel 126i de pseudo-verkoop ook niet toe; slechts pseudokoop en -dienstverlening worden toegestaan.

3.5. Stelselmatige inwinning van informatie

De leden van de CDA-fractie vragen welke waarborgen er zijn bij informatie-inwinning binnen godsdienstige groeperingen. Zij vragen zich af of het wetsvoorstel voldoende rekening houdt met artikel 6 Grondwet. Naar mijn mening wordt artikel 6 Grondwet gerespecteerd: het recht van een ieder om zijn godsdienst of levensovertuiging individueel of in gemeenschap, vrij te belijden, blijft gewaarborgd. Er kunnen bij personen binnen deze gemeenschap onder omstandigheden echter wel inlichtingen worden ingewonnen die van belang zijn voor de opsporing van een door een lid van de gemeenschap gepleegd strafbaar feit (dat eventueel ook een ander lid van deze gemeenschap tot slachtoffer kan hebben).

De leden van de fractie van de VVD vragen, of de regering wil ingaan op een aantal opmerkingen van de NOvA bij het nemo tenetur-beginsel. In de door deze leden geciteerde opmerkingen wordt gesproken over de verenigbaarheid van deze vorm van informatie-inwinning met artikel 6 EVRM, met artikel 29 Sv en met de beginselen van een behoorlijk strafprocesrecht. Van de verenigbaarheid met artikel 6 EVRM wordt gezegd dat de NOvA er niet bij voorbaat van overtuigd is dat zich geen strijdigheid met dat artikel voordoet. Dat is een buitengewoon voorzichtige formulering. Naar mijn mening valt uit de rechtspraak van het EHRM niet af te leiden dat de onderhavige vorm van informatie-inwinning in strijd komt met artikel 6 EVRM. De verklaringsvrijheid staat hier niet onder druk; tot dusver heeft het EHRM zich vooral gebogen over zaken waarin deze vrijheid onder druk stond. Bij deze bevoegdheid staat centraal of, en zo ja onder welke voorwaarden de overheid de burger onder een dekmantel mag benaderen. Uit de rechtspraak van het EHRM kan niet worden afgeleid dat het zich daartegen zou willen keren. In de context van artikel 29 Sv stelt de NOvA dat het uitgangspunt dat de undercover-politieman die gesprekken met de verdachte voert, geen verhoor in de zin van artikel 29 Sv afneemt, volgens de huidige jurisprudentie niet zonder meer juist is. De NOvA stelt dat alle vragen aan een door een opsporingsambtenaar als verdachte beschouwd persoon betreffende diens betrokkenheid bij een strafbaar feit «als verhoor» worden aangemerkt. Naar mijn mening wordt met deze letterlijke interpretatie van de jurisprudentie geen recht gedaan aan haar ratio. De cautieplicht is niet bedoeld voor elk gesprek dat een opsporingsambtenaar met een verdachte voert. De plicht tot het geven van de cautie rust enkel op de opsporingsambtenaar als hij optreedt in die hoedanigheid. Zij rust bovendien enkel op hem indien hij de verdachte gaat verhoren (artikel 29 lid 2 Sv); uit rechtspraak van de Hoge Raad blijkt dat in andere situaties aan de verdachte niet de cautie hoeft te worden gegeven. Indien ervan zou worden uitgegaan dat de cautie voor elk gesprek met een verdachte moet worden gegeven, is infiltratie de facto ook onmogelijk. Van elke infiltrant valt te voorspellen dat hij, als hij succesvol is, van veel verdachten veel zal horen over strafbare feiten waar zij bij betrokken zijn, zonder dat hij de cautie zal geven. Een redelijke interpretatie van de cautieplicht houdt rekening met de situatie waar zij voor geschreven is. Zij is bedoeld voor de situatie waarin een opsporingsambtenaar of rechter in die hoedanigheid aan een door hem als verdachte beschouwd persoon vragen stelt betreffende diens betrokkenheid bij een strafbaar feit. Zij attendeert de verdachte die in die situatie verkeert erop dat hij niet aan de door de opsporingsambtenaar of rechter uitgeoefende druk hoeft toe te geven. Tenslotte gaat de NOvA in op de beginselen van een behoorlijke procesorde. Zij verwacht dat het aantal gevallen waarin bewijs dat op grond van de voorgestelde regeling is vergaard door de rechter wordt uitgesloten, onnodig zal oplopen omdat het element van misleiding hier centraal staat. Deze verwachting deel ik niet. Als de wetgever expliciet toestaat, dat met gebruikmaking van de onderhavige bevoegdheid bewijs wordt verzameld, is het niet aan de rechter het verkregen materiaal met een beroep op behoorlijkheidsbeginselen terzijde te stellen: de wetgever heeft dat dan al beslist. Ik blijf ook inderdaad van mening, dat deze wijze van informatieverzekrijging behoorlijk is, en in het belang van een goede criminaliteitsbestrijding niet gemist kan worden. De toepassing van de in dit wetsvoorstel geregelde opsporingsbevoegdheden kan nu eenmaal niet in het openbaar geschieden; dat zou die toepassing van elk effect beroven. Deze bevoegdheid is in dat opzicht niet wezenlijk anders. Onbehoorlijk zou het wellicht zijn, als de betrokkene niet met de toepassing van deze bevoegdheid op de hoogte zou worden gebracht. Daarin is evenwel voorzien.

Wel vestigt de NOvA er met haar verwijzing naar de behoorlijkheidsbeginselen terecht de aandacht op, dat deze bevoegdheid zoals elke verstandig moet worden toegepast. Indien het openlijk horen van de verdachte en personen in zijn omgeving voldoende zicht op resultaat biedt, dient die weg te worden bewandeld. De onderhavige bevoegdheid is bedoeld voor situaties waarin dergelijk openlijk onderzoek onvoldoende resultaat heeft of belooft te hebben. Dat voor een dergelijke vorm van informatie-inwinning een bevel van de officier van justitie vereist is, waarborgt dat van deze bevoegdheid niet te gemakkelijk gebruik zal worden gemaakt.

De leden van de fractie van D66 vragen voorts of, indien in het kader van een undercover-operatie toch een element van pressie bij de informatie-inwinning aanwezig is, de vergaarde informatie bruikbaar is als bewijsmiddel, na toetsing aan artikel 6 EVRM. De rechtspraak inzake artikel 6 EVRM biedt naar mijn mening op deze vraag geen pasklaar antwoord. Het Nederlandse strafprocesrecht biedt wel een aantal aanknopingspunten voor de beantwoording van deze vraag. Dat pressie is gebruikt, betekent niet dat de cautieplicht van toepassing wordt: van horen door een opsporingsambtenaar als verdachte (in het kader van een opsporing) is nog steeds geen sprake. Het kan onder omstandigheden echter onrechtmatig zijn om in het strafproces gebruik te maken van informatie die in een niet-strafvorderlijke situatie verkregen is. Van dergelijke omstandigheden kan zeker sprake zijn indien de pressie (mede) in lichamelijk geweld bestond. Daarin zal, naar mijn mening, de oplossing in een concreet geval moeten worden gezocht.

De leden van de fractie van de RPF vragen naar het toepassingsbereik van deze opsporingsmethode; zij willen weten waar de grenzen liggen. Inderdaad is, zoals deze leden aangeven, denkbaar dat onder personen die lid zijn van een kerkgemeenschap onder cover informatie wordt ingewonnen. Ook kunnen relaties met de verdachte of diens kennissen worden aangeknoopt. Hoe ver deze relaties zullen mogen gaan is in abstracto moeilijk aan te geven. Naarmate deze relaties intiemer worden, kunnen normen van fatsoen en proportionaliteit eerder worden overschreden, terwijl de risico's voor de opsporingsambtenaar en diens integriteit te groot kunnen worden.

3.6. Het opnemen van vertrouwelijke communicatie met een technisch hulpmiddel

De leden van de fractie van de PvdA vragen zich naar aanleiding van een door hen geciteerde passage uit de memorie van toelichting af, of de regering van mening is dat indien een politieke infiltrant met opname-apparatuur aanwezig is bij een gesprek, de privacy minder geschonden wordt dan in het geval dat er geen infiltrant aanwezig is en het gesprek op andere wijze wordt opgenomen. Naar het oordeel van deze leden is de aanwezigheid van de infiltrant zelf al een inbreuk op de privacy en komt het opnemen van het gesprek daar nog eens als extra inbreuk bovenop. Naar mijn mening is het opnemen van het gesprek een minder ingrijpende inbreuk op de privacy, indien de opname plaatsvindt door een bij het gesprek aanwezige infiltrant. Omdat de infiltrant zelf aanwezig is, zou hij ook zonder opname volledig op de hoogte zijn van het gesprek. Omdat de infiltrant aanwezig is, weten de deelnemers aan het gesprek dat er een persoon is die op de hoogte is van het gesprek. Zij hebben deze persoon daarbij toegelaten en daarmee inmenging in hun privacy toegestaan. Deze beide omstandigheden doen zich niet voor in geval van het opnemen van vertrouwelijke communicatie op andere wijze. Dit onderscheid heeft, zo wil ik benadrukken, evenwel geen gevolgen voor de toepasselijkheid van artikel 126l Sv. Ook het opnemen van vertrouwelijke communicatie door

een aan die communicatie deelnemende opsporingsambtenaar moet door een bevel en een machtiging op grond van dit artikel gedekt zijn. De leden van de PvdA-fractie missen in de memorie van toelichting een beschouwing over de samenloop van de uitoefening van bijzondere opsporingsbevoegdheden. 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 de gevolgen die combinaties hebben voor de controle-mogelijkheden, zeker als deze voor de verschillende opsporingsmethoden niet gelijk zijn.

Bij samenloop van bevoegdheidstoepassingen geldt, dat elke bevoegdheidstoepassing zijn eigen controlemechanismes behoudt. Indien een infiltrant vertrouwelijke communicatie opneemt, zullen er twee bevelen moeten worden verstrekt. Alleen het bevel tot het opnemen zal aan de rechter-commissaris worden voorgelegd, die een machtiging moet verstrekken. Wel zal de rechter-commissaris daarbij worden ingelicht over «de wijze waarop aan het bevel uitvoering zal worden gegeven» (artikel 126f lid 3 sub e Sv). De wijze waarop bevoegdheden worden ingezet, bepaalt gewoonlijk de volgorde waarin de bevelen worden gegeven. Zo zal infiltratie eerst binnen het openbaar ministerie moeten zijn goedgekeurd, voordat de officier van justitie bij de rechter-commissaris een machtiging tot een afluisterbevel zal vorderen. Ik zie niet, dat uit de omstandigheid dat bevoegdheidstoepassingen zullen samenlopen bijzondere problemen gaan voortvloeien. Daarbij zij aangetekend dat sommige cumulaties moeilijk denkbaar zijn. Zo sluit de bevoegdheid tot infiltratie de bevoegdheden tot het inwinnen van stelselmatige informatie in, en kan het de bevoegdheid tot pseudokoop insluiten.

De leden van de CDA-fractie vragen om een nadere uitleg van het begrip vertrouwelijke communicatie. Meer in het bijzonder vragen zij of de video-opname van gesprekken zonder geluid en het scannen ter plaatsbepaling vallen onder het opnemen van vertrouwelijke communicatie. Zoals in de memorie van toelichting werd vermeld, moet onder vertrouwelijke communicatie worden verstaan: de uitwisseling van berichten tussen twee of meer personen of instanties, die zich als dan niet door een apparaat laten vervangen, die in beslotenheid plaatsvindt. Berichten kunnen bijvoorbeeld worden uitgewisseld door gesproken of geschreven woord, of door overdracht van signalen via de kabel of de ether. Het opnemen van vertrouwelijke communicatie houdt in het opnemen van die woorden of signalen. Het houdt niet in het opnemen van beelden van personen die een gesprek voeren, zonder geluid en evenmin het opvangen van signalen ter plaatsbepaling, tenzij dit opnemen of opvangen een bij-effect is van het opnemen van vertrouwelijke communicatie. Indien bijvoorbeeld mobiele telefonie wordt onderschept met radio-ontvang-apparatuur en als gevolg daarvan ook kan worden bepaald vanuit welke plaats de communicatie plaatsvindt, gaat het om het opnemen van vertrouwelijke communicatie. Zo ook wanneer gesprekken worden opgenomen en daarbij tevens personen in beeld worden gebracht, tenzij geen geluid wordt opgenomen en de personen tevens niet zodanig in beeld worden gebracht dat door middel van liplezen de communicatie kan worden ontcijferd. Deze afgrenzing tussen observatie en het opnemen van vertrouwelijke communicatie is neergelegd in artikel 126g, derde lid, in het slot van de eerste volzin.

In de memorie van toelichting is vermeld dat met het begrip vertrouwelijke communicatie wordt aangesloten bij het wetsvoorstel tot wijziging van artikel 13 van de Grondwet. Inmiddels is dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer behandeld en is het begrip vertrouwelijke communicatie bij amendement van het lid Te Veldhuis c.s. vervangen door een andere terminologie. Voor het wetsvoorstel bijzondere opsporingsbevoegdheden behoeft dit geen gevolgen te hebben. Vast staat dat waar artikel 13 nu

reeds de vertrouwelijkheid van de telecommunicatie beschermd en het Wetboek van Strafrecht inbreuken daarop strafbaar stelt (artikel 139c), de artikelen 126m en 126t toestaan dat daarop in het belang van de strafvordering, met inachtneming van alle wettelijke waarborgen inbreuken kunnen worden gemaakt. Vast staat ook dat waar thans het Wetboek van Strafrecht onder andere het heimelijk afluisteren van gesprekken en het opnemen van gegevensoverdracht door een geautomatiseerd werk strafbaar stelt (artikelen 139a en 139d), de artikelen 126l en 126s toestaan dat daarop in het belang van de strafvordering inbreuken worden gemaakt, eveneens met inachtneming van alle waarborgen die in die artikelen zijn neergelegd. Zodra het wetsvoorstel tot wijziging van artikel 13 van de Grondwet (Kamerstukken I, 1997/98, 25 443, nr. 232) kracht van wet krijgt, zal worden bezien of het nodig is ook de artikelen 126l, 126m, 126s en 126t Sv aan te passen.

Inderdaad valt, dit in antwoord op andere vragen van de CDA-fractie op dit punt, het door een opsporingsambtenaar luisteren naar een hardop gevoerd gesprek in een café niet onder artikel 126l. Het valt evenmin onder artikel 126g Sv. Het luisteren valt niet onder het volgen of het stelselmatig de aanwezigheid of het gedrag waarnemen, dat wordt genormeerd in artikel 126g. Wel kan sprake zijn van toepasselijkheid van artikel 126j, namelijk indien het onderdeel uitmaakt van het stelselmatig inwinnen van informatie omtrent een verdachte, zonder dat kenbaar is dat de opsporingsambtenaar optreedt als opsporingsambtenaar.

