

Vergaderjaar 2012–2013

29 911

Bestrijding georganiseerde criminaliteit

Nr. 83

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juli 2013

De aanpak van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit is een van mijn topprioriteiten en heeft mijn volle aandacht. Kenmerk van deze vaak onzichtbare vormen van criminaliteit is dat deze zich afschermt voor opsporingsinstanties. Daarom wordt continu gezocht naar methoden om deze criminaliteit toch effectief te kunnen bestrijden. Een van de maatregelen die in dit kader als versterking van de aanpak geldt, is de inzet van de burger in de bijzondere opsporing. In uw Kamer is daarover onder andere gesproken in het rondetafelgesprek over de kroongetuige, op 4 oktober 2012. In de afgelopen periode heb ik de huidige mogelijkheden en gewenste uitbreidingen op dit vlak in kaart gebracht, in gesprekken met het Openbaar Ministerie (OM), de politie en experts vanuit de wetenschap. In deze brief informeer ik u, conform mijn toezeggingen bij het mondelinge vragen uur d.d. 18 december 2012 (Handelingen II 2012/13, nr. 36, item 6, blz. 10–11) en het Algemeen Overleg d.d. 29 mei 2013 over onder andere het Nationaal Dreigingsbeeld georganiseerde criminaliteit 2012 (hierna: NDB), over mijn standpunt over de diverse elementen van de inzet van – al dan niet criminele – burgers in de bijzondere opsporing.

1. Aanleiding

De aanpak van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit is een topprioriteit van dit kabinet. Op 13 maart jongstleden heb ik het NDB aan uw Kamer toegezonden en daarbij de aandachtsgebieden binnen deze aanpak vastgesteld.¹ Hierbij heb ik aangegeven langs welke hoofdlijnen deze aanpak vorm krijgt. De betrokken partners bestrijden met een geïntegreerde aanpak die verschijningsvormen van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit, waarvan de grootste dreiging voor de samenleving uitgaat. Naast de inzet op specifieke fenomenen, moeten ook specifieke subjecten en groeperingen die actief zijn in de georganiseerde criminaliteit gericht worden aangepakt. Het NDB signaleert namelijk dat de georganiseerde criminaliteit al jaren door dezelfde personen wordt

¹ Kamerstuk 29 911, nr. 79

gedomineerd. Telkens duiken dezelfde namen op als hoofdverdachten. Deze dominante subjecten en criminele groeperingen moeten uiteraard met voorrang worden aangepakt.

Dit gaat niet zonder slag of stoot. Het NDB constateert dat deze succesvolle subjecten en groeperingen, die een stevige positie in de onder- en bovenwereld hebben, vaak geavanceerde afschermingstactieken toepassen. Zij schermen hun criminele activiteiten op verschillende manieren af, met zowel defensieve als offensieve contrastrategieën. Defensieve strategieën zijn bijvoorbeeld het gebruik van tientallen telefoons om tappen onmogelijk te maken, het hanteren van berichtgeving in code, het gebruik van valse identiteitsbewijzen of het inzetten van stromannen om de eigen betrokkenheid te verhullen. Zelfs observatie en het af luisteren van opsporingsinstanties worden toegepast. Offensieve afscherming betreft bijvoorbeeld het intimideren en bedreigen van personen in hun omgeving die mogelijk tegen hen willen getuigen, het omkopen van functionarissen die hun criminele activiteiten kunnen verhinderen, of het onder druk zetten van ambtenaren. Hoe professioneler een groepering is, hoe meer contrastrategieën worden gebruikt.

Deze afscherming plaatst de opsporing en vervolging van die criminele groeperingen, die juist het hardst moeten worden aangepakt, voor problemen. De meest professionele – en dus afgeschermd – groeperingen zijn ook de groeperingen waar de grootste dreiging van uit gaat. Daarbij geldt nog dat de hoofdspelers binnen die groeperingen hun betrokkenheid bij criminele activiteiten het beste afschermen, bijvoorbeeld door stromannen in te zetten.

Met traditionele opsporingsmiddelen is het in deze gevallen uiterst moeilijk en soms onmogelijk om toch het benodigde bewijsmateriaal te verkrijgen. De afschermingsmethoden worden namelijk juist toegepast om de «klassieke» opsporingsmethoden, zoals het tappen of observeren, te ondergraven of te belemmeren. En hoewel met de toepassing van «undercover»-opsporingsbevoegdheden en met toezeggingen aan getuigen in de afgelopen jaren goede resultaten zijn geboekt, blijkt in de praktijk toch dat bepaalde groeperingen en subjecten zich zelfs van deze opsporingsmethoden succesvol weten af te schermen.

