

Samenvatting

Onderzoeksdoel en onderzoeksopzet

Dit rapport doet verslag van het tweede deel van een evaluatieonderzoek naar de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden die op 1 februari 2000 in werking is getreden. Het eerste deel werd uitgevoerd door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie, en het tweede wederom door het WODC, ditmaal in samenwerking met het Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen van de Universiteit Utrecht. De resultaten van de eerste fase van de evaluatie zijn in 2002 gepubliceerd (Bokhorst *et al.*, 2002).

De overkoepelende probleemstelling van het onderzoek betreft de vraag in welke mate de doelstellingen van de Wet BOB worden bereikt. Uit de doelstellingen van de Wet BOB laten zich de algemene onderzoeksvragen afleiden die betrekking hebben op de effecten van codificatie, controle en transparantie en de effectiviteit en rechtmatigheid van bijzondere opsporingsbevoegdheden. Uit de eerste fase van het evaluatieonderzoek volgt dat daarbij specifiek aan de orde moeten komen: de normering van bevoegdheden in relatie tot de helderheid van begrippen, de verschuiving van bevoegdheden tussen officier van justitie en rechter-commissaris en de verhoogde werklast, evenals de vraag naar internationale samenwerking die in de eerste fase niet uitdrukkelijk aan de orde was. Deze kwesties zijn vertaald in de volgende zes algemene onderzoeksvragen:

- Hoe krijgt de met de Wet BOB beoogde versterking van transparantie en controleerbaarheid vorm? In hoeverre wordt deze doelstelling gehaald?
- In hoeverre fungeert de officier van justitie als centrale autoriteit in het opsporingsonderzoek?
- Hoe verhoudt de versterking van de positie van de officier van justitie zich tot de positie van de rechter-commissaris in het opsporingsonderzoek? Wat zijn hiervan de gevolgen met het oog op de sturing van het opsporingsonderzoek en de wijze waarop de rechter-commissaris de nog bij hem berustende taken (op grond van de Wet BOB) uit kan voeren?
- In welke mate heeft de juridische normering van opsporingsbevoegdheden ook een daadwerkelijke normering in de praktijk tot gevolg? Biedt de wet in dat opzicht een voldoende duidelijk kader dat in de praktijk wordt (kan worden) nageleefd?
- Welke gevolgen heeft de Wet BOB voor de werklast van de personen die aan de wet uitvoering geven? Welke mogelijkheden zijn er om deze werklast te beperken?
- Wat zijn de effecten van de Wet BOB op het terrein van de (toenemende) internationale samenwerking bij de opsporing?

Bronnen/methoden

De ervaringen met de Wet BOB zijn onderzocht door in zeven regio's interviews te houden met respondenten uit de volgende categorieën:

- recherche/ZwaCri-officier en/of kernteamofficier;
- een lid van de centrale recherche en van een kernteam;
- een CIE-officier;
- een lid van de CIE;
- een lid van een observatieteam;
- een lid van een sectie technische ondersteuning;
- een rechter;
- een rechter-commissaris.

Daarnaast zijn interviews gehouden met:

- leden van een politieel infiltratieteam (5);
- leden van de advocatuur verspreid over de regio's (7);
- lid van de beleidsgroep politieke infiltratie (1);
- liaisonofficieren (5);
- liaisonmagistraten (2);
- Belgische federale politie (1);
- Koninklijke Marechaussee (2);
- Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst – Economische Controle Dienst (1);
- Dienst specialistische recherche toepassingen (1);
- Unit informatie landelijke recherche (1);
- Landelijk Parket (1);
- Dienst internationale netwerken (2);
- Europol (1).

In totaal is met 110 personen gesproken over de ervaringen met de Wet BOB. De interviews vonden plaats in de periode mei 2003 tot maart 2004. Bij enkele interviews is gesproken met meer respondenten die in dezelfde interviewcategorie vielen. Voor het verkrijgen van meer kwantitatief inzicht in de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden zijn bij de parketten cijfers opgevraagd uit COMPAS, het bedrijfsinformatiesysteem van het openbaar ministerie. Uit de jaarverslagen van de centrale toetsingscommissie is informatie verkregen over de bevoegdheden die ter toetsing aan de centrale toetsingscommissie dienen te worden voorgelegd. Met betrekking tot de bevoegdheid tot het opnemen van vertrouwelijke communicatie (ovc) zijn zes opsporingsonderzoeken geselecteerd waarin deze bevoegdheid is toegepast. Van deze zaken is een beschrijving opgenomen van de ervaringen met en de opbrengst van het middel opnemen van vertrouwelijke communicatie. Daarnaast is voor het onderzoek gebruikgemaakt van wetenschappelijke literatuur, kamerstukken en jurisprudentie.

Uitgangspunten, bevoegdheden en regelingen van de Wet BOB

De Wet BOB kent de volgende uitgangspunten:

- *Codificatie van opsporingsmethoden*: Opsporingsmethoden dienen naar inhoud en procedure goed geregeld te zijn. Opsporingsmethoden die risico's meebrengen voor de integriteit van de opsporing of inbreuk maken op grondrechten van burgers dienen hun basis te hebben in het Wetboek van Strafvordering.
- *Centrale autoriteit bij de opsporing is de officier van justitie*: Het gezag over de opsporing ligt op grond van artikel 148 Sv bij de officier van justitie. De uitoefening van bijzondere opsporingsbevoegdheden is gekoppeld aan een bevel van de officier van justitie. Bij bijzonder ingrijpende bevoegdheden is echter machtiging van de rechter-commissaris vereist (dit betreft de telefoontap en het opnemen van vertrouwelijke communicatie).
- *Controleerbaarheid van de opsporing*: Van gebruikte opsporingsbevoegdheden dient verslag te worden gedaan en deze dienen in principe ter zitting te kunnen worden verantwoord. Daartoe dient de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden te worden verantwoord in het dossier. Niettegenstaande dit uitgangspunt biedt artikel 187d Sv de mogelijkheid om via een procedure bij de rechter-commissaris bepaalde informatie af te schermen met het oog op de veiligheid van personen of een zwaarwegend opsporingsbelang.

In de Wet BOB, die een uitbreiding is op het Wetboek van Strafvordering (Sv), worden de volgende opsporingsbevoegdheden geregeld: stelselmatige observatie; het opvragen van verkeersgegevens; het opnemen van telecomcommunicatie (tappen); het opnemen van vertrouwelijke communicatie; het betreden van een besloten plaats; drie 'undercoverbevoegdheden': infiltratie, pseudo-koop of pseudo-dienstverlening en het stelselmatig inwinnen van informatie. Daarnaast wordt bijstand aan de opsporing door burgers wettelijk geregeld. Het betreft hier stelselmatige informatie-inwinning door burgers, burgerpseudo-koop of -dienstverlening en infiltratie door burgers. Uit de wetsgeschiedenis kan, zij het niet rechtstreeks uit de wet, worden afgeleid dat de inzet van criminele burgerinfiltranten verboden is. Bij de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden geldt een notificatieplicht, die meebrengt dat een burger ingelicht moet worden als een bijzondere opsporingsbevoegdheid tegen hem is ingezet, maar die daar niet van op de hoogte raakt doordat hij in een strafzaak wordt betrokken.

De Wet BOB geeft voorts in de regeling van het verkennend onderzoek een wettelijke basis aan onderzoek naar specifieke sectoren in de samenleving waarbinnen mogelijk misdrijven worden beraamd of gepleegd. Tevens introduceert de Wet BOB een nieuw en ruimer verdenkingscriterium ten behoeve van opsporingsonderzoek dat is gericht op georganiseerde criminaliteit. Ten slotte kent de Wet BOB een verbod op het doorlaten van

voorwerpen die als gevolg van hun schadelijkheid voor de volksgezondheid of gevaar voor de veiligheid zijn verboden. Dit verbod is uitgewerkt in een plicht tot inbeslagneming voor de opsporingsambtenaar die in het kader van de toepassing van een opsporingsbevoegdheid uit de Wet BOB de vindplaats weet van dergelijke goederen of voorwerpen. Bij een zwaarwegend opsporingsbelang kan van inbeslagneming worden afgezien, mits daarvoor van het college van procureurs-generaal en de minister van Justitie toestemming is verkregen.

Bijzondere opsporingsbevoegdheden vanuit opsporingsperspectief

Interpretatie

De reikwijdte van enkele in de Wet BOB gehanteerde begrippen blijkt nog vragen op te roepen. In het bijzonder geldt dit voor het begrip 'stelselmatig' dat zowel bij observatie als bij informatie-inwinning door een opsporingsambtenaar of burger een rol speelt (stelselmatig houdt kort gezegd in dat toepassing van de bevoegdheid een verdergaande inbreuk op de privacy mee kan brengen). Een ander voorbeeld betreft het begrip 'weten' uit het doorlaatverbod. Deze interpretatieproblemen leveren echter geen heel grote problemen op voor de uitvoeringspraktijk. Enerzijds heeft jurisprudentie hier een rol gespeeld (vooral met betrekking tot het doorlaatverbod). Anderzijds komt dat doordat, ook al twijfelt men of in een gegeven situatie wel een bepaald bevel noodzakelijk is, er niet direct een bezwaar is om toch met een bevel te werken.

Bij een aantal bevoegdheden zien we echter dat de interpretatie van een bepaald artikel wordt gekleurd door de mate waarin men toepassing van die bevoegdheid wil vermijden. Allereerst zien we dit bij de regeling stelselmatische informatie-inwinning door burgers. Door interpretatie van het begrip 'stelselmatig' wordt vrijwel geen enkele inzet van een burger als 'stelselmatisch' beschouwd. De activiteiten van een informant die wel richting stelselmaticiteit gaan, worden beperkt of op een laag pitje gezet. Dit heeft tot gevolg dat het werken met informanten door de Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE) nagenoeg geheel buiten het kader van de Wet BOB plaatsvindt.

Bij de regeling van het undercover optreden door politieagenten heeft de wetgever een driedeling gemaakt in bevoegdheden: stelselmatische inwinning van informatie, politieke pseudo-koop of -dienstverlening en politieke infiltratie. Met de verondersteld opklimmende ingrijpendheid van deze bevoegdheden zijn strengere eisen gesteld aan de inzet van deze bevoegdheden. In de praktijk blijken combinaties van bevoegdheden ruimte te bieden aan ingrijpende undercoveronderzoeken die evenwel nog niet als infiltratie worden beschouwd. Bij het doorlaatverbod blijkt dat de mate van 'wetenschap' over het aanwezig zijn van bijvoorbeeld drugs beïnvloed kan worden door de keuzes die in het opsporingsonderzoek worden gemaakt

(vooral bij tappen komt dit naar voren). Hierdoor ontstaat een wat schimmig gebied waarbij de invulling van een opsporingsonderzoek soms wordt beïnvloed door de wens nadelige gevolgen van het doorlaatverbod voor het opsporingsonderzoek te voorkomen. Met betrekking tot het opnemen van vertrouwelijke communicatie, en in combinatie daarmee het betreden van besloten plaatsen, bestaat enige onduidelijkheid over wat ter uitvoering van deze bevoegdheden precies mag worden gedaan. Deze onduidelijkheid heeft onder andere te maken met technieken van plaatsing.

Procedurele voorschriften

De uitwerking van de bevoegdheden uit de Wet BOB in procedurele voorschriften heeft vooral op het gebied van de toepassing van observatie en het opnemen van vertrouwelijke communicatie geleid tot kritiek. Deze kritiek heeft betrekking op de technische eisen die aan de apparatuur worden gesteld en de verslaglegging die met de inzet van die bevoegdheden gepaard gaat. Hierdoor zou enerzijds de apparatuur minder doelmatig zijn en anderzijds zou dit een forse administratieve belasting meebrengen. Een belangrijke doelstelling van deze procedurele voorschriften: het creëren van transparantie ten behoeve van de controleerbaarheid wordt op zich onderschreven. Niettemin worden de gevolgen voor de praktijk soms als onnodig belemmerend ervaren. Vooral de technische voorschriften leiden tot een stroom van processen-verbaal. Voor het overige komt de administratieve last vooral neer op de schriftelijke onderbouwing die is vereist voor het aanvragen en verlengen van de verschillende bevelen. De grootste administratieve last rust dan ook bij de politie. De meeste teams wekken de indruk te berusten in deze situatie.

Transparantie en afscherming van onderzoeksmethoden

Bij de bevoegdheden waarbij technische apparatuur wordt gebruikt, zoals het opnemen van vertrouwelijke communicatie en observatie, is er behoefte aan afscherming van de gebruikte technieken. Er bestaat zorg dat de verstrekking van stukken met gegevens die met technische hulpmiddelen zijn geregistreerd, te veel inzicht kunnen geven in de gebruikte methoden. Tegelijkertijd blijkt niet dat er duidelijke inspanningen worden verricht om dit te voorkomen. De mogelijkheden die artikel 187d Sv hier zou kunnen bieden, worden nog niet geëxploreerd. Ook de officier van justitie kan overigens besluiten bepaalde stukken niet aan het dossier toe te voegen, zolang deze voor de beoordeling van de strafzaak niet van belang zijn. Niettemin kan de rechter hier anders over oordelen. Ten aanzien van de toepassing van undercovermethoden bestaat eveneens zorg dat de daarbij gebruikte tactieken aan slijtage onderhevig zijn wanneer hierover te veel openheid van zaken wordt gegeven. Notificatie aan de verdachte zou verder bezwaarlijk kunnen zijn omdat het de verdachte ervan op de hoogte brengt dat een bijzonder middel als bijvoorbeeld infiltratie tegen hem in stelling is gebracht. Tegen de regeling van de stelselmatige burgerinformant (artikel 126v Sv) zijn

verschillende bezwaren opgeworpen die in hoofdzaak als achtergrond hebben dat de afscherming van de informant die onder deze regeling zou vallen niet (goed) mogelijk zou zijn. Deze bezwaren betreffen onder andere de volgende kwesties: de verwachting dat de rechter een stelselmatige informant eerder op zitting zal willen zien, onduidelijkheid welke (CIE-)informatie aan het dossier moet worden toegevoegd en welke informatie moet worden gedeeld met de zaakofficier. In de praktijk heeft dit geleid tot een bewust beleid om niet met stelselmatige informanten te werken. Tegelijkertijd moet ten aanzien van een aantal van de bezwaren worden opgemerkt dat deze niet zijn gebaseerd op praktijkervaringen, juist omdat men, vanwege de voorziene bezwaren, geen gebruik van de regeling wil maken. Hierdoor is er nu sprake van een zekere patstelling omdat een ontwikkeling en uitwerking van de regeling van artikel 126v Sv in de rechtspraak niet totstandkomt.

Effecten op de doelmatigheid van de opsporing

Door een beperkende interpretatie van het begrip 'stelselmatig' worden de meeste werkzaamheden van informanten niet als stelselmatig beschouwd waardoor deze niet onder het regime van de Wet BOB vallen. Daarnaast is er een zekere beperking in wat men van de informant vraagt om te voorkomen dat de informatie-inwinning een stelselmatig karakter krijgt. Concreet betekent dat, dat de Wet BOB nu nog slechts een beperkte invloed heeft op de effectiviteit van de inzet van informanten. Indien men eerder zou aannemen dat sprake is van stelselmatigheid, zou de CIE in zijn werkzaamheden duidelijk beperkt worden zolang men vasthoudt aan het beleid niet met stelselmatige informanten te werken.

Ten aanzien van de discussie over het belang van de opsporing van een criminele burgerinfiltrant valt op dat in de interviews geen lans is gebroken voor het opheffen van het verbod op de criminele burgerinfiltrant. Door een enkeling is gewezen op het voordeel dat de criminele burgerinfiltrant makkelijk toegang heeft tot het criminele milieu. Maar evenzeer wijst men op de moeilijkheden om de burgerinfiltrant goed onder controle te kunnen houden, de risico's voor de infiltrant en problemen om diens identiteit af te kunnen schermen. Wat betreft pseudo-koop en -dienstverlening, die wel door burgers met een criminele achtergrond verricht kunnen worden, blijken vooral afschermingsproblemen aan de toepassing van deze bevoegdheden in de weg te staan. Juist informanten zouden in principe in een positie verkeren om hier een rol spelen, maar dit laat zich moeilijk verenigen met het voor het bewijs gebruiken van de resultaten. Voor zover de resultaten niet als bewijs worden gebruikt, is de verwachting dat ook dit moeilijk met afscherming van de informant samengaat. De consequentie hiervan is dat deze bevoegdheden volgens respondenten niet of nauwelijks worden toegepast. Waar voor de inwerkingtreding van de Wet BOB door de informanten van de CIE wel activiteiten werden ontplooid die verder gingen dan het verstrekken van informatie, zoals het doen van pseudo-kopen, is

hiermee de inzet van de informant op deze terreinen teruggedrongen. De ratio achter het verbod op doorlaten (in de zin van doorlaten als bewuste opsporingstactiek) wordt duidelijk onderschreven: als drugs in beslag genomen kunnen worden, is dat (ook) goed voor het opsporingsonderzoek omdat het bijdraagt tot bewijs. Niettemin kunnen de belangen van enerzijds de inbeslagneming en anderzijds de belangen van het opsporingsonderzoek met elkaar botsen. In de praktijk zijn er diverse manieren ontwikkeld om ongewenste gevolgen van het doorlaatverbod zoveel mogelijk te voorkomen, maar deze hebben soms wel consequenties voor de effectiviteit van de opsporing. Van de mogelijkheid om voor het doorlaten toestemming te vragen aan het college van procureurs-generaal en de minister van Justitie wordt nauwelijks gebruikgemaakt. Dat komt vooral doordat veel zaken waar het doorlaatverbod speelt in feite van geringe ernst zijn. Is de zaak ernstiger dan neemt daarmee de noodzaak en wens om in te grijpen evenredig toe. Over de mogelijkheden die het opnemen van vertrouwelijke communicatie biedt is men positief, zij het dat de lange voorbereidingstijd die met de inzet van het middel gemoeid kan zijn en de beperkte capaciteit, hier soms aan afdoet. De inzet van deze bevoegdheid wordt vooral dan toegepast wanneer de verwachting is dat methoden als tappen en observeren geen (verder) resultaat zullen bieden. Voor de waarde van de opgenomen gesprekken kan het van belang zijn dat deze snel beluisterd kunnen worden. Op dit moment staan de techniek in combinatie met technische eisen die aan de apparatuur worden gesteld daaraan nog in de weg. Niettemin blijkt het middel belangrijke bijdragen aan de opsporing te kunnen leveren: door de opbrengsten van het middel op zichzelf, maar ook juist in samenhang met de informatie die met behulp van andere opsporingsmethoden wordt verkregen. In de Wet BOB is een apart verdenkingscriterium opgenomen met het doel de grondslag te verruimen waarop onderzoek naar georganiseerde criminaliteit kan worden verricht (geregeld in titel V van het Wetboek van Strafvordering). De ervaringen hiermee zijn in de onderzochte regio's duidelijk toegenomen. De meeste respondenten hebben op enig moment een of meer onderzoeken uitgevoerd in dit kader of hebben overwogen dat te doen. Hier speelt een rol dat men dan met een groep te maken heeft, maar dat niet precies duidelijk is wie welke rol speelt en wie als verdachten te beschouwen zijn. Ten aanzien van de vraag of titel V daadwerkelijk een uitbreiding van mogelijkheden biedt om onderzoek te doen, lopen de meningen uiteen. Er zijn enkele respondenten die stellen dat een bepaald onderzoek onder titel V eerder van de grond kon komen. Anderen zijn van mening dat het reeds bestaande wettelijke instrumentarium voldoende mogelijkheden voor de opsporing biedt. In een aantal gevallen is niet direct sprake van een situatie waarin men *eerder* met een onderzoek kan starten, maar vindt een soort vervanging plaats: met onderzoeken die voorheen op de oude grondslag startten, begint men nu op titel V. Al met al heeft de verruimde grondslag voor de opsporing niet tot een grote verruiming van opsporingsonderzoeken geleid.

Transparantie van het opsporingsonderzoek

De Wet BOB heeft onder meer als doel het opsporingsonderzoek inzichtelijk en goed controleerbaar te maken. Hierdoor dient van alle toegepaste bevoegdheden uit de Wet BOB proces-verbaal te worden opgemaakt. Indien deze voor de behandeling van de strafzaak niet van belang zijn, kan voeging daarvan in het strafdossier in principe achterwege blijven, maar dient wel te worden vermeld dat die bevoegdheden zijn toegepast. Ten aanzien van de vraag of door de invoering van de Wet BOB een beter inzicht is verkregen in de inzet en toepassing van bijzondere opsporingsmethoden wordt verschillend geoordeeld. De rechters zijn van mening dat dit inzicht is toegenomen. Zij zijn tevreden over de kwaliteit van het BOB-dossier en in het algemeen zijn zij van mening dat er geen relevante stukken ontbreken. Dit betekent dat zij zich niet actief opstellen, en naar hun inzicht ook niet actief hoeven op te stellen met het doel meer informatie te vergaren. Volgens het openbaar ministerie en opsporingsambtenaren komen eisen met betrekking tot openbaarheid en schriftelijke verslaglegging van het opsporingsonderzoek de kwaliteit van het opsporingsonderzoek ten goede. Dit maakt immers interne en externe controle op hun verrichtingen mogelijk en leidt tevens tot meer overleg tussen politieambtenaren en officieren van justitie. De advocaten zijn er veel minder van overtuigd dat de transparantie door de invoering van de Wet BOB is toegenomen. Een deel van hen meent dat er toch nog wel handelingen worden verricht die niet door de beugel kunnen. De codificatie van bevoegdheden en de precieze eisen die gesteld worden aan de inzet ervan, geeft concrete handvatten om de inzet van bevoegdheden ter toetsing aan de rechter voor te leggen. Daaraan kan echter in de weg staan dat advocaten de benodigde stukken vaak pas in een heel laat stadium krijgen. De rechtbank in Zwolle heeft inmiddels het erg laat aanleveren van het BOB-dossier, tijdens het onderzoek ter zitting, gesanctioneerd. Mede door de uitgebreide verslaglegging van het opsporingsonderzoek zou de aandacht van de advocatuur zich inmiddels meer richten op de voorfase van het opsporingsonderzoek. Tegelijkertijd is het voor de advocaten juist moeilijk om inzicht in deze fase te krijgen. De wetgever heeft in de memorie van toelichting voorzien dat het ondanks de hoofdregel van transparantie onder omstandigheden voor de verdediging toch moeilijk kan zijn om aannemelijk te maken dat er fouten aan het opsporingsonderzoek kleven. Het ligt daarom naar de mening van de wetgever ook op de weg van politie en justitie hier desgevraagd nadere verantwoording over af te laten leggen. Hier is dus ook een taak voor de zittingsrechter weggelegd. De notificatieplicht wordt nog altijd maar weinig nagekomen. Hieraan is debet dat enerzijds notificatie pas hoeft te geschieden wanneer het belang van het onderzoek dat toelaat, anderzijds het feit dat op het nalaten te notificeren geen sanctie staat en de notificatieplicht bij het openbaar ministerie nog weinig prioriteit heeft. De mogelijkheden die artikel 187d Sv biedt om via een procedure bij de

rechter-commissaris bepaalde informatie af te schermen met het oog op de veiligheid van personen of een zwaarwegend opsporingsbelang worden in de praktijk nauwelijks benut. Bij rechters en rechters-commissarissen blijkt van onbekendheid met deze bepaling. De officieren van justitie en andere opsporingsambtenaren die veel met de bijzondere opsporingsmethoden te maken hebben, zijn beter op de hoogte van de afschermingsmogelijkheid van artikel 187d Sv, al hebben de meeste officieren er geen persoonlijke ervaring mee. Een officier wijst als verklaring voor de geringe bekendheid met artikel 187d Sv op het verloop onder rechters-commissarissen en officieren van justitie. Een ander punt is dat niet de rechter-commissaris maar de zittingsrechter het laatste woord heeft, zodat de afscherming niet is gegarandeerd.

Controle op de opsporing

Het openbaar ministerie

De officier van justitie is meer bij de uitvoering van het opsporingsonderzoek betrokken dan voorheen. De koppeling van bevoegdheden aan bevelen leidt ertoe dat de officier wel betrokken móet zijn om zijn positie als leider van het onderzoek waar te maken en om het te kunnen sturen. Dat er steeds één aanspreekpunt is, heeft bovendien de helderheid van een ieders positie vergroot. Als bijkomstig effect van deze interne hiërarchische controle anticipeert de politie op het toezicht en op de overwegingen die de officier in zijn beslissing zal betrekken. De politieambtenaren lijken ervan doordrongen te zijn dat het in eerste instantie aan hen is om de integriteit van de opsporing te waarborgen. Datzelfde mechanisme doet zich bij officieren van justitie voor ten opzichte van de centrale toetsingscommissie. Bij de controle op een aantal ingrijpende opsporingsbevoegdheden is ook een rol toebedeeld aan de centrale toetsingscommissie, het college van procureurs-generaal (bij infiltratie en het opnemen van vertrouwelijke communicatie in een woning) en de minister van Justitie (als men wil afwijken van het verbod op doorlaten). Het vooruitzicht van toetsing door de centrale toetsingscommissie heeft in veel regio's geleid tot een verscherping van de interne toetsing wat betreft de noodzakelijkheid en de rechtmatigheid van de inzet van een bepaalde methode. Men wenst niet voor niets de gang naar de toetsingscommissie te maken en anticipeert op de door haar aan te leggen criteria van proportionaliteit en subsidiariteit.

Rechter-commissaris

Met betrekking tot de positie van de rechter-commissaris onder de Wet BOB komt naar voren dat de rechters-commissarissen zich in eerste instantie vooral in positieve termen uitlaten over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de rechter-commissaris en de officier van justitie. Zij vinden het helder en overzichtelijk dat de officier nu vrijwel alle beslissingen neemt

die met het opsporingsonderzoek te maken hebben. Ook hun eigen werkbe-
lasting speelt bij dit oordeel een rol; de Wet BOB heeft voor de rechters-
commissarissen een aanzienlijke werkvermindering met zich gebracht. Uit
de interviews blijkt dat de rechter-commissaris alleen bij het opsporings-
onderzoek betrokken wordt als zijn machtiging is vereist, te weten voor het
afluisteren van telefoons en het opnemen van vertrouwelijke communicatie.
Wanneer er bevoegdheden worden ingezet waarvoor de rechter-commissa-
ris geen toestemming hoeft te geven, wordt hij daar ook niet in gekend. Wel
kan de rechter-commissaris zich altijd laten bijpraten door de officier van
justitie als hij daar behoefte aan heeft. De mate waarin van die mogelijkheid
gebruik wordt gemaakt, is afhankelijk van de betreffende rechter-commissa-
ris. Het algemene beeld is echter dat de rechters-commissarissen nog maar
zijdelings bij opsporingsonderzoeken zijn betrokken. Waar een machtiging
wordt gevraagd, wordt deze zowel volgens de rechters-commissarissen zelf
als volgens de overige respondenten zelden afgewezen. Gezien de beperkte
betrokkenheid van de rechters-commissarissen bij het onderzoek, is dit een
lastige beslissing. De rechters-commissarissen problematiseren deze positie
maar in beperkte mate, omdat zij erop vertrouwen dat de onrechtmatige of
onzorgvuldige inzet van bevoegdheden op de zitting aan de orde zal worden
gesteld. Overigens strookt de meer naar achteren geschoven positie van de
rechter-commissaris met de wens van de wetgever om de positie van de
officier van justitie als leider van het opsporingsonderzoek te versterken.
Aan de andere kant betekent juist die afstand dat zij minder goed in staat
zijn de hun wél toebedeelde toets bij twee ingrijpende opsporingsbevoegd-
heden en bij de afscherming van gevoelige informatie te vervullen. Met
betrekking tot de rol van de rechter-commissaris bij toepassing van artikel
187d Sv is opgemerkt dat men zichzelf te ver van de zaak vindt afstaan om
een verantwoorde beslissing te kunnen nemen in een zo gevoelige kwestie.

Rechters

De rechters onder onze respondenten zijn van mening dat zij door de invoer-
ing van de Wet BOB beter inzicht in de toepassing van bijzondere opspo-
ringsmethoden hebben dan voorheen, onder andere omdat het BOB-dossier
naar hun mening doorgaans compleet is. Een belangrijke rol speelt echter
ook het vertrouwen dat zij hebben in de uitvoerige interne controleproce-
dures waarin de Wet BOB voorziet, en in de toetsing door de rechter-
commissaris van bevoegdheden waarvoor machtiging is vereist. Dit
betekent dat de controle op de opsporing vooral een passieve controle is en
niet ambtshalve de rechtmatigheid van de opsporing wordt getoetst, tenzij
evident onrechtmatigheden uit het dossier blijken. In de rechtspraak is een
ontwikkeling te zien waarin onvolkomenheden die zich met betrekking tot
de interne toetsing of de uitvoering van bevoegdheden of regelingen uit de
Wet BOB voordoen, afgemeten worden aan de vraag of daarmee recht-
streeks belangen van de verdachte zijn geschaad. Indien dat niet het geval is,
wordt dit in de praktijk aan externe controle door de rechter onttrokken.

Hierdoor komt de nadruk verder te liggen op interne toetsing door het openbaar ministerie.

Verdediging

De conclusie lijkt gerechtvaardigd dat minder vaak verweer wordt gevoerd dan voor de invoering van de Wet BOB wat betreft de in het onderzoek toegepaste bevoegdheden; die zijn immers in het dossier te vinden. Wel kan worden gesignaleerd dat, voor zover de verdediging meent dat verweer zou moeten worden gevoerd ten aanzien van het voortraject, zij maar zeer ten dele in staat is hierop in te gaan, als gevolg van het ontbreken van voldoende informatie en eigen onderzoeksmogelijkheden. Wel opgeworpen verweren worden volgens de respondenten nauwelijks gehonoreerd. Zelfs wanneer het verweer gegrond wordt bevonden, volgt over het algemeen geen strafprocessuele sanctie: nu artikel 395a Sv zelden wordt toegepast, is het staartstuk van de rechterlijke controle van zijn venijn ontdaan.

Controle en afscherming

De afscherming van CIE-informatie brengt mee dat externe controle daarop niet of nauwelijks tot zijn recht komt. Wanneer alleen de voor de zaak benodigde informatie door de CIE aan de politie en de zaakofficier wordt verstrekt in een proces-verbaal, kunnen rechter en verdediging niet of nauwelijks controleren wat in het informantentraject is voorgevallen – bijvoorbeeld of sprake is geweest van stelselmatige informatie-inwinning. De rechtmatigheid en integriteit van dat traject zijn dan vrijwel volledig van interne controle afhankelijk. Niet blijkt overigens dat die niet zou werken, maar een externe toets daarvan ontbreekt. Voorzover met de regeling van stelselmatige informatie-inwinning is beoogd dit CIE-traject transparanter en beter controleerbaar te maken, is dit tot op heden niet gelukt. Met de invoering van artikel 187d Sv heeft de wetgever laten zien oog te hebben voor de problematiek van de afscherming. Doordat echter van deze regeling zeer beperkt gebruik wordt gemaakt, is het nog een open vraag of hiermee twee (mogelijk) tegenstrijdige uitgangspunten – afscherming en controle – voldoende met elkaar in evenwicht kunnen worden gebracht.

Een ander punt waar afscherming van informatie niet probleemloos samen gaat met controle betreft technieken en handelingen die worden toegepast bij het plaatsen van technische apparatuur. Vanwege de over het algemeen noodzakelijke geheimhouding van deze technieken is het niet goed denkbaar dat deze kwesties in de rechtspraak goed aan de orde kunnen komen.

Samenwerking met het buitenland

Voorzover zich problemen voordoen bij de politieke samenwerking met het buitenland, is dat maar ten dele het gevolg van de Wet BOB. Andere oorza-

ken zijn algemene verschillen in (rechts)cultuur en beleid, die op zichzelf niets met (verschillen in) wetgeving van doen hebben. Veel wordt verholpen door goede voorlichting en door regelmatig contact met de verbindingsofficieren die in Nederland verblijven. De gang van zaken bij rechtshulpverzoeken is veel meer gestroomlijnd dan voorheen, al zorgt de decentrale organisatie daarvan wel in sommige gevallen voor verwarring bij buitenlandse partners. Uitgesproken tevreden lijkt men te zijn over de wijze waarop de Schengen-bevoegdheid van grensoverschrijdende observatie zijn beslag heeft gekregen. Rechtshulpverzoeken om (stelselmatige) observatie door Nederlandse opsporingsambtenaren leiden op zichzelf evenmin tot problemen, behalve dat de capaciteit hier een beperkende factor is. Zowel binnen als buiten Nederland is kritiek op de immense hoeveelheid (schriftelijke) formaliteiten en langdurige procedures bij sommige bevoegdheden, maar vooral ook op de beoogde transparantie ten behoeve van de controle.

Opnemen van vertrouwelijke communicatie in voertuigen

In veel landen wordt het opnemen van vertrouwelijke communicatie niet aan zulke zware controle-eisen onderworpen als dat in Nederland het geval is. Als voertuigen de grens overkomen en uitgerust zijn met in het buitenland geplaatste afluisterapparatuur, dient voor het afluisteren machtiging van de rechter-commissaris te worden verkregen en een bevel opnemen vertrouwelijke communicatie te worden afgegeven, met alle procedurele voorschriften van dien (behalve de technische en certificeringseisen). Gezien de procedure in Nederland is dat een vrijwel onmogelijke opgave. De indruk bestaat dat in deze gevallen het buitenland zich niet al te zeer stoort aan de Nederlandse voorschriften en dat opgevangen gesprekken gewoon worden uitgeluisterd.

De inzet van burgers en de afscherming van informatie

Bij de meeste buitenlandse partners wordt het werken met criminele burgerinformanten en burgerinfiltranten als een normale en onvermijdelijke opsporingsmethode gezien. Behalve in de Verenigde Staten, worden die burgers en de informatie die zij leveren van de openbaarheid in het strafproces volledig afgeschermd. Dit botst echter met de beperkingen die hieraan in Nederland zijn gesteld. Er wordt over geklaagd dat door die beperkingen de slagvaardigheid van de opsporing in gevaar komt. Daarnaast wordt het niveau van afscherming in Nederland onvoldoende bevonden, niet alleen wat personen betreft maar ook wat betreft de belangen van de opsporing in bredere zin. Men meent niet uit de voeten te kunnen met artikel 187d Sv, omdat dit geen garantie biedt dat de zittingsrechter de rechter-commissaris niet zal overrulen. Het verschil met Duitsland is op dit punt zo groot dat de indruk bestaat dat de samenwerking met dat land op dit gebied ernstig hapert. In het verleden heeft dit alles er wel eens toe geleid dat buitenlandse opsporingsdiensten burgers of eigen politie-infiltranten in Nederland inzetten zonder van de Nederlandse

autoriteiten daarvoor toestemming te hebben. Het onderzoek biedt geen hard bewijs dat dit nog steeds het geval is, wel aanwijzingen. Het belangrijkste effect lijkt echter te zijn dat men operaties naar elders verplaatst waar de inzet van burgers makkelijker is en meer afscherming van informatie mogelijk is.

Het doorlaatverbod

Het doorlaatverbod geldt in alle landen om ons heen; de regeling in Nederland is in principe als verbod niet afwijkend van wat in andere landen geldt. Het doorlaatverbod wordt tot knelpunt wanneer sprake is van grensoverschrijdende transporten van gevaarlijke stoffen, niet vanwege de Wet BOB, maar door coördinatieproblemen en doordat verschillende autoriteiten toestemming moeten geven en toezeggingen moeten doen voor een daadwerkelijk gecontroleerd vervoer en uiteindelijke aflevering. Er zijn aanwijzingen dat moeizame coördinatiekwesies ertoe leiden dat landen die tot echt doorlaten toestemming moeten geven (de transitlanden), soms niet op de hoogte worden gesteld van het transport.

Wederzijdse erkenning

De Wet BOB gaat in tegen de huidige tendens om tot wederzijdse erkenning te komen, en de wens die binnen het kader van de EU is geuit om die erkenning zich te laten uitstrekken naar justitiële beslissingen die aan opsporingshandelingen ten grondslag liggen. Niettemin zou dat voor een aantal problemen een oplossing kunnen vormen, bijvoorbeeld bij de situatie rond direct afluisteren en het (gecontroleerd) doorlaten in internationaal verband. Dat zou echter een radicale breuk betekenen met het door de Wet BOB en nadere regelingen verwoorde principe dat bijzondere opsporingsbevoegdheden op Nederlandse bodem aan de Nederlandse wetgeving in zake dienen te voldoen.

