

Vergaderjaar 2004–2005

30 164

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

In de brief van 10 september 2004 inzake terrorismebestrijding van mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en mij aan de Tweede Kamer is aangegeven dat voorstellen worden voorbereid tot verruiming van bevoegdheden in verband met het voorkomen van terrorisme (Kamerstukken II 2003/04, 29 754, nr. 1). Deze voorstellen zijn in dit wetsvoorstel uitgewerkt. Kort gezegd gaat het om:

- een verruiming van de mogelijkheden om in een verkennend onderzoek informatie te verzamelen;
- een verruiming van de mogelijkheden om personen te fouilleren buiten concrete verdenking van een strafbaar feit;
- een verruiming van de toepassingsmogelijkheden van bijzondere opsporingsbevoegdheden, zoals stelselmatige observatie en de telefoontap;
- het mogelijk maken van bewaring bij verdenking van een terroristisch misdrijf, ook buiten het geval van ernstige bezwaren;
- een mogelijkheid tot uitstel van volledige inzage van processtukken.

De voorstellen zijn een resultaat van de doorlichting van de wetgeving die is aangekondigd in de brief aan de Tweede Kamer naar aanleiding van de aanslagen in Madrid (Kamerstukken II 2003/04, 27 925, nr. 123). Uit deze doorlichting is ook de wenselijkheid naar voren gekomen van enkele andere aanpassingen. Deze zijn eveneens in dit wetsvoorstel meegenomen. Ik wijs op de voorgestelde introductie van bevoegdheden inzake het controleren van vervoermiddelen en het onderzoeken van voorwerpen met het oog op terrorismebestrijding, en op de voorgestelde aanpassingen van het Wetboek van Strafrecht.

In de brief over terrorismebestrijding van 24 januari jongstleden (Kamerstukken II 2004/05, 29 754, nr. 5) is naar de voorstellen verwezen die in het onderhavige wetsvoorstel zijn neergelegd. Aangegeven is dat ook een aantal andere wetsvoorstellen in voorbereiding zijn die verband houden met terrorismebestrijding. Zo is een wetsvoorstel in voorbereiding dat er toe strekt de strafrechtelijke bescherming tegen radicalisering te versterken, en wordt aangekondigd dat het bestuursrechtelijk instrumentarium met het oog op terrorismebestrijding zal worden aangevuld. Ook

wordt een verbreding van de materiële toetsingsgronden van de Wet Bibob voorbereid.

Het kabinet heeft het vaste voornemen, te doen wat mogelijk en wenselijk is om het vermogen van overheid en samenleving om terroristische aanslagen te voorkomen, te versterken. Deze voorstellen zijn daarvan een uitvloeisel. De grote bedreiging die van terroristische aanslagen uitgaat, rechtvaardigt dat afwegingen ten aanzien van de inzet van strafvorderlijke bevoegdheden anders uitvallen dan in het reguliere strafrecht het geval is. Uitgangspunt moet naar het oordeel van het kabinet zijn dat opsporingshandelingen waarvan redelijkerwijs verwacht mag worden dat zij kunnen bijdragen aan het voorkomen van een terroristische aanslag, verricht moeten kunnen worden.

De betekenis van dit wetsvoorstel wordt verder onderstreept door de moord op de heer Th. van Gogh en de reacties daarop vanuit de politiek en de samenleving. Het kabinet werpt het idee van een Nederland waarin mensen voor hun leven moeten vrezen als zij uitkomen voor hun mening, verre van zich. Het zal een ontwikkeling in die richting met alle middelen die rechtsstatelijk toelaatbaar zijn, bestrijden. Bij strafbare feiten met een terroristisch oogmerk moeten politie en justitie beschikken over voldoende toegesneden bevoegdheden om in een zo vroeg mogelijk stadium adequaat te kunnen optreden. Daartoe strekt dit wetsvoorstel.

Dit wetsvoorstel staat echter geenszins op zichzelf. Het moet worden gezien in samenhang met de reeks van andere wetswijzigingen die in het kader van de terrorismebestrijding zijn voorgesteld en waarvan een groot aantal reeds tot wet is verheven en in werking is getreden. Hier mogen in ieder geval niet onvermeld blijven de inwerkingtreding op 10 augustus 2004 van de Wet terroristische misdrijven en de indiening van het wetsvoorstel inzake het verhoor van afgeschermd getuigen bij de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2004/05, 29 743). Ook kan nog de aandacht worden gevestigd op de wetswijziging die thans aanhangig is bij de Tweede Kamer en ziet op het mogelijk maken van het verbieden van organisaties die op de EU-lijsten van terroristische organisaties staan. Voor een volledig overzicht van de stand van zaken van alle wetgeving op het gebied van terrorismebestrijding zij verwezen naar de bijlagen bij de brief aan de Tweede Kamer van 24 januari 2005 inzake terrorismebestrijding (Kamerstukken II 2004/05, 29 754, nr. 5).

Ook in andere Europese landen is en wordt de wetgeving op tal van punten aangepast met het oog op terrorismebestrijding. Zo kent ook het Franse wetboek van strafvordering specifieke bepalingen m.b.t. de opsporing en vervolging van terroristische misdrijven (artt. 706–16 t/m 706–25), waarin wordt afgeweken van de algemene regels m.b.t. opsporing en vervolging. De afwijkingen hebben o.a. betrekking op termijnen voor voorlopige hechtenis, bevoegdheden tot doorzoeking en inbeslagneming alsmede het gebruik van technische opsporingsmethoden. In het Verenigd Koninkrijk zijn in de Terrorism Act 2000 speciale bevoegdheden opgenomen m.b.t. de opsporing en vervolging van terroristische misdrijven. Het zijn verdergaande bevoegdheden dan welke de politie heeft voor de opsporing van andere misdrijven, bijvoorbeeld op het terrein van het langer in voorlopige hechtenis houden van personen verdacht van terroristische misdrijven. In Italië zijn bij de wet van 18 oktober 2001 de bevoegdheden uitgebreid om internationaal terrorisme tegen te gaan. Zo is de regeling voor telefoontaps, direct afluisteren en infiltratie uitgebreid met het oog op de opsporing van terroristische misdrijven. En ook in Spanje bestaat wetgeving gericht op de opsporing en vervolging van terroristische misdrijven. In het bijzonder kent men vergaande bepalingen m.b.t. voorlopige hechtenis (tot uiterlijk vier jaar, dan moet de zaak voor-

komen of de persoon worden vrijgelaten). In Spanje heeft de onderzoeksrechter een grote mate van vrijheid bij het bepalen van in te zetten dwangmiddelen. Markeerpunten als «verdenking», «redelijk vermoeden», en «ernstige bezwaren» zijn in Spanje minder leidend dan in Nederland. Nederland heeft alle VN-verdragen ter bestrijding van terrorisme geratificeerd en uitgevoerd. Datzelfde geldt voor nagenoeg alle Europese wetgevingsinstrumenten die in de verklaring inzake terrorismebestrijding van de Europese Raad van 25 maart 2004 worden genoemd en ten aanzien waarvan de lidstaten worden opgeroepen deze op korte termijn te implementeren. Met betrekking tot de protocollen tot wijziging van de Europol-Overeenkomst kan worden opgemerkt dat deze op korte termijn voor stilzwijgende goedkeuring aan het parlement zullen worden voorgelegd. Daarbij zijn en worden in Nederland additionele instrumenten ontwikkeld die, zo blijkt ook uit het bovenstaande, in lijn liggen met de ontwikkelingen in andere EU-landen. Het wetsvoorstel is voor advies voorgelegd aan het Openbaar Ministerie (OM), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), de Raad voor de Rechtspraak (RvdR), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), het College bescherming persoonsgegevens (CBP), het Korpsbeheerderberaad en de Raad van Hoofdcommissarissen¹. Van alle instanties is een advies ontvangen, met uitzondering van het Korpsbeheerdersberaad en de Raad van Hoofdcommissarissen.

Het OM onderschrijft het uitgangspunt dat opsporingshandelingen waarvan redelijkerwijs verwacht mag worden dat zij kunnen bijdragen aan het voorkomen van een terroristische aanslag, verricht moeten kunnen worden. Het acht de voorgestelde verruiming van bevoegdheden voor een adequate bestrijding van terrorisme noodzakelijk, en geeft aan de voorstellen tot verbetering van het strafprocesrecht in dit wetsvoorstel in principe met instemming te begroeten.

Ook de NOvA geeft aan, te beseffen dat de huidige dreiging van terroristische aanslagen noopt tot extra maatregelen, waaronder wetgeving. Tegelijk meent de NOvA dat de voorgestelde verruiming deel uitmaken van een zorgwekkende ontwikkeling, waartoe het ook de maatregelen rekent die voortvloeien uit wetsvoorstellen inzake afgeschermd getuigen en bevoegdheden inzake het vorderen van gegevens. Zij meent dat de maatregelen in dit wetsvoorstel een inbreuk maken op de privacy die niet gerechtvaardigd is, als vereist door artikel 8 EVRM, en betwijfelt of de uitbreiding ten aanzien van de bewaring verenigbaar is met de artikelen 5 en 6 EVRM. Het kabinet komt tot een andere afweging: de grote bedreiging die van terroristische aanslagen uitgaat, rechtvaardigt dat bevoegdheden die op de persoonlijke levenssfeer aangrijpen bij terroristische misdrijven op grond van een lichter wettelijk criterium kunnen worden gehanteerd. Het ligt niet in de rede stil te blijven zitten tot de vaststelling dat bestaande bevoegdheden tekortschieten met praktijkvoorbeelden kan worden gestaafd. Dat het laten vallen van het vereiste van de «ernstige bezwaren» bij bewaring in verband met verdenking van terroristische misdrijven in overeenstemming is met de eisen van de artikelen 5 en 6 EVRM, zal in het navolgende nader worden toegelicht. Het kabinet ziet voorts geen aanleiding om gevolg te geven aan de suggestie van de NOvA om de voorgestelde verruiming aan een bepaalde termijn te verbinden. De geldigheid van de afwegingen die aan dit wetsvoorstel ten grondslag liggen is niet aan een termijn gebonden. Een dergelijke termijnstelling zou anders suggereren, en voorts – ten onrechte – de verwachting kunnen wekken dat aan de voorgestelde verruiming op afzienbare termijn geen behoefte meer zou behoeven te bestaan.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De RvdR onderschrijft de doelstelling en noodzaak van de bestrijding van terrorisme, maar vraagt zich af of de voorstellen niet te verreikend zijn. Hij meent dat dit wetsvoorstel de rechter voor een dilemma plaatst, omdat hij op basis van summier, voor hem niet toetsbare gegevens een ingrijpende beslissing moet nemen. Hij loopt daarbij het risico dat hij een onschuldig persoon voor lange duur van zijn vrijheid berooft, dan wel een persoon die voor de maatschappij een ernstige bedreiging vormt in vrijheid stelt. De RvdR meent dat het wetsvoorstel de rechter onvoldoende instrumenteert om deze risico's op een maatschappelijk aanvaardbare wijze het hoofd te bieden.

Vastgesteld kan worden dat rechters in terrorismezaken ook thans op basis van een nog niet volledig procesdossier beslissingen moeten nemen, waaronder beslissingen inzake voorlopige hechtenis. Aan die stand van zaken verandert dit wetsvoorstel niets. Wel wil het wetsvoorstel, bij de bewaring, het wettelijke criterium aanpassen dat deze beslissing beheerst. Het risico dat, in de woorden van de Raad, een persoon die voor de maatschappij een ernstige bedreiging vormt, in vrijheid wordt gesteld, wordt zwaarder gewogen; ernstige bezwaren worden bij een verdenking van een terroristisch misdrijf voor de bewaring niet geëist. Mede in aanmerking genomen dat de bewaring maximaal veertien dagen duurt, en de verdachte en diens raadsman de rechter-commissaris en de rechtbank tussentijds om opheffing kunnen verzoeken, komt deze aanpassing het kabinet verantwoord voor.

Het beoordelingscriterium voor de gevangenhouding wordt door dit wetsvoorstel niet gewijzigd. Wel wordt mogelijk gemaakt dat ook na negentig dagen gevangenhouding of gevangenneming processtukken die voor de beslissing inzake verlenging van de voorlopige hechtenis niet essentieel zijn, buiten het dossier worden gehouden. Die wijziging brengt geen verandering in de taak van de rechter om te beoordelen of de wel beschikbare informatie verdere vrijheidsbeneming rechtvaardigt. Aangestipt kan daarbij worden dat de situatie dat voorlopige hechtenis voortduurt in afwachting van het beschikbaar komen van aanvullende processtukken ook thans aan de orde is, in het geval nog onderzoek in de zaak plaatsvindt. Het verschil is slechts dat ook sommige reeds bestaande processtukken in terrorismezaken nog wat langer buiten het dossier kunnen worden gehouden. Verder verdient de aandacht dat de beslissing om geen inzage in bepaalde processtukken te geven in het opsporingsonderzoek door het openbaar ministerie genomen wordt, doch in het gerechtelijk vooronderzoek door de rechter-commissaris (artikel 30 Sv). Indien de raadkamer van belang acht dat deze beslissing door de rechter-commissaris genomen wordt, kan zij er bij de officier van justitie op aandringen dat een gerechtelijk vooronderzoek wordt gevorderd. Tenslotte kan de verdachte ingevolge artikel 32 Sv bij de rechtbank een bezwaarschrift indienen tegen de beslissing om hem kennisgeving van bepaalde processtukken te onthouden.

De NVvR onderschrijft het belang van een voortvarende en adequate aanpak van terroristische misdrijven. Zij vraagt ten aanzien van diverse voorgestelde maatregelen aandacht voor beperkingen en eisen die uit het EVRM voortvloeien. Deze suggestie is opgevolgd; de opmerkingen van de NVvR terzake hebben tot uitbreiding van de toelichting geleid. Voorts adviseert de NVvR de voorgestelde wijzigingen in de artikelen 66 en 67 Sv niet of althans niet in de voorgestelde vorm te handhaven. Aan dit advies is geen gevolg gegeven; wel is in de desbetreffende paragraaf uitgebreid op de kritiek van de NVvR terzake ingegaan. Ten slotte verzoekt de NVvR de normering betreffende de bijzondere opsporingsbevoegdheden bij terroristische misdrijven te preciseren. Aan dat verzoek is gevolg gegeven; mede aan de hand van de opmerkingen van de NVvR is de voorgestelde normering verduidelijkt door het begrip aanwijzingen aan de hand van voorbeelden nader te verduidelijken.

Het CBP onderschrijft de noodzaak van bestrijding van het terrorisme en onderkent dat naar nieuwe middelen gezocht moet worden, omdat het klassieke strafrecht onvoldoende op het specifieke karakter van terrorisme is toegesneden. Het stelt evenwel dat het concept-wetsvoorstel in de onderbouwing van de keuze voor de voorgestelde uitbreiding van bevoegdheden tekortschiet. Het CBP meent dat het wetsvoorstel politie en justitie bevoegdheden geeft die vergelijkbaar zijn aan die van de AIVD, en geeft aan dat de AIVD bij uitstek is toegerust voor inlichtingenwerk op het specialistische terrein van de terrorismebestrijding en dat een belangrijke waarborg voor een adequate bescherming van persoonsgegevens gelegen is in de scheiding van taken tussen de AIVD en de politie. Met het CBP stel ik vast dat de bevoegdheden van de AIVD enerzijds en bevoegdheden van politie en justitie anderzijds op het punt van de terrorismebestrijding naar hun aard vergelijkbaar zijn. Het kader waarbinnen de bevoegdheden worden uitgeoefend, is en blijft evenwel verschillend (vgl. ook paragraaf 4 van deze memorie). Bovendien geldt dat de toedeling van op zich vergelijkbare bevoegdheden niet eerst door dit wetsvoorstel wordt gecreëerd. Het wetsvoorstel geeft een – beperkte – uitbreiding aan het toepassingsbereik van bestaande bijzondere opsporingsbevoegdheden en geeft een uitbreiding aan de bevoegdheden welke in het bestaande verkennend onderzoek kunnen worden gehanteerd. De raakvlakken tussen de taken hebben geresulteerd in een intensieve samenwerking tussen politie, justitie en de AIVD. De goede taakuitoefening en de samenwerking zijn er niet mee gediend als toekenning van bevoegdheden aan een van de betrokken overheidsorganisaties achterwege wordt gelaten enkel omdat een van de andere betrokken overheidsorganisaties over een vergelijkbare bevoegdheid beschikt. De noodzaak tot uitbreiding van bepaalde bevoegdheden moet worden beoordeeld binnen het domein waarin deze bevoegdheden kunnen worden ingezet. Doorslaggevend dient te zijn, zo volgt ook uit de bestaande bevoegdheidstoedeling, of de wettelijke taak van het betrokken overheidsorgaan beschikbaarstelling van additionele bevoegdheden vereist. Aan dat vereiste is in dit geval voldaan. Wel bestaat er, zo kan voorts met het CBP worden vastgesteld, een scheiding tussen politiewerk en inlichtingenwerk, en die scheiding komt ook onverminderd wenselijk voor. Dat neemt niet weg dat ondanks deze scheiding politie en justitie enerzijds en de AIVD anderzijds elkaar tegenkomen bij lopende onderzoeken, ingesteld vanuit ieders eigen invalshoek. Met de voorgestelde verruimde mogelijkheden om strafvorderlijk op te treden, zullen dergelijke situaties zich naar verwachting vaker voordoen. Het belang van een adequate, onderlinge informatie-uitwisseling en van een goed werkend afstemmingsmechanisme tussen het OM en de AIVD is dan ook toegenomen. In paragraaf 4 van deze memorie van toelichting wordt hierop nader ingegaan.

Tegen de achtergrond van het voorgaande bestaat aan specifieke, additionele voorzieningen om bij de politie de informatiegaring in verband met terrorisme van andere vormen van opsporing te scheiden, zoals het CBP wenselijk acht, geen behoefte. Het gaat bij dit wetsvoorstel niet om toedeling van nieuwe taken die nieuwe structuren rechtvaardigen of vereisen. Het wetsvoorstel behelst een beschikbaarstelling van aanvullende bevoegdheden welke sterk aan bestaande gelieerd zijn, teneinde politie en justitie in staat te stellen bestaande taken op het gebied van terrorismebestrijding beter te vervullen. Het CBP meent voorts dat het begrip aanwijzingen als toepassingsvoorwaarde nogal onbepaald is. Mede naar aanleiding van opmerkingen van het CBP is dit begrip in het navolgende nader toegelicht.

In het navolgende zullen de voorstellen eerst op hoofdlijnen worden toegelicht, tegen de achtergrond van een bredere analyse van het straf- en strafprocesrecht dat voor de terrorismebestrijding primair van belang is.

2. Hoofdlijnen

Het materiële strafrecht

De belangrijkste functie van het strafrecht bij terroristische misdrijven ligt in het voorkomen van terroristische aanslagen. Zodra een terroristische aanslag gepleegd is, is het te laat. Teneinde deze preventieve functie van het strafrecht in het kader van terrorismebestrijding te verbeteren, zijn in de afgelopen jaren een aantal onderdelen van het materiële strafrecht aangepast:

- De strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen is verruimd. Artikel 46 Sr is in die zin uitgebreid, dat de beperking van de strafbare voorbereiding tot die van misdrijven welke in vereniging zijn begaan, is vervallen. Voorts is de formulering «gelden en andere betaalmiddelen» vervangen door het ruimere begrip «voorwerpen».
- Ingevolge de Wet terroristische misdrijven, welke een uitvloeisel is van het Kaderbesluit inzake terrorismebestrijding van 13 juni 2002, is een specifieke strafbaarstelling van deelneming aan en het oprichten en leiden van een terroristische organisatie ingevoerd (artikel 140a Sr).
- Voorts is door deze wet samenspanning tot de ernstigste terroristische misdrijven strafbaar gesteld, evenals overigens de in artikel 96, tweede lid, Sr omschreven gedragingen.
- Ten slotte is het strafrecht door de Wet terroristische misdrijven beter toegesneden op het bestrijden van recruterende voor de jihad.

Van het materiële strafrecht meen ik dat het na deze aanpassingen op hoofdlijnen toegesneden is op terrorismebestrijding. De voorstellen inzake het materiële strafrecht welke in het onderhavige wetsvoorstel zijn opgenomen, zijn van minder verstrekkende aard. Ik stel voor:

- In de strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen het begrip «kennelijk» te schrappen. Dit voorstel beoogt grotere duidelijkheid te scheppen inzake de interpretatie van artikel 46 Sr.
- De strafbaarstellingen van de artikelen 135 en 136 Sr inzake het nalaten kennis te geven van voorgenomen misdrijven beter toe te snijden op terrorismebestrijding.
- Een zwaardere straf te stellen op het misdrijf van artikel 189 Sr als het gaat om het verbergen van een verdachte van een terroristisch misdrijf etc.

Deze wijzigingen zullen in het artikelsgewijze deel nader toegelicht worden.

In het strafprocesrecht kunnen evenwel nog een aantal verder strekkende verbeteringen worden gerealiseerd. Deze voorstellen bouwen in belangrijke mate voort op de gerealiseerde wijzigingen van het materiële strafrecht. Elk van de voorstellen is gekoppeld aan (aanwijzingen of verdenking van) een terroristisch misdrijf. Wat de terroristische misdrijven zijn, volgt uit artikel 83 Sr. Doorslaggevend is in het algemeen het terroristisch oogmerk, gedefinieerd in artikel 83a Sr. Deze omschrijving van terroristische misdrijven biedt, niettegenstaande de grote verschillen die tussen de omschreven misdrijven bestaan, een adequaat handvat voor de voorgestelde verruimde bevoegdheden in verband met terrorismebestrijding.

De Raad van State heeft eerder – bij gelegenheid van zijn advies over het wetsvoorstel terroristische misdrijven – reeds aandacht gevraagd voor de verhouding tussen de (verzwaarde) strafbaarstelling van terroristische misdrijven, zoals in dat wetsvoorstel beoogd, en de bevoegdheden die in het Wetboek van Strafvordering zijn voorzien om deze misdrijven op te sporen. De Raad gaf daarbij blijk van zorg over de vraag of het materiële en formele strafrecht voldoende zijn toegesneden op de bestrijding van terrorisme. Mede in het licht hiervan is het wetsvoorstel terroristische

misdrijven in een later stadium uitgebreid met de strafbaarstelling van samenspanning tot terroristische misdrijven. Onderhavig wetsvoorstel kan eveneens in dit licht worden gezien; een analyse van de toepassingsmogelijkheden van strafvorderlijke bevoegdheden heeft geleid tot de constatering dat verdere verbeteringen kunnen worden bevorderd. De gedachte achter deze analyse spoort in belangrijke mate met de gedachten die de Raad van State in zijn advies bij het wetsvoorstel terroristische misdrijven heeft ontvouwd. Als vertrekpunt geldt de constatering dat het bij terrorisme gaat om bijzonder ernstige en destructieve misdrijven. Verder moet onder ogen worden gezien dat juist de motieven en patronen van terroristische criminaliteit het niet waarschijnlijk maken dat afschrikwekkende straffen potentiële daders daarvan zullen afhouden. Bestrijding van terroristische misdrijven moet het dan ook nog meer dan andere vormen van criminaliteit hebben van daadwerkelijke voorkoming. Dit maakt dat het van groot belang is in het voorbereidende stadium van dergelijke feiten te beschikken over een adequaat instrumentarium om te kunnen ingrijpen. Tegen die achtergrond zijn in aansluiting op reeds doorgevoerde wijzigingen in het materiële strafrecht regelingen van bevoegdheden in het vooronderzoek nader onder de loep genomen. De voorstellen op het gebied van het strafprocesrecht die daaruit zijn voortgevloeid, worden in de navolgende onderdelen van deze memorie nader toegelicht.

Bijzondere opsporingsbevoegdheden

In het belang van een adequate bestrijding van terrorisme is het gewenst te komen tot een verruiming van de toepassingsmogelijkheden van bijzondere opsporingsbevoegdheden. Het gaat om toepassing van bevoegdheden als de observatie, pseudo-koop en infiltratie voor de opsporing van terroristische misdrijven. De bevoegdheden zullen – zo luidt het voorstel – reeds toepassing moeten kunnen vinden in geval van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf.

Op 1 februari 2000 is de wet van 27 mei 1999 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de regeling van enige bijzondere opsporingsbevoegdheden tot opsporing en wijziging van enige andere bepalingen (bijzondere opsporingsbevoegdheden) (Stb. 245) in werking getreden. Die wet introduceerde in het Wetboek van Strafvordering in de artikelen 126g e.v. een groot aantal bevoegdheden, welke voordien niet in de wet geregeld waren (zoals stelselmatige observatie en infiltratie), en modificeerde bevoegdheden die wel reeds in de wet geregeld waren (zoals de telefoontap).

De wet koppelt de toepassing van deze bevoegdheden in beginsel aan de eis van de verdenking van een strafbaar feit. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen gevallen waarin de verdenking van elk misdrijf volstaat, en gevallen waarin slechts de verdenking van ernstiger misdrijven toepassing van de bijzondere opsporingsbevoegdheid rechtvaardigt. Een uitzondering bestaat evenwel bij de bevoegdheden welke opgenomen zijn in titel V. Daar vormt niet de verdenking van een concreet misdrijf voorwaarde voor toepassing, maar het «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».

Dit specifieke verdenkingsvereiste illustreert een verschil tussen de bijzondere opsporingsbevoegdheden en andere strafvorderlijke bevoegdheden. Strafvorderlijke bevoegdheden worden gewoonlijk uitgeoefend in verband met de opheldering en berechting van een reeds gepleegd strafbaar feit. Voorlopige hechtenis, bijvoorbeeld, kan worden bevolen voor het aan de dag brengen van de waarheid terzake van het reeds gepleegde

feit, dat aan het bevel tot voorlopige hechtenis ten grondslag ligt (artikelen 67, 67a Sv). Ook bij inbeslagneming gaat het om waarheidsvinding en bestraffing van een reeds gepleegd strafbaar feit (artikel 94 Sv); hetzelfde geldt daarmee voor de doorzoeking die inbeslagneming ten doel heeft. Bij bijzondere opsporingsbevoegdheden ligt dit in zoverre anders dat deze bevoegdheden mede worden ingezet om eventuele nieuwe strafbare feiten vast te stellen. Een telefoontap wordt niet enkel bevolen om een reeds bestaande verdenking op te helderen, maar dikwijls mede om de verdere voorbereiding en het uiteindelijk plegen van een nieuw strafbaar feit (een drugs- of wapentransport bijvoorbeeld) te kunnen opsporen. Ook infiltratie wordt in veel gevallen mede toegepast om de betrokkenheid van personen bij tijdens of na de infiltratie te plegen strafbare feiten vast te stellen. Bestaan en verwoording van het specifieke verdenkingsvereiste van titel V vormt een uitdrukking van deze gerichtheid op toekomstige feiten. Het gaat – vergelijk het opschrift van de titel – om «onderzoek naar het beramen of plegen van ernstige misdrijven in georganiseerd verband» teneinde dit verband door strafrechttoepassing te bestrijden. Het verdenkingsvereiste heeft, tegen deze achtergrond, bij de bijzondere bevoegdheden een wat andere plaats dan bij andere strafvorderlijke bevoegdheden. Voor zover feitelijk het opsporen en voorkomen van nieuwe strafbare feiten het doel is, werkt het verdenkingsvereiste eerder uit als een soort «drempel». Om tot opsporing in verband met een toekomstig strafbaar feit te mogen overgaan, is vereist dat een verdenking van een reeds gepleegd strafbaar feit wordt vastgesteld.

Ik hecht eraan, voorop te stellen dat dit systeem mij, als uitgangspunt, onverminderd juist voorkomt. Toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden kan voor daarbij betrokken burgers zeer belastend zijn; de wet dient daarom grenzen te stellen. Vaststelling van een verdenking terzake van strafbare voorbereiding van een misdrijf vormt, in het algemeen, een adequate basis voor de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden. Bij terrorisme is er naar mijn mening evenwel aanleiding om tot een andere afweging te komen. Het zou ongewenst zijn als, bij aanwijzingen van – voorbereiding van of samenspanning tot – terroristische misdrijven, opsporingshandelingen waarvan redelijkerwijs verwacht mag worden dat zij kunnen bijdragen aan het voorkomen van een terroristische aanslag, achterwege zouden worden gelaten bij gebreke van een voldoende onderbouwde verdenking.

Op grond van het vorenstaande stel ik voor met het oog op een adequate terrorismebestrijding de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden mogelijk te maken in geval van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf. Deze wijziging draagt er ook aan bij dat de eisen die in het algemeen aan een verdenking worden gesteld niet worden opgerekt onder invloed van toepassing van opsporingsbevoegdheden in verband met terrorismebestrijding. Bij andere bevoegdheden, zoals vrijheidsbenemende, blijft de eis van een verdenking, zoals reeds werd aangegeven, onverkort gehandhaafd. Inverzekeringstelling van een persoon ten aanzien van wie niet uit feiten en omstandigheden een redelijk vermoeden volgt dat hij als verdachte met het desbetreffende terroristisch misdrijf in verband kan worden gebracht, is niet mogelijk.

Het begrip «aanwijzingen» is geen nieuw begrip in verband met strafvorderlijke bevoegdheden. Het is ook bekend in het kader van de toepassing van de Wet Wapens en Munitie (WWM) en in de Wet op de economische delicten (WED). In de artikelen 51 en 52 WWM wordt, zo zal in het navolgende nog verder aan de orde komen, het onderzoek van vervoermiddelen alsmede het preventief fouilleren toegestaan bij aanwijzingen dat een strafbaar feit zal worden gepleegd waarbij wapens zullen worden gebruikt. En in diverse in de WED opgenomen opsporingsbevoegdheden

wordt het begrip «in het belang van de opsporing» aldus uitgelegd, dat aanwijzingen van een economisch delict volstaan om de bevoegdheid te mogen toepassen. In dit verband kan nog gewezen worden op HR 9 maart 1993, NJ 1993, 633. In dit arrest is de reikwijdte van het opsporingsbegrip in de WED zodanig geïnterpreteerd dat dit mede handelingen omvat die tot doel hebben na te gaan waar zich in concreto een overtreding van een in de WED strafbaar gesteld feit voordoet, ingeval er «aanwijzingen» zijn dat een economisch voorschrift niet is nageleefd. Eerder was een uitspraak in deze richting gedaan in het kader van artikel 75 van de Jachtwet (HR 30 oktober 1984, NJ 1985, 275).

Toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden in geval van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf impliceert toepassing van deze bevoegdheid jegens personen die (nog) niet als verdachte kunnen worden aangemerkt. Reeds nu is toepassing van bestaande opsporingsbevoegdheden in veel gevallen ook mogelijk jegens anderen dan de verdachte. Artikel 126g Sv, bijvoorbeeld, maakt het mogelijk dat bij een verdenking van een misdrijf stelselmatig een persoon wordt geobserveerd. Die persoon hoeft niet de verdachte te zijn. Het bevel tot het opnemen van vertrouwelijke communicatie of telecommunicatie vermeldt indien bekend de naam van de verdachte, maar kan ook gericht zijn op communicatie van anderen dan de verdachte (artikelen 126l en 126m Sv). Voorwaarde is dat toepassing van de opsporingsbevoegdheid jegens een persoon nodig is in het belang van het onderzoek. De inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden jegens anderen is voorts het uitgangspunt van titel V, dat niet bij een concrete verdenking van een misdrijf aanknoopt. Het is derhalve niet zo, dat eerst door dit wetsvoorstel mogelijk wordt dat de persoonlijke levenssfeer van anderen dan de verdachte door inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden wordt geraakt. Dit kan ook gebeuren als gevolg van de toepassing van bestaande bevoegdheden, ook buiten de sfeer van de bijzondere opsporingsbevoegdheden. Zo kan een doorzoeking in woningen en bedrijfspanden plaatsvinden van anderen dan de verdachte. De uitbreiding die dit wetsvoorstel biedt, is dat de aanwijzingen dat er een strafbaar feit gepleegd is, bij terroristische misdrijven minder sterk behoeven te zijn. Waar, in lijn met artikel 27 Sv, bij andere feiten, in verband met de eis van een verdenking, een redelijk vermoeden dat een strafbaar feit is gepleegd tot uitgangspunt wordt genomen, kan bij terroristische misdrijven ook in gevallen waarin minder waarschijnlijk is dat daadwerkelijk een dergelijk misdrijf is gepleegd, opsporing plaatsvinden. Aanwijzingen zijn voldoende; een «redelijk» vermoeden van een strafbaar feit is niet vereist. Van aanwijzingen is sprake indien de beschikbare informatie feiten en omstandigheden bevat die erop duiden dat daadwerkelijk een terroristisch misdrijf zou zijn of zal worden gepleegd. Daarvan kan bijvoorbeeld sprake zijn bij moeilijk verifieerbare geruchten dat een aanslag wordt voorbereid of dat daartoe wordt samengespannen. Ook uitkomsten van dreigingsanalyses van de AIVD kunnen aanwijzingen opleveren. Dit soort informatie moet de aanleiding kunnen vormen voor de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden. Bij opsporing van terroristische misdrijven staat immers niet alleen het hard maken van een redelijke verdenking, maar minstens evenzeer het voorkomen van aanslagen centraal.

De NOvA stelt dat het onder de voorgestelde regeling mogelijk wordt dat burgers ten aanzien van wie geen verdenking of zelfs ook maar enige aanwijzing bestaat, in een onderzoek naar een terroristisch misdrijf worden betrokken. Te dien aanzien moet worden opgemerkt dat, zoals in het voorgaande reeds is aangegeven, nu ook al bevoegdheden bestaan die jegens personen kunnen worden uitgeoefend zonder dat het vermoeden bestaat dat zij betrokken zijn bij het beramen of plegen van

een strafbaar feit. Gewezen is in dat verband op bevoegdheden tot stelselmatige observatie en afluisteren.

De NOvA acht verder een vergelijking met de WWM en de WED niet opgaan, omdat in die wetgeving de noodzaak tot toezicht en de behoefte aan opsporing in elkaar overvloeien. Voorts zouden de WWM en de WED geen bevoegdheden bevatten die diep ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer van burgers. In dit verband merk ik op dat genoemde wetten in dit verband slechts zijn aangehaald om te verduidelijken dat met het begrip «aanwijzingen» geen nieuw criterium in het leven wordt geroepen. Bij de opsporing van economische delicten kan – zo wil gezegd zijn – de praktijk goed uit de voeten met een criterium waarin het begrip aanwijzingen centraal staat.

De NVvR geeft aan zich te kunnen vinden in enigerlei verruiming van de mogelijkheid om bijzondere opsporingsbevoegdheden in te zetten bij terroristische misdrijven, nu de huidige mogelijkheden in de praktijk tekort lijken te schieten. De NVvR heeft evenwel opmerkingen bij de wijze waarop in het voorstel aan deze verruiming vorm is gegeven; zij meent dat de term «aanwijzingen» mede in verband met artikel 8 EVRM te vaag en te algemeen is. Soortgelijke opmerkingen worden gemaakt door de RvdR en het CBP. De RvdR meent dat het criterium van de «aanwijzingen» de rechter(-commissaris) geen objectieve aanknopingspunten biedt voor de door hem te nemen beslissing. Het CBP adviseert nader aan te geven welke inhoudelijke criteria gelden ten aanzien van het begrip «aanwijzingen». Het CBP refereert in dit verband aan de «hardheid» van de gegevens en de mate waarin gegevens «indicatief» kunnen zijn voor het strafbare feit dat wordt vermoed.

Bij het nader afgrenzen van de betekenis van het begrip «aanwijzingen» kan vooropgesteld worden, dat dit begrip zijn betekenis in belangrijke mate krijgt in relatie tot het begrip «verdenking». Waar een verdenking terzake van een terroristisch misdrijf bestaat, is ook van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf sprake. Het begrip aanwijzingen is alleen ruimer. Ook in bestaande artikelen waarin het begrip aanwijzingen voorkomt – in het bovenstaande zijn een aantal voorbeelden gegeven – is dat het geval. Mede aan de hand van opmerkingen van het CBP kunnen – ter nadere verduidelijking van deze ruimte – een aantal nadere indicaties voor de invulling van het begrip «aanwijzingen» worden gegeven. In de eerste plaats kunnen feiten of omstandigheden waarvan de juistheid niet verifieerbaar is of waarvan de herkomst niet of onvoldoende kan worden onderzocht, voldoende zijn voor de inzet van de onderhavige bevoegdheden. Aanwijzingen die bestaan uit zachte informatie kunnen met andere woorden volstaan. Een voorbeeld is een anonieme tip die specifieke gegevens over een aanslag bevat. Ook als deze tip in een concreet geval zo wordt gewogen dat zij geen verdenking oplevert, kan zij toepassing van de onderhavige bevoegdheden rechtvaardigen. Voorts is mogelijk dat de binnengekomen informatie verifieerbaar is, maar onvoldoende duidelijk maakt welk concreet feit wordt voorbereid. Te denken valt aan een situatie waarin betrouwbare informanten afzonderlijk melding maken van het bestaan van opvallende belangstelling van een aantal personen voor de bouwkundige bijzonderheden van een bepaald overheidsgebouw, die van belang kunnen zijn voor het welslagen van een terroristische aanslag. Onder die omstandigheden kan, ook als een verdenking nog niet aanwezig wordt geacht, wel gesproken worden van «aanwijzingen». Een derde mogelijkheid is het geval waarin de verstrekte gegevens moeilijk verifieerbaar zijn en uit de inhoud van de informatie evenmin af te leiden valt welk concreet terroristisch misdrijf gepleegd wordt of zal worden. Het betreft bijvoorbeeld een melding van een burger dat hij van een kennis vernomen heeft dat hij met enkele andere personen «van plan is in de binnenstad grote schade aan te richten om de verderfelijke Westerse wereld eens een lesje te leren». Ook dan kan de inzet van een bijzondere

opsporingsbevoegdheid gerechtvaardigd zijn in verband met het bestaan van «aanwijzingen» van een terroristisch misdrijf. Naar uit het voorgaande volgt, zal het criterium van de aanwijzingen de officier van justitie en de rechter-commissaris minder gauw aanleiding geven een opsporingshandeling die in het belang van het onderzoek wordt geacht, desalniettemin achterwege te laten. Zo kan wellicht ook de opmerking worden begrepen dat het criterium van de aanwijzingen de rechter (maar ook de officier van justitie) minder aanknopingspunten biedt voor de door hem te nemen beslissing. Dat is ook uitdrukkelijk beoogd. Zoals in het voorgaande aangegeven, wil dit wetsvoorstel het accent bij het hanteren van deze bevoegdheden in verband met terroristische misdrijven verleggen naar het onderzoeksbelang. Niet de ontoereikendheid van de aanwijzingen, maar de (on)mogelijkheid om met toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden aan de opheldering daarvan bij te dragen zal bij te maken afwegingen leidend moeten zijn. Factoren als de betrouwbaarheid en verifieerbaarheid van de gegevens alsmede de concreetheid van de informatie over het terroristisch misdrijf zijn van belang voor de beoordeling van de vraag of sprake is van gegevens die «aanwijzingen van een terroristisch misdrijf» kunnen opleveren, maar – eerst en vooral – voor de vraag of zich mogelijkheden tot opheldering voordoen waarvan toepassing proportioneel is.

Ervaringsoordelen van opsporingsambtenaren – het vakbekwaam inzicht – kunnen een rol spelen bij de beoordeling en waardering van informatie. Toetsing van de desbetreffende feiten en omstandigheden kan op dezelfde wijze plaatsvinden als ten aanzien van «een redelijk vermoeden van schuld». Het verschil is alleen dat deze feiten en omstandigheden minder concreet en minder «hard» kunnen zijn. Dat het begrip «aanwijzingen» voldoende bepaald is voor de inzet van bevoegdheden is – het zij nog eens herhaald – in de praktijk inmiddels ruimschoots bewezen. Deze opvatting mag ook worden afgeleid uit het advies van het College van procureurs-generaal op het onderdeel van het mogelijk maken van de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden in geval van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf. Het College is van oordeel dat het verlagen van de drempel van het verdenkingsvereiste een juiste maatregel is. Daarbij neemt het College ook in aanmerking dat aan de andere voorwaarden voor de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden niet wordt afgedaan.

Aan de maatstaf van artikel 8 EVRM wordt, mede tegen deze achtergrond, naar het oordeel van het kabinet voldaan. Voorzien is in een expliciete wettelijke regeling waarin tal van waarborgen zijn opgenomen. Dat toepassing mogelijk is bij aanwijzingen en niet eerst bij een verdenking, overigens ook geen begrip waarvan de interpretatie in elk concreet geval met wiskundige exactheid valt te bepalen, wordt gerechtvaardigd door het grote belang, terroristische misdrijven te voorkomen. Het OM signaleert dat het voorstel de inzet van de bijzondere opsporingsbevoegdheden bij aanwijzingen van een terroristisch misdrijf mogelijk maakt, maar dat inzet van andere bevoegdheden slechts mogelijk blijft indien een verdenking aanwezig is. Gewezen wordt op het feit dat inbeslagname niet mogelijk is als de «aanwijzingen» nog niet zodanig concreet zijn dat van een verdenking kan worden gesproken. De in dat kader gestelde vraag of hier sprake is van een ommissie moet ontkennend worden beantwoord. Het voorstel inzake de bijzondere opsporingsbevoegdheden vindt zijn achtergrond in de wens om in een zo vroeg mogelijk stadium de noodzakelijke (heimelijke) opsporingshandelingen te kunnen verrichten om de feiten en omstandigheden die aanwijzingen van een terroristisch misdrijf opleveren te onderzoeken en, bij gegrondbevinding, «op te waarderen» tot concretere informatie over het misdrijf. In dat prille stadium van het onderzoek ligt het onder zich nemen van voorwerpen ten behoeve van de waarheidsvinding uit hoofde van inbeslagname, die met kennisgevingen gepaard gaat (vgl. artikel 94, derde lid, Sv), niet in de rede; dat kan het onderzoek

verstoren. In het stadium van «aanwijzingen» is wel denkbaar dat nader onderzoek wenselijk is aan bijvoorbeeld voorwerpen die eventueel voor dat doel voor korte tijd worden meegenomen. Daarvoor introduceert het wetsvoorstel met de voorgestelde artikelen 126zk tot en met 126zm nieuwe bevoegdheden die eveneens gekoppeld zijn aan het criterium van «aanwijzingen». Dergelijke bevoegdheden kunnen bijvoorbeeld adequaat worden gebruikt wanneer subjecten gebouwen filmen of fotograferen, die een prima terroristisch doelwit zouden kunnen zijn. Onderzoek aan de camera kan er in dit geval aan bijdragen dat duidelijk wordt wat de bedoelingen van deze personen zijn. Indien deze personen niet meewerken en/of de vastgelegde beelden niet gemakkelijk te bekijken zijn, kan het voorgestelde artikel 126zk Sv de grondslag vormen om de camera aan een nader onderzoek te onderwerpen.

Aan andere waarborgen die de wettelijke regeling van de bijzondere opsporingsbevoegdheden biedt, wordt – zoals hierboven reeds aangegeven – niet afgedaan. Zo is het de officier van justitie die bevel geeft tot het toepassen van een bijzondere opsporingsbevoegdheid. Bij bevoegdheden tot het opnemen van vertrouwelijke communicatie en telecommunicatie dient de rechter-commissaris een machtiging te verlenen. Het onderzoeksbelang moet de bevoegdheidstoepassing rechtvaardigen; dat impliceert een verplichting tot toetsing aan beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Schriftelijke verslaglegging is verzekerd en de mededelingsverplichtingen van artikel 126bb Sv zijn van toepassing. Transparantie van de opsporing, de belangrijkste verworvenheid van de wettelijke regeling van de bijzondere opsporingsbevoegdheden, wordt daarmee ook in deze uitbreiding tot uitgangspunt genomen. De wijziging betreft slechts de voorwaarden voor toepassing van de bevoegdheden.

Het voorstel is wetstechnisch vormgegeven in nauwe aansluiting bij de bestaande wetgeving en wetsvoorstellen die reeds bij de Tweede Kamer zijn ingediend. Daarom wordt, zoals hiervoor reeds is aangegeven, net als in titel V is gebeurd in verband met bijzondere bevoegdheden tot opsporing voor het onderzoek naar het beramen of plegen van ernstige misdrijven in georganiseerd verband, een afzonderlijke titel voorgesteld, houdende bijzondere opsporingsbevoegdheden in verband met terroristische misdrijven.

Tot de hierboven bedoelde voorstellen behoort in de eerste plaats het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en enkele andere wetten in verband met de regeling van bevoegdheden tot het vorderen van gegevens (bevoegdheden vorderen gegevens) (Kamerstukken II 2003/04, 29 441). Dit wetsvoorstel past de huidige artikelen 126nc tot en met 126nf Sv aan. Voorgesteld wordt, de daarin voorgestelde bevoegdheden, mutatis mutandis, ook bij aanwijzingen van terroristische misdrijven te laten gelden. Rekening is ook gehouden met de tweede nota van wijziging bij het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Telecommunicatiewet in verband met nieuwe ontwikkelingen in de informatietechnologie (computercriminaliteit II) (Kamerstukken II 198/99, 26 671), waarin aanpassingen van enkele bestaande bijzondere opsporingsbevoegdheden zijn voorzien. De voorstellen op de door deze beide wetsvoorstellen bestreken terreinen zijn aldus vormgegeven dat de daarin voorgestelde aanpassingen in het kader van deze wetsvoorstellen worden behandeld, en dat in het kader van het onderhavige wetsvoorstel slechts aan de orde is of beschikbaarstelling van de betreffende bevoegdheden bij aanwijzingen van terroristische misdrijven in de rede ligt. Aanvulling van de bestaande artikelen 126uc tot en met 126uf Sv wordt om deze reden niet voorgesteld. Nauwe aansluiting bij de bestaande systematiek ligt gelet op het onderwerp van dit wetsvoorstel voor de hand. Enkele bevoegdheden die aan dezelfde voorwaarden zijn gekoppeld worden evenwel samengenomen in één

artikel. Voorts worden enkele algemene bepalingen voorgesteld die aan diverse bevoegdheden gemeenschappelijke zaken gemeenschappelijk regelen.

Het OM heeft in zijn advies twijfels geuit over de wijze waarop het voorstel wetstechnisch is vormgegeven. Het meent dat met de creatie van een nieuwe titel, houdende bijzondere opsporingsbevoegdheden voor terroristische misdrijven, een onoverzichtelijke situatie voor de praktijk zal kunnen ontstaan. Naar mijn mening levert het onderbrengen van de bijzondere opsporingsbevoegdheden terzake van terroristische misdrijven in een aparte titel evenwel een overzichtelijker resultaat op dan het onderbrengen van deze bevoegdheden in bestaande titels. De NVvR meent dat het naast elkaar bestaan van redactioneel verschillend vormgegeven titels voor bijzondere opsporingsbevoegdheden de duidelijkheid en hanteerbaarheid voor de praktijk niet ten goede komt. Welke bevoegdheden in welke situatie ter beschikking staan volgt naar mijn mening bij aanvaarding en inwerkingtreding van dit wetsvoorstel echter duidelijk uit de wet. In situaties waarin gelet op de wettelijke voorwaarden bevoegdheden uit hoofde van verschillende titels ter beschikking staan kan daarbij vrijelijk worden gekozen, zo wil ik ook in verband met het advies van het OM verduidelijken. Concreet: bij een verdenking terzake van een terroristisch misdrijf waarbij een georganiseerd verband betrokken is, kunnen bevoegdheden uit elk van de drie titels worden toegepast. Dat gedurende een onderzoek van titel wordt gewisseld, een mogelijkheid die de NVvR noemt, komt zeker bij opsporing van terrorisme niet noodzakelijk voor. Toepassing van bevoegdheden uit hoofde van dit wetsvoorstel kan volstaan, ook als de aanwijzingen zich tot een verdenking hebben verdicht, zo wil ik ook in reactie op het advies van het OM aangeven. Wisseling van titel is om die reden ook minder goed voorstelbaar. Nu ten behoeve van terrorismebestrijding bijzondere opsporingsbevoegdheden gecreëerd worden welke geen pendant hebben bij de «gewone» bijzondere opsporingsbevoegdheden (vgl. de voorgestelde vierde afdeling van titel Vb) is een volledig identieke opzet ook niet wel mogelijk. Met het voorgaande ontken ik evenwel niet dat de regeling van de bijzondere opsporingsbevoegdheden door een aantal wetsvoorstellen waaronder het onderhavige sterk is of wordt uitgebreid, en dat zulks de overzichtelijkheid niet ten goede komt. Ik ben voornemens in het kader van de voorgenomen herstructurering van het vooronderzoek te bezien of tot een eenvoudiger regeling kan worden gekomen. Daarbij zal ook de regeling van de bijzondere opsporingsbevoegdheden ten aanzien van terroristische misdrijven opnieuw aan de orde komen.

In de versie van het wetsvoorstel die aan de adviesorganen is voorgelegd, werd voorgesteld bij enkele lichtere bijzondere opsporingsbevoegdheden niet langer te eisen dat het bevel van de officier van justitie schriftelijk wordt gegeven. Indien het bevel mondeling zou worden gegeven, diende het bevel wel geverbaliseerd te worden. Het OM merkte ten aanzien van deze voorstellen op dat het in het verleden herhaaldelijk heeft aangedrongen op het terugdringen van de administratieve verplichtingen die voortvloeien uit de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden. In dat licht werd het voorstel tot vereenvoudiging van de administratie met betrekking tot de uitoefening van een bijzondere opsporingsbevoegdheid zeker verwelkomd. Nochtans is het OM van mening dat een dergelijk voorstel niet op dit moment en geïsoleerd van de huidige bijzondere opsporingsbevoegdheden zou moeten worden gedaan. Het geeft de voorkeur aan een bredere benadering van de vraag op welke wijze de administratieve belasting voor het gehele systeem van bijzondere opsporingsbevoegdheden kan worden teruggedrongen. Naar aanleiding van deze opmerking is het wetsvoorstel zodanig aangepast dat het thans geen verschillen meer bevat ten opzichte van de bestaande titels IVa en V

voor zover het betreft de systematiek met betrekking tot het geven van een schriftelijk dan wel mondeling bevel. Wetstechnisch kwam dit neer op het laten vervallen van een bepaling in het voorgestelde artikel 126zd die het mogelijk maakte dat elk bevel, bedoeld in artikel 126zd, eerste lid, mondeling kon worden gegeven. De algemene voorschriften met betrekking tot de uitvoering van een mondeling bevel, opgenomen in het voorgestelde artikel 126za Sv, zijn gehandhaafd. Deze voorschriften blijven nodig voor de – in het navolgende te bespreken – nieuwe bevoegdheden die door dit wetsvoorstel worden geïntroduceerd, zoals die tot preventief fouilleren en het doen stilhouden van vervoermiddelen bij aanwijzingen van een terroristische misdrijf. Het gaat hier om bevoegdheden die thans ook in de WWM en de WED niet aan de eis van een schriftelijk bevel zijn gebonden. Het ligt niet voor de hand toepassing van deze bevoegdheden met het oog op terrorismebestrijding aan zwaardere vormvereisten te binden.

Bevoegdheden inzake onderzoek van voorwerpen, vervoermiddelen en kleding

In dit wetsvoorstel worden in een afzonderlijke afdeling van de nieuwe titel Vb voorts enkele bevoegdheden voorgesteld die betrekking hebben op het onderzoek van voorwerpen, vervoermiddelen en kleding. De introductie van de bevoegdheid tot het fouilleren van personen is aangekondigd in de brief aan de Tweede Kamer van 10 september 2004 inzake terrorismebestrijding (Kamerstukken II 2003/04, 29 754, nr. 1). Daarnaast is het creëren van aanvullende bevoegdheden inzake het onderzoek van vervoermiddelen en voorwerpen met het oog op de opsporing van terroristische misdrijven wenselijk, zoals ik reeds heb aangegeven in de inleidende paragraaf van deze memorie.

Het Nederlandse recht kent verschillende bevoegdheden tot het fouilleren van personen. Bij een verdenking biedt artikel 56 Sv bijvoorbeeld mogelijkheden. In verband met terrorismebestrijding zijn vooral bevoegdheden tot fouilleren relevant die zonder verdenking van een strafbaar feit uitgeoefend kunnen worden. Dergelijke bevoegdheden zijn thans opgenomen in artikel 52 van de Wet wapens en munitie.

Onderscheid dient daarbij te worden gemaakt tussen het tweede en derde lid van artikel 52 WWM. Het tweede lid geeft opsporingsambtenaren de bevoegdheid personen aan hun kleding te onderzoeken «indien daartoe redelijkerwijs aanleiding bestaat» op nader aangegeven gronden. Een van die gronden betreft het geval waarin aanwijzingen bestaan dat een strafbaar feit zal worden gepleegd waarbij wapens zullen worden gebruikt. Het derde lid geeft de officier van justitie de bevoegdheid om te gelasten dat tegenover een ieder de bevoegdheid kan worden uitgeoefend om hem aan zijn kleding te onderzoeken. Die bevoegdheid kan echter slechts worden uitgeoefend in door de burgemeester aangewezen veiligheidsrisicogebieden, en de geldigheidsduur van het bevel kan niet langer dan twaalf uren zijn.

Deze bevoegdheidstoedeling komt met het oog op terrorismebestrijding in een aantal opzichten ontoereikend voor. In de eerste plaats ziet de fouilleringsbevoegdheid van de WWM logischerwijs slechts op wapens en munitie. In de tweede plaats ligt het bij terrorismebestrijding niet in de rede dat de bevoegdheid om een ieder te fouilleren slechts in door de burgemeester aangewezen veiligheidsrisicogebieden kan worden uitgeoefend. Het strafvorderlijke belang dat zeer ernstige strafbare feiten worden voorkomen, vormt een toereikende rechtsgrond voor een dergelijke bevoegdheid, die ook zonder omwegen moet kunnen worden gehanteerd. En ten slotte meen ik dat de mogelijkheid moet worden gecreëerd dat veiligheidsrisicogebieden op semi-permanente basis worden aangewezen. Op en in de omgeving van vliegvelden, bijvoorbeeld, ligt een

dergelijke bevoegdheid tot fouilleren in de rede. Naast de genoemde bevoegdheden tot fouilleren geeft de WWM ook bevoegdheden tot het onderzoeken van vervoermiddelen (artikel 51) die op vergelijkbare wijze vorm zijn gegeven en die mij, om vergelijkbare redenen, uit oogpunt van terrorismebestrijding ontoereikend voorkomen.

Het onderhavige wetsvoorstel introduceert, zoals ik hierboven reeds heb aangegeven, een afzonderlijke afdeling «onderzoek van voorwerpen, vervoermiddelen en kleding». In deze afdeling zijn bevoegdheden opgenomen waarvoor bepalingen uit de eerdergenoemde WWM en WED model hebben gestaan. Aanknopingspunt voor de toepassing vormt steeds het al eerder besproken criterium «aanwijzingen van een terroristisch misdrijf». Beschikt de officier van justitie over gegevens die duiden op een mogelijke terroristische aanslag, dan kan hij door een bevel opsporingsambtenaren bevoegd maken om in een bepaald gebied personen, vervoermiddelen en voorwerpen aan een nader onderzoek te onderwerpen. De onderzoeksbevoegdheden vertonen gelijkenissen met bevoegdheden die reeds regeling hebben gevonden in het wetboek. Zo bevat artikel 96b Sv eveneens een bevoegdheid tot het doorzoeken van vervoermiddelen en geven de artikelen 100 en 101 Sv voorschriften met betrekking tot het openen van brieven. Het verschil met deze bevoegdheden is echter daarin gelegen dat die zoekbevoegdheden kunnen worden gekenmerkt als steunbevoegdheid om de inbeslagneming van voorwerpen met het oog op de waarheidsvinding mogelijk te maken. De bevoegdheden die hier zijn voorgesteld zijn anders van karakter; zij beogen als zelfstandige bevoegdheid een nadere onderbouwing van «aanwijzingen» van een terroristisch misdrijf mogelijk te maken. Het gaat hier om bevoegdheden die, bij bevel daartoe van de officier van justitie, in beginsel tegen een ieder kunnen worden uitgeoefend in het belang van het onderzoek. Welke uitwerking dit onderzoeksbelang heeft op de keuze van de categorie van te controleren personen, voorwerpen of vervoermiddelen hangt telkens af van de concrete feiten en omstandigheden van het geval. De beschikbare informatie zal daarbij in belangrijke mate leidend zijn. Zo kan een melding dat over zee aangevoerde explosieven bestemd zijn voor een terroristische aanslag meebrengen dat in een bepaald havengebied alle vervoermiddelen worden onderzocht. Bij informatie dat verkenningen ondernomen zullen worden bij bepaalde overheidsgebouwen, kan een bevel van de officier van justitie naar aanleiding van deze informatie ertoe leiden dat zich rond deze gebouwen bevindende personen worden gefouilleerd en op hun identiteit worden gecontroleerd. Voor een nadere toelichting op de criteria aan de hand waarvan wordt besloten tot toepassing van deze bevoegdheden, kan op deze plaats nog worden verwezen naar het artikelsgewijze gedeelte van deze memorie van toelichting (bespreking van de artikelen 126zk tot en met 126zm). Concrete dreigingsinformatie met betrekking tot een bepaald gebied zal in de regel de officier van justitie tot het besluit brengen opsporingsambtenaren te gelasten dat zij personen, vervoermiddelen of voorwerpen aan onderzoek onderwerpen. Het gaat dan niet om gebieden die vanwege hun functie min of meer permanent een risico vormen voor terroristische aanslagen. De plotselinge aanleiding – in de vorm van aanwijzingen – noopt hier tot toepassing van de bevoegdheden tot daadwerkelijke voorkoming van terroristische aanslagen. Een langere tijd dan de voorziene twaalf uur om de aanwijzingen, betrekking hebbende op een voorgenomen actie in een bepaald gebied, te verifiëren zal dan ook zelden nodig zijn. Dit ligt anders bij zogenaamde veiligheidsrisicogebieden. Dergelijke gebieden kunnen vanwege hun functie (luchthavens, industrie-complexen, stations, overheidsgebouwen) een permanent risico vormen voor terroristische aanslagen. Dat levert naar mijn mening de rechtvaardiging op ten aanzien van dergelijke veiligheidsrisicogebieden een voorziening voor te stellen die het voor opsporingsambtenaren mogelijk maakt

binnen deze gebieden de voorgestelde onderzoeksbevoegdheden toe te passen zonder dat daaraan een bevel van de officier van justitie is voorafgegaan. Deze voorziening houdt in dat bij algemene maatregel van bestuur veiligheidsrisicogebieden kunnen worden aangewezen waarin opsporingsambtenaren te allen tijde bevoegdheden tot onderzoek van voorwerpen, vervoermiddelen en kleding kunnen uitoefenen met het oog op het voorkomen van misdrijven. Indien en zodra de omstandigheden zich zodanig wijzigen dat in een aangewezen gebied niet langer sprake is van een permanent risico voor terroristische aanslagen wordt de aanwijzing van dit gebied bij algemene maatregel van bestuur weer ingetrokken.

Het opsporingsbegrip

In artikel I, onderdeel K, van het wetsvoorstel wordt voorgesteld de definitie van het opsporingsonderzoek te wijzigen. Beoogd wordt opsporing te omschrijven als «onderzoek in verband met strafbare feiten onder gezag van de officier van justitie met als doel het nemen van strafvorderlijke beslissingen».

De huidige definitie van het opsporingsonderzoek is sinds 1 februari 2000 in artikel 132a Sv opgenomen (genoemde wet van 27 mei 1999, Stb. 245) en luidt: «Onder het opsporingsonderzoek wordt verstaan het onderzoek onder leiding van de officier van justitie naar aanleiding van een redelijk vermoeden dat een strafbaar feit is begaan of dat in georganiseerd verband misdrijven worden beraamd of gepleegd, als omschreven in artikel 67, eerste lid, die gezien hun aard of samenhang met andere misdrijven die in dat georganiseerd verband worden beraamd of gepleegd een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren, met als doel het nemen van strafvorderlijke beslissingen». Voor die tijd kende de wet geen definitie van opsporingsonderzoek.

Het onderhavige wetsvoorstel heeft aanleiding gegeven om de wettelijke omschrijving tegen het licht te houden. Zoals hiervoor is aangegeven, wordt voorgesteld toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden bij aanwijzingen van een terroristisch misdrijf mogelijk te maken. Reeds om die reden is er naar mijn mening voldoende aanleiding, tot aanpassing van de definitie van opsporingsonderzoek te komen. Uit de voorstellen die in het kader van het preventief fouilleren zijn gedaan, volgt evenwel dat niet volstaan kan worden met een aanpassing van artikel 132a Sv in die zin, dat de genoemde aanleidingen voor het opsporingsonderzoek (de klassieke verdenkingseis en de verdenkingseis van titel V) met een derde worden aangevuld. Preventief fouilleren wordt, in het kader van terrorismebestrijding, in veiligheidsrisicogebieden ook mogelijk gemaakt zonder concrete aanwijzingen.

Het komt mij, mede tegen deze achtergrond, aangewezen voor een andere benadering te kiezen bij het definiëren van het begrip «opsporingsonderzoek». De aanleiding tot dat onderzoek vormt daarin niet een bepalend element. Naar mijn mening schuilt het belang van de klassieke verdenkingseis en de verdenkingseis van titel V daarin, dat zij voorwaarden vormen voor toepassing van een reeks strafvorderlijke bevoegdheden. Zij zijn evenwel niet bepalend voor de vraag of er sprake is van opsporing.

Het element dat het onderzoek onder leiding van de officier van justitie plaatsvindt, is in de voorgestelde definitie aldus aangepast, dat het gezag van de officier van justitie als kenmerkend voor de opsporing is opgenomen. Het geldend opsporingsbegrip kan het misverstand doen ontstaan dat de officier van justitie daadwerkelijk in alle gevallen leiding geeft aan het opsporingsonderzoek. Bij een kortlopend onderzoek ten aanzien van een minder ernstig feit behoeft dat niet het geval te zijn. De officier van justitie heeft in dat geval niet zozeer de leiding gehad; wel heeft het onderzoek onder zijn gezag plaatsgevonden. Ter vermijding van misverstanden merk ik nog op, dat bij opsporing in verband met terrorisme de leiding

vanzelfsprekend wel onmiddellijk bij de officier van justitie zal liggen. Artikel 132a ziet echter op alle vormen van opsporing; in verband daarmee is de term gezag passender.

Met de voorgestelde begripsbepaling wordt de aansluiting tussen het opsporingsbegrip in het Wetboek van Strafvordering en in andere wetten versterkt. Overigens staat in het Wetboek van Strafvordering ook thans reeds een opsporingsbevoegdheid die geen verdenkingseis stelt. Artikel 552 Sv verschaft opsporingsambtenaren toegang tot elke plaats waarvan redelijkerwijs kan worden vermoed dat zij door een handelaar als aangewezen bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 437 Sr wordt gebruikt.

Het voorstel tot herdefiniëring van het opsporingsbegrip leidt overigens in de praktijk niet tot een andere verhouding tussen de uitoefening van de opsporingstaak en het uitoefenen van toezicht, zoals geregeld in de Algemene wet bestuursrecht. De opsporingstaak blijft in de voorgestelde omschrijving zijn begrenzing vinden in het doel waarop het onderzoek is gericht; het nemen van strafvorderlijke beslissingen. Dergelijke beslissingen kunnen slechts genomen worden ten aanzien van strafrechtelijk gesanctioneerde voorschriften. Voor zover met het oog op de naleving van deze voorschriften tevens zou zijn voorzien in een bestuursrechtelijk handavingsinstrumentarium, bepaalt steeds het doel van het onderzoek of sprake is van opsporing of toezicht. De huidige praktijk van de handhaving van dergelijke voorschriften laat een beeld zien dat hiermee in overeenstemming is. De voorgestelde omschrijving van het begrip «opsporing» geeft daarom – in relatie tot het toezicht, geregeld in de Algemene wet bestuursrecht – mede uitdrukking aan de bestaande praktijk, zonder verandering te brengen in de concrete toepassingsmogelijkheden van enerzijds het instrument van de opsporing en anderzijds het toezichtsinstrumentarium.

Het OM werpt in zijn advies de vraag op of, bij de voorgestelde wijziging van de definitie van opsporing, kan worden volgehouden dat bij het verkennend onderzoek sprake is van de voorbereiding van opsporing, of dat toepassing van de artikelen 126gg en 126hh Sv neerkomt op gewone opsporing. Zoals het OM zelf aangeeft, hangt het antwoord op deze vraag samen met het «doel van het nemen van strafvorderlijke beslissingen», dat onverkort in de begripsbepaling van opsporing gehandhaafd wordt. Bij het verkennend onderzoek gaat het om onderzoek dat de voorbereiding van opsporing in concrete strafzaken tot doel heeft; niet het nemen van concrete in de wet omschreven strafvorderlijke beslissingen. Het onderhavige wetsvoorstel brengt daarin geen wijziging.

Overigens heeft de omstandigheid dat het verkennend onderzoek niet tot het opsporingsonderzoek wordt gerekend, geen verstrekkende rechtsgevolgen. Centrale kenmerken van de activiteiten die tot de opsporing worden gerekend zijn in de eerste plaats de leiding van de officier van justitie en in de tweede plaats de toepasselijkheid van de verbaliseringsplicht (artikel 152 Sv). De leiding van de officier van justitie is ook bij het verkennend onderzoek verzekerd (vgl. artikel 126gg Sv). En van de toepassing van bevoegdheden vermeld in de voorgestelde artikelen 126hh en 126ii Sv moet, zo blijkt uit beide artikelen, proces-verbaal worden opge maakt. Bovendien kan, indien de resultaten van een verkennend onderzoek de basis vormen voor de start van een opsporingsonderzoek, het verkennend onderzoek bij de beoordeling van een strafzaak door de rechter aan de orde komen. In een dergelijk geval worden de resultaten van het verkennend onderzoek neergelegd in een proces-verbaal en komt dit tot uitdrukking in het strafdossier. Daarmee worden deze resultaten onderdeel van het voorbereidende onderzoek. Voor zover dit nodig is voor een goed oordeel in de strafzaak, moet de officier van justitie inzicht kunnen geven in de wijze waarop de desbetreffende resultaten van het

verkennd onderzoek zijn verkregen. Alsdan kan rechterlijke controle plaatsvinden, zoals deze ook kan plaatsvinden op het opsporingsonderzoek.

Het OM vraagt in dit verband ook om een ruimere toelichting op de begrippen verdenking en opsporing. Te dien aanzien kan worden opgemerkt dat dit wetsvoorstel geen wijziging brengt in de interpretatie van het begrip verdenking, dat in het Wetboek van Strafvordering reeds lang een centraal begrip vormt. De ten aanzien van het begrip «opsporing» voorgestelde aanpassing is voorts geringer dan op het eerste gezicht wellicht lijkt. Het is niet zo dat eerst door dit wetsvoorstel de mogelijkheid van opsporing bij aanwijzingen wordt geïntroduceerd, en dat deze mogelijkheid beperkt is tot terroristische misdrijven. Zoals in het bovenstaande reeds is aangestipt, bestaan in andere wetten dan het Wetboek van Strafvordering thans reeds vormen van opsporing bij aanwijzingen. Genoemd kunnen bijvoorbeeld worden de Wet op de economische delicten en de Wet Wapens en Munitie, die beide opsporingsbevoegdheden kennen welke bij het bestaan van in wet of jurisprudentie nader aangeduide aanwijzingen kunnen worden uitgeoefend. Deze vormen van opsporing zijn evenwel niet in de begripsbepaling van artikel 132a Sv verdisconteerd. De voorgestelde aanpassing van de definitie van opsporing heeft tot gevolg dat deze definitie wel aansluit bij vormen van opsporing die buiten het Wetboek van Strafvordering zijn gereguleerd.

De NVvR acht het positief te waarderen dat met de nieuwe definitie beter tot uitdrukking komt dat strafvorderlijke waarborgen zich ook over de opsporing uitstrekken. Met de NVvR kan worden vastgesteld dat het sepot een strafvorderlijke beslissing is, en dat opsporing die tot een sepot leidt ook onder de definitie valt; dat is thans niet anders. De NVvR meent dat mogelijke andere implicaties van de voorgestelde definitie thans moeilijk zijn te overzien, en vraagt zich af of niet beter volstaan kan worden met een nieuw aan artikel 132a toe te voegen tweede lid, dat zich richt op de opsporing van terroristische misdrijven. Het stelt zelf vast dat daardoor naast de algemene verdenkingseis en de verdenkingseis in relatie tot georganiseerde misdrijven een derde verdenkingseis betreffende terroristische misdrijven ontstaat. Dat dient de helderheid niet, temeer niet nu van een dergelijke uitgebreide definitie een suggestie van compleetheid zou uitgaan die op minstens twee punten onjuist is: opsporing op grond van aanwijzingen ingevolge bijzondere wetten als WED en WWM valt erbuiten, maar ook opsporing op grond van de in dit wetsvoorstel voorziene bevoegdheden inzake preventief fouilleren. In dit licht, en nu mogelijke negatieve implicaties van de voorgestelde definitie door de NVvR niet zijn gesignaleerd en daar ook overigens niet van is gebleken, is vastgehouden aan de voorgestelde, ook door de NVvR positief gewaardeerde omschrijving.

Het verkennend onderzoek

Het wetsvoorstel bevat tevens enkele voorstellen met betrekking tot de voorbereiding van de opsporing van terroristische misdrijven. Zij betreffen de regeling van het verkennend onderzoek.

Dit verkennend onderzoek, geregeld in artikel 126gg Sv, biedt een bruikbaar kader om, voorafgaand aan de opsporing van strafbare feiten, onderzoek te doen op basis van aanwijzingen dat binnen verzamelingen van personen terroristische misdrijven worden beraamd of gepleegd. Artikel 126gg Sv houdt in dat de officier van justitie, indien uit feiten of omstandigheden aanwijzingen voortvloeien dat binnen verzamelingen van personen misdrijven worden beraamd of gepleegd die een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren, kan bevelen dat opsporingsambtenaren daarnaar een onderzoek instellen met als doel de voorbereiding van opsporing. Indien de aanwijzingen betrekking hebben op terroristische

misdrijven, is voldaan aan het criterium dat het misdrijven moet betreffen die gezien hun aard een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren. Door het verrichten van verkennend onderzoek kan inzicht verkregen worden in de activiteiten van personen die zich mogelijk bezig houden met het beramen of plegen van terroristische misdrijven en kan opsporingsonderzoek plaatsvinden op basis van een betere informatiepositie. De huidige regeling van artikel 126gg Sv biedt echter geringe mogelijkheden om gegevens die niet reeds beschikbaar zijn bij de met opsporing belaste instanties, te betrekken bij een verkennend onderzoek. In het kader van een verkennend onderzoek kunnen geen bijzondere opsporingsbevoegdheden worden toegepast. Wel kunnen op grote schaal persoonsgegevens worden verwerkt die reeds beschikbaar zijn bij de met opsporing belaste instanties, afkomstig zijn uit open bronnen, dan wel op basis van vrijwillige medewerking zijn verkregen van publieke of particuliere organisaties. Weliswaar heft het tweede lid van artikel 126gg Sv de beperkingen op het systematisch doorzoeken van bij de wet ingestelde openbare registers op, maar voorzieningen tot het vergaren van gegevens uit niet-openbare bronnen kent het artikel niet. De effectiviteit van het verkennend onderzoek wordt daardoor beperkt. Al eerder is vastgesteld dat de mogelijkheden om gegevens van derden te betrekken in een verkennend onderzoek te gering zijn. Daarom wordt voorgesteld om voor een verkennend onderzoek naar terroristische misdrijven de mogelijkheden om gegevens te verwerven en te gebruiken te vergroten.

Ten eerste wordt (in artikel IV, onderdeel C, artikel 126ii Sv) voorgesteld ten behoeve van een verkennend onderzoek naar terroristische misdrijven de officier van justitie de bevoegdheid toe te kennen tot het vorderen van identificerende gegevens. Daaronder worden verstaan: naam, adres, woonplaats, geboortedatum, geslacht en administratieve kenmerken. Administratieve kenmerken betreffen de relatie tussen een persoon en de houder van de gegevens. Het kan bijvoorbeeld gaan om een klantnummer, een bankrekeningnummer, of een lidmaatschapsnummer.

In het rapport Gegevensvergaring in strafvordering stelde de Commissie Strafvorderlijke gegevensvergaring in de informatiemaatschappij (commissie-Mevis) reeds voor om ten behoeve van het verkennend onderzoek het vorderen van identificerende gegevens mogelijk te maken. In het kabinetsstandpunt is destijds – in verband met de uitgebrachte adviezen – besloten deze aanbeveling nog niet over te nemen (Kamerstukken II 2001/2002, 28 366, nr. 1). Thans wordt voorgesteld deze bevoegdheid wel te introduceren ten behoeve van een verkennend onderzoek naar terroristische misdrijven. Identificerende gegevens betreffen op zichzelf een beperkte categorie gegevens die slechts in beperkte mate kan raken aan de persoonlijke levenssfeer. Gelet op het belang van deze gegevens voor een verkennend onderzoek, en het belang terroristische aanslagen te voorkomen, is het naar mijn mening gerechtvaardigd deze bevoegdheid toe te kennen ten behoeve van verkennend onderzoek naar terroristische misdrijven.

Een algemene regeling van de bevoegdheid tot het vorderen van identificerende gegevens maakt onderdeel uit van het eerdergenoemde wetsvoorstel inzake bevoegdheden vorderen gegevens (Kamerstukken II 2003/04, 29 441). Thans wordt voorgesteld, deze bevoegdheid (behalve als bijzondere opsporingsbevoegdheid bij aanwijzingen van een terroristisch misdrijf, vgl. artikel IV, onderdeel A, artikel 126zk) ook te introduceren in de bijzondere situatie van het verkennend onderzoek naar terroristische misdrijven. Met behulp van identificerende gegevens kan worden vastgesteld wie de personen zijn waarop het onderzoek zich richt en welke verbanden er zijn tussen personen en tussen situaties en personen. Identificerende gegevens vormen dan ook de basis voor elk strafrechtelijk onderzoek.

Naast de algemene regeling van de bevoegdheid tot het vorderen van identificerende gegevens, zoals opgenomen in het wetsvoorstel inzake bevoegdheden vorderen gegevens, kent het wetboek reeds specifieke bepalingen betreffende het vorderen van identificerende gegevens terzake van telecommunicatie. Gewezen kan in dit verband worden op de artikelen 126na en 126ua Sv. Dit wetsvoorstel bevat daarnaast nog een vorderingsbevoegdheid bij aanwijzingen van een terroristisch misdrijf (zie artikel I, onderdeel D, artikel 126zi Sv). In aanvulling op de hiervoor besproken meer algemene bevoegdheid tot het vorderen van identificerende gegevens in het kader van een verkennend onderzoek naar terroristische misdrijven is het gewenst ook over de mogelijkheid te beschikken om dergelijke gegevens op te vragen bij een aanbieder van telecommunicatie. In het voorgestelde artikel 126ii, tweede lid, Sv is daarom conform de bestaande systematiek een afzonderlijke, specifieke bevoegdheid opgenomen betreffende het vorderen van identificerende gegevens terzake van telecommunicatie.

Ten tweede wordt voorgesteld mogelijk te maken dat ten behoeve van een verkennend onderzoek naar terroristische misdrijven gegevensbestanden van publieke en private organisaties worden verkregen, teneinde de daarin opgenomen gegevens te kunnen bewerken. De bewerking kan inhouden dat gegevensbestanden met elkaar worden vergeleken en dat de gegevens in combinatie met elkaar worden verwerkt. Door gegevensbestanden met elkaar te vergelijken, door deze aan elkaar te koppelen, kan worden ontdekt dat bepaalde personen in verschillende bestanden voorkomen en figureren in verschillende voor het onderzoek relevante situaties. Door gegevens in combinatie met elkaar te verwerken, kunnen gegevens worden geanalyseerd en kunnen bestanden aan de hand van bepaalde voor het onderzoek relevante profielen worden doorzocht. Hierdoor kunnen verborgen patronen in handelingen of gebeurtenissen worden ontdekt en kunnen personen worden gevonden die passen binnen een bepaald profiel. Deze mogelijkheid gegevens te bewerken kan effectief zijn in het kader van een verkennend onderzoek naar terroristische misdrijven. Gegevensbestanden kunnen worden doorzocht op bepaalde profielen en patronen van handelingen en gedrag van personen die in het kader van de bestrijding van terrorisme van belang zijn. Hierbij kan gedacht worden aan een verkennend onderzoek naar de financiering van terroristische misdrijven.

Een reeds bekend voorbeeld van het bewerken van gegevens in de huidige praktijk van de strafrechtelijke handhaving, betreft het vergelijken van registers in het kader van de Wet melding ongebruikelijke transacties. Ook worden de hier beschreven technieken toegepast voor het opstellen van daderprofielen en voor het maken van risicoprofielen van wijken en van slachtoffers, maar ook om patronen van modus operandi in kaart te brengen. Veelal volstaat hierbij overigens het gebruik van geanonimiseerde gegevens.

De commissie-Mevis stelde een bevoegdheid voor om – met inachtneming van verschillende voorwaarden – van een derde te vorderen gegevens te bewerken. In het kabinetsstandpunt is – in verband met de uitgebrachte adviezen – gekozen voor een andere opzet van deze bevoegdheid, namelijk dat van derden gevorderd kan worden de gegevens te verstrekken teneinde de opsporingsambtenaar de bewerking te laten uitvoeren (Kamerstukken II 2001/2002, 28 366, nr. 1). Thans wordt voorgesteld een dergelijke bevoegdheid ook toe te kennen ten behoeve van een verkennend onderzoek naar terroristische misdrijven.

De bestanden die op basis van deze bevoegdheid gevorderd kunnen worden, dienen bestanden te zijn die kunnen bijdragen aan een groter inzicht in de verzamelingen van personen waarop het onderzoek zich richt. Het doel van de bewerking is gelijk aan het doel van het verkennend

onderzoek. Het dient de opsporing van terroristische misdrijven voor te bereiden. Vastgesteld moet worden of, en zo ja, welke personen terroristische misdrijven beramen of plegen. In een verkennend onderzoek naar terroristische misdrijven, bijvoorbeeld in verband met aanwijzingen dat rond een bepaald complex van gebouwen activiteiten plaatsvinden die kunnen wijzen op het voorbereiden van terroristische misdrijven, is het denkbaar (delen van) bestanden te vorderen van bedrijven die in deze gebouwen kantoor houden. Volstaan dient te worden met een zo klein mogelijke selectie van bestanden die nodig zijn om de gezochte informatie te kunnen vinden. In een verkennend onderzoek naar groeperingen waarover aanwijzingen bestaan dat zich daarbinnen personen bewegen die faciliteiten proberen te verwerven of personen proberen te werven voor het voorbereiden van terroristische misdrijven, kunnen bijvoorbeeld bestanden gevorderd worden van bedrijven die aan deze groeperingen diensten verlenen.

Het bewerken van gegevens kan worden omschreven als het verkrijgen van nieuwe gegevens door een vergelijking of een combinatie van verschillende reeds beschikbare gegevens of verzamelingen van gegevens. De nieuwe gegevens ontstaan eerst door de bewerking en zijn zonder deze bewerking niet voorhanden. Onverwachte informatie over personen kan zo beschikbaar komen. Het gaat om grove informatie, verkregen op basis van modellen. Personen kunnen in beeld komen, terwijl later kan blijken dat zij toch geen betrokkenheid hebben bij terroristische misdrijven. Deze informatie zal veelal nader moeten worden onderzocht voordat daaraan daadwerkelijk gevolgtrekkingen kunnen worden verbonden.

Veelal zal aldus verkregen informatie alleen in combinatie met andere informatie kunnen bijdragen aan de voorbereiding van opsporing. Bij het op deze wijze verwerken van gegevens worden grote hoeveelheden gegevens van personen gebruikt, ongeacht of deze personen zelf aanleiding geven tot onderzoek. Dit maakt deze wijze van verwerken van gegevens ingrijpend. Immers burgers kunnen buiten eigen toedoen onderwerp worden in een onderzoek, zonder dat er sprake is van een verdenking van een strafbaar feit. Dit is in het algemeen bij een verkennend onderzoek al het geval: van de verzamelingen van personen waarop een verkennend onderzoek zich richt, maken ook personen deel uit die geen enkele band behoeven te hebben met de aanwijzingen van misdrijven waarop het onderzoek zich richt. Door de bewerking van gegevensbestanden van derden, kunnen burgers onder de aandacht komen omdat zij voldoen aan een bepaald profiel, of voorkomen in een bepaald verband, zonder dat dit behoeft te betekenen dat zij zelf daadwerkelijk betrokken zijn bij het beramen of plegen van terroristische misdrijven.

Het is dan ook nodig om de toepassing van deze bevoegdheid tot het bewerken van gegevens in het kader van het verkennend onderzoek te verbinden aan nauwe voorwaarden en de bevoegdheid te omgeven met strikte waarborgen voor een zorgvuldige omgang met persoonsgegevens. Om die reden is in het voorgestelde artikel 126hh Sv ten eerste bepaald dat de officier van justitie alleen na machtiging door de rechter-commissaris gegevensbestanden kan vorderen. De officier van justitie dient af te wegen of het belang van het verkennend onderzoek vordert dat gegevensbestanden gevorderd worden voor een bewerking van gegevens, en zo ja welke bestanden het dient te betreffen. De rechter-commissaris toetst deze belangenafweging. De officier van justitie dient de rechter-commissaris hiertoe inzicht te verschaffen in de aanleiding tot en de stand van het verkennend onderzoek en in de resultaten die hij verwacht van de bewerking van gegevens die zijn opgenomen in bestanden van derden.

Ten tweede is bepaald dat de officier van justitie de wijze waarop de bewerking plaatsvindt, vaststelt. Hij bepaalt de criteria aan de hand

waarvan de gegevens worden bewerkt. Hij dient erop toe te zien dat van de bewerking proces-verbaal wordt opgemaakt waarin wordt beschreven op welke gegevens de bewerking is uitgevoerd en op welke wijze de bewerking is uitgevoerd. Ten derde is bepaald dat de bewerking dient plaats te vinden op een wijze die de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van personen zo veel mogelijk waarborgt. De meest zorgvuldige wijze van bewerken is de bewerking die plaatsvindt zonder menselijke tussenkomst – dat wil zeggen volledig geautomatiseerd – en zonder dat tijdens de bewerking van de gegevens kennis kan worden genomen. Deze werkwijze voorkomt kennisneming van de gegevens die in de bewerking betrokken zijn. Uitsluitend van de resultaten van de bewerking kan kennis worden genomen. Van de gegevens van de personen die niet vallen binnen de criteria aan de hand waarvan de bewerking wordt uitgevoerd, kan bij deze wijze van bewerken geen kennis worden genomen. Juist de geautomatiseerde bewerking van gegevens is zeer wel op deze wijze mogelijk.

Ten vierde worden voorschriften gegeven voor het gebruik van de resultaten van de bewerking die relevant zijn voor het onderzoek, en voor de vernietiging van de gegevens die de basis voor de bewerking hebben gevormd en van de resultaten die niet relevant zijn voor het onderzoek. Door deze voorschriften wordt bereikt dat uitsluitend gegevens over personen die daadwerkelijk relevant zijn voor het onderzoek worden gebruikt. Wel is erin voorzien dat die gegevens die nodig zijn om de bewerking achteraf te controleren, voor dat doel beschikbaar blijven.

Een waarborg voor een zorgvuldige toepassing van de voorgestelde bevoegdheid is ook gelegen in het criterium van artikel 126gg Sv. Dit criterium houdt in dat een verkennend onderzoek pas gestart kan worden indien uit feiten of omstandigheden aanwijzingen voortvloeien dat binnen verzamelingen van personen ernstige misdrijven worden beraamd of gepleegd. Deze aanwijzingen kunnen worden ontleend aan ander onderzoek of aan bij de politie binnengekomen en gedurende een bepaalde periode nader onderzochte informatie. Het betreft geen aanwijzingen dat een concreet terroristisch misdrijf is gepleegd. In dat geval zouden de hiervoor besproken opsporingsbevoegdheden kunnen worden toegepast. Voor de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden zijn bij de in dit wetsvoorstel omschreven bevoegdheden aanwijzingen van een terroristisch misdrijf vereist. Het gaat om vermoedens inzake een concreet misdrijf, en de bevoegdheden zijn alleen toepasbaar jegens personen die in beeld komen bij het onderzoek naar dat concrete misdrijf. De aanwijzingen waar in artikel 126gg Sv over wordt gerept, betreffen niet een concreet misdrijf; het gaat om aanwijzingen dat binnen verzamelingen van personen misdrijven worden beraamd of gepleegd. Niet het vermoeden van een concreet misdrijf, maar deze aanwijzingen vormen de aanleiding voor het onderzoek, en de verzameling van personen vormt het object van het onderzoek.

Aan de zorgvuldige toepassing van het verkennend onderzoek en de hier voorgestelde bevoegdheid draagt ook bij de voor het verkennend onderzoek geldende toetsingsprocedure, die is opgenomen in de Aanwijzing opsporingsbevoegdheden van het College van procureurs-generaal. Deze procedure houdt in dat de officier van justitie het bevel tot het verkennend onderzoek op schrift stelt en dat de hoofdofficier van justitie van het betreffende arrondissementsparket het voorgenomen verkennend onderzoek ter toetsing voorlegt aan de hoofdofficier van justitie van het Landelijk Parket. Deze toetst of het verkennend onderzoek voldoet aan de door de wet en nadere regelgeving gestelde eisen. Voor een verkennend onderzoek dat bepaalde maatschappelijke gevolgen zou kunnen hebben of dat een landelijk of interregionaal karakter heeft, is bovendien toestemming van het College van procureurs-generaal vereist. In het geval van een

verkennd onderzoek naar terroristische misdrijven zal hiervan al snel sprake zijn.

Het openbaar ministerie heeft met instemming kennis genomen van de uitbreiding van de bevoegdheden met betrekking tot het verkennd onderzoek. De huidige regelgeving biedt de opsporingsinstanties te weinig mogelijkheden tot het bijeenbrengen van gegevens die een goed verkennd onderzoek mogelijk maken. Het openbaar ministerie meent dat ook voor de voorbereiding van opsporing van zware of veelvuldig voorkomende criminaliteit de voorgestelde uitbreiding van het verkennd onderzoek kan bijdragen aan een betere criminaliteitsbestrijding. Een verdere herziening van de regeling van het verkennd onderzoek, als door het openbaar ministerie bedoeld, zal ik onderzoeken.

De NOvA meent dat de voorgestelde uitbreiding van het verkennd onderzoek niet gerechtvaardigd is, in aanmerking genomen dat niet-verdachte burgers het object zijn, dat de gebruikelijke waarborgen van strafvordering niet van toepassing zijn en dat de huidige regeling van het verkennd onderzoek toereikend is voor de bestrijding van georganiseerde criminaliteit. Zoals eerder is uiteengezet en door het openbaar ministerie wordt onderschreven is de huidige regeling van het verkennd onderzoek met het oog op terroristische misdrijven niet toereikend. De mogelijkheden om gegevens van derden te betrekken in een verkennd onderzoek zijn te gering. Wat betreft de waarborgen bij het verkennd onderzoek, die zijn opgenomen juist ook omdat gegevens van grote groepen niet-verdachten in het onderzoek kunnen zijn betrokken, merk ik op dat alleen de officier van justitie opdracht tot een verkennd onderzoek kan geven en dat de officier van justitie alleen na machtiging door de rechter-commissaris gegevensbestanden van derden kan vorderen teneinde deze te bewerken op een wijze die – zoals de NOvA aangeeft – in Duitsland bekend staat als Rasterfahndung. Bovendien gelden daarbij de waarborgen dat de officier van justitie de wijze vaststelt waarop de bewerking plaatsvindt, en erop toeziet dat van de bewerking proces-verbaal wordt opgemaakt. Ook is bepaald dat de bewerking dient plaats te vinden op een wijze die de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van personen zoveel mogelijk waarborgt en worden voorschriften gegeven voor het gebruik van de resultaten van de bewerking die relevant zijn voor het onderzoek, en voor de vernietiging van de gegevens die de basis voor de bewerking hebben gevormd en van de resultaten die niet relevant zijn voor het onderzoek.

Het CBP ziet geen toegevoegde waarde in de toekenning van bevoegdheden in het kader van een verkennd onderzoek naar terrorisme nu het wetsvoorstel de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden toestaat in geval van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf. Het CBP onderkent hierbij evenwel niet dat het verkennd onderzoek een ander doel heeft dan een opsporingsonderzoek naar aanleiding van een verdenking of aanwijzingen van een strafbaar feit. Een verkennd onderzoek richt zich op groepen van personen binnen welke – naar uit feiten of omstandigheden zou kunnen worden opgemaakt – misdrijven worden beraamd of gepleegd. Het aanknopingspunt wordt niet gevormd door een concreet misdrijf maar door groepen van personen waarbinnen mogelijk misdrijven worden beraamd of gepleegd. Doel van het verkennd onderzoek is om vast te kunnen stellen of en zo ja op welke wijze binnen groepen van personen binnen bepaalde sectoren van de samenleving misdrijven worden beraamd of gepleegd. Het verkennd onderzoek kan resulteren in een of meer opsporingsonderzoeken naar concrete misdrijven. Het is mogelijk dat reeds voldoende feiten of omstandigheden bekend zijn die aanleiding geven voor aanwijzingen of zelfs een redelijk vermoeden dat een misdrijf is gepleegd of wordt beraamd en dat direct

een onderzoek naar dit concrete misdrijf kan worden gestart. Het kan echter ook noodzakelijk zijn eerst onderzoek te doen naar de groepen van personen als geheel, om vast te kunnen stellen op welke wijze daarbinnen misdrijven worden beraamd of gepleegd. Niet een enkel strafbaar feit alsmede een daarmee in verband te brengen persoon wordt dan onderzocht maar een veel grotere, lossere verzameling van personen (Kamerstukken II 1996/97, 25 403, nr. 3, p. 49). Een onderzoek naar aanleiding van een verdenking of aanwijzingen van een strafbaar feit legitimeert niet het, los van de opheldering daarvan, doen van onderzoek naar groepen van personen. Het verkennend onderzoek heeft niet de opheldering van een concreet strafbaar feit tot doel en legitimeert wel een onderzoek van (groepen van) personen, los van de opheldering van een strafbaar feit. Vanwege dit andere karakter van het verkennend onderzoek, waar gegevens van grote groepen van mogelijk onverdachte personen in kunnen worden betrokken, zijn in het kader van een verkennend onderzoek slechts bepaalde bevoegdheden toegekend. Het huidige artikel 126 gg Sv kent voor het verkennend onderzoek geen andere bevoegdheid toe dan het bijeen brengen van bij de opsporingsinstanties en openbare bronnen voorhanden zijnde gegevens. Het wetsvoorstel voegt daaraan ten behoeve van het verkennend onderzoek naar terroristische misdrijven toe het vorderen van gegevens omtrent naam, adres, woonplaats en administratieve kenmerken van personen (zogenaamde identificerende gegevens of gebruikersgegevens), alsmede het vorderen van volledige bestanden van geautomatiseerde gegevens teneinde deze te bewerken. Andere bevoegdheden worden in het wetsvoorstel ten behoeve van het verkennend onderzoek niet toegekend.

Het CBP adviseert, af te zien van de bevoegdheid tot het vorderen van geautomatiseerde gegevensbestanden in het kader van verkennend onderzoek omdat het wetsvoorstel bevoegdheden vorderen gegevens in voldoende mate aan de behoeften van de praktijk tegemoet zal komen. Zoals zojuist al aan de orde kwam, worden de bevoegdheden van het wetsvoorstel bevoegdheden vorderen gegevens niet toegekend in het kader van verkennend onderzoek, behoudens de bevoegdheid tot het vorderen van zogenaamde identificerende gegevens. Een verschil is daarbij dat de bevoegdheden van het wetsvoorstel bevoegdheden vorderen gegevens strekken tot het vorderen van vooraf bepaalde gegevens die betrekking hebben op personen die van betekenis zijn voor de opheldering van een misdrijf, terwijl de toekenning van de bevoegdheid tot het vorderen van geautomatiseerde gegevensbestanden in het kader van een verkennend onderzoek naar terroristische misdrijven strekt tot het vorderen van volledige bestanden of delen daarvan en het in het belang van de bewerking van de gegevens juist niet gaat om vooraf bepaalde gegevens. Juist het doorzoeken en bewerken van vooraf niet geselecteerde gegevens aan de hand van bepaalde zoek sleutels, profielen en patronen kan nieuwe verbanden blootleggen en onverwachte inzichten opleveren, hetgeen in het kader van een verkennend onderzoek effectief kan zijn. Het wetsvoorstel bevoegdheden vorderen gegevens voorziet hierin niet.

Met het CBP ben ik van mening dat de waarde van het bewerken van gegevens bepaald wordt door de kwaliteit van de gegevens en de gekozen selectiecriteria. Het verkennend onderzoek is een middel dat specifieke expertise vereist. Het is, zoals hiervoor is aangegeven, ook een ingrijpend middel, omdat gegevens van grote groepen van personen worden verwerkt, daaronder begrepen personen die mogelijk op geen enkele wijze in verband gebracht kunnen worden met terroristische misdrijven. Om die reden dient dit middel met terughoudendheid te worden toegepast en dienen alleen gespecialiseerde opsporingsambtenaren met de uitvoering daarvan te worden belast. Bovendien dienen de resultaten van de bewerking van geautomatiseerde gegevensbestanden altijd met voor-

zichtigheid te worden gehanteerd. Zoals eerder aangegeven zijn de resultaten van een bewerking van gegevens ruw materiaal, dat evenwel richting kan geven aan het onderzoek.

Het CBP wijst op het ontbreken van materiële normstelling van risico-selectie en datamining. Het vaststellen van de profielen, patronen of sleutels aan de hand waarvan de gegevens worden bewerkt, dient door de officier van justitie plaats te vinden. De officier van justitie stelt deze vast op basis van het doel van het verkennend onderzoek. De gegevens kunnen alleen bewerkt worden aan de hand van selectiecriteria die van belang zijn voor het doel van het onderzoek: het vaststellen of binnen groepen van personen terroristische misdrijven worden beraamd of gepleegd, en zo ja, op welke wijze. Het kan hierbij gaan om patronen in de methoden met behulp waarvan terroristische misdrijven worden voorbereid of om profielen van personen die mogelijk bij terroristische misdrijven betrokken of voor het plegen of voorbereiden daarvan van belang kunnen zijn. Overigens wijst het CBP er terecht op dat het begrip bestand in de Wet bescherming persoonsgegevens wordt gehanteerd voor niet-geautomatiseerde gegevens, in een andere betekenis dus dan in het wetsvoorstel. De artikelsgewijze toelichting is naar aanleiding van deze opmerking aangepast.

Het CBP adviseert af te zien van de buitentoepassingverklaring van de beperkingen van de bij of krachtens de Wet politieregisters gestelde regels voor het gebruik van gegevens. Het kan echter niet zo zijn dat gegevensbestanden van derden gevorderd kunnen worden voor een bewerking ten behoeve van een verkennend onderzoek, terwijl politieregisters daarvoor niet zouden kunnen worden gebruikt. Naar aanleiding van het advies van het CBP is wel in het artikelsgewijs deel van de memorie van toelichting toegelicht om welke beperkingen in het regime van de Wet politieregisters het gaat.

Bewaring

Artikel I, onderdeel C, van het wetsvoorstel beoogt een aanpassing van de regeling inzake de voorlopige hechtenis, voor zover het de bewaring betreft. Voorgesteld wordt artikel 67 Sv aan te vullen met een nieuw vierde lid, dat het mogelijk maakt bij een verdenking van een terroristisch misdrijf bewaring te bevelen buiten het geval van ernstige bezwaren tegen de verdachte.

Artikel 63, eerste lid, Sv bepaalt dat de rechter-commissaris op de vordering van de officier van justitie een bevel tot bewaring van de verdachte kan verlenen. Dat bevel kan ingevolge artikel 64, eerste lid, Sv, veertien dagen duren. Aan de bewaring gaat gewoonlijk inverzekeringstelling vooraf. Het bevel tot inverzekeringstelling wordt door de officier van justitie of de hulpofficier van justitie gegeven en is ten hoogste drie dagen van kracht, met de mogelijkheid van verlenging door de officier van justitie voor nog eens drie dagen.

De criteria voor inverzekeringstelling en bewaring verschillen. Uit artikel 58, eerste lid, Sv volgt dat het bevel tot inverzekeringstelling slechts wordt verleend in geval van een strafbaar feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. De eis van ernstige bezwaren, die ingevolge artikel 67, derde lid, geldt voor alle vormen van voorlopige hechtenis, geldt tijdens de inverzekeringstelling niet.

Deze eis van ernstige bezwaren impliceert, dat er meer moet zijn dan het «redelijk vermoeden van schuld» dat voor een gewone verdenking volstaat: het moet, zo wordt wel gesteld, waarschijnlijk zijn dat de verdachte het strafbare feit heeft begaan (vgl. Tekst en Commentaar Strafvordering, vijfde druk, 2003, aant. 4 bij artikel 67 Sv). Deze eis komt, mede gelet op de maximale duur van de bewaring van twee weken, in het kader van het reguliere strafrecht alleszins passend voor. Naar mijn mening is er

bij terroristische misdrijven evenwel aanleiding om tot een andere afweging te komen, en de rechter-commissaris de bevoegdheid te geven bij een redelijk vermoeden van schuld en aanwezigheid van een of meer gronden, als in artikel 67a Sv vermeld, de bewaring te bevelen, zonder dat sprake is van ernstige bezwaren.

Dit is nodig omdat, zoals eerder in deze memorie is aangegeven, de aanwijzingen bij de start van een onderzoek naar het voorbereiden van een terroristische aanslag veelal nog niet een hecht onderbouwde verdenking behelzen. Tegelijkertijd kan, gelet op het grote aantal slachtoffers dat bij een dergelijke aanslag kan vallen, daadwerkelijk optreden tegen mogelijke betrokkenen niet worden uitgesteld. Deze factoren leiden ertoe dat inverzekeringstelling zich in deze gevallen op basis van een betrekkelijk lichte verdenking kan voordoen. Het is dan ongewenst dat een bevel tot bewaring door de rechter vervolgens achterwege blijft als het onderzoek in de beschikbare korte periode te weinig heeft opgeleverd. Dat komt vooral onwenselijk voor als er reële mogelijkheden zijn dat dit onderzoek, dat zich bij een internationaal verschijnsel als het hedendaagse terrorisme zeer wel mede in het buitenland kan afspelen, en waarbij informatieverschaffing door inlichtingendiensten een rol kan spelen, nog belangwekkende resultaten zal opleveren. Dit temeer daar een bevel tot bewaring voor veertien dagen niet betekent dat de verdachte per definitie zo lang vast zit. Zowel de rechter-commissaris als de officier van justitie dient de invrijheidstelling van de verdachte te gelasten zodra hij van oordeel is dat de gronden voor de bewaring zijn vervallen (artikel 64, tweede lid, Sv); de verdachte kan de opheffing van het bevel tot bewaring aan de rechtbank verzoeken (artikel 69 Sv); en de verdachte kan tegen een afwijzende beslissing op dat verzoek hoger beroep instellen bij het gerechtshof (artikel 87, tweede lid, Sv).

Voorgaande overwegingen hebben mitsdien geleid tot het voorstel om artikel 67 Sv in die zin te wijzigen dat voor een bevel tot bewaring bij verdenking van een terroristisch misdrijf ernstige bezwaren niet vereist zijn. Voor de gevangenhouding blijft de eis van ernstige bezwaren volledig in stand. Het is aan de meervoudige raadkamer om aan het eind van de termijn van bewaring, in het licht van de resultaten van het onderzoek dat dan plaats gehad heeft, te beoordelen of inmiddels van ernstige bezwaren sprake is en een bevel tot gevangenhouding kan worden verleend.

De adviesorganen reageren verschillend op dit onderdeel van het wetsvoorstel. Het OM vraagt zich af of het laten vallen van het vereiste van de ernstige bezwaren bij verdenking van terroristische misdrijven voor een groter deel van het traject niet op zijn plaats is. Het noemt daarbij als mogelijkheid de datum van de eerste zitting. Het OM vestigt er daarbij de aandacht op dat de verdachte om opheffing van de voorlopige hechtenis kan verzoeken. De NVvR daarentegen stelt voor het vereiste van de ernstige bezwaren onverkort te handhaven. Zij acht het onduidelijk wat onder een lichte verdenking moet worden volstaan, en vraagt zich bovendien af of de toetsing door de rechter-commissaris van die grondslag voldoende inhoudelijk kan zijn. Ook de RvdR is van mening dat de toetsingsdrempel zo laag wordt gelegd, dat van een betekenisvolle inhoudelijke rechterlijke toetsing geen sprake is. NVvR en RvdR stellen daarbij vast dat gelet op artikel 5 EVRM enige inhoudelijke toetsing noodzakelijk is, en dat deze toetsing indringender dient te zijn naarmate de vrijheidsbeneming langer duurt. De NOvA signaleert de mogelijkheid dat de lichte verdenking wordt gebaseerd op informatie van CIE- of AIVD-herkomst, en meent dat het waarborgende karakter van de strafvordering wordt ondermijnd wanneer personen langdurig de vrijheid kan worden benomen op basis van nauwelijks te verifiëren inlichtingen. De NOvA wijst daarbij ook op artikel 5 EVRM.

Het laten vallen van het vereiste van de ernstige bezwaren tot aan het moment van de terechtzitting, zoals het OM suggereert, ligt niet in de

rede. Vrijheidsbeneming gedurende een periode van een dergelijke duur op basis van enkel een verdenking, die uiteindelijk niet voldoende hard gemaakt kan worden, tast de rechtspositie van de burger te vergaand aan. De andere adviesorganen refereren in dit verband aan artikel 5 EVRM, dat een hechtere onderbouwing van de noodzaak van voorlopige hechtenis eist, naarmate deze langer voortduurt.

Tegelijk is er evenwel ook geen aanleiding, in het licht van artikel 5 EVRM van het onderhavige voorstel af te zien. Uit de rechtspraak van het EHRM volgt geenszins dat inbewaringstelling voor maximaal veertien dagen door de rechter-commissaris bij verdenking van een terroristisch misdrijf niet mogelijk zou kunnen worden gemaakt. Ter illustratie kan worden verwezen naar overwegingen in EHRM 16 oktober 2001, nr. 37555/97, O'Hara v. United Kingdom. Het Hof geeft daarin aan dat de redelijkheid van de verdenking waarop de vrijheidsbeneming is gebaseerd een essentieel onderdeel vormt van de waarborgen tegen willekeurige vrijheidsbeneming, neergelegd in artikel 5 EVRM. Dat vereist het bestaan van «some facts or information which would satisfy an objective observer that the person concerned may have committed the offence, though what may be regarded as reasonable will depend on all the circumstances of the case». Ook wordt opgemerkt dat «facts which raise a suspicion need not be of the same level as those necessary to justify a conviction, or even the bringing of a charge which comes at the next stage of the process of criminal investigation». In EHRM 30 augustus 1990, series A vol. 182, Fox c.s. v. United Kingdom, heeft het Hof eerder aangegeven dat artikel 5 EVRM «should not be applied in such a manner as to put disproportionate difficulties in the way of the police authorities of the Contracting States in taking effective measures to counter organised terrorism».

Aan de bevoegdheden van de rechter-commissaris, die de bewaring niet toetst doch zelf beslist of hij bewaring beveelt, wordt daarbij niet afgedaan. Dat toetsing plaatsvindt aan het vereiste van de verdenking, een in het Wetboek van Strafvordering veel gebruikt begrip, impliceert niet dat geen toetsing plaatsvindt doch slechts dat het gehanteerde criterium een ander is. Verder kan de rechter-commissaris een bevel tot bewaring ook bij een terroristisch misdrijf slechts geven indien hij een grond daarvoor vaststelt (artikel 67a Sv).

Geheimhouding van processtukken

Op het gebied van het strafprocesrecht stelt de eerdergenoemde brief van 10 september 2004 inzake terrorismebestrijding (Kamerstukken II 2003/04, 29 754, nr. 1) tenslotte voor uitstel van volledige inzage van processtukken bij strafzaken die betrekking hebben op een terroristisch misdrijf gedurende een langere periode mogelijk te maken. Dit voornemen is in dit wetsvoorstel nader uitgewerkt in een voorstel tot aanpassing van artikel 66, derde lid, Sv. Deze aanpassing strekt ertoe te voorzien in de mogelijkheid dat langer wordt gewacht met dagvaarden in zaken die betrekking hebben op terroristische misdrijven.

Na de bewaring kan een bevel tot gevangenhouding worden gegeven. Dit bevel kan ingevolge artikel 66, eerste lid, Sv, voor ten hoogste negentig dagen worden gegeven. Daarna moet de zaak op de terechtzitting aanhangig zijn gemaakt, wil het bevel tot voorlopige hechtenis – door de zittingsrechter – kunnen worden verlengd. Wel kan de zittingsrechter in dat geval onmiddellijk tot schorsing overgaan (vgl. artikel 282, vierde lid, Sv); in dat geval spreekt men van een «pro-formazitting».

De maximale termijnstelling die in artikel 66, eerste lid, Sv besloten ligt, heeft derhalve niet tot gevolg dat onmiddellijk daarna tot behandeling van de strafzaak wordt overgegaan. Zij heeft wel een ander gevolg. Uit artikel 33 Sv volgt dat de kennisneming van alle processtukken in het oorspronkelijk of in afschrift niet aan de verdachte mag worden onthouden zodra

de dagvaarding ter terechtzitting in eerste aanleg aan hem is betekend. Dat nu komt in ieder geval bij een onderzoek naar terroristische misdrijven dat zich – als gezegd – zeer wel mede in het buitenland kan afspelen, en waarbij informatieverschaffing door inlichtingendiensten een rol kan spelen, onwenselijk voor. Voortijdige openbaarmaking van alle processtukken kan niet alleen een adequate voorbereiding van de strafzaak tegen de verdachte bemoeilijken; zij kan ook schadelijk zijn voor de opbouw van strafzaken tegen eventuele medeverdachten. Voorgesteld wordt daarom, verdere verlenging van de voorlopige hechtenis met periodes van drie maanden door de raadkamer, voorafgaand aan de terechtzitting, nog gedurende ten hoogste twee jaren mogelijk te maken. Wel is voorgeschreven, dat de behandeling van de vordering tot verlenging van de voorlopige hechtenis door de raadkamer in het openbaar plaatsvindt. Het resultaat dat daarmee bereikt wordt, wijkt – behoudens op het punt van de processtukken – niet ingrijpend af van de gang van zaken bij dagvaarden ter terechtzitting. In dat geval kan – vgl. artikel 282 Sv – het onderzoek op de terechtzitting ook telkenmale maximaal drie maanden worden geschorst. De voorgestelde mogelijkheid tot verlenging van de termijn van de voorlopige hechtenis voorafgaand aan de zitting doet dan ook geen afbreuk aan een adequate rechterlijke controle op de voortgang van het opsporingsonderzoek. De aanpassing van artikel 21, vijfde lid, Sv waarborgt verder dat de vordering tot verlenging van de voorlopige hechtenis telkens wordt behandeld door de meervoudige kamer (vgl. artikel 1, onderdeel A).

Vermelding verdient, dat ook in het kader van het grondslagenonderzoek Strafvordering 2001 kritiek is uitgeoefend op de figuur van de «proformazitting» (Het vooronderzoek in strafzaken, red. M.S. Groenhuijsen en G. Knigge, p. 617 e.v.; p. 656 e.v.). Voorgesteld is, meer in het algemeen te kiezen voor behandeling door de – meervoudige – raadkamer. Wel zou de verdachte na negentig dagen gevangenhouding in beginsel onbeperkt inzage dienen te hebben in de relevante stukken. Beperkingen op het inzagerecht zijn evenwel mogelijk voor zover zulks berust op een beslissing van de rechter-commissaris. Integrale afweging van dit voorstel is in het kader van dit wetsvoorstel, dat op de opsporing van terroristische misdrijven ziet, niet aan de orde. Ik stel evenwel vast dat het onderhavige wetsvoorstel bij de voorstellen van de onderzoekers aansluit. Aangetekend zij daarbij dat de rechter-commissaris, die inzage in de processtukken heeft of kan verlangen (vgl. artikel 180 Sv), de mogelijkheid heeft een voordracht te doen tot opheffing van de voorlopige hechtenis (artikel 69, eerste lid, Sv). En als het onderzoek plaatsvindt in het kader van een gerechtelijk vooronderzoek, beslist de rechter-commissaris zelf of aan de verdachte inzage van bepaalde processtukken wordt geweigerd. Tenslotte kan de verdachte bij de rechtbank een bezwaarschrift indienen in het geval hem de kennisneming van processtukken wordt onthouden (vgl. artikel 32 Sv). Genoemde voorzieningen waarborgen tevens dat op adequate wijze controle op de voortgang van het opsporingsonderzoek kan worden verwezenlijkt. Aldus kunnen zij mede dienen om aan te sporen tot voortvarend optreden in het opsporingsonderzoek. Dat dit onderzoek niet onnodig veel tijd in beslag mag nemen, vloeit ook voort uit artikel 6 EVRM dat ertoe aanspoort om strafzaken binnen een redelijke termijn bij de strafrechter aan te brengen.

Ook in internationaal perspectief is de voorgestelde regeling passender dan de huidige. Zo mag het voorarrest bij terrorisme in Frankrijk vier jaar duren. En in Duitsland bestaat evenmin een verplichting om verdachten die in voorlopige hechtenis zitten snel op de terechtzitting te brengen (vgl. Het vooronderzoek in strafzaken, red. M.S. Groenhuijsen en G. Knigge, p. 634 e.v.).

Aangestipt zij nog dat in de Guidelines on human rights and the fight against terrorism van 11 juli 2002, waar verschillende geconsulteerde organen de aandacht op vestigen, in artikel IX is bepaald dat de eisen van

terrorismebestrijding bepaalde restricties op verdedigingsrechten rechtvaardigen, onder andere waar het betreft regelingen inzake toegang tot de «case-file». De voorgestelde bepaling spoort daarmee. De compenserende maatregelen die de belangen van de verdachte beschermen kunnen, in lijn met het bovenstaande, worden gezien in de mogelijkheid van bemoeienis door de rechter-commissaris uit hoofde van het bepaalde in de artikelen 180 en 69 Sv, de mogelijkheid dat al dan niet op instigatie van de raadkamer een gerechtelijk vooronderzoek wordt geopend, en in het recht een bezwaarschrift in te dienen.

De NOvA wijst de voorgestelde voorziening bij voorlopige hechtenis terzake van terroristische misdrijven af. Zij meent dat voor de verlenging van de duur van het voorarrest geen grond bestaat. Hier is wellicht sprake van een misverstand. Het wetsvoorstel voorziet niet in een mogelijkheid tot verlenging van het voorarrest. Ook thans is het mogelijk, dat het voorarrest voorafgaand aan de inhoudelijke berechting lang duurt, bijvoorbeeld in verband met de noodzaak van verder, tijdrovend onderzoek. Het verschil is slechts, dat bevelen tot verlenging van de voorlopige hechtenis in de huidige situatie na maximaal negentig dagen gevangenhouding of gevangenneming te allen tijde door de zittingsrechter worden bevolen en dat daardoor de kennisneming van processtukken na deze maximaal negentig dagen niet meer aan de verdachte mag worden onthouden (artikel 33 Sv). Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk dat beslissingen tot verlenging van het bevel tot gevangenneming of gevangenhouding nog gedurende ten hoogste twee jaren door de raadkamer worden genomen en dat de kennisneming van sommige processtukken gedurende deze periode nog aan de verdachte wordt onthouden.

Het kan daarbij, ter vermijding van misverstanden, niet gaan om de processen-verbaal van de verhoren, genoemd in artikel 31 Sv. Kennisneming daarvan mag de verdachte niet worden onthouden. En van andere processtukken mag de kennisneming, zo volgt uit artikel 30, tweede lid, Sv, alleen aan de verdachte worden onthouden «indien het belang van het onderzoek dit vordert». In dat geval wordt schriftelijk aan de verdachte meegedeeld dat de processtukken niet volledig zijn. Daartegen kan de verdachte dan vervolgens ingevolge artikel 32 Sv een bezwaarschrift indienen bij de rechtbank.

De NOvA meent dat het voorstel na de invoering van het Wetboek van Strafvordering in de jaren twintig van de vorige eeuw een stap terug in de tijd is en voor een speciale categorie van verdachten het geheime vooronderzoek weer zou invoeren. In dat verband verdient vermelding, dat de verplichting om een strafzaak na maximaal negentig dagen gevangenhouding of gevangenneming op de terechtzitting aan te brengen, niet was opgenomen in het Wetboek van Strafvordering dat in 1926 is ingevoerd. Zij is het resultaat van een wetwijziging in de jaren '70 (wet van 26 oktober 1973, Stb. 509), die op dit punt tot doel had de totale duur van de voorlopige hechtenis te beperken (vgl. Kamerstukken II 1972, 9994, nr. 8, memorie van antwoord, p. 4). De voorgestelde aanpassing inzake voorlopige hechtenis bij terroristische misdrijven is daarmee voor deze misdrijven feitelijk een terugkeer naar het systeem dat voor 1973 gold. Tegen deze achtergrond (verwezen zij ook naar het vermelde inzake het grondslagenonderzoek Strafvordering 2001) wordt ook de inschatting van de NVvR dat raadkamer en zittingsrechter een dergelijke gang van zaken niet zullen (mogen) accorderen niet gedeeld.

Zowel de NVvR als de RvdR refereren in dit verband nog aan arresten van het EHRM. Uit geen van deze arresten vloeit evenwel voort dat een voorziening als voorgesteld met de artikelen 5 en 6 EVRM onverenigbaar zou zijn. Ter illustratie zij verwezen naar EHRM 13 februari 2001, nr. 25 116/94, Schöps v. Germany, EHRC 2001, nr. 21, waarin wordt aangegeven: «Equality of arms is not ensured if counsel is denied access to those documents in the investigation file which are essential in order effectively to chal-

lenge the lawfulness of his client's detention». Uit artikel 6 EVRM volgt, zo wordt herhaald, dat deze bepaling ook tot op zekere hoogte van toepassing is in het vooronderzoek. «It thus follows that, in view of the dramatic impact of deprivation of liberty on the fundamental rights of the persons concerned, proceedings conducted under Article 5 par. 4 of the Convention should in principle also meet, to the largest extent possible under the circumstances of an ongoing investigation, the basic requirements of a fair trial, such as the right to an adversarial procedure». Het EHRM geeft daarmee expliciet aan dat het onderzoeksbelang grond kan vormen om verdedigingsrechten in het vooronderzoek te beperken. Tegelijk kan uit deze rechtspraak worden afgeleid dat inzage in processtukken die van essentieel belang zijn voor beslissingen inzake voorlopige hechtenis verleend moet worden.

De NOvA stelt terecht vast dat onthouding van stukken de rechter die over voortzetting van het voorarrest beslist, voor het probleem stelt dat hij bij het nemen van die beslissing geen kennis kan nemen van gegevens die aan de verdachte worden onthouden. Ook de NVvR besteedt hier aandacht aan en meent dat de toets of er grond is de gevangenhouding te laten voortduren minder goed mogelijk is. De NVvR zou echter niet willen voorzien in een systeem waarin de rechter wel, maar de verdediging (nog) geen inzage in de processtukken heeft. Het OM daarentegen zou de rechter wel inzage willen verschaffen in processtukken die aan de verdachte dienen te worden onthouden.

Ten aanzien van de onmogelijkheid, mede in het licht van artikel 6 EVRM, om de zittingsrechter inzage te geven in gegevens waarin de verdachte geen inzage heeft, zij verwezen naar de memorie van toelichting bij het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met het treffen van een regeling inzake het verhoor van afgeschermden getuigen en enkele andere onderwerpen (afgeschermden getuigen) (Kamerstukken II 2004/05, 29 743). De raadkamer die over het voortduren van de voorlopige hechtenis oordeelt, heeft een andere positie dan de zittingsrechter. Denkbaar is dat de verdachte een bezwaarschrift heeft ingediend tegen het onthouden van de kennisneming van processtukken; dat behoeft de bij de beoordeling daarvan betrokken rechters niet van oordeelsvorming over het voortduren van de voorlopige hechtenis uit te sluiten. Anderzijds is er ook geen aanleiding een wettelijke voorziening te creëren die de raadkamer de mogelijkheid geeft zich eigener beweging inzage in de processtukken te verwerven. De beslissing wordt daardoor namelijk niet anders: wat in het procesdossier zit moet de beslissing tot verlenging kunnen dragen. In het geval het OM onvoldoende hard weet te maken dat het voortduren van de voorlopige hechtenis mede in het licht van de wettelijke eisen terzake op basis van het voorhanden dossier in de rede ligt, dient de voorlopige hechtenis te worden opgeheven. Ook in dat verband is eerdervermeld wetsvoorstel, waarin een uitbreiding wordt gegeven aan de mogelijkheden die de wet thans reeds biedt om getuigen onder afgeschermden omstandigheden te horen, van belang. De processen-verbaal die van dergelijk horen het resultaat zijn, zullen ook voor de raadkamer, de verdachte en diens raadsman beschikbaar komen. Tegen deze achtergrond kan ook de opmerking van de RvdR beoordeeld worden, dat de rechter bij onvolledigheid van de processtukken onvoldoende invulling zal kunnen geven aan de toets van artikel 67a, derde lid, Sv. Uit dat artikellid volgt dat een bevel tot voorlopige hechtenis achterwege blijft wanneer ernstig rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat aan de verdachte in geval van veroordeling geen onvoorwaardelijke vrijheidsstraf of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel zal worden opgelegd, dan wel dat hij bij tenuitvoerlegging van het bevel langere tijd van zijn vrijheid beroofd zou blijven dan de duur van die straf of maatregel. Dit risico komt niet zeer reëel voor: de ernst van het misdrijf en de aard van de bijdrage terzake waarvan verdenking bestaat zullen

dikwijls voldoende vaststaan. In gevallen waarin dat anders is geldt dat een bevel tot verdere vrijheidsbeneming achterwege blijft indien artikel 67a, derde lid, Sv daartoe noopt.

De NVvR meent dat de ervaring leert dat de huidige regeling voor het achterhouden van processtukken volstaat. Het OM daarentegen deelt de analyse dat voortijdige openbaarmaking van processtukken adequate voorbereiding van een strafzaak tegen een terrorismeverdachte kan bemoeilijken en schadelijk kan zijn voor de opbouw van strafzaken tegen eventuele medeverdachten. Het stelt vast dat onderzoeken naar terroristische misdrijven, mede door vaak aanwezige internationale elementen, waarbij informatieverschaffing door inlichtingendiensten een rol speelt, veel tijd kost. Het gaat, zo stelt het OM, immers om zaken waarin de verdachten weinig mededeelzaam zijn, waarin moet worden samengewerkt met buitenlandse diensten, waarin geldstromen moeten worden nagevolgd, waarin gebruik moet worden gemaakt van tolken en waarin veel in beslag genomen materiaal moet worden uitgezocht.

Het OM vraagt zich evenwel af of de gekozen oplossing wetstechnisch de juiste is, omdat bij de rechter de indruk zou kunnen ontstaan dat de voorlopige hechtenis niet is ingegeven door de gronden genoemd in artikel 67a Sv, maar door de wens de verdachte inzage in processtukken te onthouden. Ter vermijding van misverstanden stel ik voorop, dat zowel de zittingsrechter als de raadkamer bij beslissingen over het voortduren van de voorlopige hechtenis acht moet slaan op artikel 67a Sv. Zowel bij volledigheid als bij onvolledigheid van de processtukken mag daarbij van het OM worden verwacht dat de aangevoerde grond, bijvoorbeeld de noodzaak van verder onderzoek, aannemelijk wordt gemaakt, en is het aan de rechter de toereikendheid van de aangevoerde gronden te beoordelen. Daarbij is het niet aan de rechter, de keuze van het OM te beoordelen om dagvaarding van de verdachte van een terroristisch misdrijf uit te stellen. Of gedagvaard wordt en, zo ja, op welk moment, is binnen de gestelde wettelijke grenzen aan het OM ter beoordeling.

De NVvR merkt op dat de termijn van twee jaar enigszins arbitrair lijkt te zijn gekozen. Het komt mij voor dat met deze termijn het goede midden wordt gehouden tussen de huidige situatie, waarin de wet bij voorlopige hechtenis terzake van terroristische misdrijven tot spoedige verschaffing van inzage in alle processtukken dwingt, en een situatie waarin elke wettelijke termijnstelling ontbreekt en voldoende waarborg gezien wordt in het in artikel 6 EVRM besloten liggende vereiste van berechting binnen een redelijke termijn.

De RvdR signaleert het risico dat de opsporingsdiensten door de voorgestelde lange termijn minder voortvarend zullen handelen dan ook gezien de belangen van de verdachte wenselijk moet worden geacht. Nog afgezien van de vraag of dit bij terroristische misdrijven een reëel risico is, kan er op worden gewezen dat bij voorlopige hechtenis terzake van deze misdrijven dezelfde eisen gelden als bij andere misdrijven.

3. Artikel 8 EVRM

Artikel 8 EVRM geeft een ieder recht op respect voor zijn privé-leven, van zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet (law) is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, (...) het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten (...).

Veel van de bevoegdheden die in dit kader aan de orde zijn, vallen binnen de reikwijdte van artikel 8 EVRM. Toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden impliceert gewoonlijk immers een inmenging in het privé-

leven. Deze inmengingen in het privé-leven leveren evenwel naar het oordeel van regering mening geen strijd op met artikel 8 EVRM, nu zij onder de uitzondering van het tweede lid vallen. Dat geldt voor de bestaande opsporingsbevoegdheden, het geldt ook voor de voorgestelde. Dit kan als volgt worden toegelicht.

De eis dat de inmenging bij de wet is voorzien, houdt in dat de regeling daarvan is opgenomen in het nationale recht en dat deze voor de burger voorzienbaar is. Dit brengt met zich mee dat de bevoegdheden voldoende precies geformuleerd zijn en dat de regeling waarborgen biedt tegen willekeurige inmenging in de persoonlijke levenssfeer. Met het oog op deze eis kan vooropgesteld worden dat de inmengingen in het privé-leven welke bij de huidige en de voorgestelde bijzondere opsporingsbevoegdheden aan de orde zijn, en de voorwaarden en waarborgen die daarbij aan de orde zijn, worden omschreven in de wet en het onderhavige wetsvoorstel. De voorwaarden die aan de toepassing van bevoegdheden verbonden zijn, en de waarborgen die zijn opgenomen, welke in paragraaf 2 onder het kopje «bijzondere opsporingsbevoegdheden» al aan de orde kwamen, maken dat de regeling voldoende precies is en dat zij een zorgvuldige toepassing waarborgt.

Daarmee is voldaan aan de eerste eis die artikel 8 EVRM stelt. Dat geldt ook voor zover in dit wetsvoorstel wordt verwezen naar lagere regelgeving. Het begrip «law», dat in artikel 8 EVRM gehanteerd wordt, eist namelijk geen uitputtende regeling in de wet in formele zin: doorslaggevend is of het «recht» dat de betreffende bevoegdheid regardeert, aan de maat is. Dat recht kan ook uit lagere regelgeving en zelfs uit richtlijnen en jurisprudentie worden gedistilleerd. Artikel 10, eerste lid, Grondwet gaat in dit opzicht iets verder, in zoverre het bepaalt dat beperkingen op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer bij of krachtens de wet kunnen worden gesteld. Ook aan dit grondwetsartikel is voldaan, doordat de voorziene beperkingen bij of krachtens de formele wet worden gesteld.

De voorgestelde bevoegdheden moeten in het licht van artikel 8 EVRM voorts noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Dat impliceert dat er een dringende behoefte moet bestaan aan de inbreuk en dat deze bovendien proportioneel moet zijn aan het nagestreefde rechtmatige doel. Daarbij geeft het EHRM de nationale staten een zekere beoordelingsmarge (margin of appreciation). Er is alle reden om aan te nemen dat de afwijking die aan dit wetsvoorstel ten grondslag ligt, valt binnen de kaders die het EHRM in het kader van artikel 8 EVRM heeft gesteld en zou kunnen stellen. In jurisprudentie van het EHRM zijn aanwijzingen te vinden dat ook het EHRM zwaar tilt aan de bedreigingen die van terrorisme uitgaan. De toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden wordt bij aanwijzingen van een terroristisch misdrijf aan passende voorwaarden gebonden (zoals inschakeling van de rechter-commissaris bij de telefoontap), en in kennisgeving aan de betrokkene is voorzien (vgl. artikel 126bb Sv). Voor alle duidelijkheid: artikel 8 EVRM stelt niet een «verdenkingseis» en geeft geen aanleiding om te veronderstellen dat een eis van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf in samenhang met een eis van onderzoeksbelang onvoldoende zou zijn.

4. De verruiming van de opsporingsbevoegdheden in het kader van terrorismebestrijding in verhouding tot de activiteiten van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten

De bestrijding van terrorisme is een taakstelling waaraan in Nederland door diverse instanties een bijdrage wordt geleverd. In de operationele sfeer wordt de bestrijding (met inbegrip van het voorkomen ervan) primair door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten – AIVD en MIVD – en door de met opsporing en vervolging van strafbare feiten belaste instanties uitgevoerd. De invalshoek van waaruit de inlichtingen- en veiligheids-

diensten en de opsporingsinstanties opereren is echter voor elk van deze diensten verschillend. Inlichtingen- en veiligheidsdiensten, de AIVD voorop, richten zich op het tijdig onderkennen en waar mogelijk voorkomen van (de realisatie van) terroristische dreigingen. Deze taak ligt besloten in de zogeheten a-taak van de AIVD, zoals neergelegd in artikel 6, tweede lid, onder a, van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (Wiv 2002), zij het dat ook vanuit de andere taakonderdelen van de AIVD – zoals de inlichtingentaak buitenland – aan de bestrijding van terrorisme een bijdrage wordt geleverd. De opsporingsinstanties hebben een andere, namelijk strafrechtelijke invalshoek bij hun optreden: hun focus is primair gericht op het opsporen en vervolgen van strafbare feiten. De inlichtingen- en veiligheidsdiensten moeten in het kader van de nationale veiligheid al in een heel vroeg stadium in actie kunnen komen, waarbij het – zoals eerder aangegeven – gaat om het tijdig onderkennen van een (potentiële) dreiging en het voorkomen dat een dreiging daadwerkelijk wordt gerealiseerd. In de termen van de Wiv 2002 wordt dit aanknopingspunt voor actief optreden in de a-taak van de AIVD als volgt tot uitdrukking gebracht: indien personen of organisaties die door de doelen die zij nastreven, dan wel door hun activiteiten aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde, dan wel voor de veiligheid of voor andere gewichtige belangen van de staat. Op het moment waarop de AIVD dus actief kan (en moet) worden, hoeft er dus (nog) geen sprake te zijn van enig strafbaar feit. Er dient slechts sprake te zijn van een aanleiding voor een ernstig vermoeden van, kort gezegd, gevaar. Het begrip «ernstig vermoeden» is derhalve geen in strafvorderlijke zin te duiden (ernstig vermoeden; dit begrip (criterium) dient in de context van de Wiv 2002 te worden geïnterpreteerd.

De met opsporing en vervolging van strafbare feiten belaste instanties kwamen in het recente verleden bij terroristische activiteiten in het algemeen pas in beeld indien er een redelijk vermoeden bestond dat er strafbare feiten waren gepleegd dan wel het vermoeden bestond van een op handen zijnde aanslag. Een ambtsbericht van de AIVD kon voor een dergelijk onderzoek de aanleiding vormen. Door de verruiming van de mogelijkheid om in het kader van terrorismebestrijding in een eerder stadium strafvorderlijk op te treden, zullen eerder dan voorheen onderzoeken naar personen en organisaties in het door de Wiv 2002 beheerste domein, waar dus de AIVD vanuit zijn wettelijke taakstelling mee bezig is, «over kunnen gaan» naar het strafvorderlijke domein. Daaraan zal vaak een ambtsbericht van de AIVD ten grondslag liggen op de voet van artikel 38 van de Wiv 2002.

Zoals ook nu al het geval is, zal voorts een opsporingsonderzoek kunnen worden gestart zonder dat daaraan een ambtsbericht van de AIVD ten grondslag ligt, terwijl reeds een onderzoek van de AIVD loopt. In dat geval is sprake van samenloop van twee onderzoeken. Verwacht kan worden dat dergelijke situaties zich vaker zullen voordoen, nu ruimere mogelijkheden worden gecreëerd om strafrechtelijk op te treden. Verzekerd moet dan ook zijn en blijven dat het optreden van opsporingsinstanties het optreden in het belang van de nationale veiligheid niet doorkruist. Artikel 61, eerste lid, van de Wiv 2002 beoogt (onder meer) daarvoor een waarborg te bieden. Ingevolge deze bepaling doen de leden van het openbaar ministerie door tussenkomst van het College procureurs-generaal mededeling van de te hunner kennis gekomen gegevens die zij voor de dienst van belang achten, aan die dienst. In de praktijk betekent dit dat op grond van dit artikel de AIVD tijdig en adequaat door het openbaar ministerie wordt geïnformeerd teneinde de geschetste situatie te voorkomen. Voor het geval sprake is van een samenloop van onderzoeken is een adequaat afstemmingsmechanisme tussen beide instanties – de AIVD en het openbaar ministerie – van wezenlijk belang. De basis voor een dergelijk overleg wordt gevonden in artikel 61, tweede lid, van de Wiv 2002. Bezien zal nog

worden of, en zo ja op welke wijze, aan deze vorm van overleg, mede in verband met de verruiming van de opsporingsmogelijkheden, een meer structurele vorm moet worden gegeven.

5. Financiële en organisatorische consequenties

De NVvR geeft aan dat de vervolging van terroristische misdrijven, zeker met de bevoegdheden die bij dit wetsvoorstel worden voorgesteld, meer menskracht bij OM en ZM zal eisen. Het OM meent dat met dit wetsvoorstel de druk op het OM zal worden vergroot. Vastgesteld kan worden dat de strafrechtelijke inzet die met terrorismebestrijding verband houdt inderdaad toeneemt. Deze toename houdt evenwel slechts in beperkte mate verband met dit wetsvoorstel, dat additionele bevoegdheden toekent om bestaande taken het hoofd te kunnen bieden. Financiële consequenties van dit wetsvoorstel zullen binnen de bestaande kaders worden opgelost.

6. Artikelsgewijze toelichting

ARTIKEL I

Onderdelen A en B (artikelen 21, vijfde lid en 66, derde lid, Sv)

Zoals in paragraaf 2 van het algemene gedeelte van deze memorie van toelichting is aangegeven, is er aanleiding om in geval van onderzoek naar terroristische misdrijven te voorzien in een aanvullende mogelijkheid tot uitstel van volledige inzage van processtukken. Reden daarvan vormt het complexe karakter van onderzoek naar terroristische misdrijven. Vaak zal een zaak nog niet «zittingsrijp» zijn wanneer de maximale termijn van de voorlopige hechtenis voorafgaand aan het onderzoek op de terechtzitting verstreken is. Zeer wel mogelijk is, dat veel van de beschikbare (en dikwijls gevoelige) informatie dan nog zal moeten worden geselecteerd en, al dan niet via verhoren bij de rechter-commissaris, beschikbaar gemaakt voor het onderzoek ter terechtzitting. Ook de omstandigheid dat informatie in verschillende landen beschikbaar kan zijn en onderzocht dient te worden, kan tot vertraging leiden.

De voorgestelde aanvulling van het derde lid van artikel 66 Sv biedt in het geval van verdenking van een terroristisch misdrijf de mogelijkheid van een langere periode van voorlopige hechtenis voorafgaand aan het onderzoek ter terechtzitting. Verlenging door de raadkamer na de huidige periode van gevangenhouding van maximaal negentig dagen wordt mogelijk voor periodes van steeds negentig dagen gedurende ten hoogste twee jaar. De werking van artikel 33 Sv, bepalende dat de kennisneming van alle processtukken aan de verdachte niet meer mag worden onthouden wanneer de dagvaarding ter terechtzitting in eerste aanleg aan de verdachte is betekend, kan aldus een zekere – voor gedegen onderzoek naar een terroristisch misdrijf noodzakelijke – periode worden opgeschort. Vanwege het ingrijpende karakter van de voorgestelde mogelijkheid tot verlenging van de voorlopige hechtenis na negentig dagen voorziet de voorgestelde wijziging van artikel 21, vijfde lid, Sv (onderdeel A) erin dat de openbare behandeling ervan plaatsvindt voor de meervoudige kamer.

Onderdeel C (artikel 67, vierde lid, Sv)

Het huidige artikel 67, derde lid, Sv vereist voor het geven van een bevel tot bewaring bij verdenking van een misdrijf dat tegen de verdachte ernstige bezwaren bestaan die blijken uit feiten en omstandigheden. In het algemene gedeelte van de memorie van toelichting is uiteengezet dat deze ernstige bezwaren bij afloop van de voor in verzekeringstelling

beschikbare periode bij onderzoek naar terroristische misdrijven niet in alle gevallen vastgesteld zullen kunnen worden. Strafrechtelijk optreden vangt in die situaties dikwijls aan op basis van een betrekkelijk geringe hoeveelheid informatie vanuit het perspectief dat de ernstigste terroristische misdrijven (daadwerkelijke aanslagen) moeten worden voorkomen door op basis van de strafbare voorbereiding of samenspanning daartoe in te grijpen. De termijn van de in verzekeringstelling zal vaak te kort zijn om jegens de verdachte een zodanig dossier op te bouwen dat de rechter-commissaris op basis daarvan oordeelt dat sprake is van ernstige bezwaren die een bevel tot bewaring rechtvaardigen.

Het belang van opsporing en vervolging, maar ook van het voorkomen van terroristische misdrijven kan het onder dergelijke omstandigheden gewenst maken dat een verdachte van een terroristisch misdrijf toch vast wordt gehouden terwijl nader onderzoek plaatsvindt. Om dat mogelijk te maken wordt voorgesteld een vierde lid aan artikel 67 Sv toe te voegen op grond waarvan de rechter-commissaris bij een verdenking van een terroristisch misdrijf een bevel tot bewaring kan geven zonder dat vereist is dat blijkt van ernstige bezwaren tegen de verdachte.

Onderdeel D (artikelen 126za tot en met 126zc Sv)

Onderdeel D vormt een centraal onderdeel van onderhavig wetsvoorstel. Voorgesteld wordt twee nieuwe titels (Vb en Vc) in het Wetboek van Strafvordering te introduceren die specifiek betrekking hebben op bevoegdheden tot opsporing van terroristische misdrijven. De redenen die ten grondslag liggen aan het voorstel tot invoering van deze titels zijn in het algemene gedeelte van deze memorie van toelichting reeds uitvoerig aan de orde gekomen. Daarbij is ook aangegeven dat voor de vormgeving van deze titels nauwe aansluiting is gezocht bij de bestaande wetgeving. In een aantal gevallen zijn evenwel, gegeven ook de wenselijkheid van compacte regelgeving, enkele bevoegdheden die aan dezelfde voorwaarden gekoppeld zijn, samengevoegd in één bepaling. Voorts is ernaar gestreefd een aantal elementen die een algemene gelding hebben in afzonderlijke artikelen op te nemen; dit voorkomt onnodige herhalingen. Titel Vb, betreffende bijzondere bevoegdheden tot opsporing van terroristische misdrijven, begint met een afdeling waarin een drietal algemene bepalingen is opgenomen.

De artikelen 126za en 126zb Sv bevatten algemene voorschriften met betrekking tot de bevelen van de officier van justitie alsmede machtigingen van de rechter-commissaris en vorderingen daartoe, verband houdende met de voorgestelde bijzondere bevoegdheden tot opsporing van terroristische misdrijven. Inhoudelijk zijn deze voorschriften vergelijkbaar met die welke gelden in verband met de inzet van de bevoegdheden van de huidige titels IVa en V. Wat de systematiek betreft is ervoor gekozen niet bij elke bevoegdheid deze algemene voorschriften te herhalen. Waar aanvullende voorschriften inzake bevelen en machtigingen in de rede liggen, is ervoor gekozen te verwijzen naar de toepasselijke artikelen 126za of 126zb en aanvullend daarop de specifieke voorwaarden die gekoppeld zijn aan de desbetreffende bevoegdheid te benoemen. Op deze wijze kan de omvang van de artikelen waarin de bevoegdheden worden omschreven beperkt gehouden worden.

In zijn advies over het wetsvoorstel merkt het OM op dat het aanbeveling verdient om in artikel 126za Sv ook algemene voorschriften voor de uitvoering van vorderingen op te nemen. Tegelijkertijd gaf het OM aan op een ander moment een bredere discussie te willen voeren over de meest wenselijke wetssystematische vormgeving van de verschillende bijzondere opsporingsbevoegdheden. Ik heb reeds aangegeven deze discussie te willen voeren in het kader van de voorgenomen herstructurering van het vooronderzoek. Bij die stand van zaken ligt het niet voor de hand nu een dergelijk voorschrift voor de uitvoering van vorderingen, waarvan de

wenselijkheid niet nader is beargumenteerd, te introduceren. Een voorstel van het OM dat wel is overgenomen, betreft de nadere aanduiding van het strafbare feit waarop het bevel betrekking heeft. In het wetsvoorstel zoals het voor advies werd voorgelegd, werd in de voorgestelde artikelen 126za, tweede lid, en 126zb, tweede lid, Sv gesproken van «het strafbare feit» dat vermeld diende te worden. Dit is thans gepreciseerd door te spreken van «terroristisch misdrijf». Voorts wordt voorgesteld in de betekenistitel een extra artikel op te nemen waarin wordt aangegeven dat onder terroristisch misdrijf een terroristisch misdrijf als bedoeld in het Wetboek van Strafrecht wordt verstaan (vgl. artikel I, onderdeel L). Uitgangspunt van artikel 126za Sv is daarbij, conform de bestaande wettelijke regelingen van bijzondere opsporingsbevoegdheden, dat bevelen tot toepassing van deze bevoegdheden schriftelijk worden gegeven. Bepaald is daarbij dat aan een schriftelijk bevel gelijkstaat een mondeling bevel dat onverwijld op schrift wordt gesteld. Aan de inhoud van dit schriftelijk of afzonderlijk op schrift gestelde bevel worden vervolgens eisen gesteld in het tweede lid. In enkele gevallen wordt bepaald de wet dat een bevel mondeling kan worden gegeven. Het gaat daarbij om de bevoegdheden, geregeld in de vierde afdeling (de artikelen 126zk tot en met 126zm Sv). Indien het bevel in die gevallen daadwerkelijk mondeling wordt gegeven, behoeft het bevel (zo volgt uit het derde lid) niet afzonderlijk op schrift te worden gesteld, maar behoeft het slechts te worden aangetekend in het proces-verbaal van de opsporingsambtenaar die het bevel uitvoert. Uit de verbaliseringsplicht van artikel 152 Sv vloeit vervolgens voort dat dit aantekenen in het proces-verbaal ten spoedigste dient plaats te vinden. Waar mogelijk behelst de aantekening tevens gegevens betreffende (de wijze van uitoefening van) de bevoegdheid, het tijdstip waarop het bevel is gegeven en de geldigheidsduur. Centraal geregeld is ook nog (vgl. het vijfde lid) dat elk bevel kan worden gewijzigd, aangevuld, verlengd of ingetrokken. Wat artikel 126zb, derde lid, Sv betreft dient nog te worden opgemerkt dat ook wanneer het gaat om een wijziging, aanvulling of verlenging van een bevel de gronden dienen te worden vermeld waaruit blijkt dat aan de wettelijke voorwaarden voor de uitoefening van de bevoegdheid wordt voldaan. Het voorgestelde artikel 126zc Sv maakt het mogelijk dat buitenlandse opsporingsambtenaren voor de uitoefening van enkele nader aangeduide bevoegdheden uit titel Vb gelijk worden gesteld met de Nederlandse opsporingsambtenaren. Daarvoor vereist het artikel dat bij algemene maatregel van bestuur voorwaarden worden gesteld waaraan deze buitenlandse opsporingsambtenaren dienen te voldoen. De voorwaarden omvatten in ieder geval ook regels omtrent de verslaglegging door deze buitenlandse opsporingsambtenaren en de tijdsduur gedurende welke de desbetreffende bevoegdheden kunnen worden toegepast. De aangewezen bevoegdheden zijn dezelfde als de bevoegdheden in de titels IVa (bijzondere bevoegdheden tot opsporing) en V (bijzondere bevoegdheden tot opsporing voor het onderzoek naar het beramen of plegen van ernstige misdrijven in georganiseerd verband) waarbij inzet van een buitenlandse opsporingsambtenaar mogelijk is gemaakt. In concreto zijn bevoegdheden tot stelselmatige observatie, infiltratie, pseudo-koop of -dienstverlening en stelselmatige inwinning van informatie opengesteld voor buitenlandse opsporingsambtenaren voor zover wordt voldaan aan de bij algemene maatregel van bestuur gegeven voorwaarden. Het betreft de bevoegdheden die bij landsgrensoverschrijdende opsporingsonderzoeken niet eenvoudig of niet direct kunnen worden overgedragen aan nationale opsporingsambtenaren. Ook de toepassing van de bevoegdheden uit deze titel die vergelijkbaar zijn met de hiervoor genoemde bevoegdheden uit de titels IVa en V wordt mogelijk gemaakt voor buitenlandse opsporingsambtenaren. De bij algemene maatregel van bestuur te stellen voorwaarden waaraan moet worden voldaan, zullen aansluiten bij de voorwaarden die aan de orde zijn bij de inzet van buiten-

landse opsporingsambtenaren op grond van de huidige titels IVa en V van het Eerste Boek.

Op deze plaats wordt nog gewezen op de bij de uitvoeringswet van 18 maart 2004 inzake de Overeenkomst betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de Lid-Staten van de Europese Unie (Stb. 107) ingevoegde artikelen 552qa tot en met 552qe Sv betreffende de internationale gemeenschappelijke onderzoeksteams. Op grond van deze artikelen, en voor zover een verdrag daarin voorziet, kan de officier van justitie voor een bepaalde periode, ten behoeve van het gezamenlijk uitvoeren van strafrechtelijke onderzoeken, tezamen met de bevoegde autoriteiten van andere landen een gemeenschappelijk onderzoeksteam instellen. Dergelijke teams kunnen effectief worden ingezet voor de opsporing van terroristische misdrijven in internationaal verband. Voordat tot de inzet van uitsluitend een of meer buitenlandse opsporingsambtenaren wordt besloten, zal dan ook afgewogen moeten worden of de instelling van een gemeenschappelijk onderzoeksteam een beter alternatief is. Wanneer het gaat om strafrechtelijke samenwerking met landen die geen partij zijn bij een verdrag dat voorziet in de instelling van gemeenschappelijk onderzoeksteams, doet zich deze vraagstelling niet voor.

In het concept-wetsvoorstel dat in consultatie is gegeven, was voorgesteld bij algemene maatregel van bestuur te regelen welke bijzondere opsporingsbevoegdheden door, kort gezegd, buitenlandse opsporingsambtenaren zouden kunnen worden uitgeoefend. De RvdR en de NVvR hebben aangegeven liever op het niveau van de formele wet vastgelegd te zien dat de door buitenlandse opsporingsambtenaren toe te passen bijzondere opsporingsbevoegdheden dezelfde zijn als in de titels IVa en V. Aan deze wens is voldaan. Ten aanzien van de bewijskracht van de geschriften, opgemaakt door deze ambtenaren, geldt, zo kan in antwoord op een vraag van dezelfde geconsulteerde organen worden geantwoord, hetzelfde als ten aanzien van de geschriften welke bij toepassing van de desbetreffende artikelen in de titels IVa en V worden opgemaakt, geldt. In verband met vragen terzake kan ten slotte worden aangegeven dat de betreffende buitenlandse ambtenaar zich ingevolge artikel 6 van het Samenwerkingsbesluit bijzondere opsporingsbevoegdheden moet verbinden aan een aantal voorwaarden. Zo moet hij zich, kort gezegd, houden aan het in Nederland geldende recht, is hij verplicht om te getuigen als hij wordt opgeroepen, moet hij aanwijzingen van Nederlandse opsporingsautoriteiten opvolgen en is hij gehouden aan deze autoriteiten verslag te doen van zijn optreden op Nederlands grondgebied.

De NOvA merkt op dat ook personen werkzaam bij buitenlandse inlichtingendiensten onder de term «personen in openbare dienst» vallen. Dat is inderdaad het geval. Zowel bij toepassing van bestaande als bij de voorgestelde nieuwe bevoegdheden zal evenwel worden geëist dat het gaat om een persoon in de openbare dienst van een vreemde staat die in die vreemde staat beschikt over de bevoegdheid tot opsporing van strafbare feiten (artikel 5 van het Samenwerkingsbesluit bijzondere opsporingsbevoegdheden). Een persoon die voor een inlichtingendienst werkt en geen opsporingsbevoegdheid heeft, kan derhalve niet op deze basis worden ingeschakeld.

(artikel 126zd Sv)

Artikel 126zd Sv regelt een aantal bevoegdheden die in geval van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf kunnen worden toegepast. Het gaat om de bevoegdheid tot stelselmatige observatie (a), de bevoegdheid van pseudo-koop of -dienstverlening (b), de stelselmatige inwinning van informatie (c) en de bevoegdheid tot het verrichten van een aantal opsporingsactiviteiten in besloten plaatsen (d). Doordat het criterium voor toepassing

– het bestaan van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf – voor elk van deze bevoegdheden gelijklopend is en de overige voorwaarden grotendeels in het hierboven toegelichte artikel 126za Sv zijn omschreven, kan worden volstaan met een regeling van deze bevoegdheden in één artikel. Daarbij is voor de omschrijving van de bevoegdheden aangesloten bij de omschrijving van de bevoegdheden in de titels IVa en V. De toepassing van de in dit artikel opgenomen bevoegdheden vindt steeds plaats op bevel van de officier van justitie. Dit bevel kan worden gericht tot iedere opsporingsambtenaar.

Artikel 126zd, eerste lid, onder a, Sv omschrijft de bevoegdheid tot stelselmatige observatie ingeval van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf. De gebezigde terminologie («een persoon stelselmatig te volgen of stelselmatig de aanwezigheid of het gedrag van een persoon waar te nemen») stemt overeen met die van artikel 126o en 126g Sv. Daarmee wordt ook tot uitdrukking gebracht dat tussen de bevoegdheden van artikel 126g, 126o en 126zd, eerste lid, onder a, Sv geen verschil in reikwijdte bestaat. Ook hier gaat het om de bevoegdheid die ertoe strekt om een min of meer volledig beeld van bepaalde aspecten van iemands leven te verkrijgen. Is sprake van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf, dan kan deze bevoegdheid behulpzaam zijn bij het in kaart brengen van de betrokkenheid van een bepaalde persoon bij het beramen of plegen van een dergelijk feit. Bestaat bijvoorbeeld informatie over het mogelijk «ontwaken» van een slapende terroristische cel, in die zin dat mogelijk voorbereidingen zullen gaan worden getroffen tot het plegen van een terroristische aanslag, dan is het van belang dat de personen ten aanzien van wie aanwijzingen bestaan dat zij betrokken zijn bij deze cel in een zo vroeg mogelijk stadium intensief kunnen worden gevolgd.

Ook voor de omschrijving van de bevoegdheid tot pseudo-koop of -dienstverlening is aangesloten bij de huidige artikelen die daarop betrekking hebben (de artikelen 126i en 126q Sv). De bevoegdheid strekt tot het afnemen van goederen of het verlenen van diensten in het belang van het onderzoek naar (de voorbereiding van) een terroristisch misdrijf. Ook toepassing van deze bevoegdheid kan in voorkomende gevallen adequaat zijn om terroristische aanslagen te voorkomen. Te denken valt in dit verband aan pseudo-dienstverlening op het gebied van wapenhandel en explosieven met het doel deze op het spoor te komen en in te grijpen. Ook is niet uitgesloten dat opsporingsambtenaren bijvoorbeeld optreden als taaldocent voor een groep personen ten aanzien van wie aanwijzingen bestaan dat zij betrokken zijn bij het beramen van terroristische aanslagen, of een ruimte aan hen verhuren.

De bevoegdheid omschreven in het eerste lid, onderdeel c, betreft het equivalent van de artikelen 126j en 126qa Sv bij aanwijzingen van een terroristisch misdrijf. Bij stelselmatige inwinning van informatie over een persoon heeft de opsporingsambtenaar als opdracht om zich op zodanige wijze in de nabijheid van een persoon te begeven ten aanzien van wie aanwijzingen bestaan dat deze betrokken is bij het beramen van een terroristische aanslag, dat deze persoon of andere betrokkenen uit diens omgeving met hem contacten onderhouden. Het gaat hier – anders dan bij stelselmatige observatie – om actief optreden van de opsporingsambtenaar; hij is opgenomen in de kring van personen rond de betrokkene met als doel zo veel mogelijk informatie over hem in te winnen. Voor wat betreft de inzet van dit opsporingsmiddel in verband met terroristische misdrijven kan gedacht worden aan het deelnemen aan zogenaamde «chatgroepen» op internet, het lidmaatschap van dezelfde politieke of religieuze organisatie of het frequenteren van dezelfde horecagelegenheden.

Het laatste onderdeel van artikel 126zd, eerste lid, Sv beschrijft de bevoegdheden in een besloten plaats in geval van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf. Het artikelonderdeel verschaft een wettelijke basis voor het heimelijk betreden van een besloten plaats en het verrichten van

een aantal opsporingsactiviteiten in een besloten plaats wanneer deze is betreden. Bij de mogelijkheden tot het verrichten van opsporingsactiviteiten gaat het om het opnemen van die plaats, het aldaar veilig stellen van sporen en het aldaar plaatsen van een technisch hulpmiddel teneinde de aanwezigheid of verplaatsing van een goed vast te kunnen stellen. De formulering van de bevoegdheid komt wederom overeen met die van de pendants uit de titels IVa en V (artikelen 126k en 126r Sv). Een basis wordt aldus geboden tot het betreden van loodsen, bedrijfsgebouwen, schuren e.d., plaatsen met andere woorden waarvan het geenszins denkbeeldig is dat zij gebruikt worden voor het beramen of het voorbereiden van terroristische misdrijven. Onderhavige bevoegdheid tot het betreden van besloten plaatsen en het verrichten van bepaalde opsporingsactiviteiten aldaar maakt het derhalve mogelijk reeds in een vroegtijdig stadium heimelijk te onderzoeken of in bepaalde ruimtes voorwerpen aanwezig zijn die op de voorbereiding van terroristische misdrijven zouden kunnen duiden. Te denken valt aan voorwerpen waarvan het bezit verboden is, als explosieven e.d., maar ook aan voorwerpen waarvan het bezit in beginsel niet verboden is als duikuitrustingen, sportvliegtuigjes e.d.

De aandacht verdient nog, dat de corresponderende bevoegdheden van titel IVa in sommige gevallen opsporing ten aanzien van elke persoon mogelijk maken (vgl. stelselmatige observatie, artikel 126g Sv) en in sommige gevallen slechts ten aanzien van een verdachte (vgl. pseudo-koop, artikel 126i Sv). In titel V wordt in sommige gevallen een beperking aangebracht tot «een persoon ten aanzien van wie uit feiten of omstandigheden een redelijk vermoeden voortvloeit dat deze betrokken is bij het in het georganiseerd verband beramen of plegen van misdrijven» (vgl. pseudo-koop, artikel 126q Sv). Een vergelijkbare beperking wordt in deze artikelen niet voorgesteld. Uit de eis dat de pseudo-koop (etc.) in het belang van het onderzoek moet zijn, vloeit al voort dat deze bevoegdheid alleen toegepast kan worden ten aanzien van personen die met de beschikbare aanwijzingen in verband kunnen worden gebracht. In die voorwaarde van onderzoeksbelang ligt naar mijn mening dan ook een toereikende beperking van de toepassing besloten.

Het tweede lid van artikel 126zd Sv legt vast dat de opsporingsambtenaar, ingezet bij aanwijzingen van een terroristisch misdrijf, zich bij de pseudo-koop of -dienstverlening dient te houden aan het zogenaamde Talloncriterium (vgl. HR 4 december 1979, NJ 1980, 356). Evenals ten aanzien van de pseudo-koop en pseudo-dienstverlening in de titels IVa en V is bepaald, moet achteraf kunnen worden vastgesteld dat de opsporingsambtenaar de verdachte niet heeft gebracht tot andere strafbare feiten dan waarop diens opzet reeds tevoren was gericht. Ter uitvoering van een bevel tot observatie bij aanwijzingen van een terroristisch misdrijf kan de officier van justitie op grond van het voorgestelde derde en vierde lid bepalen dat een besloten plaats kan worden betreden, respectievelijk een technisch hulpmiddel kan worden aangewend, voor zover daarmee geen vertrouwelijke communicatie wordt opgenomen (vgl. de artikelen 126g, tweede en derde lid, en 126o, tweede en derde lid, Sv). De ondersteunende bevoegdheid van het derde lid strekt ertoe op een besloten plaats personen stelselmatig te observeren. Waar in het vierde lid wordt gesproken van technisch hulpmiddel, moet gedacht worden aan peilzenders en andere technische voorwerpen die de heimelijke stelselmatige observatie vergemakkelijken of mogelijk maken. Bij de bespreking van het eerste lid, onderdeel a, is reeds het belang van de observatiebevoegdheid ter voorkoming van terroristische misdrijven aan de orde gekomen.

(artikel 126ze Sv)

Artikel 126ze Sv regelt de bevoegdheid tot infiltratie in geval van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf. Het gaat hier om een ingrijpende

bevoegdheid vanwege de duur van de inzet en de moeilijke situaties waarvoor de infiltrerende opsporingsambtenaar komt te staan. De criteria voor het geven van een bevel tot infiltratie en de voorwaarden waaraan dit bevel moet voldoen, zijn om die reden ook stringenter dan die welke gelden voor toepassing van de bevoegdheden als omschreven in artikel 126zd Sv: het eerste lid vereist dat het belang van het onderzoek de toepassing van infiltratie dringend vordert. Voorts wordt het vormvereiste van een schriftelijk bevel van de officier van justitie gesteld, voordat tot infiltratie kan worden overgegaan.

De bepaling is afgeleid van de regeling inzake infiltratie als bevoegdheid tot opsporing voor het onderzoek naar misdrijven die een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren (artikel 126h Sv). Aanknopingspunt bij artikel 126h Sv vormt een groep van personen waarbinnen naar redelijkerwijs wordt vermoed misdrijven worden beraamd of gepleegd. Het begrip «groep» in deze omschrijving veronderstelt geen georganiseerd verband. Het kan ook gaan om zgn. fluïde netwerken die in samenstelling en structuur geen continuïteit kennen. Het meervoud (misdrijven) komt in deze context minder passend voor: de toepassing zal zich naar verwachting vooral richten op groepen van personen ten aanzien waarvan aanwijzingen bestaan dat daarbinnen een enkel terroristisch misdrijf wordt beraamd of gepleegd. Daarbij kan ten aanzien van strafbare samenspanning en strafbare voorbereiding worden vastgesteld dat deze gedragingen zowel het plegen van een terroristisch misdrijf als het beramen van een terroristisch misdrijf behelzen. De reikwijdte van het «beramen» is overigens niet gekoppeld aan begrenzingen van strafbare voorbereiding en samenspanning.

Onvermijdelijk bij infiltratie is het optreden van de opsporingsambtenaar onder een dekmantel van een gefingeerde identiteit. In zijn andere hoedanigheid kan hij deelnemen en medewerking verlenen aan de groep zelf, ook is denkbaar dat hij via het verlenen van hand- en spandiensten van buitenaf infiltreert binnen de groep. Evenals bij een bevel als bedoeld in artikel 126h Sv geldt ook hier dat het bevel tot infiltratie in verband met aanwijzingen van een terroristisch misdrijf mede omvat het bevel tot pseudo-koop of -dienstverlening. Een afzonderlijk bevel op grond van artikel 126zd, eerste lid, onder b, Sv is daartoe in het kader van infiltratie dan ook niet nodig. Om inzicht te verwerven in de achtergronden en werkwijze van een groep ten aanzien waarvan aanwijzingen bestaan dat daarbinnen een terroristisch misdrijf wordt beraamd of gepleegd, is infiltratie een doeltreffend opsporingsmiddel. Niet uitgesloten is dat ter verkrijging van specifieke kennis en vaardigheden nadere opleidingseisen moeten worden gesteld om succesvolle infiltratieacties in groepen van personen die in verband kunnen worden gebracht met (de voorbereiding of ondersteuning van) terroristische misdrijven mogelijk te maken. Het eerste lid maakt overigens – anders dan artikel 126h Sv – geen onderscheid meer tussen bepaalde categorieën van opsporingsambtenaren. Dit betekent bijvoorbeeld dat een militair van de Koninklijke marechaussee op dezelfde voet als de ambtenaar van politie kan worden ingezet bij een infiltratieactie in verband met aanwijzingen van een terroristisch misdrijf. Een wetsvoorstel tot wijziging van de Politiewet 1993 dat thans wordt voorbereid, zal deze gelijkstelling van de opsporingsbevoegdheid voor militairen van de Koninklijke marechaussee in bredere zin doortrekken. Ingevolge het voorgestelde tweede lid van artikel 126ze Sv is de opsporingsambtenaar ook bij infiltratie in terroristische groeperingen gebonden aan het Tallon criterium. De infiltrant mag personen uit de groep waarbinnen hij is geïnfilteerd niet uitlokken tot het begaan van andere strafbare feiten dan die waarop het opzet van deze personen reeds tevoren was gericht.

Het derde lid van artikel 126ze Sv stelt in aanvulling op artikel 126za Sv nadere eisen aan het bevel tot infiltratie. Het zijn eisen die overeenkomen met de voorwaarden die gelden voor het bevel tot infiltratie bij verdenking

van een ernstig misdrijf. Onderdeel b maakt duidelijk dat er bij de infiltratie mee rekening wordt gehouden dat de infiltrant zelf strafbare feiten zal moeten plegen om geloofwaardig te blijven binnen de groep waarin hij is geïnfiltrerd. Binnen een dergelijke groep die als ultiem doel kan hebben het begaan van een of meer terroristische aanslagen, zal het niet goed mogelijk zijn vooraf exact te bepalen welke strafbare feiten uit lijfsbehoud of het oogpunt van geloofwaardigheid zullen moeten worden gepleegd. Te denken valt aan het vervalsen van paspoorten of andere documenten, «petty crime» voor het levensonderhoud, maar mogelijk bijvoorbeeld ook aan drugscriminaliteit.

(artikelen 126zf en 126zg Sv)

De artikelen 126zf en 126zg Sv hebben betrekking op het opnemen van vertrouwelijke communicatie en telecommunicatie met een technisch hulpmiddel. De artikelen zijn opgezet volgens hetzelfde stramien als de overige bijzondere opsporingsbevoegdheden tot opsporing van terroristische misdrijven in relatie tot hun equivalenten in titel IVa. Dat betekent dat wat betreft een aantal voorwaarden die gekoppeld zijn aan de toepassing van deze bevoegdheden volstaan is met een verwijzing naar algemene voorschriften. Als gevolg hiervan zijn de artikelen bescheidener van omvang dan de artikelen 126l en 126m Sv.

De bevoegdheden van de artikelen 126zf en 126zg Sv verschillen in vergelijking tot hun pendanten uit titel IVa evenmin op het punt van de vraag tegen wie de bevoegdheden inzetbaar zijn. Zij kunnen worden uitgeoefend tegenover een ieder voor zover dat door het belang van het onderzoek dringend wordt gevorderd. Daarmee wordt voorzien in doeltreffende opsporingsmogelijkheden op het gebied van de interceptie van (tele)communicatie wanneer sprake is van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf. Het belang van een adequate voorkoming van terroristische misdrijven brengt mee dat bij informatie omtrent de voorbereiding van dergelijke feiten het bevel moet kunnen worden gegeven om (tele)communicatie op te nemen waaraan welke persoon dan ook deelneemt, mits – vgl. het eerste lid – het onderzoek dit dringend vordert.

Artikel 126zf, tweede lid, Sv bevat dezelfde steunbevoegdheid als die welke is opgenomen in artikel 126l, tweede lid, Sv. Voorzien is daarmee in de mogelijkheid om voor de uitvoering van het bevel tot opneming van communicatie met een technisch hulpmiddel besloten plaatsen en, na uitdrukkelijke machtiging door de rechter-commissaris, woningen te betreden. Hierdoor kan de gewenste afluisterapparatuur worden geïnstalleerd (bugs, microfoons e.d.) om het opnemen van de communicatie te effectueren. Op deze plaats wordt nog de aandacht gevestigd op een in het advies van het College van procureurs-generaal gesignaleerde onduidelijkheid over het begrip «met een technisch hulpmiddel vertrouwelijke communicatie opnemen». Deze onduidelijkheid betrof de vraag of vertrouwelijke communicatie gelijktijdig met het opnemen kan worden uitgeluisterd. Het College hechtte eraan dat in de memorie van toelichting aan deze onzekerheid een eind zou worden gemaakt en zeker wordt gesteld dat het opnemen van vertrouwelijke communicatie met een technisch hulpmiddel ook veronderstelt dat deze communicatie gelijktijdig mag worden uitgeluisterd als dit technisch mogelijk is. Het middel wordt immers – zo gaf het College aan – ingezet in situaties waarin het erom spant en er op ieder moment actie kan worden verwacht. Ik heb begrip voor het standpunt van het College in dezen dat het uitluisteren gelijktijdig met het opnemen mogelijk moet zijn. De tekst van artikel 126zf Sv staat daaraan – evenmin als de tekst van de bestaande artikelen 126l en 126s Sv geldt – niet in de weg. Evenals ten aanzien van de artikelen 126l en 126s Sv geldt, worden ingevolge artikel 126ee Sv (vgl. artikel I, onderdeel H, van dit wetsvoorstel) de nadere regels omtrent de wijze waarop het opnemen van vertrouwelijke communicatie met een technisch hulpmiddel

plaatsvindt evenwel gegeven bij algemene maatregel van bestuur. Aangezien de thans terzake geldende regeling twijfel kan oproepen over de vraag of het uitluisteren gelijktijdig met of – strikt genomen – pas na het opnemen mag plaatsvinden, zal deze worden gewijzigd. Een wijziging van de algemene maatregel van bestuur is reeds in voorbereiding in het kader van de uitvoering van het Cybercrime Verdrag.

De steunbevoegdheid zoals opgenomen in artikel 126zf, tweede lid, Sv is niet nodig voor het opnemen van telecommunicatie; kennisneming van de inhoud kan geschieden met behulp van de medewerking van de aanbieder van telecommunicatie. De bevoegdheid van artikel 126zg Sv moet beschouwd worden als minder ingrijpend dan de bevoegdheid tot het opnemen van communicatie ingevolge artikel 126zf Sv. Indien mogelijk dient, gelet op de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit, gekozen te worden voor een bevel tot het opnemen van telecommunicatie in plaats van het ruimere bevel betreffende het opnemen van (elke vorm van) vertrouwelijke communicatie.

In het derde lid van artikel 126zg Sv worden onder meer het vierde tot en met zesde lid van artikel 126m Sv van overeenkomstige toepassing verklaard. Deze artikelleden hebben betrekking op het opnemen van telecommunicatie waarbij de gebruiker van telecommunicatie zich op het grondgebied van een andere staat bevindt. Voor een nadere toelichting op deze voorschriften wordt hier korthedshalve verwezen naar de memorie van toelichting bij het voorstel van wet dat leidde tot de eerdergenoemde uitvoeringswet van 18 maart 2004 (Kamerstukken II 2001/02, 28 351, nr. 3) waaruit de aanpassingen van artikel 126m Sv op dit punt voortvloeien.

(artikelen 126zh en 126zi Sv)

Bij de wet van 18 maart 2004 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en andere wetten in verband met de aanpassing van de bevoegdheden tot het vorderen van gegevens ter zake van telecommunicatie (vorderen gegevens telecommunicatie) (Stb. 105) zijn artikelen betreffende het vorderen van inlichtingen omtrent gegevensverkeer ingrijpend gewijzigd. Zo wordt thans in artikel 126n Sv een duidelijk onderscheid gemaakt tussen gegevens die betrekking hebben op het verleden en gegevens die zien op de toekomst en is in een algemene maatregel van bestuur nader gepreciseerd welke gegevens kunnen worden gevorderd. Een nieuw artikel 126na Sv bevat een regeling van de bevoegdheid tot het vorderen van de zgn. gebruikersgegevens.

De artikelen 126zh en 126zi Sv sluiten in inhoudelijk opzicht aan bij de hierboven genoemde artikelen 126n en 126na Sv, behoudens dat het criterium voor de toepassing van deze bevoegdheden anders is. Voorgesteld wordt – evenals bij de overige bevoegdheden in deze titel – aanwijzingen van een terroristisch misdrijf de grondslag te laten vormen voor een vordering van gegevens betreffende telecommunicatieverkeer. De terbeschikkingstelling van deze bevoegdheden in dit stadium, waarin nog geen sprake is van een volwaardige verdenking van (de voorbereiding van) een terroristisch misdrijf, kan bijdragen aan het tijdig verkrijgen van inzicht in de in verband met een voorgenomen aanslag getroffen voorbereidingen alsmede de personen die hierbij betrokken zijn.

Voor een uiteenzetting over de voorwaarden, gekoppeld aan de toepassing van deze bevoegdheden, kan op deze plaats worden verwezen naar de memorie van toelichting bij het oorspronkelijke voorstel van wet inzake vorderen gegevens telecommunicatie (Kamerstukken II 2001/02, 28 059, nr. 3).

(artikel 126zj Sv)

Artikel 126zj Sv betreft de bevoegdheid tot het inzetten van scanapparatuur om identificerende gegevens uit de ether te halen teneinde

toepassing te kunnen geven aan de artikelen 126zg of 126zh Sv. De bevoegdheid kan worden toegepast op het moment waarop de officier van justitie het bevel wil geven tot het opnemen van telecommunicatie of van plan is verkeersgegevens te vorderen terwijl hij niet beschikt over het nummer van de gebruiker. De inhoud van het artikel stemt overeen met artikel 126nb Sv (het voormalige artikel 126na Sv, vernummerd tot artikel 126nb Sv bij de wet van 18 maart 2004 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en andere wetten in verband met de aanpassing van de bevoegdheden tot het vorderen van gegevens terzake van telecommunicatie (vorderen gegevens telecommunicatie) (Stb. 105), met dien verstande dat het tweede tot en met het vierde lid van artikel 126nb Sv van overeenkomstige toepassing zijn verklaard (vgl. artikel 126ua Sv).

(artikelen 126zk tot en 126zm Sv)

Voor een toelichting op deze artikelen kan in de eerste plaats worden verwezen naar het algemeen gedeelte van de memorie van toelichting, alwaar reeds is ingegaan op de redenen die ten grondslag liggen aan het voorstel tot introductie van onderhavige bevoegdheden in het Wetboek van Strafvordering. In aanvulling hierop kan worden opgemerkt dat voor de vormgeving van de artikelen 126zk en 126zl Sv de artikelen 21 en 23 van de Wet op de economische delicten model hebben gestaan. Het gaat derhalve om omschrijvingen van reeds bestaande bevoegdheden die in de praktijk van de opsporing van economische delicten hun nut hebben bewezen.

Artikel 126zk Sv regelt de bevoegdheid om onderzoek te verrichten naar voorwerpen en deze voorwerpen aan «opneming» te onderwerpen (foto's, meten en wegen) en met het oog op deze onderzoeksverrichtingen zo nodig verpakkingen te openen. Het tweede lid bevat nog de ondersteunende bevoegdheid om ten behoeve van het onderzoek voorwerpen voor korte tijd mee te nemen. Van inbeslagneming is in dit geval (nog) geen sprake. Dat in dat geval een schriftelijk bewijs moet worden afgegeven, impliceert dat het meenemen van voorwerpen niet geheel in het geheim kan plaatsvinden. Bij onderzoek en monsterneming, maar ook bij het openen van verpakkingen kan dit anders liggen.

Het derde lid maakt duidelijk dat het bevel mondeling kan worden gegeven, voor een periode van ten hoogste twaalf uren en voor een daarbij omschreven gebied. Het bevel kan telkens met ten hoogste twaalf uren worden verlengd. Toepassing van deze bevoegdheid is, binnen de aangegeven begrenzingen, mogelijk ten opzichte van – de voorwerpen van – een ieder. Zij maakt het bijvoorbeeld mogelijk dat, binnen de begrenzingen van het bevel, van personen gevraagd wordt koffers of tassen te openen en dat, in het geval aan het verzoek niet wordt voldaan, de opsporingsambtenaar de koffer of tas zelf opent. Ook achtergelaten voorwerpen kunnen op de grondslag van deze bevoegdheid worden geopend en onderzocht.

Het vierde lid maakt het, zo werd in het algemeen deel al toegelicht, mogelijk bij algemene maatregel van bestuur veiligheidsrisicogebieden aan te wijzen, waar de in de onderhavige artikelen omschreven bevoegdheden zonder bevel van de officier van justitie toegepast kunnen worden. De regering is voornemens nader te omschrijven algemeen voor passagiers toegankelijke delen van Schiphol als zodanig aan te wijzen. Aantekening verdient nog, dat de onderhavige bevoegdheid, net als die van de voorgestelde artikelen 126zl en 126zm Sv, afwijkt van – vele van – de bestaande en andere voorgestelde bijzondere opsporingsbevoegdheden, doordat toepassing gewoonlijk in het openbaar, voor iedereen kenbaar, zal plaatsvinden. Dit verschil vormt naar mijn mening evenwel geen beletsel om deze bevoegdheden binnen de onderhavige titel, die op bijzondere opsporingsbevoegdheden in verband met terroristische misdrijven ziet, op te nemen.

In het algemeen geldt voor de toepassing van de bevoegdheden van de artikelen 126zk, 126zl en 126zm Sv verder het volgende. Wanneer de officier van justitie het bestaan van aanwijzingen vaststelt en een bevel op grond van voormelde artikelen heeft gegeven, staat de bevoegdheidsuitoefening open jegens een ieder die daarvoor in het belang van het onderzoek in aanmerking komt. Houden de aanwijzingen die ten grondslag liggen aan het bevel van de officier bijvoorbeeld in dat een dreigingsanalyse informatie heeft opgeleverd dat mogelijkwerijs een aanslag wordt gepleegd in een stationshal, dan is de opsporingsambtenaar bevoegd iedereen die zich in de omgeving van die stationshal bevindt te benaderen voor onderzoek van voorwerpen, vervoermiddelen en kleding. De opsporingsambtenaar behoeft met andere woorden niet voor elk individu ten aanzien van of met betrekking tot wie hij een van de bevoegdheden als hier bedoeld heeft uitgeoefend, verantwoording af te leggen en hij kan het bestaan van aanwijzingen – gelet op het bevel – als gegeven beschouwen. Het criterium «in het belang van het onderzoek» is voor hem leidend waar het gaat om de keuze van zijn onderzoekssubjecten. Waar de informatie niet concreter wordt dan de aanwijzing van een bepaalde plaats waar het onheil zou kunnen plaatsvinden, zal het er voor de opsporingsambtenaar op aankomen groepen van personen te selecteren die naar zijn eigen vakbekwaam inzicht in het belang van het onderzoek in aanmerking komen voor de bevoegdheidsuitoefening.

De situatie zal bij de uitoefening van deze bevoegdheden niet anders zijn wanneer het gaat om de toepassing in een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen veiligheidsrisicogebied. Voor dergelijke gebieden geldt dat dreigingsanalyses duidelijk hebben gemaakt dat sprake is van een zekere constante dreiging dat aldaar een terroristisch misdrijf kan worden begaan. Het bevel van de officier van justitie in verband met aanwijzingen van een terroristisch misdrijf heeft hier plaatsgemaakt voor de kwalificatie «veiligheidsrisicogebied». Bij het bestaan van een dergelijke situatie zullen de criteria aan de hand waarvan de opsporingsambtenaar besluit personen, vervoermiddelen of voorwerpen aan nader onderzoek te onderwerpen samenhangen met aard en functie van het desbetreffende gebied. Zo ligt de uitoefening van de fouilleringsbevoegdheid jegens een ruime groep van personen meer in de rede wanneer het gaat om de vertrekhal van een luchthaven dan bijvoorbeeld de rurale omgeving waarin zich een kerncentrale bevindt. Onder laatstgenoemde omstandigheden is er bijvoorbeeld de mogelijkheid om te kiezen voor alleen vervoermiddelen en personen die niet in de omgeving bekend zijn. Echter, ook hier geldt dat de ervaring en deskundigheid van opsporingsambtenaar bepalend zijn voor het optreden in het specifieke geval. Ter vermijding van misverstanden kan worden opgemerkt dat voor de toepassing van andere bijzondere opsporingsbevoegdheden, zoals stelselmatige observatie, ook in veiligheidsrisicogebieden telkens een afzonderlijk bevel van de officier van justitie op basis van aanwijzingen vereist is.

Het vorenstaande betekent niet dat omtrent de uitoefening van de bevoegdheden van de artikelen 126zk, 126zl en 126zm Sv op geen enkele wijze verslag wordt gedaan. Ten aanzien van het mondelinge bevel van officier van justitie geldt ingevolge artikel 126za, derde lid, Sv dat daarvan onverwijld aantekening wordt gedaan in het proces-verbaal. Dit impliceert dat in het proces-verbaal aangegeven wordt welke bevoegdheid is uitgeoefend, wanneer het bevel is gegeven en voor welke duur. Inzake de verslaglegging van de uitvoering van de bevoegdheden in veiligheidsrisicogebieden zullen nadere regels worden gegeven in de algemene maatregel van bestuur waarin deze veiligheidsrisicogebieden worden aangewezen.

Meer in het algemeen kan er nog op worden gewezen dat de opsporingsambtenaar zich bij de uitoefening van de voorgestelde bevoegdheden – net als bij de uitoefening van de overige bevoegdheden – dient te houden

aan de in het maatschappelijk verkeer aanvaarde omgangsvormen. Hierbij moet gedacht worden aan de normaal goede en beleefde omgangsvormen zoals het toestemming vragen voor bepaalde meer ingrijpende handelingen, aansporingen in vragende zin formuleren, mensen vriendelijk en geduldig te woord staan en geen onbeleefd of ruw taalgebruik bezigen. De opsporingsambtenaar moet zich met de nodige tact opstellen in mogelijk door de betrokkene als ongemakkelijk of onaangenaam ervaren situaties. Vanzelfsprekend dient de opsporingsambtenaar zich daarnaast – bij de selectie van personen die in aanmerking komen voor een onderzoek – niet te laten leiden door ongerechtvaardigde vooroordelen of zelfs overwegingen van discriminatoire aard. Als gezegd geldt voor de keuze van het onderzoekssubject telkens «het belang van het onderzoek». Dat waarborgt optreden op grond van objectieve, professionele inzichten. In toezicht op de rechtmatige uitoefening van de bevoegdheden is – zoals aangegeven – voorts voorzien door het vereiste van verslaglegging en de beschikbaarheid van adequate regelingen op grond waarvan personen die menen onheus te zijn bejegend een klacht kunnen indienen bij de korpsbeheerder en de Nationale ombudsman.

Het voorgestelde artikel 126zI Sv biedt een bevoegdheid om vervoermiddelen te onderzoeken. Een bevel dat dergelijk onderzoek mogelijk maakt impliceert, ingevolge het tweede lid, de bevoegdheid om de lading van vervoermiddelen te onderzoeken, van de bestuurder inzage van bescheiden te vorderen, of van de bestuurder te vorderen dat deze zijn vervoermiddel stilhoudt en naar een door de opsporingsambtenaar aangewezen plaats overbrengt.

De omschrijving van de verschillende bevoegdheden vereist niet, dat het vervoermiddel bestuurd wordt. Onderzoek van vervoermiddel en lading is ook mogelijk zonder dat een bestuurder in de buurt is. Zo is denkbaar dat een personenauto die stil staat op een plaats in de buurt van een mogelijk «soft target», op basis van deze bevoegdheid wordt onderzocht. Bij aanwezigheid van explosieven kan het voorwerp – zonder het te verplaatsen – in beslag worden genomen met het oog op onttrekking aan het verkeer, als een gezamenlijkheid van voorwerpen, en – met een machtiging ex artikel 117 Sv – ter plaatse worden vernietigd. Voor een zo ingrijpende maatregel is echter vanzelfsprekend een toereikende verdenking vereist.

Het begrip «vervoermiddelen» ziet op personenauto's en vrachtauto's maar ook op alle andere vervoermiddelen, treinen, fietsen en invalidenwagentjes inbegrepen. Ook (sport)vliegtuigen kunnen op basis van deze bevoegdheid tot stoppen worden gebracht en onderzocht. Het ligt evenwel niet in de rede, dat opsporingsambtenaren op Schiphol een algemene bevoegdheid krijgen vliegtuigen te doen stilhouden. Om die reden zal in de in verband met Schiphol voor te stellen algemene maatregel van bestuur een begrenzing van het veiligheidsrisicogebied tot algemeen voor passagiers toegankelijke ruimten worden opgenomen. Bij aanwijzingen van een terroristisch misdrijf is het vanzelfsprekend wel mogelijk dat de officier van justitie een opsporingsambtenaar beveelt, een vliegtuig te doen stilhouden.

Het College van procureurs-generaal vroeg in zijn advies over het wetsvoorstel nog aandacht voor de bevoegdheid van het voorgestelde artikel 126zI, tweede lid, onderdeel c, Sv op grond waarvan de opsporingsambtenaar, op bevel daartoe van de officier van justitie, van de schipper van een vaartuig kan vorderen dat deze zijn vervoermiddel stilhoudt en naar een door hem aangewezen plaats overbrengt. Het College wees erop dat ingevolge artikel 136a, eerste lid, Sv onder schipper wordt verstaan «elke gezagvoerder van een Nederlands schip» en vroeg zich af of deze begripsomschrijving ook gold voor zover het betreft de uitoefening van onderhavige bevoegdheid. Dit is niet het geval. Uitdrukkelijk is gekozen voor de toevoeging «van een vaartuig» na schipper waardoor de definitie van

artikel 136a, eerste lid, Sv niet meer van toepassing is (vgl. artikel 136a, derde lid, Sv). Net als in artikel 539w Sv heeft «schipper» in artikel 126zl, tweede lid, onderdeel c, Sv betrekking op alle vaartuigen, van ongeacht welke nationaliteit.

Het voorgestelde artikel 126zm Sv ten slotte maakt het mogelijk personen aan de kleding te onderzoeken. Bij aanwijzingen kan dat op bevel van de officier van justitie, in veiligheidsrisicogebieden zonder een dergelijk bevel. De opsporingsambtenaar is bij een dergelijk bevel voorts bevoegd gebruik te maken van detectieapparatuur of andere technische hulpmiddelen. Deze apparatuur kan bij aanwijzingen in het door de officier van justitie in zijn bevel genoemde gebied worden ingezet; in een aangewezen veiligheidsrisicogebied is een meer reguliere inzet mogelijk. Niet denkbeeldig is dat in dit kader ook gebruik wordt gemaakt van een zogenaamde «explosievenhond».

De bevoegdheid om de burger aan zijn kleding te onderzoeken en gebruik te maken van detectieapparatuur impliceert de bevoegdheid voor de opsporingsambtenaar om een onwillige burger te vragen zich aan beide vormen van onderzoek te onderwerpen en deze bij een weigering tegen de wil van de burger te effectueren. De inzet van detectieapparatuur mag geen inbreuk maken op de lichamelijke integriteit van de personen die worden onderzocht. Inzet van de body-scan waarbij röntgenstraling wordt toegepast en waarvan nog niet bekend is of, en zo ja welke, gezondheidsrisico's daaraan verbonden zijn, is op basis van dit nieuwe artikel niet mogelijk.

De bevoegdheid van artikel 126zm Sv komt in inhoudelijk opzicht overeen met de bevoegdheid van artikel 37h, eerste lid, onderdelen a en b, van de Luchtvaartwet. Dit betekent dat de fouillering beperkt behoort te blijven tot aftasting van de kleding en zo nodig het onderzoeken van aparte kledingstukken. Hiervoor kan van de betrokkene gevraagd worden kleding uit te trekken. Evenals bij de bevoegdheid van artikel 37h, eerste lid, van de Luchtvaartwet geldt in het kader van de uitoefening van de bevoegdheid van artikel 126zm Sv dat fouillering niet beperkt is tot oppervlakkige aftasting zoals voorgeschreven voor de zogenaamde veiligheidsfouillering in de ambtsinstructie voor de politie en de Koninklijke marechaussee. Een dergelijke fouillering is gericht op het afwenden van de direct gevaar voor de betrokken ambtenaren. Het doel van onderhavige bevoegdheid is onderzoek in verband met aanwijzingen van een terroristisch misdrijf. Dat kan meer vergen dan oppervlakkige aftasting en kan bijvoorbeeld ook betekenen dat kledingstukken uitgetrokken moeten worden.

Gelet op het vorenstaande is voorzien in de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de wijze waarop het onderzoek aan de kleding dient te plaats te vinden. Daarin kan bijvoorbeeld worden geregeld dat de fouillering wordt uitgevoerd door personen van hetzelfde geslacht en dat deze plaatsvindt in een afgezonderde ruimte. Voorts kunnen technische voorschriften worden gegeven omtrent detectieapparatuur die kan worden gebruikt voor het onderzoek aan de kleding.

(titel Vc)

Het Wetboek van Strafvordering kent in het Eerste Boek een titel Va geheten «Bijstand aan opsporing door burgers». Deze titel regelt bevoegdheden tot burgerpseudo-koop e.d., voortbouwend op de toedeling van opsporingsbevoegdheden aan opsporingsambtenaren in de titels IVa en V. Bij het invoegen van bijzondere opsporingsbevoegdheden in de vigerende systematiek was ook denkbaar geweest, de voorgestelde titel Vb voor de huidige titel Va in te voegen, en de voorgestelde bevoegdheden inzake bijstand aan opsporing van terroristische misdrijven door burgers in de huidige titel Va onder te brengen. De indeling die in het

onderhavige wetsvoorstel is gevolgd, heeft evenwel het voordeel dat de opsporingsbevoegdheden welke bij (aanwijzingen van) een terroristisch misdrijf beschikbaar komen, meer samengebracht zijn, en daarmee duidelijker te onderscheiden.

(artikel 126zn Sv)

Het voorgestelde artikel 126zn Sv vormt de pendant van de artikelen 126v, 126ij en 126z Sv. Het regelt de burgerpseudo-koop of -dienstverlening en de inwinning van informatie in het geval van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf. De overeenkomst die met de burger wordt aangegaan wordt schriftelijk vastgelegd, als in de artikelen 126v, 126ij en 126z Sv.

(artikel 126zo Sv)

Het voorgestelde artikel 126zo Sv vormt de pendant van de artikelen 126w en 126x Sv, en regelt de burgerinfiltratie in geval van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf.

Onderdeel E (opschrift titel Vd)

De voorgestelde naamswijziging van deze titel hangt samen de invoeging van de titels Vb en Vc. De algemene regels die zijn opgenomen in de huidige titel Vb zullen ook van toepassing zijn op de voorgestelde bevoegdheden tot opsporing van terroristische misdrijven. Dat moet ook tot uitdrukking komen in het opschrift van deze titel, reden waarom in onderdeel E voorgesteld wordt het opschrift van de titel te wijzigen.

Onderdelen F tot en met I (artikelen 126aa, 126bb, 126ee en 126ff Sv)

Elk van de in deze onderdelen voorgestelde wijzigingen behelst een technische aanpassing, samenhangend met de introductie van de nieuwe titels Vb en Vc, alsmede de bevoegdheden die daarin worden voorgesteld.

Onderdeel J (artikel 126hh Sv)

Voor een toelichting op dit artikel kan in de eerste plaats worden verwezen naar het algemene gedeelte van deze memorie van toelichting, waarin uitgebreid op het verkennend onderzoek naar terroristische misdrijven is ingegaan. In aanvulling daarop kan nog het volgende worden opgemerkt. Onder het begrip bestand wordt in dit verband verstaan: een gestructureerd geheel van persoonsgegevens, dat volgens bepaalde criteria toegankelijk is en betrekking heeft op verschillende personen. De bevoegdheid houdt in dat een bestand of een deel daarvan kan worden gevorderd. Van de derde wordt geen selectie gevraagd. De derde dient het gehele bestand dan wel een eenvoudig daarvan af te zonderen deel te verstrekken. Ook van overheidsdiensten en andere organisaties met een publieke taak kunnen op basis van dit artikel gegevensbestanden worden gevorderd. Dit geldt ook daar waar in bijzondere wetten aan personen, werkzaam bij deze organisaties, een geheimhoudingsplicht wordt opgelegd. De bevoegdheden in het Wetboek van Strafvordering hebben dan voorrang boven de regelgeving betreffende verwerking van gegevens door deze organisaties. Alleen beroepsmatig verschoningsgerechtigden, waaronder begrepen zijn artsen, notarissen, advocaten en geestelijken, zijn niet verplicht aan een vordering tot het verstrekken van bestanden te voldoen. Zo kan bijvoorbeeld worden voorkomen dat medische gegevens en andere gegevens die berusten bij beroepsmatig verschoningsgerechtigden, ter beschikking moeten worden gesteld in het kader van het verkennend onderzoek. Doel is personen te selecteren die daadwerkelijk betrokken zijn bij het beramen of plegen van terroristische misdrijven.

Het tweede lid bepaalt dat de gegevens uit een bestand dat op grond van het eerste lid is verkregen, kunnen worden vergeleken met gegevens uit politieregisters en andere bestanden, of in combinatie met gegevens uit politieregisters en andere bestanden kunnen worden verwerkt. Op de betekenis van het op deze wijze van bewerken van gegevens is in het algemeen deel van de memorie van toelichting al ingegaan. Het tweede lid verheldert dat de gegevens ten behoeve van de bewerking vergeleken en gecombineerd mogen worden met gegevens uit alle bestanden waarover men ten behoeve van het verkennend onderzoek de beschikking heeft. Dit kunnen bestanden zijn die verkregen zijn door toepassing van het eerste lid, bestanden die beschikbaar zijn bij de politie of bestanden die men uit andere hoofde beschikbaar heeft, bijvoorbeeld omdat deze beschikbaar zijn gesteld door een andere overheidsdienst, of omdat deze openbaar zijn. Hierbij moet rekening worden gehouden met het regime voor de bescherming van persoonsgegevens dat op deze bestanden van toepassing is. Staat dat regime in de weg aan het gebruik van de desbetreffende gegevens voor het verkennend onderzoek, dan kunnen de bestanden gevorderd worden door toepassing van het eerste lid. De toepassing van de strafvorderlijke bevoegdheid doorbreekt het regime voor de bescherming van persoonsgegevens. Voor de bestanden die bij de politie beschikbaar zijn, de politieregisters, bepaalt het tweede lid met zoveel woorden dat de beperkingen gesteld bij of krachtens de Wet politieregisters die het gebruik van bepaalde gegevens in bepaalde politieregisters binden aan bepaalde regels niet van toepassing zijn, indien deze gegevens nodig zijn voor het bewerken van gegevens ten behoeve van een verkennend onderzoek naar terroristische misdrijven. Zo kunnen bijvoorbeeld gegevens die verkregen zijn in een bepaald opsporingsonderzoek en die in beginsel alleen gebruikt mogen worden voor het desbetreffende opsporingsonderzoek, op grond van het tweede lid vergeleken en in combinatie verwerkt worden met de gegevens uit een bestand dat verkregen is op grond van het eerste lid. Ook gegevens die verkregen zijn in een oud verkennend onderzoek, en die ingevolge de Wet politieregisters zijn opgeslagen in een tijdelijk register, kunnen op grond van het tweede lid verwerkt worden voor een nieuw verkennend onderzoek naar terroristische misdrijven. De officier van justitie bepaalt uit welke politieregisters gegevens voor de bewerking gebruikt kunnen worden en hij stelt de wijze van bewerking vast.

Indien het in het belang van een verkennend onderzoek nodig is dat uitsluitend gegevens uit politieregisters met elkaar kunnen worden vergeleken of in combinatie met elkaar kunnen worden verwerkt, kan de in artikel 6 van de Wet politieregisters opgenomen mogelijkheid tot het koppelen van bestanden daartoe worden toegepast, dan wel kan de officier van justitie door toepassing van het eerste lid van artikel 126hh Sv de desbetreffende politieregisters na machtiging door de rechter-commissaris vorderen.

Het zesde lid stelt zeker dat alle resultaten van de bewerking gebruikt kunnen worden voor de opsporing van terroristische misdrijven, ook waar de Wet politieregisters mogelijk beperkingen stelt aan het gebruik van gegevens uit een tijdelijk register. In het zevende lid is vastgelegd dat de officier van justitie kan bepalen dat ook de gegevens die resultaat van een bewerking zijn en die niet van betekenis zijn voor het onderzoek behouden blijven om de bewerking achteraf te kunnen controleren. Onder de zinsnede «voor zolang de gegevens nodig zijn» moet worden verstaan uiterlijk tot afronding van een verkennend onderzoek.

Onderdeel K (artikel 132a Sv)

Voor een toelichting op dit onderdeel kan op deze plaats worden verwezen naar het algemene gedeelte van de memorie van toelichting

waarin uitvoerig wordt ingegaan op de achtergronden van de voorgestelde wijziging van artikel 132a Sv.

Onderdeel L (artikel 138d Sv)

Om elk misverstand te voorkomen, wordt in de betekenistitel een bepaling voorgesteld die aangeeft dat onder een terroristisch misdrijf een strafbaar feit als bedoeld in artikel 83 van het Wetboek van Strafrecht wordt verstaan.

Onderdelen M en N (artikelen 552i en 552oa Sv)

De in deze onderdelen voorgestelde wijzigingen behelzen technische aanpassingen, samenhangend met de introductie van de nieuwe titels Vb en Vc, alsmede de bevoegdheden die daarin worden voorgesteld.

ARTIKEL II

Onderdeel A (artikel 46 Sr)

De opvattingen in de literatuur over de wijze waarop het begrip «kennelijk» in artikel 46 Sr uitgelegd dient te worden, verschillen nogal (vgl. J. de Hullu, *Materieel strafrecht*, tweede druk, 2003, p. 412–413). Sommigen betogen dat uit de aard van de voorwerpen (etc.) de objectieve bestemming tot het criminele doel dient te blijken, anderen, waaronder De Hullu, betogen dat de criminele intentie van de dader mee mag tellen. De eis van de kennelijke bestemdheid is bij de laatste interpretatie feitelijk overbodig naast de eis dat de dader opzet op de voorbereiding heeft. De gepubliceerde jurisprudentie wijst erop dat de Hoge Raad geen hoge eisen stelt aan de «kennelijkheid» van de criminele bestemming. Zo gaat het in HR 17 september 2002, NJ 2002, 626, om het voorhanden hebben van een bivakmuts en/of een of meer gestolen auto's in verband met een voorbereide overval.

Tegen deze achtergrond wordt voorgesteld duidelijkheid te creëren door het bestanddeel «kennelijk» te schrappen. Daarmee wordt artikel 46 Sr ook beter afgestemd op de bijzondere strafbaarstelling van voorbereiding welke in artikel 96, tweede lid, onder 3°, Sr is omschreven. Deze duidelijkheid is onder meer van belang in verband met de strafbaarstelling van financiering van terroristische misdrijven. Van gelden die beschikbaar worden gehouden of gesteld voor de financiering van aanslagen zal niet gemakkelijk kunnen worden gesteld dat uit de aard van het voorwerp de objectieve bestemming tot het criminele doel blijkt. Geld dat voor een goed doel beschikbaar wordt gehouden ziet er niet anders uit dan geld dat beschikbaar wordt gehouden voor een aanslag. De subjectieve bestemming, het opzet van de dader, is toereikend voor strafbaarheid. Die eis van de subjectieve bestemming wordt thans en in de toekomst uitgedrukt door de formulering dat de dader opzettelijk voorwerpen bestemd tot het begaan van dat misdrijf voorhanden heeft.

Onderdelen B en C (artikelen 135 en 136, eerste lid, Sr)

Artikel 135 Sr bedreigt straf tegen hem die, kennis dragende van een samenspanning tot een der in de artikelen 92–95a, 102 of 121 Sr bedoelde misdrijven, op een tijdstip waarop het plegen van deze misdrijven nog kan worden voorkomen, opzettelijk nalaat daarvan tijdig voldoende kennis te geven, hetzij aan de ambtenaren van de justitie of politie, hetzij aan de bedreigde, indien het misdrijf is gevolgd. De genoemde vormen van samenspanning zijn die welke tot het in werking treden van de Wet terroristische misdrijven strafbaar waren gesteld. Er is geen reden de strafbaar-

stelling niet van toepassing te doen zijn op de strafbare vormen van samenspanning die ingevolge die wet gecreëerd zijn; daartoe strekt de voorgestelde aanpassing. De ernst van de gevolgen van terroristische aanslagen vormen daarbij reden de maximale gevangenisstraf die bij het plegen van dit misdrijf opgelegd kan worden, te verhogen van één naar twee jaar gevangenisstraf. De maximale geldboete wordt verhoogd van de derde naar de vierde categorie.

Ook de voorgestelde aanpassing van artikel 136 Sr hangt samen met de inwerkingtreding van de Wet terroristische misdrijven. In het artikel wordt straf bedreigd tegen hem die, kennis dragende van een voornemen tot het plegen van een van de limitatief aangeduide ernstige misdrijven, op een tijdstip waarop het plegen van deze misdrijven nog kan worden voorkomen, opzettelijk nalaat daarvan tijdig voldoende kennis te geven, hetzij aan de ambtenaren van de justitie of politie, hetzij aan de bedreigde, indien het misdrijf is gevolgd. Het ligt, gelet op de ernst van terroristische misdrijven, in de rede deze strafbaarstellingen uit te breiden tot alle gevallen waarin personen kennis dragen van het voornemen tot het plegen van een dergelijk misdrijf, de maximale gevangenisstraf te verhogen naar een jaar en de maximale geldboete naar een boete van de vierde categorie.

De NVvR meent, dat strafbare samenspanning een open norm is die lastig valt te toetsen. Zij meent dat de voorzienbaarheid en legaliteit van deze strafbepaling in de knel komt en dat zulks temeer klemmt indien de samenspanning wordt gecombineerd met de strafbare voorbereiding of met een van de deelnemingsvarianten. De NOvA geeft aan tegen het voorstel tot verzwaring van straf op verzwijging van samenspanning geen overwegende bezwaren te hebben, maar meent dat de delictsomschrijving bij samenspanningsdelicten weinig houvast voor toetsing biedt. Er zij op gewezen dat het begrip samenspanning ook thans al centraal staat in artikel 135 Sr; verder kan de aandacht gevestigd worden op de parlementaire behandeling van de Wet terroristische misdrijven, waarin de betekenis van de daarbij gerealiseerde strafbaarstellingen van samenspanning tot de ernstigste terroristische misdrijven uitgebreid aan de orde is geweest (Kamerstukken II 2003/04, 28 463).

Onderdeel D (artikel 189 Sr)

Artikel 189 Sr stelt straf op gedragingen die worden verricht door iemand die in het Angelsaksische recht veelal «accessory after the fact» (deelnemer na voltooiing van het delict) wordt genoemd. Het gaat dan, kort gezegd, om het verbergen van een vervolgte persoon, om het vernietigen van sporen etc. De maximale gevangenisstraf bedraagt zes maanden. Bij terroristische misdrijven komt deze strafbedreiging te laag voor. Voorgesteld wordt, voor dat geval een maximale gevangenisstraf van vier jaren in te voeren. Ter vergelijking kan worden gewezen op Frankrijk, waar vergelijkbare misdrijven in artikel 434–6 CP met een straf van drie jaar worden bedreigd. Indien van dergelijk gedrag een gewoonte wordt gemaakt, is de maximumstraf vijf jaar.

Voorgesteld wordt ook, de reikwijdte van de bepaling uit te breiden door niet slechts het opzettelijk verbergen van iemand die vervolgd wordt terzake van enig misdrijf, maar ook het opzettelijk verbergen van hem die terzake van enig misdrijf wordt opgespoord, expliciet onder de strafwet te brengen. Deze aanpassing sluit aan bij de ontwikkeling, dat het vooronderzoek hedentendage in veel gevallen niet in het kader van een gerechtelijk vooronderzoek plaatsvindt.

ARTIKEL III

De voorgestelde wijzigingen van de Telecommunicatiewet hebben een technisch karakter. Zij hangen samen met de introductie van de nieuwe titels Vb en Vc, alsmede de bevoegdheden die daarin worden voorgesteld.

ARTIKEL IV

Bij koninklijke boodschap van 23 februari 2004 is het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en enkele andere wetten in verband met de regeling van bevoegdheden tot het vorderen van gegevens (bevoegdheden vorderen gegevens) (29 441) ingediend. Dat wetsvoorstel, dat inmiddels door de Tweede Kamer is aangenomen, bouwt voort op reeds in het Wetboek van Strafvordering geïncorporeerde bevoegdheden tot het vorderen van gegevens van instellingen in de financiële sector. Ook deze bevoegdheden zijn opgenomen in de titels betreffende bijzondere opsporingsbevoegdheden. In lijn met de afweging die aan het onderhavige wetsvoorstel ten grondslag ligt, wordt voorgesteld deze bevoegdheden ook bij aanwijzingen van een terroristisch misdrijf toepasbaar te maken. Daarbij is er voor gekozen, uit te gaan van de formulering van bevoegdheden als verwoord in het wetsvoorstel bevoegdheden vorderen gegevens. Zo wordt het onderhavige wetsvoorstel niet nodeloos gecompliceerd, en wordt voorts bevorderd dat discussies over de formulering van de onderhavige bevoegdheden niet dubbel worden gevoerd.

Onderdeel A

Het bovenvermelde wetsvoorstel bevoegdheden vorderen gegevens plaatst de geïntroduceerde bevoegdheden, net als de huidige bevoegdheden in verband met het vorderen van gegevens van instellingen in de financiële sector, na de bestaande bijzondere opsporingsbevoegdheden. De voorgestelde invoeging strekt ertoe dezelfde volgorde te realiseren in de titel betreffende de bijzondere bevoegdheden tot opsporing van terroristische misdrijven. De bepalingen inzake onderzoek aan voorwerpen, vervoermiddelen en kleding, alsmede de artikelen in de titel bijstand aan opsporing van terroristische misdrijven door burgers, worden derhalve vernummerd.

De formulering van elk van de in de voorgestelde derde afdeling A op te nemen bevoegdheden is afgeleid van de corresponderende bevoegdheid in het wetsvoorstel bevoegdheden vorderen gegevens, behoudens dat het geval van «aanwijzingen van een terroristisch misdrijf» in de plaats wordt gesteld van het verdenkingscriterium. Teneinde de lengte van de artikelen te bekorten zijn zo veel mogelijk leden van de corresponderende bevoegdheden niet overgeschreven maar van overeenkomstige toepassing verklaard. Deze systematiek is mede mogelijk omdat het wetsvoorstel bevoegdheden vorderen gegevens er in de gekozen formuleringen rekening mee houdt dat nog geen verdachte bekend is. Uitgeschreven zijn bepalingen waar in deze afdeling nog naar verwezen wordt, teneinde dubbele verwijzingen te vermijden.

Onderdeel B

Het wetsvoorstel bevoegdheden vorderen gegevens wijzigt artikel 126bb Sv (vgl. artikel I, onderdeel M, van dat wetsvoorstel). Dit onderdeel sluit bij die wijziging aan.

Onderdeel C

Voor een toelichting op dit onderdeel kan worden verwezen naar paragraaf 2 van het algemene gedeelte van deze memorie van toelichting onder het kopje Het verkennend onderzoek.

Onderdeel D

Het wetsvoorstel bevoegdheden vorderen gegevens wijzigt artikel 552oa Sv (vgl. artikel I, onderdeel P, van dat wetsvoorstel). Dit onderdeel sluit bij die wijziging aan.

Onderdeel E

Het wetsvoorstel bevoegdheden vorderen gegevens wijzigt artikel 592, tweede lid, Sv (vgl. artikel I, onderdeel Q, van dat wetsvoorstel). Dit onderdeel sluit bij die wijziging aan.

Onderdeel F

Het wetsvoorstel bevoegdheden vorderen gegevens introduceert een artikel 13.2b in de Telecommunicatiewet (vgl. artikel III van dat wetsvoorstel). Dit onderdeel sluit bij die wijziging aan.

ARTIKEL V

Onderhavig artikel ziet, evenals artikel IV, op de situatie waarin het wetsvoorstel bevoegdheden vorderen gegevens in werking is getreden op het tijdstip waarop deze wet in werking treedt. Voorzien is in een afzonderlijke bepaling omdat de door dit artikel te realiseren wijziging los staat van de voorstellen ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven, zoals voorgesteld in artikel I, en welke – eveneens in dat licht – worden aangevuld met de van het wetsvoorstel vorderen gegevens afgeleide bevoegdheden die zijn opgenomen in artikel IV.

Het tweede lid van de artikelen 126ng en 126ug Sv, opgenomen in het wetsvoorstel bevoegdheden vorderen gegevens, heeft betrekking op het vorderen van bij een aanbieder van telecommunicatie opgeslagen gegevens betreffende de inhoud van e-mails. Dit lid houdt in dat e-mails alleen gevorderd kunnen worden voorzover zij klaarblijkelijk van de verdachte afkomstig zijn, voor hem bestemd zijn, op hem betrekking hebben of tot het begaan van het strafbare feit hebben gediend of klaarblijkelijk met betrekking tot die gegevens het strafbare feit is gepleegd. De achtergrond van deze beperking is dat aan gegevens betreffende de inhoud van e-mails die beschikbaar zijn bij de aanbieder dezelfde bescherming wordt gegeven als aan de brief die is toevertrouwd aan de vervoerder. Deze bescherming van de brief is neergelegd in de artikelen 100, 101, tweede lid en 114, tweede lid, Sv.

Omdat artikel 126ug Sv is opgenomen in de titel over het onderzoek naar het beramen of plegen van ernstige misdrijven in georganiseerd verband (titel V van het Eerste Boek) is het minder passend in artikel 126ug te spreken van «de verdachte». Passender is het om – zoals ook gebeurt in de eveneens in titel V opgenomen artikelen 126i Sv (pseudokoop- of -dienstverlening) en 126j Sv (stelselmatige inwinning van informatie) – te spreken van «een persoon ten aanzien van wie uit feiten of omstandigheden een redelijk vermoeden voortvloeit dat deze betrokken is bij het in georganiseerd verband beramen of plegen van misdrijven».

ARTIKEL VI

Het wetsvoorstel computercriminaliteit II, zoals gewijzigd door een tweede nota van wijziging, behelst een aantal wijzigingen van bijzondere opsporingsbevoegdheden die in het onderhavige wetsvoorstel bij aanwijzingen van een terroristisch misdrijf beschikbaar worden gesteld. De voorgestelde wijzigingen strekken ertoe, het onderhavige wetsvoorstel op deze punten in overeenstemming te brengen met – deze tweede nota van wijziging bij – het wetsvoorstel computercriminaliteit II.

Onderdeel A

Het wetsvoorstel computercriminaliteit II stelt een uitbreiding van de bevoegdheden inzake pseudokoop en -dienstverlening voor (vgl. artikel II, onderdelen F en H, van dat wetsvoorstel). Dit onderdeel sluit bij die wijziging aan.

Onderdeel B

Het wetsvoorstel computercriminaliteit II vervangt het bestaande artikel 126m Sv door drie artikelen (vgl. artikel I, onderdeel G, van dat wetsvoorstel: de artikelen 126la, 126m en 126ma Sv). Dit onderdeel sluit bij die wijziging aan. Het voorgestelde artikel 126zg Sv correspondeert met – het nieuwe – artikel 126m, artikel 126zga met artikel 126ma Sv, behoudens dat in beide gevallen de eis van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf in de plaats treedt van de verdenkingseis.

Onderdeel C

Het wetsvoorstel computercriminaliteit II vervangt het bestaande artikel 126n Sv (vgl. artikel II, onderdeel Ga, van dat wetsvoorstel). Dit onderdeel sluit bij die wijziging aan, door het met artikel 126n Sv corresponderende artikel 126zh Sv te veranderen.

Onderdeel D

Het wetsvoorstel computercriminaliteit II past het bestaande artikel 126na Sv aan (vgl. artikel II, onderdeel Gb, van dat wetsvoorstel). Dit onderdeel sluit bij die wijziging aan, door het met artikel 126na Sv corresponderende artikel 126zi Sv te veranderen.

Onderdeel E

Het wetsvoorstel computercriminaliteit II voegt een nieuw artikel 126ni Sv in (vgl. artikel II, onderdeel Ge, van dat wetsvoorstel). Dit onderdeel sluit bij die wijziging aan, door na het door het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde artikel 126zj Sv een met het door het wetsvoorstel computercriminaliteit II voorgestelde artikel 126ni Sv corresponderend artikel 126zja Sv in te voegen.

Onderdeel F

Het wetsvoorstel computercriminaliteit II past het bestaande artikel 126bb Sv aan (vgl. artikel II, onderdeel Ig, van dat wetsvoorstel). Dit onderdeel sluit bij die wijziging aan.

Onderdeel G

Het wetsvoorstel computercriminaliteit II past het bestaande artikel 126ee Sv aan (vgl. artikel II, onderdeel Ih, van dat wetsvoorstel). Dit onderdeel sluit bij die wijziging aan.

Onderdeel H

Het wetsvoorstel computercriminaliteit II past het bestaande artikel 592, tweede lid, Sv aan (vgl. artikel II, onderdeel M, van dat wetsvoorstel). Dit onderdeel sluit bij die wijziging aan.

Onderdeel I

Dit onderdeel zorgt ervoor dat de door het wetsvoorstel computercriminaliteit II voorgestelde bepaling inzake artikel 13.2b van de Telecommunicatiewet bij inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel daarop is afgestemd.

ARTIKEL VII

Het voornemen bestaat, de voorgestelde aanpassingen zo spoedig mogelijk in werking te laten treden.

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