De leden van de fracties van VVD, SGP en GPV verzoeken de regering in te gaan op enkele opmerkingen van de NOvA. De NOvA heeft bezwaren tegen het ontbreken van het vereiste dat de verdachte aan de communicatie deelneemt. Tevens zou naar het oordeel van de NOvA de bevoegdheid van artikel 126l moeten worden beperkt tot gevallen van (vermoedelijke) georganiseerde criminaliteit. Naar mijn mening is de beperking dat de verdachte aan de communicatie deelneemt niet wenselijk. Artikel 126l geeft aan dat slechts communicatie kan worden opgenomen «indien het onderzoek dit dringend vordert». Gewoonlijk zal slechts bij communicatie waaraan de verdachte deelneemt dit vereiste vervuld zijn. Vooral de verdachte beschikt immers over kennis waarvan gehoopt wordt dat zij via deze opsporingsbevoegdheid achterhaald kan worden. Hij zal in dat geval degene zijn, die op grond van het derde lid onder c wordt aangeduid als één van de personen die aan de communicatie deelnemen. Het is evenwel niet ondenkbaar dat ook communicatie tussen anderen (met name familieleden, vrienden en andere relaties) interessante gegevens voor het onderzoek oplevert, en dat het onderzoek derhalve ook het opnemen van deze communicatie dringend vordert. Het opnemen van deze communicatie dient naar mijn oordeel in dat geval mogelijk te zijn. Het derde lid onder c biedt daartoe ook de mogelijkheid. Het bouwt in dit opzicht voort op de regeling van de telefoontap zoals deze oorspronkelijk was voorzien in het wetsvoorstel tot partiële herziening van het gerechtelijk vooronderzoek (Kamerstukken 23 251), waarin het vereiste dat de verdachte aan de communicatie deelneemt in de context van de telefoontap evenmin gehandhaafd was. In beginsel dient echter ingevolge het onderhavige wetsvoorstel wel één van de personen die aan de communicatie deelnemen te worden aangeduid. Slechts in uitzonderingsgevallen kan een zo nauwkeurig mogelijke omschrijving van de plaats of het vervoermiddel waar de communicatie plaatsvindt volstaan. Dat de af te luisteren communicatie ingevolge het derde lid onder c nader moet worden gespecificeerd, bevordert dat van de bevoegdheid om communicatie waaraan de verdachte niet deelneemt af te luisteren slechts zeer restrictief gebruik zal worden gemaakt. Daaraan draagt ook bij, dat de rechter-commissaris een machtiging zal moeten verlenen.

Dat de reikwijdte van deze bevoegdheid niet beperkt is tot de verdachte, spoort ook met de wijze waarop de andere bijzondere opsporingsbevoegdheden zijn begrensd. Ook observatie van niet-verdachten is mogelijk. De infiltrant heeft eveneens met meer mensen te maken dan enkel de verdachte; de stelselmatige inwinning van informatie dient eveneens in hoofdzaak bij anderen dan de verdachte plaats te vinden. Slechts de pseudokoop is aan de verdachte gekoppeld. Deze beperking vloeit evenwel uit de aard van de bevoegdheid voort: door een pseudokoop aan te gaan wordt een bestaande verdenking tegen de betrokkene rondgemaakt. Elders is reeds aangegeven, dat het Wetboek van Strafvordering de aanwending van onderzoeksbevoegdheden jegens anderen dan de verdachte ten behoeve van de waarheidsvinding ook in andere bepalingen mogelijk maakt; als voorbeeld is gewezen op artikel 195 Sv. Dat onderstreept, dat ook in andere tijden veel belang is gehecht aan de waarheidsvinding in (ernstige) strafzaken. Naar mijn mening rechtvaardigt dit belang, dat communicatie waar de verdachte niet aan deelneemt, bij de ernstige delicten waar het hier om gaat kan worden opgenomen.

Een beperking van de bevoegdheid van artikel 126l tot gevallen van (vermoedelijke) georganiseerde criminaliteit lijkt me niet wenselijk. Zeer wel denkbaar is, dat het opnemen van vertrouwelijke communicatie licht kan werpen op een verdenking ter zake van een ernstig strafbaar feit. Niet valt in te zien waarom het in dat geval niet toegestaan zou mogen worden, deze communicatie op te nemen.

De leden van de fracties van VVD en SGP vragen ook om in te gaan op enkele andere opmerkingen van de NOvA. 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. Op deze opmerkingen is reeds gereageerd in de context van een vraag van de leden van de PvdA-fractie. Ik wijs er in dit verband nogmaals op dat ook het opnemen van vertrouwelijke communicatie door een aan die communicatie deelnemende opsporingsambtenaar door een bevel en een machtiging op grond van dit artikel gedekt moet zijn.

De leden van de fractie van D66 hebben enige twijfels over de bevoegdheid van artikel 126l Sv. Zij vragen de regering, uit te leggen waarom het vereiste dat de verdachte aan de communicatie deelneemt, ontbreekt. Zij vragen zich af of dit verenigbaar is met de systematiek die de regering heeft aangebracht in het onderhavige wetsvoorstel, die qua bevoegdheden en begrenzing een duidelijk onderscheid maakt tussen Titel IV en V. Deze leden geven daarbij tevens aan, van mening te zijn dat de beperking tot het verdachte-begrip in de praktijk tot problemen kan leiden. Ook naar mijn mening zou een beperking tot communicatie waaraan de verdachte deelneemt, zo heb ik antwoord op een vraag van de leden van VVD, SGP en GPV aangegeven, in de praktijk tot problemen leiden omdat voor de waarheidsvinding zeer interessante communicatie niet zou kunnen worden opgenomen. Ook heb ik daar aangegeven dat de voorgestelde redactie spoort met de systematiek van dit wetsvoorstel, en die van het Wetboek van Strafvordering waarin het geïntegreerd wordt. Deze leden vragen voorts, of een beperking van de bevoegdheid tot het opnemen van vertrouwelijke communicatie tot communicatie waaraan de verdachte deelneemt mogelijk is. Naar mijn mening is een dergelijke beperking wel mogelijk; het derde lid onder c zou alleen moeten worden aangepast. Een dergelijke beperking is alleen niet wenselijk. Ook de Commissie Moons heeft, in de context van de telefoontap, voorgesteld deze eis te laten vallen: zie het rapport «Herziening van het gerechtelijk vooronderzoek», Arnhem 1990, blz. 115–116. Het reeds genoemde wetsvoorstel strekkende tot partiële herziening van het gerechtelijk vooronderzoek (Kamerstukken 23 251) bouwde op deze keuze voort.

De leden van de fractie van D66 vragen de regering voorts, in dit verband ook in te gaan op de positie van geheimhouders. Ook elders ben ik reeds op de positie van geheimhouders bij de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden ingegaan (par 3.1.1.). Ik zou willen volstaan met daar in dit verband naar te verwijzen. Deze leden vragen voorts wanneer de algemene maatregel van bestuur, voorzien in artikel 126ee, zal worden opgesteld. Het ligt in de bedoeling dat deze algemene maatregel van bestuur nog deze zomer ter advisering aan de Raad van State zal worden voorgelegd. Deze leden vragen voorts welke regelingen gelden ten aanzien van gebruik, opslag en bewaartermijn van bandopnamen. Zij vragen of alle bandopnamen bij de processtukken worden gevoegd tenzij de vernietiging op grond van artikel 126aa, tweede lid, aan de orde is. Dit is niet het geval. Artikel 126aa verplicht slechts tot het voegen van de betreffende processen-verbaal en andere voorwerpen, voorzover die voor het onderzoek in de zaak van belang zijn. Indien de gegevens die op de bandopnamen staan in een proces-verbaal zijn uitgewerkt, behoort de bandopname zelf in beginsel niet meer bij de «andere voorwerpen» die voor het onderzoek in de zaak van betekenis zijn. De bandopname wordt in dat geval bewaard op de voet van het bepaalde ingevolge het voorgestelde artikel 126cc Sv. De leden van de fractie van D66 vragen tenslotte of de regering haar standpunt betreffende het opnemen van vertrouwelijke communicatie in woningen zou willen heroverwegen. Naar ik in de inleiding heb toegelicht heeft een dergelijke heroverweging inderdaad plaatsgevonden. Ik zou daar in dit verband naar willen verwijzen.

3.7. De telefoontap en de verkeersgegevens

De leden van de fractie van het CDA vragen hoe lang de aanbieders van telecommunicatie verkeersgegevens betreffende telefoonverkeer moeten bewaren en of deze termijn voldoende is. De aanbieders van telecommunicatie zijn ingevolge de huidige wetgeving niet verplicht verkeersgegevens te bewaren. Zij bewaren ze ten behoeve van de eigen bedrijfsvoering.

Deze leden zien niet in dat de herziening van de regeling inzake de vordering van verkeersgegevens moet wachten op het WODC-rapport over de behoefte aan bedrijfsinformatie bij politie en justitie. Dit onderzoek is, anders dan deze leden menen, wel van belang voor een herziening van deze regeling, omdat naar aanleiding van dit onderzoek zal worden bezien of de bestaande bevoegdheden, waaronder die betreffende verkeersgegevens, toereikend zijn, gelet op het beroep dat door politie en justitie wordt gedaan op gegevens die beschikbaar zijn bij het bedrijfsleven.

De leden van de fractie van GroenLinks staan kritisch tegenover de uitbreiding van deze bevoegdheid naar de pro-actieve fase, daar dit de toepassing van dit ingrijpende middel aanzienlijk zou verruimen. Naar mijn mening wordt de telefoontap niet zozeer uitgebreid naar de pro-actieve fase. De regeling van artikel 126m is sterk geïnspireerd op de huidige regeling; proactief is zij niet. De regeling van artikel 126t is ook niet zozeer pro-actief; zij is wel gebonden aan een nieuw strafvorderlijk criterium. Niet het opsporen van gepleegde delicten staat hier centraal, maar het in kaart brengen van een crimineel verband en het daarbinnen beramen of plegen van misdrijven. Dat in kaart brengen heeft, en daar zit iets pro-actiefs in, tevens betrekking op delicten die het georganiseerd verband nog zal gaan plegen. Hierop is, in reactie op vragen van de leden van diverse fracties, reeds ingegaan in paragraaf 2.3. Ik ben van mening dat het toestaan van de telefoontap ten behoeve van een dergelijk onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit noodzakelijk is. Overigens erkennen de leden van de fractie van Groen Links ook, blijkens hun

bijdrage aan paragraaf 2.3., dat bij de aanpak van de georganiseerde criminaliteit de traditionele aanpak niet volstaat. Deze leden vragen zich verder 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. Dat zou naar de mening van deze leden afbreuk kunnen doen aan de vereiste concrete verdenking van een bepaalde verdachte. Naar mijn mening is de vrees voor ongelimiteerd opnemen niet terecht. Zoals bekend werkt de praktijk thans met de NN-verdachte. Een concrete verdenking van een bepaalde verdachte is de facto derhalve ook thans niet vereist. Een concrete verdenking van een strafbaar feit volstaat. Die blijft vereist. Ik zie dit wetsontwerp als een verbetering doordat erkend wordt dat ook gesprekken tussen niet-verdachten een belangrijke bijdrage aan de waarheidsvinding kunnen leveren, en dat de waarheidsvinding het opnemen van die gesprekken kan vorderen. Deze erkenning spoort, zo heb ik in par. 3.6 aangegeven, met de systematiek van dit wetsontwerp en het Wetboek van Strafvordering waarin het geïntegreerd wordt. De vrees voor ongelimiteerd opnemen komt mij ook ongegrond voor omdat het bevel en de machtiging daartoe van de rechter-commissaris een afdoende argumentatie voor de telefoontap moeten bevatten. De leden van de fractie van Groen Links geven aan, blij te zijn met het besluit 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 er nog de nodige onduidelijkheid bestaat tussen de huidige regelgeving enerzijds en het onderhavige wetsvoorstel en de nieuwe Telecommunicatiewet anderzijds. Zij signaleren dat een groot aantal onderwerpen die een zekere relatie hebben met de inzet van bijzondere opsporingsmethoden in de Telecommunicatiewet worden geregeld. Zij 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. Naar mijn mening is de nieuwe Telecommunicatiewet wel degelijk de juiste plaats om dergelijke verplichtingen van derden neer te leggen. Ook in ander verband wordt er wel voor gekozen verplichtingen van derden ten behoeve van de strafvordering in afzonderlijke wetten te regelen. De wet melding ongebruikelijke transacties is daarvan een bekend voorbeeld. Het gaat hierbij niet om medewerking aan de incidentele toepassing van strafvorderlijke bevoegdheden, maar om meer algemene en structurele verplichtingen. In het geval van de Telecommunicatiewet gaat het om de verplichting ervoor zorg te dragen dat de telecommunicatienetwerken en -diensten aftapbaar zijn.

Deze leden noemen het ook bezwaarlijk dat tal van verplichtingen worden neergelegd in lagere telecomregelgeving. Zij vragen wat daarvan de achtergrond is, en welke criteria gehanteerd worden voor regelgeving bij wet of bij algemene maatregel van bestuur. De achtergrond van regelgeving bij algemene maatregel van bestuur is vooral gelegen in het karakter en de mate van gedetailleerdheid daarvan en haar gevoeligheid voor technische veranderingen. Beide omstandigheden zijn tevens criteria die in het algemeen mee bepalen welke onderdelen van een samenhangend stelsel van regels in een wet, en welke in een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling worden ondergebracht. Daarbij geldt evenwel als uitgangspunt dat de verplichtingen zelf die aan burgers of bedrijven worden opgelegd, hun basis moeten hebben in de wet in formele zin, terwijl daarentegen hun nadere uitwerking kan plaatsvinden bij lagere regelgeving. Aan dit uitgangspunt voldoet het wetsvoorstel Telecommunicatiewet.

De leden van de GPV-fractie menen voorts dat, wanneer van aanbieders van telecommunicatie gevraagd wordt medewerking te verlenen aan de

opsporing van ernstige misdrijven, aan hen niet eenzijdig allerlei verplichtingen mogen worden opgelegd zonder dat de overheid naar vermogen probeert de mogelijk schadelijke effecten daarvan voor de interne bedrijfsvoering van telecomaanbieders weg te nemen. Zij vragen zich af of de regering voldoende rekening houdt met de praktische consequenties van de Telecommunicatiewet en het onderhavige wetsvoorstel voor telecommunicatie-aanbieders. Hierover merk ik op dat niet te verwachten is dat de gevolgen van het onderhavige wetsvoorstel voor aanbieders van telecommunicatie groot zullen zijn. Telecommunicatie kan ook thans reeds worden afgetapt; verkeersgegevens kunnen ook thans reeds worden gevorderd. De voorwaarden die aan de toepassing van beide bevoegdheden worden gesteld, veranderen nauwelijks. Voor wat betreft het wetsvoorstel Telecommunicatiewet, merk ik op dat ook reeds op basis van de huidige Wet telecommunicatievoorzieningen verplichtingen gelden ten aanzien van de aftapbaarheid. Deze leden vragen voorts of de regering mogelijkheden ziet om tot een zekere uniformering te komen als het gaat om eisen die opsporingsinstanties stellen aan de aanbieders van communicatie. Deze mogelijkheden zijn zeker aanwezig en in het kader van de nieuwe Telecommunicatiewet komt een belangrijk deel van deze harmonisatie tot stand.

De leden van het GPV vragen voorts om een overzicht 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. Zoals blijkt uit het rapport van het WODC «Tappen in Nederland» uit 1996, zijn van de meeste Europese landen geen cijfers beschikbaar. In Groot-Brittannië schommelt het aantal taps tussen de 500 en de 1000. In Duitsland loopt het aantal taps de laatste jaren op tot 3500 en in de VS liggen de getallen iets hoger dan in Groot-Brittannië. In vergelijking met deze getallen wordt er in Nederland aanmerkelijk vaker getapt, namelijk rond de 3400 maal per jaar. Het is evenwel de vraag wat uit deze cijfers kan worden afgeleid en of dit ook betekent dat er teveel wordt getapt. Het antwoord op die vraag hangt er namelijk mede vanaf welke andere methoden in de betreffende landen zijn toegepast.

3.8. Bevoegdheden op besloten plaatsen

De uitzondering van de woning

In de inleiding is ingegaan op de bezwaren die door de leden van de meeste fracties aan de orde zijn gesteld in verband met het uitzonderen van de woning van in het bijzonder de bevoegdheid tot het opnemen van vertrouwelijke communicatie. Bij nota van wijziging stel ik voor het opnemen van vertrouwelijke communicatie in een woning onder strikte voorwaarden mogelijk te maken. Deze wijziging wordt nader toegelicht in de nota van wijziging. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan voornoemde bezwaren en hiermee heeft tevens de beantwoording van de meeste vragen in deze paragraaf geen relevantie meer, dan wel is op diverse vragen die op dit punt zijn gesteld reeds ingegaan. Op de resterende vragen zal in het navolgende worden ingegaan.

De leden van de PvdA-fractie stellen nog een vraag over de observatie van gedragingen in een woning. Zij signaleren, dat een rechercheur in de bosjes tegenover een woning de hele dag mag observeren wat er in een huis gebeurt en daar aantekeningen van maken, maar dat een camera, die de waarneming controleerbaar maakt, in de memorie van toelichting uitgesloten is. Deze leden vragen zich af wat nu het verschil in ingrijpendheid is tussen een rechercheur die continue bij een persoon naar binnen gluurft of een camera die opnames maakt. Zij vragen zich af of dat

alleen het ontbreken van menselijke handelingen is; zij willen weten of het er niet om gaat wat met de vergaarde informatie wordt gedaan of kan worden gedaan. Zij vragen zich af of het niet veel beter is dat de vergaarde informatie te allen tijde gecontroleerd kan worden zodat vaststaat wat er is gebeurd. Geldt, zo willen zij weten, de controleerbaarheid van de waargenomen gedragingen niet ook als een waarborg voor de verdachte, zodat hij niet met onjuiste c.q. onware beschuldigingen kan worden geconfronteerd?

Het verschil tussen beide opsporingsmethodes is in het laatste geval naar mijn mening niet gelegen in de wijze van waarneming van bepaalde gedragingen, maar in de registratie van deze gedragingen. Het vastleggen van beelden levert een extra inbreuk op de privacy op. De omstandigheid dat technische vastlegging van de waarnemingen een betrouwbaarder bewijsmiddel oplevert, is naar mijn mening onvoldoende reden om deze extra inbreuk op de privacy zonder beperkingen mogelijk te maken. De leden van de fractie van de PvdA lijken dit argument, als ik het goed zie, impliciet te delen. Ook naar hun mening moeten aan de mogelijkheid dat bijzondere opsporingsbevoegdheden in woningen worden toegepast extra waarborgen worden verbonden; voorts zouden zij willen eisen dat de bevoegdheid zorgvuldig wordt gehanteerd. Met name de eis van extra waarborgen impliceert dat ook de leden van de PvdA-fractie situaties willen laten bestaan, waarin wel met het blote oog gekeken en met het oor gehoord mag worden, doch (sommige) gedragingen in de woning niet met een camera mogen worden waargenomen.

Naar mijn mening kan de door mij voorgestelde gang van zaken heel wel als een extra waarborg als door de leden van de PvdA-fractie voorgesteld, of als een «zorgvuldig hanteren» van een verleende bevoegdheid worden gezien. Ook in mijn, in de memorie van toelichting uiteengezette standpunt, is de technische registratie van gedragingen in een woning niet absoluut uitgesloten. Foto's mogen in beginsel gemaakt worden, zelfs een camera-registratie is onder omstandigheden mogelijk. Vereist is dan wel dat de officier van justitie zulks in zijn bevel heeft bepaald (vgl. het voorgestelde artikel 126g lid 3 Sv). Uitgesloten is in de memorie van toelichting slechts de permanente camera-registratie, omdat deze als even ingrijpend als het binnentreden in de woning moet worden beschouwd. Het is derhalve heel wel denkbaar dat de door de leden van de PvdA-fractie ten tonele gevoerde rechercheur met een camera in de bosjes plaatsneemt, en alle voor strafvorderlijke beslissingen relevante gedragingen daarop vastlegt. Niet toegestaan is dat een «onbemande» camera alle gedragingen die zich in het desbetreffende huis afspelen van a tot z vastlegt. Naar mijn mening is een dermate ingrijpende inbreuk op de privacy en het daarmee verbonden huisrecht niet toegelaten en ongewenst.

De leden van de fractie van de PvdA gaan voorts in op de situatie waarin strafvorderlijk optreden niet langer kan worden uitgesteld, bijvoorbeeld omdat tegen de verwachting in ter plekke verdachten aanwezig zijn. Zij merken op dat het bij het onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit niet noodzakelijk is dat er een concrete verdachte is. Zij vragen zich af of de aanwezigen, die tot het moment van confrontatie met de opsporingsambtenaren niet als verdachte zijn aangemerkt, dan plotseling verdachten worden.

Inderdaad kan met deze leden worden ingestemd dat het enkele feit van de ontdekking van opsporingsambtenaren niet de grond van aanhouding kan zijn. Degenen die de opsporingsambtenaren tegen het lijf lopen terwijl ze de onderhavige bevoegdheid uitoefenen, kunnen uitsluitend worden aangehouden indien en in zoverre ten aanzien van hen een verdenking bestaat die de aanhouding rechtvaardigt (artikel 53 Wetboek van Strafvordering). Voor ogen moet dan ook worden gehouden dat een dergelijke situatie zich in theorie kan voordoen, maar in de praktijk gelukkig niet of zelden voordoet. Evident is dat zeer zorgvuldig zal worden

nagegaan wat de betreffende opsporingsambtenaren ter plekke kunnen verwachten.

De leden van de CDA-fractie vragen of de omstandigheid dat drugs die worden aangetroffen na het betreden van een besloten plaats lang niet altijd in beslag worden genomen, betekent dat deze drugs op de markt komen. Dat is niet het geval; uitstel van inbeslagneming betekent nog geen afstel. Dat de drugs reeds in een opslagplaats aangekomen zijn, en daar in de gaten kunnen worden gehouden, betekent voorts dat de uitgestelde inbeslagneming minder problematisch is. Desalniettemin zal ook het uitstel van inbeslagneming in deze situatie met de grootst mogelijke terughoudendheid moeten worden benaderd.

De leden van de fractie van de VVD verzoeken om een onderzoek naar een bepaalde werkwijze. Die werkwijze bestaat erin dat politie en justitie met een interval van enkele minuten probeert zich ervan te vergewissen of een gesprek van criminele dan wel private aard is. In het laatste geval dient het direct af luisteren te worden gestaakt. Het voordeel van de af luistermethode die de leden van de VVD-fractie noemen, is dat de inbreuk op de privacy minder is. Gesprekken die voor politie en justitie niet interessant zijn, blijven – grotendeels – onafgeluisterd. In beginsel lijkt deze methode toepasbaar. Met het voorgestelde wettelijk kader is zij verenigbaar: dat verplicht er toe, die (delen van) gesprekken die worden beluisterd, ook integraal op te nemen. Er zijn echter praktische aspecten die de methode moeilijk hanteerbaar maken. Ten eerste zal het niet in alle gevallen mogelijk zijn dat de opnamen direct worden uitgeluisterd. Ten tweede blijken belangrijke gesprekken nogal eens plaats te vinden in gewone huis-, tuin- en keukentaal. In geval van drugscriminaliteit worden de drugs zelden bij de naam genoemd, terwijl ook personen nogal eens met gefingeerde namen worden aangesproken. Bij het ontwikkelen van de nieuwe opsporingsbevoegdheden tot het opnemen van vertrouwelijke communicatie is het echter zeker de moeite waard de genoemde werkwijze daarbij mee te nemen.

De leden van de fractie van Groen Links vragen zich af of het opnemen van een 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. Naar ik hiervoor heb aangegeven is ook het registreren met de camera onder beperkende voorwaarden toegestaan.

4. Bijstand aan opsporing door burgers

De leden van de fractie van de VVD verzoeken de regering op het standpunt van de NOvA inzake bijstand aan de opsporing door burgers in te gaan. De NOvA stelt dat er aan de inzet van burgers bij de opsporing belangwekkende risico's kleven die door het wetsvoorstel niet worden weggenomen. De regeling is er naar haar oordeel slechts op gericht door middel van wettelijke kaders de risico's te verminderen. Met deze observatie kan ten dele worden ingestemd. Inderdaad blijven aan de inzet van burgers bij de opsporing risico's kleven. Dat geldt zeker in het geval van de criminele burgerinfiltrant. De wettelijke kaders verminderen deze risico's echter, vooral ook doordat zij tot een zeer restrictieve inzet van deze opsporingsmethodes verplichten. Inzet van een criminele burgerinfiltrant is in principe verboden. Bovendien dient aan de toepassing van de hier besproken bijzondere opsporingsbevoegdheden een bevel van de officier van justitie vooraf te gaan en zijn voor de inhoud van het bevel nauwkeurige voorwaarden opgenomen. De verwachting dat de opsporing niet weer uit de hand zal lopen is mede om die reden naar mijn mening gerechtvaardigd. Het uitsluiten van bijstand aan de opsporing door burgers is bovendien naar mijn mening geen wenkend alternatief. Het zou

de opsporing van ernstige strafbare feiten in veel gevallen ernstig bemoeilijken.

De leden van de fracties van RPF en GPV stellen een aantal vragen over de burgerinfiltrant. Op deze vragen zal in de context van paragraaf 4.2 nader worden ingegaan.

De leden van de fractie van de SGP vragen of de regering, gezien het hiervoor aangehaalde standpunt van de NOV, van mening blijft dat door het scheppen van wettelijke kaders de risico's tot aanvaardbare proporties kunnen worden teruggebracht. Naar mijn mening is dat, zoals hiervoor al aan de orde kwam, het geval.

De leden van de fractie van de SP blijven grote moeite houden met de inzet van burgers bij de opsporing van strafbare feiten. 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. Zij vragen om een reactie van de regering op dat punt. Bij die reactie zou ik willen vooropstellen dat burgers niet worden ingezet in verband met capaciteitstekorten bij de politie. Burgers worden ingezet omdat zij, door hun specifieke kwaliteiten (zoals hun contacten of deskundigheden) opsporingswerk kunnen verrichten dat politiefunctionarissen niet, slechter of met veel meer risico's kunnen verrichten. Hoezeer de gedachte om de inzet van burgers op termijn uit te sluiten mij vanwege de daaraan inherente risico's ook aanspreekt, ik geloof niet dat deze gedachte uitvoerbaar is, tenzij wij er in willen berusten dat bepaalde ernstige misdrijven onopgelost blijven. Ik wil daar niet in berusten.

4.1. Verzoek stelselmatig informatie in te winnen omtrent een persoon

De leden van de fractie van de PvdA vragen, of de regering nader kan concretiseren wat er in een overeenkomst met een burger kan worden afgesproken. Artikel 126v verschafft daaromtrent een aantal aanwijzingen. Het derde lid geeft aan dat de overeenkomst schriftelijk is en een aantal zaken dient te vermelden. Dat zijn in de eerste plaats de rechten en plichten van de persoon die bijstand verleent. In dat kader zal deze persoon erop gewezen worden dat hij geen opsporingsambtenaar is, en derhalve ook geen bevoegdheden heeft die aan opsporingsambtenaren toekomen. Voorts zal hij erop worden gewezen dat hij onverkort strafrechtelijk aansprakelijk blijft voor door hem gepleegde strafbare feiten. Zijn plichten zullen de stelselmatige inwinning van informatie omtrent een persoon betreffen. Deze plichten zullen gewoonlijk de vorm van een resultaatsverbintenis aannemen. Aan deze plichten gerelateerd zal bovendien een tegenprestatie vermeld worden. Deze tegenprestatie zal in beginsel in geld dienen te bestaan. Uit het derde lid vloeit tenslotte nog voort dat ook de wijze waarop aan de overeenkomst uitvoering wordt gegeven en haar tijdsduur worden vastgelegd.

Deze leden vragen voorts naar de sancties op het niet naleven van dit artikel. Een aantal gevallen van niet naleven laat zich in principe onderscheiden. Denkbaar is dat de opsporingsambtenaar een overeenkomst sluit zonder daartoe strekkend bevel van de officier van justitie. Het hangt in dat geval van de omstandigheden af, of dit ter terechtzitting tot bewijsuitsluiting zal leiden.

Een tweede geval van niet naleven doet zich voor als de door de opsporingsambtenaar aangegane overeenkomst niet aan de voorwaarden voldoet; bijvoorbeeld niet op schrift is gesteld. Deze vormfout hoeft niet per definitie tot bewijsuitsluiting te leiden. Het vereiste van een schriftelijke overeenkomst wordt gesteld met het oog op de inzichtelijkheid en controleerbaarheid van de opsporing. Als de overeenkomst met de informant bijvoorbeeld in andere schriftelijke stukken voldoende duidelijk

terug te vinden is, is bewijsuitsluiting wellicht niet aan de orde. Wel kunnen disciplinaire maatregelen worden getroffen tegen de opsporingsambtenaar die het derde lid van dit artikel niet naleeft.

Een derde geval van niet naleven doet zich tenslotte voor indien de informant de overeenkomst niet naleeft. Gewoonlijk zal dat geval zich voordoen als hij de gevraagde informatie niet levert. Politie en justitie kunnen immers niet nagaan of de informant voldoende heeft rondgevraagd; zij kunnen welhaast niet anders dan de informant op het resultaat van die rondvraag afrekenen. De sanctie is in dit geval dat ook politie en justitie van haar kant de gevraagde prestatie niet levert. Een geschil omtrent de vraag of de overeenkomst is nageleefd kan in beginsel aan de burgerlijke rechter worden voorgelegd; erg waarschijnlijk is dit echter niet.

De leden van de fractie van het CDA menen dat het gebruik maken van informanten al snel een beperkte inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt die een wettelijke grondslag behoeft. In een expliciete en specifieke wettelijke grondslag is voorzien voor het geval waarin de informant stelselmatig informatie omtrent een persoon inwint. Dan zal inderdaad al snel sprake kunnen zijn van een inbreuk op de privacy. In andere gevallen is dat evenwel niet het geval. Voor stelselmatige informatie-inwinning is een expliciete grondslag te vinden in artikel 126v Sv.

De leden van de fractie van de VVD vestigen er de aandacht op dat een informant betrekkelijk snel in de positie terecht kan komen dat de inhoud van door hem geleverde informatie in feite zou kunnen vallen onder de bepaling van artikel 126v Sv. In dat geval bestaat, zo stellen deze leden, het risico dat niet van die informatie gebruik kan worden gemaakt, omdat het bevel van de officier van justitie ontbreekt. Zij vragen zich af hoe naar het oordeel van de regering met dat risico moet worden omgesprongen. Vooropgesteld dient te worden dat artikel 126v Sv niet afdoet aan het recht van burgers om ongevraagd informatie over verdachten aan politie en justitie ter beschikking te stellen. Dat recht hebben ook informanten. Dit recht geldt tevens, als aan die informatieverschaffing een stelselmatige inwinning van informatie is voorafgegaan. Artikel 126v Sv geldt voor het geval op verzoek van politie en justitie stelselmatig informatie wordt ingewonnen. In dat geval moeten een bevel en een schriftelijke overeenkomst aan de informatie-inwinning ten grondslag liggen. Ik acht het risico dat de wettelijke regeling in een enkel geval ontdoken zal worden gering. In de eerste plaats zal de rechter, indien een informant «toevallig» met belangwekkende informatie komt aandragen in een lopend strafrechtelijk onderzoek, argwanend worden. Denkbaar is, dat hij de informant onder die omstandigheden zal willen horen. Dat nu zullen informant en opsporingsambtenaar willen voorkomen. In de tweede plaats zal de informant, nu de wet die mogelijkheid biedt, de wederprestatie van politie en justitie in veel gevallen schriftelijk vastgelegd willen zien. In de derde plaats zal financiële controle door de Rekenkamer en de departementale accountantsdiensten van de beide politieminsters op vertrekte gelden bevorderen, dat deze slechts langs deze officiële weg worden verstrekt.

De leden van de fractie van D66 vragen of de toepassing van artikel 126v in verband met het geval van artikel 126o zo moet worden uitgelegd dat het kan voorkomen dat overeengekomen wordt dat burgerinformanten informatie gaan inwinnen over onschuldige betrokken burgers. Inderdaad kan het voorkomen dat informatie wordt ingewonnen over bij een criminele organisatie betrokken burgers, die niet verdacht worden van een strafbaar feit. In de context van het criterium van artikel 126o, in par. 3.1.1, is toegelicht waarom veel bijzondere opsporingsbevoegdheden ook tegen anderen dan de verdachte kunnen worden aangewend. Het stelselmatig inwinnen van informatie is, in het geval van het onderzoek naar de

georganiseerde criminaliteit, niet gericht op verdenkingen van strafbare feiten, maar op de verbanden binnen de criminele organisatie. Op die verbanden kan ook informatie omtrent de gedragingen van een betrokkene die geen deel uitmaakt van de organisatie (een onwetende koerier bijvoorbeeld) licht werpen.

Deze leden vragen de regering voorts of in de praktijk niet 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. Ik verwacht niet dat deze behoefte zal bestaan. De burgerinfiltrant wordt ingezet op een wijze die, gelet op het karakter van zijn handelingen, en bijvoorbeeld de controle op het vereiste dat geen uitlokking heeft plaatsgevonden, verantwoord zal moeten worden in het strafproces. Een informant daarentegen vervult een geringe rol en zijn handelen dient bij voorkeur niet van belang te zijn voor een goede beoordeling van de zaak, omdat ten alle tijde ernaar gestreefd zal worden zijn identiteit af te schermen. De burgerinformant die als infiltrant strafbare feiten pleegt is daarvoor bovendien onverkort strafrechtelijk aansprakelijk.

De leden van de fractie van D66 vragen zich voorts af, wie namens de overheid partij is bij de met de informant te sluiten overeenkomst. Uit de opzet van artikel 126v vloeit voort, dat de opsporingsambtenaar die van de officier van justitie daartoe bevel heeft gekregen de overeenkomst sluit. Hij behoeft daartoe het bevel van de officier van justitie. Deze leden vragen voorts, of in de overeenkomst ook de beloning voor de te verrichten diensten wordt opgenomen, en wat in dit kader gebruikelijke vergoedingen zijn. Gewoonlijk zal de schriftelijke overeenkomst inderdaad uitsluitel geven over de beloning. Een uniform beleid ten aanzien van landelijke vergoedingen is gebaseerd op de regeling Tip- toon- en verkoopgeld. Binnenkort zal worden ingevoerd een nieuwe regeling: de Regeling bijzondere opsporingsgelden, waarin een aantal wegingsfactoren zijn opgenomen voor de vaststelling van de hoogte van de tipgeldbedragen. Deze wegingsfactoren zijn het risico voor de informant, de schade die door de aanhouding van verdachte(n) wordt toegebracht aan de criminele organisatie, het kaliber of de organisatiegraad van de verdachten, het maatschappelijk belang van de zaak, de lokale omstandigheden ten aanzien van de criminaliteit, kostenbesparing politie, de betrouwbaarheid van de informant en de informatie en het aantal verdachten.

De leden van de fractie van Groen Links vragen zich af welke misdrijven die een ernstige inbreuk op de rechtsorde maken, worden bedoeld bij de inzet van een informant. Uit de wetstekst volgt dat, in het geval stelselmatig informatie wordt ingewonnen omtrent een verdachte, de verdenking een misdrijf moet betreffen. Het hoeft niet per definitie te gaan om een misdrijf dat een ernstige inbreuk op de rechtsorde maakt. De misdrijven die een ernstige inbreuk op de rechtsorde maken spelen slechts een rol via het criterium van artikel 126o Sv. Met de verwijzing naar dat criterium is uitgedrukt dat de burgerinformant ook mag worden ingezet in het kader van een onderzoek waarbij een georganiseerd verband als in artikel 126o Sv omschreven in kaart wordt gebracht. Deze leden vragen zich voorts af in welke mate de persoon omtrent wie stelselmatig informatie mag worden ingewonnen, betrokken dient te zijn bij de georganiseerde criminaliteit. Op het criterium van de «betrokkenheid bij» is reeds ingegaan in par. 3.1.1. Daar wil ik in dit kader graag naar verwijzen. Deze leden vragen tenslotte of van het contact tussen politie en informant verslag wordt gedaan, zodat de rechter-commissaris achteraf kan toetsen of het volgens de regels is verlopen. In het proces-dossier zal zich gewoonlijk het bevel bevinden dat aan het optreden van de informant ten grondslag liggen. Dat is voor de zittingsrechter gewoonlijk genoeg;

indien vragen rijzen kan hij de opsporingsambtenaar als getuige oproepen. De rechter-commissaris heeft in dit opzicht geen rol. In dat verband zou ik nog willen verwijzen naar paragraaf 2.7.

4.2 Burgerinfiltratie

De leden van de fractie van de PvdA stellen vast dat het wetsvoorstel geen onderscheid maakt tussen niet-criminele en criminele burgerinfiltranten, terwijl wel onderscheid wordt gemaakt tussen politieke en burgerinfiltranten. Zij geven aan, een nadere uitleg door de regering op prijs te stellen. Zij wijzen er op, dat de Raad van State geadviseerd heeft om het onderscheid wel in de wet vast te leggen, omdat het volgens de Raad te ver gaat om uitsluitend op basis van veranderlijke richtlijnen beperkingen te formuleren die in de tekst van de wet geen basis vinden. Deze leden wijzen er voorts op, dat Buruma en Muller van mening zijn dat wettelijk gezien de weg vrij is voor de burgerinfiltrant die onder regie van politie en justitie strafbare feiten pleegt, en dat Scheffers en De Vries menen dat een zo essentieel onderwerp niet in een richtlijn moet worden afgedaan. Zij vragen of de regering in deze pleidooien voor het in de wet vastleggen van het onderscheid tussen criminele en niet-criminele burgerinfiltranten aanleiding ziet op haar standpunt terug te komen. Deze vraag wordt ook gesteld door leden van de fracties van VVD, D66 en SGP.

Voorop dient te staan, dat een groot aantal zaken, de burgerinfiltrant betreffend, in de wet zijn geregeld. Het tweede lid van artikel 126w legt vast, dat een burgerinfiltrant uitsluitend mag worden ingeschakeld indien politieke infiltratie niet tot de mogelijkheden behoort. Het zesde lid legt vast, dat de burgerinfiltrant geen strafbare handelingen mag verrichten, tenzij vooraf schriftelijk toestemming is gegeven om dergelijke handelingen te verrichten. Tenslotte is in het eerste lid neergelegd, dat het onderzoek de burgerinfiltratie dringend moet vorderen. In de wet zijn geen expliciete beperkingen gesteld aan de inzet van criminele burgerinfiltranten. De subsidiariteits- en proportionaliteitseis, die in het eerste lid is opgenomen, legt voor dergelijke beperkingen echter wel een basis. Deze eis impliceert, dat de officier van justitie zich zal moeten afvragen of het onderzoek daadwerkelijk de inzet van een criminele burgerinfiltrant eist. Het verbod op de inzet van criminele infiltranten vult deze eis aldus in, dat slechts in zeer uitzonderlijke omstandigheden de inzet van de criminele burgerinfiltrant is toegestaan.

Naar mijn mening verdient het geen aanbeveling, dit verbod explicieter in de wet op te nemen. Daarvoor zijn een aantal redenen. In de eerste plaats zou de afbakening van de criminele infiltranten niet anders dan vaag kunnen zijn. Zoals in de memorie van toelichting is vermeld, is er gelet op de risico's die verbonden zijn aan infiltratie, reden om bij een ruime kring van personen waakzaam te zijn. Het is niet goed doenlijk deze kring van (criminele) personen in de wet af te bakenen. Het betreft hier typisch een aangelegenheid die zich voor regeling in een richtlijn leent. Van een aparte bevoegdheid is namelijk, en daarmee is een tweede reden gegeven, geen sprake. Dit ligt anders bij het onderscheid tussen de politieke en de burgerinfiltrant; mede gelet op de verbaliseringsplicht die opsporingsambtenaren hebben, zijn dit duidelijk verschillende bevoegdheden. De criminele burgerinfiltrant en de gewone burgerinfiltrant verschillen strafvorderlijk gezien niet principieel. De omstandigheid dat de betrokkene een crimineel verleden heeft, is vooral een (zeer belangrijke) factor bij de beantwoording van de vraag of het wenselijk is hem als burgerinfiltrant in te zetten.

De kritiek die door de leden van de fractie van de PvdA aangehaald wordt, betreft verschillende onderdelen van de wettelijke regeling. De stelling dat wettelijk gezien de weg vrij is voor de burgerinfiltrant die onder regie van politie en justitie strafbare feiten pleegt, betreft als ik het goed zie het tweede lid van artikel 126w Sv. Het plegen van strafbare feiten door de

burgerinfiltrant is inderdaad wettelijk geregeld; zoals het ook bij de politieke infiltrant wettelijk geregeld is. Daarbij ziet deze voorziening echter niet zozeer op het onder regie van politie en justitie plegen van strafbare feiten, als wel op het afgrenzen van de criminele gedragingen die de betrokkene mag plegen teneinde in de groep geaccepteerd te worden. De kritiek van Scheffers en De Vries gaat er van uit dat het belang van een regeling bepaalt of zij in de wet of in een richtlijn vorm krijgt. Dat ik die redenering niet deel, heb ik reeds toegelicht in de inleiding. Ik zie in deze beide argumenten dan ook geen reden om op het in het bovenstaande verdedigde standpunt terug te komen.

De leden van de fracties van PvdA, VVD, D66 en SGP vragen voorts of de regering nader kan aangeven op welke strafbare feiten in artikel 126w, zesde lid, wordt gedoeld. Zij vragen zich af of het alleen gaat om deelneming aan een criminele organisatie, of ook om andere strafbare feiten. Naar mijn mening kan het ook gaan om andere strafbare feiten. In paragraaf 3.3 heb ik, in de context van de politieke infiltratie, een beschouwing aan deze vraag gewijd; ik zou daar naar willen verwijzen. In zijn algemeenheid geldt, dat bij de burgerinfiltrant nog terughoudender zal worden gehandeld dan bij de politieke infiltrant indien zich de reële mogelijkheid voordoet dat deze (ernstige) strafbare feiten zal moeten plegen.

De leden van de fractie van de PvdA vragen zich vervolgens af waarom het kabinetsstandpunt inzake burgerinfiltratie niet in de wet wordt opgenomen, maar in een richtlijn. Zij refereren aan de constructie van een verbod met ontheffingsmogelijkheid. Naar mijn mening is deze constructie in deze context, net zoals bij het verbod op doorlaten, niet goed bruikbaar. In beide gevallen is in feite sprake van een norm die met zich meebrengt dat van een bevoegdheid slechts in hoogst uitzonderlijke gevallen gebruik mag worden gemaakt. Dergelijke normen/verboden zijn, zo is in de context van het verbod op doorlaten in paragraaf 1 en eerder in deze paragraaf toegelicht, beter op zijn plaats in een richtlijn. Dit doet op generlei wijze af aan de kracht van het verbod. Het laat onverlet dat er geen of nauwelijks (de ontheffingsmogelijkheid) ruimte is voor de inzet van een criminele burgerinfiltrant.

De leden van de CDA-fractie geven aan dat zij het zouden 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. In het bovenstaande heb ik aangegeven dat in de wet wel degelijk de basis te vinden is voor deze terughoudende inzet. Tevens heb ik aangegeven dat om welke redenen wordt afgezien van het opnemen van een meer expliciete regeling in de wet. Ik moge daarnaar verwijzen.

De leden van de VVD-fractie achten het onderscheidend vermogen tussen artikel 126v (gestuurde informant) en artikel 126w (burgerinfiltrant) in de praktijk zodanig academisch dat zij – ter voorkoming van verwarring – voorstellen beide artikelen samen te voegen. Naar mijn mening is dit niet wenselijk; het onderscheid is naar mijn mening niet academisch. Van burgerinfiltratie is eerst sprake als de betrokkene deelneemt of meewerkt aan de organisatie. Aan de burgerinfiltrant kan toestemming worden verleend tot het plegen van strafbare feiten; aan de informant niet. Beide verschillen, met de daarmee samenhangende risico's, vereisen zo'n andere afweging dat naar mijn mening beide bevoegdheden gescheiden moeten zijn.

Deze leden staan op het standpunt dat het plegen van strafbare feiten door criminele burgerinfiltranten onder regie van politie en justitie hoogst onwenselijk is. Dat ben ik met deze leden eens. Met het verlenen van toestemming tot het plegen van strafbare feiten aan burgerinfiltranten zal meer in het algemeen zeer terughoudend worden omgesprongen.

Deze leden vragen tenslotte, of de regering bereid is, het verbod op het gebruik van criminele burgerinfiltranten alsnog in de wet neer te leggen. In het bovenstaande heb ik aangegeven waarom het naar mijn mening de voorkeur verdient dit in een richtlijn neer te leggen.

De leden van de fractie van D66 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 minister van Justitie zal de Tweede Kamer hierover periodiek rapporteren. Een jaarlijkse rapportage ligt in de rede.

Deze leden vragen zich voorts af of de toestemming tot het plegen van strafbare feiten vooraf dient te worden verkregen, of dat de regering situaties voor zich ziet, waarin in een noodgeval de officier van justitie de benodigde toestemming achteraf geeft. Zoals ik in de context van de politieke infiltratie reeds heb toegelicht, kan zich inderdaad het geval voordoen dat de burgerinfiltrant een strafbaar feit pleegt wat van tevoren niet was voorzien. Toestemming achteraf is in dat geval niet mogelijk. De officier van justitie dient zich in dat geval in de eerste plaats af te vragen of het strafbare feit vervolgd dient te worden. Indien deze vraag positief beantwoord wordt, dient hij in zijn requisitoir aan te geven of hij het feit strafbaar acht, of dat hij een rechtvaardigingsgrond (overmacht in de zin van noodtoestand bijvoorbeeld) aanwezig acht.

De leden van de fractie van Groen Links willen graag een meer uitgebreide toelichting op het begrip «zwaarwegende belangen». Deze term komt voor in de in de memorie van toelichting geciteerde, door het College van procureurs-generaal vastgestelde, voorlopige uitgangspunten met betrekking tot het inzetten van bijzondere opsporingsmethoden en -middelen. Aangegeven is daarin, dat inzet van een criminele burgerinfiltrant slechts mogelijk is, indien zeer zwaarwegende belangen op het spel staan. Als voorbeelden zijn genoemd ontvoeringen, gijzelingen, levensdelicten en aanslagen. Dikwijls zal inderdaad, zoals deze leden aangeven, het acuut levensbedreigende van een bepaalde situatie aanleiding kunnen geven tot inzet van een burgerinfiltrant. Ik zou in zoverre wel bij de door deze leden uitgesproken gedachte willen aansluiten, dat de inzet van een criminele burgerinfiltrant verband moet houden met de bescherming van levens. Dat ligt naar mijn mening ook aan de geformuleerde uitgangspunten ten grondslag.

De leden van de fractie van Groen Links vragen zich voorts af of er een termijn is gebonden aan de criminele antecedenten die iemand als crimineel burgerinfiltrant bestempelen. Zij vragen zich af hoe ver in het verleden terug gekeken moet worden om de aanvaardbaarheid van de betrokkene te beoordelen. Deze vragen illustreren naar mijn mening treffend, hoe lastig een exacte afbakening van het begrip criminele burgerinfiltrant is. Gelet op de risico's die verbonden zijn aan de inzet van een criminele burgerinfiltrant dient er bij een ruime kring van personen waakzaamheid te worden betracht. Er dient daarom ook rekening te worden gehouden met alle gegevens over de mogelijke betrokkenheid bij criminaliteit, ook wanneer deze heel oud zijn. Dat wil niet zeggen dat zeer oude maar inmiddels volstrekt niet meer relevante gegevens doorslaggevend zouden moeten zijn bij de vraag of in dit verband van een «criminele burger» moet worden gesproken. Tegen een veroordeling voor een verkeersdelict zal bovendien anders worden aangekeken dan tegen een veroordeling voor de invoer van drugs en een reeks veroordelingen is iets anders dan een enkele kleine misstap, zeker wanneer deze lang geleden plaatsvond. Mijns inziens dienen uit het verbod op criminele burgerinfiltranten twee gedragslijnen te worden afgeleid. In de eerste plaats dient bij elke in te zetten burgerinfiltrant het strafrechtelijk heden en verleden zorgvuldig in kaart te worden gebracht. In de tweede plaats dient

de officier van justitie op basis daarvan te overwegen of de informatie van dien aard is dat zij relevant is, zodat ontheffing van het verbod moet worden gevraagd.

De leden van de fractie van de RPF hebben zorgen over het voorgestelde systeem, nu in de wet geen onderscheid wordt gemaakt tussen burgerinfiltranten met en zonder criminele hoedanigheid. Zij vragen om een nadere motivering van de keuze om deze afweging in richtlijnen vast te leggen. Graag verwijs ik deze leden naar het antwoord dat ik op een vraag van gelijke strekking van de leden van de fractie van de PvdA heb gegeven.

Deze leden vragen voorts nog om een reactie op een suggestie die in het debat over het PEC-rapport door hun fractie naar voren is gebracht. Zij vragen zich af of het niet mogelijk is veel problemen bij de inzet van burgers te voorkomen door hen tijdelijk tot «hulp-opsporingsambtenaar» te benoemen. Allerlei gezagsrelaties zouden dan beter kunnen worden geregeld. Naar mijn mening brengt de voorgestelde constructie de oplossing van de problemen niet dichterbij. Een andere naam verandert niets aan de feitelijke realiteit, dat burgers met opsporing worden belast. De term «hulp-opsporingsambtenaar» kan bij de betrokkene voorts licht het misverstand wekken dat hij behalve de plichten ook enige rechten van een opsporingsambtenaar krijgt. Het enige wat de «hulp-opsporingsambtenaar» met de echte gemeen zou hebben, is de formele gezagsrelatie met de officier van justitie; die verhouding kan naar mijn mening ook in een overeenkomst adequaat worden geregeld.

De leden van de fractie van het GPV zijn van oordeel dat met de inschakeling van burgers bij een opsporingsonderzoek buitengewoon terughoudend en zorgvuldig moet worden omgesprongen, en dat zulks te meer geldt wanneer het gaat om de inzet van criminele burgerinfiltranten. Zij zijn van oordeel dat het onderscheid tussen infiltranten met en zonder crimineel verleden niet alleen moet blijken uit de nog op te stellen richtlijn terzake. In het voorgaande heb ik aangegeven waarom het onderscheid naar mijn mening in een richtlijn dient te worden uitgewerkt. Graag verwijs ik daar in dit kader naar.

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? In antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie en in het kader van de politie-infiltratie ben ik reeds op deze vragen ingegaan; graag verwijs ik daarnaar.

Deze leden vragen ook, of de beoordeling van de toelaatbaarheid van het begaan van strafbare feiten door de burgerinfiltrant in alle gevallen aan de officier van justitie kan worden overgelaten. Naar mijn mening is dit inderdaad het geval, behoudens voor zover de infiltratie intern binnen het openbaar ministerie wordt getoetst. Daarnaast kan een beoordeling aan de orde zijn, indien het onderzoek waarin de infiltrant is ingezet in een strafzaak aan de rechter wordt voorgelegd en indien na het plegen van een strafbaar feit door de officier van justitie van vervolging wordt afgezien. In dat laatste geval kan de belanghebbende (het slachtoffer bijvoorbeeld) een klacht indienen op basis van artikel 12 e.v. Wetboek van Strafvordering. Meent het Gerechtshof dat er, niettegenstaande de verleende «toestemming», voldoende reden is om te vervolgen (bijvoorbeeld omdat het plegen van het strafbare feit gelet op de concrete omstandigheden van het geval niet noodzakelijk zou zijn geweest), dan kan het daartoe bevelen.

5. Het verkennend onderzoek

De leden van de fractie van Groen Links 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 moeten worden gesteld omtrent de afbakening van de «verzamelingen» die kunnen worden onderzocht. Naar mijn mening is een nadere afbakening niet nodig. De aard van dit onderzoek brengt met zich mee, dat de te onderzoeken verzameling van personen op tal van kenmerken kan worden uitgezocht. Voldoende is dat uit feiten of omstandigheden aanwijzingen voortvloeien dat binnen verzamelingen van personen ernstige misdrijven worden beraamd of gepleegd. Het dient hierbij te gaan om misdrijven die een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren. Deze leden vragen voorts of de gegevens worden vernietigd indien er geen opsporingsonderzoek uit voortkomt. Zij vragen of in ieder geval de gegevens vernietigd worden van die personen, die blijken geen betrokkenheid te hebben bij degenen waartegen wel een opsporingsonderzoek is gestart. De resultaten van een verkennend onderzoek worden opgenomen in een tijdelijk register in de zin van de Wet Politieregisters (zie ook artikel II). Indien het doel met het oog waarop is besloten tot een verkennend onderzoek is bereikt, worden de in het tijdelijk register opgenomen persoonsgegevens zo spoedig mogelijk vernietigd voor zover deze geen betekenis hebben voor een eventueel verder strafrechtelijk onderzoek, volgend op het verkennend onderzoek (zie ook het wetsvoorstel bijzondere politieregisters, kamerstukken II, 1996/97, 25 398, nr. 3, blz. 15–16).

7. De voorstellen in rechtsvergelijkend perspectief

De leden van de fractie van de PvdA vragen zich af waarom de koppeling van de beslissing om infiltratie toe te passen aan een rechterlijke machtiging in Denemarken in de praktijk een fiasco is. De voorwaarden waaraan de rechter moet toetsen staan, zo stellen zij, immers in de wet. Deze voorwaarden zijn, zo stellen zij vervolgens, voor een onderzoeksrechter niet anders dan de criteria waaraan de zittingsrechter de zaak toetst. Zij leiden daaruit af dat indien de onderzoeksrechter niet meer bevoegd zou zijn 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. Deze leden zouden hierop graag een nadere toelichting zien. De leden van de fractie van de PvdA lijken uit te gaan van de veronderstelling, dat toetsing door de zittingsrechter en toetsing door de onderzoeksrechter van de beslissing om tot infiltratie over te gaan niet wezenlijk verschillend is. Voor een deel lijkt deze veronderstelling juist. Beide rechters toetsen of aan de wettelijke voorwaarden is voldaan. Er is echter ook een belangrijk verschil. Voorafgaande toetsing door de onderzoeksrechter brengt met zich mee dat de kring van personen die met de infiltratie op de hoogte is, uitgebreid wordt. Dat is voor de infiltrant riskant; veel riskanter dan de wetenschap dat de zittingsrechter, later, als de infiltratie voorbij is, over zijn opsporingswerk zal oordelen. Elders in dit verslag (paragraaf 2.7) is meer uitgebreid ingegaan op de vraag of de rechter-commissaris bij de infiltratie zou moeten worden betrokken. Ik verwijs daar in dit verband graag naar.

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. Op deze vraag is reeds

ingegaan naar aanleiding van een vraag van de RPF, in paragraaf 3.2. Ik verwijs daar in dit verband graag naar.

De leden van de fracties van VVD en SGP vragen, of inmiddels al enig inzicht bestaat in de noodzaak (en de plaats) van nadere normering van methoden ter handhaving van de openbare orde. Dit onderwerp wordt meegenomen in een (nog niet geheel afgeronde) inventarisatie waarbij wordt ingegaan op methoden waarbij nader onderzoek naar de juridische grondslag gewenst is (onder andere observatie door middel van videocamera's, identificatieplicht bij gebruik van noodbevoegdheden, omgevingsverbod voetbalvandalen etc.). Voorts wordt in opdracht van de Minister van Binnenlandse Zaken door de Universiteit van Utrecht een onderzoek uitgevoerd naar de verhouding tussen (juridische) instrumenten op het gebied van de handhaving van de openbare orde en grondrechten.

8.8. De geheimhouders

De leden van de fractie van D66 vragen zich af hoe de regering de relatie ziet 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, zo stellen deze leden, het recht en de 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, zo vragen deze leden, dat het verruimde toepassingscriterium grote consequenties zal hebben voor deze groep van personen? Naar mijn mening zal de invoering van het opsporingsonderzoek als in Titel V voorzien geen grote consequenties hebben voor verschoningsgerechtigden. Net als thans zal ten aanzien van deze groep een terughoudend beleid worden gevoerd met betrekking tot de toepassing van de in dit wetsvoorstel geregelde opsporingsbevoegdheden. Het komt mij evenwel niet juist voor, de toepassing van de in Titel V geregelde opsporingsbevoegdheden op verschoningsgerechtigden principieel uit te sluiten. Het is in beginsel denkbaar dat bijvoorbeeld een advocaat binnen een criminele organisatie een zodanig centrale rol speelt, dat stelselmatige observatie van zijn praktijk sterk aan het in kaart brengen van de organisatie bijdraagt. De officier van justitie is in dat geval, in het kader van de vereiste zorgvuldigheid, echter wel gehouden de deken te raadplegen.

Deze leden signaleren voorts dat het voorgestelde tweede lid van artikel 126aa niets zegt over de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden ten aanzien van verschoningsgerechtigden. Zij vragen zich af waarom de regering het niet wenselijk acht dat beperkingen ten aanzien van het afluisteren van geheimhouders wettelijk geregeld worden. De leden van de fractie van D66 vragen zich af of de regering het gebruik van opsporingsmethoden in de praktijk ten aanzien van geheimhouders inzichtelijker kan maken. Zij willen weten of advocaten met bijzondere opsporingsmethoden als tappen en afluisteren in aanraking zullen komen. Zij vragen zich af hoe de situatie is 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.

Naar mijn mening moeten het belang en de reikwijdte van de voorziening van artikel 126aa lid 2 Sv niet worden onderschat. Het artikellid verplicht ertoe, processen-verbaal en andere voorwerpen te vernietigen, voorzover zij mededelingen behelzen door of aan een persoon gedaan, die zich op grond van artikel 218 Sv zou kunnen verschonen indien hem als getuige naar de inhoud van die mededelingen zou worden gevraagd. Dat betekent

dat indien een advocaat, al dan niet betrokken bij georganiseerde criminaliteit, met anderen gesprekken heeft die onder de geheimhoudingsplicht vallen, deze gesprekken niet in het procesdossier mogen terechtkomen. Deze omstandigheid werpt bovendien zijn schaduw vooruit. Dat deze gegevens niet in het procesdossier terecht mogen komen, impliceert dat het op de hoogte raken met deze gegevens ook niet de grondslag voor het toepassen van een bijzondere opsporingsbevoegdheid mag zijn. Uit artikel 126aa lid 2 Sv volgt immers dat deze gegevens in het strafproces geen rol mogen spelen. Daaruit volgt, dat advocaten zelden met bijzondere opsporingsbevoegdheden als het opnemen van telecommunicatie en het opnemen van vertrouwelijke communicatie in aanraking zullen komen. Bij die bevoegdheden gaat het immers om de inhoud van de communicatie. Als het contact tussen de advocaat en de verdachte of de onderzochte criminele organisatie strikt professioneel is, en de communicatie onder het verschoningsrecht valt, is er geen reden om de advocaat af te luisteren. Die reden kan er eerst zijn, als te verwachten valt dat er voldoende voor het strafrechtelijk onderzoek relevante communicatie plaatsvindt. Gewoonlijk zal het dan gaan om een advocaat die zelf verdachte is.

Met het bovenstaande is aangegeven dat de wet reeds een belangrijke beperking impliceert van de mogelijkheden, een verschoningsgerechtigde af te luisteren. Een nog grotere beperking lijkt mij niet wenselijk. Het wetboek vrijwaart de verschoningsgerechtigde ook elders niet van onderzoek, zo is in de memorie van toelichting reeds gesteld. Dat de officier van justitie, voordat hij een bijzondere opsporingsbevoegdheid ten aanzien van een advocaat toepast, de deken raadpleegt, is een zorgvuldigheidsnorm die niet wettelijk vastgelegd behoeft te worden. Het oordeel van de deken is voor het recht, de bevoegdheid toe te passen namelijk niet van belang. Indien het om bijzondere redenen onwenselijk is hem in te lichten (de verdachte kan een kantoorgenoot zijn) moet de officier van justitie de mogelijkheid hebben langs andere weg het oordeel van een gezaghebbend lid van de beroepsgroep in te winnen. Deze toetsing dient met name ook ter controle op het bovenstaande. De deken zal in de gaten houden of verwacht mag worden dat de toepassing van de bevoegdheid belangwekkende informatie zal genereren die niet op grond van artikel 126aa Sv vernietigd moet worden.

9. De financiële en organisatorische consequenties van het wetsvoorstel

De leden van de fracties van PvdA, VVD, D66 en SGP vragen, of de regering aandacht kan besteden aan de te voorziene claims van afgeluisterde derden en de daaruit voortvloeiende procedures/klachten bij de civiele rechter en de Nationale ombudsman. Naar ik al eerder heb aangegeven, ben ik voor claims niet zeer bevreesd. Als de onderhavige bevoegdheden binnen de grenzen van de wet zijn aangewend, met het oog op de opheldering van een verdenking of een georganiseerd verband, en de aanwending tot die opheldering kon bijdragen, zal niet gauw een schadevergoedingsplicht rijzen. Daarbij valt te bedenken dat het hier om bevoegdheden gaat die gewoonlijk in het geheim zullen worden aangewend. Het ontstaan van materiële schade ligt om die reden, en gelet op de aard van de bevoegdheden, niet voor de hand. En aan de mogelijkheid van schadevergoeding voor immateriële schade stelt artikel 106 Boek 6 BW vrij strikte grenzen.

De leden van de fracties van PvdA en VVD vragen zich af of de inschatting van de extra werklast voor de politie, het openbaar ministerie en de zittende magistratuur niet aan de (te) lage kant is. De leden van de CDA-fractie vragen zich af of de extra werklast voor de politie niet een veelvoud bedraagt van de extra werklast van het openbaar ministerie die op 10 à 15 fte's wordt geschat. Niet uit te sluiten valt, dat de inschatting

van de werklast te laag kan blijken te zijn. De in de memorie van toelichting opgenomen schattingen zijn echter alleszins realistisch. De leden van de fractie van D66 vragen of de regering de schatting van 10 tot 15 fte's voor openbaar ministerie en politie nader kan toelichten. Zij vragen of het een landelijk totaal betreft. Dat is inderdaad het geval. Verder vragen deze leden waar de grootste druk zal komen te liggen, bij de administratieve ondersteuning of bij degenen die over opsporingsbevoegdheden beschikken. Mijn verwachting is, dat de grootste druk binnen de politie bij de opsporingsambtenaren zal komen te liggen. De leden van de fractie van het GPV hebben eveneens de indruk dat de inschatting van de extra werklast voor de politie, het openbaar ministerie en de zittende magistratuur aan de lage kant is. Zij vragen een meer uitgebreide onderbouwing te geven, en daarbij het oordeel van de betrokkenen te betrekken. Zij vragen in die uitgebreide onderbouwing ook een nadere aanduiding te geven van de extra werklast bij de civiele rechter en de Nationale Ombudsman als gevolg van claims van afgeluiserde derden. Zoals ik in het voorgaande reeds heb aangegeven, verwacht ik niet dat door de invoering van dit wetsvoorstel het aantal claims en klachten bij respectievelijk civiele rechter en Nationale Ombudsman in betekenende mate zal stijgen. Hiervoor is reeds ingegaan op de onderbouwing van de extra werklast voor de politie, het openbaar ministerie en de zittende rechter. Gedurende de voorbereiding van het wetsvoorstel is het oordeel van betrokkenen overigens reeds ingewonnen en bij de inschatting betrokken.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 126g, tweede lid

De leden van de fractie van het CDA menen dat een op een woning gerichte camera minder ingrijpend is dan het betreden van een woning ter observatie. In het algemeen deel, paragraaf 3.8, is in antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie op dit punt ingegaan. Het permanent door middel van een camera registreren van gedragingen in een woning is vergelijkbaar met het betreden of door middel van plaatsing van apparatuur in de woning vastleggen van beelden.

Artikel 126g, achtste lid

De leden van de fractie van de PvdA hebben de suggestie gedaan om aan de verlenging van het bevel de eis van een machtiging door de rechter-commissaris te koppelen. In het algemeen deel, paragraaf 2.7, is reeds op de door deze leden ook in die paragraaf naar voren gebrachte mogelijkheid ingegaan. Daarnaast zij hier verwezen.

Artikel 126g, negende lid

De leden van de fracties van VVD, D66, SGP en GPV vragen of het geen aanbeveling verdient in de wet zelf tot uitdrukking te brengen dat zeer terughoudend wordt omgesprongen met de mogelijkheid, buitenlandse opsporingsambtenaren een bevel als bedoeld in artikel 126g, eerste lid te geven. In de toelichting op dit artikellid zijn twee situaties onderscheiden. In de eerste plaats is aangegeven dat observatie door een buitenlandse opsporingsambtenaar mogelijk is in het kader van een gemeenschappelijk onderzoek. Met die mogelijkheid dient, zo is aangegeven en beargumenteerd, zeer terughoudend te worden omgesprongen. Daarnaast is het mogelijk, dat de buitenlandse opsporingsambtenaar in het kader van een rechtshulpverzoek, ten behoeve van een buitenlands onderzoek, in Nederland optreedt. Daarbij valt vooral te denken aan de situatie waarin

een in het buitenland ingezette observatie in Nederland wordt voortgezet. In dat geval bepalen vooral verdragsverplichtingen het antwoord op de vraag of een bevel gegeven wordt; van een vrije beslissingsruimte voor de officier van justitie, waarmee terughoudend moet worden omgesprongen, is in dit geval veel minder sprake. Nu het negende lid op beide situaties ziet, ligt het niet in de rede om een eis van terughoudendheid in de wetstekst neer te leggen.

De leden van de fractie van het GPV vragen of de algemene maatregel van bestuur, die een wettelijke grondslag vindt in het negende lid van dit artikel, niet voor moet schrijven onder welke omstandigheden inschakeling van buitenlandse opsporingsambtenaren al dan niet geoorloofd is in het belang van de opsporing. Naar mijn mening is dat niet noodzakelijk, nu aannemelijk is dat de officier van justitie zeer terughoudend gebruik van deze mogelijkheid zal maken. Dit alleen al omdat de communicatie en de zeggenschapsrelatie met de buitenlandse opsporingsambtenaar veel lastiger is en omdat deze opsporingsambtenaar in Nederland niet opsporingsbevoegd is, zodat altijd de bijstand van een wel bevoegde eigen opsporingsambtenaar nodig is.

Artikel 126k

De leden van de fracties van VVD, D66 en SGP vragen zich af of het wel mogelijk is om een technisch hulpmiddel aan te wenden teneinde een technisch hulpmiddel te plaatsen. Indien dat niet het geval is, vragen zij of in de wet dient te worden aangegeven dat het aanwenden van een technisch hulpmiddel alleen de onderdelen a en b betreft. Het aanwenden van een technisch hulpmiddel zal inderdaad vooral van pas komen bij de andere activiteiten die in het eerste lid mogelijk worden gemaakt. Te denken valt met name aan het opnemen van een plaats. Het is echter niet ondenkbaar dat een technisch hulpmiddel ook bij het plaatsen van een (ander) technisch hulpmiddel zijn diensten kan bewijzen. Te denken valt aan robotachtige apparatuur. In de Verenigde Staten wordt, naar het schijnt, dergelijke apparatuur thans reeds gebruikt in de context van het binnentreden. Inhoudelijk is er ook geen reden, het aanwenden van een technisch hulpmiddel met dat doel uit te sluiten.

De leden van de fracties van VVD en D66 vragen, hoe de regering oordeelt over de suggestie van de NOvA om de toepassing van de onderhavige bevoegdheid te beperken tot misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van tenminste acht jaar is gesteld. Ook de leden van de fractie van het GPV vragen waarom de bevoegdheid tot het betreden van een besloten plaats niet gebonden is aan de eis dat sprake is van verdenking van een misdrijf waarop een gevangenisstraf van ten minste acht jaar is gesteld. Zij vragen of een dergelijke beperkende voorwaarde voor het gebruik van deze bevoegdheid de mogelijkheden van opsporing van misdrijven ernstig zou kunnen frustreren. Naar mijn mening ligt het niet voor de hand, de toepasbaarheid van de onderhavige bevoegdheid te beperken tot misdrijven waarop een gevangenisstraf van acht jaar of meer is gesteld. Hierbij moet bedacht worden dat het gaat om het opnemen van een plaats en niet om het observeren van een persoon. Binnen het geheel van de bevoegdheden die dit wetsvoorstel regelt, neemt deze bevoegdheid een middenpositie in. Anders dan bij observatie op een niet besloten plaats en de stelselmatige inwinning van informatie volstaat niet elk misdrijf. Artikel 126k vereist dat het dient te gaan om een misdrijf als omschreven in artikel 67, eerste lid. De memorie van toelichting spreekt daarom van een ernstig misdrijf. Anderzijds staat deze bevoegdheid niet op dezelfde voet als die betreffende het observeren op een besloten plaats (artikel 126g, tweede lid), het opnemen van communicatie en de infiltratie. Het stellen van de eis van een misdrijf waarop een gevangenisstraf van acht jaar of meer is gesteld, zou de mogelijkheden tot opsporing van de «tussencategorie» van

misdrijven waar een gevangenisstraf van vier tot acht jaar op gesteld is, naar mijn mening inderdaad ten onrechte bemoeilijken.

Artikel 126l, tweede lid

Nu de beperking van deze bevoegdheid tot buiten een woning gevoerde vertrouwelijke communicatie vervalt, ontvalt tevens het belang aan de beantwoording van de vragen van de leden van de fracties van VVD, D66 en SGP over het plaatsen van apparatuur op een zodanige wijze, dat vertrouwelijke communicatie in een woning kan worden opgenomen, zonder dat de woning wordt betreden.

Artikel 126l, derde lid

In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie of het mogelijk is dat in het geval van een zo nauwkeurig mogelijke aanduiding van de verdachte, de verdachte wordt aangeduid met NN, zij vermeldt dat dit inderdaad het geval is. Als de naam van de verdachte niet bekend is, zal hij worden aangeduid met NN. Uit de verplichting tot zo nauwkeurig mogelijke aanduiding vloeit evenwel voort dat de officier van justitie moet trachten tot een specifiekere aanduiding van de onbekende verdachte te komen. Zo kunnen uiterlijke kenmerken worden beschreven, of kan een foto aan het bevel worden gehecht.

Deze leden vragen zich af of, indien de verdachte kan worden aangeduid, deze voorwaarde daarmee niet tot in het oneindige kan worden opgerekt. Naar mijn mening biedt het wetsvoorstel waarborgen dat van de mogelijkheid om communicatie op te nemen voordat de verdachte bekend is, geen misbruik zal worden gemaakt. De bevoegdheid mag uitsluitend worden toegepast in het belang van het onderzoek. Belangrijk is verder dat de voegingsplicht van artikel 126aa niet beïnvloed wordt door de vraag of de verdachte ten tijde van het tappen bekend was. Processen-verbaal moeten worden gevoegd als zij van belang voor het onderzoek zijn. De reden waarom in het verleden veel NN-taps zijn toegepast, was daarin gelegen dat het bekend worden van de naam van de verdachte van invloed kon zijn op de rechtswaarborgen die deze ter beschikking stonden. Dat nu is in het stelsel van het wetsvoorstel bij de telefoontap niet meer het geval.

Artikel 126m

In antwoord op vragen van de leden van de GPV-fractie over het plaatsen van telefoontaps, merk ik op dat de technische voorzieningen voor het tappen door de aanbieders van telecommunicatie zelf worden aangebracht en dat zij zelf de tap feitelijk realiseren. De aanbieders hebben, dit eveneens in antwoord op deze vragen, er daarom zelf de hand in dat geen sprake is van kwaliteitsvermindering van de telecommunicatie. Gelet op de regeling van de telefoontap, als voorzien in artikel 126m, alsmede in de artikelen 126bb en 126cc is de privacy van de burgers voldoende gewaarborgd. Eventuele klachten kunnen burgers indienen bij de instantie die verantwoordelijk zou kunnen worden gehouden voor een onjuiste uitvoering van een telefoontap. Betrokken instanties daarbij zijn de telecommunicatie-aanbieder (die de tap realiseert) en het openbaar ministerie (dat er voor zorg draagt dat alleen een tap wordt geplaatst indien is voldaan aan de eisen van de wet).

Gelet op het bovenstaande is het niet nodig, zoals de leden van de fractie van het GPV vragen, te voorzien in een verplichting voor opsporingsinstanties om iedere inbreuk op telecommunicatie aan de aanbieders van het telecommunicatienetwerk te melden.

Deze leden vragen voorts hoe de ruime mogelijkheid van het tappen moet worden gezien in relatie tot het aantal misdrijven dat met behulp van het

plaatsen van telefoontaps is opgelost. Voor een antwoord op deze vraag wil ik verwijzen naar het onderzoek van het WODC «Tappen in Nederland» uit 1996. Dit onderzoek heeft uitgewezen dat het aftappen van telecommunicatie een effectief opsporingsmiddel is. Rechters-commissarissen gaven aan dat in bijna driekwart van de gevallen absoluut niet hetzelfde resultaat bereikt had kunnen worden als de tap niet was gezet.

De leden van de GPV-fractie vragen zich af of de voorstellen van de regering er de facto niet op neerkomen dat een deel van de opsporing de facto door het (telecom)bedrijfsleven gefinancierd wordt. Het wetsvoorstel bevat geen voorstellen terzake. Het beleid inzake de financiering van het aftapbaar maken van de telecommunicatie-infrastructuur is besproken en vastgesteld in het kader van het kabinetsstandpunt «Beleidsvoornemen bevoegd aftappen in Nederland» (Kamerstukken II, 1995/96, 24 679, nr.1). Het gaat hierbij om de financiering van de voorzieningen die de telecommunicatie-aanbieders zelf aanbrengen. De uitvoering van concrete tapbevelen, wordt gefinancierd door de overheid.

Artikel 126n

De leden van de fractie van het GPV 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. Zij vragen hoe ver de overheid kan gaan in het opleggen van allerlei verplichtingen, bijvoorbeeld als het gaat om om de wijze van registratie van gegevens. Zij willen weten hoe de registratieverplichtingen die de overheid wil opleggen zich verhouden tot internationale afspraken over het internationale telefoonverkeer. In antwoord hierop vermeld ik dat artikel 126n niet verplicht tot registratie, maar verplicht tot het verstrekken van gegevens die reeds uit andere hoofde door de aanbieders worden vastgelegd. Artikel 126n wijkt op dit punt in geen enkel opzicht af van het huidige artikel 125f Sv.

De leden van de GPV-fractie 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. Zij vragen zich af of dit onderscheid in dit artikel voldoende is afgebakend. Zij willen weten of het onder vigeur van dit artikel is toegestaan achteraf de plaats te bepalen van waaruit een verdachte heeft gebeld. De onderhavige bevoegdheid is al sinds lang in onze wetgeving opgenomen. De onderhavige wetwijziging brengt geen wijziging in haar strekking en reikwijdte. In artikel 126n, eerste lid, wordt zeer expliciet gesproken over inlichtingen terzake van «alle verkeer» dat over de telecommunicatie-infrastructuur plaatsvindt. Daarmee is duidelijk dat het gaat om de verkeersgegevens en niet om de inhoud van de telecommunicatie. Voorzover verkeersgegevens, in aanvulling op reeds bij de politie aanwezige informatie, uitsluitend zouden kunnen geven over de plaats van waaruit gebeld is, staat de wettekst er niet aan in de weg op deze wijze de plaats te bepalen.

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. Een dergelijk overzicht is thans niet beschikbaar. Wel is bij benadering bekend hoeveel maal per jaar de telefoontap wordt toegepast. Daarbij gaat het om aantallen van rond de 3500. De indruk van deze leden dat het gaat om een zeer groot aantal aanvragen, terwijl het overgrote deel van de verkeersgegevens ongebruikt wordt vernietigd, acht ik onjuist, althans wanneer daarmee de indruk zou bestaan dat de bevoegdheid te pas en te onpas wordt gebruikt. De vordering wordt gedaan door de officier van justitie, in het belang van het onderzoek en uitsluitend in geval van heterdaad, verdenking van een misdrijf waarop voorlopige hechtenis is toegelaten, dan wel het misdrijf bedoeld in artikel 138a Sr. Ik acht het dan ook niet nodig, zoals deze leden

vragen, te komen tot een zekere protocollering, in die zin dat het verzoek tot het verstrekken van bepaalde verkeersgegevens niet verder strekt dan voor het opsporen van misdrijven strikt noodzakelijk is. Een dergelijke normering is reeds in de wet neergelegd. Hiermee bestaat er geen noodzaak, zoals deze leden zich afvragen, om rekening te houden met de interne bedrijfscodes bij aanbieders van communicatie als het gaat om de privacy van klanten.

Het tweede lid van dit artikel is in de ogen van de leden van de GPV-fractie te ruim omschreven. In plaats van de zinsnede «een ieder die werkzaam is bij» zou naar hun mening de zinsnede «zij die daartoe zijn aangewezen» opgenomen dienen te worden, opdat een zekere professionalisering wordt bereikt. Naar mijn mening verdient een aanpassing in de voorgestelde zin geen aanbeveling. Zij laat in het midden wie de betrokkenen aanwijst. Onduidelijk is bovendien wat de consequenties van het niet aangewezen zijn van personen zou zijn. De praktijk redt zich met deze formulering overigens goed. Die praktijk is zo dat verzoeken gewoonlijk terecht komen bij dezelfde personen. De professionalisering die deze leden nastreven kan derhalve ook onder de bestaande regeling worden bereikt.

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

De leden van de fracties van VVD en D66 vragen zich af of de argumenten op basis waarvan de regering er van heeft afgezien deze titel in afdelingen in te delen, deze beslissing kunnen dragen. Zij wijzen in dit verband nog op aanwijzing 97, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving, dat ertoe verplicht een onderverdeling te maken indien dit voor de toegankelijkheid van een regeling van belang is. Deze leden vragen de regering om, in het licht van de toegankelijkheid, nog eens nader in te gaan op het besluit om het advies van de Raad van State om titel V in afdelingen in te delen niet over te nemen. Naar mijn mening is de toegankelijkheid van de regeling er mee gediend, dat de bevoegdheden van titel V niet nader worden ingedeeld in afdelingen. Deze afdelingen zouden (bij benadering) dezelfde namen moeten dragen als die van titel IVA. Dat zou er in resulteren dat het verschil tussen beide bevoegdheden onderbelicht zou blijven, en er (derhalve) gemakkelijk verwarring kan ontstaan. De gekozen indeling voorkomt verwarring, doordat de bevoegdheden van titel V zijn gebundeld onder hun gemeenschappelijke noemer: het criterium van artikel 126o Sv.

Artikel 126t

De leden van de GPV-fractie verwijzen op deze plaats naar hun opmerkingen bij artikel 126m; ik hoop deze opmerkingen op die plaats afdoende te hebben beantwoord.

Artikel 126v

De leden van de fractie van de PvdA merken op dat aan het stelselmatig inwinnen van informatie door een burger meer risico's zijn verbonden dan aan de stelselmatige informatie-inwinning door een opsporingsambtenaar. Zij doen daarom de suggestie om de voorwaarde voor toepassing van deze bevoegdheid aan te scherpen, door de voorwaarde «in het belang van het onderzoek» te vervangen door een wat zwaarder criterium, namelijk «het onderzoek dringend vordert». Met deze leden ben ik van mening dat aan deze bevoegdheid meer risico's verbonden zijn dan aan de politieke informatie-inwinning. De aansturing van informanten vraagt grote zorgvuldigheid. De inzet van een informant is evenwel tevens een betrekkelijk eenvoudig en op zichzelf niet direct een zeer ingrijpend

middel, waarmee veel nuttige informatie kan worden verkregen. Een inperking tot gevallen waarin het onderzoek het inzetten van de informant dringend vordert, komt mij te strikt voor en acht ik, gelet ook op de verhouding met de criteria die bij de toepassing van andere bijzondere opsporingsbevoegdheden gelden, niet nodig.

De leden van de GPV-fractie menen dat het vereist moet zijn dat altijd met de officier van justitie 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 naar de mening van deze leden geen bezwaar te zijn, aangezien voor het aangaan van de overeenkomst een persoonlijke ontmoeting niet nodig is. De huidige bepaling bevat naar de mening van deze leden geen remedie tegen voor justitie geheime circuits, nu het voldoende is dat alleen de opsporingsambtenaar de naam van de informant kent. Zij willen weten hoe de regering het bereiken van één van de doelstellingen van deze wetgevingsoperatie – het beëindigen van geheime circuits – in dit verband wil veiligstellen.

Naar mijn mening is het niet bekend worden van de naam van de informant niet hetzelfde als het in stand laten van een geheim circuit. Bij geheime circuits was het probleem dat van gedragingen verricht ter opsporing van strafbare feiten geen proces-verbaal werd opgemaakt; een deel van de opsporing bleef onbekend. Die handelwijze wordt door de artikelen 126aa e.v. Sv onmogelijk gemaakt. Het onbekend blijven van de naam van de informant leidt er niet toe dat van de stelselmatige informatie-inwining door de informant op andere wijze verslag kan worden gedaan, of dat het gebruik van dit middel buiten het proces-dossier kan blijven. Praktisch heeft de voorgestelde regeling een aantal belangrijke voordelen. Zo expliciteert zij de rol van de opsporingsambtenaar die het contact onderhoudt. Ook de leden van de fractie van het GPV onderkennen deze rol: persoonlijk contact met de officier van justitie is ook naar hun oordeel niet nodig. De gekozen constructie maakt voor deze opsporingsambtenaar duidelijk welke afspraken met informanten hij niet zonder dekking van de officier van justitie kan maken. Bovendien komt de gekozen wettelijke constructie in die zin overeen met de realiteit dat de burgerinformant geen bevel krijgt maar een overeenkomst sluit.

Overigens is het aan de officier van justitie, te bepalen of hij het noodzakelijk acht dat hij de naam van de informant weet. Hij kan zeer wel tot de conclusie komen dat hij deze naam (naast andere gegevens) moet hebben, vooraleer hij op een verantwoorde manier een bevel kan geven tot het aangaan van een overeenkomst.

Artikel 126w en 126x, tweede lid

De leden van de fractie van de PvdA stellen voor om aan de wettekst de eis toe te voegen en niet verwacht kan worden dat het doel op andere wijze kan worden bereikt. Naar mijn mening behoeft deze eis niet expliciet in de wet te worden opgenomen, naast de in het eerste lid van beide wetsartikelen opgenomen eis dat het onderzoek de infiltratie dringend moet vorderen. Daarin, in de aard van deze bevoegdheid, en in de parlementaire stukken, ligt naar mijn mening reeds afdoende besloten dat deze bevoegdheid niet mag worden aangewend als met andere bijzondere opsporingsbevoegdheden redelijkerwijs kan worden volstaan.

Artikel 126aa

De leden van de fractie van het CDA vragen of de onvoorwaardelijke plicht tot vernietiging van gegevens die onder het verschoningsrecht vallen, niet te ver gaat. Zij vragen zich af of controle of de vernietiging terecht heeft plaatsgevonden nog mogelijk is. Het antwoord op de laatste vraag is

negatief. Het belang van de waarheidsvinding moet hier naar mijn oordeel wijken voor het belang dat een ieder zich vrijelijk tot één van de erkende verschoningsgerechtigden kan richten. Ik verwacht echter niet dat deze vernietigingsgrond veel te ruim zal worden toegepast. De officier van justitie, die met de vernietiging is belast, is belast met de opsporing van strafbare feiten, en zal derhalve niet geneigd zijn gegevens die in dat kader van belang zijn zonder noodzaak daartoe te vernietigen. Naar mijn mening gaat de onderhavige vernietigingsplicht niet te ver. Als een uitzondering zou gelden voor het geval de geheimhouder met voeging instemt, zou dat met zich mee brengen dat de officier van justitie de gegevens ter beschikking kan houden totdat de geheimhouder – eventueel veel later – op de hoogte kan worden gebracht. Dat komt mij alles afwegend ongewenst voor.

De leden van de fracties van VVD en D66 vragen de regering in te gaan op opmerkingen van Buruma over de formulering «zodra het belang van het onderzoek het toelaat». Buruma meent dat deze formulering een bom legt onder de verplichting om processen-verbaal bij de processtukken te voegen. De leden van de fractie van de SGP vragen zich af of de omstandigheid dat het «belang van het onderzoek» ook op ander lopend onderzoek kan zien de plicht om processen-verbaal bij de processtukken te voegen en betrokkene te informeren niet kan frustreren. Naar mijn mening is dit laatste niet het geval. Artikel 126aa dient te worden begrepen tegen de achtergrond van de artikelen 30 en volgende Wetboek van Strafvordering. Ook in artikel 30 lid 2 wordt bepaald dat rechter-commissaris en openbaar ministerie «indien het belang van het onderzoek dit vordert» de verdachte de kennisneming van bepaalde processtukken kunnen onthouden. Ingevolge artikel 33 kan de kennisneming van processtukken de verdachte echter nooit worden onthouden nadat (uiterlijk) de dagvaarding ter terechtzitting in eerste aanleg is betekend. Hetzelfde geldt voor de processtukken waarvoor de – specifiekere – regeling van de onderhavige artikelen geldt. De relevantie van het betreffende proces-verbaal voor andere onderzoeken kan niet meebrengen dat die processen-verbaal nog geheim kunnen worden gehouden nadat de dagvaarding is betekend; mogelijk is slechts dat de openbaarmaking (mede) met het oog op die relevantie tot uiterlijk dat moment wordt uitgesteld.

De leden van de fracties van VVD, D66 en de SGP vragen ook of de regering nader kan verduidelijken wanneer enig gegeven als processtuk moet worden gerekend. Zij vragen zich af of alle gegevensdragers, dus ook ander materiaal dan schriftelijke stukken, tot de processtukken worden gerekend. Naar mijn mening kunnen ook andere gegevensdragers dan schriftelijke stukken inderdaad tot de processtukken behoren. Dat vloeit ook voort uit de tekst van artikel 126aa, waarin wordt gesproken over de voeging van processen-verbaal en andere voorwerpen bij de processtukken. Het is echter niet noodzakelijk dat alle gegevensdragers bij de processtukken gevoegd worden. Indien (wel gevoegde) processen-verbaal uitwerken wat op een gegevensdrager is opgenomen, is voeging van deze gegevensdrager in beginsel niet nodig. Voeging is slechts nodig voorzover het op de gegevensdrager weergegevene naast de processen-verbaal voor het onderzoek in de zaak van betekenis is. Wel dient het niet gevoegde materiaal bewaard te blijven ingevolge artikel 126cc.

De leden van de GPV-fractie zouden graag zien dat de regering ingaat op de verschillende interpretaties die aan de voorschriften van artikel 126aa kunnen worden gegeven. Zij vragen zich af of de plicht om processen-verbaal te voegen niet onder druk komt te staan in gevallen waarin de betrokkene in een nog lopend onderzoek betrokken is. De leden van de fractie van de SGP vragen zich af of over de vraag wanneer voeging bij de processtukken botst met het onderzoeksbelang niet verschillend kan worden gedacht; zullen verschillen van opvatting over de reikwijdte van

artikel 126aa niet van invloed zijn op de openbare verantwoording van het gebruik van opsporingsmethoden?

Naar mijn oordeel ligt het niet voor de hand, dat de plicht om processen-verbaal te voegen onder druk komt te staan doordat de betrokkene in een lopend onderzoek betrokken is. Het voorgestelde artikel 126aa verplicht er toe, zo blijkt uit het eerste lid, nader omschreven processen-verbaal te voegen voorzover die voor het onderzoek in de zaak van betekenis zijn. Daaronder vallen niet alleen de processen-verbaal waaruit de betrokkenheid van de verdachte bij het telastegelegde strafbare feit naar voren komt. Ook de processen-verbaal waarvan de rechter moet kennisnemen om de rechtmatigheid van het vooronderzoek dat tot de telastelegging heeft geleid te kunnen beoordelen, dienen in beginsel bij de processtukken te worden gevoegd. Slechts als processen-verbaal voor het onderzoek in de zaak niet van betekenis zijn, kan voeging achterwege worden gelaten en met een melding van het gebruik van een bijzondere opsporingsbevoegdheid worden volstaan.

Artikel 126aa laat derhalve niet toe, dat relevante processen-verbaal niet gevoegd worden. De enige uitzondering op deze regel staat in het tweede lid van artikel 126aa: voorzover de processen-verbaal mededelingen behelzen gedaan door of aan een persoon die zich op grond van artikel 218 zou kunnen verschonen indien hem als getuige naar de inhoud van die mededeling zou worden gevraagd, worden deze processen-verbaal en andere voorwerpen vernietigd. Het derde lid bevat geen uitzondering op de voegingsplicht, maar maakt het mogelijk voeging tijdens het vooronderzoek uit te stellen. Dat van uitstel geen afstel kan komen, volgt uit artikel 33 Wetboek van Strafvordering. Zeker in het licht van artikel 126aa, eerste lid, staat buiten twijfel dat de relevante processen-verbaal processtukken zijn.

De leden van de GPV-fractie vragen voorts of artikel 126aa ertoe verplicht gegevens die uit een verkennend onderzoek zijn voortgekomen toe te voegen aan de processtukken. Het antwoord op die vraag luidt ontkennend. De regel van artikel 126aa lid 1 ziet, zoals uit haar bewoordingen volgt, niet op deze in Titel VC geregelde onderzoeksvorm. Voeging van de resultaten is derhalve slechts noodzakelijk, voorzover die noodzakelijkheid uit de artikelen 30 e.v. Wetboek van Strafvordering voortvloeit. Niet aannemelijk is, dat dit dikwijls het geval zal zijn. De enkele omstandigheid dat het verkennend onderzoek de aanleiding vormt voor een opsporingsonderzoek, betekent nog niet dat de resultaten van dat verkennend onderzoek in de daar op volgende strafzaak een processtuk zijn.

De leden van de fracties van VVD en SGP refereren aan het bezwaar van de NOvA, dat er onvoldoende deugdelijke kenbronnen zijn voor een effectieve controle op het verkennend onderzoek, en vragen of de regering dit bezwaar deelt. Deze vraag kan in zoverre bevestigend worden beantwoord, dat het niet voor de hand ligt dat in concrete strafzaken zeer dikwijls verantwoording zal (moeten) worden afgelegd over verkennende onderzoeken. Naar mijn mening is dat echter niet zeer bezwaarlijk, nu in een dergelijk onderzoek geen bevoegdheden tegen burgers ter beschikking staan, en het onderzoek ook niet op concrete verdenkingen toegespitst is. Het openbaar ministerie zal in haar jaarverslag vermelden welke verkennende onderzoeken zij heeft uitgevoerd.

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, afd. 3 e.v. in zijn algemeenheid onbreekt. De reden daarvoor schuilt vooral in het andere karakter van de onderhavige bevoegdheden. Anders dan de meeste dwangmiddelen is de toepassing van de onderhavige bevoegdheden voor de verdachte in het algemeen aanvankelijk niet kenbaar. Daarmee komt een belangrijk accent te liggen op de verslaglegging van de toepassing van de onderhavige bevoegdheden, alsmede de voeging

van deze verslaglegging in het dossier. Bij dwangmiddelen als aanhouding en invezekeringstelling is de bevoegdheidstoepassing meteen duidelijk voor de verdachte. De algemene regeling van de artikelen 30 e.v. Wetboek van Strafvordering kan daarom volstaan. Gevraagd wordt voorts, of opzettelijk is afgezien van een beperking in het vijfde lid, waarin het relevantievereiste tot uitdrukking komt. Dat is inderdaad het geval. Zulks spoort met het systeem, dat de officier van justitie bepaalt of de processen-verbaal gevoegd worden. De officier van justitie kan voeging bij gebrek aan relevantie achterwege laten, zo volgt voor de aldaar nader omschreven processen-verbaal uit het eerste lid. Dat kan hij ook als om de voeging verzocht is. Hij hoeft voeging echter niet achterwege te laten, als hij de betreffende processen-verbaal irrelevant acht. Ten behoeve van een vlotte procesgang zal het gewoonlijk voor de hand liggen, de raadsman in deze ter wille te zijn. De laatste kan de beslissing van de officier van justitie om bepaalde processen-verbaal niet te voegen immers bij de zittingsrechter ter discussie stellen.

Artikel 126bb

De leden van de fracties van PvdA, VVD, D66, SGP en GPV vragen zich af of uit de tekst van dit artikel niet moet blijken dat de uitzondering op de kennisgevingsplicht alleen aan de orde is wanneer kennisgeving «feitelijk» onmogelijk is. In het wetsvoorstel is voor de term «redelijkerwijs» gekozen, omdat bij de onderhavige inspanningsverplichting de cruciale vraag moet zijn of het openbaar ministerie het «redelijke» gedaan heeft om tot uitreiking te geraken. Indien naam en adres van de betrokkene bekend zijn, kan een mededeling naar dat adres worden gestuurd. Als het adres van de betrokkene onbekend is en vermoed wordt dat de betrokkene geen vaste woon- of verblijfplaats heeft, kan moeilijk van het openbaar ministerie verlangd worden dat het stad en land afspeurt. Als «redelijkerwijs» in het eerste lid zou worden vervangen door «feitelijk», zou van het eerste lid de suggestie uitgaan dat uitreiking slechts achterwege kan blijven als zij absoluut onmogelijk is. Dat nu is niet bedoeld. In de Memorie van Toelichting wordt slechts aan het «feitelijke» van de onmogelijkheid gerefereerd om aan te geven dat een tekort aan tijd of mankracht om de noodzakelijke mededelingen te identificeren en uit te doen gaan het openbaar ministerie niet excuseert.

Artikel 126cc

De leden van de fractie van het CDA vragen zich af of «te zijnen overstaan» hetzelfde betekent als «in zijn tegenwoordigheid». Naar mijn mening betekent het dat inderdaad. Nu deze eis mij bij nader inzien te streng voorkomt, stel ik voor bij nota van wijziging deze eis te schrappen. In de in het vierde lid bedoelde algemene maatregel van bestuur zal worden aangegeven hoe de verantwoordelijkheid van de officier van justitie voor de vernietiging van de desbetreffende gegevens nader vorm zal worden gegeven.

De leden van de GPV-fractie signaleren dat de wet nergens bepaalt wanneer een zaak eindigt. Zij vragen zich af of het niet beter zou zijn in de wet een opsomming op te nemen van gevallen waarin de termijn van twee maanden aanvangt. Mij komt een dergelijke opsomming in dit verband niet noodzakelijk voor. De wet geeft in diverse bepalingen reeds gevallen aan voor de beantwoording van deze vraag. Artikel 68 Wetboek van Strafrecht geeft een eerste geval. Dat niemand andermaal kan worden vervolgd terzake van een feit waarover te zijnen aanzien onherroepelijk is beslist, impliceert dat de zaak na zo'n onherroepelijke beslissing geëindigd is. Artikel 255 Wetboek van Strafvordering geeft een tweede geval. Na een buitenvervolginstelling, een kennisgeving van niet verdere vervolging of een beschikking houdende verklaring dat de zaak geëindigd

is, kan de verdachte niet weder in rechte betrokken worden, tenzij nieuwe bezwaren bekend zijn geworden. Ook in deze gevallen eindigt de zaak derhalve. Indien binnen de termijn van twee maanden van artikel 126cc nieuwe bezwaren bekend worden, hoeft evenwel niet vernietigd te worden; achteraf gezien blijkt de zaak in dat geval toch niet geëindigd te zijn. De zaak eindigt in beginsel ook, indien een termijnverzuim optreedt als bedoeld in het vierde lid. Dit «einde» kan evenwel herroepen worden, zo blijkt uit datzelfde vierde lid, als het gerecht het openbaar ministerie alsnog een nieuwe termijn stelt. Het lijkt niet noodzakelijk of wenselijk, deze manieren waarop een zaak kan eindigen in deze context te herhalen. Daarom is in het derde lid slechts een voorziening getroffen voor een geval dat nog niet in de wet geregeld is: het geval waarin een voorbereidend onderzoek naar redelijke verwachting niet tot een zaak zal leiden. De leden van de GPV-fractie vragen zich af wat het aanknopingspunt is om te bepalen dat een voorbereidend onderzoek naar redelijke verwachting niet tot een zaak zal leiden. Zij signaleren dat een onderzoek tot een veelvoud van zaken kan leiden, terwijl het andersom vaak praktisch ondoenlijk zal zijn om een zaak tot één bepaald voorbereidend onderzoek te herleiden. In dat geval zal de voorziening van het derde lid evenwel geen rol spelen. Indien een voorbereidend onderzoek tot verschillende vervolgingen heeft geleid, behoeven de processen-verbaal die in de verschillende dossiers te zijn gevoegd eerst te worden vernietigd als de bijbehorende zaak geëindigd is. De voorziening van het derde lid is bedoeld voor het geval er geen één zaak uit het voorbereidend onderzoek voortvloeit; voor de gevallen waarin een voorbereidend onderzoek «doodbloedt». Het draagt het openbaar ministerie op de resultaten van zo'n onderzoek te vernietigen op dezelfde voet als een onderzoek dat wel tot een zaak heeft geleid. Het openbaar ministerie zal zich constant moeten afvragen of een opsporingsonderzoek naar redelijke verwachting nog zaken zal genereren. Dat vloeit reeds voort uit het voorgestelde artikel 132a Wetboek van Strafvordering. Opsporing die geen zaken kan genereren is niet gericht op strafvorderlijke beslissingen. Als het openbaar ministerie vaststelt dat een voorbereidend onderzoek naar redelijke verwachting niet meer tot een zaak zal leiden, zal het opsporingsonderzoek moeten worden gestaakt. Twee maanden nadat het opsporingsonderzoek is gestaakt, ontstaat – mits de vereiste mededelingen gedaan zijn – een vernietigingsplicht.

De leden van de GPV-fractie vragen zich af of onder het begrip voorbereidend onderzoek in het derde lid het verkennend onderzoek en het opsporingsonderzoek vallen. Het begrip voorbereidend onderzoek is gedefinieerd in artikel 132, als «het onderzoek hetwelk aan de behandeling ter terechtzitting voorafgaat». Daaronder valt wel het opsporingsonderzoek maar niet het verkennend onderzoek; dat onderzoek houdt geen verband met een terechtzitting. Overigens kan het verkennend onderzoek ook niet de processen-verbaal en voorwerpen genereren waar artikel 126cc op ziet; (bijzondere) opsporingsbevoegdheden mogen in dat kader namelijk niet worden gehanteerd.

De leden van de GPV-fractie vragen zich voorts af of in het derde lid geen voorbehoud moet worden gemaakt voor de toepassing van artikel 126dd. Deze leden signaleren daarmee terecht, dat de vernietigingsplicht van dit artikel er niet aan in de weg staat, dat de betreffende gegevens indien nodig worden gebruikt in een ander strafrechtelijk onderzoek, of worden opgeslagen in het register zware criminaliteit. De verhouding tussen artikel 126cc en artikel 126dd lid 1 wordt geregeld in artikel 126dd lid 2. Deze regel ziet ook op het geval waarin een opsporingsonderzoek doodbloedt; gegevens uit zo'n onderzoek kunnen in een ander onderzoek nodig zijn, en behoeven dan niet te worden vernietigd.

Artikel 126dd

De leden van de GPV-fractie vragen zich af waarom in artikel 126dd, tweede lid, wordt gesproken van het einde van het onderzoek, en niet van het einde van de zaak (zoals in artikel 126cc). De reden daarvoor is, dat in dit artikellid wordt teruggegrepen op het eerste lid onder a, waarin wordt aangegeven dat gegevens kunnen worden aangewend voor een ander strafrechtelijk onderzoek. In dit eerste en tweede lid is voor de term «onderzoek» gekozen, omdat het zeer wel denkbaar is dat het betreffende onderzoek (nog) niet in een zaak heeft geresulteerd. Zo is voorstelbaar dat gegevens uit een afgesloten zaak nodig zijn in een onderzoek naar een criminele organisatie. Ook in dat geval moeten deze gegevens bewaard kunnen blijven.

Artikel IV

Naar aanleiding van een hierop betrekking hebbende vraag van de leden van de fracties van VVD, D66 en GPV kan worden gesteld dat het inderdaad niet de bedoeling is activiteiten die thans nog niet zijn toegelaten met terugwerkende kracht alsnog rechtmatig te maken. Bevelen als omschreven in dit wetsontwerp kunnen eerst de rechtsgevolgen hebben die deze wet eraan verbindt vanaf het moment waarop deze wet in werking treedt. Dit artikel bepaalt slechts dat bevelen die voorafgaand aan het in werking treden van deze wet gegeven zijn, vanaf het in werking treden van deze wet deze rechtskracht hebben. De wet verbindt derhalve eerst vanaf het moment van haar inwerkingtreding, voor het toekomstige, rechtskracht aan deze bevelen. Voorafgaande aan de inwerkingtreding van de wet kunnen slechts bevelen gegeven worden met betrekking tot methoden die reeds zonder inwerkingtreding van de wet zijn toegestaan, zoals een bevel tot observatie of een bevel tot infiltratie. Dergelijke bevelen kunnen reeds worden afgestemd op de eisen van de nog in werking te treden wet en kunnen na inwerkingtreding gelden als op basis van de wet afgegeven bevelen. Zo wordt een soepele overgang van het huidige op het voorgestelde regime mogelijk gemaakt. Voor zover eerder gegeven bevelen zouden zien op activiteiten die nog niet zijn toegelaten, kunnen zij eerst na het in werking treden van de nieuwe wet worden opgevolgd.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager