

Criminele burgerinfiltratie anno 2017: heimelijke opsporing in de duisternis²

TPWS 2017/3

In maart 2014 is het verbod op de inzet van criminele burgerinfiltranten opgeheven. De noodzaak voor toepassing van deze opsporingsbevoegdheid lag volgens de minister van Veiligheid en Justitie in de aanpak van enkele schier ongrijpbare individuen uit de georganiseerde criminaliteit. Anno 2017 rijst de vraag: wat is de stand van zaken omtrent criminele burgerinfiltratie? En zijn gegevens beschikbaar op grond waarvan de door de minister aangevoerde noodzaak kan worden gelegitimeerd?

Ter beantwoording van deze vragen is in dit artikel de regelgeving ter zake criminele burgerinfiltratie getoetst aan het strafvorderlijk legaliteitsbeginsel. Voorts is bestudeerd of de voorwaarden waaronder de Tweede Kamer heeft ingestemd met de herintroductie van deze opsporingsbevoegdheid in de praktijk worden nageleefd. Geconcludeerd wordt dat die regelgeving thans op gespannen voet staat met het legaliteitsbeginsel en dat één van de voorwaarden niet lijkt te worden nageleefd door de minister van Veiligheid en Justitie.

In juli 2013 is door de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie Opstelten aan de Tweede Kamer te kennen gegeven dat hij voornemens is de rol van burgers in het strafproces te vergroten, onder meer door de inzet van criminele burgerinfiltranten in het strafproces te heroverwegen.³ De noodzaak daartoe is volgens de minister erin gelegen dat enkele figuren uit de georganiseerde criminaliteit anders niet succesvol (strafrechtelijk) kunnen worden aangepakt. Na enige parlementaire discussie is het verbod op criminele burgerinfiltratie in maart 2014 opgeheven.⁴ Door middel van een in de Tweede Kamer aangenomen motie mogen politie en justitie sindsdien in hoge uitzonderingsgevallen en onder bepaalde waarborgen gebruikmaken van deze opsporings-

bevoegdheid bij de bestrijding van de zware georganiseerde en ondermijnende criminaliteit.⁵

Nu (weer) enige tijd van deze opsporingsbevoegdheid gebruik mag worden gemaakt rijst anno 2017 de vraag wat de stand van zaken is ter zake criminele burgerinfiltratie. Meer in het bijzonder wordt in dit artikel onderzocht of (openbare) gegevens beschikbaar zijn waarop de door de minister aangevoerde noodzaak tot herintroductie van deze opsporingsbevoegdheid kan worden gelegitimeerd.

Ter beantwoording van de hoofdvraag zal in de eerste plaats worden ingegaan op het onderscheid tussen een (criminele burger)infiltrant en een informant. Voorts wordt onderzocht onder welke voorwaarden politie en justitie gebruik mogen maken van criminele burgerinfiltratie. Getoetst zal worden of de bepalingen waarin deze voorwaarden zijn opgenomen in overeenstemming zijn met het strafvorderlijk legaliteitsbeginsel. In het verlengde daarvan wordt bestudeerd of de voorgenomen plannen in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering daaromtrent een andersluidende conclusie rechtvaardigen. Het artikel zal worden afgesloten met enkele opmerkingen over de stand van zaken omtrent criminele burgerinfiltratie anno 2017.

1. Infiltrant versus informant

Van criminele burgerinfiltratie is sprake indien een burger actief deelneemt of medewerking verleent aan een groep van personen die misdrijven beraamt of pleegt.⁶ Kort gezegd komt het erop neer dat een boef door politie en justitie wordt ingezet om deel te gaan of blijven uitmaken van een criminele organisatie met het doel om andere (veelal grotere) boeven te pakken. Vaak zal de criminele burgerinfiltrant daarbij ook zelf strafbare feiten plegen. Dat plegen van strafbare feiten onder regie van de politie en justitie wordt

5 De IRT-affaire en de daarop gebaseerde bevindingen van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden, beter bekend als de Commissie Van Traa, hebben laten zien dat deze opsporingsbevoegdheid allerminst zonder risico is. Bij de rechtspolitieke keuze om criminele burgerinfiltranten in te zetten bij de opsporing van strafbare feiten kunnen dan ook de nodige vraagtekens worden gezet. Zie voor een uitvoeriger beschouwing van die risico's onder andere: I. Appel, 'Inzet van de criminele burgerinfiltrant. Voordelen wegen niet op tegen de nadelen', *Tvpol.* 2014/1, p. 16; Y. Buruma, *Buitengewone opsporingsmethoden*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2001; E.W. Kruisbergen & D. de Jong, *Opsporen onder dekmantel. Regulering, uitvoering en resultaten van undercovertrajecten*, Meppel: Boom Juridische uitgevers 2010; E.W. Kruisbergen & D.H. de Jong, 'Undercovermethoden na de Wet BOB. Openheid over een verborgen opsporingsinstrument', *NJB* 2010/272; M. Kruissink, A.M. van Hoorn & J.L.M. Boek, *Infiltratie in het recht en in de praktijk*, Den Haag: WODC 1999; O.S. Pluimer, *Criminele burgerinfiltratie. Een onderzoek naar de herintroductie van de criminele burgerinfiltrant in het Nederlandse strafproces*, Amersfoort: Celsus juridische uitgeverij 2015 (hierna: Pluimer 2015).

6 Daarmee gaat criminele burgerinfiltratie, in ieder geval voor wat betreft de integriteit van de opsporing, aanzienlijk verder dan de inzet van een (criminele) burgerinformant, aangezien die laatste slechts informatie uit het criminele milieu doorspeelt aan de justitiële autoriteiten, zie: G.J.M. Corstens en M.J. Borgers, *Het Nederlandse strafprocesrecht*, Deventer: Kluwer 2014, p. 510-512 & p. 514-515 (hierna: Corstens & Borgers 2014).

1 O.S. Pluimer is juridisch medewerker bij Hoogendam Advocaten te Den Haag.

2 Citeerwijze: O.S. Pluimer, 'Verdachte stilte rondom criminele burgerinfiltratie', *TPWS* 2017/3.

3 *Kamerstukken II* 2012/13, 29911, 83.

4 *Kamerstukken II* 2013/14, 29279, 192.

in de regel als de belangrijkste indicatie gezien dat sprake is van een infiltrant en niet van een informant.⁷ Van een criminele burgerinfiltrant is in ieder geval sprake indien:

- hij actief is in hetzelfde criminele veld als de organisatie waarin hij moet infiltreren;
- hij betrokken is bij het plegen of beramen van strafbare feiten door de criminele groepering waarin moet worden geïnfiltrerd;
- hij een relevant strafrechtelijk verleden heeft ter zake de gepleegde of nog te plegen strafbare feiten waarop het onderzoek waarin hij wordt ingezet zich richt.⁸

Een burgerinformant kan zich in twee juridische hoedanigheden voordoen. In de eerste plaats dient te worden gewezen op de informant die wordt 'gerund' door het Team Criminele Inlichtingen (TCI) van de politie. Dat betreft een persoon die heimelijk aan een opsporingsambtenaar informatie verstrekt ter zake strafbare feiten of ernstige schendingen van de openbare orde, die door anderen zijn of worden verricht. Deze verstrekking van informatie levert in de regel gevaar voor deze persoon of voor derden op.⁹ Een TCI-informant mag niet betrokken zijn bij de strafbare feiten waarover hij rapporteert. De informatie van een dergelijke informant kan niet als bewijs worden gebruikt, maar kan wel worden gebruikt als startinformatie voor en sturingsinformatie binnen een strafrechtelijk onderzoek. De inzet van dit soort informanten vindt zijn wettelijke grondslag in artikel 3 Politiewet 2012.¹⁰

Ten tweede kan sprake zijn van een zogenoemde stelselmatige burgerinformant. Dat betreft een burger die stelselmatig¹¹ en onder aansturing en toezicht van de politie informatie uit het criminele milieu doorspeelt aan de justitiële autoriteiten. Daarbij kunnen deze burgers deel uitmaken van de criminele groepering waarop het strafrechtelijk onderzoek is gericht of op een andere wijze toegang hebben tot informatie ten aanzien van die groepering. Een stelselmatige burgerinformant mag enkel worden ingezet om bewijs te vergaren. In tegenstelling tot een infiltrant is het een informant niet toegestaan strafbare feiten te plegen tijdens het undercovertraject. De wettelijke grondslag voor de inzet van een stelselmatige burgerinformant is te vinden in artikel 126v Sv.

2. Wetboek van Strafvordering

Bij de totstandkoming van de Wet Bijzondere opsporingsbevoegdheden (hierna: Wet BOB) is de motie Kalsbeek aangenomen.¹² Als gevolg van deze motie was lange tijd in Nederland een verbod op de inzet van criminele burgerinfiltranten van kracht. In het voorstel tot herintroductie van de inzet van criminele burgerinfiltranten heeft de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie naar voren gebracht geen wetswijziging noodzakelijk te achten. Artikel 126w en 126x Sv worden door hem als voldoende wettelijke grondslagen gezien voor criminele burgerinfiltratie. Ondanks enkele kanttekeningen van een aantal Tweede Kamerleden is het Wetboek van Strafvordering niet aangepast, maar is door de hierna nog te bespreken aanvaarding van de motie Recourt, criminele burgerinfiltratie in Nederland gaan herleven.¹³ In de wettelijke bepalingen van artikel 126w en artikel 126x Sv is te lezen dat burgerinfiltratie alleen kan plaatsvinden indien daartoe een (schriftelijke) overeenkomst wordt gesloten tussen de officier van justitie en de burgerinfiltrant. In die overeenkomst worden afspraken gemaakt over het plegen van strafbare feiten.¹⁴ Gedurende een infiltratietraject zal een criminele burgerinfiltrant geen levensdelicten of zware delicten mogen plegen.¹⁵ Tevens moeten de in die wetsbepalingen opgenomen verdenkingscriteria in acht worden genomen.¹⁶ De inzet van een criminele burgerinfiltrant is alleen toegestaan indien het onderzoek dit dringend vordert. Voorts blijkt uit de wet dat burgerinfiltratie alleen mag plaatsvinden indien politieke infiltratie in de visie van de officier van justitie geen optie is. Als laatste voorwaarde wordt gesteld dat de criminele burgerinfiltrant een derde niet mag brengen tot het plegen van andere strafbare feiten dan waarop diens opzet reeds was gericht. Met andere woorden, het zogenoemde *Tallon*-criterium dient te worden gerespecteerd.¹⁷

3. Aanwijzing opsporingsbevoegdheden

Na aanvaarding van de motie Recourt is op 1 september 2014 de Aanwijzing opsporingsbevoegdheden gewijzigd.¹⁸ In die Aanwijzing opsporingsbevoegdheden worden de voorwaarden uit het Wetboek van Strafvordering aangevuld. Zo wordt ten eerste in de Aanwijzing opsporingsbevoegdheden voorgeschreven dat (criminele) burgerinfiltratie niet mag plaatsvinden om de informatiepositie in een

7 Zie *Kamerstukken II 1995/96, 24072*, 11, p. 204; Y. Buruma in: Melai/Groenhuijsen e.a., *Het Wetboek van Strafvordering*, art. 126x, aant. 3 (online, laatst bijgewerkt op 1 april 2001). Onder welke voorwaarden het plegen van strafbare feiten door een criminele burgerinfiltrant is toegestaan en over de reikwijdte van die te plegen strafbare feiten wordt later in dit artikel ingegaan.
 8 Overigens is het hebben van een strafblad niet doorslaggevend om een individu aan te merken als criminele burgerinfiltrant. Zie verder: Aanwijzing opsporingsbevoegdheden, *Strct.* 2014, 24422.
 9 Zie artikel 12 lid 7 van de Wet politiegegevens.
 10 Zie verder: D. van der Bel, A.M. van Hoorn, J.J.T.M. Pieters, *Informatie en opsporing. Zonder inwinning geen informatie, zonder informatie geen opsporing, zonder kennis geen recht*, derde druk, Zeist: Kerkebosch 2013; S. Brinkhoff, *Startinformatie in het strafproces*, Deventer: Kluwer 2014.
 11 Zodat een min of meer volledige beeld van bepaalde aspecten van iemands leven wordt verkregen, vgl. HR 13 november 2012, *NJ 2013/413*.

12 *Kamerstukken II 1998/99, 25403* en *Kamerstukken II 1998/99, 23251*, 33.
 13 Illusterend is de stelling van de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie Opstelten in: *Kamerstukken II 2013/14, 29279*, 179, p. 21.
 14 Vgl. art. 126w lid 6 Sv en art. 126x lid 4 Sv.
 15 Zo heeft de Minister van Veiligheid en Justitie in de parlementaire discussie ter zake de herintroductie van deze opsporingsbevoegdheid naar voren gebracht, zie *Kamerstukken II 2013/14, 29279*, 195, p. 20-22.
 16 Vgl. art. 126h Sv ten aanzien van het klassieke verdenkingscriterium. Indien een criminele burgerinfiltrant wordt ingezet ten behoeve van de zogenoemde vroegsporing is het verdenkingscriterium uit art. 126o Sv van toepassing.
 17 Zie art. 126w lid 3 Sv en art. 126x lid 3 Sv; HR 4 december 1979, *NJ 1980/356*, m.nt. Van Veen. Voor een uitvoerigere beschouwing ter zake de problematiek van het instigatieverbod met betrekking tot de toepassing van criminele burgerinfiltratie wordt hier verwezen naar Pluimer 2015, p. 67-82.
 18 *Strct.* 2014, 24442.

bepaald onderzoek te verbeteren.¹⁹ Steeds zal met de inzet van een criminele burgerinfiltrant een strafvorderlijk doel – te weten bewijsvergaring – moeten worden gediend. In navolging van de motie Recourt wordt in die Aanwijzing opsporingsbevoegdheden ook voorgeschreven dat de inzet van groei-infiltranten niet is toegestaan.

Ten tweede wordt in de Aanwijzing opsporingsbevoegdheden een nadere invulling gegeven aan de in acht te nemen eis dat pas mag worden overgegaan tot burgerinfiltratie indien politieke infiltratie niet mogelijk blijkt. Daartoe kan volgens de Aanwijzing opsporingsbevoegdheden bijvoorbeeld worden besloten indien de criminele burgerinfiltrant een zeer specifieke deskundigheid of positie heeft om geloofwaardig te kunnen opereren in het criminele milieu, terwijl de politie die deskundigheid of positie in een concrete zaak ontbeert. Aanwijzing opsporingsbevoegdheden schrijft daarnaast voor dat het infiltratie-traject waarin een burgerinfiltrant wordt ingezet slechts mogelijk is indien de bijstand door deze burger plaatsvindt op initiatief en onder regie van politie en justitie. Handelingen die een criminele burgerinfiltrant buiten dat kader verricht komen voor eigen rekening van de burger. Het eventueel daardoor verkregen bewijsmateriaal kan volgens de Aanwijzing opsporingsbevoegdheden echter wel als bewijs worden gebezigd. Daarmee is een soort van ontsnappingsclausule geformuleerd voor het gebruik van onrechtmatig verkregen bewijs dat louter op initiatief van de infiltrant is verkregen.²⁰

Tevens komt in de Aanwijzing opsporingsbevoegdheden naar voren dat de officier van justitie pas mag overgaan tot het sluiten van een overeenkomst met een criminele burgerinfiltrant indien het voorstel daartoe via de Centrale Toetsingscommissie (CTC) aan het College van procureurs-generaal is voorgelegd en daarmee door het College is ingestemd.

4. Motie Recourt

Op 24 maart 2014 is de motie Recourt in de Tweede Kamer aangenomen waardoor het verbod op criminele burgerinfiltratie is opgeheven. In de motie Recourt is een aantal voorwaarden opgenomen die een nadere invulling geven aan de waarborgen uit artikel 126w en artikel 126x Sv. Volgens de motie is criminele burgerinfiltratie toegestaan:

- ‘als voldaan is aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit;
- onder een zeer streng regime van waarborgen;

- bij zeer gesloten criminele groeperingen die zich schuldig maken aan de ernstigste vormen van ondermijnende en georganiseerde criminaliteit;
- in korte trajecten, waarbij geen gebruik wordt gemaakt van groei-infiltranten;
- na toestemming van de minister van Veiligheid en Justitie.²¹

Voorts is in de motie Recourt opgenomen dat de regering jaarlijks de Tweede Kamer dient te informeren over het aantal gevallen waarin een criminele burgerinfiltrant is ingezet. Bovendien moet de regering uiterlijk op 1 januari 2017 een uitgebreide rapportage aan de Kamer doen toekomen.²²

5. Het strafvorderlijk legaliteitsbeginsel

Op rechtsstatelijk niveau rijst de vraag of de hierboven uiteengezette voorwaarden opgenomen in het Wetboek van Strafvordering en de bijhorende lagere regelgeving, een voldoende specifieke wettelijke grondslag bieden voor de inzet van een criminele burgerinfiltrant. Een dergelijke grondslag is vereist op grond van het strafvorderlijk legaliteitsbeginsel. Artikel 1 Sv, waarin het strafvorderlijk legaliteitsbeginsel is verwoord, schrijft voor dat strafvordering alleen plaatsvindt op de wijze zoals bij de wet is voorzien. Het legaliteitsbeginsel beoogt de burger te beschermen tegen een willekeurig handelende overheid.²³ De terminologie van artikel 1 Sv duidt erop dat strafvordering in een wet wordt geregeld die door de regering en de Staten-Generaal tot stand is gebracht, oftewel een wet in formele zin is gegoten. Daarin wordt een kwaliteitswaarborg gezien: slechts de totstandkomingsprocedure van wetten in formele zin wordt wenselijk geacht bij de totstandkoming van strafprocesrecht. Desalniettemin is dit uitgangspunt van artikel 1 Sv niet absoluut. Dat brengt met zich dat delegatie van wetgeving onder artikel 1 Sv is toegestaan.²⁴

In het kader van het strafvorderlijk legaliteitsbeginsel wordt als uitgangspunt gehanteerd dat voor een opsporingsbevoegdheid een specifieke wettelijke regeling is vereist indien door de toepassing daarvan inbreuk wordt gemaakt op een van de grondrechten van een burger.²⁵ Meer in het bijzonder dient daarbij aan het recht op privacy in de zin van artikel 8 EVRM en artikel 10 Gw te worden gedacht. Indien een opsporingsbevoegdheid slechts een geringe inbreuk maakt op deze privacy kan worden volstaan met een meer algemeen geformuleerde bepaling, zoals artikel 3 Politiewet 2012. Naarmate door een toepassing van een opsporingsbevoegdheid een grovere inbreuk wordt gemaakt op

19 In de MvT bij de Wet BOB is opgemerkt dat het verbeteren van de informatiepositie op zichzelf nooit het doel van de inzet van een bijzondere opsporingsbevoegdheid mag zijn. Er wordt evenwel niet uitgesloten dat de verbetering van de informatiepositie een tussengelegen doel kan dienen, zie *Kamerstukken II 1996/97, 25403, 3, p. 3.*

20 Dat lijkt op het eerste oog in overeenstemming met de jurisprudentie van de Hoge Raad ter zake vormverzuimen ex artikel 359a Sv. Het zal evenwel steeds van de concrete bemoeienis van de justitiële autoriteiten afhangen of in de desbetreffende zaak het vormverzuim aan de overheid kan worden 'toegerekend', zie Corstens & Borgers 2014, p. 837-838; HR 14 januari 2003, NJ 2003/288; EHRM 8 april 2003, ECHR 2003, 45 (M.M./Nederland).

21 *Kamerstukken II 2013/14, 29279, 192, p. 1.*

22 Daarin dient te worden gerapporteerd over het soort zaken waarin een criminele burgerinfiltrant is ingezet, de gemiddelde duur en effecten daarvan, de mogelijke alternatieven en een evaluatie op basis van praktijkervaring, zie *Kamerstukken II 2013/14, 29279, 192, p. 2.*

23 Corstens & Borgers 2014, p. 19.

24 Dat standpunt vindt bevestiging in het *Bloedproef II*-arrest, zie HR 26 juni 1962, NJ 1962/470, m.nt. Pompe.

25 M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red.), *Het vooronderzoek in strafzaken. Onderzoeksrapport Strafvordering 2001*, Deventer: Gouda Quint 2001, p. 206 (hierna: Groenhuijsen & Knigge 2001).

de privacy zal meer gedetailleerde wetgeving zijn vereist, hetgeen in belangrijke mate voortvloeit uit de hierna nog te bespreken jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM).

Desalniettemin vormt dit zogenoemde 'inbreuk-criterium' niet de enige reden om voor (heimelijke) opsporingsbevoegdheden een specifieke wettelijke grondslag te vereisen. Bij de totstandkoming van de Wet BOB is expliciet benadrukt dat ook bevoegdheden die een risico vormen voor de integriteit van de opsporing dan wel risico's met zich brengen ter zake het opsporingsbelang een specifieke wettelijke grondslag behoeven.²⁶ Gelet op de (afbreuk)risico's die aan criminele burgerinfiltratie zijn verbonden vormen deze laatste twee gronden de grondslag voor een specifieke wettelijke regeling ter zake deze bevoegdheid.²⁷

6. Kwaliteit van het recht in de visie van het EHRM

Naast de kwaliteitseis van artikel 1 Sv – inhoudende dat in beginsel slechts de totstandkomingsprocedure van een wet in formele zin afdoende is om regels ter zake strafvordering tot stand te brengen – wordt in de rechtspraak van het EHRM de kwaliteit van het recht gezocht in de concrete inhoud daarvan. Deze kwaliteitseisen komen voornamelijk tot uitdrukking in de rechtspraak van het EHRM ter zake artikel 8 lid 2 EVRM, welk Verdragsartikel onder andere voorschrijft dat een inbreuk op de privacy van een burger slechts is toegestaan indien deze voorzien is bij de wet. Daarbij wordt in de eerste plaats vereist dat een inbreuk op de privacy enige grondslag heeft in het nationale recht.²⁸ Ten tweede dient het recht voor de burgers toegankelijk en voorzienbaar te zijn. Voorts dient het recht in overeenstemming te zijn met de rule of law, hetgeen voorschrijft dat het nationale recht bescherming moet bieden tegen een willekeurige inmenging in de privacy door de overheid.²⁹ Vooral de eis van voorzienbaarheid brengt met zich dat de nationale wetgeving een bepaald kwaliteitsniveau moet hebben. Als vuistregel geldt dat het nationale recht dusdanig nauwkeurig dient te zijn dat burgers een indicatie moeten hebben onder welke omstandigheden en onder welke voorwaarden de publieke autoriteiten bevoegd zijn hen te onderwerpen aan undercovermethoden.³⁰ Ten aanzien van discretionaire bevoegdheden vereist het EHRM dat in ieder geval de reikwijdte van die bevoegdheid wettelijk is verankerd. Bij undercovermethoden moet als aanvullende voorwaarde het recht ook duidelijk de wijze van toepassing omschrijven zo-

dat strijdigheid met de rule of law wordt voorkomen.³¹ Derhalve is ter zake criminele burgerinfiltratie niet alleen een enige wettelijke grondslag vereist, maar moet deze bepaling ook inhoudelijk van een zeker kwaliteitsniveau zijn.

7. Een specifieke wettelijke grondslag ter zake criminele burgerinfiltratie?

Naar aanleiding van deze uitgangspunten ter zake het strafvorderlijk legaliteitsbeginsel dient hier de vraag te worden beantwoord of het Wetboek van Strafvordering in samenhang gezien met de daarbij horende lagere regelgeving (Aanwijzing opsporingsbevoegdheden) een voldoende wettelijke basis biedt ter zake criminele burgerinfiltratie. Zoals reeds naar voren gebracht achtte de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie bij zijn voorstel tot herintroductie van deze opsporingsbevoegdheid in 2013 geen wetswijziging noodzakelijk.³² Hij ziet in de bepalingen van artikel 126w en 126x Sv een voldoende wettelijke grondslag. Ook Buruma heeft naar voren gebracht dat de minister blijkens zijn brief tot herintroductie geen wetswijziging noodzakelijk acht.³³

Enkele Tweede Kamerleden hebben daar hun vraagtekens bij gezet. Zij hebben in een Algemeen Overleg de minister de vraag gesteld of het niet noodzakelijk en wenselijk is dat de minister zijn voorstel tot inzet van een criminele burgerinfiltrant door middel van een wetswijziging doorvoert.³⁴ Gelet op de grote (afbreuk)risico's van deze opsporingsbevoegdheid zou het volgens deze Tweede Kamerleden in de rede liggen de in 2013 door de minister gepresenteerde voorwaarden in een wettelijke bepaling vast te leggen.

7.1 Interpretatie van de wetsgeschiedenis

Eenzijds zou inderdaad kunnen worden betoogd dat het Wetboek van Strafvordering een voldoende wettelijke grondslag biedt voor criminele burgerinfiltratie nu bij de totstandkoming van de Wet BOB geen nadrukkelijk onderscheid is gemaakt tussen inzet van een criminele en een niet-criminele burgerinfiltrant.³⁵ Ook voor een verdachte die in de praktijk wordt geconfronteerd met een burgerinfiltrant zal (hoogstwaarschijnlijk) tot aan het onderzoek ter terechtzitting niet duidelijk zijn of hij heeft te maken met een criminele of niet-criminele burger. Nu de Tweede Kamer in 2014 de motie Recourt heeft aangenomen zou daaruit de conclusie kunnen worden getrokken dat de wetgever nooit een wettelijk onderscheid tussen de criminele en niet-criminele burgerinfiltrant heeft gewild.

Anderzijds kan worden aangevoerd dat het Wetboek van Strafvordering geen expliciete basis kent voor de inzet van een criminele burgerinfiltrant, omdat de wetsgeschiedenis ook anders kan worden geïnterpreteerd. In dat verband

26 Vgl. Groenhuijsen & Knigge 2001, p. 323; Pluimer 2015, p. 64-67.

27 Vgl. *Kamerstukken II 1996/97*, 25403, 3, p. 3.

28 EHRM 24 april 1990, *NJ 1991/523*, par. 37, m.nt. Dommering (*Kruslin & Huvig/Frankrijk*).

29 Vgl. A-G Bleichrodt in zijn conclusie voor HR 25 oktober 2016, ECLI:NL:PHR:2016:1049; D. Harris, M. O'Boyle & C. Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford: Oxford University Press 2009, p. 399-400.

30 EHRM 24 april 1990, *NJ 1991/523*, par. 30, m.nt. Dommering (*Kruslin & Huvig/Frankrijk*).

31 EHRM 24 april 1990, *NJ 1991/523*, par. 30, m.nt. Dommering (*Kruslin & Huvig/Frankrijk*), met verwijzing naar: EHRM 25 maart 1983, appl. no's. 5947/72, 6205/73, 7052/75, 7061/75, 7107/75, 7113/75, 7136/75, par. 88-89 (*Silver e.a./Verenigd Koninkrijk*).

32 *Kamerstukken II 2013/14*, 29279, 173, p. 21, 25 en 27-28.

33 Y. Buruma, 'De criminele burgerinfiltrant', *NJB 2013/1673*, afl. 28, p. 1843.

34 *Kamerstukken II 2013/14*, 29279, 173, p. 21, 25 en 27.

35 *Kamerstukken II 1996/97*, 25403, 3, p. 47.

moet voorop worden gesteld dat naar aanleiding van het wetsvoorstel van de Wet BOB in de Tweede Kamer de nodige discussie is ontstaan over de inzet van criminele burgerinfiltranten.³⁶ Daarbij is onder meer aangevoerd of het niet noodzakelijk is in het Wetboek van Strafvordering een onderscheid aan te brengen tussen de criminele en niet-criminele burgerinfiltrant. Ook de Raad van State heeft geadviseerd een wettelijk onderscheid tussen criminele en niet-criminele burgerinfiltranten in de wet aan te brengen, aangezien de aanvullende waarborgen die bij criminele burgerinfiltratie in acht moeten worden genomen volgens de Raad niet slechts in gemakkelijk te veranderen richtlijnen moeten worden geformuleerd.³⁷ Uiteindelijk is een dergelijk onderscheid niet in de wet opgenomen doordat het verbod op criminele burgerinfiltratie, zoals verwoord in de motie Kalsbeek, is aangenomen voordat de definitieve versie van de Wet BOB is aangenomen. Zodoende wordt de totstandkoming van de definitieve inhoud van de artikelen 126w en 126x Sv in doorslaggevende mate gekleurd door dat verbod. Janssen heeft in mijn visie terecht aangevoerd dat deze bepalingen niet dezelfde inhoud en structuur hadden gekend indien het verbod op criminele burgerinfiltratie nog niet was aanvaard voordat de Wet BOB definitief gestalte heeft gekregen.³⁸ In navolging van Janssen ben ik dan ook van mening dat moet worden aangenomen dat deze bepalingen niet expliciet betrekking hebben op de inzet van criminele burgerinfiltranten. Door ervan uit te gaan dat artikel 126w Sv e.v. wel een dergelijke grondslag bieden wordt de wetgeschiedenis bij de totstandkoming van de Wet BOB mijns inziens niet gerespecteerd. Het gehele wetgevingsproces van een wet in formele zin is immers niet doorlopen, zoals het strafvorderlijk legaliteitsbeginsel voor een opsporingsbevoegdheid als de onderhavige vereist.

7.2 *Ontbreken aanvullende voorwaarden ter zake criminele burgerinfiltratie*

Daarnaast is opvallend dat zowel in het Wetboek van Strafvordering als in de Aanwijzing of motie Recourt nauwelijks aanvullende voorwaarden worden geformuleerd die expliciet zien op de inzet van criminele burgerinfiltranten ten opzichte van niet-criminele burgerinfiltranten. Dat lijkt mij niet de bedoeling te zijn geweest gelet op de in de diverse parlementaire discussies benoemde extra risico's van criminele burgerinfiltratie ten opzichte van de niet-criminele variant. Corstens en Borgers hebben in dit kader naar voren gebracht dat in de motie Recourt een aantal 'naar het zich laat aanzien nader uit te werken en te concretiseren randvoorwaarden zijn opgenomen.'³⁹ Zo wordt in de motie wel benoemd dat criminele burgerinfiltratie slechts is toegestaan onder een 'zeer strenge regime van waarborgen'. Zonder toelichting wat dit strenge regime inhoudt is allesbehalve duidelijk op welke waarborgen wordt bedoeld, laat staan dat te controleren is of dit een streng regime behelst.

Datzelfde geldt voor de in de Aanwijzing benoemde voorwaarde dat criminele burgerinfiltratie alleen mag worden toegepast in hoge uitzonderingsgevallen en onder strikte waarborgen. Op welke waarborgen expliciet wordt bedoeld blijft in het midden. In mijn visie zijn veel van de zogenoemde aanvullende voorwaarden in de Aanwijzing en de motie Recourt in een té open terminologie geformuleerd zodat zij ten opzichte van de wettelijke voorwaarden ter zake burgerinfiltratie niet tot nauwelijks toegevoegde waarde hebben.

De voorwaarde die in mijn visie wel wezenlijk toegevoegde waarde heeft ten opzichte van de voorwaarden uit het Wetboek van Strafvordering betreft het verbod op de groei-infiltrant. Omtrent het verbod op de groei-infiltrant is in de uitspraken van de Minister van Veiligheid en Justitie evenwel een tegenstrijdigheid te signaleren. De primaire aanleiding voor het opheffen van het verbod op de criminele burgerinfiltrant is er volgens de minister in gelegen dat enkele kopstukken uit het criminele milieu steeds strafrechtelijke vervolging weten te ontlopen. De criminele groeperingen waarin zij opereren zouden voor de politie te gesloten zijn om daarin door te dringen.⁴⁰ Naar aanleiding van deze constatering rijst de vraag hoe politie en justitie voornemens zijn die kopstukken aan te pakken zonder de inzet van een groei-infiltrant. Dat geldt des te meer nu de minister in de parlementaire discussie naar voren heeft gebracht dat een criminele burgerinfiltrant moet kunnen worden ingezet om te infiltreren in groeperingen waarvan hij nog geen onderdeel maakt.⁴¹ Dat laatste brengt in mijn visie met zich dat de infiltrant in min of meerdere mate in de groepering zal moeten 'groeien', hetgeen gelet op de minister naar voren gebrachte geslotenheid van die groeperingen naar mijn verwachting niet kan worden bereikt door middel van kortstondige trajecten. Uiteraard is het uiteindelijk aan de strafrechter om te beoordelen of de inzet van een infiltrant in overeenstemming is met de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit, maar naar aanleiding van deze tegenstrijdigheid ontstaat bij mij (bij voorbaat) de ernstige twijfel of in de praktijk niet alsnog gebruik wordt gemaakt van groei-infiltranten.

Daartegen kan de plechtige 'belofte' of 'toezegging' worden ingebracht dat van groei-infiltranten geen gebruik zal worden gemaakt. Die enkele belofte acht ik echter onvoldoende. De IRT-affaire heeft uitgewezen dat dergelijke (mondelijke) beloftes in het kader van criminele burgerinfiltratie kunnen uitmonden in uitwassen waardoor de integriteit van de opsporing in de kern wordt geraakt. Daarnaast zijn er meer recente voorbeelden te benoemen waaruit blijkt dat niet altijd op (woordelijke) beloftes kan worden vertrouwd.⁴² Dat in die voorbeelden onvolledige informatievervalsing aan degene die de belofte doet ten grondslag heeft gelegen, doet daar mijns inziens niets aan af. Sterker nog, die onvolledige informatievervalsing illustreert het gevaar van dergelijke

36 *Kamerstukken II 1997/98, 25403, 6.*

37 *Kamerstukken II 1996/97, 25403, B, p. 11.*

38 Zie S.L.J. Janssen, 'I am the law. De criminele burgerinfiltrant als voorbeeld van gebrekkelijk machtsverhouding', *NJB 2014/567*, afl. 11, p. 707-710.

39 Corstens & Borgers 2014, p. 520.

40 *Kamerstukken II 2012/13, 29911, 83.*

41 *Kamerstukken II 2013/14, 29279, 195, p. 17.*

42 Waarbij hier wordt volstaan met de vermelding van de 'bonnetjes-affaire' in de zaak van Cees H.

beloftes bij de toepassing van in het heimelijk plaatsvinden- de opsporingsmethoden.

Bij een dergelijke stand van zaken is het naar mijn mening wenselijk dat (belangrijke) voorwaarden zoals het verbod op de groei-infiltrant niet louter in een richtlijn zijn neergelegd, maar in het licht van het strafvorderlijk legaliteitsbeginsel bovenal een basis hebben in het Wetboek van Strafvordering. Mijn inziens heeft de Raad van State bij de totstandkoming van de Wet BOB dan ook terecht geadviseerd dat het onwenselijk is belangrijke voorwaarden – zoals het verbod op de groei-infiltrant – slechts in gemakkelijk veranderlijke richtlijnen neer te leggen. Ook om die reden acht ik het wenselijk dat in het Wetboek van Strafvordering een bepaling wordt opgenomen die enkel en alleen betrekking heeft op criminele burgerinfiltratie. Daarin kan ook de zwaardere subsidiariteitseis die de minister heeft gepresenteerd – inhoudende dat slechts een criminele burgerinfiltrant mag worden ingezet indien zowel politieke als niet-criminele burgerinfiltratie geen toepassing kan vinden – worden opgenomen.⁴³

8. Modernisering Wetboek van Strafvordering

Nu kan worden bediscussieerd of het Wetboek van Strafvordering een voldoende specifieke wettelijke grondslag bevat ter zake criminele burgerinfiltratie rijst de vraag of de huidige Minister van Veiligheid en Justitie Van der Steur voornemens is dit aspect bij het moderniseringsproces van het Wetboek van Strafvordering aan te pakken. In dat verband zijn in de Contourennota een aantal algemene aanpassingen te signaleren omtrent de bijzondere opsporingsbevoegdheden.⁴⁴ In de eerste plaats wordt voorgesteld het voorlopige hechtenis-criterium dat thans wordt gehanteerd voor toepassing van burgerinfiltratie te vervangen door een zogenoemd vierjaarscriterium.⁴⁵ Dat brengt met zich dat criminele burgerinfiltratie mag worden toegepast ter zake elk strafbaar feit waarop vier jaar of meer gevangenisstraf staat. In een voetnoot van de Contourennota wordt daarbij de niet onbelangrijke wijziging vermeld dat het vereiste van de ernstige geschokte rechtsorde in het beoogde nieuwe Wetboek van Strafvordering zal komen te vervallen. Volgens de minister behelst dat vereiste een verkapte proportionaliteitstoets die door de officier van justitie bij de toepassing van een dergelijke bevoegdheid sowieso moet worden gemaakt.⁴⁶

Ten tweede wordt voorgesteld de gehele systematiek van de huidige Titels IVA-VD ter zake de bijzondere opsporingsbevoegdheden aan te passen, aangezien de overzichtelijkheid van deze titels te wensen overlaat. Daartoe stelt

de minister voor in het nieuwe Boek 2 een hoofdstuk op te nemen, getiteld 'Heimelijke bevoegdheden', waarbij de algemene uitgangspunten van de huidige BOB-bepalingen niet zullen worden gewijzigd. Concreet betekent dat de drie verdenkingscriteria (klassieke opsporing, vroegsporing en opsporing naar terroristische misdrijven) gehandhaafd blijven en dat de bevoegdheden worden toegepast door een opsporingsambtenaar op bevel van de officier van justitie.⁴⁷ Beoogd wordt dit hoofdstuk te laten aanvangen met een titel waarin enkele algemene bepalingen zijn opgenomen die voor alle heimelijk bevoegdheden van toepassing zijn, waarna een titel volgt waarin de concrete invulling van de bevoegdheden plaatsvindt. In het algemene theoretische hoofdstuk zal ook een wettelijke bepaling worden opgenomen die ziet op de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit.⁴⁸

Naar mijn mening heeft de minister terecht naar voren gebracht dat de BOB-bepalingen heden ter dage niet uitblinken in overzichtelijkheid. Bij de modernisering van deze Titels dient evenwel niet uit het oog te worden verloren dat de daarin opgenomen bevoegdheden grove inbreuken kunnen maken op grondrechten van burgers en de integriteit van de opsporing aanzienlijk onder druk kunnen zetten. Dat brengt met zich dat kwalitatief hoogwaardige en gedetailleerde wetgeving voor deze opsporingsbevoegdheden noodzakelijk is. Ten aanzien van een ingrijpende bevoegdheid als criminele burgerinfiltratie is het mijns inziens dan ook schrijnend dat daar tot op heden buitengewoon weinig concrete plannen over zijn gepresenteerd. Dat geldt des te meer als de eerder in dit artikel beschreven gespannen verhouding met het strafvorderlijk legaliteitsbeginsel in ogenschouw wordt genomen. Het is in mijn visie noodzakelijk en wenselijk als alle (essentiële) voorwaarden waaronder criminele burgerinfiltratie mag plaatsvinden worden samengevoegd in één of enkele opvolgende wetsartikelen in het Wetboek van Strafvordering.

8.1 Rechterlijke controle

Daarbij is het overigens ook noodzakelijk dat een voorafgaande controle door de rechter(-commissaris) als voorwaarde ter zake criminele burgerinfiltratie in het Wetboek van Strafvordering wordt opgenomen. Het ontbreken van een dergelijke controle past op zichzelf in de systematiek van de Wet BOB, waarin de officier van justitie de beslissende autoriteit betreft met een rechterlijke controle die achteraf plaatsvindt.⁴⁹ In het kader van criminele burgerinfiltratie moet daarbij echter het volgende worden opgemerkt. Voorafgaand aan een infiltratie-traject moeten met een criminele burgerinfiltrant duidelijke afspraken worden gemaakt, hetgeen wordt vastgelegd in een schriftelijke overeenkomst tussen de infiltrant en de officier van justitie. In dat verband kan worden gesproken over 'deals

43 *Kamerstukken II 2012/13, 29911, 83, p. 5-6.*

44 Zie voor een uitvoeriger beschouwing ter zake de voorgenomen plannen in het kader van de bijzondere opsporingsbevoegdheden: F.P. Ölcer, 'Modernisering van de bijzondere opsporing. Van BOB naar h(heimelijke)ob', *Strafblad 2015*, p. 298-307.

45 *Kamerstukken II 2015/16, 29279, 278, p. 51-52.*

46 Over de overtuigingskracht van die argumentatie en de gevolgen van de aanpassing naar het vierjaarscriterium wordt hier verwezen naar: N van Buiten, 'De modernisering van de Wet BOB – Herinneren we ons de IRT-affaire nog?', *DD 2016/10*.

47 *Kamerstukken II 2015/16, 29279, 287, p. 64-65.*

48 *Kamerstukken II 2015/16, 29279, 287, p. 31 & 54.*

49 Zie in dat verband bijvoorbeeld Gerechtshof Arnhem 2 mei 2012, ECLI:NL:GHARN:2012:BW4599, bevestigd door de Hoge Raad in HR 10 december 2013, ECLI:NL:HR:2013:1743.

met criminelen', waaronder volgens de Commissie Van Traa wordt verstaan: 'een afspraak tussen een crimineel en het Openbaar Ministerie, met het doel een toetsbare getuigenverklaring te verkrijgen in ruil voor enige tegenprestatie van het Openbaar Ministerie.'⁵⁰ Aangezien de afspraken met een criminele burgerinfiltrant niet enkel betrekking zullen hebben op het plegen van strafbare feiten, maar hoogstwaarschijnlijk ook op tegenprestaties van de overheid en bescherming van de infiltrant, kunnen overeenkomsten tussen criminele burgerinfiltranten en het Openbaar Ministerie worden aangemerkt als deals met criminelen. Omtrent deals met criminelen is in de Tweede Kamer een motie aangenomen waarin tot uitdrukking komt dat dergelijke deals enkel onder toezicht van een rechter tot stand kunnen worden gebracht.⁵¹ In tegenstelling tot het verbod op criminele burgerinfiltratie, zoals verwoord in de motie Kalsbeek, is deze motie onverminderd van kracht. Daaruit vloeit voort dat de betrokkenheid van de (rechter-)commissaris is vereist alvorens een criminele burgerinfiltrant wordt ingezet.⁵² Een dergelijke betrokkenheid is echter niet in het Wetboek van Strafvordering noch in de Aanwijzing of motie Recourt terug te vinden. Zodoende is het een gemis dat in de Contourennota geen voorafgaande bijdrage van de rechter(-commissaris) wordt gereserveerd voor de inzet van een criminele burgerinfiltrant.⁵³

9. Criminele burgerinfiltratie anno 2017

Hierboven is naar voren gekomen dat in mijn visie enkele punten van verbetering mogelijk zijn ter zake de opsporingsbevoegdheid van criminele burgerinfiltratie. Naar mijn mening moet sterk worden betwijfeld of het Wetboek van Strafvordering een specifieke wettelijke grondslag kent voor de inzet van criminele burgerinfiltranten en de huidige plannen omtrent de modernisering van het Wetboek van Strafvordering brengen daar thans verandering in.

Naast deze meer rechtstheoretische aandachtspunten ter zake de huidige vormgeving waaronder criminele burgerinfiltratie plaats mag vinden, rijst de vraag of de bestaande voorwaarden in de praktijk worden nageleefd. In dat verband is in de inleiding van dit artikel de vraag centraal gesteld of openbare gegevens beschikbaar zijn waaruit blijkt dat in de praktijk criminele burgerinfiltranten worden gerund. In de jurisprudentie is geen enkel voorbeeld te vinden waaruit blijkt dat sinds de aanneming van de motie Recourt een criminele burgerinfiltrant is ingezet.⁵⁴

50 *Kamerstukken II 1995/96, 24072, 11, p. 461.*

51 *Kamerstukken II 1995/96, 24072, 51.*

52 Zie in gelijke zin Janssen 2014, 709-710.

53 De betrokkenheid van de rechter-commissaris wordt volgens de Contourennota enkel noodzakelijk geacht bij bevoegdheden die een ernstige inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer van een burger. Daaronder wordt de inzet van criminele burgerinfiltranten in de regel niet geschaard, zie *Kamerstukken II 2015/16, 29279, 278, p. 65.*

54 Overigens is ter zake de zogenoemde 'Rotterdamse douanezaak' gesuggered dat een criminele burgerinfiltrant is ingezet, zie www.crimesite.nl/politie-zette-burgerinfiltrant-in-tegen-henk-e/ (laatst geraadpleegd op 5 december 2016). Die suggestie heeft in de behandeling van de desbetreffende strafzaak (nog) geen bevestiging gevonden ten tijde van de deadline van dit artikel.

9.1 Jaarlijkse rapportageverplichting Minister van Veiligheid en Justitie

Een andere bron waaruit kan worden geput ten behoeve van de beantwoording van die vraag betreft het parlementaire debat. De Minister van Veiligheid en Justitie is op grond van de motie Recourt immers verplicht de Tweede Kamer (transparant) te informeren over het aantal gevallen waarin een criminele burgerinfiltrant is ingezet. Volgens deze voorwaarde dient de minister dat jaarlijks te doen, maar pas op 28 juni 2016 heeft de minister – overigens op aandringen van het Tweede Kamerlid Recourt – de Kamer hierover geïnformeerd. Los van het feit dat dit geruime tijd is na de opheffing van het verbod én de daaruit voortvloeiende aanpassing van de Aanwijzing, is de inhoud van die berichtgeving teleurstellend. De minister deelt in zijn brief aan de Tweede Kamer immers mede dat hij thans geen mededelingen kan doen over de inzet van criminele burgerinfiltranten, aangezien het onderzoeksbelang en veiligheidsbelang in concrete strafzaken zich daartegen zou verzetten.⁵⁵

Deze mededeling kan twee dingen betekenen. Ten eerste dat in lopende onderzoeken criminele burgerinfiltranten worden ingezet dan wel zijn ingezet, maar dat de betreffende strafzaak nog niet aan de strafrechter is voorgelegd. Ten tweede kan de mededeling betekenen dat in de praktijk nog geen criminele burgerinfiltranten zijn ingezet. Die laatste lezing verhoudt zich evenwel slecht met de inhoud van de mededeling van de minister, aangezien die mededeling lijkt te impliceren dat in lopende onderzoeken criminele burgerinfiltranten worden ingezet zodat de Tweede Kamer daarover niet kan worden geïnformeerd. In plaats van deze gekunstelde formulering te hanteren had de minister in dit tweede scenario bovendien kunnen mededelen dat in de praktijk geen gebruik wordt gemaakt van criminele burgerinfiltranten. Daarmee zou van de door zijn voorganger aangevoerde strikte noodzaak tot herintroductie van deze opsporingsbevoegdheid echter feitelijk niets overblijven.

In het midden gelaten hoe de mededeling van de minister exact dient te worden geïnterpreteerd, komt het mij voor dat deze mededeling een miskennis is van zijn rapportageverplichting zoals opgenomen in de motie Recourt. Ik besef mij dat aan de inzet van criminele burgerinfiltranten grote risico's zijn verbonden en dat het mede voor de veiligheid van de infiltrant noodzakelijk is dat uiterst voorzichtig wordt omgegaan met informatieverstrekking ter zake lopende infiltratie-trajecten. Volgens deze rapportageverplichting dient de minister de Tweede Kamer evenwel alleen te informeren over 'het aantal' gevallen ter zake de inzet van criminele burgerinfiltranten. Met andere woorden, de Minister van Veiligheid en Justitie hoeft slechts een getal te noemen om aan deze verplichting te voldoen. Niet is vereist dat hij uitweidt over de hoedanigheid van een infiltrant of het soort zaak waarin de infiltrant wordt ingezet. De mogelijk uit deze rapportageverplichting voortvloeiende risico's komen mij dan ook beperkt voor.

55 *Kamerstukken II 2015/16, 29279, 330.*

Overigens vind ik het te beperkt om deze rapportageverplichting zo te interpreteren dat de minister enkel is gehouden de Tweede Kamer te informeren over volledig afgeronde infiltratie-trajecten. Een dergelijke interpretatie sluit naar mijn mening niet aan bij de ratio die ten grondslag ligt aan de rapportageverplichting. Tijdens de parlementaire discussie ter zake de herintroductie van criminele burgerinfiltratie is uitvoerig aandacht besteed aan de grove (afbreuk)risico's die deze bevoegdheid met zich brengt.⁵⁶ Ter voorkoming van deze risico's, zoals tijdens de IRT-affaire aan het licht gekomen, is met deze rapportageverplichting in mijn visie getracht een parlementaire vinger aan de pols te houden. Door de minister jaarlijks de Tweede Kamer te laten informeren over het aantal gevallen waarin een criminele burgerinfiltrant is of wordt ingezet, is een controlemechanisme ingebouwd ter zake een opsporingsbevoegdheid die anders enkel binnen politie en justitie wordt beoordeeld totdat zo'n traject wordt voorgelegd aan de zittingsrechter. Daarbij wil ik benadrukken dat in het verleden er reeds op is gewezen dat transparantie ter zake de inzet van criminele burgerinfiltranten niet alleen noodzakelijk is in een individuele strafzaak. Ook een zekere transparantie op geaggregeerd niveau is van wezenlijk belang zodat het voor beleidsmakers, afnemers en andere betrokkenen mogelijk is een beeld te vormen van de aard, omvang en resultaten van deze undercovermethode.⁵⁷ Aldus vind ik het een te beperkte lezing van de rapportageverplichting dat de Tweede Kamer slechts behoeft te worden geïnformeerd over het aantal 'afgeronde' gevallen waarin een criminele burgerinfiltrant is ingezet.

Naast de jaarlijkse rapportageverplichting dient de Minister van Veiligheid en Justitie, zoals reeds beschreven, uiterlijk op 1 januari 2017 de Tweede Kamer uitgebreider te informeren over de stand van zaken omtrent criminele burgerinfiltratie in Nederland. Die uitgebreidere rapportageverplichting houdt in dat de minister onder meer moet rapporteren over het soort zaken waarin een criminele burgerinfiltrant is ingezet, de gemiddelde duur en effecten daarvan en een evaluatie dient te geven op basis van praktijkervaring. De deadline van de uitgebreide rapportage is ten tijde van het ter perse gaan van dit artikel nog niet verstreken, maar indien ook die verplichting wordt afgedaan met de mededeling dat de minister daar niet over kan rapporteren omdat opsporings- en veiligheidsbelangen zich daartegen verzetten, dan wordt de toegevoegde waarde van deze rapportageverplichtingen gedegradeerd tot een lege huls. Dat getuigt van een beperkte inachtneming van de lessen die uit de IRT-affaire zijn te trekken en zo duidelijk in het rapport van de Commissie Van Traa naar voren zijn gekomen. Het op een dergelijke wijze afdoen van die verplichtingen is in mijn visie dan ook in strijd met de voorwaarden waaronder de Tweede Kamer heeft ingestemd met de herintroductie van criminele burgerinfiltrant. Dat is stuitend en wekt arg-

waan. Het grotere gevaar dat uit deze niet naleving van de rapportageverplichting(en) voortvloeit is in mijn visie immers gelegen in de aantasting van de integriteit van de opsporing. De naleving van een grondig systeem van *checks en balances*, ook door op geaggregeerd niveau enige vorm van transparante informatievervalsing te realiseren, is in dat verband van wezenlijk belang. Dát komt tot uitdrukking in de rapportageverplichtingen waaronder de Tweede Kamer heeft ingestemd met de herintroductie van criminele burgerinfiltratie. Door echter op de beschreven wijze een gebrek aan transparantie te creëren verschuift de toepassing van een opsporingsbevoegdheid die sowieso moeizaam is te controleren, verder in de duisternis. Aldus ligt onder die omstandigheden mijns inziens een verwezenlijking van de aan criminele burgerinfiltratie verbonden risico's op de loer.

56 *Kamerstukken II 2013/14, 29279, 173; Kamerstukken II 2013/14, 29279, 195.*

57 Zie E.W. Kruisbergen & D.H. de Jong, 'Undercovermethoden na de Wet BOB. Openheid over een verborgen opsporingsinstrument', *NJB 2010/272*.