

Vergaderjaar 2016–2017

34 720

Wijziging van het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de economische delicten strekkende tot aanpassing van enkele bepalingen betreffende de uitvoering van bijzondere opsporingsbevoegdheden en tot regeling van enkele bijzondere procedures van strafvorderlijke aard en aanverwante onderwerpen met het oog op een doeltreffende uitvoeringspraktijk

Nr. 3

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State).

MEMORIE VAN TOELICHTING¹

I. ALGEMEEN DEEL

Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt tot aanpassing en aanvulling van enkele onderdelen van het Wetboek van Strafvordering (Sv) en de Wet op de economische delicten (WED) met het oog op een doeltreffende uitvoerings- en opsporingspraktijk. De voorstellen vormen een uitwerking van door de regering toegezegde maatregelen die wenselijk en noodzakelijk worden geacht ter versterking van de mogelijkheden tot bestrijding van de georganiseerde criminaliteit (Kamerstukken II 2012/13, 29 911, nr. 83). Voorgesteld wordt:

- het afwegingskader te verduidelijken op grond waarvan de informatievoorziening over de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden kan worden beperkt met het oog op zwaarwegende opsporingsbelangen;
- te voorzien in een regeling om burgers en particuliere instanties te betrekken bij het treffen van maatregelen ter afscherming van de identiteit van bedreigde getuigen;
- op organisatorisch gebied te bewerkstelligen dat ook opsporingsambtenaren van bijzondere opsporingsdiensten (BOD'en) bevoegd zullen zijn uitvoering te geven aan een bevel tot het opnemen van vertrouwelijke communicatie. Hiermee wordt een effectieve opsporing bevorderd;
- mogelijk te maken dat opsporingsambtenaren van BOD'en de Koninklijke Marechaussee (Kmar) zelfstandig de bevoegdheden infiltratie en stelselmatig inwinnen van informatie kunnen uitoefenen. Hiermee wordt de ongelijkheid tussen de verschillende opsporingsambtenaren van artikel 141 Sv weggenomen.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

- de (relatieve) competentie te regelen van de officieren van justitie van het Parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (het Parket CVOM), en
- een aantal wijzigingen door te voeren van overwegend technische aard.

Het voorstel maakt geen onderdeel uit van het wetgevingstraject tot modernisering van het Wetboek van Strafvordering. Ook tijdens het werk aan het nieuwe wetboek zijn wijzigingen nodig waarmee niet gewacht kan worden tot de moderniseringsoperatie haar beslag heeft gevonden (Kamerstukken II 2015/16, 29 279, nr. 278). De voorgestelde wijzigingen die zijn opgenomen in onderhavig wetsvoorstel behoren daartoe. Het gaat om specifieke strafvorderlijke voorzieningen waaraan in de praktijk dermate behoefte bestaat dat het streven er op is gericht deze wijzigingen met een grotere snelheid door te voeren dan binnen het brede (invoerings)kader van de modernisering. Omdat de wijzigingen alle gericht zijn op het wegnemen van gebleken knelpunten en onduidelijkheden in de uitvoerings- en opsporingspraktijk, is het gerechtvaardigd deze aanpassingen in één wetsvoorstel op te nemen.

Over het ontwerp van dit wetsvoorstel is advies ontvangen van het College van procureurs-generaal (OM), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), het Platform bijzondere opsporingsdiensten (Platform BOD'en), de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) en de Nationale Politie (NP)².

Het OM heeft met grote instemming kennisgenomen van de in het wetsvoorstel opgenomen voorstellen. De voorstellen zijn een uitwerking van de door de regering toegezegde maatregelen die wenselijk en noodzakelijk worden geacht ter versterking van de mogelijkheden tot bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. Het OM spreekt zijn waardering uit dat is besloten het wetsvoorstel geen onderdeel uit te laten maken van het wetstraject tot modernisering van het Wetboek van Strafvordering. Met de voorstellen wordt tegemoet gekomen aan een al lang in de praktijk bestaande behoefte.

Ook de NP waardeert dat met de voorgestelde wijzigingen enkele knelpunten uit de praktijk met voorrang wordt aangepakt vooruitlopend op de voorgenomen modernisering van het Wetboek van Strafvordering. In zijn advies merkt het Platform BOD'en op dat het wetsvoorstel niet tot bezwaren leidt.

De Rvdr en de NVvR zijn in hun adviezen hoofdzakelijk kritisch ingegaan op een voorstel tot concentratie van de taken van de rechter-commissaris ter uitvoering van enkele bijzondere strafvorderlijke procedures bij de rechtbanken Amsterdam en Rotterdam, zoals opgenomen in de consultatieversie van dit wetsvoorstel. Het ging daarbij om de aanwijzing van een gespecialiseerde rechter-commissaris voor de toepassing van de bedreigde getuigenregeling, de regeling inzake toezeggingen aan getuigen en de besluitvorming over de afscherming van opsporingsinformatie in strafzaken waarin een bevel tot infiltratie is gegeven. De Rvdr onderschrijft de gedachte dat het aspect van veiligheid en bescherming bij deze procedures van zeer groot belang is. In plaats van wettelijke concentratie geeft de Rvdr evenwel nadrukkelijk de voorkeur aan het – in samenspraak met het openbaar ministerie – opstellen en vastleggen van werkafspraken met betrekking tot aspecten als de rol van de coördinerend rechter-commissaris, de toedeling van de betreffende procedures aan (ervaren) rechters commissarissen en de in dat verband te stellen eisen

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

aan expertise en opleiding, de professionele standaarden bij de uitvoering van de betreffende procedures, en de rol van het Team Getuigenbescherming. De voorbereidingen hiertoe zijn reeds in gang gezet. In het licht van deze ontwikkelingen heb ik besloten het voorstel tot aanwijzing van gespecialiseerde rechter-commissarissen te laten vervallen.

De AP heeft zich in haar advies over het wetsvoorstel beperkt tot de voorstellen die betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens. Op haar opmerkingen in dit verband over de informatievoorziening betreffende de toegepaste bijzondere bevoegdheden en over de identiteitswijziging van de bedreigde getuigen zal ik hierna bij de bespreking van die onderwerpen ingaan. Volgens de NOvA ligt het voor de hand de voorstellen die zien op getuigenbeschermingsmaatregelen (artikel I, onderdelen E, F en I) deel uit te laten maken van het moderniseringstraject van het Wetboek van Strafvordering. Hiervoor heb ik reeds aangegeven waarom de regering streeft naar het doorvoeren van de voorstellen met een grotere snelheid dan binnen het kader van de modernisering. Verschillende ketenpartners hebben hier hun waardering voor uitgesproken, omdat het wetsvoorstel knelpunten aanpakt bij specifieke strafvorderlijke procedures waar in de praktijk behoefte aan bestaat. De NOvA vraagt in zijn advies overigens ook voor verschillende onderdelen van het wetsvoorstel aandacht. Op deze opmerkingen zal ik bij de toelichting op het desbetreffende voorstel nader ingaan. Dit geldt evenzo voor de specifieke vraagpunten uit de overige adviezen over het wetsvoorstel.

Deze memorie van toelichting bespreekt de voorgestelde wijzigingen in een volgorde die begint met de aanpassingen die verband houden met de uitoefening van bijzondere opsporingsbevoegdheden. Vervolgens worden de wijzigingen toegelicht die betrekking hebben op de informatievoorziening betreffende de toegepaste bijzondere opsporingsbevoegdheden. Daarna wordt ingegaan op de voorgestelde regeling om burgers en particuliere instanties te betrekken bij het treffen van maatregelen ter afscherming van de identiteit van bedreigde getuigen. Tot slot komt in het algemeen deel van de toelichting de (relatieve) competentie van de officieren van Justitie van het Parket CVOM aan de orde. In de artikelsgewijze toelichting worden met name de wijzigingen van overwegende technische aard behandeld.

Uitoefenen bijzondere opsporingsbevoegdheden door bijzondere opsporingsdiensten en de Kmar

In de regeling van de bijzondere opsporingsbevoegdheden is de uitoefening van de bevoegdheden infiltratie (artikelen 126h en 126p Sv) en stelselmatig inwinnen van informatie (artikelen 126j en 126qa Sv) toebedeeld aan de ambtenaren van politie (artikel 141, onder b, Sv). De aangewezen militairen van de Kmar (artikel 141, onderdeel c, Sv) en de opsporingsambtenaren van de BOD'en (artikel 141, onderdeel d, Sv) kunnen op dit moment deze bevoegdheden slechts uitoefenen indien zij voldoen aan nader gestelde regels met betrekking tot opleiding en samenwerking met ambtenaren van de politie (zie de artikelen 2, 3 en 4 van het Samenwerkingsbesluit bijzondere opsporingsbevoegdheden). De bevoegdheid opnemen vertrouwelijke communicatie (artikelen 126l en 126s Sv) mag worden uitgeoefend door opsporingsambtenaren van politie en aangewezen militairen van de Kmar. Deze laatste bevoegdheid mag niet zelfstandig door opsporingsambtenaren van de BOD'en worden uitgeoefend. Voor bovenstaande beperkingen is bij de totstandkoming van de regeling van de bijzondere opsporingsbevoegdheden gekozen omdat het wenselijk werd geacht dergelijke ingrijpende en risicovolle bevoegdheden op te dragen aan een beperkte categorie opsporingsamb-

tenaren. In het eerder genoemde samenwerkingsbesluit zijn specifieke eisen aan deze opsporingsambtenaren gesteld. Indien daaraan behoefte bestaat, kunnen de BOD'en en de Kmar bij de genoemde bevoegdheden gebruik maken van de personele en technische capaciteit van de politie.

De voorstellen in dit wetsvoorstel strekken ertoe de ongelijkheid tussen de verschillende opsporingsambtenaren van artikel 141 Sv op te heffen, zoals dat eerder voor de Kmar is gebeurd bij de bevoegdheid tot het opnemen van vertrouwelijke communicatie (Stb. 2009, 245). Een aantal ontwikkelingen hebben daartoe geleid.

Sinds de inwerkingtreding van de huidige regeling hebben de BOD'en en de Kmar een aanzienlijke ontwikkeling doorgemaakt. Zij hebben zich ontwikkeld tot volwaardige opsporingsdiensten met relevante werkterreinen en eigen specifieke deskundigheid. Hoewel de Kmar geen onbeperkt takenpakket heeft, komt binnen dat pakket het volledige spectrum van het politietoedelen in het kader van de opsporing voor. Nationale en internationale ontwikkelingen hebben geleid tot een steeds verder toenemend beroep op de Kmar. Dit is zichtbaar bij het terugdringen van drugsmokkel, mensensmokkel, terrorisme en het verscherpen van grenstoezicht. Deze ontwikkelingen hebben geleid tot een zwaardere rol van de Kmar in de bestrijding van georganiseerde criminaliteit. De Kmar heeft daardoor zelfstandig behoefte aan het volledige arsenaal van opsporingsbevoegdheden. Ook de betekenis van de BOD'en binnen het geheel van de opsporing is aanmerkelijk toegenomen en deze diensten richten zich nu op complexe strafrechtelijke onderzoeken. De criminaliteitsvormen waarmee deze diensten te maken krijgen zijn divers. De dadergroepen wisselen regelmatig van samenstelling en de modus operandi zien nadrukkelijker op het veelvuldig en op grote schaal frauderen met geldbedragen. Daarbij heeft de FIOD een bijzondere expertise ontwikkeld in de bestrijding van financieel-economische criminaliteit, witwassen en (internationale) niet-ambtelijke corruptie, houdt de Inspectie SZE zich bezig met de bestrijding van malafide uitzendbureaus en de daarmee samenhangende uitbuiting van personen of de handel in mensen, doet de NVWA onderzoek naar malversaties binnen de voedselindustrie en richt de ILT-IOD zich onder andere op malversaties binnen de woningbouw corporaties. De criminaliteit die zich in de verschillende BOD-domeinen voordoet, is minstens zo georganiseerd als de criminaliteit in het commune domein. Andere bevoegdheden (zoals bijvoorbeeld het opnemen van telecommunicatie) zijn niet meer voldoende om deze criminaliteit op effectieve wijze te bestrijden. Tijdens complexe fraude onderzoeken naar vastgoed, witwassen en internationale corruptie is gebleken dat het kunnen vastleggen van vertrouwelijke communicatie essentieel is geweest voor het succesvol afsluiten van onderzoeken. Ook het stelselmatig inwinnen van informatie draagt in onderzoek bij aan essentiële onderdelen van de bewijsvoering. In het streven van deze diensten naar maximale efficiency en effectiviteit is het voor hen noodzakelijk om zelfstandig deze bijzondere opsporingsbevoegdheden in te kunnen zetten. Op grond van de huidige regeling kunnen deze diensten steeds lastiger adequaat blijven inspelen op de huidige ontwikkelingen op bijvoorbeeld het gebied van fraude. De diensten moeten bij de uitoefening van deze bevoegdheden een beroep doen op de beschikbare bevoegdheden en daaraan verbonden capaciteit van de nationale politie. Dit kan leiden tot vertraging in onderzoeken als gevolg van gebrek aan capaciteit, wachttijden en prioritering. De ontwikkelingen in soort en aard van bijvoorbeeld de fraude maakt dat meer en structurele inzet van deze bevoegdheid door de BOD'en noodzakelijk is.

