

Vergaderjaar 1998–1999 Nr. 119b

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)

23 251

Partiële wijziging van het Wetboek van Strafvordering (herziening van het gerechtelijk vooronderzoek)

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 23 maart 1999

Op 2 februari 1999 is door de vaste commissie voor Justitie van Uw Kamer een voorlopig verslag uitgebracht. Graag maak ik gebruik van de gelegenheid de daarin gestelde vragen te beantwoorden.

Het verheugt mij, dat de leden van de VVD-fractie aangaven in grote lijnen zeer wel met de onderhavige wetsvoorstellen te kunnen instemmen. Graag ga ik in op de vraag die de leden van deze fractie alsmede de leden van de CDA-fractie stelden. Zij vroegen zich af waarom niet in de wet is neergelegd dat van een stelselmatige observatie sprake is bij een zodanige observatie dat een min of meer volledig beeld kan worden verkregen van bepaalde aspecten van het leven van de betrokkene. Een reden daarvoor is, dat deze zinsnede niet een veel concretere invulling zou geven aan het woord «stelselmatig». Inderdaad kan aan deze leden worden toegegeven dat de stelselmatige observatie niet in alle gevallen heel gemakkelijk van de niet-stelselmatige kan worden afgegrensd. Dat heeft evenwel niet zozeer te maken met het ontbreken van een definitie van het begrip «stelselmatig» in de wet, alswel daarmee dat het intrinsiek moeilijk is om aan te geven wanneer het recht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer al wel en wanneer het nog niet in het geding is. Het begrip stelselmatig dient ertoe de intensieve vormen van observatie te onderscheiden van de oppervlakkige, uitgaand van de gedachte dat de intensieve vormen raken aan het privacy-recht, terwijl dat bij de oppervlakkige niet het geval is. Uitgangspunt van het wetsvoorstel is, dat alleen die methoden die een inbreuk maken op een grondrecht, een expliciete regeling in de wet behoeven. Deze leden gaven aan, dat het Wetboek van Strafvordering naar hun mening een «spoorboekje» voor alle bij de opsporing en vervolging betrokken ambtenaren dient te zijn, waaruit zij de toe te passen regels duidelijk en zonder verwijzing naar een richtlijn of nadere jurisprudentie kunnen aflezen. Met deze leden ben ik van mening, dat het Wetboek van Strafvordering de bij opsporing en vervolging betrokken ambtenaren duidelijkheid moet verschaffen omtrent de door hen toe te passen regels; mijns inziens voldoen deze wetsvoorstellen ook aan deze eis. Niet alle interpretatiekwesties kunnen evenwel in de wet in extenso worden uitgewerkt. De wetgeving zou daardoor te uitgebreid en

daardoor onoverzichtelijk worden, en daarmee, om de door deze leden getrokken vergelijking door te trekken, als spoorboekje onhanteerbaar worden. Het instrument van de richtlijn biedt hiertoe juist wel mogelijkheden. Hierin kunnen begrippen en artikelen nauwkeurig worden uitgewerkt. Daarbij bieden richtlijnen de mogelijkheid om soepel op nieuwe (technische) ontwikkelingen in te spelen. De leden van de fracties van VVD en CDA vroegen ook, of bij een door het openbaar ministerie uitgevaardigde richtlijn een nadere invulling kan worden gegeven aan een toepassing of eventuele beperking van de regels betreffende de rechtszekerheid. Vooropgesteld moet worden, dat een richtlijn zich dient te bewegen binnen de door de wet getrokken grenzen. Aan rechtswaarborgen die door de wet worden toegekend, kan een richtlijn geen afbreuk doen. Een nadere invulling van de wettelijke normen kan wel worden gegeven.

Deze leden zouden voorts graag aan de hand van een aantal praktijkvoorbeelden willen vernemen in welke gevallen het wel dan wel niet van «stelselmatig» sprake is. Normale surveillance is geen stelselmatige observatie; het oppervlakkig in de gaten houden van een groep jongeren is op zichzelf geen stelselmatige observatie. Dat wordt eerst anders indien enkele leden van een dergelijke groep specifiek en intensiever gevolgd worden, bijvoorbeeld omdat ten aanzien van hen een verdenking in verband met een strafbaar feit is gerezen. Aangegeven is voorts, dat de inzet van een observatieteam nog geen stelselmatige observatie impliceert; incidentele observatie door zo'n team is ook mogelijk. Aangegeven is ook, dat de inzet van een zintuigversterkend hulpmiddel zoals een verrekijker nog niet impliceert dat het om stelselmatige observatie gaat. Observatie van een persoon met een technisch hulpmiddel dat gedurende enige tijd signalen registreert en vastlegt zal echter al snel stelselmatig zijn. De beoordeling van de stelselmatigheid van de observatie vindt immers plaats tegen de achtergrond van het grondrecht van de privacy. Het nemen van enkele foto's behoeft nog geen inbreuk op dat grondrecht in te houden; bij een videoregistratie ligt dit al gauw anders. De registratie van beelden of bewegingen van een persoon met een technisch hulpmiddel is ingrijpender dan het waarnemen door een opsporingsambtenaar, die daarvan verslag doet. Een registratie maakt het namelijk mogelijk om op elk moment een exacte en volledige weergave te geven. Tegen deze achtergrond van het grondrecht van de privacy kan ook een elders gemaakte opmerking worden geplaatst dat niet alleen de duur, maar ook de plaats, de intensiteit en frequentie en het al dan niet toepassen van technische hulpmiddelen een rol spelen bij de beoordeling of een observatie stelselmatig is. Een kortstondige observatie met opname-apparatuur op een intieme plaats als een bordeel zal – zo is aangegeven – gauw als stelselmatig gelden. Het observeren van zaken behoeft geen bevel; dat wordt eerst anders als de facto niet een zaak maar een persoon geobserveerd wordt. Genoemd is het voorbeeld van de huisdeur, die geobserveerd wordt om aspecten van het leven van een bewoner van dat huis in kaart te brengen. Voorts is aan de orde geweest, dat niet het resultaat van de observatie, maar het resultaat dat redelijkerwijs daarvan verwacht mag worden doorslaggevend is voor de stelselmatigheid. Dat impliceert dat het toevallig in kaart brengen van bepaalde aspecten van iemands leven tijdens een niet-stelselmatige observatie (een surveillance bijvoorbeeld) rechtmatig is. Anderzijds behoeft ook een stelselmatige observatie die achteraf bezien niets oplevert een bevel. Ingegaan is ook op de toepasselijkheid van de onderhavige regeling op sociaal onderzoekers. Daarbij is aangestipt dat observatie door deze onderzoekers met dezelfde maatstaven gemeten wordt; het karakter en de doelstelling van deze observaties brengt met zich mee dat zij al vrij gauw als stelselmatig zullen worden aangemerkt. Uit deze weergave vloeit voort dat grensgevallen zich vooral bij de observatie waarbij niet sprake is van het vastleggen met behulp van

technische hulpmiddelen kan voordoen. Met name voor die gevallen zullen aan de hand van de gegeven criteria richtsnoeren ontwikkeld dienen te worden. Wenselijk lijkt echter, dat het streven er daarbij niet te zeer op gericht is een ondergrens af te tasten. Het vragen van een bevel in een situatie die strikt genomen wellicht net niet stelselmatig is, schaadt niemand.

De leden van de fractie van het CDA gaven aan met belangstelling kennis te hebben genomen van de inhoud van beide wetsvoorstellen. Deze leden en de leden van de fractie van de VVD refereerden aan het pleidooi van de Raad van Hoofdcommissarissen voor een aanpassing van het wetsvoorstel bijzondere opsporingsbevoegdheden in dier voege dat bijzondere opsporingsbevoegdheden ook worden toegekend voor de opsporing van de zogenaamde «middencriminaliteit». Naar mijn mening biedt het wetsvoorstel toereikende bevoegdheden om ook die criminaliteit adequaat op te kunnen sporen. Observatie en stelselmatige inwinning van informatie zijn ingevolge de voorgestelde artikelen 126g en 126j Sv toegestaan in geval van verdenking van elk misdrijf. Pseudokoop of -dienstverlening, alsmede bevoegdheden in een besloten plaats zijn ingevolge de voorgestelde artikelen 126i en 126k toegestaan in geval van verdenking van een misdrijf als omschreven in artikel 67, eerste lid, Wetboek van Strafvordering. Ook bij de zogenaamde middencriminaliteit kunnen deze bevoegdheden derhalve in beginsel, met inachtneming van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit, worden toegepast. Ik acht het van belang dat de inzet van ingrijpende middelen gekoppeld blijft aan de ernstigste delicten.

De leden van de CDA-fractie vestigden de aandacht op de suggestie om voor het vaststellen van DNA-gegevens een veel ruimer wettelijk kader te scheppen, zodat DNA-gegevens eenzelfde functie kunnen krijgen als vingerafdrukken. Graag verwijs ik deze leden in dit verband naar het wetsvoorstel dat ik onlangs bij de Tweede Kamer heb ingediend (Kamerstukken II, 1998–1999, 26 271). Daarin stel ik voor het wettelijk kader voor DNA-onderzoek in beperkte mate te verruimen.

Deze leden vroegen zich vervolgens af of met artikel 126ff niet een te rigide verbod is vastgesteld, dat in de praktijk niet of nauwelijks te handhaven zou kunnen zijn. Zij vroegen om een uiteenzetting van de zwaarwegende argumenten die ten grondslag liggen aan de opnemings van dit verbod. Voorts vroegen zij zich af of het niet beter was geweest het verbod niet zo stringent te maken, maar in de plaats daarvan een goede controle op de uitoefening van een beperkte bevoegdheid tot doorlaten te verzekeren. De gronden voor het verbod zijn te vinden in de redengeving van het amendement-Kalsbeek c.s., dat tot de opnemings van het onderhavige verbod in de wet heeft geleid (Kamerstukken II, 1998–1999, 25 403, nr. 27). In de toelichting op dat amendement wordt aangegeven dat de Tweede Kamer tijdens het debat over het rapport van de parlementaire enquetecommissie in een motie heeft uitgesproken dat ten aanzien van het doorlaten van goederen die schadelijk of gevaarlijk kunnen zijn voor de veiligheid of de volksgezondheid een algemeen verbod geldt, waarvoor slechts op grond van een zwaarwegend opsporingsbelang ontheffing kan worden verleend. Het amendement strekte ertoe, zo werd vervolgens aangegeven, dit uitgangspunt in het Wetboek van Strafvordering op te nemen. Het amendement laat, zo werd tenslotte nog aangegeven, het Nederlandse soft-drugsbeleid onverlet.

Met het aannemen van het onderhavige verbod is tot uitdrukking gebracht dat het doorlaten van de in het voorgestelde artikel 126ff Sv vermelde stoffen slechts in zeer beperkte mate toelaatbaar kan worden geacht. Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is gebleken dat het niet eenvoudig is een adequate formulering voor het verbod op doorlaten te vinden. Ik heb goede hoop dat de gevonden formulering zal voldoen, zodat het verbod op doorlaten in de rechtspraak adequaat zal worden ingevuld en nageleefd. Daarbij is van belang dat voor de uitleg

van de wet niet alleen de tekst maar ook de ratio van een verbod, zoals die uit de opmerking inzake het soft drugsbeleid naar voren komt, een rol speelt. Tenslotte zal bij de evaluatie van de beide onderhavige wetsvoorstellen ook aandacht worden besteed aan de wijze waarop dit verbod in de praktijk wordt toegepast.

De leden van de fractie van het CDA vroegen naar een reactie op uitlatingen van prof. J.J.M. van Dijk. In 1994 hebben de toenmalige ministers besloten een deel van de taken op het gebied van criminaliteitspreventie van het Ministerie van Justitie over te dragen aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Het betreft de taken die samenhangen met situationele criminaliteitspreventie. Bij die vorm van preventie worden maatregelen getroffen om de gelegenheid tot het plegen van misdrijven te beperken, bijvoorbeeld door het toepassen van technische voorzieningen. Voor andere vormen van preventie neemt het Ministerie van Justitie het voortouw. Zo worden door het Ministerie van Justitie initiatieven ontwikkeld ten aanzien van de preventie van geweld op straat, seksueel geweld en huiselijk geweld. Voor elk van deze onderwerpen wordt samenwerking gezocht met relevante partners, waaronder vaak het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Daarnaast zullen beide ministeries gezamenlijk initiatieven blijven ontwikkelen ten aanzien van autodiefstal, overvalcriminaliteit, integriteitsvraagstukken, informatietechnologie en veilig ondernemen in het kader van het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing. De gedeelde verantwoordelijkheid ten aanzien van criminaliteitspreventie brengt met zich mee dat departementale afstemming vaker dan voorheen noodzakelijk is; dat behoeft het resultaat echter niet te schaden. Een voordeel is daarbij, dat het belang van een preventieve aanpak van criminaliteitsproblemen nu door twee departementen bij hun partners wordt bepleit en gestimuleerd. Ik deel de sombere verwachtingen van prof. Van Dijk dan ook niet.

Het verheugt mij dat de leden van de fractie van de PvdA zeiden in te kunnen stemmen met beide wetsvoorstellen. Met hen zie ik in de mini-instructie een goed tegenwicht voor de grotere rol die het OM nu krijgt in het voorbereidend onderzoek. Graag zeg ik deze leden toe dat de evaluatie van het gebruik van de mini-instructie met voortvarendheid ter hand zal worden genomen.

Deze leden verwachtten dat de invoering van deze beide wetsvoorstellen het beroep op het onmiddellijkheidsbeginsel zal versterken. Zij signaleerden in dat verband terecht, dat het zwaartepunt zal worden verlegd van het gerechtelijk vooronderzoek naar het opsporingsonderzoek. Voorts verwachtten zij, dat de invoering van de mini-instructie extra werklast zal meebrengen. Zij vroegen zich af of de praktijk voldoende op deze veranderingen is voorbereid. In dat verband vroegen zij tevens of niet het gevaar bestaat dat andere sectoren in de rechtbanken «in de knel raken» door het toenemende beslag dat de strafsector op het geheel legt. In dat verband kan worden opgemerkt dat de consequenties van de invoering van beide wetsvoorstellen op de werklast en werkverdeling binnen de rechtbanken niet ondubbelzinnig in één richting wijzen. Enerzijds zal er sprake zijn van werklastvermeerdering, anderzijds van vermindering. Dat blijkt in de eerste plaats bij de rechter-commissaris. Het wetsvoorstel herziening gerechtelijk vooronderzoek impliceert waarschijnlijk een vermindering van het aantal gerechtelijke vooronderzoeken. Daartegenover staat, dat de mogelijkheden om de rechter-commissaris op incidentele basis in te schakelen toenemen: zo zal hij machtigingen tot het opnemen van vertrouwelijke communicatie gaan verlenen alsmede verzoeken om mini-instructies moeten beoordelen. Ook de effecten van beide wetsvoorstellen op het horen van getuigen ter terechtzitting zijn niet zonder meer voorzienbaar. Enerzijds kan de toenemende aandacht voor de rechtmatigheid van de opsporing, die overigens ook los van deze

wetsvoorstellen te constateren valt, tot extra verzoeken om het horen van getuigen leiden. Anderzijds bieden de artikelen 187 e.v. Sv, zoals zij ingevolge deze beide wetsvoorstellen komen te luiden, meer mogelijkheden om verhoren bij de rechter-commissaris tot een afronding te brengen. De consequenties voor de werklust zullen, naar ik verwacht, binnen de thans voorziene capaciteit kunnen worden opgevangen. Meer in het algemeen kan worden vastgesteld dat de capaciteit van de strafsectoren van de gerechten inderdaad onder druk staat. Er is daarom de afgelopen jaren een aantal maatregelen getroffen om op de lange en middellange termijn de problemen op dit terrein te verminderen. Een voorbeeld daarvan zijn de convenanten die tussen het Openbaar Ministerie en de gerechten worden gesloten. In deze convenanten worden afspraken gemaakt over het aantal zaken dat door het OM kan worden aangeleverd en door het gerecht kan worden afgedaan. Door een efficiëntere verdeling van de zittingscapaciteit kan de capaciteitsdruk worden verkleind. Voorts kan worden gewezen op het beleid strekkend tot versterking van het rechter-commissariaat.

Daarnaast zijn er financiële investeringen in de strafsector gepleegd. Door de uitvoering van de motie-Bolkestein kunnen zowel door het openbaar ministerie als door de zittende magistratuur knelpunten in de strafrechtelijke keten worden aangepakt. Nog in 1999 zal een eerste inventarisatie worden gemaakt van de effecten van de motie Bolkestein. Voorts wordt een gedeelte van de middelen die ter beschikking zijn gesteld ter uitvoering van het rapport van de Commissie-Leemhuis aangewend om extra rechters aan te trekken. Vooralsnog wordt er vanuit gegaan dat het gecombineerde effect van deze maatregelen zal leiden tot een vermindering van de druk op de strafrechtketen en dat de ter beschikking gestelde middelen voldoende zijn.

De leden van de fractie van de PvdA stelden een vraag over het opsporingsonderzoek als voorgesteld in Titel V. Zij vroegen aan wat voor soort «betrokkenheid» bij het in georganiseerd verband beramen of plegen van misdrijven wordt gedacht als het gaat om het in kaart brengen van het georganiseerd verband. Zij vragen zich af of daarbij gedacht wordt aan personen die een band hebben met de persoon die mogelijk verdacht wordt: de echtgenoot/echtgenote, kinderen, vriend/vriendin; buurman/buurvrouw, etc. Dit is niet het geval. Doorslaggevend is niet de band van de betrokkene met een verdachte; bij het onderzoek van Titel V staat namelijk niet een verdenking tegen een concreet persoon centraal. Het gaat om een andersoortige verdenking: een «redelijk vermoeden 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» (vgl. het voorgestelde artikel 126o Sv). Centraal staat de betrokkenheid bij dit beramen of plegen in georganiseerd verband. Een dergelijke betrokkenheid kan aanwezig zijn, in zoverre kan bij de door deze leden gegeven opsomming worden aangesloten, bij personen die een relatie hebben met de leider van het georganiseerd verband: diens echtgenoot/echtgenote of chauffeur. Niet vereist is dat de betrokkene bewust betrokken is bij het georganiseerd verband; het dient echter wel te gaan om een meer dan toevallige betrokkenheid.

Deze leden verzochten voorts om een nadere uitleg van de redenen die zich verzetten tegen het verder betrekken van de rechter-commissaris bij het toepassen van de bijzondere opsporingsbevoegdheden. Uitgangspunt daarbij is, dat de rechter-commissaris niet te ver in de opsporing dient te worden getrokken. Daarvoor zijn verschillende argumenten. Het eerste is, dat het al te frequent inschakelen van de rechter-commissaris afbreuk doet aan de geïntensiveerde verantwoordelijkheid van het OM voor de (rechtmatigheid van de) opsporing. Het tweede is het geheime karakter van de aanwending van de bijzondere opsporingsbevoegdheden. Dat

geheime karakter impliceert dat de rechter-commissaris niet, zoals bij de openlijke toepassing van dwangmiddelen gewoonlijk het geval is, beide kanten van het verhaal kan horen. Een intensieve inschakeling van de rechter-commissaris kan hem, mede daardoor, bovendien in de ogen van de verdachte aan geloofwaardigheid laten inboeten. Het derde argument is, dat de zittingsrechter de rechtmatigheid van het opsporingsonderzoek beoordeelt; het niet inschakelen van de rechter-commissaris impliceert derhalve niet het uitschakelen van rechterlijke oordeelsvorming. Op grond van deze argumenten heeft de rechter-commissaris slechts een rol gekregen bij het bevel tot het opnemen van vertrouwelijke communicatie en het bevel tot het onderzoek van telecommunicatie. Aan de leden van de PvdA-fractie kan worden toegegeven dat ook deze bevelen pas kunnen worden gegeven als de rechter-commissaris al een redelijk inzicht heeft in de hele zaak. De in het voorgaande weergegeven nadelen kunnen ook in dit geval een rol spelen. Dat er voor gekozen is de rechter-commissaris in dit kader wel in te schakelen heeft in de eerste plaats te maken met de ingrijpende aard van deze bevoegdheden. Zij grijpen niet alleen direct aan op de in artikel 10 Grondwet beschermde belangen, maar ook op de in artikel 13 Grondwet beschermde belangen. 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. Infiltratie is wel een bevoegdheid waarvan de toepassing aan dezelfde zware eisen gebonden is als de bevoegdheden tot 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. Daarom is in het kader van de infiltratie voorzien in een zware besluitvormingsprocedure binnen het openbaar ministerie. 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 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 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.

Deze leden vroegen voorts hoe bereikt wordt dat rechters en officieren van justitie zo voorgelicht, geschoold of bijgeschoold worden dat zo mogelijk zowel hun kennis van de nieuwe regelingen als de voor de uitvoering daarvan noodzakelijke mentaliteit tot stand wordt gebracht. In dat verband kan in de eerste plaats worden gememoreerd dat de Stichting Studiecentrum Rechtspleging sinds januari van dit jaar cursussen organiseert die de onderhavige beide wetsvoorstellen tot onderwerp hebben. Deze cursussen worden verzorgd door praktijkjuristen en medewerkers van mijn departement. Het ligt in mijn bedoeling om, indien dit wetsvoorstel wordt aangenomen, nog enige maanden te wachten vooraleer het in werking treedt, opdat zo veel mogelijk rechters en officieren van justitie in de gelegenheid worden gesteld zich tijdig te informeren.

Voorts zal de recherschool voor 1 juli 1999 starten met de opleiding van het strategisch management binnen de regionale politiekorpsen. Daarnaast zullen op tactisch niveau ongeveer 700 mensen gericht worden

opgeleid. Daarin zijn begrepen de kernteams en de bijzondere opsporingsdiensten. Het Landelijk Selectie- en Opleidingsinstituut Politie verzorgt voor deze groep een uniforme opleiding. Daarnaast worden door het LSOP in samenwerking met de Stichting Studiecentrum Rechtspleging ongeveer 50 kerninstructeurs (2 per regio) opgeleid. Deze kerninstructeurs moeten ervoor zorgen dat de kennis over de nieuwe wetsvoorstellen verder wordt verspreid binnen de opsporingsorganisatie. Nagedacht wordt nog over een helpdesk, die dan bij het Landelijk Bureau Openbaar Ministerie zou moeten worden ondergebracht. Gememoreerd kan ook nog worden dat modellen en een handleiding worden ontwikkeld voor de rechterlijke macht.

Tenslotte verzochten deze leden de minister aan te geven of en zo ja in hoeverre over deze voorgestelde wettelijke regeling overleg is gepleegd met de Benelux-partners en in het algemeen met de regeringen van andere EU-lidstaten. Officiële afstemming heeft niet plaatsgevonden met de Benelux-partners en de regeringen van de andere EU-lidstaten. Wel is nagegaan, welke consequenties de nieuwe wetgeving zal hebben voor het verlenen van rechtshulp aan andere landen, in het bijzonder de lidstaten van de EU. Voorzover er problemen voorzien werden, is hiermee zoveel mogelijk rekening gehouden bij de redactie van het wetsvoorstel. Waar het gebruik van bepaalde door een ander land verzochte bijzondere opsporingsbevoegdheden naar Nederlands recht niet is toegestaan, zal gezocht worden naar aanvaardbare alternatieven om toch tot samenwerking te komen. Ik verwacht dat adequate samenwerking met niet alleen de politiekorpsen, maar ook de zittende en staande magistratuur van andere landen ook mogelijk zal zijn onder het regime van de voorgestelde regeling. Er worden reeds voorbereidingen getroffen om de belangrijkste partners te informeren over de nieuwe wettelijke regeling in Nederland.

Het verheugt mij dat de leden van de fractie van D66 aangaven met respect van de onderhavige wetsvoorstellen kennis te hebben genomen. Zij vroegen om een overzicht van de wetgeving in de omliggende landen alsmede de VS en Canada op het terrein van het doorlaten en de criminele burgerinfiltranten. Een onderzoek naar het recht van enkele ons omliggende landen (Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Italië en Noorwegen) is tegen de achtergrond van het werk van de PEC uitgevoerd onder leiding van prof. P.J.P. Tak (De normering van bijzondere opsporingsmethoden in buitenlandse rechtsstelsels, 1995). Daaruit komt naar voren dat van de onderzochte staten alleen Duitsland deze mogelijkheid kent middels het inzetten van een vertrouwenspersoon. Dat is (volgens Tak) «iemand die afkomstig is uit het criminele milieu of daarin () infiltreert» (p. 188). Voorts wordt aangegeven dat in de onderzochte Europese landen de gecontroleerde aflevering wel, en het doorlaten niet toegestaan is. Ook het rapport van de parlementaire enquetecommissie bevat informatie omtrent het doorlaten en de criminele burgerinfiltrant (Kamerstukken II, 1995–1996, 24 072, nr. 14, p. 455 e.v.). Daarin wordt vastgesteld dat in de onderzochte landen geen regelgeving inzake doorlaten bestaat; wel wordt er in de literatuur over opsporingsmethoden in de VS melding van gemaakt (p. 524). Inzake infiltratie in de VS wordt vastgesteld dat er geen uitdrukkelijke wettelijke regeling is (p. 516). Het is mij bekend dat zowel in Canada als in de VS de inzet van een criminele burgerinfiltrant geoorloofd is. Vervolgens vroegen deze leden om de mening van de minister in de volgende casus: Een groot onderzoek naar een harddrugbende waarin veel tijd en geld is gestoken wordt doorkruist doordat men stuit op een kleine partij softdrugs of wapens. Moet in zo'n geval de politie ingrijpen omdat doorlaten niet is toegestaan en daarmee de mogelijkheid de harddrug lijn op te rollen frustreren? Doorslaggevend bij de oordeelsvorming in deze casus dient artikel 126ff Sv te zijn. Dat artikel stelt centraal, of een opsporingsambtenaar handelt ter uitvoering van een

bevel als omschreven in de titels IVa tot en met V. De omschreven verplichting tot inbeslagneming geldt slechts indien de opsporingsambtenaar door de uitvoering van het bevel de vindplaats weet van voorwerpen waarvan het aanwezig hebben of voorhanden hebben ingevolge de wet verboden is vanwege hun schadelijkheid voor de volksgezondheid of hun gevaar voor de veiligheid. Uit de casus blijkt niet of dit het geval is. Indien aan deze voorwaarde voldaan is, geldt in beginsel de verplichting tot inbeslagneming. Deze verplichting geldt echter niet indien het oogmerk bestaat om op een later tijdstip tot inbeslagneming over te gaan. De casus bevat hieromtrent geen gegevens. Indien dit oogmerk niet bestaat, geeft het tweede lid nog de mogelijkheid dat de officier van justitie op grond van een zwaarwegend opsporingsbelang beveelt dat niet tot inbeslagneming wordt overgegaan. De officier van justitie kan daartoe evenwel slechts overgaan indien het College van procureurs-generaal daarmee heeft ingestemd ingevolge het voorgestelde artikel 140a Sv, en dit vooraf is voorgelegd aan de Minister van Justitie. Indien het gaat om een kleine partij soft drugs kan het maken van een uitzondering in de geschetste casus denkbaar zijn, wanneer het opsporingsbelang inderdaad zwaarwegend is. Een kleine partij wapens zal echter al spoedig zo'n groot gevaar vertegenwoordigen dat doorlaten niet kan worden toegestaan. Overigens zien opsporingsambtenaren soms kans om een kleine partij in beslag te nemen zonder dat dit het hoofdonderzoek frustreert. Dit neemt niet weg dat het verbod op doorlaten dwingt tot het maken van verstrekkende keuzes binnen een opsporingsonderzoek.

Deze leden vroegen vervolgens welke middelen de politie, nu geen gebruik mag worden gemaakt van criminele burgerinfiltranten, ten dienste staan bij de opsporing gericht op bendes met veel (in Nederland verblijvende) buitenlanders, waarbij telefoontaps, financiële recherche en documentenonderzoek ontoereikend is. Hoe kom je bij de top van een allochtone criminele organisatie; hoe slagvaardig is de politie nog, zo vroegen deze leden zich af. In dit verband kan in de eerste plaats worden opgemerkt dat tijdens de behandeling van de onderhavige beide wetsvoorstellen in de Tweede Kamer uitgesproken is dat elk gebruik van criminele burgerinfiltranten verboden dient te zijn (Kamerstukken II, 1998–1999, 25 403, 23 251, nr. 33). Daarmee is gegeven dat andere opsporingsmethoden zullen moeten worden gehanteerd om deze top aan te kunnen pakken. In dat verband wil ik, naast de door deze leden genoemde methoden, vooral ook nog wijzen op het opnemen van vertrouwelijke communicatie. Daarmee wil ik echter niet verhelen, dat het moeilijk is en zal blijven, zicht te krijgen op de top van allochtone criminele organisaties. Deze leden vroegen in dat verband, of niet aan het publiek duidelijk gemaakt moet worden dat bepaalde organisaties niet meer effectief aangepakt kunnen worden. Dat lijkt mij niet juist en daarom onwenselijk. Het is niet zo, dat de top van bepaalde organisaties door het inwerkingtreden van de onderhavige wetsvoorstellen niet meer zal kunnen worden aangepakt. Het is ook thans reeds lastig, tot de top van criminele organisaties door te dringen; naar mijn indruk is het publiek daar ook voldoende mee bekend. De onderhavige beide wetsvoorstellen bevatten bovendien bevoegdheden, die dergelijk onderzoek zullen faciliteren. Te denken valt met name aan bevoegdheden tot politieke infiltratie, de pseudokoop en -dienstverlening, en aan bevoegdheden tot het opnemen van vertrouwelijke communicatie. Het is dan ook bepaald niet zo dat er na het in werking treden van deze beide wetsvoorstellen in berust zal worden dat de top van criminele organisaties buiten beeld zal blijven. Ik wijs in dit verband nog op de strafverhoging van artikel 140 Sr, die onlangs door Uw Kamer aanvaard is. Deze strafverhoging is voor een belangrijk deel ingegeven door de wens, leiders van criminele organisaties zwaarder te kunnen bestraffen. Daarmee zou niet sporen dat de ambities inzake de opsporing van dergelijke leiders verlaagd worden. In

dat verband zou ik ook nog willen wijzen op het Gemeenschappelijk optreden 98/733/JBZ van 21 december 1998 inzake de strafbaarstelling van deelneming aan een criminele organisatie in de lidstaten van de Europese Unie.

Deze leden vroegen voorts, hoeveel zaken voor het aanhangig maken van het onderhavige wetsvoorstel door gebruikmaking van een criminele burgerinfiltrant tot een veroordeling hebben geleid. Volgens de gegevens van de CTC is sinds 1 januari 1995 in drie gevallen toestemming gegeven voor de inzet van een criminele burgerinfiltrant, te weten één keer in 1995, één keer in 1996 en één keer in 1998. Daarnaast is in 1996 een keer toestemming gegeven voor samenwerking met België terzake van de inzet van een criminele infiltrant in België en een gecontroleerde aflevering in Nederland. De bescherming van de veiligheid van de infiltrant en het feit dat nog niet alle gevallen waarin gebruik is gemaakt van een criminele burgerinfiltrant aan de rechter zijn voorgelegd, nopen tot het betrachteren van terughoudendheid in de berichtgeving. Daarom zij alleen vermeld dat één van de drie gevallen een rechtshulpverzoek betrof en dat in één geval de zaak zo ver gevorderd is dat zij aan de rechter is voorgelegd. In die zaak is het OM door de rechtbank niet-ontvankelijk verklaard omdat de infiltrant niet op de terechtzitting kon worden gehoord (Rb. Almelo 19-02-1996).

Voorts informeerden deze leden, of na de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel in de Tweede Kamer opnieuw advies is gevraagd aan officieren van justitie, en, zo nee, of de minister daar alsnog toe bereid is. Een dergelijk advies is niet gevraagd. Het openbaar ministerie is bij de voorbereiding van het wetsvoorstel betrokken geweest. De standpunten van het openbaar ministerie met betrekking tot het wetsvoorstel zijn telkens mee in beschouwing genomen. Het lijkt mij, mede in dat licht, niet nodig en niet wenselijk om het openbaar ministerie of andere instanties (te denken valt aan de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak) in dit stadium van de parlementaire behandeling een tweede keer officieel advies te laten uitbrengen.

Tenslotte vroegen deze leden hoe de minister denkt te kunnen voldoen aan rechtshulpverzoeken uit landen waar de criminele burgerinfiltrant in enigerlei vorm is toegestaan, indien het rechtshulpverzoek bestaat uit het al dan niet eenmalig inzetten van dergelijke infiltranten op Nederlands grondgebied. In het voorgaande heb ik de resultaten van de bespreking van dit onderwerp in de Tweede Kamer reeds aangestipt. Naar mijn mening laten deze resultaten niet toe, dat aan dergelijke rechtshulpverzoeken wordt tegemoetgekomen. De uitvoering van dergelijke rechtshulpverzoeken kan geweigerd worden omdat er geen verdrag is dat Nederland tot inwilliging verplicht.

Het verheugt mij dat ook de leden van de fracties van SGP, RPF en GPV in overwegende mate met instemming van beide wetsvoorstellen kennis hebben genomen. Zij vroegen of in het wetsvoorstel bijzondere opsporingsbevoegdheden niet ook het plaatsen van en observeren via camera's in uitgaansgebieden een plaats zou behoren te hebben. Dit is niet het geval. Het wetsvoorstel regelt slechts de bevoegdheden welke een inbreuk maken op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Daarom is slechts de bevoegdheid tot stelselmatige observatie van een persoon expliciet geregeld. Observatie via camera's in uitgaansgebieden mist in beginsel het karakter van stelselmatige observatie van een persoon. Het oogmerk waarmee dergelijke camera's geplaatst worden is ook niet in de eerste plaats strafvorderlijk; de gedachte is dat daarvan een preventieve werking uitgaat. In dat verband kan nog worden opgemerkt dat observatie door deze camera's gewoonlijk – anders dan bij stelselmatige observatie in het kader van opsporing – ook niet in het verborgene plaatsvindt. Met name ook gelet op dit preventieve oogmerk acht ik, en daarmee beantwoord ik tevens de volgende vraag

van deze leden, plaatsing van camera's in uitgaansgebieden onder omstandigheden inderdaad aanvaardbaar en zelfs wenselijk. In hoeverre daartoe bijzondere wetgeving nodig is, vormt, zoals vermeld in de Nota Cameratoezicht (Kamerstukken II, 1996/1997, 25 232, nr. 3, blz. 10) onderwerp van onderzoek bij mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkszaken. In dat onderzoek zullen ook de actuele ontwikkelingen rond de toepassing van cameratoezicht alsmede het aspect van de rechtszekerheid worden betrokken (zie de antwoorden op de vragen van het Tweede Kamerlid Rietkerk over het gebruik van camera's bij het tegengaan van geweld, Aanhangsel Handelingen II, 1998–1999, 0734). Deze leden vroegen voorts om een reactie op de door enkele politiechefs geuite wens om bijzondere opsporingsbevoegdheden aan te wenden voor zogenaamde «middencriminaliteit». Deze reactie heb ik in het voorgaande, in antwoord op een vraag van de leden van de fracties van VVD en CDA, reeds gegeven; graag verwijs ik deze leden daarnaar. Tenslotte stelden deze leden nog de vraag of de regering een nadere regeling wenst omtrent het afstaan aan justitie van door de media vervaardigde beelden van rellen en andere ongeregelde heden. Naar mijn mening is dat niet noodzakelijk. Doorslaggevend is, in dergelijke gevallen, de afweging tussen het belang van de strafvorderlijke waarheidsvinding enerzijds en het belang van een vrije nieuwsgaring anderzijds. Ik heb geen aanwijzingen dat een adequate afweging van deze belangen binnen het geldend wettelijk kader, zoals dat door de Hoge Raad wordt uitgelegd, niet mogelijk zou zijn. Zie in dit verband ook de antwoorden op de vragen van het Tweede Kamerlid Van Bommel over het afstaan van opnames door een televisiezender (Aanhangsel Handelingen II, 1998–1999, 0714).

Ik hoop de gestelde vragen in het voorgaande naar tevredenheid te hebben beantwoord.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals.