



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

De minister van Veiligheid en Justitie
mr. I.W. Opstelten
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Directie Strategie en
Ontwikkeling

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t (070) 361 97 23
f (070) 361 97 15
www.rechtspraak.nl

datum 13 november 2012
doorkiesnummer 06-18609322
e-mail voorlichting@rechtspraak.nl
uw kenmerk 295624
onderwerp Advies Wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van
Strafvordering en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering
in verband met de versterking van het presterend vermogen van
de politie.
bijlage(n) -

Geachte heer Opstelten,

Bij brief van 29 augustus 2012 met opgemeld kenmerk verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de “Raad”) u te adviseren over het conceptwetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met de versterking van het presterend vermogen van de politie (het “Wetsvoorstel”).

De hoofdlijnen van het advies

In hoofdlijnen houdt het advies het volgende in:

- In het licht van de in Nederland al zeer ruime toepassing van het tappen van communicatiediensten, dient niet te worden overgegaan tot het vergemakkelijken van tappen van die diensten louter op naam.
- Tappen van communicatiediensten louter op naam staat op gespannen voet met de versterking van de positie van de rechter-commissaris.
- Met het oog op een ter zake kundige rechtsbescherming van belanghebbenden dient de hulpofficier van justitie belast te blijven met de vervanging van de burgemeester als begeleider van de deurwaarder bij civielrechtelijke beslaglegging.
- Ten onrechte wordt geen aandacht besteed aan de grondrechtelijke aspecten van de voorstellen.

De Raad ontraadt de indiening van het Wetsvoorstel in de voorliggende vorm.

Het Wetsvoorstel

Het Wetsvoorstel strekt in de eerste plaats tot wijziging van de regeling met betrekking tot de bijzondere opsporingsbevoegdheden. Ten eerste wordt voorgesteld het vorderen van camerabeelden te vereenvoudigen waardoor camerabeelden sneller en met minder administratieve handelingen beschikbaar worden voor de opsporing. Verder wordt voorgesteld de procedure rond het aanvragen van het opnemen van telecommunicatie te verhelderen, zodat een bevel en een machtiging tot het opnemen van vertrouwelijke communicatie op naam gesteld kunnen worden. Hierdoor hoeft niet voor elk nieuw bekend geworden nummer van een persoon, wiens communicatie wordt opgenomen, een afzonderlijk nieuw bevel te worden opgesteld. Voorts wordt voorgesteld om de notificatieplicht te laten vervallen bij



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 13 november 2012
pagina 2 van 6

de inzet van bepaalde bijzondere opsporingsbevoegdheden die geen of slechts een lichte inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen.

In de tweede plaats strekt het Wetsvoorstel tot aanpassing van de regeling voor de begeleiding van een gerechtsdeurwaarder bij het binnentreden van een woning, op basis van artikel 444 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.

Met deze wijzigingen wordt een verhoging van de doelmatigheid en een vermindering van de administratieve lasten bij politie en Openbaar Ministerie beoogd.

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

Advies

De Raad heeft kennis genomen van het Wetsvoorstel en heeft een aantal inhoudelijke opmerkingen en bezwaren die leiden tot de conclusie dat het Wetsvoorstel niet in de voorliggende vorm dient te worden ingediend.

1. Opmerkingen

De Raad constateert dat de voornaamste aanleiding voor het Wetsvoorstel is gelegen in de wens om tot verbetering van de doelmatigheid te komen en acht het zijn taak erop te wijzen dat hierbij grondrechtelijke aspecten niet buiten beschouwing mogen blijven. Het Wetsvoorstel dient erop te worden beoordeeld of het een aanvaardbaar evenwicht tussen beide weet te vinden. Met het oog daarop acht de Raad een paragraaf over de grondrechtelijke dimensie onontbeerlijk, in het bijzonder wat betreft de wijziging met betrekking tot de machtiging tot tappen en de beperking van de notificatieplicht. In dat licht plaatst de Raad voorts de volgende opmerkingen

1.1 Vereenvoudigen vorderen camerabeelden

Het Wetsvoorstel geeft aan een opsporingsambtenaar de bevoegdheid om bij bepaalde ernstige misdrijven beelden te vorderen van camera's voor de beveiliging van goederen, gebouwen of personen, op een vaste opstelling, die al dan niet in het publieke domein zijn geïnstalleerd. Ingevolge het voorgestelde derde lid van artikel 126nda Sv kan de opsporingsambtenaar die vordering mondeling doen aan de houder van de beelden, waarbij die vordering een zo nauwkeurig mogelijke aanduiding dient te bevatten van de gegevens die worden gevorderd, en de titel van de vordering. De Raad ziet als risico dat daarmee (te?) veel kan worden gevraagd van de gemiddelde opsporingsambtenaar, dat mogelijk, als achteraf als de vordering op schrift wordt gesteld, discrepantie kan ontstaan tussen de mondelinge en de op schrift gestelde vordering en dat er discussie kan ontstaan over wat feitelijk is gevraagd en welke titel feitelijk is meegedeeld. De Raad acht het daarom gewenst dat het mondeling

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechteren zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 13 november 2012
pagina 3 van 6

geven van de vordering wordt beperkt tot de gevallen waarin een schriftelijke vordering niet kan worden afgewacht.

1.2 Bevelen machtiging opnemen communicatiediensten louter op naam gebruiker

Het vergemakkelijken van het tappen van communicatiediensten louter op naam van de gebruiker wordt in de MvT (p. 5) gemotiveerd met de stelling dat de woorden “zo mogelijk” in het tweede lid sub c van de artikelen 126m, 126t en in het tweede lid sub a van artikel 126zg Sv in de praktijk zodanig worden geïnterpreteerd dat het nummer waarmee de gebruiker van de communicatiedienst wordt geïdentificeerd, (in het bevel) moet worden vermeld indien dit nummer bij de officier van justitie bekend is. Gegeven het ingrijpende karakter van dit opsporingsmiddel beveelt de Raad aan dit uitgangspunt niet te verlaten, temeer nu het inmiddels een feit van algemene bekendheid is dat Nederland al jaren een koppositie bekleedt wat betreft het toepassen van het tappen van communicatiediensten. Het ligt dan ook allerminst voor de hand aan te nemen dat er thans in Nederland sprake is van grote praktische of principiële belemmeringen voor de opsporing door het uitoefenen van de rechterlijke controle op dit ingrijpende opsporingsmiddel. De rechterlijke controle wordt in het Wetsvoorstel dan ook ten onrechte verzwakt. De politie kan immers, nadat zo'n bevel is verkregen, naar eigen inzicht en zonder direct toezicht door de rechter-commissaris vorderingen doen aan de aanbieders van communicatiediensten. In de visie van de Raad moet tappen van communicatiediensten vanwege het ingrijpende karakter van het opsporingsmiddel en het zeer ruime gebruik dat daarvan al wordt gemaakt, louter op naam van de gebruiker tot het uiterste beperkt worden.

De Raad is van oordeel dat met het vasthouden aan de huidige regeling waarin in beginsel het nummer van de gebruiker in het bevel wordt vermeld een belangrijke rechtswaarborg wordt gediend. Dat wordt in de praktijk ook zo ervaren. Het is immers de rechter-commissaris die op grond van de motivering van de officier van justitie en de politie aannemelijk moet achten dat het nummer door de betreffende persoon wordt gebruikt. Daarbij komt dat het Wetsvoorstel geen criteria of handvatten bevat voor de wijze waarop de politie na een eenmaal verkregen bevel tot tappen louter op naam met die bevoegdheid dient om te gaan. Moet vaststaan dat de degene ten aanzien van wie het bevel is verleend, gebruik maakt van de desbetreffende aansluiting, moeten dienaangaande ernstige bezwaren bestaan of is een redelijk vermoeden voldoende? Dat is van belang omdat een ruim en ongecontroleerd gebruik kan tot gevolg hebben dat de gesprekken van vele personen die (uiteindelijk) niets met de onderzochte feiten te maken hebben, getapt kunnen worden.

In de MvT wordt niet ingegaan op de verhouding van het Wetsvoorstel tot de Wet versterking positie rechter-commissaris² en de Wet herziening regels betreffende de processtukken in strafzaken.³ Deze wetten die op 1 januari a.s. in werking treden, beogen de toezichthoudende rol van de rechter-commissaris in het voorbereidende onderzoek te versterken en (daartoe) zijn informatiepositie te verbeteren. De voorgestelde vergemakkelijking van het tappen louter op naam doet daaraan afbreuk nu allerlei taps kunnen worden geplaatst zonder voorafgaande machtiging en daarmee buiten het toezicht van de rechter-commissaris.

Mede tegen de achtergrond van het voorgaande moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat de rechters-commissarissen zich (zeer) terughoudend zullen opstellen bij het verlenen van

² Wet van 1 december 2011, Stb. 2011, 600.

³ Wet van 1 december 2011, Stb. 2011, 601



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 13 november 2012
pagina 4 van 6

machtigingen voor het tappen van communicatiediensten louter op naam. Zoals gezegd, wordt met zo'n machtiging aan de politie *carte blanche* gegeven en dat verdraagt zich niet met de toezichthoudende trol van de rechter-commissaris ingevolge de Wet versterking positie rechter-commissaris.⁴

Als ondanks de hiervoor genoemde de bezwaren de voorgestelde vergemakkelijking wordt gehandhaafd, acht de Raad het van groot belang dat in de MvT wordt benadrukt dat tappen van communicatiediensten louter op naam geen regel moet zijn maar uitzondering moet blijven en dat - na de officier van justitie die de vordering doet, - de rechter-commissaris op grond van de in die vordering aangedragen feiten en omstandigheden de afweging maakt of hij voldoende gronden aanwezig acht voor zo'n machtiging. Daarnaast acht de Raad het noodzakelijk dat aan de politie hetzij in de wet, hetzij door middel van - openbare - instructies van het Openbaar Ministerie criteria en handvatten worden gegeven voor toepassing van de bevoegdheid en voor de wijze waarop transparant wordt gemaakt hoe tot de keuze van de te tappen aansluitingen is gekomen.

Ten slotte merkt de Raad op dat in de MvT (p. 5) wordt gesteld dat door de geldende interpretatie van "zo mogelijk" de administratieve lasten ernstig worden verzwaaard en dat de criminaliteitsbestrijding wordt belemmerd, maar de ene noch de andere stelling wordt onderbouwd. De eerste stelling doet ook vreemd aan omdat het tot dusverre bij tappen van (tele)communicatiediensten steeds zo is geweest dat (zo mogelijk) een nummer moet worden vermeld, zodat die vermelding geen verzwaaring van de administratieve lasten kan betekenen, maar mogelijk het Wetsvoorstel een verlichting.

1.3 Versoepeling notificatieplicht

De notificatieplicht van artikel 126bb Sv heeft, zo memoreert de MvT (p.8), tot doel om betrokkene in de gelegenheid te stellen zich achteraf te beklagen over de toepassing van de opsporingsbevoegdheid. In verband met de grote belasting voor het Openbaar Ministerie van de huidige regeling wordt voorgesteld om deze niet langer van toepassing te doen zijn op a) bijzondere opsporingsbevoegdheden die een meer ondersteunend karakter dragen, waarmee wordt bedoeld bevoegdheden die worden gebruikt als hulpmiddel voor het inzetten van meer ingrijpende opsporingsbevoegdheden, en b) bijzondere opsporingsbevoegdheden die strekken tot het vorderen van verkeersgegevens, omdat daarmee slechts een lichte inbreuk op de privacy van betrokkene wordt gemaakt en deze vrijwel standaard in een opsporingsonderzoek worden toegepast (MvT p.9). In de eerste plaats merkt de Raad op dat het veelvuldig toepassen van een bevoegdheid op zichzelf geen rechtvaardiging vormt om deze van de notificatieplicht uit te zonderen. Verder merkt de Raad op dat een grotere inbreuk op de privacy zich ook kan voordoen door het uitoefenen van een combinatie van verschillende van deze - uit te zonderen - bevoegdheden in één onderzoek. Het verdient daarom overweging in dat geval de notificatieplicht te handhaven. Ook acht de Raad het gewenst dat in de MvT aandacht wordt besteed aan de verhouding van dit punt van het Wetvoorstel tot de eisen die uit artikel 8 EVRM voortvloeien.⁵

1.4 Begeleiding deurwaarder

Executoriale beslaglegging is een taak die bij de deurwaarder is belegd. Hij heeft op grond van artikel 444 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) daartoe toegang tot elke plaats, voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is. Als hij geen toegang verkrijgt, hem (tot een

⁴ Zie hierover met name Kamerstukken II 2009–2010, 32 177, nr. 3, met name p. 8-12.

⁵ Vgl. EHRM 6 september 1978, Series A, nr. 28 (Klass), EHRM 2 augustus 1984, Series A, nr. 82 (Malone), EHRM 26 maart 1987, Series A, nr. 116 (Leander) en EHRM 24 april 1990, NJ 1991, 523 (Kruslin en Huvig).



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 13 november 2012
pagina 5 van 6

deel van de ruimte) toegang wordt geweigerd of als niemand aanwezig is om de geëxecuteerde te vertegenwoordigen dient de deurwaarder zich te vervoegen bij de burgemeester teneinde zich door hem te doen vergezellen om, voor zover dat redelijkerwijs nodig is, de gewenste toegang te verkrijgen. De burgemeester kan zich doen vertegenwoordigen door een hulpofficier van justitie. Het Wetvoorstel beoogt in dit laatste wijziging te brengen in die zin dat de burgemeester zich door een door hem aan te wijzen ambtenaar kan doen vertegenwoordigen.

De Raad acht dit een ongewenste verruiming van de vervangingsmogelijkheid van de burgemeester. Niet zonder reden heeft de wetgever bepaald dat de deurwaarder zich in beginsel door de burgemeester dient te laten vergezellen. Daarmee heeft de wetgever het gewicht van de aan de orde zijnde belangen van de geëxecuteerde en anderen met betrekking tot de binnen te treden plaats tot uitdrukking gebracht. Zo is als het gaat om een woning het grondwettelijk vastgelegde huisrecht in het geding. Als de burgemeester zich laat vervangen, zal dit daarom dienen te geschieden door een gekwalificeerde ambtenaar. De hulpofficier van justitie is daartoe vanwege zijn andere taken en bevoegdheden bij uitstek aangewezen. Hij vervult in de praktijk een 'dam-functie', onder andere door de proportionaliteit en de subsidiariteit in het oog te houden. Verder blijkt in de praktijk de beperkte beschikbaarheid van de hulpofficier van justitie als positief effect te hebben dat deurwaarders het binnentreden als *ultimum remedium* zien, wat het ook moet zijn. Wanneer ook andere ambtenaren de burgemeester zouden kunnen vervangen, betekent dat een uitholling van de waarborgen die bij het binnentreden van plaatsen, vooral woningen, in een rechtstaat verzekerd behoren te zijn. De Raad ontraadt dan ook deze wijziging van artikel 444 Rv.

2. Werklastgevolgen

Het Wetsvoorstel zal vermoedelijk per saldo niet of nauwelijks werklastgevolgen voor de rechtspraak hebben. Op het oog lijkt het geven van een machtiging tot tappen louter op naam tot een werklastverlichting te leiden voor de rechter-commissaris, maar bij nadere beschouwing is mogelijk zelfs het omgekeerde het geval. In de eerste plaats is het, zoals gezegd, zeer de vraag in hoeverre de rechter-commissaris bereid zal zijn een machtiging tot tappen op naam zonder verdere identificatie van een nummer te verlenen en, als hij dat al doet, zal hij op een of andere manier zijn toezichthoudende taak moeten invullen en dat is gecompliceerder en bewerkelijker dan bij een machtiging die op naam en nummer wordt verleend. Bovendien moet rekening worden gehouden met de niet te verwaarlozen kans dat bij tappen louter op naam in het voorbereidend onderzoek of bij de behandeling door de verdediging vragen zullen worden gesteld, bijvoorbeeld over de rechtmatigheid van de getapte nummers die de politie heeft uitgekozen, en over de proportionaliteit. De vragen van de verdediging ter terechtzitting kunnen weer aanleiding zijn tot nader onderzoek c.q. een nadere verantwoording zijdens het Openbaar Ministerie en daarmee tot schorsing van het onderzoek ter terechtzitting.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 13 november 2012
pagina 6 van 6

Slot

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het uiteindelijke Wetsvoorstel, stelt de Raad het op prijs als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het Staatsblad.

Hoogachtend,

mr. F.W.H. van den Emster
Voorzitter