

Preadvies
van de
Adviescommissie Strafrecht
inzake

het conceptvoorstel van wet inzake versterking van het presterend vermogen van de politie.

Inleiding

Het onderhavige conceptvoorstel beoogt met een aantal wijzigingen van het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering een bijdrage te leveren aan de vermindering van de administratieve last van de politie en daarmee aan de versterking van het “presterend vermogen” van de politie. Daartoe worden in hoofdlijnen vier wijzigingen voorgesteld:

- a. De regeling van het vorderen van camerabeelden wordt vereenvoudigd, waardoor minder administratieve handelingen behoeven te worden verricht.
- b. De regeling van het opnemen van telecommunicatie wordt vereenvoudigd, in dier voege dat de mogelijkheid een vordering en een machtiging tot het opnemen van telecommunicatie op naam te stellen wordt geëxpliciteerd, hetgeen tot gevolg heeft dat niet voor elk nummer een nieuwe vordering en machtiging behoeven te worden opgesteld.
- c. De notificatieplicht vervalt ten aanzien van bijzondere opsporingsbevoegdheden die volgens het voorstel geen of slechts een lichte inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen.
- d. De regeling in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering voor de begeleiding van een gerechtsdeurwaarder bij het binnentreden van een woning wordt aangepast, waardoor niet alleen een hulpofficier van justitie maar ook een andere door de burgemeester aangewezen ambtenaar de gerechtsdeurwaarder kan vergezellen bij het binnentreden van een woning.

Instemming

Het is goed dat de wetgever kritisch kijkt naar de mogelijkheden om de administratieve ballast te verminderen, waar deze voor de centrale doelstellingen van het strafproces geen toegevoegde waarde heeft. Die ambitie van het conceptvoorstel wordt derhalve door de Adviescommissie onderschreven. De inzet van en de controle op bijzondere opsporingsbevoegdheden behoren in de praktijk niet te worden gedomineerd door de vraag of op de juiste plaatsen kruisjes zijn gezet op voorgedrukte formulieren. Nodig is een

(transparante en controleerbare) verantwoording van hetgeen tot opsporing is verricht en bevonden, waarbij een toetsing aan de relevante wettelijke voorwaarden voor de toepassing van de bevoegdheid en aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit vooropstaan.

Tegen deze achtergrond kan de Adviescommissie zich vinden in het voorstel tot vereenvoudiging van de regeling van het vorderen van beelden van vaste (beveiligings)camera's: daaraan zou niet meer, zoals thans op grond van art. 126nd Sv is vereist een bevel van de officier van justitie ten grondslag behoeven te liggen. Op basis van dit voorstel kan worden volstaan met een vordering van een opsporingsambtenaar. In de toelichting op het voorstel is op heldere wijze uiteengezet dat het thans vereiste bevel van de officier van justitie geen toegevoegde waarde heeft voor – kort gezegd – de waarheidsvinding of de rechtsbescherming. Deze voorwaarde levert vooral vertraging en bureaucratie op. De toepassingsvoorschriften in flankerende regelgeving, zoals het Vrijstellingsbesluit Wet bescherming persoonsgegevens, zijn bovendien voldoende adequaat. Onder die omstandigheden kan met een duidelijke verantwoording van het opvragen van beelden van vaste camera's in een proces-verbaal worden volstaan.

Evenmin heeft de Adviescommissie bezwaar tegen het voorstel in de tekst van de relevante bepalingen omtrent het opnemen van telecommunicatie te expliciteren dat een machtiging en een bevel op naam kunnen worden gesteld, waardoor alle nummers die gedurende de looptijd van die machtiging en dat bevel in gebruik zijn bij deze persoon onder de reikwijdte van die machtiging en dat bevel vallen. Met deze wijziging wordt voorkomen dat voor ieder nummer dat in gebruik is bij de desbetreffende persoon een nieuwe machtiging en een nieuw bevel moeten worden gegeven. De Adviescommissie tekent daarbij aan dat zij ervan uitgaat dat de daardoor te bereiken vermindering van administratieve lasten gepaard zal gaan aan een – door officier van justitie en rechter-commissaris serieus te nemen – verplichting het op naam gestelde bevel respectievelijk de op naam gestelde machtiging betekenisvol te onderbouwen. Daar ontbreekt het in de praktijk te vaak aan. Deze wetswijziging behoort voor de rechter-commissaris en de officier van justitie met andere woorden het signaal te zijn dat zij een serieuze – en geen routinematige – invulling geven aan de verantwoordelijkheden die de wet hen heeft toebedeeld. Pas dan kan een einde komen aan de tot schaamte aanleiding gevende vaststelling dat in vrijwel geen land ter wereld zoveel telecommunicatie wordt opgenomen dan in Nederland.

De Adviescommissie kan voorts instemmen met het voorstel tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. In de toelichting op het voorstel is helder uiteengezet dat de verplichte inschakeling van een hulpofficier van justitie bij het binnentreden van een woning met het oog op (executoriaal en conservatoir) beslag op roerende goederen of met het oog op ontruiming grote, praktische problemen oplevert. Het huisrecht kan ook worden beschermd door een andere ambtenaar dan de hulpofficier van justitie.

Bezwaren

Bezwaren heeft de Adviescommissie wel tegen de beperking van de notificatieplicht en de daaraan ten grondslag gelegde argumenten. Terecht wordt in de toelichting op het voorstel opgemerkt dat (a) de notificatie het mogelijk maakt bezwaren tegen de toegepaste opsporingsbevoegdheid aan een rechter voor te leggen en (b) uit onderzoek is gebleken dat de notificatieplicht in de praktijk slecht is nageleefd. Hoewel het College van Procureurs-

Generaal het belang van een consequente uitoefening van deze wettelijke verplichting heeft uitgedragen binnen het openbaar ministerie, heeft de Adviescommissie niet kunnen constateren dat de daad bij het woord is gevoegd: er wordt in de praktijk nog steeds nauwelijks genotificeerd, ondanks de daartoe bestaande verplichting. Die stelselmatige schending van de wet wordt door dit voorstel als het ware beloond: de notificatieplicht kan volgens het voorstel worden beperkt. Voor die opmerkelijke vlucht worden in de toelichting op het voorstel geen overtuigende argumenten aangevoerd. Omdat het voorstel afbreuk doet aan de – mede in de art. 6 en 13 EVRM verankerde – rechten op toegang tot een rechter en op een effectief rechtsmiddel tegen inbreuken op grondrechten, zou dit onderdeel van het wetsvoorstel moeten worden heroverwogen.

Drie argumenten worden voor de beperking van de notificatieplicht in stelling gebracht:

- a. De verplichting tot notificatie vormt een “buitengewoon zware administratieve belasting”.
- b. De regeling voor notificatie kent veel afwegingsmomenten en is in de praktijk “buitengewoon complex”.
- c. Er is geen noodzaak voor handhaving van de notificatieplicht bij de inzet van bevoegdheden die meer ingrijpende opsporingsbevoegdheden ondersteunen – zoals bijvoorbeeld de bevoegdheid tot het bevriezen van gegevens (art. 126ni/ui/zja Sv) wordt gebruikt om een vordering tot verstrekking van gegevens op basis van bijvoorbeeld art. 126nd Sv mogelijk te maken.

Alleen het laatste argument heeft enige overtuigingskracht – en dan nog alleen indien de burger door de notificatie van de inzet van de meer ingrijpende bevoegdheid op de hoogte geraakt van de inzet van de ondersteunende bevoegdheid, zodat die burger dan ook de inzet van die ondersteunende bevoegdheid kan voorleggen aan de rechter. De twee andere argumenten missen die overtuigingskracht hoe dan ook. Dat notificatie administratieve lasten meebrengt, is immers het onvermijdelijke gevolg van de in een rechtstaat vanzelfsprekende keuze dat een burger inbreuken op zijn grondrechten moeten kunnen voorleggen aan een rechter. Dat die lasten “buitengewoon zwaar” zijn en dat de betrokken regeling “buitengewoon complex” is, ontlokt de Adviescommissie de verzuchting dat overdrijven ook een kunst is – maar geen kunst die ten grondslag behoort te liggen aan een wetsvoorstel.

(Afzonderlijke) notificatie kan dus naar het oordeel van de Adviescommissie achterwege blijven, indien het gebruik van een zogenoemde ondersteunende bevoegdheid aan de burger bekend wordt gemaakt zodra notificatie plaatsvindt van de inzet van de zwaardere bevoegdheid die is gevolgd op of samenhangt met de toepassing van de ondersteunende bevoegdheid. Deze voorwaarde zou in de tekst van art. 126bb Sv moeten worden opgenomen. De Adviescommissie neemt aldus afstand van de toelichting op het voorstel, waarin wordt gesteld dat kan worden volstaan met notificatie van de inzet van de zwaarste bevoegdheden en dat in dat geval notificatie van de inzet van ondersteunende bevoegdheden achterwege kan blijven (p. 10).

De toelichting op het wetsvoorstel overtuigt evenmin als het gaat om de afschaffing van de notificatieplicht betreffende het vorderen van gegevens (art. 126n/u/zh, art. 126ng/ug/zo, art. 126nd/ud/zl, art. 126ne/ue/zm Sv) en betreffende de bevoegdheid een besloten plaats, niet zijnde een woning, te betreden om die plaats op te nemen, sporen veilig te stellen of

technisch hulpmiddel te plaatsen (art. 126k en 126r Sv). De stelling dat de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de burger in die gevallen beperkt is, is in haar algemeenheid niet vol te houden en overigens ook niet onderbouwd.

Naar het oordeel van de Adviescommissie dient de voorgestelde wijziging van art. 126bb Sv daarom te worden heroverwogen. Een beperking van de notificatieplicht behoort slechts te worden overwogen voor die gevallen waarin (a) een grondrecht niet in het geding kan zijn of (b) zelfstandige notificatie geen toegevoegde waarde heeft, omdat de inzet van een zogenoemde steunbevoegdheid kan worden meegenomen in de notificatie van de inzet van een bijzondere opsporingsbevoegdheid die een meer ingrijpende inbreuk op een grondrecht meebrengt. De strafvorderlijke overheid heeft, mede tegen de achtergrond van de relevante bepalingen uit het EVRM, eenvoudigweg ervoor te zorgen dat haar burgers kunnen opkomen tegen inbreuken op hun grondrechten. Die overheid beschouwt deze taak niet als een ballast. Zij ziet notificatie als een vanzelfsprekend onderdeel van de rechtstaat, waarin burgers kunnen opkomen voor hun rechten bij de onafhankelijke rechter.

Amsterdam, 22 oktober 2012

Adviescommissie Strafrecht

Mr. R. van der Hoeven, voorzitter,

namens deze, mr. R. Croes-Hoogendoorn, secretaris