

Vergaderjaar 2005–2006

30 182

Vaststelling van regels met betrekking tot de bijzondere opsporingsdiensten en de instelling van het functioneel parket (Wet op de bijzondere opsporingsdiensten)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 14 maart 2006

Inleidende opmerkingen

Met veel belangstelling hebben wij kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie. Het verheugt ons dat de leden van de fracties van het CDA, VVD, de PvdA, de ChristenUnie en de SGP met belangstelling van het voorstel hebben kennisgenomen en het belang van het wetsvoorstel onderkennen. Graag beantwoorden wij de gestelde vragen en reageren wij op de gemaakte opmerkingen. Voorts wijzen wij erop dat deze nota naar aanleiding van het verslag vergezeld gaat van een nota van wijziging. Deze nota van wijziging bevat enkele wijzigingen van het onderhavige voorstel.

I. ALGEMEEN

1. Aanleiding tot en voorbereiding van het wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie stellen vast dat veel tijd is verstreken sinds de start van de discussie en het principebesluit tot clustering van de bijzondere opsporingsdiensten, en vragen naar de oorzaak hiervan. Graag gaan wij als volgt in op deze vraag.

De totstandkoming van het onderhavige wetsvoorstel heeft veel tijd gevegd omdat de opstelling van het wetsvoorstel plaats vond terwijl tegelijkertijd een nieuwe wijze van aansturing door het openbaar ministerie werd ontwikkeld. De inrichting van het functioneel parket ten behoeve van de vier bijzondere opsporingsdiensten bracht in de praktijk mee dat voor het eerst op landelijk niveau door één parket afstemming ging plaats vinden met de bijzondere opsporing. De uitkomsten van die discussie hierover hadden enige tijd nodig om een gemeenschappelijke basis te krijgen en maakten dat er meer tijd nodig was om dit wetsvoorstel af te ronden.

De leden van de PvdA-fractie willen weten waarom niet is besloten tot integratie van de bijzondere opsporingsdiensten in de reguliere politie, ondanks dat hieraan toch voordelen, zoals aansluiting bij een beproefd en werkzaam stelsel van politiek-democratische controle en verantwoording

en voordelen in de sfeer van capaciteit en samenwerking, verbonden zijn. Waarom een dergelijke terughoudende koers, terwijl op tal van onderdelen van het veiligheidsbeleid en de politiezorg centralisatie en concentratie wordt overwogen?

Hierop kunnen wij antwoorden dat het kabinet heeft afgezien van integratie van de bijzondere opsporingsdiensten in de reguliere politie, omdat de bijzondere opsporingsdiensten traditioneel opereren vanuit een andere systematiek dan de reguliere politie, te weten dicht op het betreffende beleidsveld en onder verantwoordelijkheid van één vakminister.

De betrokken vakministers zijn verantwoordelijk voor de ontwikkeling van beleid en regelgeving, en de handhaving daarvan, op hun beleids-terreinen. Zij zijn bovendien politiek verantwoordelijk voor het gehele sectorale beleid, van de regelgeving tot en met de handhaving.

Tenslotte vergt de complexiteit van de ordeningswetgeving specialistische vaardigheden en kennis van het beleidsterrein. Deze vaardigheden en kennis zullen op de meest directe en efficiënte manier voorhanden en gewaarborgd zijn binnen een bijzondere opsporingsdienst. Bij een vergaande integratie van bijzondere opsporingsdiensten in de reguliere politie, bijvoorbeeld het KLPD, zullen de contacten met de reguliere uitvoeringspraktijk steeds meer vervagen, met als gevolg dat de specifieke functie en expertise van bijzondere opsporingsdiensten verloren gaan.

Het College bescherming persoonsgegevens (CBP) heeft een uitvoerig commentaar gegeven op het onderhavige wetsvoorstel. Het CBP is van oordeel dat op de verwerking van persoonsgegevens in het kader van opsporing door bijzondere opsporingsambtenaren het bijzondere regime van de Wet politieregisters van toepassing dient te zijn. De leden van de CDA-fractie, de PvdA-fractie, de VVD-fractie, de fractie van de Christen-Unie en SGP-fractie verzoeken om een reactie. Graag voldoen wij aan dit verzoek. Het CBP meent dat op de verwerking van gegevens door de bijzondere opsporingsdiensten het bijzondere regime van de Wet politieregisters van toepassing dient te zijn, omdat het algemene regime van de Wet bescherming persoonsgegevens tekort zou doen aan het specifieke karakter van de strafrechtelijke handhaving van ordeningswetgeving. In reactie hierop moet allereerst worden opgemerkt dat het bijzondere regime van de Wet politieregisters van toepassing is op het gehele werk van de politie, en niet alleen op de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Voor alle gegevens die de politie verwerkt ter uitvoering van de politietaak is het regime van de Wet politieregisters van toepassing. Juist vanwege die taak van de politie, die niet alleen de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde omvat, maar ook de handhaving van de openbare orde, de hulpverlening aan hen die deze behoeven, en de taken ten dienste van de justitie, is er een bijzonder regime voor het verwerken van gegevens door de politie. In de verhouding tussen overheid en burger neemt de politie een bijzondere plaats in. Ter uitvoering van die taken verwerkt de politie veel gegevens over personen. Voor een goede taakuitvoering is het van belang dat de politie deze gegevens met elkaar in verband kan brengen. Met het oog daarop kent de Wet politieregisters een bijzonder regime voor de verwerking van persoonsgegevens door de politie. Bijzonder aan dit regime is – en dit geldt in nog sterkere mate voor het wetsvoorstel politiegegevens – dat gegevens die zijn vergaard ten behoeve van de verschillende taakonderdelen met elkaar in verband gebracht kunnen worden. Zo kan de politie bij de uitvoering van de dagelijkse politietaak alle gegevens onder hetzelfde regime verwerken. Deze aspecten spelen bij het werk van de bijzondere opsporingsdiensten geen rol. De bijzondere opsporingsdiensten hebben een andere taak dan de politie, in deze zin dat hun taak zich beperkt tot de strafrechtelijke handhaving van ordeningswetgeving op een specifiek terrein.

Het onlangs ingediende voorstel van Wet politiegegevens verruimt de mogelijkheden om persoonsgegevens binnen de politie met elkaar in

verband te brengen en biedt in dit opzicht meer ruimte dan de Wet bescherming persoonsgegevens. In zijn algemeenheid kan niet worden gesteld dat het regime van de Wet bescherming persoonsgegevens tekort doet aan het karakter van de verwerking van persoonsgegevens door de bijzondere opsporingsdiensten. Ook binnen het regime van de Wet bescherming persoonsgegevens geldt het beginsel van doelbinding, en mogen gegevens die worden verwerkt voor een bepaald opsporingsonderzoek in beginsel alleen voor dat doel gebruikt worden. Anders dan het CBP adviseert, is het niet mogelijk het regime van de Wet politieregisters zomaar van toepassing te verklaren op de bijzondere opsporingsdiensten, omdat dit regime is toegesneden op de vele taakonderdelen van de politie, maar niet op het werk van de bijzondere opsporingsdiensten. Wat wel mogelijk is, en dat is dan ook gebeurd in de Wet politieregisters en in het wetsvoorstel politiegegevens, is dat onderdelen die specifiek zijn toegesneden op de opsporing van misdrijven en die speciale voorzieningen bevatten met het oog op de verwerking van gevoelige gegevens, van overeenkomstige toepassing zijn verklaard op de vergelijkbare werkzaamheden bij de bijzondere opsporingsdiensten. Dit is gebeurd voor de verwerking van gegevens over betrokkenheid van personen bij zware criminaliteit (de gegevens die verwerkt worden bij de criminele inlichtingeneenheden). Door een nauwe afstemming van de wettelijke regimes voor de verwerking van gegevens over misdrijven die samenhangen met de zware criminaliteit wordt een structurele uitwisseling van gegevens tussen de bijzondere opsporingsdiensten en de politie bevorderd. Tevens wordt gewaarborgd dat de verspreiding van deze gegevens binnen de bijzondere opsporingsdiensten aan dezelfde beperkingen onderworpen zijn als welke gelden binnen de politie. Overigens biedt het wetsvoorstel politiegegevens een basis om meer onderdelen van de Wet politiegegevens op de verwerking van gegevens door de bijzondere opsporingsdiensten van overeenkomstige toepassing te verklaren.

Bij gelegenheid van het wetsvoorstel politiegegevens wordt de ruimte voor verstrekking van politiegegevens aan de bijzondere opsporingsdiensten verruimd, zodat er geen drempels meer zijn voor de verstrekking van gegevens die nodig zijn voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde op het beleidsterrein van de betreffende bijzondere opsporingsdienst (artikel 16, eerste lid, onder a, van het wetsvoorstel). Er zijn terzake dus geen belemmeringen voor een goede samenwerking tussen de politie en de bijzondere opsporingsdiensten. Dat de verwerking van persoonsgegevens door de bijzondere opsporingsdiensten grotendeels beheerst wordt (en blijft) door het regime van de Wet bescherming persoonsgegevens, heeft als voordeel dat zowel op de verwerking van persoonsgegevens door de bijzondere opsporingsdiensten, als op de verwerking van persoonsgegevens door de inspecties, grotendeels hetzelfde regime (de Wet bescherming persoonsgegevens) van toepassing is. Binnen dit regime kunnen gegevens tussen de bijzondere opsporingsdiensten en de inspecties worden uitgewisseld aan de hand van de (doelbindings)criteria van artikel 9 van de Wet bescherming persoonsgegevens. Wij achten het van groot belang dat informatie-uitwisseling onbelemmerd plaatsvindt tussen de bijzondere opsporingsdiensten en de inspecties, wanneer dat nodig is voor een goede taakvervulling.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe het wetsvoorstel bijdraagt aan een betere democratische controle op de opsporingsdiensten en aan betere samenwerking in Europa op het gebied van grensoverschrijdende vormen van criminaliteit. Op deze vraag kan worden geantwoord dat in de handavingsarrangementen tussen het openbaar ministerie en de bijzondere opsporingsdiensten afspraken worden gemaakt over de inzet van deze diensten. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen wetgeving die alleen betrekking heeft op het grondgebied van Nederland en wetge-

ving waarbij het grensoverschrijdende karakter centraal staat. In bijvoorbeeld het handhavingsarrangement met Financiën wordt uitdrukkelijk aandacht besteed aan de douanedelicten en de uitvoer van strategische goederen. In het arrangement met het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit wordt plaats ingeruimd voor de bescherming van uitheemse diersoorten. Uiteraard wordt hierover ook gerapporteerd in de jaarverslagen van de bijzondere opsporingsdiensten. Het wetsvoorstel draagt in deze zin bij tot een betere democratische controle, omdat thans de huidige praktijk wordt gecodificeerd, en zodoende wordt verheven tot norm. Het wetsontwerp heeft geen betrekking op de samenwerking bij grensoverschrijdende vormen van criminaliteit. Daarvoor gelden de verschillende verdragen inzake justitiële samenwerking.

