

# VEREENVOUDIGING VERDENKINGSCRITERIA

De gevolgen van de voorgenomen wijziging van de  
verdenkingscriteria voor de opsporingspraktijk

## SAMENVATTING

Denis Abels

Annemieke Benschop

Tom Blom

Mike Jonk

Dirk J. Korf

Dit onderzoek is uitgevoerd door de afdeling Strafrecht, in samenwerking met het Bonger Instituut voor Criminologie, van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Amsterdam, in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie.

Volledige rapportage verkrijgbaar via [www.uva.nl/bonger](http://www.uva.nl/bonger) en [www.wodc.nl](http://www.wodc.nl).

Abels, D., Benschop, A., Blom, T., Jonk, J. & Korf, D.J. (2016) *Vereenvoudiging Verdenkingscriteria. De gevolgen van de voorgenomen wijziging van de verdenkingscriteria voor de opsporingspraktijk*. Amsterdam: Rozenberg Publishers.

ISBN 978 90 3610 457 9

© WODC. Auteursrechten voorbehouden.

# Samenvatting

## Inleiding

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft de leerstoelgroep Strafrechtswetenschappen, in samenwerking met het Bonger Instituut voor Criminologie, van de Universiteit van Amsterdam onderzoek gedaan naar de gevolgen van de voorgenomen vereenvoudiging van de verdenkingscriteria, die deel zal uitmaken van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering. In een Contourennota zijn de voornaamste wijzigingsvoorstellen neergelegd. Daarin wordt voorgesteld om de criteria die thans gelden voor de toepassing van verschillende bevoegdheden te vereenvoudigen. De verscheidenheid aan verdenkingscriteria is in de loop der jaren steeds fijnmaziger geworden. Bovendien zou een deel van de huidige criteria voor de praktijk te weinig houvast bieden, als gevolg waarvan niet in alle gevallen duidelijk is ten aanzien van welke misdrijven de gewenste bevoegdheid kan worden uitgeoefend. Met name het verdenkingscriterium dat sprake moet zijn van ‘een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten’ zou heroverweging verdienen. De nieuwe verdenkingscriteria luiden als volgt:

- verdinking van een strafbaar feit;
- verdinking van een misdrijf waarop gevangenisstraf van een jaar of meer is gesteld (eenjaarscriterium);
- verdinking van een misdrijf waarop gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld (vierjaarscriterium);
- verdinking van een misdrijf waarop gevangenisstraf van acht jaar of meer is gesteld (achtjaarscriterium).

Met betrekking tot de meeste bevoegdheden waarvoor thans het criterium geldt van ‘verdinking van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten’ wordt overgestapt op het eenjaarscriterium. Met betrekking tot de toepassing van bevoegdheden waarvoor momenteel ‘verdinking van een misdrijf’ als criterium geldt, zal eveneens vanwege het streven naar vereenvoudiging worden overgestapt op het eenjaarscriterium. Dit betekent een verzwaring ten opzichte van het bestaand criterium. Ten aanzien van enkele ingrijpendere bevoegdheden bestaat het voornemen om in plaats van het huidige voorlopigehechteniscriterium een vierjaarscriterium te hanteren. Voor de toepassing van een enkele bevoegdheid wordt gekozen voor een achtjaarscriterium. Ook de criteria die gelden voor de toepassing van de vrijheidsbenemende dwangmiddelen (de inverzekeringstelling, de bewaring en de gevangenhouding) worden aangepast. Het bevel tot inverzekeringstelling kan onder de huidige wetgeving slechts worden gegeven in geval van verdinking van een strafbaar feit waar-

voor voorlopige hechtenis is toegelaten. Bewaring en gevangenhouding zijn vormen van voorlopige hechtenis.

Wat de inverzekeringstelling en de bewaring betreft worden in de Contourennota twee opties voorgesteld: het invoeren van een tweejaarscriterium (optie 1), of het invoeren van een eenjaarscriterium, waarbij de officier van justitie in geval van een verdenking van een misdrijf waarop minder dan twee jaar gevangenisstraf is gesteld, verplicht is te beoordelen of toepassing van inverzekeringstelling noodzakelijk en proportioneel is (optie 2). Voor toepassing van gevangenhouding wordt een vierjaarscriterium voorgesteld. Overwogen wordt wel om daarop een nauw omschreven uitzondering te maken in geval van verdenking van misdrijven als eenvoudige mishandeling, vernieling en bedreiging in situaties waarin sprake zou zijn van 'huiselijk geweld'.

Met dit onderzoek wordt beoogd de gevolgen in kaart te brengen van de voorgenomen wijziging van de verdenkingscriteria voor toepassing van opsporingsbevoegdheden en vrijheidsbenemende dwangmiddelen. Met 'gevolgen' worden de effecten van de wijzigingen voor de effectiviteit van de opsporing bedoeld. Die toekomstige effectiviteit is in het onderhavig onderzoek beoordeeld in kwantitatieve en in kwalitatieve zin. De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

***Welke gevolgen hebben de voorgestelde wijzigingen van de verdenkingscriteria voor de opsporing?***

Om de gevolgen van de voorgenomen wetswijziging voor de effectiviteit van de opsporing zo goed en zo volledig mogelijk in kaart te brengen is nagegaan welke opsporingsbevoegdheden en vrijheidsbenemende dwangmiddelen ten gevolge van de voorgenomen wijzigingen niet meer kunnen worden toegepast bij de opsporing van de voor dit onderzoek geselecteerde misdrijven, en is aangegeven of dit volgens personen die betrokken zijn bij de opsporingspraktijk (medewerkers van politie en officieren van justitie) zal leiden tot gebrek aan effectiviteit in de opsporing.

De deelvragen luiden als volgt:

- 1. Welke bevoegdheden kunnen ten gevolge van de vereenvoudiging van de verdenkingscriteria niet meer worden ingezet?*
- 2. Hoe vaak worden deze bevoegdheden thans ingezet ten aanzien van de voor dit onderzoek geselecteerde misdrijven?*
- 3. Wat betekent het niet meer mogen inzetten van deze bevoegdheden voor de opsporing van de voor dit onderzoek geselecteerde misdrijven? Meer specifiek:*
  - a. in hoeveel zaken zou het ontbreken van de betreffende bevoegdheid problematisch zijn vanuit het oogpunt van een effectieve opsporing?*
  - b. resteren bevoegdheden waarmee een vergelijkbaar resultaat kan worden bereikt?*

4. *Welke gevolgen heeft het niet langer kunnen toepassen van de bevoegdheden tot inverzekeringstelling en bewaring voor de effectiviteit van de opsporing van de geselecteerde misdrijven indien men kiest voor optie 1 en indien men kiest voor optie 2?*

In hoofdstuk 2 is aangegeven van welke stand van zaken in het onderzoek is uitgegaan, binnen welke kaders het onderzoek heeft plaatsgevonden en welke methoden werden gebruikt om tot beantwoording van de vraagstelling te komen. In hoofdstuk 3 werden de juridische gevolgen van de voorgenomen wetswijzigingen in kaart gebracht. Door middel van een kwantitatieve analyse van justitiedata en dossiers is in hoofdstuk 4 uiteengezet hoe vaak de bevoegdheden die na de voorgenomen wetswijzigingen niet langer kunnen worden toegepast onder de huidige regeling worden ingezet voor de opsporing van de misdrijven waartoe dit onderzoek zich beperkt. In hoofdstuk 5 is de derde onderzoeksvraag beantwoord. Op basis van de uitkomsten van interviews met medewerkers van politie en officieren van justitie en aan de hand van de bevindingen van een expertmeeting waaraan medewerkers van politie en officieren van justitie deelnamen, is onderzocht of het niet langer kunnen toepassen van bevoegdheden problematisch zal zijn voor de opsporing, welke alternatieve bevoegdheden kunnen worden aangewend en of die alternatieven in de praktijk ook werkbaar zouden zijn. Tot slot is de centrale onderzoeksvraag beantwoord in het onderdeel Conclusie en Slotbeschouwing.

## **Verantwoording en methoden**

De wetsanalyse (hoofdstuk 3) strekt zich uit tot de strafbare feiten uit het Wetboek van Strafrecht en de belangrijkste bijzondere wetten: de Wegenverkeerswet 1994, de Opiumwet, de Wet Economische Delicten en de Wet Wapens Munitie.

De analyse van justitiedata, het dossieronderzoek, de interviews met medewerkers van politie en officieren van justitie en de expertmeeting zijn echter beperkt tot een aantal geselecteerde misdrijven. Het betreft de volgende strafbare feiten:

- discriminatiedelicten (artt. 137c-e en g, lid 2 Sr);
- computervredesbreuk (art. 138ab lid 1 Sr);
- het uitvoeren van denial-of-serviceaanvallen (art. 138b Sr);
- het wederrechtelijk aftappen van gegevensverkeer (art. 139c Sr);
- het aanwezig hebben van 'hacking-tools' (art. 139d Sr);
- het corrumpieren van minderjarigen (art. 248d Sr);
- grooming (art. 248e Sr);
- dwang (art. 284 Sr);
- bedreiging (art. 285, lid 1 Sr);
- belaging (art. 285b Sr);

- eenvoudige mishandeling (art. 300, lid 1 Sr);
- vernieling (art. 350, lid 1 Sr);
- het vernielen of ontoegankelijk maken van computergegevens (art. 350a lid 1 Sr);
- misbruik alarmnummer (art. 142, lid 2 Sr); en
- verlaten plaats ongeval (art. 7 WVV).

Deze strafbare feiten zijn geselecteerd omdat – met uitzondering van de laatste twee geselecteerde misdrijven – voor deze feiten onder de huidige regeling voorlopige hechtenis (met bijbehorende opsporingsbevoegdheden) mag worden toegepast, terwijl er een gevangenisstraf van minder dan vier jaar op is gesteld. De grootste veranderingen mogen dus worden verwacht ten aanzien van deze feiten. De laatste twee misdrijven, beide met een strafmaximum van drie maanden gevangenisstraf, zijn opgenomen omdat ten aanzien daarvan op voorhand problemen worden voorzien.

Om tot beantwoording te komen van de onderzoeksvraag hoe vaak deze bevoegdheden onder de huidige regeling worden ingezet, wordt gebruik gemaakt van registratiegegevens van het Openbaar Ministerie. Door het Parket Generaal is een databestand aangeleverd van alle zaken – uit heel Nederland, afgedaan in 2013 – waarin een persoon verdacht werd van het plegen van een geselecteerd strafbaar feit. Gekozen is voor het onderzochte jaar 2013, omdat dit het meest recente jaar is waarin de kans op lopend strafrechtelijk onderzoek het geringst is. Daarnaast is een steekproef van dossiers, afkomstig van één politie-eenheid, namelijk Amsterdam, geanalyseerd.

### **Welke bevoegdheden kunnen ten gevolge van de vereenvoudiging van de verdenkingscriteria niet meer worden ingezet?**

Door middel van een wetsanalyse is nagegaan welke opsporingsbevoegdheden en vrijheidsbenemende dwangmiddelen ten gevolge van de voorgenomen wijzigingen niet meer mogen worden toegepast.

Voor alle misdrijven genoemd in art. 67 lid 1 onder b en c Sv (voorlopige hechtenisfeiten waarop minder dan vier jaar gevangenisstraf staat), zullen de volgende *opsporingsbevoegdheden* niet meer mogen worden ingezet omdat daarvoor na de voorgenomen wijziging het vierjaarscriterium zal gelden: het standaard nemen van gelaatsfoto's en vingerafdrukken ter identificatie; onderzoek in het lichaam; het afscheren, knippen of laten groeien van snor, baard of hoofdhaar; het dragen van bepaalde kleding of bepaalde attributen ten behoeve van een confrontatie; het nemen van handpalm-, voet-, teen- en oorafdrukken; plaatsing in een observatiecel; infiltratie; opnemen van vertrouwelijke communicatie; opnemen telecommunicatie; en DNA-onderzoek onder dwang. Ook de inzet van grootschalig DNA-onderzoek zal niet meer zijn toegestaan, omdat daarvoor een achtjaarscriterium zal gelden.

De bevoegdheden tot stelselmatige observatie, het stelselmatig inwinnen van informatie en het vorderen van gebruikers- en identificerende gegevens zullen niet meer mogen worden ingezet bij de opsporing van misdrijven die met een gevangenisstraf van minder dan een jaar gevangenisstraf worden bedreigd, omdat voor deze bevoegdheden het eenjaarscriterium zal gelden.

Wat betreft de gevolgen van de wijziging van de verdenkingscriteria voor toepassing van de *vrijheidsbenemende dwangmiddelen* moet onderscheid gemaakt worden tussen de gevolgen van de keuze voor optie 1 (tweejaarscriterium) en die voor optie 2 (eenjaarscriterium met noodzakelijkheidstoets bij de inverzekeringstelling uitgevoerd door officier van justitie). Indien voor optie 1 wordt gekozen, zullen de inverzekeringstelling en de bewaring niet meer mogelijk zijn bij de misdrijven genoemd in art. 137e lid 2, 137g lid 2, 138a lid 1, 184a, 254a, 272, 344b, 417bis Sr en art. 55 lid 2 WVM. Indien wordt gekozen voor optie 2, dan kunnen inverzekeringstelling en bewaring niet langer worden toegepast voor de misdrijven genoemd in art. 254a lid 1 Sr en art. 55 lid 2 WVM.

Invoering van het vierjaarscriterium voor toepassing van *gevangenhouding* zal betekenen dat deze bevoegdheid voor geen van de in art. 67 lid 1 onder b en c *genoemde* strafbare feiten mag worden toegepast. Uit de Contourennota blijkt overigens dat een uitzondering op het vierjaarscriterium wordt overwogen voor enkele misdrijven waarachter huiselijk geweld schuilgaat. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de onderzoekers er vanuit zijn gegaan dat de mogelijkheid om vrijheidsbenemende maatregelen toe te passen blijft bestaan indien de verdachte geen vaste woon- of verblijfplaats in Nederland heeft en verdacht wordt van een misdrijf waarvan de rechtbanken kennis nemen en waarop, naar de wettelijke omschrijving, gevangenisstraf is gesteld.

## **Gevolgen van de vereenvoudiging van de verdenkingscriteria voor de effectiviteit van de opsporing: hoe vaak worden de bevoegdheden ingezet?**

### **Onderzoek databestanden OM**

De databestanden over het peiljaar 2013 van het Openbaar Ministerie leverden 47.675 unieke zaken op met daarin voor het onderhavige onderzoek geselecteerde strafbare feiten met een strafmaximum van 1 tot 4 jaar gevangenisstraf, en 5.003 zaken met feiten waarop een maximale gevangenisstraf van minder dan 1 jaar is gesteld. In geen van deze zaken kwamen de geselecteerde discriminatiemisdrijven voor. Computergelateerde strafbare feiten kwamen afzonderlijk weinig voor, zodat zij zijn samengenomen onder de noemer cybercrime. Ook grooming en het corrumperen van minderjarigen zijn om die reden als één categorie beschouwd.

In totaal werd in 181 (0.4%) van de geselecteerde zaken de inzet van een of meer (bijzondere) opsporingsbevoegdheden geregistreerd. In 175 zaken ging het (ook) om het opnemen van telecommunicatie, in 18 zaken (ook) om het opnemen van vertrouwelijke communicatie. Bedreigings- en/of mishandelingszaken scoren hierbij in absolute zin het hoogst. In relatieve zin scoort cybercrime het hoogst. Infiltratie en gedwongen DNA-afname werden volgens de registratiegegevens in het geheel niet ingezet.

In totaal werd in 1.897 zaken gevangenhouding geregistreerd. In absolute zin wordt dit vrijheidsbenemende dwangmiddel het meest ingezet in gevallen van verdenking van bedreiging en/of mishandeling; in relatieve zin het meest bij verdenking van grooming/corrumperen. In 70% van deze zaken was tevens sprake van een verdenking van een zwaarder strafbaar feit met een strafbedreiging van minimaal vier jaar gevangenisstraf. Mogelijk heeft de voorgenomen wetswijziging voor dergelijke zaken geen gevolgen, omdat de gevangenhouding op basis van die zwaardere feiten toegepast kan blijven worden. Uit het registratiesysteem van het Openbaar Ministerie is echter niet te achterhalen of de gevangenhouding ook daadwerkelijk op basis van de zwaardere feiten werd bevolen. In 30% van die zaken (570 zaken in 2013) was er geen verdenking van zwaardere feiten en zou gevangenhouding onder de voorgestelde regelingen zeker niet toegepast kunnen worden.

### **Dossieronderzoek**

De registratiesystemen van het Openbaar Ministerie bevatten geen informatie over het inzetten van bevoegdheden waarvoor niet de tussenkomst van een officier van justitie vereist is. Bovendien bevatten zij geen cijfers over de toepassing van de art. 55c, 56 lid 2 en 61a. Voor die gegevens waren de onderzoekers afhankelijk van een dossieronderzoek. Ook laten de gegevens uit de OM-databestanden niet zien voor welk(e) specifieke feit(en) binnen een zaak een bevoegdheid is toegepast. Voor de steekproef is uit het gegevensbestand met de zaken met geselecteerde misdrijven die door het Openbaar Ministerie in 2013 werden afgedaan een selectie gemaakt van zaken waarin de verdachte werd gedagvaard, waarin een strafbeschikking werd opgelegd of waarin werd getransigeerd. Binnen die groep zaken is om praktische redenen gekozen voor zaken die werden aangeleverd door de Amsterdamse politie-eenheid.

Uiteindelijk kon een steekproef van 293 dossiers worden bestudeerd van zaken betreffende misdrijven met een strafmaximum van 1 tot 4 jaar gevangenisstraf. Van zaken met een strafmaximum van minder dan 1 jaar gevangenisstraf zijn 38 dossiers bestudeerd.

*Dossiers van zaken betreffende misdrijven met een strafmaximum van 1 tot 4 jaar gevangenisstraf*  
De dossierstudie bevestigt de bevinding van de analyse van registratiegegevens dat infiltratie en gedwongen DNA-onderzoek niet werden ingezet in de geselecteerde zaken. Toepassing van het opnemen van vertrouwelijke communicatie en het opnemen van telecommunicatie worden wel geregistreerd en zijn ook teruggevonden in 5 respectievelijk 9 dossiers. Uit 83



onderzochte dossiers bleek dat gebruik was gemaakt van de bevoegdheid tot het standaard nemen van gelaatsfoto's of vingerafdrukken (28%). Onderzoek in het lichaam en maatregelen in het belang van het onderzoek werden in de dossierstudie niet aangetroffen. In totaal bleek uit 88 dossiers (30%) dat bevoegdheden waren ingezet die onder de voorgestelde regeling niet langer kunnen worden ingezet voor de geselecteerde misdrijven met een strafbedreiging van één tot vier jaar. Van die 88 geanalyseerde dossiers was in 49 dossiers deze inzet uitsluitend gebaseerd op één of meer van de geselecteerde misdrijven. In 19 dossiers was die inzet mede gebaseerd op andere, zwaardere misdrijven, en in 20 dossiers uitsluitend op andere, zwaardere misdrijven. De meest ingezette bevoegdheid is die van art. 55c lid 2 Sv. Dit betekent in concreto dat in 39 van de bestudeerde dossiers met misdrijven waarop een strafmaximum van één tot vier jaar gevangenisstraf is gesteld, ook onder de voorgestelde regeling foto's en vingerafdrukken kunnen worden genomen. In 49 dossiers (17%) zou deze bevoegdheid niet langer kunnen worden toegepast en zouden geen foto's en vingerafdrukken van de verdachte worden opgenomen in de databestanden.

In 35 van de bestudeerde dossiers kwam gevangenhouding van de verdachte voor (in 12 van deze 35 werd gevangenhouding geschorst onder voorwaarden). Dat komt neer op 12% van de dossiers betreffende misdrijven met een strafmaximum van één tot vier jaar gevangenisstraf (waarvoor gevangenhouding onder de voorgestelde regeling niet kan worden toegepast). In de meeste gevallen (28 van de 35) was de gevangenhouding echter mede of uitsluitend bevolen op grond van andere, zwaardere misdrijven. In 2% van alle bestudeerde dossiers betreffende misdrijven met een strafmaximum van één tot vier jaar gevangenisstraf was gevangenhouding uitsluitend bevolen op grond van misdrijven waarvoor dat onder de voorgestelde regeling niet meer mogelijk is.

#### *Dossiers van zaken betreffende misdrijven met een strafmaximum van minder dan 1 jaar gevangenisstraf*

In de bestudeerde dossiers kwamen de bevoegdheden stelselmatige observatie, stelselmatige inwinning van informatie en vordering van identificerende gegevens niet voor ten aanzien van de opsporing van de geselecteerde strafbare feiten met een strafbedreiging van minder dan een jaar gevangenisstraf (misbruik alarmnummer en verlaten plaats ongeval). Wel werd in 2 van de bestudeerde dossiers gebruikgemaakt van de vordering van gebruikersgegevens. In beide gevallen was dit echter gebeurd op grond van andere, zwaardere feiten. In de bestudeerde dossiers zijn dus geen aanwijzingen gevonden voor de inzet van bevoegdheden die onder de voorgestelde regeling niet langer kunnen worden toegepast.

#### **Schattingen**

Om vast te stellen in hoeveel Amsterdamse zaken uit 2013 bevoegdheden en vrijheidsbenemende dwangmiddelen werden ingezet die na de voorgenomen wetwijziging niet meer kunnen worden toegepast, zijn op basis van de resultaten van de dossieranalyse schattingen gemaakt. Dit is gebeurd door de percentages dossiers waarin opsporingsbevoegdheden of

vrijheidsbenemende dwangmiddelen uitsluitend op grond van de geselecteerde misdrijven werden toegepast te vermenigvuldigen met het aantal zaken waaruit de steekproef van dossiers is getrokken. In naar schatting 447 Amsterdamse zaken uit 2013 betreffende misdrijven met een maximum gevangenisstraf van 1 tot 4 jaar werden opsporingsbevoegdheden (nemen van gelaatsfoto's en vingerafdrukken, opname vertrouwelijke communicatie, opname telecommunicatie) ingezet die na de wetswijziging niet langer kunnen worden toegepast. Deze 447 zaken betreffen vooral bedreigings-, mishandelings- en vernielingszaken. In naar schatting 53 Amsterdamse zaken werd gevangenhouding bevolen waarvoor geldt dat dit na de voorgenomen wetswijziging niet langer mogelijk is.

De schattingen hebben alleen betrekking op zaken waarin de verdachte is gedagvaard, waarin een OM-strafbeschikking is opgelegd, of waarin is getransigeerd. Zaken waarin een andere beslissing tot niet-vervolgen is genomen, zijn niet in het onderzoek betrokken. De zaken waarin werd gedagvaard, een strafbeschikking werd uitgevaardigd, of werd getransigeerd betreffen echter het grootste deel van de zaken (62%). Bovendien bleek uit de analyse van de registratiegegevens van het OM dat in 97% van de zaken waarin gevangenhouding was geregistreerd de verdachte werd gedagvaard. Daarnaast hebben de schattingen alleen betrekking op Amsterdam. In hoeverre de Amsterdamse schattingen een herkenbaar beeld schetsen voor andere regionale politie-eenheden, is in een expertmeeting aan de orde gesteld.

Behalve de herkenbaarheid van de bevindingen van de kwantitatieve analyse van registratiegegevens en dossierstudie, werden in de expertmeeting ook de beperkingen van de voor analyse beschikbare gegevens besproken. Door de deelnemers werd het belang benadrukt van de inzet van bevoegdheden voor de waarheidsvinding, ook waar die inzet uiteindelijk niet resulteert in een vervolging. Die aantallen ontbreken in de kwantitatieve bevindingen van het onderhavige onderzoek. Een naar aanleiding hiervan uitgevoerde aanvullende analyse wijst uit dat in 2013 in heel Nederland 4.922 zaken (met de voor dit onderzoek geselecteerde misdrijven waarop een maximale gevangenisstraf van één tot vier jaar is gesteld) voorwaardelijk werd geseponneerd door het Openbaar Ministerie. In geen daarvan werd de inzet van bijzondere opsporingsactiviteiten geregistreerd en in slechts één zaak was gevangenhouding geregistreerd. Hoeveel zaken in 2013 zijn geëindigd met een politie-sepot is onbekend. Dergelijke zaken ontbreken in de registratiegegevens van het Openbaar Ministerie en de onderzoekers hebben zich niet kunnen bedienen van registratiegegevens van de politie, omdat die gegevens geen antwoord geven op de vraag of in een individuele zaak een specifieke bevoegdheid is ingezet.

Tijdens de expertmeeting werd ook gesteld dat gevallen waarin een voor de geselecteerde misdrijven ingezette bevoegdheid heeft geleid tot een verdenking van een ander, zwaarder feit waarvoor uiteindelijk is gedagvaard, niet terugkeren in de bevindingen. Tevens werd opgemerkt dat ingezette bevoegdheden die *in het buitenland* tot een vervolging hebben geleid

niet terugkeren in de kwantitatieve bevindingen. Bovendien blijkt ook de toepassing van bevoegdheden in het kader van internationale rechtshulp niet uit de kwantitatieve bevindingen van het onderhavige onderzoek. Ook het onderzoeksjaar 2013 zou impact hebben op de bevindingen. Cybercrime, discriminatie- en groomingzaken bijvoorbeeld werden door het OM niet of nauwelijks afgedaan in 2013, waardoor de inzet van bevoegdheden in dergelijke zaken niet goed kon worden onderzocht. Gezien deze door de praktijkbeoefenaars aangedragen beperkingen van de geanalyseerde (beschikbare) kwantitatieve gegevens, moeten de resulterende schattingen gezien worden als minimumschattingen van het aantal zaken waarin bevoegdheden zijn ingezet en die na de voorgenomen wetswijziging niet meer kunnen worden toegepast. Uit de expertmeeting bleek echter niet dat de inzet van bevoegdheden in Amsterdam wezenlijk af zou wijken van die door andere regionale politie-eenheden. Ervan uitgaande dat de minimumschattingen van Amsterdam inderdaad vertaald kunnen worden naar landelijke minimumschattingen, zijn de gevonden percentages uit de dossieranalyse vermenigvuldigd met het landelijk aantal zaken dat werd afgedaan met een dagvaarding, strafbeschikking of transactie. Op basis daarvan wordt geschat dat in 2013 in Nederland in ten minste 4.990 zaken opsporingsbevoegdheden werden ingezet die onder de voorgestelde regeling niet meer kunnen worden toegepast. Het gaat hierbij voornamelijk om het standdaard nemen van gelaatsfoto's en vingerafdrukken, waarvoor onder de voorgestelde regeling het vierjaarscriterium geldt. In naar schatting minimaal 587 zaken werd gevangenhouding bevolen voor misdrijven waarvoor dat na de wetswijziging niet langer mogelijk is.

### **Gevolgen van de vereenvoudiging van de verdenkingscriteria voor de effectiviteit van de opsporing: gemis of alternatieven?**

Om te kunnen beoordelen of de effectiviteit van de opsporing in gevaar komt indien bepaalde bevoegdheden niet meer mogen worden ingezet voor de voor dit onderzoek geselecteerde misdrijven, is niet alleen onderzocht hoe vaak, maar ook in welke situaties de betreffende bevoegdheden onder de huidige regeling worden ingezet. Tevens is onderzocht of er andere bevoegdheden zijn waarmee een vergelijkbaar resultaat kan worden bereikt. Dit is gebeurd per (categorie) bevoegdheid. Er zijn kwalitatieve interviews gehouden met officieren van justitie en medewerkers van politie, terwijl de kwantitatieve bevindingen zijn gecontroleerd op herkenbaarheid en validiteit tijdens een expertmeeting waaraan officieren van justitie en medewerkers van politie deelnamen. Daarbij moet in algemene zin worden opgemerkt dat een veelvuldig waargenomen verschil tussen een lage frequentie van de inzet van een bevoegdheid en het door praktijkbeoefenaars aan een bevoegdheid toegekend belang door de onderzoekers slechts geduid kan worden door te constateren dat de frequentie van toepassing niet noodzakelijkerwijs relevant is voor het belang dat aan bevoegdheden wordt toegekend in concrete zaken.

Een aantal opsporingsbevoegdheden wordt niet gehanteerd bij de opsporing van de geselecteerde misdrijven. Dit betreft: art. 56 lid 2 Sv (onderzoek in het lichaam), art. 61a sub e (af-

scheren, knippen of laten groeien van snor, baard of hoofdhaar), sub f (dragen van bepaalde kleding of bepaalde attributen ten behoeve van een confrontatie) en sub g Sv (plaatsing in een observatiecel), en art. 151b Sv (bevel tot afname van celmateriaal ten behoeve van DNA-onderzoek). Het nemen van gelaatsfoto's en vingerafdrukken ter vaststelling van de identiteit (art. 55c lid 2 Sv) vindt in de meeste regionale politie-eenheden tegenwoordig standaard plaats in iedere zaak. Ook kan in zijn algemeenheid gesteld worden dat voor de opsporingspraktijk het belang van het opslaan en verwerken van zowel vingerafdrukken als (met name) gelaatsfoto's in kwantitatieve zin groot is (voor vingerafdrukken verwacht men dat het belang ervan alleen maar zal toenemen in de komende jaren), terwijl er geen werk-bare alternatieven voor bestaan.

Aangezien onder de voorgestelde regeling de bevoegdheid tot identiteitsvaststelling door middel van het afnemen van foto's en vingerafdrukken bij twijfel over de identiteit van een verdachte blijft bestaan, hangt beantwoording van de vraag of het niet langer mogen inzetten van de standaard (verplichte) bevoegdheid van art. 55c lid 2 Sv als een gemis zal worden ervaren, in belangrijke mate af van de invulling die aan de term 'twijfel' in de toekomst gegeven zal worden. De onderzoekers vrezen, op basis van uitlatingen gedaan door praktijkbeoefenaars, voor een 'creatieve benadering' of ruime interpretatie, die ertoe zal leiden dat de resterende bevoegdheid bij twijfel over de identiteit zal worden toegepast als alternatief voor het standaard afnemen ex art. 55c lid 2 Sv. De onderzoekers adviseren in het licht van het voorgaande, en vanwege de verzwarende die de voorgestelde wetswijziging ten opzichte van de huidige regeling inhoudt (die volgens de onderzoekers niet kan worden gerechtvaardigd op grond van de (relatief geringe) inbreuk die toepassing van de bevoegdheid huns inziens oplevert afgezet tegen het (toekomstig) onderzoeksbelang), om in plaats van het voorgestelde vierjaarscriterium het eenjaarscriterium te hanteren voor de bevoegdheid van art. 55c lid 2 Sv.

De meeste *bijzondere opsporingsbevoegdheden* worden in de regel niet ingezet bij de opsporing van de voor dit onderzoek geselecteerde misdrijven. Dit geldt in het bijzonder voor zwaardere bevoegdheden als infiltratie en het stelselmatig inwinnen van informatie. Voor deze laatste bevoegdheid geldt bovendien dat deze (voorshands) niet zal verdwijnen voor deze misdrijven. In het digitale domein bestaat volgens respondenten en de deelnemers aan de expertmeeting een groeiende behoefte aan het inzetten van juist deze bijzondere opsporingsbevoegdheden, waarbij praktijkbeoefenaars erop wijzen dat volgens hen de inbreuk die de toepassing ervan oplevert veelal van een andere orde van grootte is dan die in het fysieke domein. Het niet langer mogen inzetten van die bevoegdheden voor de geselecteerde misdrijven zal er volgens hen toe leiden dat naar zwaardere alternatieven (in het fysieke domein) gezocht zal worden. De digitale context zou dan ook vragen om een *sui generis* benadering, *i.e.*, bevoegdheden die op die context zijn toegesneden.

De onderzoekers kunnen zich niet vinden in het argument dat de inbreuk die deze bevoegdheden opleveren in het digitale domein van een andere (geringere) orde van grootte is dan de toepassing van dezelfde bevoegdheden in het fysieke domein en om die reden eerder gerechtvaardigd is. In het digitale domein speelt zich op dit moment een groot deel van het maatschappelijke leven van burgers af. Het is juist in dit domein dat zij onbevangen zichzelf willen zijn. Juist de relatief geringe ernst van de misdrijven die voor het onderhavige onderzoek geselecteerd zijn rechtvaardigt volgens de onderzoekers niet dat dergelijke ingrijpende bevoegdheden als infiltratie, opnemen van vertrouwelijke communicatie en opnemen van telecommunicatie worden ingezet.

Daarnaast benadrukken praktijkbeoefenaars dat de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden voor een verdenking van een lichter feit (de voor dit onderzoek geselecteerde misdrijven) veelal nodig is om zwaardere feiten op te sporen. Dit zogenaamde ‘topje van de ijsberg’ argument voor het behouden van bepaalde opsporingsbevoegdheden voor de relatief lichtere feiten waarop het onderhavige onderzoek zich richt, zou in het bijzonder gelden voor zedenmisdrijven, maar ook voor cybercrime, discriminatiedelicten en veel voorkomende criminaliteit.

Het probleem van dit argument voor toekenning van bevoegdheden die een zekere inbreuk opleveren op rechten van burgers ten behoeve van de opsporing van relatief lichte feiten is het weinig rechtsstatelijke *ad infinitum* karakter ervan (het pleit uiteindelijk voor het toekennen van blanco bevoegdheden aan opsporingsautoriteiten; elke beperking van bevoegdheden kan er immers toe leiden dat bepaalde delicten niet worden opgespoord); ook gaat het in tegen de systematiek van ons strafvorderlijk systeem dat gebaseerd is op het uitgangspunt dat de toepassing van opsporingsbevoegdheden gekoppeld dient te zijn aan de verdenking van een strafbaar feit en dat ingrijpender optreden is toegestaan naarmate het een verdenking van een ernstiger feit betreft. Met een dergelijk argument wordt derhalve een van de belangrijkste uitgangspunten van het strafprocesrecht ondergraven. Bovendien blijft de inzet van de bevoegdheden vorderen van gegevens (art. 126n-ne), stelselmatige observatie (art. 126g) en stelselmatig inwinnen van informatie (art. 126j) mogelijk bij de opsporing van deze misdrijven. De geringere ernst van deze misdrijven rechtvaardigt niet dat bij de opsporing ervan ingrijpende bevoegdheden als infiltratie (art. 126h), het opnemen van vertrouwelijke communicatie (art. 126l) en afluisteren en opnemen van telecommunicatie (art. 126m) mogen worden ingezet.

Hieronder worden per categorie geselecteerde misdrijven de (eventuele alternatieven voor de) inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden nader besproken.

*Veel voorkomende criminaliteit (o.a. bedreiging, dwang, belaging en eenvoudige mishandeling)*

Bijzondere opsporingsbevoegdheden worden bij de opsporing van veel voorkomende criminaliteit (VVC) weinig toegepast. De bevoegdheden die met enige regelmaat wel

worden toegepast zoals de vorderingsbevoegdheden van 126na en 126nc Sv blijven bovendien voor deze misdrijven bestaan.

*Art. 7 WWV 1994: verlaten plaats ongeval*

In het kader van de opsporing van het misdrijf verlaten plaats ongeval wordt niet of nauwelijks gebruik gemaakt van bijzondere opsporingsbevoegdheden.

*Art. 142 lid 2 Sr: misbruik alarmnummer*

Voor de opsporing van het misdrijf misbruik alarmnummer wordt gebruik gemaakt van de vorderingsbevoegdheid ex art. 126na Sv (de vordering loopt via het CIOT). Het niet langer mogen inzetten van deze bevoegdheid zal een groot gemis vormen voor de opsporing. Er bestaat geen alternatief om de gebruikersgegevens te achterhalen.

*Art. 248d Sr en art. 248e Sr: corrumperen van minderjarigen en grooming*

De opsporingsbevoegdheden die bij de opsporing van deze delicten met enige regelmaat worden ingezet zullen niet verdwijnen. Slechts het opnemen van telecommunicatie (art. 126m Sv) vormt hierop een uitzondering. Deze bevoegdheid is echter, zoals blijkt uit een analyse van de OM data, in het onderzochte jaar (2013) landelijk slechts in 2 zaken ingezet voor de geselecteerde misdrijven. Daarbij komt dat sprake moet zijn geweest van samenhang met andere door de verdachte begane misdrijven, omdat corrumperen van minderjarigen en grooming doorgaans gezien hun aard geen ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren.

*Art. 138ab Sr, art. 138b Sr, art. 139c Sr en art. 139d Sr: cybercrime*

Ook hier geldt dat de opsporingsbevoegdheden die bij de opsporing van deze delicten met enige regelmaat worden toegepast niet zullen verdwijnen. Ook hier vormt opnemen van telecommunicatie hierop een uitzondering. In 5 zaken werd deze bevoegdheid in het onderzochte jaar (2013) landelijk toegepast. Bovendien geldt ook hier dat sprake moeten zijn geweest van samenhang met andere door de verdachte begane misdrijven, omdat cybercrime gezien de aard doorgaans geen ernstige inbreuk op de rechtsorde oplevert.

In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat vrijheidsbenemende dwangmiddelen regelmatig worden toegepast in het kader van de opsporing van de voor dit onderzoek geselecteerde misdrijven. Inverzekeringstelling en bewaring blijven voor alle geselecteerde voorlopigehechtenisfeiten mogelijk indien wordt gekozen voor het eenjaarscriterium (met verplichte toets aan proportionaliteit en subsidiariteit door de officier van justitie). Indien wordt gekozen voor het tweejaarscriterium mogen deze vrijheidsbenemende dwangmiddelen ten aanzien van de geselecteerde misdrijven niet meer worden ingezet bij verdenking van het beroepsmatig, een gewoonte maken of door twee of meer verenigde personen verspreiden van discriminerende meningsuitingen (art. 137e lid 2) en verdenking van het maken van een ge-

woonte of medeplegen van rassendiscriminatie in de uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf (art. 137g lid 2). Deze misdrijven kwamen in de onderzoeksperiode in Nederland niet voor.

De mogelijkheid om gevangenhouding te bevelen zal voor alle voorlopig hechtenisfeiten waarop minder dan vier jaar gevangenisstraf is gesteld, wel komen te vervallen. De onderzoekers gaan ervan uit dat een uitzondering zal worden gemaakt voor verdachten zonder vaste woon- of verblijfplaats in Nederland.

Hoewel toepassing van de inverzekeringstelling en bewaring mogelijk blijft bij de voorlopige hechtenisfeiten uit het onderzoek, is tijdens de interviews en in de expertmeeting wel gevraagd waar hun voorkeur ligt betreffende de invoering van optie 1 (tweejaarscriterium) of optie 2 (eenjaarscriterium, waarbij de officier van justitie bij de inverzekeringstelling bij misdrijven waarop meer dan een jaar maar minder dan twee jaar gevangenisstraf is gesteld, toetst aan de noodzakelijkheid en de proportionaliteit).

Omdat de proportionaliteitstoets die onder het criterium van optie 2 voor de toepassing van inverzekeringstelling expliciet wordt voorgeschreven onder de huidige regeling reeds van toepassing is op al het handelen van officieren van justitie, komt de keuze voor optie 1 of 2 louter volgens alle respondenten neer op een politieke keuze voor een eenjaars- of tweejaarscriterium. Het feit dat de officier van justitie bij optie 2 de inverzekeringstelling beveelt in plaats van een hulpofficier van justitie bij misdrijven waarop meer dan een jaar maar minder dan twee jaar gevangenisstraf is gesteld, wat volgens de onderzoekers als een belangrijke meerwaarde kan worden gezien, bleef door de respondenten en deelnemers aan de expertmeeting onbesproken.

## **Slotbeschouwing**

Al met al kan de voor dit onderzoek centrale vraag welke gevolgen de voorgestelde wijzigingen van de verdenkingscriteria hebben voor de opsporing beantwoord worden door te stellen dat er niet veel verandert, zeker indien het hierboven door de onderzoekers gedane voorstel tot het hanteren van een eenjaarscriterium voor de bevoegdheid van art. 55c lid 2 Sv wordt overgenomen. Deze bevinding betreft de misdrijven die voor het onderhavige onderzoek geselecteerd zijn vanwege het grote maatschappelijk belang van de opsporing ervan, de omstandigheid dat ze het meest voorkomen en het feit dat op voorhand problemen werden voorzien indien bepaalde bevoegdheden voor hun opsporing niet langer mogen worden ingezet. Bijzondere opsporingsbevoegdheden die indien de voorstellen tot vereenvoudiging van de verdenkingscriteria worden doorgevoerd niet (meer) mogen worden ingezet zoals infiltratie, (art. 126h), opnemen van vertrouwelijke communicatie (art. 126l) en het opnemen van telecommunicatie (art. 126m) worden nauwelijks ingezet. Dat blijkt uit de analyse van de OM-data, het dossieronderzoek, interviews met politiemedewerkers en officieren van justitie die zich dagelijks met de opsporing en vervolging van deze misdrijven be-

zighouden en uit de expertmeeting. De bevoegdheden tot gedwongen DNA-onderzoek, het onderzoek in het lichaam en de toepassing van onderzoeksmaatregelen (art. 61a Sv) worden bij de opsporing van de door ons geselecteerde delicten niet toegepast. Alleen het afnemen van vingerafdrukken en het maken van foto's ter vaststelling van de identiteit (art. 55c Sv) vindt tegenwoordig standaard plaats bij voorlopig hechtenisfeiten. Dat deze verplichting na invoering van de nieuwe verdenkingscriteria niet meer bestaat voor de in dit onderzoek geselecteerde misdrijven betekent ook dat deze foto's en vingerafdrukken niet meer kunnen worden verwerkt in databestanden die dienen voor het voorkomen, opsporen, vervolgen en berechten van strafbare feiten. Het verlies van een dergelijke mogelijkheid waaraan in de opsporingspraktijk een grote behoefte bestaat, is voor ons aanleiding om voor te stellen de invoering van een vierjaarscriterium te heroverwegen. De invoering van een eenjaarscriterium lijkt voor deze (minder ingrijpende) verplichting meer op zijn plaats.

Ook waar het de opsporing van art. 142 lid 2 Sr (misbruik alarmnummer) betreft wordt een probleem gesignaleerd. Door het vervallen van de mogelijkheid om gebruikersgegevens (art. 126na Sv) en identificerende gegevens (art. 126nc Sv) te vorderen wordt het een stuk moeilijker om deze misdrijven op te sporen. Alternatieve methoden – behalve de volledig vrijwillige medewerking van betrokken burgers – zijn niet voorhanden.

Voor de vrijheidsbenemende dwangmiddelen geldt dat de gevangenhouding zal verdwijnen voor de voorlopige hechtenisfeiten uit art. 67 lid 1 onder b en c Sv. De ingrijpendheid van dit dwangmiddel rechtvaardigt volgens de onderzoekers een dergelijk voornemen. Indien men, behalve de voorgestelde uitzondering op het vierjaarscriterium voor gevallen van huiselijk geweld, van mening zou zijn dat gevangenhouding mogelijk moet blijven voor ernstige gevallen van bedreiging, dan kan overwogen worden om dit via het materiële recht op te lossen. Lange reeksen van delict-specifieke uitzonderingen op een hoofdregel leiden immers niet tot de gewenste vereenvoudiging.