De maatregelen tegen infiltratie van de groepering zijn zo effectief, en de interne codes voor geheimhouding binnen de groepering zo strikt, dat politie en justitie onvoldoende kunnen doordringen tot deze groeperingen. Mogelijke infiltranten en informanten worden buiten de deur gehouden en mogelijke getuigen willen niet verklaren – zelfs niet als daar een toezegging tot strafvermindering tegenover staat –, omdat ze daarmee te grote risico's lopen op represailles. Dit betekent dat onvoldoende zicht wordt verkregen op de concrete strafbare feiten waaraan deze groeperingen zich schuldig maken en/of op de grote criminele geldstromen. Het is dan niet mogelijk het benodigde bewijs te verzamelen. Een succesvolle financiële aanpak ter ontneming van crimineel verkregen vermogen is eveneens kansloos.

Voor het doorbreken van deze afscherming, is het noodzakelijk om de mogelijkheden uit te breiden voor het werken met burgers die zelf actief zijn – of zijn geweest – in de groepering waarnaar onderzoek wordt gedaan, of die in nauwe relatie staan tot leden van de groepering. Zij kunnen bewijs leveren dat anders onbereikbaar blijft. Zij zijn namelijk zelf getuige geweest van concrete strafbare feiten, hebben directe toegang tot de kern van de criminele groepering of maken daar zelfs zelf deel van uit. Door deze burgers in dit soort bijzondere situaties en onder strikte voorwaarden in te zetten in de rol van criminele burgerinfiltrant, en door

vaker kroongetuigen in te zetten, kan informatie worden verkregen vanuit de kern van de criminele groepering zelf: over de hoofdrolspelers, hun criminele activiteiten en over hun geldstromen.

De betrokkenheid van deze burgers bij de criminele groepering brengt overigens met zich mee, dat er risico's zijn verbonden aan de inzet van deze personen. Deze risico's – die uitvoerig in kaart zijn gebracht in de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsbevoegdheden, die werd ingesteld naar aanleiding van de IRT-affaire – betreffen zowel het persoonlijke gevaar voor de betrokken burger, als de integriteit van de opsporing. Ook op het vlak van de afscherming van deze inzet is het dan ook aangewezen om de strafvorderlijke voorzieningen uit te breiden en de mogelijkheden in het kader van getuigenbescherming te verbeteren.

Tegen deze achtergrond stel ik de volgende maatregelen voor:

- Het onder strikte voorwaarden weer mogelijk maken van de inzet van de criminele burgerinfiltrant, naast de reeds bestaande mogelijkheid om voor de opsporing van terroristische misdrijven gebruik te maken van de criminele burgerinfiltrant;
- Het verruimen van de mogelijkheden tot het maken van afspraken met verdachte getuigen;
- Het aanvullen van de mogelijkheden tot afscherming van informatie, bij de inzet van een burger;
- Het verbeteren van de mogelijkheden in het kader van getuigenbescherming.

Binnen de bredere intensivering van de aanpak zullen deze maatregelen een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de bestrijding van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit. Deze maatregelen stellen het OM en de politie beter in staat om bij de meest bedreigende vormen van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit, waarbij met de inzet van andere middelen onvoldoende resultaat kan worden behaald, die middelen in te zetten die nodig zijn om deze criminaliteit te bestrijden. Door deze onderwerpen in samenhang te behandelen kom ik tot een pakket van beleidsmaatregelen en voorstellen tot wetswijziging, dat recht doet aan de hoge afbreukrisico's waarmee de inzet van burgers gepaard gaat.

Hieronder zet ik per deelonderwerp kort mijn voorstel en de belangrijkste overwegingen uiteen. Hierbij ga ik uitgebreid in op de voorwaarden waaronder deze opsporingsbevoegdheden worden ingezet, en welke waarborgen er reeds bestaan, dan wel worden getroffen met het oog op de rechtmatigheid van het strafproces en de integriteit van de opsporing. Deze waarborgen zijn vanzelfsprekend geijkt op de rechtstatelijke eisen en strafrechtelijke beginselen, zoals ik uiteen heb gezet in de brief van de Staatssecretaris en mij aan de Eerste Kamer over het strafrecht in een veranderende samenleving². Voor wat betreft de integriteit van de opsporing zijn de getroffen waarborgen vormgegeven, rekening houdend met de bevindingen van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsbevoegdheden.

2. Criminele burgerinfiltrant

Binnen het huidige beleid is de inzet van burgers als *criminele* burgerinfiltrant bij de aanpak van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit niet toegestaan. Bij de behandeling van de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden heeft de Tweede Kamer destijds een motie aanvaard met

² Kamerstuk 33 400-VI, nr. G

deze strekking.³ Het kabinet heeft de motie destijds overgenomen.⁴ In 2003 heeft de toenmalige Minister van Justitie evenwel aan de Tweede Kamer te kennen gegeven van mening te zijn, dat het in zeer uitzonderlijke gevallen – en met de nodige waarborgen omkleed – voor de opsporing van terroristische misdrijven toch mogelijk moet zijn om gebruik te maken van de criminele burgerinfiltrant.⁵

In de huidige praktijk blijkt het noodzakelijk om te komen tot een bredere inzet van de criminele burgerinfiltrant, teneinde door te dringen in afgeschermdde criminele groeperingen.⁶ Ten aanzien van deze groeperingen voldoen de beschikbare alternatieven niet. Stelselmatige informatie-inwinning, infiltratie door politiefunctionarissen, of infiltratie door niet-criminele burgers leiden wel tot goede resultaten, maar blijken toch onvoldoende effectief tegen de meest bedreigende criminele groeperingen. De kern van de criminele groepering is namelijk gesloten voor buitenstaanders, kent een homogene samenstelling waarin niet te infiltreren valt, en de activiteiten worden alleen zichtbaar voor personen die bereid zijn tot het (mede) plegen van strafbare feiten.

Daarnaast hebben zich de afgelopen jaren enkele situaties voorgedaan – inclusief zaken met betrekking tot liquidaties – waarin personen die deel uitmaakten van een criminele groepering die zich bezig hield met ondermijnende criminaliteit, zich zelf bij de politie hebben gemeld als «spijtoptant». Zij wilden niet alleen uit de criminele groepering stappen, maar waren ook bereid om met de politie samen te werken en te infiltreren om de activiteiten van de groep te beëindigen. Omdat deze personen zelf deelnamen aan de criminele groepering, en zij hiermee bij samenwerking als criminele burgerinfiltrant zouden kunnen worden beschouwd, kon niet op hun aanbod worden ingegaan.

Het is in dit kader dat ik het wenselijk acht om te komen tot een heroverweging van het politieke verbod op de inzet van de criminele burgerinfiltrant. Vanwege de gebleken opsporingsbehoefte tot verruiming van de mogelijkheid tot de inzet van criminele burgerinfiltranten en de daarbij geldende en voorziene randvoorwaarden en waarborgen, stel ik uw Kamer dan ook graag in kennis van mijn voornemen om de inzet van een criminele burgerinfiltrant toe te staan, in zeer uitzonderlijke gevallen van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit en gesloten criminele groeperingen. Over de inzet van de criminele burgerinfiltrant zal ik uw Kamer achteraf informeren door middel van toezending van de jaarcijfers van de Centrale Toetsingscommissie van het OM.

Ik onderken dat het hier om een bijzondere opsporingsbevoegdheid gaat die niet zonder de nodige waarborgen en behoedzaamheid kan worden ingezet. Echter, de opsporingspraktijk met betrekking tot de inzet van infiltranten is de afgelopen jaren zodanig gereguleerd, gecentraliseerd en geüniformeerd dat er voldoende waarborgen zijn om de criminele

³ Kamerstuk 25 403 en 23 251, nr. 33 en Handelingen II, 1998/99, nr. 30, p. 2146. De Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden (BOB) was een reactie op de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden die naar aanleiding van de IRT-affaire was ingesteld.

⁴ Handelingen II 1998/99, nr. 24, p. 1557–1558.

⁵ Kamerstuk 27 834, nr. 28.

⁶ Een infiltrant wordt aangemerkt als *criminele* burgerinfiltrant wanneer hij:
– actief is in hetzelfde criminele veld (i.e. hij pleegt dezelfde soort delicten als de organisatie waarin hij moet infiltreren);
– of binnen hetzelfde criminele milieu waarin hij gaat infiltreren (i.e. de burger is betrokken bij het beramen of plegen van strafbare feiten binnen dezelfde criminele groepering waarin moet worden geïnfilteerd);
– dan wel wanneer hij ten aanzien van de gepleegde of nog te plegen misdrijven, waartegen het onderzoek zich richt, een relevant strafrechtelijk verleden heeft. (Kamerstuk 26 269, nr. 34).

burgerinfiltrant breder in te zetten, dan alleen voor de opsporing van mogelijke terroristische misdrijven. Voor de inzet van de criminele burgerinfiltrant bij de opsporing van ondermijnende criminaliteit voorzie ik daarnaast in de volgende aanvullende randvoorwaarden.

Eisen van proportionaliteit en subsidiariteit

De eisen van proportionaliteit en subsidiariteit zijn bij de inzet van infiltratie zeer streng. Inzet kan alleen plaatsvinden als met een minder ingrijpend middel niet hetzelfde resultaat kan worden bereikt, en infiltratie mag alleen worden ingezet bij misdrijven die een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren. Met de inzet van de criminele burgerinfiltrant zal nog terughoudender worden omgegaan. In aanvulling op de algemene eisen voor infiltratie zal inzet slechts mogelijk zijn wanneer de officier van justitie van oordeel is dat inzet van een opsporingsambtenaar of niet-criminele burger geen alternatief biedt.

Regie bij OM, voorlegging aan Minister

Voor de inzet van een burgerinfiltrant dient de officier van justitie een schriftelijke overeenkomst met de desbetreffende persoon af te sluiten over zijn rechten en plichten. Voor de voorgenomen inzet van een infiltrant is toestemming van het College van procureurs-generaal verplicht. Bij een voorgenomen besluit tot de inzet van een *criminele* burgerinfiltrant zal dit besluit worden voorgelegd aan de Minister van Veiligheid en Justitie, conform de reeds geldende procedure bij terroristische misdrijven.⁷

Uniformering

Met de vorming van de unit Werken onder dekmantel (WOD) in 2008 bij het Korps Landelijke Politiediensten, is er een belangrijke uniformeringsslag gemaakt. Alle infiltratie-trajecten, door zowel opsporingsambtenaren als door burgers, worden door deze unit uitgevoerd, begeleid en gemonitord. In het huidige bestel wordt deze unit WOD samen met het team Getuigenbescherming ondergebracht in de Afdeling Afgeschermde Operaties, binnen de Dienst Landelijke Operationele Samenwerking van de Landelijke Eenheid van het Korps Nationale Politie. Het gevolg is een eenduidige werkwijze bij undercovertrajecten en uniformiteit ten aanzien van werving, selectie en opleiding. Bij de inschatting van de betrouwbaarheid en stuurbaarheid van burgers is een belangrijke rol weggelegd voor psychologen en gedragsdeskundigen. De afdeling Afgeschermde Operaties valt onder het gezag van het OM. In de afgelopen vijf jaar is ervaring opgedaan met deze manier van screenen en begeleiden van burgers. Dit alles heeft tot gevolg dat de risico's verbonden aan de inzet van burgerinfiltratie beter beheersbaar zijn geworden.

Geen «groei-infiltranten»

De inzet van een criminele burgerinfiltrant zal plaatsvinden in het kader van tactisch opsporingsonderzoek en gericht zijn op het verzamelen van strafrechtelijk bewijsmateriaal ten behoeve van de opsporing van concrete strafbare feiten en de vervolging van de daarbij betrokken personen. Daarbij zal over de rol en de inzet van de criminele burgerinfiltrant ter terechtzitting verantwoording worden afgelegd. De inzet dient in tijd beperkt te blijven. Er zal geen sprake zijn van infiltranten die gedurende langere tijd aan een criminele groepering deelnemen, teneinde zicht te

⁷ Kamerstuk 27 834, nr. 28, p. 3.

verkrijgen op de opbouw en structuur van de organisatie; de zogenaamde «groei-infiltranten».

3. Toezeggingen aan getuigen

Het doen van toezeggingen aan criminele getuigen is in de afgelopen jaren een onmisbaar middel gebleken in de strijd tegen georganiseerde en ondermijnende criminaliteit, juist ook waar het gesloten groeperingen betreft. Met behulp van «insiders» die bereid zijn om in ruil voor strafvermindering te verklaren, kan de afscherming van deze groepen worden doorbroken. Ten tijde van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden is al onderkend dat het sluiten van deals met criminele getuigen in sommige gevallen onvermijdelijk is. Dit uitgangspunt heeft – na langdurige parlementaire behandeling – zijn weerslag gekregen in een strikt wettelijk kader. Kort gezegd kan maximaal de helft aan strafvermindering worden toegezegd. Toezeggingen kunnen alleen worden gedaan in zaken waarbij het gaat om georganiseerde criminaliteit, of bij misdrijven waarop een gevangenisstraf van 8 jaar of meer is gesteld. Het toezeggen van financiële tegemoetkomingen is niet toegestaan.

Deze beperkingen laten zich moeilijk verenigen met de praktijk, waarbij met criminele getuigen wordt gesproken over toezeggingen in ruil voor een verklaring. Voorop gesteld, natuurlijk gaat het hier om getuigen die zelf verdacht worden van misdrijven, maar daar staat tegenover dat het hier gaat om delicten die niet opgelost kunnen worden, zonder de desbetreffende getuigenverklaring. Daarnaast lopen deze getuigen zelf grote risico's, door te verklaren.

In de praktijk ketsen gesprekken met mogelijke dealgetuigen af, omdat het OM met de huidige beperkingen onvoldoende ruimte heeft om tot overeenstemming te komen met de getuige. De betrokken getuigen maken immers voor zichzelf een afweging tussen de straf die zij kunnen ontlopen door een deal aan te gaan, en de risico's waaraan zij zichzelf blootstellen, door te verklaren over hun criminele contacten en hun eigen rol. Een financiële «facilitator» die uitvoerige kennis heeft van het drugsnetwerk waaraan hij diensten heeft verleend, zal bijvoorbeeld niet snel geneigd zijn om te verklaren, als hij daarmee niet alleen zijn leven in de waagschaal stelt voor justitie, maar ook gevangenisstraf krijgt opgelegd.

Ik vind het onwenselijk dat we om deze reden de ernstigste vormen van ondermijnende criminaliteit niet effectief kunnen aanpakken. Het OM moet voldoende armslag hebben om potentiële dealgetuigen, die de beschikking hebben over doorslaggevend bewijs, te kunnen bewegen om te getuigen. Ik bereid dan ook een voorstel tot wetswijziging voor, dat ziet op een verruiming van de onderhandelingsmogelijkheden van het OM, om in uitzonderingsgevallen meer toe te kunnen zeggen dan nu mogelijk is. In bepaalde gevallen kan de informatie van een criminele getuige van dusdanig doorslaggevend belang zijn, dat het proportioneel is om aan deze getuige meer dan de helft strafvermindering toe te zeggen, of om te kijken of een financiële tegemoetkoming op zijn plaats is. Ook kan het werken met een dealgetuige noodzakelijk zijn bij een andere categorie delicten, dan die nu voor toezeggingen in aanmerking komen, zoals bepaalde vormen van ondermijnende financieel-economische criminaliteit en corruptie.

Een dergelijke verruiming houdt nadrukkelijk niet in, dat het mogelijk zou moeten worden gemaakt om verklaringen te kopen. Een toe te zeggen financiële tegemoetkoming moet altijd in relatie staan tot schade die de getuige ondervindt als gevolg van zijn verklaring. Ook houdt verruiming

nadrukkelijk niet in, dat het OM de mogelijkheid krijgt om eigenstandig aan een criminele getuige immuniteit toe te zeggen. De toezegging tot strafvermindering ziet altijd op de *strafeis*. Het besluit over de uiteindelijk op te leggen straf ligt altijd bij de onafhankelijke rechter, die niet gebonden is aan de door het OM gedane toezegging. Bij de beoordeling of de getuige voor strafvermindering in aanmerking komt, weegt de rechter onder andere mee of de toegezegde strafvermindering in verhouding staat tot de bijdrage van de getuige aan de opsporing en vervolging. Naast de toetsing van de toezegging door de onafhankelijke rechter gelden ook onderstaande waarborgen bij het doen van toezeggingen aan getuigen.

Eisen van proportionaliteit en subsidiariteit

Bij het doen van de toezegging door de officier van justitie dient hij rekening te houden met de vereisten van proportionaliteit, subsidiariteit, zorgvuldigheid en interne openbaarheid. Een officier van justitie kan pas tot het maken van een afspraak met de getuige overgaan, indien deze afspraak dringend noodzakelijk is voor de opsporing, daaronder begrepen het voorkomen of het beëindigen van strafbare feiten en/of het vervolgen ervan. Het moet aannemelijk zijn dat de getuigenverklaring niet zonder toezegging van de zijde van het OM kan worden verkregen.⁸

Regie bij OM, voorlegging aan Minister en toetsing door de rechter-commissaris

De behandelend officier van justitie dient de voorgenomen afspraak op schrift te stellen en hierover het advies van de landsadvocaat te vragen. Voor de voorgenomen afspraak is, na advisering door de Centrale Toetsingscommissie, toestemming van het College van procureurs-generaal verplicht. Indien daarvoor aanleiding bestaat, treedt de voorzitter van het College van procureurs-generaal in overleg met de Minister van Veiligheid en Justitie over de voorgenomen afspraak.⁹ De officier van justitie dient, na instemming van het College van procureurs-generaal met de voorgenomen afspraak, de rechter-commissaris daarvan in kennis te stellen, waarbij hij de toetsing van de rechtmatigheid van de afspraak vordert. Nadat het College van procureurs-generaal toestemming heeft verleend en de afspraak door de rechter-commissaris rechtmatig is geoordeeld, ondertekenen de officier van justitie en de getuige de schriftelijke overeenkomst.

Toezeggingen aan getuigen en de criminele burgerinfiltrant

Een verruiming van de mogelijkheden bij toezeggingen aan getuigen ziet nadrukkelijk op een ander aspect van de opsporing en vervolging dan het mogelijk maken van de inzet van de criminele burgerinfiltrant. De criminele burgerinfiltrant kan ten behoeve van het opsporingsonderzoek *actief* worden ingezet om – extra – bewijs te verzamelen. De inzet vindt plaats onder regie van het OM. Er worden vooraf afspraken gemaakt met de infiltrant over de inzet. De getuige waaraan toezeggingen worden gedaan, neemt niet *onder regie* van het OM deel aan de criminele groepering en verklaart slechts achteraf over zaken waar hij kennis van heeft genomen.

⁸ HR 6 april 1999, NJ 1999, 565, r.o. 2.4.

⁹ Aanleiding bestaat daartoe in ieder geval indien aan de afspraak politiek gevoelige aspecten zijn verbonden.

4. Afscherming van informatie in het strafproces

De inzet van burgers in de bijzondere opsporing gaat gepaard met grote veiligheidsrisico's. Er bestaat immers altijd het risico dat bij de verdachten – of bij derden – bekend wordt dat de desbetreffende burger een rol speelt binnen de opsporing. Gegeven de gewelddadige aard van de criminele groeperingen waar het hier om gaat, is het gevaar van represailles reëel. Omwille van deze risico's wordt de inzet van burgers met strikte waarborgen omkleed.

Waar de noodzaak tot geheimhouding vanuit het perspectief van de veiligheidsrisico's evident is, kan deze afscherming op gespannen voet komen te staan met de rechten en belangen van de verdediging in het strafproces. In het strafproces dienen immers de waarde en de betrouwbaarheid van het bewijsmateriaal en de rechtmatigheid van het opsporingsonderzoek te kunnen worden beoordeeld. Inzicht in de wijze van inzet en betrouwbaarheid van de burger speelt daarbij een grote rol.

Vanzelfsprekend is transparantie hierbij het uitgangspunt. Zo wordt elke inzet van een bijzondere opsporingsbevoegdheid gemeld in het strafdossier. Bepaalde belangen kunnen zich echter verzetten tegen het verstrekken van volledige informatie over de inzet, bijvoorbeeld als het bekend worden van de identiteit van een getuige grote veiligheidsrisico's met zich meebrengt. De wet erkent reeds dat belangen van kwetsbare getuigen, zwaarwegende opsporingsbelangen en het belang van de staatsveiligheid in botsing kunnen komen met het belang van de waarheidsvinding en dat deze onder bijzondere omstandigheden boven dat belang kunnen prevaleren. Bestaande wettelijke regelingen met betrekking tot het verhoor van bedreigde en afgeschermd getuigen bevatten daarvoor de nodige voorschriften.

Met de inwerkingtreding van de Wet herziening regels processtukken per 1 januari 2013 is met artikel 149b van het Wetboek van Strafvordering (WvSv) nadere uitwerking gegeven aan de mogelijkheid om ook bepaalde schriftelijke informatie niet bij de processtukken te voegen. Dit artikel bepaalt dat de rechter-commissaris op vordering van het OM kan beslissen, dat bepaalde stukken niet in het strafdossier hoeven te worden gevoegd. Deze nieuwe voorziening is gecreëerd met het oog op in de praktijk geconstateerde beperkingen en onduidelijkheden rond afscherming van informatie in het strafproces en de rechterlijke controle daarop.

Deze mogelijkheid stelt het OM dan ook beter in staat om informatie af te schermen ter bescherming van het veiligheidsbelang van de ingezette burger, uiteraard met de nodige waarborgen voor de verdediging. Deze waarborgen bestaan onder andere uit het feit dat het toepassen van deze procedure wordt vermeld in een proces-verbaal, dat in het procesdossier wordt gevoegd. Hierdoor is het voor de verdediging kenbaar dat bepaalde informatie uit het dossier is weggelaten. Op vordering van de officier van justitie beslist de rechter-commissaris of het veiligheidsbelang van de getuige ertoe noodzaakt dat bepaalde informatie niet bij de processtukken wordt gevoegd. Er is dus een rechterlijke controle op het achterwege laten van informatie.

Ten behoeve van de toepassing van deze – reeds langer bestaande en nieuwe – mogelijkheden in de praktijk, zal ik in overleg met het OM de verschillende wettelijke voorzieningen en daaraan verbonden specifieke voorwaarden verder verduidelijken.

In de praktijk blijken er enkele situaties te zijn, waarin de noodzakelijke afscherming niet kan worden geboden, terwijl anderszins transparantie over de inzet een gering doel dient. Het gaat hier ten eerste om gevallen waarbij een poging tot infiltratie niet succesvol is geweest en geen relevante informatie heeft opgeleverd. Ten tweede gaat het om gevallen waarin het OM in gesprek is met een – zelf niet verdachte – burger over het afleggen van een verklaring, onder voorwaarde dat OM en getuige tot overeenstemming komen over de te treffen veiligheidsmaatregelen. Hierbij ontstaan grote risico's – zowel vanuit veiligheidsoogpunt als vanuit opsporingsbelang – door het bekend worden van enkel het bestaan van deze pogingen, omdat bij de verdachte bekend kan worden dat geprobeerd is om informatie over hem te verkrijgen. De verdachte kan dan in zijn omgeving op zoek gaan naar de mogelijke infiltrant, met alle risico's van dien. Ik bereid dan ook een voorstel tot wetwijziging voor om de risico's bij dergelijke situaties in te perken.

Afscherming bij getuigenbescherming

De hierboven beschreven spanning tussen transparantie in het strafproces en veiligheidsrisico's voor betrokken burgers, speelt vanzelfsprekend ook bij getuigenbescherming. De afspraken die door het OM met de te beschermen getuige worden gemaakt, behoeven in beginsel niet in het procesdossier te worden gevoegd. De desbetreffende getuige dient immers te worden beschermd tegen de dreiging die uitgaat van de verdachte en zijn omgeving. Tegelijkertijd is het zo, dat er in het strafproces op enig moment discussie kan ontstaan over de vraag, of de getroffen veiligheidsmaatregelen invloed hebben gehad op de betrouwbaarheid van de beschermde getuige.

Om deze vraag afdoende te kunnen beantwoorden, zonder dat de informatie in het strafproces bekend wordt, bestaat reeds de mogelijkheid tot toetsing van de afspraken door de rechter-commissaris. De zittingsrechter kan onder artikel 316 WvSv aan de rechter-commissaris de opdracht geven om de gemaakte afspraken op de genoemde punten te onderzoeken. De rechter-commissaris kan vervolgens met toepassing van artikel 187d WvSv – onder andere op basis van het veiligheidsbelang van de getuige – aan de zittingsrechter rapporteren, terwijl de afscherming in stand wordt gehouden.

In de praktijk blijkt dat van deze mogelijkheid nauwelijks gebruik wordt gemaakt. Daarbij speelt mee dat de inzet van beschermde getuigen specialistische en complexe materie betreft. Ten behoeve van de gebruikmaking van de reeds bestaande mogelijkheden in de praktijk, zal ik in overleg met het OM ook deze mogelijkheden verder verduidelijken. Daarnaast ben ik voornemens om bij wet een gespecialiseerde rechter-commissaris aan te wijzen, die deze afschermingsprocedure bij getuigenbeschermingsmaatregelen kan uitvoeren. Vooruitlopend op deze wettelijke regeling zal ik met de Raad voor de Rechtspraak overleg plegen over praktische invulling van deze maatregel.

5. Getuigenbescherming

Effectieve getuigenbescherming is een belangrijke voorwaarde bij de inzet van burgers in de opsporing en vervolging. De effectiviteit van een regeling voor criminele getuigen is voor een belangrijk deel afhankelijk van de voorzieningen die bestaan om de getuige fysieke bescherming te bieden. De huidige wettelijke grondslag voor getuigenbescherming is

gelegen in artikel 226l WvSv en is nader uitgewerkt in het Besluit getuigenbescherming.

In algemene zin voldoen de bestaande getuigenbeschermingsmaatregelen. Binnen de uitvoeringspraktijk zijn echter twee knelpunten geconstateerd, die een aanpassing in de wet- of regelgeving vereisen:

- Doordat de wijziging van de identiteit van een beschermde getuige periodiek getoetst wordt, ontstaat een onwenselijke langdurige afhankelijkheidsrelatie, wanneer de beschermde getuige zelfstandig zijn leven wil opbouwen.
- Bij de uitvoering van getuigenbeschermingsmaatregelen is soms de medewerking van burgers of particuliere instanties vereist. Op dit moment bestaat er geen grondslag voor het vragen van deze medewerking.

Het eerste knelpunt komt voort uit de specifieke eisen aan maatregelen in het Besluit getuigenbescherming, waaronder een periodieke toetsing van de noodzaak tot voortzetting ervan. In de praktijk blijkt dat beschermde getuigen juist graag het eigen leven zelfstandig onder de nieuwe identiteit willen voortzetten, zonder daarbij periodiek een beroep te moeten doen op het Team Getuigenbescherming, voor het voldoen aan formaliteiten die zij niet zonder hulp van het Team Getuigenbescherming kunnen verrichten. Ik ben voornemens het Besluit getuigenbescherming zo aan te passen, dat de beschermde getuige met zijn nieuwe identiteit beter kan functioneren.

Het tweede knelpunt ontstaat doordat de Politiewet op dit moment alleen de medewerking van bestuursorganen aan bepaalde getuigenbeschermingsmaatregelen regelt. De Politiewet 2012 bevat de mogelijkheid om bestuursorganen te verplichten hun medewerking te verlenen aan een tijdelijke wijziging van de identiteit van de aangewezen persoon. Bij de uitvoering van getuigenbeschermingsmaatregelen kan er echter tevens een belangrijke rol voor burgers en particuliere instanties zijn weggelegd. Voor deze partijen is niet altijd duidelijk op welke grond zij hun medewerking aan de getuigenbeschermingsmaatregelen mogen verlenen. Ik ben dan ook voornemens een wettelijke bevoegdheid te creëren voor de politie, om zich in het kader van zijn taakuitoefening te wenden tot een ieder die geacht wordt een rol te kunnen spelen bij het treffen van getuigenbeschermingsmaatregelen.

6. Zorg voor informanten en infiltranten

Gerelateerd aan de discussie over de inzet van burgers in de bijzondere opsporing, zijn door de heren Recourt en Dijkhoff – bij verschillende gelegenheden – vragen gesteld over de zorg voor informanten en infiltranten.¹⁰ De overheid heeft een belangrijke verantwoordelijkheid voor burgers waarmee afspraken worden gemaakt over een inzet ten behoeve van de opsporing. Aan deze zorgplicht zitten twee kanten. Enerzijds is er de zorg voor de persoon zelf: kan deze de rol als informant of infiltrant aan? Het optreden als informant of infiltrant kan zwaar zijn, aangezien dit een dubbelrol inhoudt en men zich niet zelden in enige mate isoleert van de eigen omgeving. Anderzijds is er de zorg vanuit het oogpunt van betrouwbaarheid: als de betrokkene in – psychologisch of anderszins – zwaar weer zit, kan dit de betrouwbaarheid van zijn verklaringen in grote mate schaden.

¹⁰ Handelingen II 2011/12, nr.70, p.7 en Handelingen II 2012/13, nr.36–6.

Deze psychologische aspecten maken standaard onderdeel uit van het werken met burgers in dit kader. Binnen de afdeling Afgeschermd Operaties is bijzondere aandacht georganiseerd voor de psychologische aspecten van het infiltratiewerk en de stelselmatige informatie-inwinning. Er is sprake van voortdurende begeleiding van de burger. Indien nodig wordt direct geïntervenieerd. Bij informanten van de Teams Criminele Inlichtingen geldt, dat hun toestand periodiek door deze teams wordt gemonitord. Hierbij moet wel een kanttekening worden geplaatst. De ruimte om te interveniëren is voor politie en OM beperkt. Het niet langer inzetten van de informant is één van de weinige maatregelen. Het signaleren van de problemen bij derden om zo hulp voor de betrokkene in te laten schakelen ligt moeilijker. Dergelijke betrokkenheid kan immers de informantenrol blootleggen. Desondanks komt dit bij hoge uitzondering voor.

Psychologische aspecten en de zorg voor de betrokken burger spelen ook een belangrijke rol bij de bescherming van getuigen. Met de invulling van deze zorg voor beschermde getuigen, en de verschillende aspecten die hieraan verbonden zijn, is inmiddels de nodige ervaring opgedaan. Op basis van deze inzichten werken politie en OM continu aan verdere professionalisering van deze zorg.

7. Ter afsluiting

Met deze voorstellen beoog ik de opsporing en vervolging bij afgeschermd groeperingen op het vlak van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit slagvaardiger te maken. De maatregelen vormen een evenwichtig pakket van beleidsmaatregelen en voorstellen tot wetswijziging, waarmee belangrijke verbeteringen kunnen worden gerealiseerd. Ik neem de volgende maatregelen:

- Het onder strikte voorwaarden weer mogelijk maken de criminele burgerinfiltrant in te zetten;
- Het verruimen van de wettelijke mogelijkheden tot het doen van toezeggingen aan getuigen;
- Het verder verduidelijken van de mogelijkheden tot afscherming van informatie in het strafproces;
- Het aanwijzen van een gespecialiseerde rechter-commissaris voor de afschermingsprocedure rond getuigenbeschermingsmaatregelen;
- Het aanvullen van de wettelijke afschermingsmogelijkheden bij specifieke gevallen van niet-geslaagde inzet van burgers;
- Het aanpassen van het Besluit getuigenbescherming zodat de beschermde getuige beter kan functioneren met zijn nieuwe identiteit;
- Het creëren van een wettelijke bevoegdheid voor de politie, om zich in het kader van zijn taakuitoefening te wenden tot een ieder die geacht wordt een rol te kunnen spelen bij het treffen van getuigenbeschermingsmaatregelen.

De voorgestelde wijzigingen houden rekening met de risico's die rond de inzet van burgers bestaan: voor de betrokken burgers zelf, voor de integriteit van de opsporing, en voor de rechtmatigheid van het strafproces. Deze inzet gaat dan ook gepaard met de grootste zorgvuldigheid en wordt alleen toegepast bij de zwaarste uitingen van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit, die het moeilijkst zijn te bestrijden. Ik vertrouw er op, dat er meer resultaat kan worden geboekt met deze verruiming, in aanvulling op het bestaande instrumentarium ten aanzien van de inzet van burgers in de bijzondere opsporing. Het zijn

substantiële wijzigingen in de opsporing en vervolging, waarmee de gesloten en afgeschermdе criminele groeperingen waarvan de grootste dreiging uitgaat, effectiever kunnen worden bestreden.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten