

MASTER'S THESIS

Het Team Openbare Orde Inlichtingen: Balanceren op de grens van openbare ordehandhaving en opsporing

Willems, R.H.

Award date:
2024

Awarding institution:
Department of Public Law

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

pure-support@ou.nl

providing details and we will investigate your claim.

Downloaded from <https://research.ou.nl/> on date: 22. May. 2025

Open Universiteit
www.ou.nl



Open Universiteit



Scriptie (RM9906-232411M)

Het Team Openbare Orde Inlichtingen: Balanceren op de grens van
openbare ordehandhaving en opsporing

Naam: Willems, R.H. (Bob)
Adres: De Lingert 6005, 6605 DT, Wijchen
E-mailadres: Bobwillems2112@gmail.com
Studentnummer: 852485394
Begeleider: mr. J.W. Mensink
Examinator: prof. mr. dr. W.H.B. Dreissen
Aantal woorden: 15.173
Datum van inlevering: 14 september 2024

Inhoudsopgave

1.	Inleiding en probleemstelling-----	4
1.1	Inleiding-----	4
1.2	Probleemanalyse-----	5
1.3	Relevantie-----	6
1.4	Centrale onderzoeksvraag en deelvragen-----	7
1.5	Methodologie-----	8
2.	Het Team Openbare Orde Inlichtingen-----	9
2.1	Inleiding-----	9
2.2	Ontstaansgeschiedenis-----	9
2.2.1	RID-----	9
2.2.2	TOOI-----	11
2.3	Onderscheid tussen TOOI en TCI-----	12
2.4	Controle en toezicht-----	14
2.5	Taken en bevoegdheden-----	14
3.	Nationaal wettelijk kader van het TOOI-----	18
3.1	Inleiding-----	18
3.2	Achtergrond van art. 3 Politiewet 2012-----	18
3.2.1	De openbare orde-----	19
3.2.2	Art. 3 Politiewet 2012 versus Wet BOB-----	20
3.3	Methoden van informatie-inwinning-----	22
3.4	Het TOOI in de rechtspraak-----	25
3.5	Tussenconclusie-----	30
4.	Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)-----	31
4.1	Inleiding-----	31
4.2	Art. 8 EVRM-----	31
4.3	Reikwijdte van het recht op privacy-----	32

4.4	Toetsing aan beperkingsvoorwaarden uit art. 8 lid 2 EVRM-----	34
4.4.1	Inbreuk op het privéleven-----	34
4.4.2	De wettelijke grondslag-----	35
4.4.3	Legitiem doel-----	37
4.4.4	Noodzakelijkheids criterium-----	38
4.5	Tussenconclusie-----	39
5.	Gevolgen van een schending van art. 8 EVRM-----	40
5.1	Inleiding-----	40
5.2	Art. 359a Sv-----	40
5.2.1	Het voorbereidend onderzoek-----	42
5.3	Sancties na vormverzuim-----	43
5.4	Tussenconclusie-----	44
6.	Conclusie-----	45
	Literatuurlijst-----	47
	Jurisprudentielijst-----	50

1. Inleiding en probleemstelling

1.1 Inleiding

Op 24 januari 2024 heeft er in de Tweede Kamer een dertigledendebat plaatsgevonden naar aanleiding van enkele nieuwsartikelen omtrent het Team Openbare Orde Inlichtingen (hierna: TOOI).¹ In een van deze artikelen wordt gesteld dat het TOOI op een onwettige manier onschuldige burgers bespioneert en de privacy van deze onschuldige burgers schendt.² Sinds haar oprichting is er omtrent het TOOI veel discussie geweest vanwege het al dan niet ontbreken van een juridisch kader waarbinnen zij werkt. Maar ook in de periode voordat het TOOI ontstond en haar taken nog bij de Regionale Inlichtingendienst (hierna: RID) lagen, werden er al veel vraagtekens geplaatst bij het handelen van de RID. Zo onderkent Brinkhoff al in 2012 wat de risico's zijn van de werkwijze van de toenmalige RID en dat er mogelijk sprake is van schending van art. 8 EVRM.³ Dit is volgens hem van belang omdat ingewonnen informatie niet alleen bij de burgemeester terecht komt, maar ook de basis kan zijn voor een opsporingsonderzoek of het toepassen van strafvorderlijke dwangmiddelen. De werkzaamheden van het TOOI hebben als wettelijke grondslag art. 3 Politiewet 2012 (hierna: Pw), maar daarnaast wordt tegenwoordig nog steeds verwezen naar de Handleiding Informatie Inwinning Openbare Orde 2000 (hierna: Handleiding). Dit document is echter geen wettelijke regeling en is na ruim twintig jaar, gezien de technologische ontwikkelingen, op zijn minst verouderd te noemen.⁴ Tevens blijkt uit interne memo's van de politie dat er reeds in 2015 is aangegeven dat art. 3 Pw een gebrekkig juridisch kader biedt voor de taakstelling van het TOOI.⁵ Art. 3 Pw zou namelijk niet specifiek genoeg zijn en daardoor teveel ruimte laten voor de werkzaamheden van het TOOI. Als gevolg daarvan kan de privacy van de burger in het geding komen. Naar aanleiding van het feit dat er al in 2012 met argusogen werd gekeken naar de RID en het feit dat het TOOI momenteel negatief in het nieuws is vanwege gesuggereerde onrechtmatigheden, onderzoek ik in deze scriptie of daar inmiddels verandering in is gekomen. De legitimiteit en geloofwaardigheid van de politie staat of valt namelijk bij correct handelen.⁶ Zeker met de in de maatschappij breder aanwezige discussie waarin de mogelijke inbreuk op de privacy door handelen van de politie een gevoelig thema is.

¹ *Handelingen II 2023/24*, nr. 33, item 8.

² 'Inlichtingendienst van politie bespioneert illegaal onschuldige burgers', *rtnieuws.nl* 25 mei 2023.

³ Brinkhoff 2012, p. 2122.

⁴ *Kamerstukken II 1999/00*, 25232, nr. 19.

⁵ Landelijk teamchef overleg inwinning 20 januari 2015, interne memo nr. 3, te raadplegen via <https://www.politie.nl/wet-open-overheid/woo-verzoeken/korpsstaf/2023-team-openbare-orde-inlichtingen-tooi.html>.

⁶ Brief van de Minister van Justitie & Veiligheid van 27 juni 2023, 4708674, p. 2.

1.2 Probleemanalyse

Burgers komen over het algemeen in de belangstelling van de politie wanneer zij strafbare feiten plegen of dreigen te plegen of wanneer zij de openbare orde verstoren of dreigen te verstoren. Om in beeld te komen bij de politie is er echter eerst informatie nodig en dat is waar, in het kader van mogelijke (ernstige) openbare ordeverstoringen, het TOOI voor kan worden ingezet. Het TOOI doet aan heimelijke informatie-inwinning omdat veel voor de politie relevante zaken niet door de burger zelf worden gemeld. De grondslag voor deze heimelijke inwinning in het kader van de openbare ordehandhaving is volgens de Minister van Justitie en Veiligheid de algemene taakstelling van de politie uit art. 3 Pw, een bevoegdheid waarmee een niet meer dan geringe inbreuk op de persoonlijke levenssfeer mag worden gemaakt. Zo werd het door de Minister van Justitie en Veiligheid in 2019 in een brief aan de Kamervoorzitter toegelicht en zo wordt het door de huidige minister nog steeds gesteld in het eerder genoemde dertigledendebat.⁷

Het debat gaat daarnaast over de vraag hoe ver de politie mag gaan in het kader van de openbare ordehandhaving en of met de ruime uitleg van art. 3 Pw de privacy van de burger niet in het geding komt. Het TOOI lijkt volgens sommige berichtgeving de grenzen van art. 3 Pw op te zoeken en de vraag rijst of er in veel gevallen niet een verdergaande bevoegdheid nodig is, zoals het stelselmatig inwinnen van informatie conform art. 126j Sv.⁸ De bevoegdheden uit de Wet Bijzondere Opsporingsbevoegdheden (hierna: Wet BOB) zijn echter niet bedoeld voor de handhaving van de openbare orde, maar voor de opsporing van strafbare feiten. De oppositie in de Tweede Kamer stelt dat het TOOI zich gedraagt als een inlichtingendienst en de vraag is of art. 3 Pw nog wel een gerechtvaardigde en voldoende grondslag is voor het werk van het TOOI in de huidige technologische maatschappij.⁹

Het TOOI is van origine gefocust op groepen en niet op individuen. Echter, met de huidige maatschappelijke problematiek ten aanzien van de openbare orde, zoals radicalisering vanuit extreemrechts en extreemlinks, klimaatdemonstraties, voetbalhooliganisme en jihadisme is het noodzakelijk om de focus te moeten verleggen naar individuen om zo de aanjagers van bepaalde demonstraties te onderkennen.¹⁰ Gezien de aard van haar werkzaamheden is het onvermijdelijk dat het TOOI stuit op strafbare feiten tijdens het handhaven van de openbare orde, maar hoe wordt dit gedeeld met overige (opsporings)instanties? Waar is dat geregeld? En hoe worden deze gegevens opgeslagen? De informatie die wordt gebruikt om in het kader van een strafvorderlijke verdenking de

⁷ *Kamerstukken II 2018/19*, 29628, nr. 885; *Handelingen II 2023/24*, nr. 33, item 8.

⁸ Bijlage nr. 4 bij Brief van de Minister van Justitie & Veiligheid van 27 juni 2023, 4708674, p. 1.

⁹ *Handelingen II 2023/24*, nr. 33, item 8, p. 1.

¹⁰ Van der Bel, De Jonge & De Koning 2020, p. 287.

‘feiten en omstandigheden’ in de zin van art. 27 Sv te onderbouwen, komen nu in bepaalde gevallen uitsluitend van het TOOI en worden op een wijze verkregen die mogelijk in strijd is met art. 8 EVRM. De menselijke bronnen waaruit het TOOI informatie vergaart, worden vaak afgeschermd omdat zij vanwege het delen van bepaalde informatie hun eigen veiligheid in gevaar kunnen brengen. Dit maakt het voor de verdediging echter lastig om te onderzoeken of de informatie wel op een rechtmatige wijze verkregen is.

1.3 Relevantie

Uit een interne memo van de politie uit 2016 over de taak- en gezagbeschrijving blijkt dat er bij de totstandkoming van het TOOI een complex werkproces is ontstaan dat helder en concreet beschreven zal moeten worden.¹¹ In diezelfde memo wordt ook aangekaart dat er vanuit het Bureau Regioburgemeesters geen ‘tijd, capaciteit en prioriteit is om nadere regelgeving voor de openbare ordetaak door de Teams OOI te beschrijven en vast te leggen in een AMvB’.¹² Ondanks het feit dat dit al in 2016 blijkt te zijn aangekaart is er tot nu toe weinig veranderd. Zo geeft de Minister van Justitie en Veiligheid in het eerder genoemde dertigledendebat bijvoorbeeld aan dat er nog onderzoek wordt gedaan naar de werkwijze en het nut en de noodzaak van het TOOI. Een kanttekening daarbij is dat het Bureau van de Regioburgemeesters inmiddels wel met enige documenten is gekomen die hierin moeten voorzien.¹³

De vraag naar oplossingen voor de verstoring van de openbare orde is actueler dan ooit, gekeken naar de vele protesten vanuit verschillende hoeken, van de klimaatdemonstraties tot de boerenprotesten. De minister zit hierdoor in een spagaat. Er wordt namelijk gevraagd om een oplossing voor het regelmatig uit de hand lopen van deze vele protesten met veel aanhoudingen tot gevolg, maar tegelijkertijd worden er vraagtekens gezet bij de inzet van teams als het TOOI omdat deze mogelijk een inbreuk zouden maken op de privacy van de onschuldige burger.¹⁴

¹¹ Stuurploeg Taak en Gezag Teams Openbare Orde Inlichtingen 6 mei 2016, interne memo nr. 25, te raadplegen via <https://www.politie.nl/wet-open-overheid/woo-verzoeken/korpsstaf/2023-team-openbare-orde-inlichtingen-tooi.html>.

¹² Stuurploeg Taak en Gezag Teams Openbare Orde Inlichtingen 6 mei 2016, interne memo nr. 25, te raadplegen via <https://www.politie.nl/wet-open-overheid/woo-verzoeken/korpsstaf/2023-team-openbare-orde-inlichtingen-tooi.html>.

¹³ Te raadplegen via: www.regioburgemeesters.nl/documentatie/tooi/.

¹⁴ ‘Inlichtingendienst van de politie opereert in ‘grijs gebied’’, trouw.nl 16 mei 2023.

1.4 Centrale onderzoeksvraag en deelvragen

Het doel van het onderzoek is om na te gaan in hoeverre de informatie die door het TOOI wordt vergaard en bewaard naar de huidige stand van het recht kan en mag worden ingezet door de politie in een Nederlandse strafzaak binnen de grenzen van art. 8 EVRM. In dat kader zet ik ook de heimelijke inwinning van informatie in het kader van de openbare orde af tegen de heimelijke inwinning van informatie in het kader van de opsporing van strafbare feiten. Verder is het niet ondenkbaar dat informatie die door het TOOI is verkregen tijdens de uitoefening van de openbare ordetaak van belang kan zijn voor de opsporing. Om die reden is goede controle, toezicht en een duidelijk juridisch kader van belang. In dit onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

“In hoeverre is de inwinning van informatie door het TOOI op grond van artikel 3 Politiewet 2012 voor handhaving van de openbare orde en het gebruik van die informatie als startinformatie en bewijs in een Nederlandse strafzaak in overeenstemming met artikel 8 EVRM?”

Voorgaande onderzoeksvraag zal beantwoord worden aan de hand van de volgende deelvragen:

1. *Wat is de geschiedenis van het TOOI?*
2. *Hoever reikt de grondslag van art. 3 Politiewet 2012 voor de werkzaamheden van het TOOI?*
3. *Welke eisen stelt art. 8 EVRM aan het heimelijk inwinnen van informatie in het kader van openbare ordehandhaving?*
4. *Wat zijn de gevolgen voor het gebruik van in strijd met art. 8 EVRM verkregen informatie voor een eventuele strafzaak in Nederland?*

1.5 Methodologie

Om tot beantwoording van de probleemstelling en de deelvragen te komen heb ik voornamelijk literatuuronderzoek verricht en een jurisprudentie-onderzoek gedaan om na te gaan op welke manier de door het TOOI vergaarde informatie momenteel wordt gebruikt als (start)informatie voor opsporingsonderzoeken in Nederland. Meer specifiek heb ik gebruik gemaakt van literatuur, publicaties in tijdschriften, dissertaties, kamerstukken, rapporten, jurisprudentie en bronnen op het internet zoals interne memo's van de politie die openbaar zijn gemaakt als gevolg van Wet Openbaarheid Bestuur-verzoeken. Zoals gezegd is er recent door de Regioburgemeesters een Landelijke handreiking beleidskader en bestuurlijk afwegings- en toetsingskader voor het TOOI gepubliceerd.¹⁵ Die nieuwe informatie is vanwege de afronding van dit onderzoek niet verwerkt in deze scriptie, maar wel interessant voor u als lezer.

Het tweede hoofdstuk beschrijft de ontstaansgeschiedenis van het TOOI en haar taken en bevoegdheden. Vergeleken met het TOOI is er over haar voorganger, de RID, meer informatie te vinden, maar de werkzaamheden in het kader van de openbare orde lijken niet zozeer te verschillen. Om een goed beeld te krijgen van het TOOI is het dus relevant om ons te verdiepen in de RID. Verder besteedt dit hoofdstuk aandacht aan het TCI om een duidelijk onderscheid te maken tussen de werkzaamheden van de twee diensten. Hoofdstuk drie gaat over het nationaal wettelijk kader waarbinnen het TOOI opereert. Daarbij ligt de focus op art. 3 Pw, maar ook de Handleiding komt aan bod.¹⁶ In hoofdstuk vier staat de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ingevolge art. 8 EVRM centraal. Is het handelen van het TOOI wel zo ingrijpend als dat wordt gesteld in de genoemde nieuwsitems? En hoe moeten de gewenste bevoegdheden worden ingekaderd om het wel conform de verdragsregels te laten geschieden? Hoofdstuk vijf behandelt de gevolgen van het gebruik van in strijd met art. 8 EVRM verkregen informatie in een eventuele strafzaak. In dat kader zal ook aan bod komen of art. 359a Sv van toepassing kan zijn op strafzaken waarbij TOOI-informatie wordt gebruikt.

¹⁵ Te raadplegen via: www.regioburgemeesters.nl/documentatie/tooi/.

¹⁶ *Kamerstukken II 1999/00, 25232, nr. 19.*

2. Het Team Openbare Orde Inlichtingen

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal deelvraag 1 beantwoord worden, namelijk: “*Wat is de geschiedenis van het TOOI?*”. Voordat we het nationaal wettelijk kader van het TOOI behandelen en de werkzaamheden van het TOOI toetsen aan art. 8 EVRM, is het relevant om ons te verdiepen in de geschiedenis en organisatie van het TOOI. Daarvoor zal er eerst gekeken worden naar de RID omdat deze dienst verantwoordelijk was voor het inwinnen van informatie in het kader van de openbare orde voordat het TOOI bestond. Vervolgens is het onderscheid met het TCI van belang. Het TOOI en het TCI vallen weliswaar onder dezelfde afdeling binnen een politie-eenheid, maar hebben een andere taakstelling. Daarna wordt de controle en het toezicht op het TOOI toegelicht en tot slot zullen de taken en bevoegdheden van het TOOI nader beschouwd worden ten behoeve van de toetsing aan art. 8 EVRM.

2.2 Ontstaansgeschiedenis

2.2.1 RID

Vóór de reorganisatie van de Nationale Politie en tot 2012 werd de inwinning van informatie ten behoeve van de openbare orde gedaan door de RID. Deze dienst had toentertijd een dubbele taakstelling. Zij deed inlichtingenwerk op grond van het art. 60 Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 onder toezicht van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (hierna: AIVD) en de Minister van Binnenlandse Zaken waarbij zij werkzaamheden verrichtte in het kader van de openbare orde onder gezag van de burgemeester op grond van het toenmalige art. 2 Politiewet 2012. Deze laatste taak werd de openbare ordetaak van de RID genoemd.¹⁷ Conform die taakstelling werd voornamelijk informatie verzameld over de activiteiten van groepen personen en de gevolgen daarvan voor de openbare orde teneinde de burgemeester in te lichten en te adviseren over mogelijke verstoringen van die openbare orde.¹⁸ Net als het huidige TOOI deed de RID veel onderzoek naar extremisme vanuit de linkse en rechtse hoek in het kader van de openbare orde waarbij de focus feitelijk steeds meer kwam te liggen op de radicalisering van individuen.¹⁹ Informatievergaring vanuit dat perspectief is juist precies wat de AIVD als taakstelling heeft terwijl

¹⁷ Brinkhoff 2012, p. 2122.

¹⁸ Brinkhoff 2012, p. 2122.