Op Europees niveau wordt thans hard gewerkt aan verbetering van informatie-uitwisseling tussen opsporingsinstanties. Bij deze initiatieven speelt het zogeheten beschikbaarheidsbeginsel (kort gezegd: het beginsel dat gegevens op heel korte termijn beschikbaar zijn voor opsporingsinstanties in andere EU-landen) een belangrijke rol.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom het wetsvoorstel een bepaling als artikel 8a Politiewet 1993, de bevoegdheid te vragen naar de identiteit van een persoon, ontbeert. In dit verband moet allereerst worden opgemerkt dat, teneinde de ambtenaren die thans werkzaam zijn bij de bijzondere opsporingsdiensten in de gelegenheid te stellen op zo kort mogelijke termijn gebruik te kunnen maken van de bevoegdheid te vragen naar de identiteit van een persoon, aan buitengewoon opsporingsambtenaren, als bedoeld in artikel 142, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering, op grond van het tweede lid van artikel 8a van de Politiewet 1993 deze bevoegdheid is verleend.

Met de leden van de fractie van de ChristenUnie zijn wij van oordeel dat het wenselijk is om de opsporingsambtenaren van de bijzondere opsporingsdiensten in het onderhavige wetsvoorstel, op grond van artikel 8a van de Politiewet 1993, tevens de bevoegdheid te verlenen te vragen naar de identiteit van een persoon. Het voorstel zal op dit punt worden aangepast.

De leden van de fractie van de SGP verzochten de regering in het kader van het wetsvoorstel een beschouwing te wijden aan de traditionele scheiding tussen bestuursrecht en strafrecht, en vroegen op welke wijze het onderscheid tussen bestuurlijke en strafrechtelijke boete in het wetsvoorstel doorwerkt. Zij vroegen tevens naar de transactiebevoegdheden van ambtenaren van bijzondere opsporingsdiensten, en naar het verband tussen dit wetsvoorstel en het wetsvoorstel OM-afdoening. Graag beantwoorden wij deze vragen als volgt.

Dit wetsvoorstel heeft betrekking op de organisatie en taken van bijzondere opsporingsdiensten. Tot de taken behoort de toepassing van strafvorderlijke bevoegdheden onder toezicht van het openbaar ministerie. Dit wetsvoorstel zelf heeft geen betrekking op de manier waarop een zaak, nadat een opsporingsonderzoek door een bijzondere dienst is afgerond, wordt afgedaan. De zaken die uit een opsporingsonderzoek van bijzondere opsporingsdiensten voortspuiten, betreffen veelal middelzware tot zware zaken waarbij de inzet van strafvorderlijke dwangmiddelen is aangewezen, en die in de strafrechtelijke kolom worden afgehandeld door middel van dagvaarding voor de strafrechter of, in voorkomende gevallen, een transactieaanbod.

Een aantal wetten die terreinen betreffen waarop bijzondere opsporingsdiensten actief zijn, kennen ook de bestuurlijke boete in handen van een bestuursorgaan. Te denken valt bijvoorbeeld aan de belastingwetgeving waarin is voorzien in een door de inspecteur op te leggen fiscale boete. De onderlinge afstemming tussen strafrechtelijke afdoening van belasting-

zaken enerzijds en afdoening met een bestuurlijke boete anderzijds wordt geregeld in wetgeving en richtlijnen.

Wat betreft de transactiebevoegdheden, waarnaar deze leden in dit verband vroegen, kan het volgende worden opgemerkt. In de huidige situatie hebben de ambtenaren die als opsporingsambtenaren werkzaam zijn bij een bijzondere opsporingsdienst, geen transactiebevoegdheid. Dit wetsvoorstel brengt daarin geen verandering. Bijzondere opsporingsdiensten zullen als gezegd middelzware tot zware zaken opsporen. Het is in de meeste gevallen de officier van justitie bij het functioneel parket die na afronding van het opsporingsonderzoek beslist over het afdoeningstraject, waarbij naast dagvaarden ook het aanbieden van een transactie een mogelijkheid is. Opgemerkt kan worden dat de buitengewoon opsporingsambtenaren van twee inspecties wél op basis van het Transactiebesluit 1994 voor een aantal feitgecodeerde overtredingen transactiebevoegdheid hebben, te weten de inspectie van Verkeer en Waterstaat en de Algemene Inspectiedienst van LNV. Zoals wij in de memorie van toelichting hebben aangegeven blijven de buitengewoon opsporingsambtenaren die werkzaam zijn bij deze inspecties en die op grond van artikel 142 van het Wetboek van Strafvordering opsporingsbevoegdheid hebben, deze bevoegdheid behouden. Voor zover deze ambtenaren thans transactiebevoegdheid toekomt, blijft ook deze bevoegdheid behouden. Aandacht verdient dat deze transactiebevoegdheid eenvoudige zaken betreft die zich lenen voor feitgecodeerde afdoening via het Centraal Justitieel Incassobureau.

Het wetsvoorstel OM-afdoening, waarnaar deze leden in dit verband vroegen, vormt de transactie om tot een strafbeschikking. Ook de transactiebevoegdheid van algemeen en buitengewoon opsporingsambtenaren wordt in dat wetsvoorstel omgevormd tot een bevoegdheid een strafbeschikking uit te vaardigen. De ambtenaren aan wie thans transactiebevoegdheid toekomt, zal onder de werking van de OM-afdoening strafbeschikkingsbevoegdheid worden verleend. Dat zijn, als gezegd, niet de ambtenaren die bij een bijzondere opsporingsdienst werkzaam zijn.

2. Handhaving door bijzondere opsporingsdiensten

De leden van de CDA-fractie willen graag een toelichting op de praktische, personele en financiële consequenties van het wetsvoorstel, alsmede een schets van de actuele stand van zaken. In antwoord op deze verzoeken moet worden opgemerkt dat het wetsvoorstel een codificatie is van een reeds bestaande situatie. Hieruit vloeien met betrekking tot de bijzondere opsporingsdiensten dan ook geen andere kosten voort dan die, welke ter zake al zijn opgenomen in de begrotingen van de betrokken vakdepartementen.

Op de vraag van de leden van de PvdA-fractie of het onderscheid tussen opsporingsdiensten en inspecties betekent dat opsporingsambtenaren geen toezichthoudende bevoegdheden zullen hebben kan worden geantwoord dat, gelet op de wens van het kabinet om een duidelijk onderscheid aan te brengen tussen opsporing en toezicht, de opsporingsambtenaren van de bijzondere opsporingsdiensten geen toezichthoudende *taken* zullen verrichten. Dit laat onverlet dat bijzondere opsporingsdiensten soms de formele *bevoegdheid* behouden om toezicht te houden. Dat vloeit voort uit de systematiek van bijzondere wetten die deze bevoegdheid toekennen aan bepaalde categorieën ambtenaren. Als voorbeeld kan worden genoemd de Algemene wet inzake rijksbelastingen, die de medewerkers van de Belastingdienst een toezichthoudende bevoegdheid toekent. Doordat de medewerkers van FIOD-ECD werkzaam zijn bij de Belastingdienst wordt deze bevoegdheid formeel ook aan hen toebedeeld.

Verder willen de leden van de PvdA-fractie weten of de wettelijke taakomschrijving de opsporingsambtenaren beperkt in de uitoefening van de algemene opsporingsbevoegdheid. Meer specifiek willen zij weten of de taakomschrijving in de weg staat aan opsporingshandelingen ten aanzien van commune delicten die niet met de taakuitoefening verband houden. Graag gaan wij als volgt op deze vragen in. Primair hebben de bijzondere opsporingsdiensten tot taak hun bijdrage te leveren aan de strafrechtelijke handhaving van de ordeningswetgeving waarvoor de minister verantwoordelijk is onder wie zij ressorteren en eventueel, zo daarin door de betrokken ministers is voorzien, van ordeningswetgeving waarvoor een andere minister verantwoordelijk is. Dit neemt niet weg dat de bijzondere opsporingsdiensten in hun opsporingswerk kunnen stuiten op vormen van commune criminaliteit. De opsporing van deze criminaliteit is echter – anders dan bij de reguliere politie en de Koninklijke marechaussee – niet de primaire invalshoek van waaruit de bijzondere opsporingsdiensten werken. Wanneer zij evenwel bij hun taakuitvoering stuiten op commune delicten hebben zij door de algemene opsporingsbevoegdheid de mogelijkheid om een onderzoek voort te zetten. Hierbij geldt echter, zoals ook uiteengezet in de memorie van toelichting, dat de bijzondere opsporingsdiensten zich in hun taakuitvoering in beginsel dienen te beperken tot de handhaving van de wetgeving die betrekking heeft op hun specifieke taakveld en zich onthouden van het eigenstandig verrichten van opsporingsonderzoeken die betrekking hebben op de aanpak van de commune criminaliteit en die geen relatie hebben met dat taakveld.

Daarnaast wensen de leden van de PvdA-fractie te vernemen hoe de begrippen «strafrechtelijke handhaving» en «opsporingshandelingen» in het voorgestelde artikel 3 zich verhouden tot het begrip «opsporingsonderzoek» in artikel 132a van het Wetboek van Strafvordering. Zijn onder de begrippen in het voorgestelde artikel 3 ook de «opsporings»-bevoegdheden van de Wet op de economische delicten begrepen? Hierop kan worden geantwoord dat het «paraplu»-begrip «strafrechtelijke handhaving» is gekozen naar analogie van de gelijklopende terminologie voor de politie in het kader van (artikel 13 van) de Politiewet 1993. Met het begrip «opsporingshandelingen» is onder meer bedoeld tot uitdrukking te brengen dat de opsporingsambtenaren van de bijzondere opsporingsdiensten in het belang van de opsporing bijvoorbeeld bepaalde zaken kunnen veiligstellen, respectievelijk onderzoekshandelingen kunnen verrichten naar aanleiding van geconstateerde commune strafbare feiten, waar zij op stuiten in de uitoefening van hun taak, maar die buiten hun eigenlijke terrein liggen, teneinde het werk van de politie te vergemakkelijken. In het kader van het «opsporingsonderzoek», in de zin van artikel 132a van het Wetboek van Strafvordering, kunnen deze zaken vervolgens worden overgedragen aan de politie. Onder de in het voorgestelde artikel 3 genoemde begrippen zijn ook de opsporingsbevoegdheden van de Wet op de economische delicten begrepen.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of aan de opsporingsambtenaren van de vier bijzondere opsporingsdiensten, op basis van het thans bij de Eerste Kamer aanhangige, gewijzigde wetsvoorstel OM-afdoening, de bevoegdheid om strafbeschikkingen uit te vaardigen zal kunnen worden toegekend. Graag zouden wij voor een antwoord op deze vraag allereerst willen verwijzen naar het antwoord dat wij hiervoor gaven op een vergelijkbare vraag van de leden van de fractie van de SGP. In aanvulling daarop merken wij op dat het niet in de rede ligt aan de ambtenaren van de bijzondere opsporingsdiensten de strafbeschikkingsbevoegdheid, waarop de aan het woord zijnde leden doelden, te verlenen. Bijzondere opsporingsdiensten sporen als gezegd middelzware en zware zaken op

onder toezicht en verantwoordelijkheid van de officier van justitie die ook de afdoeningsbeslissing neemt.

Meer in het algemeen vragen de leden van de PvdA-fractie zich tenslotte nog af of uit de gecursiveerde woorden «in beginsel» kan worden afgeleid dat het op grond van artikel 142 van het Wetboek van Strafvordering mogelijk is de bevoegdheid van een buitengewoon opsporingsambtenaar zo vast te stellen dat deze gelijk is aan algemene opsporingsbevoegdheid. De zinsnede «in beginsel», in paragraaf 4 van het algemeen gedeelte van de toelichting, heeft bij de leden van de PvdA-fractie onbedoeld de indruk gewekt dat op grond van artikel 142 van het Wetboek van Strafvordering het mogelijk zou zijn de bevoegdheid van een buitengewoon opsporingsambtenaar zo vast te stellen dat deze gelijk is aan een algemene opsporingsbevoegdheid.

Krachtens artikel 142 van het Wetboek van Strafvordering kan uitsluitend een op de specifieke taak toegesneden, beperkte opsporingsbevoegdheid worden verleend. De buitengewoon opsporingsambtenaar beperkt de opsporingshandelingen waartoe hij bevoegd is, tot hetgeen nodig is voor een juiste vervulling van de functie in verband waarmee hij tot buitengewoon opsporingsambtenaar is beëdigd.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de afstemming tussen de verschillende diensten en de politie van de opsporingswerkzaamheden, op terreinen die voorheen het exclusieve domein van een opsporingsdienst waren, zal worden verzorgd. Wij hechten eraan op te merken dat de strafrechtelijke handhaving van de ordeningswetgeving primair een taak is (en blijft, ook na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel) van de bijzondere opsporingsdiensten. Wanneer de opsporingsfunctionarissen van de bijzondere opsporingsdiensten tijdens het werk stuiten op strafbare feiten, die buiten hun eigenlijke terrein liggen hebben zij door de algemene opsporingsbevoegdheid de mogelijkheid om een onderzoek voort te zetten. In een dergelijke situatie moeten de bijzondere opsporingsfunctionarissen kunnen «doorpakken», waarbij zij uiteraard in contact zullen treden met de reguliere politie wanneer dat nodig is om het onderzoek succesvol te kunnen afronden. Een bijzondere opsporingsdienst kan actief zijn op het werkterrein van de reguliere politie in situaties die in verband staan met het werkveld van die bijzondere opsporingsdienst. Wij wijzen erop dat de officier van justitie een bijzondere opsporingsdienst ook kan belasten met een onderzoek dat niet tot het werkterrein van die dienst behoort (zie artikel 3, onder d., van het wetsvoorstel). Daarbij kan gedacht worden aan situaties waarvoor specifieke kennis en ervaring noodzakelijk zijn die alleen voorhanden of beschikbaar zijn bij een bijzondere opsporingsdienst. Wanneer de politie stuit op omstandigheden die wijzen op mogelijke strafbare feiten die op het terrein liggen van een bijzondere opsporingsdienst zal zij het onderzoek naar deze feiten overdragen aan deze dienst.

De leden van de VVD-fractie vragen of er naast het terrein van de ordeningswetgeving, ook op de bij de politie ondergebrachte specialismen, zoals de jeugd- en zedenpolitie, waarbij eveneens geen directe band bestaat met een vakdepartement, sprake is van een gebrek aan kennis en vaardigheden bij de politie. Verder vragen zij of ook het openbaar ministerie c.q. het functioneel parket een gebrek heeft aan kennis en vaardigheden. Graag gaan wij als volgt op deze vragen in. Anders dan op de bij de politie ondergebrachte specialismen, zoals jeugd en zeden, komt ordeningswetgeving tot stand onder de politieke verantwoordelijkheid van de bewindspersoon voor wiens beleidsterrein die wetgeving geboden is.

Handhaving van de ordeningswetgeving vraagt specialistische vaardigheden en kennis van het beleidsterrein. Deze vaardigheden en kennis

zullen op de meest directe en efficiënte manier binnen een bijzondere opsporingsdienst voorhanden en gewaarborgd zijn indien de afstand tot het vakdepartement klein is. Het vakdepartement heeft er van zijn kant alle belang bij dat er langs korte lijnen feedback uit het toezicht en de opsporing wordt verkregen, zodat regelgeving en beleid kunnen worden aangepast aan geconstateerde handhavingsbehoeften.

Er is bij de handhaving van de ordeningswetgeving niet zo zeer sprake van een gebrek aan kennis en vaardigheden bij de politie, maar eerder van ontwikkeling van (extra) specialistische vaardigheden en kennis van het specifieke beleidsterrein bij de betrokken bijzondere opsporingsdienst. De instelling van het functioneel parket heeft de opbouw, bundeling en het onderhoud van specialistische (opsporings)kennis op de door de bijzondere opsporingsdiensten bestreken terreinen van de ordeningswetgeving bevorderd.

De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering in te gaan op de mogelijkheid (een deel van) de bijzondere opsporingsdiensten te incorporeren in het Korps landelijke politiediensten en de ondersteunende onderzoeksmiddelen bij het Korps landelijke politiediensten onder te brengen. Graag verwijzen wij voor de beantwoording van deze vraag naar hetgeen hiervoor, in antwoord op vragen van leden van de PvdA-fractie, is opgemerkt over de integratie van de bijzondere opsporingsdiensten in de reguliere politie.

Waar mogelijk werken de bijzondere opsporingsdiensten nu al samen met het KLPD. In het bijzonder komt dit tot uiting op het terrein van de opsporingsondersteuning. Een voorbeeld hiervan is de tapfaciliteit. Bijzondere opsporingsdiensten maken daarbij – tot volle tevredenheid – gebruik van de faciliteiten van het KLPD. Inmiddels is ook een convenant gesloten tussen de bijzondere opsporingsdiensten en het KLPD/de Nationale Recherche.

De SGP-fractie zou graag verduidelijkt willen zien hoe de opdracht van bijzondere opsporingsdiensten tot het houden van toezicht zich verhoudt tot de opdracht om strafbare feiten op te sporen, en welke taakopdracht per saldo primair is. Primair hebben de bijzondere opsporingsdiensten tot taak hun bijdrage te leveren aan de strafrechtelijke handhaving (opsporing) van de ordeningswetgeving waarvoor de minister onder wie zij ressorteren verantwoordelijk is. Bovendien dienen de opsporingsambtenaren van de bijzondere opsporingsdiensten, gelet op de wens van het kabinet om een duidelijk onderscheid aan te brengen tussen opsporing en toezicht, zich ook tot de opsporing van strafbare feiten te beperken.

3. Uitwerking

De leden van de SGP-fractie vragen het oordeel van de regering over de suggestie om de benaming van de AID te wijzigen in bijvoorbeeld Agrarische Inlichtingen- en Opsporingsdienst. Graag gaan wij hier als volgt op in. De huidige benaming «Algemene Inspectiedienst» staat garant voor een brede bekendheid. Daar komt bij dat de door de leden van de SGP-fractie gesuggereerde naamswijziging geen recht doet aan het brede taakveld van de AID. De AID is immers niet uitsluitend actief binnen de agrarische sector, maar opereert voorts ook op de belangrijke taakgebieden voedselkwaliteit, visserij en natuur. Omdat met de voorgestelde naam bovendien geen inhoudelijke of structurele wijziging is beoogd, ziet de regering dan ook geen aanleiding de gesuggereerde naamswijziging over te nemen.

4. Gezag en toezicht op de bijzondere opsporingsdiensten

De leden van de VVD-fractie vragen welke rol het hoofd van de inspectiedienst speelt bij het toezicht, en hoe deze rol zich verhoudt tot die van de korpschef als direct toezichthouder. Hierop kunnen wij antwoorden dat het toezicht en direct toezicht op buitengewoon opsporingsambtenaren is geregeld in de artikelen 32 tot en met 42 van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar.

De toezichthouder, de (hoofd)officier van justitie, ziet er op toe dat de buitengewoon opsporingsambtenaar zijn taak bij de opsporing naar behoren vervult en zijn bevoegdheden op juiste wijze uitoefent. Hij ziet eveneens toe op een goede samenwerking met de politie. De direct toezichthouder, de korpschef en het bestuur van 's Rijksbelastingen voor zover het de buitengewoon opsporingsambtenaren betreft die werkzaam zijn bij de Belastingdienst, ziet erop toe dat de buitengewoon opsporingsambtenaar de instructie volgt en dat de werkgever zorg draagt voor het onderricht. Tevens oefent hij het dagelijks toezicht uit op de juiste uitoefening van bevoegdheden en een goede samenwerking met de politie.

Het dagelijks functioneren van de buitengewoon opsporingsambtenaar is een verantwoordelijkheid van de werkgever. De dagelijkse leiding berust bij het hoofd van de inspectiedienst. De direct toezichthouder heeft geen algehele directe bemoeienis met de dagelijkse gang van zaken binnen de inspectiedienst. Ook kan de direct toezichthouder de buitengewoon opsporingsambtenaar niet naar eigen inzicht inzetten voor de opsporing van bijzondere strafbare feiten.

5. Bijzondere opsporingstaken bij uitvoeringsorganisaties en inspecties

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of door het beleggen van opsporingstaken bij uitvoeringsorganisaties en inspecties de beoogde transparantie niet teniet wordt gedaan. Verder verzoeken zij de regering een overzicht te geven van de uitvoeringsorganisaties en inspectiediensten waarbij ambtenaren werkzaam zijn met opsporingsbevoegdheden en van de reikwijdte van die bevoegdheden. Graag gaan wij hier als volgt op in. Om redenen van effectiviteit en efficiency, waarbij aan de beoogde transparantie enige afbreuk wordt gedaan, blijven beperkte opsporingstaken deel uitmaken van het takenpakket van uitvoeringsorganisaties en inspecties. Immers, de beperkte opsporingsbevoegdheid wordt gebruikt om binnen de sfeer van toezicht een slagvaardig optreden mogelijk te maken. Het opmaken van een proces-verbaal kan in de praktijk een eenvoudige onregelmatigheid helpen ten goede te keren. In veel gevallen zullen geconstateerde overtredingen niet gepaard behoeven te gaan met een diepgaand opsporingsonderzoek. Het betreft situaties waarbij geen vertakkingen naar andere delicten aan de orde zijn. Overheveling van het opmaken van dit type processen-verbaal naar de reguliere politie of de bijzondere opsporingsdiensten zou bovendien een aanzienlijke extra werkdruk voor deze organisaties betekenen.

Een overzicht¹ van de uitvoeringsorganisaties en inspectiediensten waarbij ambtenaren werkzaam zijn met opsporingsbevoegdheden en van de reikwijdte van hun bevoegdheden, gaat als bijlage bij deze nota.

6. Samenwerking

De leden van de CDA-fractie geven de regering in overweging de strikte scheiding tussen gegevens verkregen door de opsporingsdiensten en gegevens verkregen bij de uitoefening van een toezichthoudende

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

bevoegdheid op te heffen of op zijn minst te beperken. Hierop kunnen wij antwoorden dat het – ook in Europees verband – leidende beginsel van de doelbinding in de weg staat aan het zonder meer vermengen van gegevens die voor verschillende doelen zijn verkregen. Artikel 9 van de Wet bescherming persoonsgegevens formuleert de criteria aan de hand waarvan beoordeeld kan worden of bepaalde persoonsgegevens verder mogen worden verwerkt voor een ander – verenigbaar – doel. Verenigbaarheid is aanwezig wanneer de gegevens die zijn verkregen voor het toezicht op de naleving van een wet nodig zijn voor de opsporing van strafbare overtredingen van dezelfde wet en derhalve betrekking hebben op hetzelfde te beschermen belang. Daarbij zijn de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit van toepassing. In geval van verenigbare doelen, behoort op grond van artikel 9 van de Wet bescherming persoonsgegevens ook structurele verstrekking tot de mogelijkheden. Voor het geval dat er geen verenigbaarheid van doelen is, biedt artikel 43 van de Wet bescherming persoonsgegevens de mogelijkheid om, wanneer dit in een bepaald geval noodzakelijk is in het kader van de voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten, artikel 9 buiten toepassing te laten (Kamerstukken II, vergaderjaar 2005–2006, 30 327, nr. 3, paragraaf 4.1).

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de samenwerking tussen de bijzondere opsporingsdiensten en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding is vorm gegeven, en hoe erin wordt voorzien dat de juiste informatie bij de juiste instanties terecht komt. Evenals de leden van de CDA-fractie achten ook wij het van groot belang dat bijzondere opsporingsdiensten samenwerken met de Nationaal coördinator terrorismebestrijding. In de praktijk vindt die samenwerking nu al plaats, voor zover het gaat om informatie die betrekking heeft op terrorisme. Indien bijzondere opsporingsdiensten beschikking krijgen over informatie die mogelijk betrekking heeft op terrorisme, dan wordt die informatie doorgegeven. Daarnaast wordt er ook in voorzien dat bijzondere opsporingsdiensten extra alert zijn wanneer er aanwijzingen zijn van terrorismedreiging. De FIOD-ECD werkt samen met de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en is de enige bijzondere opsporingsdienst die zitting heeft in het Coördinerend Overleg Terrorismebestrijding. Het Coördinerend Overleg Terrorismebestrijding is ingericht om de schakelfunctie tussen beleid en uitvoering te verzorgen en het Gezamenlijk Comité Terrorismebestrijding te ondersteunen (Stcrt. 2004, 129).

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar de ratio van het ontbreken van een algemene samenwerkingsbepaling conform artikel 10 van de Politiewet 1993. Verder vragen zij zich af of artikel 13 van het wetsvoorstel niet tot gevolg heeft dat artikel 11 van de Politiewet 1993 wordt ingetrokken of op zijn minst gewijzigd. In antwoord op deze vragen merken wij in de eerste plaats op dat de politie primair regionaal georganiseerd is, een lokale, regionale, bovenregionale en landelijke organisatievorm kent en is belast met de algemene politietoek (artikel 2 Politiewet 1993). Gelet op de uniforme taakstelling en de organisatie van de politie ligt een algemene samenwerking tussen ambtenaren (van politie), als bedoeld in artikel 10 van de Politiewet 1993, voor de hand. Waar het de samenwerking tussen regionale politiekorpsen onderling, de samenwerking tussen de regionale politiekorpsen en het Korps landelijke politiediensten, dan wel de samenwerking van de regionale politiekorpsen of het Korps landelijke politiediensten met de Koninklijke marechaussee betreft, zal ook de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, op grond van de artikelen 46 en 48 van de Politiewet 1993, nadere regels kunnen (en willen) stellen. Het feit dat de vier bijzondere opsporingsdiensten beheersmatig en politiek worden aangestuurd vanuit een vakdepartement en primair zijn belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde op het beleidster-

rein waarvoor de «eigen» minister verantwoordelijk is, staat praktisch in de weg aan een meer algemene vorm van samenwerking naar analogie van artikel 10 van de Politiewet 1993.

Met de leden van de ChristenUnie zijn wij van oordeel dat artikel 13 van het wetsvoorstel noopt tot wijziging van artikel 11 van de Politiewet 1993. Immers, artikel 11 van de Politiewet 1993 heeft thans uitsluitend betrekking op de samenwerking van de politie met personen (buitengewoon opsporingsambtenaren) die op grond van artikel 142 van het Wetboek van Strafvordering tot opsporing van strafbare feiten bevoegd zijn. Aangezien, na inwerkingtreding van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten, aan de opsporingsambtenaren werkzaam bij de bijzondere opsporingsdiensten een algemene opsporingsbevoegdheid, op basis van artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering, zal zijn toegekend, dient ook de samenwerking van de politie met de opsporingsambtenaren werkzaam bij de bijzondere opsporingsdiensten in artikel 11 van de Politiewet 1993 te worden gewaarborgd. Het voorstel zal op dit punt worden aangepast.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 3

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of de opdracht van de officier van justitie, ingevolge het voorgestelde in artikel 3, aanhef en onder d., om de opsporingsdienst te belasten met de opsporing van andere strafbare feiten, aan enige tijdsbeperking is gebonden, en op welke wijze deze opdracht wordt vastgelegd. Op deze vraag kan worden geantwoord dat de opdracht van de officier van justitie, ingevolge het voorgestelde in artikel 3, aanhef en onder d., zowel schriftelijk als mondeling kan worden gegeven, en wordt gerelateerd in een door een betrokken opsporingsambtenaar op ambtseid opgemaakt proces-verbaal. De (feitelijke) duur van de opdracht is afhankelijk van de complexiteit van het specifieke (opsporings)onderzoek.

Artikel 5

De leden van de PvdA-fractie vragen of de opsporingsambtenaren ook bevoegd zijn buiten diensttijd op te treden als opsporingsambtenaar. Graag beantwoorden wij deze vraag als volgt. De hoedanigheid van opsporingsambtenaar is niet beperkt tot de diensttijd. Een opsporingsambtenaar mag derhalve ook buiten diensttijd waarnemingen doen, opsporingshandelingen verrichten en/of deze bij ambtsedig procesverbaal relateren.

Het procesverbaal van een opsporingsambtenaar kan als schriftelijk bescheid meewerken tot het bewijs dat de verdachte het tenlastegelegde heeft begaan (zie artikel 339, eerste lid, aanhef en onder 5 juncto artikel 344, eerste lid, aanhef en onder 2, van het Wetboek van Strafvordering). Aan het gebruik van het procesverbaal als bewijsmiddel stelt artikel 344, eerste lid, onder 2, van het Wetboek van Strafvordering geen andere eis dan dat de feiten en omstandigheden waarover de opsporingsambtenaar relateert door hemzelf zijn waargenomen of ondervonden. Deze bepaling stelt niet als eis dat hetgeen door de opsporingsambtenaar is waargenomen of ondervonden ook in werktijd moet hebben plaatsgevonden (Hoge Raad 7 december 2004, strafkamer, nr. 00 688/04; gepubliceerd in *Opportuun* februari 2005).

Artikel 6

De leden van de PvdA-fractie vragen of de, ingevolge onderdeel G van het voorgestelde artikel 17, als hulpofficier van justitie aangewezen opsporingsambtenaren van een bijzondere opsporingsdienst, de veiligheidsfouillering ex artikel 8, vierde lid, van de Politiewet 1993, mogen toepassen. In antwoord op deze vraag wijzen wij erop dat in dit artikel de formeelwettelijke grondslag is neergelegd voor het toekennen van de bevoegdheid geweld te gebruiken en een *veiligheidsfouillering* (derde lid) uit te voeren. De voorgestelde bepaling is analoog aan artikel 8 van de Politiewet 1993. De veiligheidsfouillering geschiedt door het oppervlakkig aftasten van de *kleding*.

Op grond van artikel 8, vierde lid, van de Politiewet 1993, is de, ingevolge onderdeel G van het voorgestelde artikel 17 aangewezen, hulpofficier van justitie bevoegd te bepalen dat de aan hem voorgeleide aangehouden of rechtens van hun vrijheid beroofde verdachten of veroordeelden, aan hun *lichaam* zullen worden onderzocht (*visitatie*), indien uit feiten of omstandigheden blijkt dat gevaar dreigt voor hun leven of veiligheid of die van de ambtenaar zelf en dit onderzoek noodzakelijk is ter afwending van dit gevaar.

Verder willen de leden van de PvdA-fractie weten of de opsporingsambtenaren van de vier diensten als zodanig naar buiten toe herkenbaar zullen zijn door middel van bijvoorbeeld hun uniform dan wel legitimatiebewijs. Ook willen deze leden weten of zij worden verplicht zich te legitimeren en of aan hen wapens, en zo ja, welke worden uitgereikt. Op deze vragen kan worden geantwoord dat het wetsvoorstel een codificatie van een reeds bestaande situatie met betrekking tot zowel de inrichting, de taken als de uitrusting van de vier bijzondere opsporingsdiensten behelst. De opsporingsambtenaren van de vier diensten zullen derhalve, voorzover toepasselijk, herkenbaar zijn (en blijven) door middel van hun huidige legitimatiebewijs.

Voor zover de betrokken opsporingsambtenaren ten behoeve van hun taakuitoefening thans mogen beschikken over wapens, zullen zij deze bevoegdheid behouden na inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel. Dit is slechts anders, indien de noodzaak tot het mogen beschikken over wapens voor de taakuitoefening komt te vervallen, dan wel niet langer kan worden aangetoond.

Artikel 9

De leden van de VVD-fractie vragen welke opsporingsbevoegdheden bij respectievelijk de opsporings- en de inspectietaak mogen worden ingezet. Voorts vragen zij wat een inspecteur moet doen met feiten die hij constateert, maar die buiten het terrein van zijn inspectietaak vallen. Graag gaan wij hier als volgt op in. Met de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel zal aan de opsporingsambtenaren, werkzaam bij de bijzondere opsporingsdiensten, een algemene opsporingsbevoegdheid op basis van artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering, worden toegekend. Vanaf dat moment is het hen dus toegestaan alle hen ten dienste staande bevoegdheden in te zetten. Zoals ook al eerder gesteld hebben de bijzondere opsporingsdiensten primair tot taak hun bijdrage te leveren aan de strafrechtelijke handhaving van de ordeningswetgeving waarvoor de minister verantwoordelijk is onder wie zij ressorteren en eventueel, zo daarin door de betrokken ministers is voorzien, van ordeningswetgeving waarvoor een andere minister verantwoordelijk is. Wanneer zij evenwel bij hun taakuitvoering stuiten op commune delicten dan hebben zij (in de toekomst) door de algemene opsporingsbevoegdheid, ex artikel 141 van

het Wetboek van Strafvordering, de mogelijkheid om opsporingshandelingen te verrichten.

De buitengewone opsporingsambtenaren actief bij inspectiediensten (en uitvoeringsorganisaties) zijn voor het merendeel personen die werkzaam zijn bij instanties die zijn belast met de uitvoering van specifieke, in een aantal gevallen lokaal getinte, overheidstaken. Dit zijn (nu en in de toekomst) personen aan wie, op basis van artikel 142 van het Wetboek van Strafvordering, slechts een zeer beperkt arsenaal aan bevoegdheden ten dienste staat en die, uitzonderingen daargelaten, in de regel niet geconfronteerd zullen worden met strafbare feiten die het niveau van de ordeningswetgeving overstijgen.

In die gevallen waarbij men toch kennis krijgt van strafbare feiten van een ernstiger karakter, waaronder mede begrepen feiten die buiten het terrein van de inspectietaak vallen, wordt in de praktijk uitvoering gegeven aan de in het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar neergelegde verplichting tot samenwerking met de reguliere politie.

Het moge duidelijk zijn dat de beperkte strekking van de toegekende opsporingsbevoegdheden belet dat dergelijke opsporingsambtenaren snel betrokken zouden kunnen raken bij opsporingsonderzoeken van een zwaarder kaliber. Mocht dat toch het geval zijn dan vindt in een vroeg stadium overdracht plaats aan de reguliere politie of competente bijzondere opsporingsdienst.

Artikel 14

Evenals de leden van de PvdA-fractie reeds veronderstelden dient onder «gedraging» in het kader van het voorgestelde artikel 14 inderdaad te worden verstaan handelen of nalaten.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner

De Minister van Financiën,
G. Zalm

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
P. L. B. A. van Geel

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C. P. Veerman

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. J. de Geus