

Samenvatting

Onderzoeksdoel en onderzoeksopzet

Op 1 februari 2000 is de Wet Bijzondere opsporingsbevoegdheden (Wet BOB) in werking getreden. De minister van Justitie heeft aan de Kamer een evaluatie van deze wet toegezegd. Dit evaluatieonderzoek, dat wordt verricht door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), loopt van 2000 tot 2003. Het moet inzicht verschaffen in de mate waarin de doelstellingen van de Wet BOB worden gehaald en in de werkbaarheid van de regelgeving in de praktijk. Vanwege de omvang van het terrein dat onderwerp van de evaluatie is, is het onderzoek in twee fasen opgezet. Het onderzoek in de eerste fase kan al in een vroeg stadium een indruk geven van ervaringen met de Wet BOB. Daarnaast helpt de eerste fase onderzoeksvragen te specificeren die in de meer verdiepende tweede fase van het evaluatieonderzoek aan bod zullen komen.

Dit rapport is het verslag van het eerste, beschrijvende gedeelte van het onderzoek, dat het karakter heeft van een procesevaluatie. Het geeft een indruk van de manier waarop aan de nieuwe wetgeving uitvoering wordt gegeven en van wat daarbij goed en minder goed verloopt. Het rapport bevat een bespreking van literatuur die over het Wetsvoorstel BOB is verschenen, een bespreking van de wet zelf en een inventarisatie en analyse van de ervaringen in de uitvoeringspraktijk tijdens de eerste anderhalf jaar dat de Wet BOB van kracht was.

Omdat het hier beschreven deelonderzoek op vrij korte termijn na de inwerkingtreding van de Wet BOB heeft plaatsgevonden, is het in dit stadium niet altijd mogelijk om onderscheid te maken tussen effecten van tijdelijke aard en meer structurele effecten van de wet. Daarom worden in dit rapport geen stellige conclusies gepresenteerd, maar eerder punten van discussie die voor verdere gedachtevorming van nut kunnen zijn en als aanknopingspunten dienen voor het tweede deel van het evaluatieonderzoek.

Methoden

Het eerste deel van het evaluatieonderzoek is kwalitatief van aard. Er is gebruikgemaakt van schriftelijke bronnen, zoals Kamerstukken en (wetenschappelijke) literatuur en adviezen over het Wetsvoorstel BOB. De ervaringen met de Wet BOB zijn onderzocht door in drie regio's interviews te houden met respondenten uit de volgende categorieën:

- politie: districtsrecherche (3), regiorecherche (3), Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE) (3) en kernteam (3) en een sectie technische ondersteuning (STO) (1);
- Openbaar Ministerie: parketsecretarissen (5), zaakofficieren (3), ZwaCrio-officieren (3), CIE-officieren (3) en kernteamofficieren (3);
- zittende magistratuur: rechters-commissarissen (3) en rechters (3);
- advocatuur: strafadvocaten (4);
- Koninklijke Marechaussee (3);
- Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst/Economische Controledienst (FIOD/ECD) (2).

De in totaal 45 interviews vonden plaats van januari tot en met juni 2001. De interviews zijn gehouden aan de hand van een vragenlijst waarin alle onderdelen van de Wet BOB aan de orde komen. De groep respondenten is relatief klein, waardoor de interviewgegevens niet noodzakelijkerwijs een representatief beeld geven van de ervaringen binnen de opsporingspraktijk als geheel. De geselecteerde respondenten beschikken wel over relatief veel praktijkervaring met de Wet BOB, waardoor de interviewgegevens een zinvolle indruk kunnen geven van de eerste ervaringen met de wet.

Achtergronden van de Wet BOB

Aanleiding van de toenemende belangstelling voor opsporingsmethoden was de 'opsporingscrisis' van midden jaren negentig. De parlementaire enquête over de opsporing stelde misstanden in een aantal grote drugsonderzoeken aan de kaak. Dit betrof met name het doorlaten van verdovende middelen onder regie van politie en justitie en een gebrek aan grip op (criminele) burgerinformanten/infiltranten. Belangrijke aanbevelingen van de parlementaire-enquêtecommissie onder leiding van Van Traa waren onder meer: bijzondere opsporingsmethoden van een wettelijke basis voorzien, de verantwoordelijkheden van verschillende diensten en functionarissen op het terrein van opsporing verduidelijken en de positie van het Openbaar Ministerie versterken. De commissie-Van Traa benadrukte daarbij het belang van de integriteit van de opsporing. Rechtspraak van de Hoge Raad uit die periode (Charles Z.) richtte zich op de vraag in hoeverre toegepaste opsporingsmethoden inbreuk maakten op grondrechten, in het bijzonder het recht op privacy. Beide gezichtspunten, enerzijds integriteit en beheersbaarheid van het opsporingsapparaat en anderzijds inbreuk op grondrechten, zijn van belang geweest bij het vormgeven van de Wet BOB.

De Wet BOB

De Wet BOB is een uitbreiding op het Wetboek van Strafvordering (Sv) die de volgende opsporingsbevoegdheden regelt:

- stelselmatige observatie;
- het opvragen van verkeersgegevens;

- het opnemen van telecommunicatie (tappen);
- het opnemen van vertrouwelijke communicatie (direct afluisteren);
- het betreden van een besloten plaats;
- de drie ‘undercoverbevoegdheden’ infiltratie, pseudo-koop of pseudo-dienstverlening en het stelselmatig inwinnen van informatie.

Daarnaast zijn enkele bevoegdheden geregeld in verband met bijstand aan opsporing door burgers: de stelselmatige burgerinformant, burgerpseudo-koop of -dienstverlening en de burgerinfiltrant. Voor alle bijzondere opsporingsbevoegdheden geldt een notificatieplicht aan personen jegens wie een dergelijke bevoegdheid is toegepast. De Wet BOB geeft door regeling van het verkennend onderzoek een wettelijke basis aan onderzoek naar specifieke sectoren in de samenleving waarbinnen mogelijk misdrijven worden beraamd of gepleegd. Verkennend onderzoek dient ter voorbereiding van opsporingsonderzoek. De Wet BOB introduceert bovendien een nieuw en ruimer verdenkingscriterium ten behoeve van opsporingsonderzoek gericht op georganiseerde criminaliteit. Ten slotte is in de Wet BOB het verbod op doorlaten opgenomen. Dit is uitgewerkt in een plicht tot inbeslagneming als een opsporingsambtenaar in het kader van de uitoefening van een bijzondere opsporingsbevoegdheid de vindplaats weet van verboden goederen die schadelijk of gevaarlijk zijn voor de volksgezondheid.

De memorie van toelichting (MvT) geeft de volgende drie uitgangspunten van het Wetsvoorstel BOB weer:

- 1 *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.
- 2 *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. Bij bijzonder ingrijpende bevoegdheden is echter toestemming van de rechter-commissaris vereist.
- 3 *Controleerbaarheid van de opsporing.* Van gebruikte opsporingsbevoegdheden dient verslag te worden gedaan en deze dienen in principe ter zitting te kunnen worden verantwoord.

Resultaten van het onderzoek: ervaringen met de Wet BOB

Implementatie van de Wet BOB

Op departementaal niveau zijn verschillende werkgroepen verantwoordelijk geweest voor deelaspecten van de implementatie van de Wet BOB. Het ging hier onder andere

om het opzetten en uitvoeren van de opleiding en voorlichting, de coördinatie van de ontwikkeling van uitvoeringsregelingen, de ontwikkeling van een 'toolkit' (modellen en processen-verbaal) en de voorbereiding van de bedrijfsorganisatie binnen het politie- en justitieapparaat. Voor de opleiding en voorlichting zijn er onder meer cursussen en materialen ontwikkeld die door het Landelijk Selectie- en Opleidingsinstituut Politie en de Stichting Studiecentrum Rechtspleging in het programma zijn opgenomen. Daarnaast is een *Handboek voor de opsporingspraktijk* (Openbaar Ministerie, 2000/2001) ontwikkeld, dat de status van een aanwijzing heeft. Verder is bij het landelijk parket een expertisecentrum (helpdesk) BOB ingericht, waar het veld terecht kan met vragen. In alle drie de parketten is er extra ondersteunend personeel aangetrokken voor de tenuitvoerlegging van de Wet BOB.

De respondenten oordelen in het algemeen positief over de mate waarin zij wat hun kennis betreft voorbereid waren op de Wet BOB. Hieraan droeg ook bij dat in sommige regio's al anticiperend volgens de wet werd gewerkt. Wel waren er onduidelijkheden over de uitvoering en vragen over begrippen uit de wet. De meeste vragen werden intern opgelost. In alle bevraagde regio's hebben het Openbaar Ministerie, de politie, de FIOD/ECD, de Koninklijke Marechaussee en de zittende magistratuur lokaal initiatieven ontwikkeld om de kennis over de Wet BOB op peil te brengen. Volgens respondenten waren de standaardbevelen en modellen van de werkgroep Toolkit pas laat gereed, waardoor de tijd ontbrak om ermee om te leren gaan. Bij veel standaardformulieren waren aanpassingen nodig en sommige modellen ontbraken nog. Al met al lijkt er echter overwegend positieve waardering te zijn voor de implementatieactiviteiten, met name voor de activiteiten op lokaal niveau.

Normering van bijzondere opsporingsbevoegdheden

Respondenten zijn er in het algemeen tevreden over dat bijzondere opsporingsbevoegdheden in de Wet BOB zijn genormeerd. Zij hechten belang aan normering, met het oog op rechtsbescherming en omdat normering duidelijkheid schept voor de opsporingspraktijk. Veel commentaar in de literatuur houdt verband met de behoefte aan een meer gedetailleerde uitwerking of afbakening van begrippen uit de Wet BOB. Dit heeft twee achtergronden. Allereerst de behoefte van het Openbaar Ministerie en de politie aan duidelijkheid voor de opsporingspraktijk, bijvoorbeeld over begrippen als 'stelselmatig' bij observatie, criteria voor politieke infiltratie en de afgrenzing van de noties burgerinformant, 'pseudo-koper' en 'burgerinfiltrant'. In de tweede plaats vroegen onder andere de advocatuur en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak duidelijke en gedetailleerde regelgeving met het oog op de rechtsbescherming van de burger. Hoewel dit heeft geleid tot een nadere uitleg van een aantal begrippen in de MvT, keren enkele begripkwesties in de interviews terug.

De rol van de officier van justitie

De Wet BOB kent aan de officier van justitie een centrale rol in het opsporingsonderzoek toe. De geïnterviewde officieren van justitie en bijna alle geïnterviewde politiefunctionarissen steunen dit uitgangspunt. De eerder door de commissie-Kalsbeek gesignaleerde tendens dat officieren 'dichter op de zaken waren gaan zitten' en nauwer samenwerkten met de politie, lijkt zich te hebben doorgezet. Politiefunctionarissen geven aan dat zij in veel gevallen daadwerkelijk meer inhoudelijke sturing van de officier van justitie ervaren. Als belemmerende factoren worden genoemd: de grote werkdruk bij het Openbaar Ministerie en de uiteenlopende hoeveelheid ervaring bij individuele officieren van justitie. Met name advocaten vragen zich af of de sturing van de politie door de officier van justitie daadwerkelijk versterkt is of slechts 'op papier' plaatsvindt.

In de consultatieronde over het Voorontwerp bijzondere opsporingsbevoegdheden gaven politieorganisaties te kennen er problemen mee te hebben dat er aan de hulp-officier geen rol was toegekend bij de beslissing over toepassing van deze bevoegdheden. Van die opvatting vinden wij bij de politierespondenten niet veel terug. De overheersende mening is dat het aan de officier van justitie is om toestemming te verlenen voor de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden.

De rol van de rechter-commissaris

Als gevolg van de Wet BOB en de Wet herziening gerechtelijk vooronderzoek is de rol van de rechter-commissaris bij het opsporingsonderzoek kleiner geworden. Dit wordt wisselend gewaardeerd. Het Openbaar Ministerie is positief over de herschikking van bevoegdheden. De geïnterviewde rechters(-commissarissen) en advocaten hadden liever een prominentere rol voor de rechter-commissaris gezien, met het oog op de rechtsbescherming.

In de drie in het onderzoek betrokken regio's zijn er verschillen in de manier waarop en de mate waarin de rechter-commissaris door de officier van justitie op de hoogte wordt gehouden over lopende opsporingsonderzoeken. Veelal gebeurt dit mondeling en op regelmatige basis. Soms beperkt de informatie zich tot schriftelijke stukken die betrekking hebben op toepassing van een bijzondere opsporingsbevoegdheid waarvoor de machtiging van een rechter-commissaris is vereist. De manier van informatievoorziening aan de rechter-commissaris is een punt van discussie in het veld. Mondelinge informatievoorziening kan de vorm aannemen van 'regelmatig buurten', waardoor de rechter-commissaris te veel betrokken zou kunnen raken bij het opsporingsonderzoek. Aan de andere kant zou een beperking tot uitsluitend schriftelijke informatievoorziening een te grote informatieachterstand voor de rechter-commissaris kunnen opleveren.

Schriftelijke verantwoording

De Wet BOB heeft als belangrijk uitgangspunt dat opsporingsbevoegdheden in het openbaar verantwoord moeten worden. Deze transparantie wordt onder meer gezocht in schriftelijke verslaglegging van toegepaste opsporingsbevoegdheden. In de literatuur wordt er op grond van ervaringen in het verleden wel aan getwijfeld of schriftelijke verantwoording inderdaad dit effect heeft. In dit opzicht is een positieve bevinding dat respondenten van het Openbaar Ministerie en de politie de schriftelijke verantwoording zinvol vinden, ondanks het feit dat die hun veel werk kost. Een positief neveneffect vinden sommigen van hen dat de verslaglegging de structuur en inzichtelijkheid van het onderzoek bevordert. Wel wordt als nadeel genoemd dat de administratieve last aanzienlijk is toegenomen. De grote formulierenstroom bij stelselmatige observatie en vooral bij het opnemen van telecommunicatie wordt als problematisch ervaren, ook doordat de kans op fouten toeneemt. Het is voor de toekomst van belang om te bezien op welke wijze de administratieve afwikkeling kan worden gestroomlijnd en vereenvoudigd, zonder af te doen aan de transparantie en controleerbaarheid.

Notificatie

De respondenten hebben nog maar weinig ervaring met notificatie. Een aantal respondenten vreest dat notificatie het opsporingsbelang kan schaden. Zo zou notificatie mensen erop attent maken dat ze in de belangstelling van politie en justitie staan. Daarnaast kan notificatie naar verwachting leiden tot het prijsgeven van informatie over opsporingsmethoden of het bekend worden van de identiteit van informanten. Vooral respondenten van de CIE voorzien hier problemen als gevolg van de notificatieplicht.

In het belang van het onderzoek kan de notificatie uitgesteld worden. In de MvT en het *Handboek voor de opsporingspraktijk* (Openbaar Ministerie 2000/2001) wordt dit onderzoeksbelang echter beperkt tot een (toekomstig) concreet onderzoek en lijkt een algemeen opsporingsbelang erbuiten te vallen. Daarmee wordt niet tegemoetgekomen aan bezwaren tegen het mogelijk (breder en meer in detail) bekend raken van opsporingsmethodieken. Nader onderzoek is nodig om te beoordelen in hoeverre de notificatie vanuit opsporingsbelang ongewenst inzicht geeft in de manier waarop opsporingsmethoden worden gebruikt. Vooralsnog is voor verschillende respondenten ongewis op welke informatie de genotificeerde – eventueel door een beroep op de rechter of de ombudsman te doen – aanspraak kan maken. Aan de andere kant is het de vraag hoe de genotificeerden de notificatie zullen ervaren. Als de notificatie al te summier is, is het goed voorstelbaar dat deze vooral vragen oproept waarop geen bevredigend antwoord kan worden gegeven. Nu er geen termijn of sanctie is verbonden aan het uitstellen van – of niet voldoen aan – de notificatieplicht, bestaat de kans dat het een betrekkelijk ‘tandeloos’ artikel zal blijven.

Afscherming door middel van artikel 187d

De regeling van artikel 187d Sv biedt de mogelijkheid tot afscherming van informatie met het oog op zwaarwegend(e) opsporingsbelang(en). De mogelijkheden die het artikel in potentie biedt, worden over het algemeen positief gewaardeerd. Enkele respondenten wijzen op de mogelijk negatieve effecten voor de transparantie en controleerbaarheid van het opsporingsonderzoek. Gelet op de nog geringe ervaring van de respondenten met toepassing van artikel 187d Sv zijn er nog geen algemene uitspraken te doen over de werking van de regeling in de praktijk en de door respondenten gemaakte kanttekeningen bij het artikel.

Stelselmatige observatie

Stelselmatige observatie is een bevoegdheid waar respondenten van de politie en het Openbaar Ministerie veel ervaring mee hebben opgedaan. Zowel in de literatuur als door de respondenten wordt erop gewezen dat de precieze invulling van het begrip 'stelselmatig' in de praktijk problemen kan opleveren. Een aantal respondenten hanteert een betrekkelijk grove indeling in categorieën aan de hand waarvan beslissingen over de stelselmatigheid worden genomen. Anderen geven aan meer aan 'finetuning' per casus te doen. Ook worden interpretatieproblemen vermeden door al in een vroeg stadium uit te gaan van een bevel. Uit de interviewgegevens kan voorzichtig de conclusie worden getrokken dat vooral de politie geneigd is om snel een bevel te vragen. In het bijzonder zouden observatieteams en leden van STO alleen of bij voorkeur willen werken met een bevel tot stelselmatige observatie. Enkele respondenten van het Openbaar Ministerie geven aan hieraan tegemoet te komen.

Deze gang van zaken heeft consequenties. Allereerst is de vraag of de invulling van het begrip 'stelselmatig' de praktijk voor problemen stelt, moeilijker te beantwoorden als die praktijk aan deze kwestie niet toekomt door observatie (te) snel als 'stelselmatig' te bestempelen. Ook een rechterlijke toets van de criteria voor stelselmatige observatie laat zich eerder denken als de vraag aan de orde is of er ten onrechte zonder bevel is geobserveerd dan wanneer er voortijdig een bevel is afgegeven. Een tweede gevolg is dat bevelen worden afgegeven terwijl er in feite geen grote inbreuk op de privacy is gemaakt of te voorzien valt. Omdat een bevel tot stelselmatige observatie een indringender vorm van observatie legitimeert, is het denkbaar dat het bevel ook daadwerkelijk tot een intensievere vorm van observatie leidt terwijl het moment van toetsing door de officier van justitie dan al is gepasseerd. De facto kan er daarmee sprake zijn van een soort delegatie van de bevoegdheid. Nader onderzoek zou moeten uitwijzen in welke mate er eerder dan noodzakelijk bevelen wordt gegeven. Als een beperking van het aantal bevelen mogelijk is, heeft dit ook een positief effect op de (administratieve) werklust.

Drie undercoverbevoegdheden van de politie

De drie in de Wet BOB geregelde undercoverbevoegdheden van de politie hebben betrekking op het stelselmatig inwinnen van informatie, op pseudo-koop en pseudo-dienstverlening en op infiltratie. Deze bevoegdheden worden bij voorkeur uitgevoerd door leden van een politie-infiltratieteam. Dat professionaliteit zo belangrijk wordt geacht, komt niet alleen doordat de bevoegdheden niet eenvoudig uit te voeren zijn maar ook doordat men er rekening mee houdt dat de scheidslijn tussen de verschillende bevoegdheden dun kan zijn. Juist een getrainde politieman/vrouw kan dan de goede keuzes maken.

In grensgevallen – bijvoorbeeld als pseudo-koop kan overgaan in infiltratie, kiest men ervoor een ‘hogere’ bevoegdheid toe te passen. Het is de vraag of de keuze voor een zwaardere bevoegdheid altijd soelaas zal bieden. Zo moet bij infiltratie een zwaardere procedure worden gevolgd, waarbij ook strengere eisen aan proportionaliteit en subsidiariteit en aan de aard van het misdrijf worden gesteld. In de MvT zijn ‘stelselmatig informatie inwinnen’ en ‘pseudo-koop’ juist onderscheiden van ‘infiltratie’. Het gaat in de eerste twee gevallen namelijk om lichtere bevoegdheden, waardoor de aan de toepassing verbonden voorwaarden ook lichter zijn.

Het undercover informatie inwinnen van informatie door een opsporingsambtenaar is in de Wet BOB geregeld vanwege de mogelijke inbreuken op de privacy die dit middel met zich kan meebrengen. Ook het aspect van misleiding speelde een rol. In de interviews wordt vooral gewezen op de verwevenheid van deze vorm van informatie-inwinning met infiltratie en pseudo-koop en op de risico's die eraan kleven. Het aspect van misleiding komt hier niet terug. In de adviezen van het Openbaar Ministerie en de politie over de Wet BOB werd juist dit aspect als een ernstig bezwaar tegen het undercover inwinnen van informatie gezien.

Betreden van besloten plaatsen

Van deze bevoegdheid, geregeld in artikel 126k/126r Sv, wordt volgens de respondenten weinig gebruikgemaakt. Degenen die het hebben toegepast, hebben daarbij weinig problemen ervaren. Men vindt dat de bevoegdheid wel een leemte vult, omdat die een wettelijke basis vormt voor gevallen waarin vroeger nog wel eens op illegale wijze een inblikoperatie werd gedaan. Voordat de Wet BOB in werking trad, was heimelijk ‘inblikken’ op basis van artikel 9 van de Opiumwet mogelijk in opsporingsonderzoek dat is gericht op drugscriminaliteit. Artikel 126k/126r Sv maakt dit ook mogelijk bij opsporingsonderzoek naar andere strafbare feiten. Respondenten verschillen van mening over de vraag welke van de twee wettelijke bepalingen de voorkeur verdient als een inblikoperatie op basis van beide bepalingen mogelijk is. Een inblikoperatie op grond van de Wet BOB brengt in elk geval met zich mee dat hierop op enig moment een notificatie dient te volgen.

Onderzoek van telecommunicatie en het opvragen van verkeersgegevens

De Wet BOB biedt een uitbreiding van de tapbevoegdheid, in die zin dat tegenwoordig ook derden kunnen worden getapt zonder dat aannemelijk hoeft te zijn dat de verdachte zelf deelneemt aan het getapte gesprek. Dit wordt door respondenten positief gewaardeerd. De respondenten zien er in bepaalde gevallen het voordeel van in, zij het dat zij toch vooral die gesprekken zeggen te willen tappen waar een verdachte aan deelneemt. De uitbreiding lijkt daarmee nog niet te leiden tot een toename van het aantal taps. Het opvragen van verkeersgegevens is onder het regime van de Wet BOB nog niet analoog aan de uitbreiding van de tapbevoegdheid aangepast (in die zin dat ook verkeersgegevens over derden opgevraagd kunnen worden). Dit wordt in de praktijk als een belemmering ervaren. Een wijziging van deze situatie is echter voorzien in het Wetsvoorstel vorderen gegevens telecommunicatie (*Kamerstukken II 2001/02*, 28 059).

Volgens respondenten brengt de tapregeling voor het Openbaar Ministerie veel extra werk mee. Een belangrijke oorzaak daarvan is dat in de huidige regeling het aantal formulieren per tapmachtiging is toegenomen. Het effect daarvan wordt versterkt doordat veel verdachten regelmatig van telefoon(kaart) wisselen. Ten slotte verloopt volgens verschillende respondenten de samenwerking met providers nogal eens moeizaam, waardoor men niet tijdig kan beschikken over de gevraagde informatie. Hierbij lijkt ten dele sprake van 'kinderziektes' en ten dele van meer structurele problemen. Voor een goed inzicht in de precieze aard van deze problematiek is nader onderzoek nodig.

Bijstand aan opsporing door burgers

Artikel 126v Sv regelt de inzet van de 'stelselmatige burgerinformant'. Als de inzet van zo'n informant kan leiden tot – kort gezegd – een inbreuk op de privacy, valt de informant onder de genoemde regeling. In de interviews, maar ook eerder al in de literatuur, is hierop kritiek geuit. De overwegende mening van politie en justitie is dat de inzet van een artikel-126v-informant grotere afbreukrisico's met zich meebrengt dan het gebruik van een informant op basis van artikel 2 van de Politiewet. Men ervaart het wel zo dat de stelselmatige informant door opneming van de regeling in het Wetboek van Strafvordering een 'tactisch middel' is geworden. De huiver voor de inzet van stelselmatige informanten heeft er volgens respondenten toe geleid dat van deze bevoegdheid nauwelijks gebruik wordt gemaakt. Het feit dat met de stelselmatige informant een contract moet worden gesloten, zou hem kopschuw maken. Bovendien zou de informant door dat contract vernemen in wie de politie zo geïnteresseerd is. Over de vraag wat als 'stelselmatig' moet worden beschouwd, denken de respondenten verschillend. Het *Handboek voor de opsporingspraktijk* (Openbaar Ministerie 2000/2001) geeft hier overigens voor een deel antwoord op.

Een aantal van de genoemde bezwaren komt niet exclusief voort uit de wijze waarop de inzet van een stelselmatige burgerinformant in de Wet BOB is geregeld. Vooral het

probleem van de informant die door de rechter wordt opgeroepen om te getuigen, kan zowel de stelselmatige als de niet-stelselmatige informant raken. Ook stelt bronbescherming (bescherming van de informant) of afscherming van het subject – los van de Wet BOB – beperkingen aan de informatie die door de CIE kan worden verstrekt en van de informant kan worden gevraagd.

Voor de praktijk is van belang dat de bestaande onduidelijkheid over de gevolgen van de Wet BOB voor de positie van informanten wordt opgelost. Nader onderzoek is nodig om uit te maken in hoeverre de Wet BOB belemmerend werkt voor de uitoefening van de CIE-taak en om na te gaan hoe de mogelijkheden die artikel 187d Sv (afscherming) biedt om hieraan tegemoet te komen in de praktijk uitwerken.

Met burgerpseudo-koop en burgerinfiltratie hadden de respondenten nog geen concrete ervaring. Men wijst wel op mogelijke grensgevallen tussen verschillende undercoverbevoegdheden en de problemen die daaruit kunnen voortvloeien. Verdere aandacht vragen de consequenties van de regeling van de undercoverbevoegdheden, in het bijzonder die van de criminele burgerinfiltrant, voor de opsporingspraktijk in relatie tot politiesamenwerking met het buitenland.

Opnemen van vertrouwelijke communicatie – technische hulpmiddelen

Voor de Wet BOB in werking trad, had men in het veld veel verwachtingen over de effectiviteit van de nieuwe bevoegdheid om vertrouwelijke communicatie op te nemen. De toepassing valt de respondenten echter tegen. Zo kost het meer tijd dan verwacht voordat het middel kan worden ingezet. Dit komt onder meer doordat er (nog) maar weinig goedgekeurde apparatuur is. Capaciteitsproblemen bij het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) bij het plaatsen van af luisterapparatuur zouden eveneens een bottleneck vormen. Daarnaast vergt de toetsing van de aanvragen op haalbaarheid en prioriteit door het landelijk parket en het KLPD minimaal enkele weken. Het vooronderzoek dat moet worden verricht voordat tot plaatsing van technische hulpmiddelen kan worden overgaan, heeft ook nogal wat voeten in aarde. Er zijn al snel enkele dagen tot weken mee gemoeid, en soms doen zich onvoorziene juridische problemen voor. Niet zelden brengt dit vooronderzoek ook een verdergaande inbreuk op de privacy met zich mee. Volgens een rechter-commissaris zou dit moeten worden meegewogen bij de toetsing van aanvragen.

In het Besluit technische hulpmiddelen bijzondere opsporingsbevoegdheden (besluit van 15 december 1999, *Stbl.* 1999, 547) worden eisen gesteld aan de apparatuur die wordt gebruikt bij de toepassing van bevoegdheden uit de Wet BOB, bijvoorbeeld aan de camera's die bij observatie worden gebruikt en microfoons waarmee direct wordt afgeluisterd. Verschillende respondenten ervaren deze eisen als belemmerend voor de beschikbaarheid en praktische toepassing van de verschillende technische hulpmiddelen. Volgens de nota van toelichting bij het Besluit technische hulpmiddelen zijn de eisen gesteld om te voorkomen dat er twijfel ontstaat over de herkomst en authenticiteit van gegevens. Dit geldt in het bijzonder als een technisch hulpmiddel (de

waarneming van) een opsporingsambtenaar geheel vervangt. De ‘strengere’ eisen worden door sommige respondenten echter ervaren als een uiting van wantrouwen tegenover de politie en officier van justitie. Sommige respondenten vrezen dat er door de vereiste verslaglegging over de toepassing van technische hulpmiddelen bij observatie en direct afluisteren opsporingstactieken bloot komen te liggen.

Vooralsnog kan er geen eenduidig oordeel worden gegeven over deze kritische geluiden over de praktische consequenties van het Besluit technische hulpmiddelen. Om te beginnen is daarvoor inzicht nodig in de vraag welke effecten specifiek worden veroorzaakt door het besluit en welke inherent zijn aan het gebruik van technische middelen. Een mogelijk aandachtspunt voor nader onderzoek is de vraag in hoeverre de technische eisen het lastig maken om doeltreffend aan te sluiten bij technische ontwikkelingen en in hoeverre ze het plaatsen of gebruiken van apparatuur bemoeilijken. Ook kan worden bezien in hoeverre de wijze van verslaglegging over toepassing van technische middelen het effectief inzetten van die middelen in de toekomst kan beïnvloeden. Wat de capaciteitsproblemen van plaatsingsteams betreft, kan erop worden gewezen dat decentralisatie van de plaatsingsteams tot de mogelijkheden behoort als er eenmaal meer ervaring met de bevoegdheid en het gebruik van de apparatuur is opgedaan. Deze mogelijkheid is opgenomen in het Besluit technische hulpmiddelen.

Een principiële vraag is of het vooral de techniek is die moet waarborgen dat geregistreerde gegevens authentiek zijn of dat het ambtsedig proces-verbaal hier een (even grote) rol moet spelen. De weerstand tegen het Besluit technische hulpmiddelen is vooral bij een aantal geïnterviewde politiefunctionarissen groot, maar is ook bij officieren van justitie merkbaar. Mogelijk vermindert gerichte terugkoppeling van kennis en ook de stimulering van een dialoog tussen makers en uitvoerders van beleid deze weerstand.

Het verbod op doorlaten

Artikel 126ff Sv heeft betrekking op het verbod op doorlaten van voorwerpen die als gevolg van hun schadelijkheid voor de volksgezondheid of gevaar voor de veiligheid verboden zijn. De achtergrond van het doorlaatverbod lag in hoofdzaak in het *als opsporingsmethode* opzettelijk en ongecontroleerd op de markt laten komen van soft- en harddrugs, de opmaat tot de parlementaire enquête. Het effect van het verbod op de algemene opsporingspraktijk reikt echter verder.

Het doorlaatverbod kan de opsporingspraktijk voor problemen stellen als tijdens een opsporingsonderzoek als gevolg van dat verbod tot inbeslagneming moet worden overgegaan. Het resultaat hiervan kan zijn dat de verdachten in het onderzoek merken dat de politie hen op het spoor is. Concrete en zelf ervaren voorbeelden van rechtstreekse schade aan een opsporingsonderzoek door een dergelijke inbeslagneming zijn in de interviews niet gegeven. Wel komt naar voren dat het doorlaatverbod gevolgen heeft voor de wijze waarop een opsporingsonderzoek wordt ingericht. Zo vinden er aanpas-

singen plaats om te voorkomen dat er op een ongewenst moment in beslag moet worden genomen. Soms neigt dit naar omzeiling van het doorlaatverbod, bijvoorbeeld door het selectief 'uitluisteren' van de tap. Als eenmaal tot inbeslagneming moet worden overgaan, zijn er in de praktijk manieren ontwikkeld (zoals 'wegtippen') om de eventueel negatieve gevolgen voor het grotere onderzoek te beperken. Hoewel dergelijke aanpassingen nogal wat inspanning vergen, lijkt de praktijk er tot op zekere hoogte mee uit de voeten te kunnen. In bijzondere gevallen biedt een toestemmingsprocedure via de minister de mogelijkheid om af te zien van inbeslagneming. Vanwege de haast die soms geboden is, lijkt deze procedure niet goed toegesneden op de eisen van de praktijk.

Het is zinvol om meer kwalitatief en kwantitatief inzicht te verkrijgen in de mate waarin de signaleerde doorlaatproblematiek speelt, in de inspanningen die (moeten) worden geleverd om het doorlaatverbod na te komen en in inspanningen die nodig zijn om de eventueel daaruit voortvloeiende nadelige consequenties voor het opsporingsonderzoek te matigen.

Titel V: onderzoek naar het beramen of plegen van ernstige misdrijven in georganiseerd verband

Met de uitbreiding van het opsporingsbegrip zoals die in artikel 132a Sv gestalte heeft gekregen, is normering beoogd van het zogeheten proactieve opsporingsonderzoek. Het biedt de mogelijkheid om nog voordat er sprake is van een concrete verdenking van een strafbaar feit opsporingsonderzoek te doen naar georganiseerde criminaliteit. In titel V zijn de bijzondere opsporingsbevoegdheden geregeld die in dit kader kunnen worden toegepast. Titel IVa regelt deze bevoegdheden bij verdenking van een concreet strafbaar feit (het oude criterium). Vooralsnog leidt deze uitbreiding niet tot grootschalig gebruik van titel V. Dat kan volgens een aantal respondenten komen doordat de bestaande mogelijkheden al toereikend zijn. Het tegelijkertijd gebruiken van titel IVa en titel V (dat wil zeggen: alle bevoegdheden uitgeoefend onder beide titels) duidt hier ook op. Daarnaast kan het nog niet actief (durven) verkennen van de mogelijkheden een rol spelen. Er zijn vragen over de juridische consequenties die het tegelijkertijd of na elkaar toepassen van bevoegdheden van beide titels kan hebben.

Uit de literatuur bleek de behoefte aan nadere uitwerking en afbakening van begrippen uit titel V. In de interviews vinden we dit echter niet terug. Dit komt mogelijk ten dele doordat titel V nog weinig wordt gebruikt. Wellicht zijn de begrippen in de praktijk goed bruikbaar. Nadere analyse van strafzaken zou daarover uitsluitsel kunnen geven.

Op het grensvlak van bevoegdheden

Vragen over de afgrenzing komen bij diverse onderdelen van de Wet BOB naar voren. Dit blijkt duidelijk bij stelselmatige observatie en bij de uitsplitsing van undercoverbevoegdheden in informatie-inwinning, pseudo-koop of pseudo-dienstverlening en infiltratie. De overwegende indruk is dat politiefunctionarissen en officieren van

justitie bij dit type vragen de neiging hebben om het zekere voor het onzekere te nemen. Men is geneigd om eerder een bevel te vragen of te geven dan per se noodzakelijk lijkt, of om te kiezen voor een zwaardere opsporingsbevoegdheid. Ook bij onderzoek naar georganiseerde criminaliteit kiezen respondenten er soms voor om een onderzoek zowel op titel IVa als titel V te baseren. Deze behoefte aan onzekerheidsreductie is verklaarbaar vanuit het feit dat onrechtmatige bevoegdheidstoepassing (vergaande) gevolgen kan hebben op de zitting. Dit heeft consequenties op verschillende terreinen. Zo wordt de administratieve last aanzienlijk verhoogd als bevelen op basis van twee verschillende titels worden gegeven. Hetzelfde geldt als vaker dan nodig een bevel tot stelselmatige observatie wordt gegeven of als de bewerkelijke procedure om toestemming te verkrijgen voor infiltratie moet worden doorlopen. Ook heeft dit gevolgen voor het aantal notificaties dat op toepassing van bevoegdheden uit de Wet BOB dient te volgen.

Op een principiële vlak speelt dat een door de Wet BOB beoogde afweging van subsidiariteit en proportionaliteit in het gedrang kan komen, doordat de inzet van de bijzondere opsporingsbevoegdheden onbedoeld wordt uitgebreid. De door de wetgever aangebrachte afgrenzing van opsporingsbevoegdheden en de daaraan gekoppelde voorwaarden voor toepassing van die bevoegdheden worden daarmee in zekere zin tenietgedaan. Daarnaast zal er niet altijd een zwaardere bevoegdheid kunnen worden ingezet als die gepaard gaat met andere eisen aan proportionaliteit en subsidiariteit en aan de aard van het misdrijf.

