

a

Aan de Koningin

| | |
|----------------|---|
| Onderdeel | sector straf- en sanctierecht |
| Contactpersoon | F.J.E. Krips/B.F. Keulen |
| Ons kenmerk | 5357911/05/6 |
| Datum | 15 juni 2005 |
| Onderwerp | Nader rapport inzake het voorstel van wet tot 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 |

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 16 maart 2005, no. 05.000958, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 26 mei 2005, no. W03.05.077/I, bied ik u hierbij aan.

1. Noodzaak van de verruiming van de bijzondere opsporingsbevoegdheden

Het verheugt mij dat de Raad de redengeving die ten grondslag ligt aan het voorstel tot verruiming van de bijzondere opsporingsbevoegdheden kan onderschrijven. De achtergrond daarvan is –dat ziet de Raad juist- daarin gelegen dat het gevaar van terroristische misdrijven effectief moet worden bestreden en dat daarom de noodzakelijke maatregelen ter preventie moeten kunnen worden genomen als er serieuze aanwijzingen zijn dat een dergelijk misdrijf wordt beraamd. Aan het advies van de Raad om de memorie van toelichting aan te vullen, is gevolg gegeven.

De Raad merkt op dat in de memorie van toelichting onder andere wordt gewezen op zijn advies over het wetsvoorstel terroristische misdrijven. Dit advies luidde, de bevoegdheden niet langer exclusief aan de hoogte van de maximumstraf te koppelen, maar waar nodig te relateren aan de aard van de misdrijven, indien blijkt dat koppeling aan de wettelijke maxima niet tot een adequaat en helder resultaat leidt. Verder meende de Raad dat het strafrechtelijk instrumentarium ‘alleen dan werkelijk is toegesneden op het bestrijden van terrorisme wanneer deze vorm van criminaliteit tevoren kan worden opgespoord en voorkomen kan worden dat voorbereidingen ten uitvoer worden gelegd’.

Het voorstel tot verruiming van de toepassingsmogelijkheden van bijzondere opsporingsbevoegdheden houdt in, dat in geval van ‘aanwijzingen’ van een terroristisch misdrijf dergelijke bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend. De inzet van deze bevoegdheden is daarmee niet meer gekoppeld aan de hoogte van de maximumstraf, maar aan de aard van het misdrijf, te weten een terroristisch misdrijf. In zoverre geeft dit voorstel gevolg aan eerdergemelde overweging van de Raad van State om de koppeling van de bevoegdheden niet meer exclusief te relateren aan de wettelijke strafmaxima. Een koppeling van de bevoegdheden aan de aard van de misdrijven levert evenwel op zichzelf geen verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en voorkoming van terroristische misdrijven op. De hoogte van de strafmaxima vormt bij de terroristische misdrijven geen

wezenlijke beperking van de toepassingsmogelijkheden van welke strafvorderlijke bevoegdheid dan ook. Een begrenzing is daarentegen wel te vinden in het verdenkingsvereiste; verruiming van de toepassingsmogelijkheden ligt, gelet op de aard van deze misdrijven, -mede tegen de achtergrond van voormelde opmerkingen van de Raad- voor de hand.

De Raad kwalificeert de voorgestelde verruiming als ingrijpend van aard. In het licht daarvan wil ik er graag op wijzen dat het voorgestelde toepassingscriterium –dat sprake moet zijn van ‘aanwijzingen’- geen nieuw begrip is in verband met strafvorderlijke bevoegdheden. Het is reeds bekend in het kader van de toepassing van de WED en de Wet wapens en munitie. Vanuit rechtsvergelijkend perspectief is er evenmin aanleiding de voorgestelde verruiming van het toepassingscriterium als verstrekkend aan te merken. Zo zijn in Duitsland bijzondere opsporingsmethoden tijdens de fase van de ‘Vorfeldaufklärung’ geregeld in politiewetten van de verschillende deelstaten. De inzet van deze methoden is in die gevallen niet gekoppeld aan een verdenkingsvereiste, maar juist bedoeld om informatie te verzamelen die kan leiden tot een redelijke verdenking van een strafbaar feit. Ook in het Verenigd Koninkrijk spelen bijvoorbeeld de proportionaliteit en de subsidiariteit als toepassingsvoorwaarden voor bijzondere opsporingsmethoden een belangrijkere rol dan een bepaalde mate van verdenking van een strafbaar feit. Net als in het Duitsland staat het opsporingsdoel voorop (zie voor een analyse; Dwangmiddelen en rechtsmiddelen, red. M.S. Groenhuijsen en G. Knigge, blz. 513-518 en blz. 525-533).

De Raad wijst erop dat de bestaande wetgeving reeds diverse mogelijkheden biedt tot preventief optreden tegen terroristische aanslagen. In navolging van de memorie van toelichting somt hij de meest recente wetwijzigingen op waardoor de mogelijkheden om in de voorfase strafrechtelijk op te treden zijn verruimd. Graag voeg ik hieraan toe dat deze wijzigingen betrekking hebben op het materiële strafrecht. Het gegeven dat eerder geen aanpassingen van het strafprocesrecht zijn voorgesteld, vormde voor de Raad terecht aanleiding om daarvoor bij gelegenheid van de advisering over het wetsvoorstel terroristische misdrijven aandacht te vragen. Bij de recente wijzigingen is het verdenkingsvereiste met betrekking tot de toepassing van de bijzondere opsporingsbevoegdheden ongewijzigd gebleven. Een verruiming, juist op dat punt, draagt –zoals hiervoor ook aangegeven- naar mijn mening verder bij aan de effectiviteit van het instrumentarium om terroristische misdrijven te voorkomen en voorbereidingen daarvan op te sporen.

De Raad vraagt zich af in welke mate de voorgestelde verruiming van strafvorderlijk en strafrechtelijk optreden noodzakelijk is om effectief te kunnen ingrijpen. Meer in het bijzonder wordt in de memorie van toelichting de analyse gemist die ten grondslag heeft gelegen aan de vaststelling dat verdere verbeteringen kunnen worden bevorderd. Om die reden adviseert de Raad om de analyse waarnaar in de slotalinea van het onderdeel ‘Het materiële strafrecht’ van de memorie van toelichting wordt verwezen in de toelichting op te nemen en aan de hand daarvan de noodzaak van de voorstellen te beargumenteren. De analyse, die tot het onderhavige wetsvoorstel heeft

geleid, spooft in belangrijke mate met de gedachten die de Raad in zijn advies bij het wetsvoorstel terroristische misdrijven heeft ontvouwd. Aan het advies van de Raad heb ik gevolg gegeven door deze achtergrond van het wetsvoorstel expliciet in de toelichting op te nemen en in het onderdeel 'Het materiële strafrecht' een duidelijke verwijzing in te voegen waaruit blijkt dat de redenen die ten grondslag liggen aan de voorstellen tot verruiming van de mogelijkheden tot toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden nader worden uiteengezet in het daaropvolgende onderdeel van de memorie van toelichting.

2. Het nieuwe opsporingsbegrip

a. Aan het advies van de Raad is gevolg gegeven. De memorie van toelichting heb ik aangevuld met een passage over de gevolgen van de introductie van het nieuwe opsporingsbegrip voor het in de Algemene wet bestuursrecht geregelde toezicht. Deze passage verduidelijkt dat het voorgestelde nieuwe opsporingsbegrip op zichzelf geen verruiming van het opsporingsdomein bewerkstelligt en daarom geen wijziging aanbrengt in de verhouding tussen hetgeen onder opsporingsonderzoek wordt verstaan en het in de Algemene wet bestuursrecht geregelde toezicht.

b. De Raad van State merkt terecht op dat artikel 359a Sv betrekking heeft op vormverzuimen in het voorbereidend onderzoek en dat het verkennend onderzoek geen onderdeel uitmaakt van het voorbereidend onderzoek. Dit neemt niet weg dat het verkennend onderzoek bij de beoordeling van een strafzaak door de rechter wel aan de orde kan komen. Indien de resultaten van een verkennend onderzoek de basis vormen voor de start van een opsporingsonderzoek, worden deze resultaten neergelegd in een proces-verbaal en komt dit tot uitdrukking in het strafdossier. Daarmee worden deze resultaten ingebracht in het voorbereidend onderzoek en maken zij daarvan onderdeel uit. 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 betreffende resultaten van het verkennend onderzoek zijn verkregen. Belangrijk voor de naleving van de voorschriften die gelden voor het verkennend onderzoek is daarnaast de toetsingsprocedure die voor het verkennend onderzoek is opgenomen in de Aanwijzing opsporingsbevoegdheden van het College van procureurs-generaal. Ingevolge deze procedure moet de officier van justitie het bevel tot het verkennend onderzoek op schrift stellen en legt de hoofdofficier van justitie van het betreffende arrondissementsparket het voorgenomen verkennend onderzoek ter toetsing voor 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. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is de memorie van toelichting op dit punt aangevuld.

3. Geheimhouding van processtukken

De Raad van State onderkent dat de complexiteit en de internationale vertakkingen van terroristische misdrijven het onderzoek aanzienlijk kunnen compliceren en dat een te snelle opening van zaken deze complicaties kan versterken. Hij geeft daarbij terecht aan dat volledige inzage in de processtukken niet in alle gevallen in gelijke mate een beletsel vormt. Ik heb aan het advies van de Raad gevolg gegeven door in de memorie van toelichting nader aandacht te besteden aan het belang van de periodieke rechterlijke voortgangscntrole die bij onvolledigheid van processtukken mede tot doel heeft te bewerkstelligen dat regelmatig op basis van de beschikbare processtukken een oordeel wordt uitgesproken over het voortduren van de voorlopige hechtenis.

Met de Raad ben ik van mening dat adequate mogelijkheden tot rechterlijke controle tijdens het vooronderzoek van belang zijn. Inzake de geheimhouding van processtukken verplicht artikel 30, tweede lid, Sv tot mededeling daarvan aan de verdachte. Tegen deze geheimhouding kan de verdachte een bezwaarschrift indienen waarop de raadkamer dient te beslissen (artikel 32 Sv). Voorts kan de geheimhouding van processtukken aan de orde komen bij het nemen van beslissingen over de verlenging van de voorlopige hechtenis. Ook wijs ik erop dat de rechter-commissaris ingevolge artikel 180 Sv inzage in de processtukken heeft of kan verlangen. Vindt het onderzoek plaats in het kader van een gerechtelijk vooronderzoek, dan beslist de rechter-commissaris zelf of aan de verdachte inzage van bepaalde processtukken wordt onthouden.

De Raad merkt op dat de aansporing die uitgaat van de geldende regeling verdwijnt door de voorgestelde verlenging van de termijn met twee jaar. Ik meen echter dat aansporing tot voortvarend optreden in het opsporingsonderzoek, voor zover daaraan bij terroristische misdrijven behoefte bestaat, reeds in adequate mate realiseerbaar is door genoemde regelingen op basis waarvan de onthouding van processtukken aan de orde kan worden gesteld. Met uitzondering van de regeling van artikel 32 Sv bieden deze voorzieningen tevens gelegenheid om druk op de voortgang van het onderzoek uit te oefenen. Ingevolge artikel 180 Sv dient de rechter-commissaris te waken tegen nodeloze vertraging van het onderzoek. Vragen inzake de voortgang kunnen uiteraard ook ter sprake komen tijdens verlengingszittingen. Dat kan de raadkamer aanleiding geven het bevel voorlopige hechtenis voor een kortere termijn dan de maximale termijnstelling van artikel 66 Sv te verlengen. Verder vloeit ook uit artikel 6 EVRM de aansporing voort om strafzaken binnen een redelijke termijn bij de strafrechter aan te brengen.

De memorie van toelichting is aangevuld teneinde nadrukkelijk de aandacht te vestigen op het belang van rechterlijk toezicht op de voortgang van het opsporingsonderzoek. Op die wijze heb ik gevolg gegeven aan het advies van de Raad van State.

4. Onderzoek van voorwerpen, vervoermiddelen en kleding

a. Aan het advies van de Raad is gevolg gegeven door een aanvulling van de memorie

van toelichting.

b. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad van State heb ik de memorie van toelichting aangevuld met een passage die de verhouding tussen de voorgestelde zoekbevoegdheden en de reeds bestaande vergelijkbare strafvorderlijke bevoegdheden nader verduidelijkt. Daarmee is aan het advies van de Raad gevolg gegeven.

5. Notificatie

Met de Raad van State onderken ik het belang van de notificatieplicht als een van de waarborgen bij de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden. De notificatieplicht houdt in dat mededeling wordt gedaan aan een persoon jegens wie een bijzondere opsporingsbevoegdheid is toegepast. De notificatie dient plaats te vinden zodra het belang van het onderzoek dit toelaat. In de brief aan de Tweede Kamer over de Evaluatie van de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden van 13 december 2004, is aangekondigd dat aan het openbaar ministerie zal worden verzocht een plan van aanpak op te stellen om tot een betere toepassing van de notificatieverplichting te komen (Kamerstukken II 2004/2005, 29 940, nr. 1, blz. 5). Binnen het openbaar ministerie wordt thans aan dit plan van aanpak gewerkt. Daarin zullen de maatregelen om te komen tot een betere naleving van de notificatieplicht worden beschreven.

Met de redactionele kanttekening van de Raad is rekening gehouden.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie,