

Vergaderjaar 1997–1998

25 403

Wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de regeling van enige bijzondere bevoegdheden en wijziging van enige andere bepalingen (bijzondere opsporingsbevoegdheden)

Nr. 5

VERSLAG VAN EEN WERKBEZOEK

Vastgesteld 19 december 1997

Een delegatie uit de vaste Commissie voor Justitie heeft van 16 tot en met 21 november 1997 een werkbezoek gebracht aan de Verenigde Staten van Amerika. Het bezoek diende als oriëntatie op de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit in de Verenigde Staten. Meer specifiek had het bezoek als doel de voorbereiding te dienen van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de regeling van enige bijzondere bevoegdheden tot opsporing en wijziging van enige andere bepalingen (bijzondere opsporingsbevoegdheden; kamerstukken II 1996/1997, 25 403, nrs. 1–3).

De delegatie bestond uit de leden V.A.M. van der Burg (CDA), voorzitter van de vaste Commissie voor Justitie, tevens delegatievoorzitter, Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Rabbae (GroenLinks), Koekkoek (CDA), Van Oven (PvdA), Dittrich (D66) en O.P.G. Vos (VVD). Mevrouw Pe trad op als griffier van de delegatie. Van de delegatie maakte verder deel uit de heer Oldenziel, stafmedewerker van de vaste Commissie voor Justitie.

De delegatie brengt van dit werkbezoek als volgt verslag uit. In de inleiding wordt het doel van de reis nader toegelicht. In de volgende onderdelen worden de bevindingen per onderwerp weergegeven.

Het programma van de reis is in een bijlage opgenomen. In de bijlage zijn ook de namen van de personen, organisaties en instanties waarmee de delegatie heeft gesproken, aangegeven. Aan alle personen, organisaties en instanties is de delegatie veel dank verschuldigd. Ook is de delegatie de medewerkers van het Consulaat-Generaal der Nederlanden te New York, in het bijzonder de heren W.J. Roggenkamp en J.G.P. Willemsen en mevrouw R.C.A. Geerlings, zeer erkentelijk voor alle hulp en bijdragen aan het wetslagen van dit bezoek.

De voorzitter van de delegatie,
V. A. M. van der Burg

De griffier van de delegatie,
Pe

I. INLEIDING

Het beleid met betrekking tot de aanpak van de georganiseerde criminaliteit en de methoden met behulp waarvan deze en andere vormen van criminaliteit kunnen worden bestreden, staan sterk in de politieke belangstelling. In haar eindrapport «Inzake opsporing» (kamerstukken II 1995/1996, 24 072, nrs. 10–11) stelt de Enquêtecommissie Opsporingsmethoden dat sprake is van een crisis in de opsporing. Er heeft volgens de commissie een wildgroei in opsporingsmethoden plaatsgehad. Een van de elementen van bedoelde crisis is het ontbreken van wettelijke normen. De commissie beveelt aan, opsporingsmethoden van een expliciete wettelijke basis te voorzien.

In het wetsvoorstel bijzondere opsporingsbevoegdheden, dat op 17 juni 1997 door de minister van Justitie bij de Tweede Kamer is ingediend, wordt een aantal bijzondere opsporingsbevoegdheden wettelijk geregeld. Het betreft onder meer observatie, infiltratie, pseudokoop en -dienstverlening, opnemen en betreden van een besloten plaats, opnemen van vertrouwelijke communicatie met een technisch hulpmiddel, de telefoontap en het gebruik van informanten.

In het kader van zowel dit wetsvoorstel als de Enquête Opsporingsmethoden heeft rechtsvergelijkend onderzoek plaatsgevonden. De rechtsvergelijkende analyse die in het kader van de Enquête Opsporingsmethoden is verricht, betrof België, Duitsland, Engeland en Wales, en de Verenigde Staten (hierna: VS). In dat kader hebben leden van de (staf van de) Enquêtecommissie Opsporingsmethoden aan België en Engeland een werkbezoek gebracht (zie kamerstukken II 1995/1996, 24 072, nr. 14, blz. 455). In het kader van de voorbereiding van het wetsvoorstel bijzondere opsporingsbevoegdheden heeft een onderzoeksteam onder leiding van prof. mr. P.J.P. Tak van de Katholieke Universiteit Nijmegen een rechtsvergelijkend onderzoek verricht naar de bijzondere opsporingsbevoegdheden die in een aantal van de ons omringende landen – Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Italië en Noorwegen – worden gehanteerd (kamerstukken II 1996/1997, 25 403, nr. 3, blz. 52). Gezien enerzijds de lange ervaring in de VS met de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit en de inzet van opsporingsmethoden daarbij, en anderzijds het relatief onderbelicht blijven van de VS in genoemde rechtsvergelijkende studies, achtte de commissie het zinvol zich aldaar over dit onderwerp te laten informeren. De delegatie heeft er daarbij voor gekozen gesprekken te voeren met zowel wetenschappers als personen en instanties die zich in de praktijk met de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit bezighouden.

II. BIJZONDERE OPSPORINGSBEVOEGDHEDEN EN DE BESTRIJDING VAN DE GEORGANISEERDE CRIMINALITEIT IN DE VS

1 Beschrijving organisaties

Voorafgaand aan de weergave van de bevindingen van de delegatie wordt in deze paragraaf een korte beschrijving gegeven van de organisaties waarmee de delegatie heeft gesproken.

New York Police Department

De Organized Crime Investigation Division van het New York Police Department (hierna: NYPD) is in 1971 opgericht om de georganiseerde criminaliteit, met name op het terrein van drugs, zedemisdrijven en labor racketeering (beïnvloeding van vakbonden door de georganiseerde criminaliteit) te bestrijden. Het gaat hierbij niet alleen om de vijf bekende maffia-families, maar ook om georganiseerde criminaliteit onder

Dominicanen, Colombianen, Russen, Israëlis en Ieren. Het bureau heeft ongeveer 3 000 medewerkers, waarvan het merendeel zich met de bestrijding van drugscriminaliteit bezighoudt. Het NYPD werkt in task-force verband samen met onder meer het Federal Bureau of Investigation (hierna: de FBI), de Drug Enforcement Administration (hierna: DEA), de United States Customs Service (hierna: US Customs Service) en de State Police. Deze gespecialiseerde task-forces richten zich ieder op een specifieke vorm van criminaliteit, bijvoorbeeld witwassen of drugstransporten vanuit een bepaald land.

Federal Bureau of Investigation

De FBI kan worden omschreven als de federale politie. De FBI te New York kent drie divisions, waaronder de criminal division (dit is met 540 agenten de grootste in het land) en de foreign and counter intelligence division. De criminal division bestaat uit meerdere branches: organized crime, white collar, violent crimes en civil rights (deze branche behandelt onder meer klachten over police brutality). Een branche bestaat weer uit meerdere squads. De organized crime branche kent 30 van dergelijke squads. Zo heeft de FBI voor ieder van de vijf machtigste maffia-families in New York een eigen squad. Het heeft 20 jaar gekost om de organized crime branche op te zetten.

Drug Enforcement Administration

De DEA is het federal law enforcement agency dat zich bezighoudt met de drugsbestrijding. De organisatie heeft een relatief gering aantal medewerkers, namelijk minder dan 4000. De DEA heeft 20 field divisions, die elk in de meeste gevallen meer dan één staat bestrijken. De Newark Division beschikt over 180 agenten voor de staat New Jersey.

American Civil Liberties Union

De American Civil Liberties Union (hierna: ACLU) is een begin deze eeuw opgerichte non-governmental organization, die zich inzet voor het waarborgen van de burgerrechten zoals die zijn neergelegd in de Constitution. De organisatie heeft vestigingen in alle staten en er zijn circa 100 juristen werkzaam. De politieke doeleinden worden niet alleen nagestreefd door het voeren van juridische procedures (waaronder class actions), maar ook met andere middelen zoals publieksvoorlichting en lobby-activiteiten.

National Association of Criminal Defense Lawyers

De National Association of Criminal Defense Lawyers (hierna: NACDL) is een organisatie van strafrechtjuristen, opgericht in 1958. De organisatie heeft 9000 directe leden, en via zusterorganisaties nog eens 22 000 indirecte leden. Onder de leden bevinden zich naast strafrechtadvocaten ook rechters en wetenschappers. De NACDL zet zich in voor het waarborgen van rechtvaardigheid en een eerlijke procesgang voor personen die strafrechtelijk worden vervolgd.

2 Bevindingen van de delegatie

Hieronder doet de delegatie verslag van haar bevindingen. Omwille van de leesbaarheid wordt in het verslag niet de volgorde waarin personen en organisaties zijn bezocht, aangehouden, maar is gekozen voor een indeling naar onderwerp.

2.1 Aard en omvang van de georganiseerde criminaliteit

De aard en omvang van de georganiseerde criminaliteit in de VS zijn in verschillende gesprekken aan de orde gekomen. Etnische groeperingen hebben een aanzienlijke invloed in de VS, aldus *professor Alan A. Block, hoogleraar aan de Pennsylvania State University*, maar tegelijkertijd is sprake van een gebrek aan kennis over de rol van deze groepen in de georganiseerde criminaliteit. Zo is er bijvoorbeeld maar één onderzoek gedaan naar black organized crime. Er is alleen aandacht voor de situatie in grote steden zoals New York, Chicago en Miami, en niet voor het platteland. Een groot deel van de criminaliteit wordt dus niet onderzocht, waardoor een eenzijdig beeld ontstaat. Block schetst het volgende beeld van de georganiseerde criminaliteit in New York. De situatie nu is anders dan die van 20 jaar geleden. De Italiaanse families zijn voor een groot deel naar elders vertrokken. De Russische maffia is nog steeds actief in New York. De invloed van de georganiseerde criminaliteit in de vakbonden (labor racketeering) is verminderd, aangezien daar door het geringe aantal werknemers dat nog lid is van een vakbond (13%) weinig meer valt te verdienen. De gebieden waarop de georganiseerde criminaliteit van oudsher werkzaam is, zijn aan het verdwijnen. De ontwikkeling van de georganiseerde criminaliteit wordt sterk bepaald door demografische ontwikkelingen. Als door de migratiepatronen een bepaalde bevolkingsgroep verdwijnt, moet de georganiseerde criminaliteit omzien naar andere werkterreinen. Ook door de maatregelen van de onlangs herkozen burgemeester van New York, Giuliani, heeft een deel van de criminelen zijn werkterrein naar elders verplaatst. De georganiseerde criminaliteit heeft intern een flexibel systeem. Dit heeft zijn zwakheden; zo heerst er anarchie en komt er veel bedrog voor. Volgens Block moet de strafrechtelijke aanpak van de georganiseerde criminaliteit op een economisch-pragmatische manier worden bekeken. Zo staan de opbrengsten van onderzoek naar witwassen (money laundering) in geen verhouding tot de kosten van dergelijk onderzoek. De vraag moet steeds zijn: wat levert het op, hoeveel mensen schrik je met zo'n onderzoek af? Nederland pakt het volgens Block verstandig aan door aan de georganiseerde criminaliteit weinig aandacht te besteden en de zaak niet op te blazen.

Gerald B. Lefcourt, president van de National Association of Criminal Defense Lawyers, wijst erop dat sprake is van een daling van de criminaliteit ten gevolge van demografische ontwikkelingen. Onder de bevolking bestaat volgens hem een onjuist beeld van de misdaad, mede door de berichtgeving daarover in de pers.

Tijdens het gesprek met het *New York Police Department* werden als gebieden waarop de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit succesvol verloopt, de aanpak van de maffia en de drugsbestrijding genoemd. Het succes wordt met name gemeten aan de hand van de daling van het aantal moorden, schietpartijen en overvallen. De verklaring voor de daling van de criminaliteit ligt volgens het NYPD in het succes van de tactieken die de politie hanteert. Die benadering komt erop neer dat geen enkele misdaad, klein of groot, wordt getolereerd; men spreekt in dit verband van de zero tolerance benadering (ook wel bekend als de broken window theory). Verder probeert de politie iets aan preventie te doen door agenten op scholen voorlichting te laten geven.

Volgens de *FBI* is sprake van een daling van de criminaliteit, wat niet wegneemt dat georganiseerde criminaliteit nog steeds voorkomt. Georganiseerde criminaliteit kent een bepaalde structuur, met leidinggevende personen en gedragscodes. La Cosa Nostra («Our Thing», hierna: LCN) is op dit moment de «premier and most sophisticated» misdaad-groepering in de VS. Het is een van de groepen die momenteel door de

FBI worden onderzocht. LCN bestaat uit 26 families, waarvan vijf machtige. Elke familie heeft dezelfde structuur: boss, underboss, consiglieri (juridisch adviseur), cappo en members (leden). Om lid te kunnen worden van een familie, moet aan de volgende voorwaarden zijn voldaan. Betrokkene moet: a) van Italiaanse afkomst zijn (beide ouders of alleen de vader zijn van Italiaanse afkomst); b) een goede money-maker zijn; c) fysiek sterk zijn en iemand gedood hebben; d) beloven zijn familie niet te verraden (deze eed wordt omerta genoemd). LCN zit de laatste jaren steeds meer in de bovenwereld (legitimate business), waardoor ze de wet niet hoeven te schenden om hun invloed te doen gelden. Later zijn er Russische en Aziatische groepen bij gekomen, die ook steeds een duidelijke structuur bezitten. Ze vallen vooral hun eigen etnische groep lastig. De technieken, geleerd bij de bestrijding van LCN, vereenvoudigden de aanpak van deze opkomende groepen. De FBI is er goed in geslaagd de Aziatische groepen (Chinese, Vietnamese, Koreaanse en Japanse) aan te pakken. De Russen zijn echter geavanceerder dan andere groepen – dit geldt zowel voor hun structuur als voor hun handelwijze – en zijn daarom lastiger te bestrijden. Door de hele RICO-aanpak (RICO: Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act) is de top van de georganiseerde criminaliteit weggehaald uit de legitimate business, waardoor die groepen gedwongen werden terug te keren naar misdaad op straatniveau, zoals moord, gokken en prostitutie, die voor de politie veel beter beheersbaar is.

In het gesprek met de DEA kwam de drugsproblematiek in New Jersey (de New York Metropolitan Area) aan de orde. Hier doen zich dezelfde problemen voor als in New York. Heroïne wordt op allerlei manieren het land binnengesmokkeld. Het meeste komt uit Zuid-Amerika (vaak Colombia), en wordt via Midden-Amerika naar de VS vervoerd; een kleiner deel komt uit Zuid-Oost-Azië. Op straat wordt het vaakst cocaïne aangetroffen; dit is «the main drug». 25% van de marihuana/cannabis wordt in de VS zelf geteeld. XTC is vooral populair onder jongeren, maar deze problematiek speelt sterker aan de west- dan aan de oostkust. XTC wordt in veel gevallen in Mexico geproduceerd, al dan niet met stoffen uit de VS. Er zijn regels over het leveren van stoffen die kunnen worden gebruikt voor de fabricage van chemische drugs. Het grootste probleem is de uitgestrekte grens met Mexico. Bij de drugsproblematiek is sprake van een displacement factor: de misdaad die door het strenge beleid uit New York verdwijnt, duikt elders weer op. Beleidswijzigingen in New York die in dit verband kunnen worden genoemd, zijn het hanteren (sinds 1990) van de broken window benadering en community oriented policing. Onderzoek toont aan dat het publiek vooral is geïnteresseerd in de aanwezigheid van politie op straat, dus in handhaving van de openbare orde. De DEA laat zich in haar strijd – waarvoor zij de aanduiding «war on drugs» overigens minder gelukkig acht – niet ontmoedigen door de grote hoeveelheid drugs die nog steeds in omloop is. De law enforcement benadering staat bij de DEA uiteraard centraal. Dit neemt niet weg dat het drugsprobleem ook vanuit andere invalshoeken, bijvoorbeeld een medische, kan worden benaderd.

2.2 Opsporingsmethoden algemeen; juridische grenzen en gebruik

Steven R. Shapiro, National Legal Director van de American Civil Liberties Union, zet uiteen dat bij de beoordeling van politie-optreden niet de wetgeving centraal staat, maar de rechterlijke uitleg en toepassing van de Constitution. Erg belangrijk in dit verband is het Fourth Amendment, waarin het recht op privacy en een eerlijk proces (due process) is neergelegd. Het vraagstuk van (excessief) politiehandelen valt onder het Fourth Amendment, hetgeen onder meer betekent dat aan het proportionaliteitsvereiste moet zijn voldaan. De centrale toets is die van

reasonableness. Dit begrip wordt door de Supreme Court op een objectieve wijze ingevuld. De vraag is: kon de politie in redelijkheid tot een bepaald handelen komen? Er is nu een discussie gaande over de betekenis van de term people in het Fourth Amendment, als onderscheiden van de term persons. Het begrip persons verwijst naar personen die fysiek in de VS aanwezig zijn, terwijl het begrip people een politiek concept is dat verwijst naar de leden van een gemeenschap. Het voorgaande speelt een rol bij de vraag of de Constitution ook bescherming biedt bij extra-territoriaal optreden van de FBI en bij het verrichten van een search zonder warrant (rechterlijke beschikking) bij iemand die illegaal in de VS verblijft. In dit laatste geval oordeelde een federale rechter dat betrokkene geen recht op bescherming heeft, omdat hij ook niet de lasten van het Amerikaanse burgerschap draagt. De bescherming van het Fourth Amendment is niet absoluut. Het gaat erom of er een reasonable expectation of privacy bestaat. Bij de ratificatie van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten hebben de VS allerlei voorbeholden gemaakt; voorts is dit verdrag niet self-executing. In de jurisprudentie van de Supreme Court heeft in de loop der tijd een verschuiving plaatsgevonden. Het recht op privacy wordt niet langer gekoppeld aan een plaats (bijvoorbeeld een woning), maar aan een persoon. De overheid heeft in beginsel niet meer of minder bevoegdheden dan een willekeurige burger om iemand te observeren. De politie mag volgens de rechtspraak echter wel enhanced technology gebruiken. Deze kwestie is niet breed in discussie in de VS (zo stemmen de meeste burgers in met de inbreuk die het gebruik van videocamera's op straat, in liften en dergelijke maakt op het recht op privacy, als dit betekent dat men zich daardoor veiliger voelt); het is echter wel een agendapunt van de ACLU. Is sprake van een vermindering van de expectation of privacy, indien de overheid van tevoren meldt dat er een inbreuk op de privacy zal worden gemaakt? Dit zou volgens Shapiro het geval kunnen zijn, omdat de notie van reasonable expectation of privacy in de loop van de tijd wellicht zou kunnen gaan verschuiven, afhankelijk van de heersende tijdgeest. Het is echter uiteindelijk de rechter die aan deze notie invulling geeft. Een belangrijk onderwerp op dit moment is de privacy van databanken waarin bijvoorbeeld medische gegevens zijn opgeslagen. In de praktijk worden deze gegevens ook door anderen, buiten de relatie patiënt/arts, gebruikt.

Wat gebeurt er als de politie in strijd handelt met het recht op privacy? Naast de werking van de exclusionary rule (bewijsuitsluitingsregel) kan dit ook leiden tot civiele acties tegen de politie, strekkende tot het opleggen van een verbod of het betalen van schadevergoeding. Deze mogelijke gevolgen kunnen volgens Shapiro een preventieve werking hebben ten aanzien van toekomstig politiehandelen.

Hoe werkt dit alles in de praktijk? Dagelijks komen kleine en grote inbreuken op het recht op privacy voor, aldus Shapiro. De meeste inbreuken worden echter niet hersteld. Het merendeel van de zaken komt als gevolg van plea bargaining (overeenkomst tussen het openbaar ministerie (hierna: OM)) en de verdachte over de op te leggen sanctie) niet voor de rechter. Iemand tegen wie op onrechtmatige wijze bewijs is verkregen, weet namelijk dat – als het erop aankomt – zijn verklaring het zal afleggen tegen de leugenachtige verklaring van de agent dat het bewijs wél rechtmatig is verkregen. Op inbreuken volgt in de meeste gevallen geen reactie van de politiek of de wetgever, onder het motto dat dergelijk politie-optreden volgens de rechtspraak toch al onrechtmatig is.

William M. Erlbaum, rechter Supreme Court Queens, beschikt naar eigen zeggen niet over een goed beeld van hoe de politie werkt. Soms worden zaken verborgen gehouden; hij spreekt in dit verband van testilying. Erlbaum acht het van belang dat aan de politie niet te veel ruimte wordt gegeven. De stemming in de Amerikaanse samenleving is nu echter

anders. Er is sprake van compassion fatigue: de politie moet haar gang kunnen gaan, een harde aanpak van de criminaliteit is noodzakelijk. Amerikanen zijn bereid inbreuken op de privacy te accepteren als dat de strijd tegen de criminaliteit dient. Deze houding heeft volgens Erlbaum als gevolg dat de politie te veel ruimte krijgt. De politie moet volgens hem onder controle worden gehouden, er moet toezicht worden uitgeoefend op het gebruik van opsporingsbevoegdheden. Een gevaar dat zich voordoet, is dat een rechter die is betrokken bij de beoordeling van de toelaatbaarheid van de inzet van opsporingsmethoden (zoals het geval is bij wiretapping (tappen) en bugging (direct afluisteren)), te dicht op de vervolgende overheid komt te zitten. De rechter heeft de mogelijkheid om corrigerend op te treden, maar dit kan wel een aantasting van zijn reputatie betekenen. Gekozen rechters zijn gevoeliger voor populistische gevoelens dan benoemde rechters. Parlementariërs hebben meer invloed, omdat ze de wettelijke normen die in de samenleving gelden, kunnen wijzigen. Volgens Erlbaum zijn de verschillen tussen de VS en Nederland op het gebied van het waarborgen van de grondrechten te verklaren uit cultuurverschillen tussen beide rechtssystemen. De Nederlandse Grondwet laat in theorie meer ruimte om de grondrechten in te perken, maar toch gebeurt dat niet. De verklaring moet volgens Erlbaum liggen in bedoelde cultuurverschillen; zie bijvoorbeeld het grote respect in Nederland voor het internationale recht.

Professor *Block* doet een dringend beroep op de delegatie om het Nederlandse systeem niet te veranderen, en niet te veel van de VS over te nemen.

De afgelopen tijd is de wetgeving met betrekking tot het inzetten van opsporingsmethoden wat meer ingevuld, maar veel is er nog steeds niet geregeld, aldus *John M. McEnany, Associate United States Attorney, verbonden aan het United States Attorney's Office*. Aan het gebruik van opsporingsbevoegdheden zijn echter wel grenzen gesteld. Deze grenzen komen niet uit de lucht vallen, maar zijn een uitwerking en toepassing van de Amendments op de Constitution. McEnany wijst er voorts op dat entrapment een specifieke juridische betekenis heeft. Het gaat om het (te) zeer aandringen of aanzetten tot gedrag dat de verdachte anders niet zou hebben vertoond. In rechtszaken is entrapment geen echt succesvol verweer. Bovendien zullen zaken waarin mogelijkwils een beroep op entrapment zal worden gedaan, vaak niet voor de rechter worden gebracht. Het OM concentreert zijn inspanningen liever op zaken waarin de verdachte «blatantly guilty» is en waarin geen problemen in verband met een beroep op entrapment zijn te verwachten.

Joseph R. Lentol, New York State Assemblyman of 50th District Kings County, voorzitter van de Codes Committee, wijst erop dat de Constitution minimum-eisen stelt en dat het de staten vrijstaat verdergaande eisen te formuleren. Voor ingrijpende methoden zijn in de wet strenge eisen geformuleerd. Hoe zwaarder de inbreuk, hoe hoger de toestemming verlenende autoriteit. Bij een telefoontap geldt dat de toestemming voor maximaal 30 dagen wordt verleend en daarna door de rechter, die door middel van progress reports op de hoogte wordt gehouden van het verloop van een tap, kan worden verlengd. Lentol heeft de indruk dat de rechter een (verlengings)verzoek om te mogen tappen, streng toetst. Hem zijn althans geen klachten van het OM en rechtshulpverleners bekend dat de rechter onvoldoende streng zou zijn.

De *FBI* hanteert verschillende opsporingsmethoden. Het vaakst wordt gebruik gemaakt van elektronische observatie (electronic surveillance: telefoontap en direct afluisteren). Verder maakt de *FBI* gebruik van cooperating witnesses en informanten. De laatste groep verschaft

informatie, maar hoeft niet te getuigen. Intelligence, verschaft door informanten, vormt in veel gevallen de basis voor een uiteindelijke vervolging. Cooperating witnesses zijn daarentegen wel verplicht te getuigen, waarna ze in bepaalde gevallen worden opgenomen in een getuigenbeschermingsprogramma (Witness Protection Program). Dit goed werkende programma houdt in dat betrokkene verhuist en een nieuwe identiteit krijgt, en verder alles wat nodig is om hem op weg te helpen. Na zes maanden stopt de subsidie en moet betrokkene het zelf zien te redden. In New York zullen ca. 20 personen in dit programma worden opgenomen. Hieraan zijn zeer hoge kosten verbonden. Daarnaast gebruikt de FBI ook een aantal meer traditionele opsporingsmethoden, zoals «gewone» observatie en het onderzoeken van documenten. Tenslotte worden door de FBI undercover-operaties uitgevoerd; dit gebeurt echter in de criminal division van de FBI zelden. De kans dat een entrapment-verweer slaagt, is niet groot. Betrokkene zal namelijk voor de rechter moeten aantonen dat hij niet het vooropgezette plan had (niet predisposed was) om het misdrijf te plegen, en dit bewijs is moeilijk te leveren.

De FBI zet alle mogelijke instrumenten in die de RICO-wetgeving biedt. De RICO-wetgeving wordt nu meer gebruikt dan aanvankelijk door de wetgever was voorzien. RICO is een effectief instrument om de top van een criminele organisatie – de personen die leiding geven aan, en profiteren van de misdaad – aan te pakken. Op deze wijze is zelfs «The Commission», bestaande uit de hoofden van de vijf maffia-families in New York, aangepakt. De RICO-wetgeving biedt verschillende mogelijkheden: a) criminal RICO; b) civil RICO (bijvoorbeeld het benoemen van administrators om orde op zaken te stellen en het opleggen van een verbod aan betrokkenen om nog langer in hun sector werkzaam te zijn); c) het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel (forfeiture). Tijdens een FBI-onderzoek wordt veel informatie verzameld. Slechts 5% daarvan wordt gebruikt voor criminal RICO. Thans wordt bezien of de rest van de informatie kan worden gebruikt voor andere doeleinden. In dit verband is de uitwisseling van informatie met regulatory agencies van groot belang. Dit maakt het mogelijk om het probleem bij de wortel aan te pakken (zie paragraaf 2.8).

Uit het gesprek met *Daniel J. Castleman*, hoofd van de *Investigation Division van het District Attorney's Office Manhattan*, bleek dat zij in New York jaarlijks ongeveer 1 miljoen dollar uitgeven aan het getuigenbeschermingsprogramma (Witness Protection Program). Per jaar zijn er drie gevallen waarin een getuige een nieuwe identiteit krijgt en wordt verplaatst naar een plaats buiten de staat (witness relocation). Vaak betreft het personen die betrokken waren bij georganiseerde criminaliteit en/of drugshandel. Daarnaast komt het in minder ernstige gevallen voor dat binnen de stad New York voor een getuige een andere woning wordt gezocht. Het District Attorney's Office Manhattan heeft geen toegang tot het federale getuigenbeschermingsprogramma.

De *US Customs Service* hanteert een arsenaal aan opsporingsmethoden. Vaak worden in één zaak verschillende technieken tegelijk gebruikt (building block). Zo kan in een willekeurige zaak, bijvoorbeeld wapenhandel, een wiretap worden ingezet in combinatie met een onderzoek van de post en een trash run (doorzoeken van afval). Bij dit laatste geldt geen expectation of privacy. Het uitvoeren van een trash run heeft geen wettelijke basis. Dat is ook niet nodig, omdat datgene dat niet wettelijk is geregeld, is toegestaan, behoudens uitzonderingen in de jurisprudentie. De wet bepaalt wat niet is toegestaan; de wet bepaalt niet wat wél is toegestaan. Voor een trash run is geen warrant vereist. Electronic surveillance, waaronder de wiretap valt, is daarentegen wel wettelijk geregeld, zodat in dat geval aan meer eisen moet zijn voldaan.

In veel gevallen is voor het gebruik van bijzondere opsporingsmethoden een verdenking vereist, geënt op de eis van probable cause (ernstige bezwaren). Er is vaak discussie tussen het OM en de agent over de vraag of aan die eis is voldaan. Hoewel het toezicht op de rechtmatigheid van de toepassing van opsporingsmethoden erg strikt is, is het voor agenten vaak moeilijk om zich aan de eis van minimization (het zoveel mogelijk beperken van het onderscheppen van communicatie waarvoor de rechterlijke beschikking niet is gegeven) te houden. Het is voor hen lastig om zich qua tijdsduur, lokatie en dergelijke te beperken, omdat ze alles van de verdachte te weten willen komen.

De US Customs Service heeft de bevoegdheid om in beginsel op alle personen en goederen die de VS binnenkomen een routine border search uit te voeren, zonder dat hiervoor enig vermoeden van strafbaar handelen is vereist. De search-bevoegdheden van de US Customs Service zijn uitgebreider dan die van andere gespecialiseerde instanties. Bovendien zijn deze bevoegdheden voor een belangrijk deel wettelijk geregeld; ook in zoverre is er een verschil met andere opsporingsinstanties. Naast de routine border search mag – zonder warrant – een extended border search worden verricht. Hieronder valt ook gecontroleerde af- of doorlevering (controlled delivery). Daarbij mag privé-eigendom worden betreden («trespass on private property»), met uitzondering van de woning (dwelling) omdat daar een expectation of privacy bestaat. Aan een extended border search is geen tijdsbeperking verbonden. Vereist is slechts dat er een verband bestaat met een eerdere grensoverschrijding (border crossing), ongeacht op welk tijdstip deze plaatsvond. Daarnaast geldt het vereiste van reasonable suspicion. Deze eis is veel lichter dan die van probable cause; in feite komt reasonable suspicion neer op niet meer dan een vermoeden. Het uitoefenen van deze search-bevoegdheden is zeer belangrijk geworden in de strijd tegen de misdaad. Het feit dat de US Customs Service vergaande bevoegdheden heeft, leidt er soms toe dat andere instanties zoals de FBI «meeliften» en met de US Customs Service samenwerken.

De delegatie heeft de verschillende gesprekspartners gevraagd naar de noodzaak van nieuwe opsporingsmethoden. De DEA deelde mee dat zij momenteel over voldoende middelen beschikt. Men is bezig om het afluisteren van gekloonde telefoons – zie hierover paragraaf 2.3: Electronic surveillance (wiretapping c.a.) – mogelijk te maken. Daartoe wordt bij wet een uitzondering gemaakt op de expectation of privacy, die volgens de rechtspraak bestaat bij het gebruik van mobiele telefoontoestellen.

Volgens de FBI bestaat behoefte aan technologische kennis en aan wetgeving waarin de nieuwe technologische ontwikkelingen zijn verdisconteerd. Een actueel voorbeeld is het gebruik door criminelen van computers die gegevens versleuteld opslaan en doorgeven. De politie kan die bestanden alleen raadplegen als zij de code kent waarmee de gegevens gecodeerd worden opgeslagen. Dit is volgens de FBI een van de problemen waarmee de opsporingsinstanties in de volgende eeuw te maken krijgen. Er is nu in de VS een discussie over de vraag of computer-fabrikanten wettelijk verplicht moeten worden om de door hen gebruikte codes aan de politie door te geven.

Ook tijdens het gesprek met medewerkers van de US Customs Service werd erop gewezen dat de technologische ontwikkelingen de wetgeving altijd vóór zijn. Een concreet punt waarop volgens de US Customs Service nieuwe wetgeving wenselijk is, betreft de mogelijkheid om, in het kader van een onderzoek naar witwassen, via één subpoena (dagvaarding) meerdere banken tegelijk te kunnen aanschrijven, in plaats van – zoals nu het geval is – één subpoena per bank.

Er bestaat volgens *McEnany (US Attorney's Office)* geen behoefte aan nieuwe wetgeving op het gebied van opsporingsmethoden. Wel is het wenselijk dat enkele loopholes in de bestaande wetgeving worden gedicht.

2.3 Enkele bijzondere opsporingsmethoden

Informanten

Het *NYPD* maakt op ruime schaal gebruik van informanten. Bij het *NYPD* zijn in totaal 1200 (zowel niet-criminele als criminele) informanten geregistreerd. Hun identiteit is geheim. Alle informanten worden geregistreerd aan de hand van een standaard-formulier, waarop naast een fictieve naam en een controlenummer ook hun ware identiteit staat vermeld. Alleen de agent die de informant begeleidt (de runner) is van die ware identiteit op de hoogte. De lijst met informanten wordt door twee personen beheerd; de lijst is voor anderen binnen het *NYPD* niet toegankelijk. Slechts een klein deel van de informanten beschikt over informatie die voor de politie relevant is. In het geval van criminelen moet de politie, via de officier van justitie, aan de rechter toestemming vragen om betrokkene als informant te mogen inzetten. Sommige informanten hopen op die manier strafvermindering te krijgen. Het is uiteindelijk de rechter die, aan de hand van de door de informant verschaft informatie, over eventuele strafvermindering beslist. Strikte regels over de inzet van informanten, bijvoorbeeld over de lengte van de periode waarvoor ze mogen worden ingezet, ontbreken. Informanten mogen tijdens hun werk voor de politie geen criminele handelingen verrichten. Niet uitgesloten is echter dat dit wel eens gebeurt. In het verleden heeft dit een enkele keer plaatsgevonden. De politie heeft informanten nodig, omdat ze voor veel intelligence zorgen. Niet alle informanten zijn echter even betrouwbaar; sommige hebben een dubbele agenda. Daarom wordt de door informanten verschaft informatie zoveel mogelijk op juistheid gecontroleerd door middel van het raadplegen van andere bronnen. Soms worden informanten ingezet als infiltranten in een organisatie. Ook dan mogen ze geen misdrijven begaan. Indien van hen wordt gevergd dat zij misdrijven plegen, worden ze teruggetrokken. Het gebruik van informanten wordt als een succesvolle tactiek beschouwd.

Ook de *FBI* maakt gebruik van informanten. De informatie over deze personen wordt veilig opgeslagen. De *FBI* duidt de integriteit van informanten als een heel belangrijk punt aan. Het is niet zo dat men los van een bepaalde zaak informanten werft; een intelligence squad blijkt niet zo goed te werken. Daarom runt de *FBI* informanten liever via een lopende zaak. Informatie van een informant behoeft ondersteuning via aanvullend bewijs dat langs andere wegen is verkregen.

Een onderzoek door de *DEA* begint vaak naar aanleiding van door informanten verschaft informatie. Deze informanten worden in de meeste gevallen (75%) door de *DEA* gerecruteerd uit eerdere drugszaken. De druk voor personen om op deze wijze met de politie mee te werken is groot, in verband met de dreiging van zware gevangenisstraffen. Het gevaar dat onjuiste informatie wordt verschaft, is vrij klein, omdat er bewijs moet worden verzameld dat de informatie van de informant ondersteunt. Op die manier kan zelfs een anonieme brief voldoende zijn om een onderzoek te starten. Informanten moeten een overeenkomst (cooperating individual agreement; zie bijlage) met de *DEA* sluiten, waarin zij zich er onder meer toe verplichten zelf geen strafbare handelingen te verrichten.

McEnany (US Attorney's Office) wijst erop dat een zaak vaak begint met informatie, afkomstig van een informant. Er kunnen verschillende redenen zijn waarom iemand informatie wil geven: a) voor iemand met een criminele achtergrond: om strafvermindering te krijgen (zie plea bargaining); b) in ruil voor geld; c) om een persoonlijke reden, zoals wraak. De informant wordt geregistreerd en er wordt met hem een overeenkomst gesloten. Het lukt soms wel, maar soms ook niet om informanten ervan te weerhouden criminele activiteiten uit te voeren. Een constant risico is dat informanten een double game spelen. Een informant wordt meestal gebruikt om een undercover-agent te kunnen introduceren voor lange-termijninfiltratie. Vervolgens wordt de informant er weer uitgehaald. Dit verkleint de kans dat de informant strafbare feiten pleegt.

Het recht stelt geen grenzen aan het gebruik van informanten, aldus *Shapiro (ACLU)*. Er bestaat op dit punt geen expectation of privacy. Dit geeft aan dat in de VS een beperkt concept van privacy wordt gehanteerd.

Rechter *Erlbaum* spreekt zijn zorg uit over het gebruik van informanten en kroongetuigen. In de praktijk worden deze personen vaak onder druk gezet. Ze zouden alleen bij zware zaken ingezet mogen worden. Tegelijkertijd onderkent hij dat het soms noodzakelijk is om van informanten en kroongetuigen gebruik te maken.

Electronic surveillance (wiretapping c.a.)

Het afluisteren van telefoongesprekken (wiretapping) vormt een essentieel onderdeel van de opsporing, zo bleek uit het gesprek met *Castleman (District Attorney's Office Manhattan)*. Hierbij doet zich een dilemma voor: het belang van de privacy moet worden afgewogen tegen dat van de opsporing. De oplossing ligt in het stellen van hoge eisen aan afluisteren. De District Attorney (officier van justitie) moet van de rechter toestemming krijgen om tot afluisteren over te gaan. Daarbij moet een aantal punten specifiek worden aangegeven: a) De personen die men wil afluisteren. Tenminste één van de personen die aan het gesprek deelneemt, moet in de beschikking van de rechter (warrant) zijn genoemd. Voldoende is als de stem is geïdentificeerd. Eventueel kan iemand alleen met zijn voornaam worden aangeduid. b) De telefoon(s), lokaties, die het betreft. c) De misdrijven waar het om gaat. Voor de rechter moet probable cause (gerede vermoeden) worden aangetoond. De warrant kan – op verzoek van de officier van justitie – worden aangepast, indien uit de afgeluisterde gesprekken blijkt dat er ook andere personen, misdrijven en dergelijke in het geding zijn. De warrant kan zelfs met terugwerkende kracht op bepaalde personen, misdrijven en dergelijke van toepassing worden verklaard, zodat ook informatie uit die eerdere gesprekken kan worden gebruikt. De warrant kan dus in feite altijd worden uitgebreid en verlengd. Bij het afluisteren moet het beginsel van minimization in acht worden genomen. Dit houdt in dat niet meer en langer mag worden afgeluisterd dan noodzakelijk is. Elke week moet door middel van een progress report aan de rechter worden meegedeeld wat de stand van zaken in de afluisteroperatie is. In zo'n progress report moet aannemelijk worden gemaakt dat aan de eis van minimization is voldaan. De rechter die op het verzoek om toestemming voor afluisteren beslist en die aan de hand van progress reports het proces van afluisteren in de gaten houdt, was vroeger altijd dezelfde rechter die later over de zaak zelf moest oordelen. Tegenwoordig beslist de administrative judge door welke rechter een zaak zal worden behandeld. Dit kan dezelfde rechter zijn, maar dat hoeft niet. Het gaat hier uiteindelijk om een afweging tussen proces-economie en het objectief beoordelen van de rechtmatigheid van een wiretap. Verder geldt het vereiste van subsidiariteit (subsidiarity). Volgens *Castleman* werken deze regels goed. Politie en OM gaan zeer

voorzichtig met de eisen om, juist omdat de gevolgen van het niet-naleven van de regels ernstig zijn. Het kan namelijk betekenen dat de hele zaak verloren is; bovendien wordt tappen zonder toestemming van de rechter als een zwaar misdrijf (felony) aangemerkt. Er is dan ook nog nooit een zaak verloren gegaan wegens het ontbreken van probable cause.

Voor het maken van video-opnamen zonder geluid – ook in een woning – is geen toestemming van de rechter vereist. Dit houdt verband met het feit dat de wetgeving dateert uit een tijd waarin alleen af luisteren mogelijk was. Er is inmiddels overigens wel een beweging op gang gekomen om ook voor video-opnamen een warrant voor te schrijven. In zijn hoedanigheid van officier van justitie is Castleman van mening dat het belang van de privacy van de crimineel niet opweegt tegen dat van de opsporing.

In het gesprek met de *DEA* bleek dat het maken van video-opnamen met geluid op een publieke plaats (bijvoorbeeld op straat) geen probleem is, omdat er in dat geval geen expectation of privacy is.

Tappen kwam ook ter sprake in het gesprek met het *NYPD*. Af luisteren van een conversatie met medeweten van één van de gespreksdeelnemers (consensual monitoring) is toegestaan. Voor af luisteren zonder dat een van beide gespreksdeelnemers hiervan op de hoogte is, is toestemming van de rechter vereist. Er moet probable cause worden aangetoond. Voorts geldt het vereiste van subsidiariteit, dat wil zeggen dat alle andere methoden (zoals undercover-operaties) zijn overwogen en ongeschikt zijn bevonden. Soms weigert de rechter toestemming te geven, bijvoorbeeld als niet aannemelijk is dat de gesprekken op het misdrijf betrekking hebben. Soms is er te weinig tijd om de rechter om toestemming te vragen; dan gaat het niet door. Van de bevindingen wordt uitgebreid verslag gedaan. Alle bandopnamen worden bewaard en verzegeld om ze tijdens een rechtszaak te kunnen gebruiken. Het is volgens het *NYPD* niet aannemelijk dat van deze bevoegdheid misbruik wordt gemaakt, aangezien de uitoefening ervan onder strikt toezicht staat.

De *DEA* mag volgens de federale wetgeving af luisteren. Er zijn echter staten waar af luisteren verboden is. In die staten is men voor het af luisteren afhankelijk van informatie, verschaft door de *DEA*. De staat Illinois gaat nog verder, omdat men daar zelfs dergelijke informatie niet mag gebruiken. Er zijn overigens wel manieren om hier onderuit te komen. Zo kan men stellen dat de informatie van een confidential source afkomstig is. De *DEA* beschouwt het af luisteren als de meest effectieve opsporingsmethode, omdat dit de meest ingrijpende methode is. Consensual crimes (misdrijven waarbij het slachtoffer met het strafbare handelen instemt, zoals handel in drugs) zijn alleen van buitenaf op te lossen, bijvoorbeeld met behulp van informanten en – vervolgens – via af luisteren.

Voor af luisteren geldt een ingewikkelde procedure. Er is toestemming van de Attorney General (minister van Justitie) of het Attorney General's Office nodig. Om te mogen af luisteren is probable cause vereist. In de proactieve fase mag niet worden afgeluisterd; dit ligt in de staat New York anders, omdat de wetgeving daar op dit punt veel verder gaat. Af luisteren vindt per jaar in totaal 600 tot 700 keer plaats (dit aantal omvat zowel het federale als het staatsniveau; één geval kan meerdere telefoontoestellen betreffen). Dat dit aantal zo laag is, is een gevolg van de werking van het subsidiariteitsvereiste. In spoedeisende gevallen – bijvoorbeeld gijzelingen en bedreiging van de President van de VS – staat de federale wetgeving een emergency wiretap toe. Dan moet wel binnen 48 uur definitieve toestemming zijn verkregen. De rechtmatigheid van de wiretap wordt in een rechtszaak door de rechter beoordeeld. Dit punt wordt altijd als eerste, in een suppression hearing, aan de orde gesteld. Beoordeeld

wordt onder meer of aan de eis van minimization is voldaan. Spot checks (spot monitoring) zijn mogelijk: het met tussenpozen inschakelen van de af luisterapparatuur om na te gaan of het gesprek van karakter veranderd is en inmiddels wel over het betreffende misdrijf gaat. Advocaten mogen niet worden afgeluisterd. De resultaten van een illegale wiretap mogen niet worden gebruikt. Gebeurt dit wel, dan is sprake van een ernstig misdrijf.

De technologische ontwikkelingen op het gebied van telefonie gaan snel. Echter ook mobiele telefoons zijn, anders dan sommige criminelen menen, af te luisteren, aldus *McEnany (US Attorney's Office)*. Als reactie hierop zijn misdadigers overgegaan tot het klonen van telefoons. Hierbij worden via een scanner de gegevens van een andere mobiele telefoon opgepikt en vervolgens gebruikt bij de eigen mobiele telefoon teneinde de politie te misleiden. Gekloonde telefoons kunnen inmiddels echter ook worden afgeluisterd. Ook het snel wisselen van (gekloonde) mobiele telefoontoestellen kan door de politie worden ondervangen. Telefoonbedrijven zijn verplicht desgevraagd aan de politie medewerking te verlenen. De politie moet hierbij kunnen vertrouwen op de degelijkheid van het bedrijf dat de tap feitelijk aanlegt, aldus *McEnany*. Telefoon-technici kunnen echter «fout» zijn.

Door middel van controle-acties, zogenaamde stings, wordt nagegaan of deze telefoontechnici zich naar behoren gedragen, zo bleek in het gesprek met *Castleman (District Attorney's Office Manhattan)*.

In het gesprek dat de delegatie met *Shapiro (ACLU)* voerde, kwam naar voren dat volgens de jurisprudentie bij het gebruik van mobiele telefoons geen expectation of privacy bestaat. Congress heeft dit vervolgens echter gecorrigeerd: een dergelijke verwachting bestaat wèl. Dit illustreert dat Congress meer bescherming kan bieden dan het minimum-niveau dat de Constitution eist.

Lefcourt (NACDL) wijst op de gevaren van ongecontroleerd af luisteren. De wet schrijft voor welke procedure bij af luisteren moet worden gevolgd. Deze eisen zijn volgens hem echter niet streng genoeg. De exclusionary rule (bewijsuitsluitingsregel) is het enige middel dat de politie weerhoudt van «going overboard». Op deze bewijsuitsluitingsregel bestaan echter de nodige uitzonderingen. *Lefcourt* schat dat 80% van de zaken aan de wettelijke eisen voldoet. De rechters zijn volgens hem echter zeer vergevingsgezind, omdat er in dit soort zaken nu eenmaal veel op het spel staat.

Volgens *Shapiro (ACLU)* komt het voor dat wordt afgeluisterd zonder toestemming van de rechter, en dat pas toestemming wordt gevraagd bij die ene tap die voor het onderzoek nodig is.

Undercover-acties; infiltratie

Het inzetten van undercover-agenten is algemeen aanvaard, zo stelt parlementariër *Lentol*. Er zijn eigenlijk geen grenzen aan verboden, behalve dat entrapment verboden is. Hij ziet geen aanleiding voor het opstellen van wetgeving om de nadelige gevolgen van lange-termijninfiltratie weg te nemen.

Rechter *Erlbaum* beschouwt undercover-operaties, waarbij op straat kleine hoeveelheden drugs worden aangeboden, als het grootste probleem dat zich in verband met opsporingsbevoegdheden voordoet. Er wordt dan gelegenheid geboden voor het plegen van een misdrijf. Dit

gaat erg ver. Onduidelijk is bovendien waar de grens met entrapment precies ligt.

Infiltranten mogen geen misdrijven plegen; het plegen van non-violent crimes is echter op zichzelf niet uitgesloten, aldus *Castleman (District Attorney's Office Manhattan)*.

Volgens de *FBI* zijn undercover-operaties niet echt geschikt voor gebruik in de «criminal branche», omdat je met die methode alleen de lagere echelons van een misdaadorganisatie kunt binnendringen. De personen die men hoofdzakelijk wil aanpakken – de top van de organisatie – zijn te veel op hun hoede. Voorts zijn er grote nadelen en risico's aan verbonden, omdat de undercover-agent zich in de misdaad moet begeven. In de afgelopen 20 jaar is er dan ook slechts twee of drie keer een undercover-operatie uitgevoerd door de *FBI*. Het is veel lucratiever om informanten te werven.

Charles V. Campisi, hoofd van het Internal Affairs Bureau van het NYPD, acht lange-termijninfiltratie een van de meest riskante opsporings-technieken, in verband met het gevaar van «going native».

Het *US Attorney's Office* maakt «extremely frequently» gebruik van undercover-agenten, zo bleek uit het gesprek met *McEnany (US Attorney's Office)*. Dit is een succesvolle methode. Sommige zaken – drugs, omkoping, afpersing, witwassen – kunnen niet goed op een andere manier worden opgelost. Het gaat vrijwel altijd om kortlopende acties, bijvoorbeeld het eenmalig kopen van drugs op straat. Undercover-operaties die lange tijd (3 à 5 maanden) duren, zijn zeldzaam, mede als gevolg van de kosten die eraan zijn verbonden. Een van de problemen bij undercover-operaties is dat mensen niet mogen worden uitgelokt (entrapment); ze moeten het vooropgezette plan hebben om het strafbare feit te plegen (predisposition). Een ander aandachtspunt is de civielrechtelijke aansprakelijkheid van de overheid. Als een undercover-agent deelneemt aan strafbare handelingen, bijvoorbeeld autodiefstal of een fencing operatie (zoals een door de politie opgezette winkel waarmee men helers wil opsporen), moet de overheid de schade die hierdoor aan derden wordt toegebracht, vergoeden. Er is geen wettelijke regeling waarin is bepaald wat gedurende een undercover-operatie wel en niet mag.

Ook de *US Customs Service* maakt gebruik van undercover-operaties. De wettelijke basis hiervoor is 10 jaar geleden gelegd. De wetgeving vergemakkelijkt het uitvoeren van dergelijke operaties. Zo worden de technische voorschriften voor het oprichten van een bedrijf wettelijk buiten werking gesteld als de *US Customs Service* een frontstore wil opzetten.

Controlled delivery

De delegatie heeft het onderwerp: gecontroleerde af- of doorlevering (controlled delivery) tijdens meerdere gesprekken aan de orde gesteld. Doorlaten vindt plaats, aldus *Castleman (District Attorney's Office Manhattan)*, maar het is niet wenselijk dat op deze wijze grote hoeveelheden drugs op de markt komen.

De overheid is niet verplicht om drugs in beslag te nemen, zo bleek in het gesprek met de *DEA*. Soms kiest men ervoor om de drugs door te laten («to let the drugs walk») om later een grotere vangst te kunnen doen. Een belangrijk aandachtspunt is het niet-onthullen van de bron van de informatie over een drugstransport, bijvoorbeeld een informant of een

wiretap. Daarom worden drugs soms «toevallig» onderschept, zonder dat hoeft te worden bekendgemaakt dat de informatie van bijvoorbeeld een wiretap afkomstig is. In undercover-situaties brengt de DEA soms zelf kleine hoeveelheden drugs op de markt. Dit roept wel allerlei ethische vragen op, reden waarom er eisen en procedures zijn waaraan de DEA zich in dergelijke gevallen moet houden. Dat een zogenaamde lijntester is toegestaan, bleek ook in het gesprek met het *NYPD*.

De *US Customs Service* heeft geen search warrant of rechterlijke toestemming nodig om een partij drugs door te laten reizen naar haar eindbestemming, mits er voldoende toezicht wordt gehouden op het transport. Controlled delivery is mogelijk op basis van de bevoegdheid van de *US Customs Service* tot het verrichten van een extended border search. De *US Customs Service* is zeer voorzichtig met zogenaamde live loads. Er wordt daarom altijd getracht zo'n lading in beslag te nemen.

2.4 Samenwerking tussen instanties

Volgens het *NYPD* verloopt de samenwerking met de *FBI* en de *DEA* in de (soms al lang bestaande) task-forces, maar ook daarbuiten, goed. Er zijn formele kanalen voor informatie-uitwisseling in het leven geroepen. Men werkt als een team samen.

Volgens de *FBI* verloopt de samenwerking op het punt van uitwisseling van intelligence tussen de *FBI* en de task-forces in de meeste gevallen redelijk goed.

In het gesprek met de *DEA* werd ingegaan op de samenwerking tussen de *DEA* en de staten. In drugszaken heeft de *DEA* een gezamenlijke jurisdictie met de betreffende staat. Er is een systeem opgezet – het Drug Enforcement Coordination System, kortweg DECS – om overlappend werk te voorkomen. Door middel van consensus of overtuiging wordt bepaald wie de leiding heeft in een bepaald onderzoek. Meestal is dat degene die over de beste informatie beschikt. Op dit punt heeft de *DEA* door haar internationale contacten een gunstige uitgangspositie. Ook komt het voor dat zaken worden verdeeld aan de hand van de toelaatbaarheid van een bepaalde opsporingsmethode. Sommige methoden zijn in bepaalde staten namelijk niet toegestaan, terwijl ze op federaal niveau wel mogen worden gehanteerd.

Anderen schetsen een somberder beeld van de samenwerking tussen de verschillende instanties. Volgens professor *Block* schort het aan uitwisseling van informatie tussen de bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit betrokken instanties. Volgens hem is sprake van een «severe compartmentalization of information». Er stroomt wel veel informatie naar de *FBI* toe, maar er gaat weinig informatie vanuit de *FBI* naar andere instanties. *Block* duidt de *FBI* in dit verband aan als een «one way street». Dit is algemeen bekend, maar men verzet zich in het algemeen niet tegen (de wijze van functioneren van) de *FBI*. De *VS* zijn een zeer open samenleving, je kunt alles te weten komen. De *FBI* verzamelt gegevens en houdt die voor zichzelf, aldus *Block*. Hierdoor moeten andere diensten deze informatie ook weer zien te achterhalen.

Volgens *Castleman (District Attorney's Office Manhattan)* is de *FBI* niet altijd bereid goede informatie te verschaffen aan de Staat; de *FBI* is zeer gespist op de eigen informatie. Soms is de *FBI* wel bereid samen te werken, soms niet. De samenwerking met de *FBI* is sterk afhankelijk van de commissioner. Op dit moment verloopt de samenwerking goed. Bepaalde task-forces werken uitstekend (voorbeeld: terrorismebestrijding), andere minder goed.

De delegatie heeft voorts gevraagd naar de rol van – informatie, verschaft door – de Criminal Intelligence Agency (hierna: CIA). Volgens de *US Customs Service* wordt dergelijke informatie niet altijd door het de *US Attorney's Office* gebruikt, omdat de officier van justitie en de zaak dan «besmet» zouden kunnen raken. De *DEA* zegt bijna geen contact te hebben met de CIA. De CIA werkt alleen in het buitenland en mag in de VS zelf geen law enforcement activiteiten ontplooiën.

2.5 Integriteit en (bestrijding van) corruptie

Volgens *Shapiro (ACLU)* is corruptie alom tegenwoordig, bijvoorbeeld in de afvalverwerkingsindustrie. Er is veel publiciteit over, maar vervolgens gebeurt er politiek gezien niets. Volgens Shapiro komt dit omdat de burgemeester geen negatieve publiciteit wil hebben. De integriteit van de politie is een belangrijk issue, maar dan wel bij bepaalde raciale groepen. Zo speelt het onderwerp nauwelijks onder de white middle class. Er zijn verschillende soorten integriteitsvragen, zoals: financiële corruptie, het gebruik van (excessief) geweld, aantasting van de privacy en het vervalsen van bewijsmateriaal. De reden waarom de politie de regels overtreedt, is dat zij die regels ziet als een obstakel om de bad guys te pakken. De regels en de achterliggende ratio zijn bij de politie niet geïnternaliseerd. De politie volgt de regels omdat men weet dat het niet-volgen ervan negatieve gevolgen heeft. Maar daar waar het kan, zal de politie geneigd zijn de regels te schenden, omdat de bad guys volgens haar eigenlijk geen recht hebben op bescherming door het recht. De politie treedt in dit opzicht calculerend op.

Volgens professor *Ronald Goldstock, hoogleraar aan de Cornell University en de New York University*, is er nu inderdaad meer corruptie, maar dit is alleen een begripsmatige kwestie. Het merendeel van de agenten is integer en niet corrupt. Corruptie ontstaat in situaties waarin er zoveel regels zijn dat je er redelijkerwijs niet aan kunt voldoen. Er zijn volgens Goldstock te veel regels, die bovendien vaak ook nog onbegrijpelijk zijn. Dit dwingt de politie ertoe te zoeken naar wegen om onder die regels uit te komen; de regels lokken dus corruptie uit. Dit leidt er bijvoorbeeld toe dat politieagenten in een proces-verbaal bepaalde standaardfrases gaan gebruiken die er uitsluitend toe dienen de zaak bewijstechnisch af te dekken, terwijl die weergave in strijd met de werkelijkheid is. De ingewikkeldheid van de regels leidt er derhalve toe dat agenten perjury (meineed) gaan plegen. Dit is een zwaar misdrijf. Uit het voorgaande volgt dat de exclusionary rule negatieve bijeffecten heeft. De samenleving maakt het de politie al met al niet makkelijk om zich aan de regels te houden, aldus Goldstock.

Volgens *Police Commissioner O'Boyle, hoofd van de Organized Crime Investigation Division van het NYPD*, komt corruptie in zijn korps zelden voor. Dit bureau is in 1971 opgericht omdat er voor die tijd problemen waren met corruptie en eigenmachtig optreden van agenten. Men hoopte dit te kunnen ondervangen door close supervision. Als men iemand van corruptie verdenkt, wordt dit gemeld. Als dit gebeurt – en er zijn gevallen van bekend – betreft het bijna altijd agenten die off duty zijn. Door de close supervision komen gevallen van corruptie niet vaak voor.

Tijdens het gesprek met *Campisi (Internal Affairs Bureau NYPD)* is de delegatie geïnformeerd over de wijze waarop de politie in New York corruptieproblemen aanpakt. Er zit een golfbeweging in de corruptieproblematiek bij het NYPD: elke 20 jaar doet zich een piek voor. Bepaalde probleemgebieden waren er altijd al (alcoholwetgeving, bordelen); andere zijn nieuw en ernstiger, zoals politieagenten die zelf crimineel worden, bijvoorbeeld door te handelen in drugs. In de jaren '80 waren de

problemen groot. Het Internal Affairs Bureau is in 1993 opgericht. Zijn bevoegdheid strekt zich uit over de hele stad. Het bureau rapporteert rechtstreeks aan de Chief Commissioner.

Bij het bureau belanden alle klachten over agenten. Het gaat hierbij zowel om kleine als om grote zaken: van te laat op het werk verschijnen tot diefstal en excessief geweld. Alle klachten worden geïnventariseerd, waarna wordt bepaald wat ermee moet gebeuren. Ernstige klachten kunnen leiden tot arrestatie en ontslag van de betrokken agent. Ook kan een boete worden opgelegd. Kleine klachten worden naar het lokale dienstonderdeel toegeleid. Het bureau houdt zich alleen met grote zaken bezig. Eenderde van de klachten houdt verband met drugs. Het komt 5 à 6 keer per jaar voor dat politieagenten nieuws lekken naar de pers.

Er is een Field Associates Program, waarin personen zijn opgenomen die maandelijks – anoniem – vanuit een bepaald district aan het Internal Affairs Bureau rapporteren over mogelijke corruptie. Het bureau voert per jaar een groot aantal integrity tests uit. Zo'n test kan er bijvoorbeeld in bestaan dat een politieagent die van diefstal wordt verdacht, naar een woning wordt gestuurd met de mededeling dat daar «iets aan de hand zou zijn». In de woning is door het Internal Affairs Bureau drugs of geld geplaatst. Aan de hand van video-opnamen wordt vervolgens bekeken of de agent die goederen achterover drukt. Zo'n test valt niet onder de definitie van entrapment. In 1996 zijn 700 testen uitgevoerd, waarbij circa 1000 agenten waren betrokken. Daarvan bleken er 12 «fout» te zijn. Het Internal Affairs Bureau krijgt veel tips vanuit het eigen apparaat. Dat deze vaak anoniem zijn, doet niet terzake, omdat het bureau alleen om de informatie zelf te doen is. Ook zijn er regelmatig (twee keer per jaar), onder de noemer «schoonhouden van het korps», gesprekken met de precinct commanders om na te gaan of er in hun gebied corruptieproblemen zijn. Anders dan vroeger is hun bereidheid om mee te werken thans groot. Als ze iets melden, betekent dat namelijk niet langer een smet op hun leiderschap. Verder wordt aan personen die zijn aangehouden, gevraagd of ze agenten kennen die zich aan strafbare feiten schuldig maken en zo ja, of ze bereid zijn als informant de politie te helpen in ruil voor strafvermindering.

Agenten worden regelmatig gecontroleerd op drugs. Ten aanzien van drugs geldt een zero tolerance beleid: aanwezigheid van drugs, ongeacht de hoeveelheid, leidt tot ontslag op staande voet. Per week worden steekproefsgewijs 130 agenten getest. Agenten zijn verplicht mee te werken. Minder dan 0,5% wordt positief bevonden. In die gevallen volgt onmiddellijk ontslag. Dit geldt ook indien agenten zich met criminelen inlaten. Het bureau werd intern eerst gezien als «ratten». Daarna is het beeld aanzienlijk verbeterd, toen duidelijk werd dat het bureau alleen ernstige, grote zaken aanpakt. Uit onderzoek blijkt dat er geen relatie is tussen corruptie en etniciteit of woonplaats. Wel springen vrouwen er relatief gunstig uit: terwijl 12% van het korps uit vrouwen bestaat, heeft slechts 6% van de klachten betrekking op vrouwen. De minimumleeftijd voor nieuw personeel is verhoogd van 20 naar 22 jaar, waardoor het mogelijk wordt het arbeidsverleden na te gaan. Het NYPD is als werkgever populair, mede door de goede arbeidsvoorwaarden. Het grote aantal aanmeldingen (35 000 per jaar) biedt de mogelijkheid om goed te selecteren. Men probeert binnen het politiekorps een zo groot mogelijke verscheidenheid qua geslacht, seksuele geaardheid etc te creëren.

Er is op dit moment een discussie gaande over de vraag of er een externe instantie moet komen die toezicht houdt op de politie. Binnen de politie is men echter van mening dat de politie zelf hiervoor het meest geschikt is; buitenstaanders die bij de politie onderzoek willen doen, zullen al snel aanlopen tegen een blue wall of silence. In het gesprek met parlementariër *Lentol* werd bevestigd dat de oprichting van een onafhankelijke instantie voor de beoordeling van het politieoptreden in New York zeer omstreden is.

Professor *Block* vindt het belangrijk dat tegen corruptie wordt opgetreden, maar stelt tegelijkertijd dat dit moeilijk is. Zijn hypothese luidt: «fighting corruption causes corruption» bij bestrijders van corruptie, indien zij hiermee langdurig omgaan. Ook langdurige infiltratie moet worden vermeden in verband met het gevaar voor corruptie. Onderzocht moet worden of er geen andere manieren zijn om tegen corruptie op te treden.

2.6 Het strafrechtssysteem in de VS

In de gesprekken die de delegatie heeft gevoerd, zijn verschillende aspecten van het strafrechtssysteem in de VS aan de orde gekomen.

Volgens *Lefcourt (NACDL)* is de situatie op het gebied van de strafrechtshulp in de VS, onder andere financieel gezien, slecht. Er zijn «checks and balances» nodig. Rechtshulp is noodzakelijk. Ter illustratie wijst hij op een recent onderzoek, uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Justitie (Department of Justice), waaruit blijkt dat van de helft van degenen die in Illinois ter dood zijn veroordeeld, wetenschappelijk vaststaat – aan de hand van bijvoorbeeld DNA-onderzoek – dat ze in feite onschuldig zijn¹. Deze personen zijn vervolgens vrijgelaten. Volgens strenge nieuwe wetgeving moet de verdediging binnen één jaar na de veroordeling met nieuw bewijs komen. Veel terdoodveroordeelden konden niet worden vrijgelaten omdat ze niet binnen één jaar met nieuw bewijs kwamen. Arme mensen kunnen überhaupt geen advocaat betalen om dit soort rechtszaken aan te spannen. Volgens *Lefcourt* is sprake van «too much politics in the criminal justice system». In verband met de over-politisering van het strafrechtelijk systeem spreekt hij van «sound-byte politics»: politici doen voorstellen die bij de kiezers goed vallen, maar die eigenlijk onzinnig zijn. Hij noemt als voorbeeld de Effective Death Penalty and Anti-Terrorism Act uit 1995. De Supreme Court is op dit moment erg conservatief. Het hele systeem in de VS is sterk repressief.

Het OM heeft een grote macht als gevolg van de Sentencing Guidelines. Als de officier van justitie voor een bepaald misdrijf conform de Guidelines een bepaalde minimumstraf eist, moet de rechter die opleggen. Een drugsdeal levert al snel een minimumstraf van 10 jaar tot levenslang op. Als de rechter binnen de richtlijnen blijft, is er geen hoger beroep mogelijk. Voorwaardelijke vrijlating van gevangenen (parole) vindt of in het geheel niet plaats, of eerst nadat het grootste deel van de opgelegde straf is uitgezeten. Het is de keuze van de officier van justitie of hij de rechter meedeelt dat de verdachte goed heeft meegewerkt, om zo onder de minimumstraffen uit te komen. Mede door deze politieke factoren is de macht gevaarlijk verschoven richting OM, aldus *Lefcourt*. Politici willen graag te boek staan als «tough on crime». Het zou volgens hem goed zijn als een officier van justitie de eerste vijf jaar na het verlaten van het OM niet politiek bezig zou mogen zijn. (De personele verwevenheid tussen recht en politiek werd door de medewerkers van de *US Customs Service* met wie de delegatie sprak, aangegeven met de uitdrukking dat er veel common players in het systeem zitten).

Het is volgens *Lefcourt* een tijd waarin civil liberties niet veel aandacht krijgen. Dit onderwerp raakt ondergesneeuwd temidden van de pleidooien voor meer «law and order» die nu overal klinken. President Clinton is nog een sterkere pleitbezorger van «law and order» dan de Republikeinen. Dit klimaat leidt onder meer tot overcharging door officieren van justitie: het telasteleggen van méér (moord), terwijl men weet dat het eigenlijk minder is (doodslag), omdat bij het telasteleggen van dat minder zware feit de straf nog lichter zal uitvallen. De media spelen bij dit alles een grote rol. De publieke opinie kan onder invloed van berichtgeving in de media snel veranderen. De strenge aanpak wordt door de bevolking geaccepteerd vanwege de diep gewortelde angst voor criminaliteit. In een klimaat

¹ Zie: *Convicted by Juries, Exonerated by Science. Case Studies in the Use of DNA Evidence to Establish Innocence after Trial*, US Department of Justice 1996.

waarin er geen «moral leadership» is, probeert de NACDL op te komen voor een eerlijke rechtsgang en voor waarborging van de burgerrechten.

Het repressieve karakter van het Amerikaanse systeem kwam ook aan de orde tijdens het gesprek met *Shapiro (ACLU)*. De situatie in de gevangenissen is volgens hem slecht te noemen.

Professor *Block* wijst op het feit dat drie-kwart van de zwarte jongeren in de leeftijd van 18 t/m 25 jaar met Justitie in aanraking is gekomen, dat wil zeggen in de gevangenis zit of met de reclassering te maken heeft. Dit is een groot (etnisch) probleem in de VS. De VS heeft een zeer repressief systeem, met een zeer grote gevangenispopulatie en hoge gevangenisstraffen. De personen die uit de gevangenis komen, hebben slechte vooruitzichten. Ze hebben geen werk, geen scholing en geen geld. Hier is sprake van een explosieve situatie, aldus *Block*.

Parlementariër *Lentol*, voorzitter van de Codes Committee, de commissie die beslist of wetgeving op het niveau van de staat doorgezet kan worden, bevestigt het beeld van de politieke invloed op het strafrecht. Het strafrecht wordt door politici voor politieke doeleinden gebruikt. Concreet betekent dit dat de Assembly (volksvertegenwoordiging) gedwongen wordt mee te werken aan de totstandkoming van regelingen die een harder optreden tegen de misdaad mogelijk maken, omdat de publieke opinie daarom vraagt.

Ten aanzien van de georganiseerde criminaliteit bestaan er zowel op federaal als op staatsniveau wettelijke regelingen. Zo zijn er bijvoorbeeld twee RICO-wetten. Het kan voorkomen dat een zaak in twee jurisdicties – door de federatie en door de betreffende staat – behandeld kan worden. De keuze, op welk niveau een zaak zal worden vervolgd, wordt mede bepaald door de «ease of prosecution». Het is overigens niet uitgesloten dat een zaak in beide jurisdicties tot vervolging leidt, omdat het ne bis in idem-beginsel per jurisdictie wordt toegepast.

De politieke druk op het OM kwam ook aan de orde in het gesprek met medewerkers van de *US Customs Service*. Het US Attorney's Office kan niet alle Customs-zaken verwerken. Dit leidt ertoe dat de US Customs Service nagaat bij welke officier van justitie men wel met een zaak terecht kan (forum shopping). Het niet-vervolgen van bepaalde zaken kan leiden tot politieke druk of druk vanuit de media om toch tot vervolging over te gaan. Ook kan er druk worden uitgeoefend om bepaalde zaken juist niet te vervolgen. Het OM geeft overigens niet altijd aan deze druk toe. De politieke druk kan zo ver gaan dat bedreigd wordt te korten op het budget als het OM zich niet aan de wensen van de politiek houdt. Overigens is het huidige klimaat waarin het aanpakken van de misdaad voorop staat (een politicus die «soft on crime» is, kan het bij de volgende verkiezingen wel vergeten), gunstig voor de bij opsporing en vervolging betrokken instanties. Er is in de VS thans een debat gaande over de vraag, in hoeverre een bepaalde gedraging langs zowel straf- als civielrechtelijke weg kan worden aangepakt. Centraal in deze discussie staan vraagstukken als double jeopardy (ne bis in idem) en excessive punishment.

In het kader van de oriëntatie op het Amerikaanse strafrechtssysteem heeft de delegatie voorts een zitting van *Night Court* bijgewoond, waarbij zaken binnen een zeer kort tijdsbestek ter beslissing aan de rechter worden voorgelegd.

2.7 Plea bargaining

Bij plea bargaining wordt in ruil voor informatie soepelheid betracht bij de bestraffing van misdrijven («trading leniency for information»). Plea

bargaining is een instrument dat zeer productief is, maar tegelijkertijd de meeste zorgen baart, aldus *Castleman (District Attorney's Office Manhattan)*. Voor plea bargaining is alleen ruimte als de informatie die de verdachte verschaft er echt toe doet; het moet gaan om informatie die tot arrestaties leidt, en niet slechts om intelligence. In de staat New York kan, in afwijking van het federale recht, iemand niet op basis van uitsluitend een dergelijke getuigenverklaring worden veroordeeld; er moet ondersteunend bewijs zijn. Als dit bewijs niet kan worden verkregen, wordt een zaak in verband daarmee soms naar het federale niveau overgedaan. Plea agreements worden afgesloten via een eenvoudige procedure. Of daarbij de rechter wordt ingeschakeld, is mede afhankelijk van het soort misdrijf waarom het gaat. Het komt soms voor dat de rechter een deal te hard vindt voor de verdachte. Als de verdachte zich niet aan de gemaakte afspraken houdt, dan heeft het OM altijd de dreiging met een zware straf achter de hand.

Plea agreements worden vaak afgesloten onder invloed van de uitzichtsloosheid van een lange gevangenisstraf die betrokkene anders zou moeten uitzitten, aldus *Lefcourt (NACDL)*. Onder deze druk zijn verdachten bereid alles te zeggen om maar strafvermindering te krijgen. Het gevaar hiervan is dat zij valse verklaringen gaan afleggen.

Ook tijdens het gesprek dat de delegatie voerde met enkele medewerkers van de *US Customs Service* kwam naar voren dat het fenomeen plea agreements tot een druk op, of neiging bij verdachten leidt om met de politie mee te werken.

Parlementariër *Lentol* beschouwt plea bargaining als een noodzakelijk kwaad in het Amerikaanse systeem. Als je mensen wilt aansporen tot het geven van informatie, zal je ze ergens mee moeten lokken. De jury wordt overigens wel geïnstrueerd dat een verklaring die is afgelegd door iemand die een plea agreement heeft afgesloten, anders moet worden beoordeeld dan verklaringen van «gewone» getuigen.

2.8 Bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit

De bestuurlijke aanpak van de georganiseerde criminaliteit mag zich in de VS in een groeiende belangstelling verheugen. Volgens professor *Goldstock* heeft de repressieve benadering plaatsgemaakt voor een meer proactieve benadering. Er worden nieuwe oplossingen bedacht om problemen aan te pakken: het gaat erom de mogelijkheid te verkleinen dat er iets gebeurt, in plaats van te wachten totdat er iets is gebeurd. Dit is een tamelijk recente ontwikkeling. Een voorbeeld is de RICO-wetgeving, die het mogelijk maakt om trustees aan te stellen die in een organisatie (bijvoorbeeld een vakbond) orde op zaken stellen. Dit geeft aan dat niet alleen wordt gedacht in termen van vervolging, maar dat ook een lange-termijnbenadering voor het oplossen van problemen wordt gevolgd. Hieruit is de IPSIG – de Independent Private Sector Inspector-General – voortgekomen. Het IPSIG-programma beoogt een bepaalde tak van industrie te herstructureren teneinde de zwakheden daarbinnen, zoals de gevoeligheid voor corruptie en racketeering, weg te nemen. Deze benadering is met name geschikt om de georganiseerde misdaad preventief te bestrijden in plaats van te reageren op reeds gepleegde misdrijven, maar ook om de internationalisering van de misdaad aan te pakken. De methode is gehanteerd in bedrijfstakken waar van oudsher veel corruptie en racketeering activiteiten voorkomen, zoals de afvalverwerkingsindustrie en de bouw, waar het werk veelal middels aanbestedingen wordt verdeeld. Concreet valt te denken aan het opstellen van gedragsregels waaraan de aangezochte bedrijven zich moeten houden en aan het onderwerpen van deze bedrijven aan inspecties.

In de Nederlandse context zou deze aanpak kunnen worden gehanteerd bij projecten die Europees worden aanbesteed en waarbij – daardoor – vele ondernemingen betrokken zijn waarvan eigenlijk niets bekend is. Te denken valt aan de aanleg van de noord-zuidlijn. Een wettelijke regeling van deze werkwijze is volgens Goldstock niet noodzakelijk; contractueel kan worden vastgelegd dat de deelnemende ondernemingen zich aan bepaalde verplichtingen moeten onderwerpen. Goldstock heeft weinig bezwaren tegen het gebruik van softe informatie in de IPSIG-aanpak. Je hebt nu eenmaal verschillende graden van bewijs, die alle voor een verschillend doel geëigend zijn. Er is geen reden om softe informatie niet te gebruiken op de hier bedoelde wijze. Het zou onrechtvaardig zijn als dergelijke informatie eerst zou mogen worden gebruikt nadat iemand veroordeeld is.

De *FBI* benadrukte dat de informatie-uitwisseling tussen de *FBI* en «non-enforcement agencies» de laatste jaren succesvol verloopt. Die uitwisseling vindt onder andere plaats in het kader van de bestuurlijke aanpak van de georganiseerde criminaliteit. Zo maakt de gemeente New York bij het verlenen van bepaalde soorten vergunningen gebruik van informatie van de *FBI*. Wanneer blijkt dat de aanvrager van de vergunning verkeerde antecedenten heeft, wordt de vergunning geweigerd. Deze nieuwe bestuurlijke aanpak, die bijvoorbeeld werd gevolgd bij het Jarvis Centre (een congrescentrum), werpt zijn vruchten af.

3. Overige onderdelen van het werkbezoek

De delegatie heeft voorts een bezoek gebracht aan de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de Verenigde Naties. Daarbij is gesproken over het internationale strafhof en over de activiteiten die in 1999 zullen worden georganiseerd in verband met de viering van verschillende volkenrechtelijke jubilea.

4. Bijlagen¹

- A. Programma van het werkbezoek.
- B. DEA-formulier «Cooperating individual agreement».
- C. DEA Briefing Book, oktober 1996.
- D. The National Drug Control Strategy 1997, Office of National Drug Control Policy.
- E. Abuse of Drugs, U.S. Department of Justice, DEA.
- F. Summary of Federal Environmental Statutes with Criminal Provisions.
- G. The Champion, National Association of Criminal Defense Lawyers, September/Okttober 1997.
- H. NYPD Transit Division Crime Statistics. Index Crimes 1986 thru 1996.
- I. Attorney General's Guidelines on FBI Undercover Operations.
- J. Overzicht van Commonly Requested Searches.
- K. Manual of Investigative Operations and Guidelines. Section 137: Criminal Informants.
- L. Alan A. Block, The new world of criminal justice. Reflections on clientelism.
- M. Introduction of the draft-resolution on the action to be taken dedicated to the 1999 centennial of the first international peace conference and to the closing of the United Nations decade of international law.
- N. Edward Connors, Thomas Lundregan, Neal Miller, Tom McEwan, Convicted by Juries, exonerated by Science: Case Studies in the USA of DNA Evidence to Establish Innocence After Trial, June 1996.

¹ Bijlagen B t/m N zijn ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

BIJLAGE A

Programma van het werkbezoek van een delegatie uit de vaste commissie voor Justitie aan New York van 16 tot en met 21 november 1997

Zondag 16 november

- 18.00 uur – vertrek Schiphol
- 20.20 uur – aankomst JFK luchthaven, New York
- 21.30 uur – aankomst hotel
- 21.45 uur – briefing delegatie

Maandag 17 november

- 08.45 uur – ontvangst Consulaat-Generaal New York
- 09.00 – 09.15 uur – welkomstwoord door de heer W. J. Roggenkamp, plaatsvervangend Consul-Generaal New York
- 09.15 – 10.10 uur – professor Alan A. Block
Penn State University
- 10.15 – 11.15 uur – dhr. Steven R. Shapiro
National Legal Director of the American Civil Liberties Union
- 11.30 – 12.15 uur – persbriefing
- 12.30 – 14.15 uur – lunch
spreker:
Honorable Judge William M. Erlbaum Supreme Court Queens
- 14.30 – 15.45 uur – dhr. Gerald B. Lefcourt
President of the National Association of Criminal Defense Lawyers
- 16.00 – 17.00 uur – dhr. Joseph R. Lentol
New York State Assemblyman of 50th District Kings County
– dhr. David Cohen
legal counsel of mr. Lentol
- 17.15 – 17.45 uur – persbriefing
- 17.45 – 18.15 uur – evaluatie

Dinsdag 18 november 1997

- 09.00 uur – vertrek hotel naar Head Quarters New York Police Department
- 10.00 – 11.00 uur – dhr. O' Boyle
Police Commissioner, Head Organized Crime Investigation Division New York Police Department

- 11.00 – 12.00 uur – dhr. Charles V. Campisi
Chief Internal Affairs Bureau New York Police
Department
- 12.30 – 13.30 uur – Tours of Transit Authority Operations
- 13.30 – 14.25 uur – lunch
persbriefing
- 14.30 – 16.00 uur – dhr. Daniel J. Castleman
Chief of the Investigation Division Manhattan
District Attorney's Office
- 17.00 – 17.30 uur – persbriefing
- 17.30 – 17.50 uur – evaluatie
- 18.00 – 20.00 uur – ontvangst aangeboden door de plv. Consul-
Generaal New York, dhr. W. J. Roggenkamp in The
Netherland Club

Woensdag 19 november 1997

- 08.45 uur – vertrek van hotel naar Newark
- 10.00 – 12.00 uur – gesprek met de heren Coleman, Gourley en Taylor
van de Drug Enforcement Administration Newark
- 13.30 – 14.00 uur – persbriefing
- 14.00 – 17.00 uur – dhr. Brian Taylor, coordinator of the Organized
Crime Branch of the Federal Bureau of Investiga-
tion
- 17.00 – 17.30 uur – persbriefing
- 20.00 – 21.30 uur – gesprek met mevrouw Kristine Hamann,
Deputy Chief of the Trial Division Manhattan
District Attorney's Office en bezoek aan night court

Donderdag 20 november 1997

- 09.30 – 11.30 uur – mevrouw Judy L. Altman, Associate Chief Counsel
New York, Department of the Treasury U.S.
Customs Service
– mevrouw Colleen C. Piccone, Special Assistant
U.S. Attorney U.S. Attorney's Office, District New
Jersey
– mevrouw Deborah Morrisey, Senior Special
Agent, U.S. Customs Service
- 13.00 – 14.15 uur – dhr. John M. McEnany
Associate U.S. Attorney
U.S. Attorney Office, NYC
- 14.20 – 16.00 uur – mevr. Judy Freedman,
Justice Department, Washington D.C.

- dhr. Ronald Goldstock, professor at Cornell University/New York University, former director of the Organized Crime Task Force of New York State

17.00 – 18.00 uur – persbriefing

18.30 – 20.30 uur – Harlem-tour

Vrijdag 21 november 1997

09.45 – 11.30 uur – gesprek met dhr. Harry Verweij, eerste secretaris van de Permanente Vertegenwoordiging van het Koninkrijk der Nederlanden bij de VN in New York

- rondleiding in VN-gebouw

11.30 – 12.00 uur – dhr. Correll, office of legal affairs, United Nations

13.15 uur – lunch aangeboden door de Nederlandse permanente vertegenwoordiger bij de VN, de heer J. Ramaker

19.30 uur – vertrek van hotel naar JFK luchthaven

23.10 uur – vertrek van JFK luchthaven