

Vergaderjaar 2002–2003

27 834

Criminaliteitsbeheersing

Nr. 28

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 maart 2003

1. Inleiding

Bij de behandeling van de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden heeft de Tweede Kamer een motie aanvaard, waarin is vastgelegd dat de inzet van criminele burgerinfiltranten niet is toegestaan (Kamerstukken II, 1998–99, 25 403 en 23 251, nr. 33). De Kamer kwam tot dit besluit op grond van de overwegingen dat het werken met een criminele burgerinfiltrant een hoog processueel afbreukrisico kent, het handelen van een criminele burgerinfiltrant in het algemeen slecht controleerbaar is en omdat vanwege het veel voorkomen van een «dubbele agenda» bij een criminele burgerinfiltrant slecht te controleren is of deze niet wordt uitgelokt strafbare feiten te plegen waarop zijn opzet niet al was gericht (het zogenaamde Tallon-criterium).

De aanslag van 11 september 2001 heeft de wereld geconfronteerd met een vorm van misdadigheid, i.c. het internationaal terrorisme, die ons ertoe dwingt alles in het werk te stellen nieuwe aanslagen te voorkomen. Dat geldt met name als Nederland een rol kan spelen in een internationaal lopend onderzoek. Mijn ambtvoorganger heeft de heroverweging van de opstelling ten opzichte van de criminele burgerinfiltrant reeds aangekondigd (zie onder andere Handelingen der Kamer II, 2001–2002, nr. 20, p. 1366–1399). Deze brief strekt ertoe hierover een nadere standpuntbepaling te formuleren. Kort geleden heb ik in een internationaal, strafrechtelijk terrorismeonderzoek moeten besluiten van het bestaande beleid af te wijken. Hoewel ik mij uiteraard zeer bewust was de inhoud van de genoemde motie, heb ik in de onderhavige zaak gemeend hieraan geen gevolg te kunnen geven, gelet op de ernst en omstandigheden van de zaak waarop het verzoek betrekking had. Het heeft mij tevens tot het voornemen gebracht de uitspraak van uw Kamer ten principale ter discussie te stellen en het daarheen te leiden dat in zeer bijzondere gevallen kan worden besloten tot de inzet van een criminele burgerinfiltrant. Ik licht dit in het onderstaande nader toe.

2. Huidige beleid met betrekking tot de inzet van de criminele burgerinfiltrant

Er is sprake van burgerinfiltratie als een persoon die geen opsporingsambtenaar is, deelneemt of medewerking verleent aan een groep van personen of een georganiseerd verband waarbinnen naar redelijkerwijs kan worden vermoed, misdrijven worden beraamd of gepleegd (art. 126w resp. art. 126x Sv). De infiltrant werkt mee aan criminele activiteiten en hij doet dat onder een dekmantel; voor de criminele groep is niet duidelijk dat het gaat om een infiltrant. Tot de inzet van een burgerinfiltrant kan pas worden overgegaan als de inzet van een politie-infiltrant uitdrukkelijk niet mogelijk is. Het College van procureurs-generaal legt de voorgenomen inzet van een burgerinfiltrant ter goedkeuring aan mij voor. Het College laat zich daarbij adviseren door de Centrale Toetsingscommissie.

Bij de beoordeling van de inzet van een burger als infiltrant in opsporingsonderzoeken, zal onder andere moeten worden getoetst of hij crimineel is. Volgens het Handboek voor de opsporingspraktijk (de aanwijzing opsporingsbevoegdheden van het College van procureurs-generaal) moet een potentiële burgerinfiltrant als crimineel worden aangemerkt als hij, kort gezegd, actief is in hetzelfde criminele veld, actief is in hetzelfde criminele milieu, of, voor de gepleegde of nog te plegen strafbare feiten, een relevant strafrechtelijk verleden heeft.

De uitspraak van de Kamer dat de inzet van criminele burgerinfiltranten niet is toegestaan ziet op zowel nationale als internationale opsporingsonderzoeken.

Bij de beoordeling van een verzoek tot medewerking aan een buitenlands opsporingsonderzoek zijn twee uitgangspunten van toepassing. Ten eerste kan aan een buitenlands rechtshulpverzoek om toepassing van een opsporingsbevoegdheid in Nederland alleen gevolg worden gegeven indien die bevoegdheid ook naar Nederlands recht kan worden uitgeoefend. Uiteraard moet de uitvoering van de bevoegdheid dan plaatsvinden met inachtneming van de Nederlandse voorschriften en procedures. Ten tweede behoeft voor de vraag of uitvoering kan worden gegeven aan een in het kader van een buitenlands opsporingsonderzoek aan Nederland gedaan rechtshulpverzoek niet het gehele buitenlandse opsporingsonderzoek in die beoordeling te worden betrokken. Uitsluitend die activiteiten welke op Nederlands grondgebied in het kader van het rechtshulpverzoek dienen te worden uitgevoerd, moeten worden getoetst.

Het eerste uitgangspunt heeft als gevolg dat de inzet van criminele burgerinfiltranten, ook ten behoeve van buitenlandse opsporingsonderzoeken, in Nederland ingevolge de motie niet mogelijk is. Immers, in de motie is een absoluut verbod tegen de inzet van een criminele burgerinfiltrant uitgesproken. Het tweede uitgangspunt betekent dat moet worden gezien welke opsporingshandelingen er op Nederlands grondgebied zouden moeten worden verricht. Hierbij gaat het om de vraag onder welke opsporingsbevoegdheid de inzet van de burger op Nederlands grondgebied moet worden begrepen. Indien deze inzet past binnen een bevoegdheid waarbij in Nederland wel criminele burgers kunnen worden ingezet, zoals bij pseudo-koop of bij pseudo-dienstverlening, kan wel medewerking aan de inzet van de criminele burger worden verleend, ook indien er in het buitenlandse onderzoek naar Nederlandse maatstaven in zijn geheel sprake is van de inzet van een criminele burgerinfiltrant.

3. Wijziging beleid

De overwegingen die in de motie zijn gebruikt om het verbod op de inzet van de criminele burgerinfiltrant te onderbouwen, zijn door de Kamer en mijn ambtvoorganger onderschreven. Ook ik onderschrijf de grote risico's die inherent zijn aan de inzet van een criminele burgerinfiltrant. Desalniettemin ben ik van mening dat het in zeer uitzonderlijke omstandigheden mogelijk moet zijn om tot een afweging te komen waarbij met de inzet van een criminele burgerinfiltrant kan worden ingestemd. Dit zal wat mij betreft het geval zijn bij opsporingsonderzoeken die betrekking hebben op de bestrijding van het terrorisme. De wereldwijde dreiging van terrorisme gaat niet aan Nederland voorbij. Na de aanslagen van 11 september 2001 is de wereld veranderd. Er doen zich ontwikkelingen voor, die niet konden worden voorzien bij de bepaling destijds van de bijzondere opsporingsbevoegdheden. Het uitgangspunt dat toen gold, namelijk dat het openbaar ministerie en de politie over adequate bevoegdheden moeten beschikken ter bestrijding van de georganiseerde misdaad, geldt nog onverkort, maar moet worden gezien in het licht van opgekomen terrorismedreiging. Het is noodzakelijk dat landen beschikken over de juiste middelen om aan deze dreiging het hoofd te bieden, en ook in staat zijn om nauw met elkaar samen te werken. In dat verband is van belang de overweging dat voor ons land belangrijke samenwerkingspartners als de Verenigde Staten van Amerika, het Verenigd Koninkrijk en de Bondsrepubliek Duitsland, geen verbod op de inzet van criminele burgerinfiltranten kennen. Indien de inzet bij een internationaal opsporingsonderzoek wordt overwogen op Nederlands grondgebied, kan Nederland hieraan niet mee werken. De gevolgen van een dergelijk standpunt kunnen verstrekkend zijn. Het betekent dat strafrechtelijke onderzoeken, zodra zij Nederlands grondgebied bereiken, niet door kunnen gaan. Het kan ook betekenen dat er mogelijk aanslagen worden gepleegd die met Nederlandse inzet voorkomen hadden kunnen worden. Deze consequenties zijn uiteraard zeer ongewenst. Internationale opsporingsonderzoeken, gericht op het voor de rechter brengen van hen die terroristische misdrijven beramen of plegen, verdienen onze volledige medewerking. Het gaat hier nadrukkelijk over strafrechtelijke onderzoeken, waarbij het oogmerk is verdachten voor de rechter te brengen en niet over onderzoeken van inlichtingen- of veiligheidsdiensten.

Ik benadruk dat er sprake moet zijn van zeer bijzondere omstandigheden voordat de inzet van een criminele burgerinfiltrant kan worden overwogen. Zoals gezegd wil ik dit alleen toestaan in opsporingsonderzoeken naar mogelijke terroristische misdrijven (dat zijn de misdrijven zoals beschreven in het bij uw Kamer ahangige Wetsvoorstel terroristische misdrijven Kamerstukken II, 2001–2002, 28 463, nrs. 1–3). De bestaande voorwaarden, dat alleen tot de inzet van een burgerinfiltrant kan worden overgegaan als de inzet van een politie-infiltrant niet mogelijk is en ook andere opsporingsmethoden geen resultaat opleveren blijven onverkort gehandhaafd. De inzet moet dringend nodig zijn in het belang van het opsporingsonderzoek. Uiteraard dient ook voor de voorgenomen inzet van een criminele burgerinfiltrant in het kader van een opsporingsonderzoek naar terroristische misdrijven de procedure te worden gevolgd die nu al geldt voor de inzet van burgerinfiltranten. Dit houdt in dat goedkeuring is vereist van het College van procureurs-generaal, na advisering door de Centrale Toetsingscommissie. Tevens dient de voorgenomen inzet van de burger aan de Minister van Justitie ter goedkeuring te worden voorgelegd. Bij de beoordeling van de voorgenomen inzet van een criminele burgerinfiltrant dient te worden beoordeeld of aan de hiervoor vermelde voorwaarden is voldaan.

Recent heeft Nederland een internationaal rechtshulpverzoek ontvangen waarin werd gevraagd bijstand te verlenen aan een strafrechtelijk onderzoek naar terroristische misdrijven en daartoe de inzet van een criminele burgerinfiltrant op Nederlands grondgebied toe te staan. Gelet op de aard van de informatie heeft het College van procureurs-generaal mij geadviseerd met dit verzoek in te stemmen. Na ampel beraad heb ik hiermee ingestemd en toestemming gegeven tot de inzet van een criminele burgerinfiltrant. Het feit dat er sterke aanwijzingen waren dat het zou kunnen leiden tot zeer zware terroristische misdrijven, is daarbij van doorslaggevende betekenis geweest. Het verzoek bereikte mij op een moment dat het beleid op dit punt, zoals dit hierboven uiteen is gezet, werd voorbereid. Het verzoek voldeed aan de eisen die overeenkomstig dit beleid aan de mogelijke inzet van een criminele burgerinfiltrant moeten worden gesteld. Inmiddels is het onderzoek beëindigd. In het belang van de opsporing is het mij niet mogelijk u in het kader van deze brief nadere informatie te verstrekken over het verloop van het desbetreffende onderzoek.

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