Een andere belangrijke ontwikkeling is de opsporing op internet. Inmiddels is naar schatting in 75% van de opsporingsonderzoeken van de BOD'en en de Kmar sprake van onderzoek op internet. Binnen de opsporing is inmiddels een beleid ontwikkeld met betrekking tot rechercheren op internet. Voor het internetonderzoek waarbij een min of meer volledig beeld van het privéleven van betrokkene wordt verkregen wordt een bevel stelselmatig inwinnen van informatie aangevraagd. De wettelijke voorwaarde dat het bevel wordt afgegeven door de officier van justitie, waarborgt een zorgvuldige afweging tussen het opsporingsbelang en het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene. Zoals in het voorgaande echter toegelicht, zijn de BOD'en en de Kmar niet zelfstandig bevoegd tot uitoefening van deze bevoegdheid. Zij zijn hiervoor afhankelijk van de politie. Gezien het aantal onderzoeken van de BOD'en en de Kmar waarbij deze vorm van opsporing wordt gebruikt, is dit een moeilijk werkbaar situatie die ten koste gaat van de slagkracht van deze opsporingsdiensten.

Met de voorgestelde toevoeging van artikel 141, onderdeel d, Sv in de artikelen 126l en 126s, eerste lid, Sv kunnen ook de opsporingsambtenaren van de BOD'en zelfstandig de bevoegdheid tot het opnemen van vertrouwelijke informatie uitoefenen. Een effectievere opsporing wordt hiermee bevorderd. Dit neemt niet weg dat, op grond van het Besluit technische hulpmiddelen strafvordering, strikte regels gelden voor de uitvoering van een bevel tot het opnemen van vertrouwelijke informatie. Deze regels blijven uiteraard onverkort van toepassing. Met de voorgestelde toevoeging van artikel 141, onderdelen c en d, Sv in de artikelen 126h, 126j, 126p en 126qa Sv, kunnen de opsporingsambtenaren van de BOD'en en de Kmar zelfstandig de bevoegdheden infiltratie en stelselmatig inwinnen van informatie uitoefenen. Verder is het zo dat de toepassing door de BOD'en en de Kmar van de in het voorstel genoemde bijzondere opsporingsbevoegdheden alleen kan met een bevel van de officier van justitie. De officier toetst of is voldaan aan de eisen van proportionaliteit. Verder geldt dat wanneer de gegevens zijn verzameld, deze gegevens vallen onder de Wpg en de daarin genoemde waarborgen ten aanzien van privacy onverkort van toepassing zijn. Ook voor de uitoefening van deze bevoegdheden blijven echter strikte regels gelden. Daartoe zal onder meer het Samenwerkingsbesluit bijzondere opsporingsbevoegdheden worden aangepast. Ik ben daarover reeds in gesprek met het OM, de politie, de BOD'en en de Kmar. Alle partijen zien grote voordelen waar het gaat om slagkracht, gedifferentieerde inzet, uitwisseling, opleiding en middelen. In het samenwerkingsbesluit zal een goede borging worden opgenomen voor kwaliteitseisen waaraan alle opsporingsambtenaren moeten voldoen. Ook de NVvR heeft in haar advies op het grote belang daarvan gewezen. Tevens zal een landelijk overzicht van infiltratie- en stelselmatig inwinnen van informatie-trajecten gegarandeerd moeten worden. Het ligt voor de hand dat de politie een centrale en coördinerende rol blijft spelen ten aanzien van deze bevoegdheden.

Informatievoorziening over de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden

Artikel 126aa Sv bevat een regeling over de voeging van informatie over de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden bij de processtukken. Uitgangspunt is daarbij dat alle processen-verbaal en andere voorwerpen waaraan gegevens kunnen worden ontleend die zijn verkregen door de uitoefening van een bijzondere bevoegdheid worden gevoegd bij de processtukken. Indien voeging van deze stukken of voorwerpen achterwege zou blijven, is controle op de toepassing van deze bevoegdheden of wetenschap over de inzet ervan veelal onmogelijk. De regeling maakt een uitzondering voor informatie over de toepassing

van bijzondere opsporingsbevoegdheden die voor het onderzoek in de desbetreffende zaak niet van betekenis zijn geweest. Van het gebruik van die bevoegdheden heeft alleen melding in de processtukken te worden gemaakt (artikel 126aa, vierde lid, Sv). Het geval kan zich echter voordoen dat reeds het enkele melden van het gebruik van een bijzondere opsporingsbevoegdheid ernstig gevaar oplevert voor de veiligheid van diegenen die bijvoorbeeld als infiltrant in de zaak zijn opgetreden. Sinds de inwerkingtreding van de Wet herziening regels betreffende de processtukken in strafzaken (Stb. 2011, 601) voorziet het wetboek met artikel 149b Sv in een procedure om voeging van bepaalde informatie bij de processtukken achterwege te laten indien de nader in artikel 187d Sv omschreven belangen daartoe noodzaken. In de praktijk is de vraag gerezen of deze voorziening ook open staat wanneer melding van het gebruik van een bijzondere opsporingsbevoegdheid een ernstig veiligheidsrisico met zich meebrengt of zwaarwegende opsporingsbelangen schaaft. Om elke twijfel op dit punt weg te nemen wordt voorgesteld nadrukkelijk in de wet tot uiting te brengen dat de regeling van artikel 149b Sv ook van toepassing is op de verplichting tot melding van uitgeoefende bijzondere opsporingsbevoegdheden die geen relevante opsporingsresultaten hebben opgeleverd. Dit betekent dat de officier van justitie met machtiging van de rechter-commissaris kan beslissen een nadere specificatie van de uitgeoefende bevoegdheid in de processtukken achterwege te laten. De rechter-commissaris zal alsdan moeten toetsen of een van de zwaarwegende belangen die zijn omschreven in artikel 187d, eerste lid, Sv, ertoe noodzaakt dat melding van de toegepaste opsporingsbevoegdheid buiten het strafdossier blijft. Het gaat hierbij als gezegd om zaken waarin bijzondere opsporingsbevoegdheden zijn toegepast die al dan niet in een vroeg stadium worden afgebroken zonder dat zij enig resultaat hebben opgeleverd. Zowel de AP als de NOvA maakten opmerkingen over de verhouding tussen de voorgestelde aanvulling van artikel 126aa, vierde lid, Sv en de toepasselijkheid van de regeling van artikel 149b Sv. Naar de mening van deze adviesinstanties zou, althans zo begrijp ik hun kanttekeningen, artikel 149b Sv geen toepassing kunnen vinden omdat artikel 126aa, eerste lid, Sv ziet op de voeging van relevante stukken betreffende de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden – en daarmee als processtuk kwalificeren – terwijl artikel 126aa, vierde lid, Sv een uitzondering vormt op artikel 126aa, eerste lid, Sv op de grond dat het niet gaat om de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden die hebben geleid tot relevante resultaten. Graag verduidelijk ik dat het voorstel ervan uitgaat dat het toepassing geven aan het bestaande artikel 126aa, vierde lid, Sv resulteert in de voeging van een melding van de gebruikte bevoegdheden. Omdat de in die melding opgenomen informatie inzicht geeft over het verloop van het opsporingsonderzoek gaat het (ook) over gegevens die van belang kunnen zijn voor de te nemen beslissingen in de strafzaak. Om die reden heeft de enkele melding van het gebruik van bijzondere opsporingsbevoegdheden ook te gelden als processtuk. Dit betekent dat het achterwege laten van de voeging dient te geschieden met toepassing van de regeling van artikel 149b Sv. De aanvulling van artikel 126aa, vierde lid, Sv beoogt te verduidelijken dat bij het achterwege laten van de voeging ook de verplichting tot melding niet meer geldt.

Effectieve identiteitswijziging van een beschermde getuige

De Politiewet 2012 bevat thans alleen de bevoegdheid voor de politie om in het kader van haar taakuitoefening bestuursorganen te verplichten hun medewerking te verlenen aan bepaalde getuigenbeschermingsmaatregelen, zoals een tijdelijke wijziging van de identiteit van een persoon. Bij dergelijke maatregelen speelt echter ook de medewerking van burgers of particuliere instanties een belangrijke rol, omdat hun medewerking nodig

kan zijn om getuigen die hebben ingestemd met een identiteitswijziging op een veilige wijze een nieuw leven in te leiden. Te denken valt aan organisaties als ziekenhuizen, banken en zorgverzekeraars. Voor deze partijen is niet altijd helder op welke grond zij hun medewerking aan getuigenbeschermingsmaatregelen kunnen verlenen. Het is daarom wenselijk het belang van deze medewerking in de wet tot uitdrukking te brengen. Ik stel daarom voor wettelijk te verankeren dat daartoe aangevozen ambtenaren belast met de opsporing van strafbare feiten bevoegd zijn zich tot een ieder te wenden die wordt geacht een rol te kunnen spelen bij het treffen van specifieke maatregelen voor de feitelijke bescherming van getuigen (Kamerstukken 29 911, nr. 83, blz. 10). Het gaat hierbij om het overzetten naar / creëren van gegevens van meewerkende getuigen voor een nieuwe identiteit. Indien geen medewerking wordt verleend, kan de officier van justitie, gelet op het belang van de feitelijke bescherming van de getuige, deze medewerking vorderen. Naar aanleiding van het advies van de AP is in het vijfde lid (nieuw) van artikel 226I Sv verduidelijkt dat in beide gevallen – vrijwillige medewerking en medewerking na vordering officier van justitie – de geldende wettelijke voorschriften voor zover deze in de weg staan aan het verlenen van de medewerking, buiten toepassing blijven.

De (relatieve) competentie van de officieren van Justitie van het Parket CVOM

Met de op 1 januari 2015 in werking getreden Wet van 19 juni 2014 tot wijziging van de wet op de rechterlijke organisatie en enige andere wetten in verband met de wettelijke regeling van de Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (Stb. 2014, 225) heeft het Parket CVOM een wettelijke status gekregen. In het recente rapport «Beschikt en Gewogen» van de procureur-generaal bij de Hoge Raad (Den Haag, 2014) merken de onderzoekers op dat de genoemde wet het Parket CVOM weliswaar de status van parket verleent, maar – anders dan het geval is met betrekking tot het landelijk parket en het functioneel parket (zie artikel 9, tweede en derde lid, Sv) – niet voorziet in een regeling van de (relatieve) competentie. Het College van procureurs-generaal heeft – inmiddels naar aanleiding van het rapport de medewerkers van het Parket CVOM een dusdanige aanstelling gegeven dat zij bevoegd zijn om strafbeschikkingen ten behoeve van alle parketten uit te vaardigen. In de beleidsreactie op het rapport (Kamerstukken II 2014/15, 29 279, nr. 225) wordt het advies van de procureur-generaal bij de Hoge Raad om wettelijk zeker te stellen dat medewerkers van het Parket CVOM bevoegd zijn om strafbeschikkingen uit te vaardigen onderschreven. Derhalve wordt voorgesteld de (relatieve) competentie van de officieren van justitie van het Parket CVOM wettelijk vast te leggen (artikel I, onderdelen A en H). Dit betekent dat indien het voorstel tot wet wordt verheven en in werking treedt, de officieren van justitie bij het Parket CVOM op grond van artikel 126 van de Wet op de rechterlijke organisatie hun bevoegdheden (rechtstreeks) kunnen mandateren aan bij het parket werkzame ambtenaren, zodat zij in bepaalde zaken kunnen optreden.

Financiële en uitvoeringsgevolgen

Het wetsvoorstel leidt niet tot financiële en uitvoeringsgevolgen. Door de benodigde specialistische kennis en middelen ligt het vanwege budgettaire en personele overwegingen in de rede dat de BOD'en nauw samenwerken bij de instandhouding en inzet van de technische middelen die dienen tot het opnemen van vertrouwelijke communicatie. Hetzelfde geldt voor de opsporingsambtenaren van BOD'en de Koninklijke Marechaussee (Kmar) die op grond van dit voorstel zelfstandig de bevoegdheden infiltratie en stelselmatig inwinnen van informatie kunnen

uitoefenen. Daarnaast behoeven de BOD'en in de toekomstige situatie voor de uitvoering van een bevel tot het opnemen van vertrouwelijke informatie geen gebruik meer te maken van de personele en technische capaciteit van de politie. De overige wijzigingen ten aanzien van de bijzondere procedures op het terrein van getuigenbeschermingsmaatregelen dragen bij aan een doeltreffendere uitvoeringspraktijk en leiden niet tot extra financieel beslag op uitvoering en handhaving.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

ARTIKEL I

Onderdeel A (artikel 9, vierde lid (nieuw), Sv)

De voorgestelde wijziging van artikel 9 Sv strekt tot het regelen van de (relatieve) competentie van de officieren van justitie van het Parket CVOM. De strafbare feiten waarvoor de officier van justitie bij het Parket CVOM vervolgingsbevoegd is, zullen – net als reeds geldt voor het landelijk parket en het functioneel parket van het OM – bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald.

Wat betreft de strafbare feiten waarvoor de officieren van justitie bij het Parket CVOM bevoegd zijn, kan nog in reactie op een opmerking hierover van de NVvR worden aangegeven dat het hierbij inderdaad gaat om lichtere vormen van veel voorkomende misdrijven. Het gaat om de strafbare feiten waarvoor een strafbeschikking kan worden uitgevaardigd.

Onderdelen B en D (artikelen 126h, 126j, 126p en 126qa Sv)

Infiltratie

Deze wijzigingen van de artikelen 126h en 126p strekken ertoe een bevel tot infiltratie ook te kunnen laten uitoefenen door de daartoe aangewezen militairen van de Kmar en de opsporingsambtenaren van de BOD'en. Dit geschiedt door toevoeging van artikel 141, onderdelen c en d, Sv aan het eerste lid van de artikelen 126h en 126p Sv. De achtergrond en strekking van deze wijziging is toegelicht in paragraaf 4.

Op grond van het vierde lid van artikel 126h Sv wordt duidelijk dat er aanvullende eisen worden gesteld aan een opsporingsambtenaar die de bevoegdheid tot infiltratie uitoefent. Dit voorstel is de uitkomst van overleg met vertegenwoordigers van de nationale politie, het OM, de BOD'en en de Kmar. De BOD'en en de Kmar hebben niet de ambitie om een eigen «werken onder dekmantel-eenheid» te creëren, een eenheid zoals de nationale politie die nu al wel heeft. De BOD'en en de Kmar zouden daar wel graag bij aansluiten, zodat zij, in overleg met de politie, kunnen bepalen welke opsporingsambtenaren en militairen worden geselecteerd als bevoegde opsporingsambtenaren voor deze bevoegdheid. In het Samenwerkingsbesluit bijzondere opsporingsbevoegdheden zullen daartoe regels moeten worden gesteld ten aanzien van de eisen van bekwaamheid waarover de opsporingsambtenaren moeten beschikken (opleidingen en dergelijke). Deze regels komen te gelden voor alle opsporingsambtenaren die deze bevoegdheid zullen uitoefenen. Dus ook voor de opsporingsambtenaren van de politie. Dat is nu nog niet het geval. Het besluit zal verder voorzien in regels ten aanzien van de wijze waarop deze bevoegdheid wordt uitgeoefend. Hierbij moet gedacht worden aan de coördinatie van de inzet.

Artikel 126h, vijfde lid, Sv ziet op de uitoefening van de bevoegdheid tot infiltratie door een persoon in de openbare dienst van een vreemde staat. Dit betreft een verplaatsing van het eerste deel (sub a) van het huidige

vierde lid. Inhoudelijk worden geen wijzigingen voorgesteld. Het tweede deel van het huidige vierde lid van artikel 126h (sub b) Sv komt te vervallen, omdat daarin wordt voorzien in het eerste lid.

Dezelfde wijzigingen worden doorgevoerd in Titel V (opsporing naar een georganiseerd verband). In artikel 126p, vierde lid, Sv worden het vierde en vijfde lid van artikel 126h Sv van overeenkomstige toepassing verklaard. Ook in Titel V worden eisen gesteld aan de bekwaamheid waaraan de opsporingsambtenaar moet voldoen alsmede regels over de wijze waarop de bevoegdheid tot infiltratie wordt uitgeoefend. Net als nu ook al het geval is, kan in Titel V het bevel infiltratie ook worden gegeven aan een persoon in de openbare dienst van een vreemde staat.

Stelselmatig inwinnen van informatie

De aanpassing van de artikelen 126j en 126qa Sv komt overeen met de wijzigingen die ten aanzien van de artikelen 126h en 126p Sv worden voorgesteld, met dien verstande dat zij betrekking hebben op het bevel tot het stelselmatig inwinnen van informatie. Voor een toelichting op de achtergrond en strekking van deze wijziging wordt verwezen naar paragraaf 4.

Onderdeel C (artikelen 126l en 126s, eerste lid, Sv)

Deze wijzigingen strekken ertoe de uitvoering van een bevel tot het opnemen van vertrouwelijke communicatie met een technisch hulpmiddel (artikelen 126l en 126s Sv) ook te kunnen laten verrichten door de opsporingsambtenaren van de bijzondere opsporingsdiensten, bedoeld in artikel 2 van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten. Dit geschiedt door toevoeging van artikel 141, onderdeel d, Sv aan de artikelen 126l en 126s, eerste lid, Sv. De achtergrond en strekking van deze wijziging is toegelicht in paragraaf 4. De reden waarom de voorgestelde toevoeging van artikel 141, onderdeel d, Sv aan de artikelen 126l en 126s, Sv niet ook wordt uitgebreid tot de artikelen 126zf Sv en verder – zoals de NP opmerkt – is dat artikel 126zf Sv de beperking uit eerdergenoemde artikelen niet kent. Artikel 126zf Sv spreekt van «een opsporingsambtenaar», daaronder vallen dus ook de ambtenaren, bedoeld in artikel 141, onderdeel d, Sv.

Onderdeel E (artikel 126aa, vierde lid, Sv)

Artikel 126aa Sv bepaalt dat wanneer geen processen-verbaal van een van de bijzondere opsporingsbevoegdheden bedoeld in de titels IVa tot en met Vc, dan wel de toepassing van artikel 126ff Sv bij de processtukken zijn gevoegd, melding wordt gemaakt in de processtukken van het gebruik van deze bevoegdheid. De enkele specificatie van de desbetreffende bevoegdheid in de methodieken van het proces-verbaal kan ernstig gevaar opleveren voor de veiligheid van bijvoorbeeld de informant. Voorgesteld wordt daarom de bijzondere verslagleggingsverplichting aan te passen. De nieuw toegevoegde volzin aan het vierde lid maakt duidelijk dat de officier van justitie een dergelijke melding in de zin van het huidige artikel 126aa, vierde lid, Sv, op grond van artikel 149b Sv achterwege kan laten. Daarvoor behoeft hij wel een schriftelijke machtiging van de rechter-commissaris waarin getoetst aan zwaarwegende belangen (artikel 187d, eerste lid, Sv) is besloten dat nadere specificatie van de uitgeoefende bevoegdheid in de processtukken achterwege te laten. De betekenis van deze wijziging is toegelicht in het algemeen deel. De voorgestelde volzin bewerkstelligt dat artikel 149b Sv van toepassing is in de hierboven geschetste situatie. Dit betekent – in reactie op een vraag van de NOVA – dat van het afzien van een melding als bedoeld in het

vierde lid van artikel 126aa, Sv, proces-verbaal dient te worden opgemaakt dat bij de processtukken wordt gevoegd (artikel 149, tweede en derde lid, Sv). Naar aanleiding van andere opmerkingen van de NOvA wordt hier benadrukt dat met de voorgestelde wijziging tot uitdrukking wordt gebracht dat de regeling van artikel 149b Sv ook van toepassing is op de verplichting tot melding van uitgeoefende bijzondere opsporingsbevoegdheden die geen relevante opsporingsresultaten hebben opgeleverd. De voorgestelde verbijzondering van artikel 126aa, vierde lid, Sv is specifiek gericht op de meldingsverplichting.

De NOvA signaleert terecht dat met de huidige redactie van de voorgestelde bepaling het mogelijk is dat van het enkele vermelden van artikel 126aa, vierde lid, Sv, kan worden afgezien indien met de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden wel relevante opsporingsresultaten zijn verkregen, wanneer de belangenafweging, bedoeld in artikel 149b Sv juncto artikel 187d Sv, tot een machtiging van de rechter-commissaris leidt. De toegevoegde waarde van de bepaling zit in het feit dat het openbaar ministerie en de rechter-commissaris in samenspraak bezien het enkele melden van een bijzondere opsporingsbevoegdheid een ernstig gevaar oplevert voor de veiligheid van diegenen die bijvoorbeeld als infiltrant in de zaak zijn opgetreden.

Onderdeel F (artikel 126bb, vierde lid, Sv)

Uit het eerste lid van dit artikel volgt dat de officier van justitie aan de betrokkene schriftelijke mededeling doet van de uitoefening van de bevoegdheden genoemd in de titels IVa tot en met Vc zodra het belang van het onderzoek dat toelaat. Op grond van het vierde lid worden dergelijke mededelingen achterwege gelaten wanneer gebruik wordt gemaakt van de aldaar bedoelde bevoegdheden. Wanneer de melding in de zin van artikel 126aa, vierde lid, Sv, op grond van artikel 149b Sv achterwege kan blijven is een logisch gevolg dat een mededeling als bedoeld in het eerste lid van artikel 126bb, Sv, niet van toepassing is bij het uitoefenen van deze bevoegdheid. De voorgestelde aanvulling voorziet hierin door aan de opsomming in het vierde lid «artikel 126aa, vierde lid, tweede volzin» toe te voegen. De AP stelt in haar advies de vraag waarom van een periodieke toetsing van de noodzaak tot het achterwege laten van notificatie is afgezien. Deze in de Aanwijzing Opsporingsbevoegdheden (Stcrt. 2014, 24442) opgenomen mogelijkheid tot uitstel van notificatie ziet op de toepassing van de neergelegde notificatieplicht in artikel 126bb, eerste lid, Sv («zodra het belang van het onderzoek dat toelaat») en betreft derhalve de situatie dat uiteindelijk wel mededeling van het gebruik van de bijzondere opsporingsbevoegdheid wordt gedaan. Bij toepassing van de regeling van artikel 149b Sv ligt dit echter anders omdat de uitkomst daarvan kan zijn dat de melding definitief achterwege blijft met het oog op zwaarwegende belangen. Daarvan wordt overigens wel proces-verbaal opgemaakt dat bij de processtukken dient te worden gevoegd (artikel 149b, tweede lid, Sv). Ook de NOvA is van oordeel dat de uitstel van notificatie mogelijk zou moeten worden gemaakt zolang de in artikel 187d, eerste lid, vermelde belangen daartoe noodzakelijk zijn. Die benadering miskent evenwel dat juist de (rechterlijke) erkenning dat een of meer van die belangen aan de orde is, meebrengt dat openbaarmaking van het desbetreffende gegeven, in casu de toepassing van een bijzondere opsporingsbevoegdheid waardoor bijvoorbeeld een zeer ernstig veiligheidsrisico voor een informant of infiltrant ontstaat, definitief achterwege moet blijven.

Artikel 142, eerste lid, onder c, Sv voorziet in de aanwijzing van buitengewone opsporingsambtenaren (boa's) bij bijzondere wet of bij (decentrale) verordening. In de praktijk worden boa's aangewezen in de wet of verordening zelf (bijvoorbeeld artikel 8k Opiumwet) of op grond van een in de wet of verordening opgenomen aanwijzingsbevoegdheid (zie artikel 11.3, eerste lid, Wet luchtvaart en de op grond daarvan vastgestelde Regeling aanwijzing opsporingsambtenaren luchtvaart IVW). Het ligt in de rede om ook de tweede variant tot uitdrukking te brengen in de tekst van artikel 142. Daartoe strekt de voorgestelde wijziging van het eerste lid, onder c.

Uit de verwijzing naar de akte en de aanwijzing blijkt dat het tweede lid alleen ziet op boa's die worden aangewezen op grond van het eerste lid, onder a of b, en niet ook op boa's die worden aangewezen bij of krachtens bijzondere wet of decentrale verordening (eerste lid, onder c). Deze reikwijdte van het tweede lid wordt verduidelijkt door na «De opsporingsbevoegdheid» toe te voegen: van de in het eerste lid, onder a en b, bedoelde buitengewone opsporingsambtenaren. Sinds 2011 worden in de in het tweede lid genoemde akte of aanwijzing de strafbare feiten waarover de opsporingsbevoegdheid van een boa zich uitstrekt, aangeduid door een verwijzing naar de strafbare feiten die behoren tot een domein, eventueel gevolgd door een uitbreiding of beperking ten opzichte van dat domein. Een domein is de aanduiding van een thematische selectie van strafbare feiten. Tot medio 2015 stonden de domeinlijsten in de Circulaire Buitengewoon Opsporingsambtenaar, sindsdien in de Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar. Er zijn zes domeinen: Openbare ruimte; Milieu, welzijn en infrastructuur; Onderwijs; Openbaar vervoer; Werk, inkomen en zorg; Generieke Opsporing. Een bepaling in een aanwijzing luidt bijvoorbeeld: «De buitengewoon opsporingsambtenaar is bevoegd tot het opsporen van de strafbare feiten behorend tot het domein II, Milieu, welzijn en infrastructuur, als genoemd in onderdeel 7.4 van de Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar, aangevuld met de wetten op het gebied van de volksgezondheid, voor zover noodzakelijk voor een goede vervulling van de aan de functie gerelateerde taken.» Het gaat hier om een zogenoemde dynamische verwijzing: zij geldt ook voor eventuele latere wijzigingen van de beleidsregels (zie aanwijzing 92, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving). Gezien het rechtsgevolg dat de domeinlijsten hierdoor hebben, ligt het in de rede om die lijsten niet vast te stellen in de vorm van beleidsregels, maar als algemeen verbindend voorschrift. Voorgesteld wordt daarvoor het niveau van een ministeriële regeling te kiezen. Dat niveau sluit aan bij de aard van de domeinlijsten, namelijk een gedetailleerde opsomming van wettelijke bepalingen.

Het vierde lid van artikel 142 ziet op het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar (BBO), een algemene maatregel van bestuur over onder meer de vereiste bekwaamheid en betrouwbaarheid van boa's en over hun beëdiging. Diverse bepalingen in het BBO gaan uit van nadere besluitvorming door de Minister van Veiligheid en Justitie. Zo gaat artikel 16, eerste en tweede lid, BBO ervan uit dat de Minister de bekwaamheids- en betrouwbaarheidseisen van boa's vaststelt. Die eisen staan nu in de namens de Minister vastgestelde Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar. De beleidsregels schrijven bijvoorbeeld voor dat een boa in beginsel in bezoldigde dienst is van een overheidsorgaan. Het is wenselijk om de juridische status van deze nadere regels te verduidelijken. Daartoe wordt in het vierde lid toegevoegd dat de daar bedoelde regels ook gegeven mogen worden «krachtens» algemene maatregel van bestuur, dus bij ministeriële regeling.

Onderdeel H (artikel 148ba (nieuw))

In het voorgestelde artikel 148ba Sv wordt – analoog aan de regeling voor het landelijk en het functioneel parket – bepaald dat de officier van justitie belast is met de opsporing van de strafbare feiten waarin hij op grond van het voorgestelde artikel 9, vierde lid, Sv tot vervolging kan overgaan.

Onderdeel I (artikel 226l, derde tot en met zesde lid (nieuw), Sv)

Op basis van het nieuwe derde lid kan de Minister van Veiligheid en Justitie ambtenaren belast met de opsporing van strafbare feiten (artikelen 141 en 142 Sv) aanwijzen die bevoegd zijn ter uitvoering van het treffen van specifieke maatregelen voor de bescherming van getuigen (artikel 226l, eerste lid, Sv) en personen die medewerking hebben verleend (artikel 226l, tweede lid Sv), zich voor de feitelijke bescherming van de getuige te wenden tot burgers of particuliere instanties die worden geacht medewerking te kunnen verlenen. Het voorgestelde derde lid betreft een bevoegdheid. Burgers of particuliere instanties kunnen op verzoek van een opsporingsdienst vrijwillig gegevens verstrekken ten behoeve van een identiteitswijziging van een te beschermen getuige. De opsporingsdienst (Team getuigenbescherming) verschaft de burger of particuliere instantie bij hun verzoek inzicht over het doel en het belang van de gevraagde gegevens, te weten: het mogelijk maken van een identiteitswijziging waarmee de te beschermen getuige heeft ingestemd. Hiermee wordt een rechtsbasis verschaft voor medewerking met het Team getuigenbescherming door organisaties als woningcorporaties, uitkeringsinstanties, banken, ziekenhuizen en zorgverzekeraars. Hun medewerking is met grote regelmaat nodig om getuigen op een veilige wijze een nieuw leven in te leiden. Indien geen medewerking wordt verleend, kan de officier van justitie, gelet op het belang van de feitelijke bescherming van de getuige, deze medewerking vorderen (vierde lid). In beide gevallen blijven op grond van het vijfde lid de geldende wettelijke voorschriften, voor zover deze in de weg staan aan het verlenen van medewerking door burgers of particuliere instanties, buiten toepassing. Bij de formulering van de bepaling is aangesloten bij artikel 17, derde lid, Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (Stb. 2002, 196). Overeenkomstig het advies van de NOvA is een zesde lid toegevoegd aan het artikel waarin verschoningsgerechtigden en de verdachte worden uitgezonderd van de medewerkingsplicht, bedoeld in het vierde lid. De AP vraagt in haar advies of deze bepaling behelst dat alle wettelijke voorschriften in potentie buiten toepassing kunnen blijven. Dat is het geval. Het gaat immers om de beschermingstaak van de overheid jegens de te beschermen getuige. Van een «carte blanche» bepaling – zoals de NOvA in haar advies stelt – is geen sprake. De bevoegdheid is geclausuleerd en ziet op de gevallen, bedoeld in artikel 226l, eerste en tweede lid, Sv. Bescherming van persoonsgegevens of privacy gerelateerde aspecten zijn bij de identiteitswijziging van een beschermde getuige niet aan de orde. Het gaat telkens om de gegevens van meewerkende getuigen die dit willen en vooral om het overzetten naar / creëren van gegevens voor een nieuwe identiteit. De hier gesignaleerde problematiek is dus niet gerelateerd aan de Wet bescherming persoonsgegevens en gegevens van bestaande andere personen dan de te beschermen getuigen. Bij de NVvR stuit de voorgestelde wijzigingen met het oog op een wettelijk gegarandeerde medewerking bij de invulling van getuigenbescherming niet op inhoudelijke opmerkingen.

De Wet versterking positie rechter-commissaris (Stb. 2011, 600) heeft artikel 552n, eerste lid, Sv aangepast teneinde te bewerkstelligen dat de bevoegdheden inzake de inbeslagneming van stukken van overtuiging in het kader van de uitvoering van een rechtshulpverzoek gelijk zijn aan die geldend voor nationaal onderzoek. Dit betekent kortweg dat bevoegdheidsuitoefening door de rechter-commissaris slechts nodig is in geval van doorzoeking van woningen, terwijl de officier van justitie en opsporingsambtenaren bevoegd zijn andere plaatsen of vervoermiddelen te doorzoeken ter inbeslagneming. Met deze wijziging heeft de wetgever niet willen tornen aan het inhoudelijke vereiste voor inbeslagneming op grond van een rechtshulpverzoek. Hieruit volgt dat in beslag genomen kunnen worden «stukken van overtuiging die daarvoor vatbaar zouden zijn, indien het feit in verband waarmee de rechtshulp is gevraagd, in Nederland was begaan en dat feit aanleiding kan geven tot uitlevering aan de verzoekende staat» (artikel 552o, derde lid, Sv). In de tekst van artikel 552o, derde lid, Sv, is verzuimd tot uitdrukking te brengen dat dit vereiste ook van toepassing is voor het geval de inbeslagneming, op basis van de gewijzigde wettelijke regeling, in het vervolg plaatsvindt door anderen dan de rechter-commissaris. De voorgestelde wijziging strekt ertoe deze omissie te herstellen.

ARTIKEL II

Artikel 17 Wet op de economische delicten

De wijziging van het derde lid verduidelijkt de verhouding tussen de boa's van artikel 142 Sv en de opsporingsambtenaren, bedoeld in artikel 17, eerste lid, onder 2° en 3°, van de Wet op de economische delicten (WED). In de praktijk zijn beide categorieën opsporingsambtenaren bevoegd tot opsporing van de strafbare feiten die behoren tot een van de domeinen, genoemd in de Beleidsregels Buitengewoon opsporingsambtenaar. De elders in dit wetsvoorstel opgenomen wijziging van het tweede lid van artikel 142 Sv strekt er onder meer toe om de domeinlijsten in de toekomst vast te stellen bij ministeriële regeling. Door het tweede lid van artikel 142 Sv van overeenkomstige toepassing te verklaren in artikel 17, derde lid, WED wordt gecodificeerd dat de domeinlijsten ook worden gebruikt ter afbakening van de opsporingsbevoegdheid voor economische delicten. Daarnaast luidt het derde lid van artikel 17 WED als volgt: «Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gegeven omtrent de beëdiging van de opsporingsambtenaren, voor zover daarin niet reeds is voorzien.» Aan deze bepaling is uitvoering gegeven in het BBO. Dit is tevens de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 142, vierde lid, Sv. Ter uitvoering van dat vierde lid bevat het BBO niet alleen regels over beëdiging, maar bijvoorbeeld ook over de vereiste bekwaamheid en betrouwbaarheid van boa's. Aangezien de in artikel 17, eerste lid, onder 2° en 3°, WED bedoelde ambtenaren in de praktijk tevens boa zijn, gelden voor hen ook de BBO-bepalingen die niet over beëdiging gaan. Dit wordt tot uitdrukking gebracht in de tekst van artikel 17, door in het derde lid vast te leggen dat voor hen het vierde lid van artikel 142 Sv van overeenkomstige toepassing is.

ARTIKEL III

Met de voorgestelde inwerkingtredingsbepaling wordt aangesloten bij het model van de Aanwijzingen voor de regelgeving (aanwijzing 178 en aanwijzing 180, onderdeel C).

De Minister van Veiligheid en Justitie,
S.A. Blok