¹⁹ Zie p. 15 van het toezichtsrapport nr. 16 van de CTIVD, te raadplegen via www.ctivd.nl.

daar voor de RID geen wettelijke basis voor was.²⁰ De RID was daarmee eigenlijk de schakel tussen de politie en de AIVD, maar ook voer voor kritiek. Met name vanwege het feit dat de controle en het toezicht op de werkzaamheden van de RID niet helemaal duidelijk waren en omdat er voortdurend overlap ontstond tussen de AIVD-taak en de openbare ordetaak van de RID. Bij verwachte ordeverstoringen en bij politieke manifestaties is het namelijk mogelijk dat beide belangen tegelijkertijd gediend moeten worden, omdat er gevaar voor de nationale veiligheid dreigt door bijvoorbeeld opruiing.²¹ 'Bij de uitvoering van deze taak runt de RID informanten, houdt zij korte observaties en raadpleegt zij gesprekscontacten. Op deze wijze draagt de RID bij aan een regionaal beeld met betrekking tot de openbare orde.'²² De mate waarin de RID deze taken voor de AIVD of in het kader van de openbare orde heeft uitgevoerd, werd bepaald door de korpschef van de politie en niet door de burgemeester. Het gezag over de RID lag op grond van art. 12 Politiewet 1993 echter wel bij de burgemeester, maar uit verschillende rapporten blijkt dat vroeg in de jaren 2000 al weinig burgemeesters inzicht hadden in de werkzaamheden van de RID.²³ In die periode werd er steeds kritischer gekeken naar de RID wat heeft geleid tot de start van het project 'Kwaliteitsverbetering Regionale Inlichtingendiensten' in 2002.²⁴ Een belangrijke constatering door het projectteam was dat de dubbelrol van de RID-en in de praktijk verwarring opleverde en zij vroegen zich af in hoeverre de constructie tussen de AIVD en de RID-en nog functioneerde.²⁵ De zinsnede dat de dubbelrol van de RID-en verwarring oplevert in de praktijk is in deze scriptie relevant. Wellicht is hier al gespeeld met de gedachte dat inlichtingen verzamelen in het kader van de openbare ordehandhaving een specialistische taak is waar een speciaal team zich op moet focussen op basis van een duidelijk juridisch kader. Het lag toentertijd voor de hand dat deze taak bij de RID-en werd belegd, want informatie inwinning was hun expertise. Zoals gezegd lag de verantwoordelijkheid voor de werkzaamheden van de RID bij de burgemeester en die functionaris is ook degene die, conform art. 180 Gemeentewet, verantwoording aflegt aan de gemeenteraad over het gevoerde bestuur, onder andere over zaken die gaan over de handhaving van de openbare orde.²⁶ Vanwege het specialistische karakter was het voor de burgemeester moeilijk om hier voldoende toezicht en controle op te houden waardoor hij in veel gevallen weinig op de hoogte was van het inlichtingenwerk van de RID-en.²⁷ Voorgaande is problematisch omdat de burgemeester op grond van art. 180 Gemeentewet alle inlichtingen verstrekt aan de raad die benodigd zijn voor de uitoefening van zijn taak. Dit impliceert

²⁰ Brinkhoff 2012, p. 2122.

²¹ Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD 2004, p. 97.

²² Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD 2004, p. 97.

²³ Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD 2004, p. 44.

²⁴ Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD 2004, p. 98.

²⁵ Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD 2004, p. 99.

²⁶ Hoogenboom 2009, p.19.

²⁷ Brinkhoff 2012, p. 2125.

een actieve informatieplicht waarbij in acht dient te worden genomen dat de informatie zodanig wordt verstrekt dat deze niet herleidbaar is naar één individu of naar meerdere individuen, omdat de privacy dan in het geding kan komen.²⁸ Er staat bijvoorbeeld in art. 2:13 Besluit politiegegevens dat de burgemeester aan hem verstrekte politiegegevens niet zomaar mag delen met instanties als de gemeenteraad, tenzij zijn taak daartoe noodzaakt of wanneer een wettelijk voorschrift tot delen van de politiegegevens verplicht als in art. 7 lid 2 Wet politiegegevens (hierna: Wpg).

Naar aanleiding van de geconstateerde knelpunten omtrent de dubbele taakstelling van de RID ontstond een behoefte aan een duidelijk juridisch kader met regelgeving omtrent het heimelijk inwinnen van informatie in het openbare orde domein, want de regelgeving, sturing en controle op de openbare ordetaak was te beperkt.²⁹ Vóór de reorganisatie bij de politie en de oprichting van de Nationale Politie is het besluit genomen om de dubbele taakstelling bij de RID los te laten en de openbare ordetaak onder te brengen bij het TOOI.³⁰ De AIVD taak werd ondergebracht bij de Inlichtingendienst Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (hierna: ID-WIV). Dit is een afdeling binnen de politie die werkt voor de AIVD en valt, net als het TOOI, onder de Dienst Regionale Informatie Organisatie (hierna: DRIO).³¹

2.2.2 TOOI

Naast het feit dat er waarde werd gehecht aan de voortzetting van de openbare ordetaak, zoals die door de RID werd uitgevoerd, werd het TOOI gezien als het sluitstuk van de brede handhavende taak van de politie bij de aanpak van zwaarwegende openbare orde problemen.³² Het TOOI is dan ook onder het gezag gebracht van de burgemeester en staat niet onder toezicht van de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen-en Veiligheidsdiensten (hierna: CTIVD).³³ Het CTIVD houdt toezicht op de rechtmatigheid van het handelen door de inlichtingendiensten in het licht van de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten.³⁴ Dat de burgemeester het gezag uitoefent over het TOOI is beschreven in art. 11 Pw. Er staat dat wanneer de politie optreedt ter handhaving van de openbare

²⁸ Hoogenboom 2009, p. 19.

²⁹ Zie p. 15 van het toezichtsrapport nr. 16 van de CTIVD, te raadplegen via www.ctivd.nl.

³⁰ Startnotitie juridisch kader TOOI, Limburg 20 mei 2015, interne memo nr. 5, p. 1, te raadplegen via <https://www.politie.nl/wet-open-overheid/woo-verzoeken/korpsstaf/2023-team-openbare-orde-inlichtingen-tooi.html>.

³¹ Inrichtingsplan nationale politie 2012, p. 155, bijlage bij Kamerstukken II 2012/13, 29628, 346 (Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie).

³² Startnotitie juridisch kader TOOI, Limburg 20 mei 2015, interne memo nr. 5, p. 1, te raadplegen via <https://www.politie.nl/wet-open-overheid/woo-verzoeken/korpsstaf/2023-team-openbare-orde-inlichtingen-tooi.html>.

³³ Zie p. 29 van het toezichtsrapport nr. 76 van de CTIVD, te raadplegen via www.ctivd.nl.

³⁴ Brinkhoff 2014, p. 14.

orde, zij onder het gezag staat van de burgemeester. Het TOOI voert haar werkzaamheden uit in het kader van de openbare ordehandhaving en valt dus onder het gezag van de burgemeester. Na de reorganisatie van de Nationale Politie is de RID opgesplitst in drie afzonderlijke afdelingen: het TOOI, het TCI en de ID-WIV. Uiteindelijk is in 2015 het TOOI ontstaan en samen met het TCI onder de Afdeling Inwinning geplaatst bij de DRIO.³⁵ Daarbij hebben alle tien eenheden van de regionale politie een TOOI. Met in het achterhoofd dat er driehonderdtweeënveertig gemeenten bestaan, zijn er dus relatief veel burgemeesters betrokken bij de inzet van een van de tien Teams Openbare Orde Inlichtingen en dit maakt een eenduidige opvatting over de inzet van het TOOI en werkwijze tussen alle partijen complex.³⁶

Hierdoor kan het naar de buitenwereld erop lijken dat het TOOI vrij spel heeft zonder een duidelijke vorm van toezicht en een juridisch kader voor de taakstelling. In de eerste fase van de oprichting van het TOOI is wellicht om die reden aansluiting gezocht bij het TCI om binnen de Afdeling Inwinning meer met hen samen te werken.³⁷ Naast dat deze samenwerking organisatorisch voor de hand ligt, "sluit de samenwerking ook aan op de ontwikkelingen waarin het openbaar bestuur en het Openbaar Ministerie nadrukkelijker samenwerken in het gezamenlijk beheersen van veiligheidsvraagstukken; van criminaliteitsbeheersing naar veiligheidsbeheersing".³⁸ Ondanks de gelijkenis hebben het TOOI en het TCI een verschillende taakstelling die in de volgende paragraaf aan bod zal komen.

2.3 Onderscheid tussen TOOI en TCI

Het TOOI en het TCI vallen beide onder de Afdeling Inwinning van het DRIO en ondanks dat de taakstellingen van het TOOI en het TCI verschillen is de werkwijze van de twee afdelingen op één lijn te stellen en hebben allebei als wettelijke grondslag art. 3 Pw.³⁹ Dit is een interessant gegeven aangezien het TCI inlichtingen inwint in een strafvorderlijk kader gericht op zware criminaliteit terwijl het TOOI inlichtingen verzamelt omtrent de openbare orde, maar dit gebeurt allebei op basis van hetzelfde artikel. De bevoegdheidsgrondslag is dus hetzelfde, maar de taakstelling is anders. Door de focus van het TCI op crimineel handelen zal er dan ook minder snel sprake zijn van een ernstige

³⁵ Startnotitie juridisch kader TOOI, Limburg 20 mei 2015, interne memo nr. 5, p. 1, te raadplegen via <https://www.politie.nl/wet-open-overheid/woo-verzoeken/korpsstaf/2023-team-openbare-orde-inlichtingen-tooi.html>.

³⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/gemeentelijke-herindeling>.

³⁷ Startnotitie juridisch kader TOOI, Limburg 20 mei 2015, interne memo nr. 5, p. 1, te raadplegen via <https://www.politie.nl/wet-open-overheid/woo-verzoeken/korpsstaf/2023-team-openbare-orde-inlichtingen-tooi.html>.

³⁸ Startnotitie juridisch kader TOOI, Limburg 20 mei 2015, interne memo nr. 5, p. 1, te raadplegen via <https://www.politie.nl/wet-open-overheid/woo-verzoeken/korpsstaf/2023-team-openbare-orde-inlichtingen-tooi.html>.

³⁹ Van der Bel, De Jonge & De Koning 2020, p. 287.

privacy-inbreuk.⁴⁰ Uit het Ludi-arrest volgt onder meer dat dat een inbreuk op het privéleven niet in strijd is met art. 8 lid 1 EVRM als wordt voldaan aan de vereisten van art. 8 lid 2 EVRM. Daarbij overweegt het EHRM dat het bestrijden van criminaliteit een doel is dat in art. 8 lid 2 EVRM wordt genoemd en dat dat een doel is wat noodzakelijk is in een democratische samenleving.⁴¹ Dit geeft echter geen vrijbrief voor de autoriteiten en er moet dus ook bij de opsporing en vervolging van zware criminelen rekening gehouden worden met art. 8 EVRM. Bij het TOOI ligt de focus in beginsel niet op het onderzoek naar crimineel handelen en is er ook nog geen sprake van een verdachte. Omdat er door het TOOI informatie wordt ingewonnen over voorlopig nog onschuldige burgers is het de vraag in hoeverre een inbreuk op de privacy geoorloofd is. Dit zal onder meer afhangen van de mate van ernst waarmee de openbare orde mogelijk verstoord wordt en hoe groot de eventuele maatschappelijk onrust zal zijn als gevolg van de verstoorde openbare orde.

De samenwerking tussen het TOOI en het TCI is van belang omdat de informatie die wordt verkregen door het TOOI ook van waarde kan zijn voor de opsporing. De openbare ordehandhaving bestaat immers "vrijwel steeds uit het voorkomen, bestrijden en beëindigen van strafbare feiten".⁴² Door het TOOI ingewonnen informatie kan middels een proces-verbaal van een teamchef van het TOOI aangeleverd worden bij het TCI in het kader van een opsporingsonderzoek.⁴³ Op deze manier kan TOOI-informatie dus fungeren als startinformatie voor een opsporingsonderzoek.⁴⁴ Een belangrijke kanttekening daarbij is dat informatie afkomstig van het TCI, en indirect van het TOOI, niet is bedoeld om te dienen als bewijs.⁴⁵

Tot slot is een belangrijk verschil tussen het TOOI en het TCI dat het TCI in bijzondere gevallen BOB-bevoegdheden kan inzetten omdat zij werken ten behoeve van de opsporing.⁴⁶ Deze specifieke wettelijke grondslag is nodig aangezien de BOB-bevoegdheden een verdergaande privacy-inbreuk opleveren. Het TOOI kan in het kader van de openbare orde geen beroep doen op deze BOB-bevoegdheden aangezien er in hun onderzoeken nog geen sprake is van een verdachte. Daarnaast kunnen opsporingsbevoegdheden alleen gebruikt worden ten behoeve van de opsporing en niet ten behoeve van de handhaving van de openbare orde. Dat zou misbruik van bevoegdheid kunnen opleveren.

⁴⁰ EHRM 15 juni 1992, ECLI:CE:ECHR:1992:0615JUD001243386 (*Ludi/Zwitserland*).

⁴¹ EHRM 15 juni 1992, ECLI:CE:ECHR:1992:0615JUD001243386, par. 39, (*Ludi/Zwitserland*).

⁴² Nederlands Genootschap van Burgemeesters 2021, p. 119.

⁴³ *Kamerstukken II* 2005/06, 30327, nr. 3, p. 50-51.

⁴⁴ Van der Bel, De Jonge & De Koning 2020, p. 287.

⁴⁵ Van der Bel, De Jonge & De Koning 2020, p. 218.

⁴⁶ Van der Bel, De Jonge & De Koning 2020, p. 138.

2.4 Controle en toezicht

Het gezag over het TOOI ligt bij de burgemeester op grond van art. 11 Pw, maar gezien enkele kritische artikelen uit het verleden, zoals het eerder aangehaalde artikel van Brinkhoff, lijkt het toezicht en de controle op het TOOI nog niet afdoende.⁴⁷ Bij het TCI is er duidelijke controle door een officier van justitie die ervaring heeft met de opsporingspraktijk en de norm is bindend beschreven in een specifieke Instructie van het College van Procureurs-Generaal.⁴⁸ Er vindt daarnaast een wekelijkse controle plaats tot op het uitvoerende niveau.⁴⁹ Zo een duidelijke beschrijving en goede controle is er niet voor het TOOI. Daarnaast zit de burgemeester veel meer op afstand van de werkzaamheden van het TOOI en geven zij, zoals eerder genoemd, aan dat er te weinig tijd, capaciteit en prioriteit is om zich te verdiepen in de heimelijk inwinning van informatie in het kader van de openbare orde.⁵⁰ Ondanks dit gegeven is het wel de burgemeester die over de inzet van bepaalde informatie-inwinningmethodes beslist en conform art. 180 Gemeentewet zal hij hierover verantwoording afleggen aan de gemeenteraad. Het is dus zaak dat de burgemeester goed op de hoogte is van de werkzaamheden van het TOOI om er zo een legitieme en betrouwbare verantwoording over af te leggen, want het gaat immers over gevoelige informatie met betrekking tot de burger.

2.5 Taken en bevoegdheden

Het TOOI heeft als opdracht om informatie in het kader van de openbare orde in te winnen, te analyseren en te verstrekken. Conform het initiële Inrichtingsplan zijn de kerntaken van het TOOI als volgt:

- Het veredelen en analyseren van heimelijk ingewonnen informatie;
- Het incidenteel verstrekken van informatie;
- Het leveren van informatierapporten, risico-inschattingen en dreigingsinschattingen op het gebied van de openbare orde;
- Het actualiseren van veiligheidsbeelden op het gebied van de openbare orde.⁵¹

⁴⁷ Brinkhoff 2012, p. 2125.

⁴⁸ Van der Bel, De Jonge & De Koning 2020, p. 123.

⁴⁹ Startnotitie juridisch kader TOOI, Limburg 20 mei 2015, interne memo nr. 5, p. 3, te raadplegen via <https://www.politie.nl/wet-open-overheid/woo-verzoeken/korpsstaf/2023-team-openbare-orde-inlichtingen-tooi.html>.

⁵⁰ Stuurploeg Taak en Gezag Teams Openbare Orde Inlichtingen 6 mei 2016, interne memo nr. 25, te raadplegen via <https://www.politie.nl/wet-open-overheid/woo-verzoeken/korpsstaf/2023-team-openbare-orde-inlichtingen-tooi.html>.

⁵¹ Inrichtingsplan nationale politie 2012, p. 159, bijlage bij *Kamerstukken II* 2012/13, 29628, 346 (Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie).

Deze taken worden genormeerd door art. 3 en 11 Pw, art. 172 Gemeentewet en de Handleiding informatie-inwinning openbare orde 2000.⁵² Verder is een aantal artikelen uit de Wpg van toepassing op de werkzaamheden van het TOOI. Informatie kan namelijk niet zomaar worden gedeeld met de officier van justitie tenzij het ten behoeve van een opsporingsonderzoek is.⁵³ Een met weinig toelichting omgeven vermelding in de Handleiding uit 2000 vermeldt dat informatie die is ingewonnen door het TOOI, informatie is van de politie en justitie en dus mag worden gedeeld met hen. Er wordt hiervoor een proces-verbaal opgemaakt door een teamchef van de Afdeling Inwinning. Voor de verwerking van de door het TOOI ingewonnen informatie is art. 10 lid 1 onder c Wpg van belang. Hierbij moet een duidelijk onderscheid gemaakt worden tussen de verwerking van gegevens ten behoeve van de openbare ordehandhaving en de verwerking van gegevens ten aanzien van de zware criminaliteit. Wanneer er informatie verwerkt dient te worden voor bijvoorbeeld een opsporingsonderzoek, dan moet hier toestemming voor worden gegeven door een teamchef van het TOOI conform art. 10 lid 5 Wpg jo. art. 2:10 Besluit politiegegevens (hierna: Bpg).⁵⁴ In dit laatste geval kunnen politiegegevens over de burger dus intern verwerkt worden, door een teamchef van het TOOI, ten behoeve van een opsporingsonderzoek zonder dat de burgemeester daar zicht op heeft en zonder dat er onafhankelijke controle is geweest op de rechtmatigheid van de inwinning van die gegevens.

Belangrijke thema's waar het TOOI zich mee bezig houdt zijn: politiek activisme en extremisme, hooliganisme, polarisatie, solistische dreigers en outlaw motorgangs.⁵⁵ Het TOOI richt zich in beginsel niet op individuen, maar op de bewegingen en activiteiten van groepen van personen die de openbare orde mogelijk ernstig kunnen verstoren. Zo staat het ook expliciet beschreven in de Handleiding. Er wordt alleen informatie ingewonnen over een individu wanneer dit een beter inzicht geeft in een bepaalde groep. Dit uitgangspunt lijkt echter langzaam te vervagen. Van der Bel, De Jonge en De Koning schrijven namelijk "dat het uitgangspunt is losgelaten dat het TOOI alleen informatie inwint over groepen" en er blijkt uit interne memo's van de politie dat de focus van het TOOI ook ligt op solistische dreigers.⁵⁶ Sterker nog, in een interne memo die gaat over de openbare orde thema's waarover informatie ingewonnen kan worden door het TOOI stelt de politie dat het

⁵² Van der Bel, De Jonge & De Koning 2020, p. 286.

⁵³ Van der Bel, De Jonge & De Koning 2020, p. 286.

⁵⁴ Van der Bel, De Jonge & De Koning 2020, p. 286.

⁵⁵ Landelijk Overleg Operationeel Specialisten TOOI/Kwartiermakers TOOI Nederland 10 maart 2016, Openbare Orde thema's waarop heimelijk ingewonnen kan worden, interne memo nr. 4, p. 2, te raadplegen via <https://www.politie.nl/wet-open-overheid/woo-verzoeken/korpsstaf/2023-team-openbare-orde-inlichtingen-tooi.html>.

⁵⁶ Van der Bel, De Jonge & De Koning 2020, p. 287.

onderwerp solistische dreigers weliswaar conflicteert met de Handleiding, omdat daarin staat dat alleen over groepen informatie mag worden ingewonnen, maar dat de solistische dreiger wel degelijk invloed kan uitoefenen op de openbare orde en dat informatie inwinnen omtrent die doelgroep noodzakelijk is.⁵⁷

Op grond van art. 3 Pw mag het TOOI niet een meer dan beperkte inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van betrokkene maken.⁵⁸ Desondanks stelt Vis in zijn proefschrift uit 2012 dat het toenmalige RID in de praktijk wel degelijk gebruikt heeft gemaakt van bevoegdheden die een meer dan beperkte inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer, zoals het runnen van informanten en het niet stelselmatig observeren en dus in het kader van de openbare ordetaak als onrechtmatig zijn te bestempelen.⁵⁹ Een argument dat hij daarvoor gebruikt is het feit dat de openbare ordetaak in de jaren voorafgaand aan 2012 een belangrijke ontwikkeling heeft doorgemaakt. “In het kader van de openbare ordetaak verrichten de RID- veel onderzoek naar radicalisering van individuen, een onderwerp dat nauw verbonden is met terrorismebestrijding.”⁶⁰ Nu houdt het TOOI zich expliciet niet bezig met terrorisme, echter hebben zij wel de focus op solistische dreigers. Overlap met overige diensten aangaande onderwerpen als extremisme ligt dan op de loer. Daarbij stelt Vis, met verwijzing naar een rapport van het CTIVD uit 2007, dat de wettelijke grondslag voor de inzet van deze bevoegdheden in het kader van de openbare ordetaak toen leek te ontbreken en dat de toenmalige regelgeving geen grenzen stelt aan de openbare ordetaak.⁶¹ In datzelfde rapport adviseerde de CTIVD: “met het oog op de vereisten van het EVRM en de daarop gebaseerde uitspraken van het EHRM – dat uiteindelijk een expliciet wettelijke basis zal moeten worden gecreëerd voor de openbare ordetaak”.⁶²

Naast Vis stelt ook Brinkhoff in zijn proefschrift dat het werk van de RID in het kader van de openbare ordetaak onvoldoende wordt genormeerd en dat zij op een stelselmatig en privacy schendende wijze informatie inwint door de inzet van de stelselmatige informant en stelselmatige observatie. De wettelijke legitimatie hiervoor werd ten onrechte enkel en alleen ontleend aan het algemeen taakstellende art. 3 Pw.⁶³ Brinkhoff stelt, in overeenstemming met het eerder genoemde CTIVD

⁵⁷ Landelijk Overleg Operationeel Specialisten TOOI/Kwartiermakers TOOI Nederland 10 maart 2016, Openbare Orde thema's waarop heimelijk ingewonnen kan worden, interne memo nr. 4, p. 4, te raadplegen via <https://www.politie.nl/wet-open-overheid/woo-verzoeken/korpsstaf/2023-team-openbare-orde-inlichtingen-tooi.html>.

⁵⁸ HR 19 december 1995, ECLI:NL:HR:1995:ZD0328 (*Zwolsman*).

⁵⁹ Vis 2012, p. 91.

⁶⁰ Vis 2012, p. 91.

⁶¹ Zie p. 13 van het toezichtsrapport nr. 16 van de CTIVD, te raadplegen via www.ctivd.nl.

⁶² Zie p. 14 van het toezichtsrapport nr. 16 van de CTIVD, te raadplegen via www.ctivd.nl.

⁶³ Brinkhoff 2014, p. 351.

advies, dat privacyschendend overheidshandelen op grond van art. 8 lid 2 EVRM moet berusten op expliciet geformuleerde wettelijke bepalingen.⁶⁴

Het toenmalige wettelijk kader waarop de bevoegdheden van het RID werden gebaseerd (de artikelen 2 en 12 van de Politiewet 1993, artikel 172 van de Gemeentewet en de Handleiding Openbare Orde uit 2000) is, zoals we eerder zagen, niet veranderd en werd in 2009 al als gebrekkig ervaren.⁶⁵ Het feit dat het TOOI haar bevoegdheden nog steeds inzet op grond van dit wettelijke kader is een reden om ons verder te verdiepen in dit wettelijke kader en art. 3 Pw 2012 in het bijzonder.

⁶⁴ Brinkhoff 2014, p. 352.

⁶⁵ Hoogenboom 2009, p. 79.

3. Nationaal wettelijk kader van het TOOI

3.1. Inleiding

In hoofdstuk 3 zal deelvraag 2 beantwoord worden: *“Hoever reikt de grondslag van art. 3 Politiewet voor de werkzaamheden van het TOOI?”*. We zullen inzoomen op het nationale wettelijke kader dat de inzet van het TOOI legitimeert. De focus ligt daarbij voornamelijk op art. 3 Pw. Een vergelijking met de Wet BOB kan niet ontbreken om zo de bevoegdheden van art. 3 Pw in perspectief te zetten en de bovengrens van art. 3 Pw te duiden. Deze bovengrens is van belang omdat die grens de overgang naar specifiekere bevoegdheden uit de Wet BOB markeert welke niet gebruikt kunnen worden door het TOOI. Na de achtergrondinformatie ten aanzien van art. 3 Pw zal de wijze waarop het TOOI informatie vergaart aan bod komen. De achtergrondinformatie is van belang om enig inzicht te geven in de ontstaansgeschiedenis van dit veelomvattende artikel en om de taakstelling die eruit voortvloeit te duiden. Ondanks het heimelijke karakter van de informatievergaring door het TOOI, geven de literatuur, tijdschriftartikelen en interne memo's een goed beeld ervan. Tot slot zullen we kijken naar het TOOI en art. 3 Pw in de rechtspraak.

3.2. Achtergrond van art. 3 Politiewet 2012

In de Politiewet zijn de taak en de organisatie van de Nationale Politie beschreven en is opgenomen op welke wijze de politie onder het gezag van bestuur en justitie staat.⁶⁶ De huidige Politiewet 2012 is ontstaan na de reorganisatie van de Nationale Politie per 1 januari 2013 als opvolger van de Politiewet 1993. Een groot verschil met de Politiewet 1993 is dat het beheer over de politieorganisatie is overgeheveld van het Ministerie van Binnenlandse Zaken naar de Minister van Justitie en Veiligheid.⁶⁷ Dit gegeven is belangrijk in de context van dit onderzoek, omdat de burgemeesters hiermee juist op meer afstand zijn komen te staan van het beheer van de politie. Formeel ligt het gezag over de politie ten behoeve van de openbare orde nog steeds bij de burgemeester, maar zij hebben dus minder invloed op het beheer ervan en daarmee ook minder inzicht in hoe de politie is georganiseerd.⁶⁸ Het gezag over de politie in het kader van de opsporing ligt bij de officier van justitie.

Uit het evaluatierapport Politiewet 1993 is onder meer naar voren gekomen dat deze wet teveel ruimte liet in het functioneren van de politieorganisatie.⁶⁹ Dit betekent dat er verschillen ontstaan

⁶⁶ Nederlands Genootschap van Burgemeesters 2021, p. 118.

⁶⁷ Muller, Kummeling & Nehmelman 2020, p. 414.

⁶⁸ Muller, Kummeling & Nehmelman 2020, p. 414.

⁶⁹ *Kamerstukken II 2006/07, 30880, nr. 3, p. 3.*

tussen formele structuren en wat er daadwerkelijk in de praktijk plaatsvindt. Verder heeft die ruimte geleid tot grote verschillen tussen de politieregio's wat niet ten goede kwam aan de informatiehuishouding en de communicatie met het gemeentebestuur.

Binnen art. 3 Pw moet er een onderscheid gemaakt worden tussen de algemene taakstelling ter handhaving van de openbare orde en ter handhaving van de strafrechtelijke rechtsorde.⁷⁰ Ondanks dit onderscheid is er bij het opstellen van de Handleiding in 2000 opgemerkt dat deze verantwoordelijkheden wel kunnen worden onderscheiden, maar dat zij niet dusdanig van elkaar te scheiden zijn dat ze volledig onafhankelijk van elkaar zouden kunnen worden ingevuld.⁷¹ De Handleiding is in 2000 tot stand gekomen omdat bij de informatie-inwinning door de politie, ten behoeve van de handhaving van de openbare orde, in de praktijk onduidelijkheid bleek te bestaan of de gehanteerde toepassingsvormen van observatie en de inzet van een informant passen binnen het bestaande wettelijke kader. Als gevolg daarvan hebben de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie uitvoerig aandacht besteed aan de bevoegdheden van de toenmalige RID's voor de openbare ordehandhaving.⁷²

Het kan voorkomen dat openbare ordehandhaving en strafrechtelijke handhaving samenkomen wanneer tijdens het inwinnen van openbare orde-informatie, strafrechtelijk relevante informatie ingewonnen wordt. Bijvoorbeeld wanneer er door het TOOI ernstige opruiende berichten zijn gesignaleerd voorafgaand aan een demonstratie waarin wordt opgeroepen om strafbare feiten te plegen. In dat geval zal de informatie gedeeld worden met het Openbaar Ministerie.⁷³

3.2.1. De openbare orde

In dit hoofdstuk ligt de focus op art. 3 Pw en de bevoegdheden die eraan ontleend kunnen worden voor wat betreft de informatievergaring ten behoeve van de openbare orde. Maar wat is nu precies de openbare orde? Deze vraag houdt volgens Brouwer de rechtswetenschap al eeuwen lang bezig en er is geen ruimte in dit onderzoek om daar dieper op in te gaan.⁷⁴ Een voor dit onderzoek relevante definitie komt van Sackers. Volgens Sackers moet onder de openbare orde de rechtsorde worden verstaan voor zover die merkbaar is in de publieke ruimte. Handhaving van de openbare orde is het voorkomen of beëindigen van verstoringen van de openbare orde of dreigende verstoringen ervan, alsmede de bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten die invloed hebben op de orde en rust in de

⁷⁰ Sackers, in: *T&C Sv, art. 3 Pw, aant. 2* (online, bijgewerkt 1 januari 2024).

⁷¹ *Kamerstukken II 1999/00, 25232, nr. 18.*

⁷² *Kamerstukken II 1999/00, 25232, nr. 18.*

⁷³ Van der Bel, De Jonge & De Koning 2020, p. 288.

⁷⁴ Brouwer 2016, p. 2162.

gemeente.⁷⁵ De algemene grondslag om de openbare orde te kunnen handhaven op grond van de politiewet, toen nog art. 28 Politiewet 1957, is voor het eerst bepaald in het *Zeijense nachtbraker*-arrest.⁷⁶ Later in het *Zwolsman*-arrest is bepaald dat de politie ingevolge het toenmalige art. 2 Politiewet 1993 bevoegd is in de fase die voorafgaat aan het opsporingsonderzoek, de proactieve fase, handelingen te verrichten welke de politietaak met zich meebrengt.⁷⁷ Het gaat hier echter over de strafvorderlijke gerichte handelingen en niet over handelingen ten behoeve van de openbare orde. Deze proactieve fase is de fase waarin het TOOI opereert. In 2008 is uiteindelijk door de Hoge Raad bepaald dat art. 2 Politiewet 1993 een algemene taakomschrijving is en niet zomaar kan worden aangemerkt als specifieke wettelijke voorschrift op basis waarvan de politie al haar bijzondere bevoegdheden kan ontlenen.⁷⁸ Juist dit punt is interessant omdat de kritiek op het werk van het TOOI met name gericht is op het feit dat er voor de ingrijpende middelen die zij inzetten in het kader van de openbare orde, specifieke wettelijke bevoegdheden nodig zouden moeten zijn. Deze specifieke wettelijke bepalingen voor het TOOI ontbreken weliswaar, maar ook op grond van art. 3 Pw kan het TOOI op een heimelijke manier informatie vergaren mits dit een niet meer dan beperkte inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer van het subject.⁷⁹ Ondanks de kernaanbeveling in kamerstukken uit 2000 om de middelen en methoden ter inwinning van openbare orde-informatie door de politie op te nemen in een wet in formele zin, is dit tot op heden nog niet gebeurd.⁸⁰

3.2.2. Art. 3 Politiewet 2012 versus Wet BOB

De grens tussen wanneer er sprake is van beperkte en verdergaande privacy-inbreuken wordt bepaald door het *Zwolsman*-arrest en de wetgeving omtrent de BOB-bevoegdheden.⁸¹ Wanneer verdergaande privacy-inbreuken worden verwacht dient men namelijk een BOB-bevoegdheid aan te wenden. In het *Zwolsman*-arrest werd er door de politie in de proactieve fase gebruik gemaakt van bepaalde ingrijpende methoden als observatie, de inzet van informanten en het plaatsen van camera's om achter de activiteiten van drugsbaron Charles Zwolsman te komen. De proactieve fase kenmerkt zich door het feit dat er nog geen concrete verdenking als in art. 27 Sv bestaat. Vanwege de professionaliteit van de organisatie van Zwolsman zocht de politie naar nieuwe manieren om dit aan te pakken. De grenzen van de opsporing werden dus opgezocht. Deze zaak is uiteindelijk tot aan de

⁷⁵ Sackers, in: *T&C Sv, art. 3 Pw, aant. 3a* (online, bijgewerkt 1 januari 2024).

⁷⁶ HR 24 oktober 1961, ECLI:NL:PHR:1961:BH0985 (*Zeijense nachtbraker*).

⁷⁷ HR 19 december 1995, ECLI:NL:HR:1995:ZD0328 (*Zwolsman*).

⁷⁸ HR 29 januari 2008, ECLI:NL:HR:2008:BB4108, r.o. 3.4.

⁷⁹ HR 1 juli 2014, ECLI:NL:HR:2014:1569, r.o. 2.4; HR 3 juli 2012, ECLI:NL:HR:2012:BV1800, r.o. 4.2.

⁸⁰ *Kamerstukken II 1999/00, 25232, nr. 18.*

⁸¹ HR 19 december 1995, ECLI:NL:HR:1995:ZD0328, r.o. 6.3.2. (*Zwolsman*).

Hoge Raad gekomen en daar is de normering bepaald van niet uitdrukkelijk in de wet neergelegde opsporingsmethoden.⁸²

Binnen het strafvorderlijke domein is er weliswaar een mogelijkheid om een meer dan beperkte inbreuk te maken op de persoonlijke levenssfeer middels een BOB-bevoegdheid, maar in de praktijk blijkt dat er bijvoorbeeld nauwelijks behoefte is aan de inzet van stelselmatig opererende informanten omdat de reikwijdte van art. 3 Pw dusdanig groot is.⁸³ Dat er niet snel sprake is van stelselmatigheid blijkt ook uit een uitspraak van de rechtbank die gaat over de inzet van een bijzonder figuur als de 'politieverkenner'. In deze uitspraak is door de rechtbank bepaald dat art. 3 Pw voldoende grondslag is wanneer de politie heimelijk zijn informatiepositie wil verbeteren door met burgers in gesprek te gaan zonder dat dat gericht is op de opsporing van strafbare feiten. De opdracht aan de politieverkenner was om in een bepaald gebied informatie te verzamelen die op zijn pad kwam en dat was niet gericht op bepaalde personen. Er was ook geen specifieke verdenking die aanleiding gaf voor de informatievergaring. De rechtbank geeft aan dat er voor een dergelijk middel belangrijke waarborgen dienen te bestaan. Zo moet het werk controleerbaar zijn, doordat er na iedere inzet wordt gerapporteerd en dient een officier van justitie de inzet van de politieverkenner te bewaken.⁸⁴ Hoewel het TOOI niet expliciet genoemd wordt, zijn er veel overeenkomsten met de inzet van de politieverkenner.

De Wet BOB heeft de informatievergaring ten behoeve van de opsporing duidelijk ingekaderd, aangezien vóór de invoering van de Wet BOB de Hoge Raad veel ruimte liet binnen de kaders van het toenmalig art. 2 Politiewet 1993.⁸⁵ Zo een juridisch kader ontbreekt nog voor de informatievergaring ten behoeve van de openbare orde. Vóór de invoering van de Wet BOB was er ook binnen de opsporing behoefte aan meer duidelijkheid omtrent de 'lichte' opsporingshandelingen op grond van art. 3 Pw en werd er gesteld dat dit artikel het speelveld voor de opsporingsambtenaar niet nauwkeurig genoeg af zou bakenen.⁸⁶ In deze positie lijkt het TOOI zich momenteel ook te bevinden, zoekend naar een nauwkeurige afbakening van art. 3 Pw voor de informatievergaring ten behoeve van de openbare orde. Men zou daar tegenover kunnen stellen dat een breed kader waarbinnen het TOOI kan werken nu juist een effectieve informatievergaring ten behoeve van de openbare ordehandhaving in de hand werkt. Het kan creativiteit stimuleren en zorgt ervoor dat niet bij elke

⁸² HR 19 december 1995, ECLI:NL:HR:1995:ZD0328, r.o. 6.4.2-6.4.5 (*Zwolsman*): "De Hoge Raad stelde vast dat de algemene taakstellende bepaling artikel 2 (oud) Politiewet 1993 (thans art. 3 Politiewet 2012) als een toereikende wettelijke grondslag kan dienen voor 'lichte' opsporingsmethoden, dat wil zeggen methoden die geen of slechts een beperkte inbreuk -maken op de persoonlijke levenssfeer. Wanneer echter sprake is van een 'meer dan beperkte inbreuk' (of een stelselmatige inbreuk) op grondrechten, zal de handeling – indachtig het legaliteitsbeginsel van artikel 1 Sv – moeten berusten op een meer specifieke wettelijke grondslag."

⁸³ Van der Bel, De Jonge & De Koning 2020, p. 133.

⁸⁴ Rb. Zeeland-West-Brabant 19 juni 2023, ECLI:NL:RBZWB:2023:4153, r.o. 3.3.3.6.

⁸⁵ HR 12 februari 2002, ECLI:NL:HR:2002:AD7804.

⁸⁶ Borgers 2015, p. 143.

nieuwe wijze van handhaven door de wetgever moet worden gekeken onder welke wettelijke bepaling dit gebracht zal moeten worden.⁸⁷ Anderzijds wil je in het huidige tijdsgewricht, waarin nagenoeg elk overheidsoptreden onder de loep ligt, voldoende rechtsbescherming bieden tegen dat overheidsoptreden om wantrouwen jegens de politie te beperken.

3.3. Methoden van informatie-inwinning

Het TOOI kan op grond van de algemene taakstelling uit art. 3 Pw heimelijk informatie vergaren om haar informatiepositie te verbeteren ten opzichte van een van de doelgroepen waar het TOOI zich op richt. Zoals we eerder zagen kan dit gericht zijn op groepen maar ook op individuen. Zodra er echter een gegronde verdenking jegens een individu ontstaat zal er overgestapt moeten worden op een wettelijke opsporingsbevoegdheid.⁸⁸

Eerder is al opgemerkt dat de heimelijke wijze van informatievergaring van het TOOI inmiddels op één lijn is te stellen met die van het TCI.⁸⁹ Dit gegeven is erg belangrijk in dit onderzoek, want door te kijken naar hoe het TCI zijn bevoegdheden inzet kunnen we daaruit in bepaalde mate afleiden hoe het TOOI dat doet. Naast de bevoegdheidsgrondslag uit art. 3 Pw is er de toelichting op de middelen die het TOOI tot haar beschikking heeft, zoals vastgelegd in de eerder genoemde Handleiding. In deze Handleiding is een aantal methoden om informatie te vergaren uiteengezet: inzet van informanten, observatie, gebruik van internet en de telefoontap.⁹⁰ Een belangrijke kanttekening bij de Handleiding is dat deze erg oud is (uit 2000) terwijl de technologische ontwikkeling niet stil heeft gestaan.

Informanten

Het TOOI maakt gebruik van informanten om informatie in te winnen over ernstige en/of dreigende verstoringen van de openbare orde. Om hier achter te komen praat het TOOI met burgers die hen daaromtrent informatie kunnen verschaffen. Die burgers worden informanten genoemd. Een kanttekening daarbij is dat het TOOI op grond van art. 3 Pw alleen gebruik mag maken van de "gewone" informant. Wanneer de grenzen van dit artikel worden overschreden omdat er een meer dan beperkte inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van het subject plaatsvindt, is er namelijk sprake van stelselmatige informatie-inwinning door een burger als bedoeld in art. 126v Sv.⁹¹ Dit is een bevoegdheid uit de Wet BOB en dus een bijzondere opsporingsbevoegdheid waar het TOOI, in het kader van de handhaving van de openbare orde, geen gebruik van mag maken. Toch stelde het CTIVD

⁸⁷ Borgers 2015, p. 143.

⁸⁸ Commissie-Sorgdrager 2023, p. 21.

⁸⁹ Van der Bel, De Jonge & De Koning 2020, p. 287.

⁹⁰ *Kamerstukken II 1999/00, 25232, nr. 19.*

⁹¹ Van der Bel, De Jonge & De Koning 2020, p. 129.

dat het RID destijds stelselmatig informatie inzamelde over radicaliserende individuen doordat informanten gericht op pad werden gestuurd om bepaalde informatie te verzamelen en stelselmatig te observeren.⁹² Dat terwijl een informant niet gevraagd mag worden om een min of meer volledig beeld te krijgen van bepaalde aspecten van iemands leven door hem te laten onderzoeken wat het gedrag, de activiteiten en de contacten van een persoon zijn.⁹³ Brinkhoff stelde in 2014 al dat de RID stelselmatig informatie inwint, maar de regelgeving is tot op heden niet veranderd.⁹⁴ Daarnaast wordt de door het TOOI gebruikte informant op dezelfde manier afgeschermd als in het strafrecht en komt hij conform de Handleiding in aanmerking voor een financiële vergoeding.⁹⁵ Wanneer een verdenking van een strafbaar feit is gebaseerd op informatie van een informant moet deze informatie volgens de Hoge Raad voldoen aan een aantal voorwaarden: de te gebruiken informatie moet voldoende concreet en specifiek zijn, de bron dient voldoende betrouwbaar te zijn en de informatie moet verifieerbaar zijn. Daarnaast hoeft het enkele tijdsverloop er niet toe te leiden dat de verdenking komt te vervallen.⁹⁶

Observeren

Op grond van art. 3 Pw mag het TOOI groepen en personen kortstondig, maar ook langduriger observeren om bijvoorbeeld na te gaan waar bepaalde groepen verzamelen en welke personen bij welke groepen betrokken zijn.⁹⁷ Belangrijk is dat de individuele contacten, gedragingen, activiteiten en verblijfsplaatsen niet frequent en niet op niet openbare plaatsen geobserveerd mogen worden.⁹⁸ De stelselmatigheid wordt vastgesteld aan de hand van de duur, de plaats, de intensiteit of frequentie van de observatie.⁹⁹ Daarbij mag het TOOI gebruik maken van technische hulpmiddelen en mogen ze de verkregen beelden opnemen, mits deze niet een min of meer volledig beeld van iemands leven opleveren.¹⁰⁰ Voor wat betreft het observeren wordt er in de Handleiding vrij abstract uitgelegd hoe dit mag plaatsvinden en binnen welk kader het TOOI moet blijven. Hierbij moet constant de afweging worden gemaakt of door de toegepaste duur van de methode, in combinatie met de plaats, een min of meer volledig beeld van bepaalde aspecten van iemands leven ontstaat.¹⁰¹ Wanneer dit wel het

⁹² Zie p. 15 van het toezichtsrapport nr. 16 van de CTIVD, te raadplegen via www.ctivd.nl.

⁹³ *Kamerstukken II 1996/97*, 25403, nr. 3, blz. 26.

⁹⁴ Brinkhoff 2014, p. 237.

⁹⁵ Van der Bel, De Jonge & De Koning 2020, p. 288.

⁹⁶ Zie noot Reijntjes bij HR 5 maart 2013, HR:2013:BZ2191, *NJ* 2013/307 en concl. A-G F. Vellinga 11 maart 2008, HR:2008:BB7662, par. 10.

⁹⁷ *Kamerstukken II 1999/00*, 25232, nr. 18, p. 4.

⁹⁸ *Kamerstukken II 1999/00*, 25232, nr. 18, p. 7.

⁹⁹ *Kamerstukken II 1996/97*, 25403, nr. 3, p. 27.

¹⁰⁰ *Kamerstukken II 1996/97*, 25403, nr. 3, p. 27.

¹⁰¹ *Kamerstukken II 1999/00*, 25232, nr. 19. Zie ook: HR 13 november 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW9338; HR 19 januari 2021, ECLI:NL:HR:2021:80, r.o. 2.4.

geval zou zijn, kan de privacy in het geding komen en is het TOOI al een grens overgegaan. Net als bij de inzet van de informant is er door het CTIVD in 2007 onderkend dat de RID in het verleden mogelijk wel privacyschendende observaties uitvoerde die een min of meer volledig beeld van bepaalde aspecten van iemands leven deden ontstaan.¹⁰²

Gebruik van internet

Een zeer actueel en belangrijk onderwerp wat speelt bij het vraagstuk omtrent de bevoegdheden van het TOOI is de bevoegdheid om online informatie te vergaren. Sinds het in werking treden van de Handleiding ruim twintig jaar geleden is er ontzettend veel veranderd in het digitale domein.

Momenteel staat er in de Handleiding over het gebruik van internet: “ Gebruik van Internet als open bron, door op de gebruikelijke wijze mee te doen aan chatboxen of nieuwsgroepen die voor iedereen vrij toegankelijk zijn, is toegestaan”.¹⁰³ Dit is voor de complexiteit van het werkveld van het TOOI een veel te summier kader, juist in een tijd waarin openbare ordeverstoringen vaak beginnen met een online component en de politie zelf ook dringend verzoekt om meer bevoegdheden ten behoeve van online gegevensvergaring.¹⁰⁴ Bij het vergaren van online gegevens kan er sneller sprake zijn van privacy-schending dan in de fysieke wereld. Er is online namelijk veel te vinden over iemand zijn persoonlijke leven en dit zal bij het zoeken naar mogelijke openbare ordedreigingen snel met elkaar verweven raken. Een voorbeeld: wanneer de politie een X (voorheen: Twitter) profiel volgt omdat iemand middels dit platform demonstraties voorbereidt of opruiet, kan er snel een beeld gevormd worden van iemands privéleven ondanks dat de politie daar op dat moment niet de focus op heeft.¹⁰⁵

Een andere manier voor het TOOI om online gegevens te vergaren is door middel van de virtual agent. Momenteel wordt de inzet van de virtual agent gebaseerd op het strafrechtelijke kader uit jurisprudentie waarin het online gegevens vergaren op grond van art. 3 Pw wordt toegelicht door het Gerechtshof Den Haag.¹⁰⁶ Agenten van het TOOI kunnen met dit middel publiek toegankelijke gegevens vergaren door te surfen op het internet, waarbij zij gebruik mogen maken van sociale media en discussieforums. Ze kijken dan feitelijk mee op het internet zoals elke burger dat kan en er is geen rechtsregel die dat in de weg staat wanneer dit gebeurt door de in art. 141 Sv bedoelde personen.¹⁰⁷ Er mag zelfs gebruik worden gemaakt van fictieve accounts mits het niet vanaf het begin af aan de

¹⁰² Zie p. 15 van het toezicht rapport nr. 16 van de CTIVD, te raadplegen via www.ctivd.nl.

¹⁰³ *Kamerstukken II 1999/00, 25232, nr. 19.*

¹⁰⁴ Brief van de Minister van Justitie en Veiligheid van 27 juni 2023, 4708674, bijlage nr. 4, p. 4.

¹⁰⁵ Brief van de Minister van Justitie en Veiligheid van 27 juni 2023, 4708674, bijlage nr. 4, p. 4.

¹⁰⁶ Hof Den Haag 25 mei 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:1248.

¹⁰⁷ Hof Den Bosch 25 januari 2023, ECLI:NL:GHSHE:2023:216; Rb. Den Haag 10 december 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:14365.

bedoeling is om stelselmatig onderzoek te doen.¹⁰⁸ Het ontbreken van een duidelijk kader maakt het gezag van de burgemeester over het inzetten van de virtual agent erg complex. De officier van justitie houdt de juridische controle over de inzet ervan in een strafrechtelijk kader met vragen als: ontstaat er geen verdenking? Is het niet teveel gericht op één persoon, of wordt er niet een min of meer compleet beeld van (bepaalde aspecten) van het persoonlijk leven van de betrokkene verkregen? De vraag is of de burgemeester voor een dergelijke controle in het kader van de openbare orde wel voldoende is uitgerust.

Telefoontap

Tot slot wordt de telefoontap genoemd in de Handleiding. Naast het binnendringen in computers en telefoons is de telefoontap een omstreden middel waar het TOOI geen gebruik van mag maken. De inbreuk die dergelijke middelen maken op grondrechten van burgers zijn niet te rechtvaardigen.¹⁰⁹

3.4. Het TOOI in de rechtspraak

Ondanks dat er weinig jurisprudentie beschikbaar is waar het TOOI een rol in speelt, begint zij langzamerhand haar bestaansrecht aan te tonen en begint het TOOI met haar zelfstandige taakstelling steeds meer invloed uit te oefenen in het gehele veiligheidsdomein.¹¹⁰ In het recente verleden zien we daarnaast dat het openbare ordedomein en het strafrecht steeds meer met elkaar verweven raken, los van de samenhang tussen deze twee onderwerpen die al bestond.¹¹¹ Neem de demonstraties tegen het beleid van de Universiteit van Amsterdam van begin mei '24 waarbij demonstraties uitliepen op ernstige openbare ordeverstoringen en uiteindelijk uit zijn gmond in geweld tegen de politie.¹¹² Maar ook de recente klimaatdemonstraties die aanvankelijk als openbare ordeverstoring werden bestempeld, maar uiteindelijk uitmondde in geweld tegen de politie.¹¹³ In beide gevallen heeft een aantal demonstranten zich moeten verantwoorden voor de rechter en zijn er straffen opgelegd.

¹⁰⁸ Basis handleiding inwinning, Notitie Virtual Agent 15 april 2019, Interne memo, nr. 40, te raadplegen via <https://www.politie.nl/wet-open-overheid/woo-verzoeken/korpsstaf/2023-team-openbare-orde-inlichtingen-tooi.html>.

¹⁰⁹ Brief van de Minister van Justitie en Veiligheid van 27 juni 2023, 4708674, bijlage nr. 4, p. 5.

¹¹⁰ Landelijk Overleg Operationeel Specialisten TOOI, Doorontwikkeling wet- en regelgeving ten behoeve van Teams Openbare Orde Inlichtingen (TOOI), 15 januari 2018, nr. 6, p. 5, te raadplegen via <https://www.politie.nl/wet-open-overheid/woo-verzoeken/korpsstaf/2023-team-openbare-orde-inlichtingen-tooi.html>.

¹¹¹ Brief van de Minister van Justitie en Veiligheid van 27 juni 2023, 4708674, bijlage nr. 4, p. 5.

¹¹² 'UvA-demonstranten voor de rechter, Spaanse student krijgt maand cel', nos.nl 23 mei 2024.

¹¹³ 'Klimaatactivisten Extinction Rebellion voor de rechter: 'Bij een blokkade komen mensen wel, bij een demonstratie komen mensen niet'', volkskrant.nl 19 juli 2023.

Het aantal strafzaken waarbij informatie van het TOOI wordt gebruikt, is vanwege het heimelijke karakter beperkt. Toch is er jurisprudentie waarin het TOOI genoemd wordt of waaruit de werkzaamheden van het TOOI gefilterd kunnen worden om een beter inzicht te krijgen in hoe inlichtingen ten behoeve van de openbare orde worden verzameld. Zo kan er wellicht een beeld worden geschetst van wat nu de bovengrens van art. 3 Pw is en wanneer er geen sprake meer is van een geringe inbreuk op de persoonlijke levenssfeer, maar van een vergaande inbreuk. Voor de beschikbare jurisprudentie heb ik gezocht op www.rechtspraak.nl met de zoektermen ‘artikel 3 Politiewet’, ‘Team Openbare Orde Inlichtingen’ en ‘TOOI’ en heb ik jurisprudentie gevonden in verschillende tijdschriftartikelen en literatuur. Vanwege de beperkte aanwezigheid van jurisprudentie omtrent het TOOI heb ik mij niet gebonden aan een specifiek tijdvak en heb ik een drietal zaken gevonden met verschillende onderwerpen. De eerste uitspraak gaat over de rol van het TOOI bij de klimaatdemonstraties in augustus 2023. In de tweede uitspraak wordt er op basis van TOOI-informatie een huis doorzocht op grond van de Wet wapens en munitie (hierna: Wwm) en tot slot gaat het over een zaak waarin art. 27 Sv wordt ingevuld met behulp van TOOI-informatie.

Klimaatdemonstraties

Actualiteiten waarvan bekend zijn dat het TOOI erbij betrokken is geweest, zijn de grootschalige klimaatdemonstraties door Extinction Rebellion. Zo ook in een hele reeks uitspraken van de Rechtbank Den Haag uit augustus 2023 waarin demonstranten zijn gestraft voor het op sociale media oproepen tot het blokkeren van de A12.¹¹⁴ In het kader van deze demonstraties is vooral het strafbare feit opruiing uit art. 131 Sr uit Titel V (Misdrijven tegen de openbare orde) van belang.¹¹⁵ In de betreffende uitspraken zijn zeven demonstranten van Extinction Rebellion veroordeeld voor opruiing en vernieling en is er één vrijgesproken. Wat deze zaken interessant maakt is dat, zoals eerder geschetst, het online domein een cruciale rol speelt. De verdachten hebben namelijk op sociale media opgeroepen om de A12 in Den Haag te blokkeren op 26 november 2022 en 28 januari 2023. De verweren van de verdediging zien voornamelijk op de TOOI-informatie en het gebruik van een informant. Zij stellen dat de informatieverzameling door het TOOI ongecontroleerd heeft plaatsgevonden en dat door het afschermen van de informant het niet mogelijk is om de verdachte gedegen rechtsbescherming te bieden. Subsidiar heeft de verdediging verzocht: “om alle informatie

¹¹⁴ Rb. Den Haag 2 augustus 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:11462; Rb. Den Haag 2 augustus 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:11442; Rb. Den Haag 2 augustus 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:11459; Rb. Den Haag 2 augustus 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:11451; Rb. Den Haag 2 augustus 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:11452; Rb. Den Haag 2 augustus 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:11450; Rb. Den Haag 2 augustus 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:11460; Rb. Den Haag 2 augustus 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:11458.

¹¹⁵ Art. 131 lid 1 Wetboek van Strafrecht voluit: ‘Hij die in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding, tot enig strafbaar feit of tot gewelddadig optreden tegen het openbaar gezag opruiet, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vijf jaren of geldboete van de vierde categorie’.

over de jegens de verdachte verrichte TOOI-activiteiten aan het dossier te laten voegen en om een apart proces-verbaal ten aanzien van de jegens de verdachte verrichte TOOI-activiteiten te laten opstellen en eveneens aan het dossier te voegen. Verder heeft de verdediging het eerder gedane verzoek gehandhaafd om zowel de informant als de TOOI-verbalisant [nummer] als getuigen te horen¹¹⁶. In een van de zaken heeft de verdediging daarbovenop nog het verweer gevoerd dat de verdachte uitsluitend in beeld is gekomen vanwege door een virtueel agent ingewonnen informatie en dat de precieze activiteiten, controle en legitimiteit daarvan onvoldoende naar voren komen in het dossier.¹¹⁷

De officier van justitie houdt zich bij het standpunt dat het handelen van het TOOI niet valt binnen het voorbereidend opsporingsonderzoek, maar heeft gediend als startinformatie voor een opsporingsonderzoek.¹¹⁸ Voor de verdediging maakt dit punt echter niet uit in relatie tot het verweer dat de informatie door het TOOI ongecontroleerd en dus in strijd met bepaalde grondrechten is ingewonnen. Het is echter wel relevant voor wat betreft het tweede punt dat de verdediging alle TOOI-activiteiten aan het dossier wil laten toevoegen, omdat de bronnen van het TOOI op dezelfde manier afgeschermd worden als die van het TCI.¹¹⁹ De rechtbank heeft geoordeeld dat de informatie als betrouwbaar moet worden beschouwd en dat de officier van justitie de TOOI-informatie aan het dossier heeft toegevoegd waardoor de verdediging en de rechtbank voldoende kennis konden nemen van de start van het opsporingsonderzoek. Ook ten aanzien van de informatie die is ingewonnen door de virtueel agent stelt de rechtbank dat de officier van justitie dit heeft toegevoegd aan het dossier.¹²⁰ Daarmee heeft de officier van justitie voldoende verantwoording afgelegd over het opsporingsonderzoek en het verloop ervan.¹²¹ Het subsidiaire verweer aangaande het horen van de informant, is volgens de rechtbank daarom, niet relevant. De verklaringen van de informant worden namelijk niet als bewijs gebruikt maar als startinformatie, dus hoeft hij niet als getuige te worden gehoord.¹²² De officier van justitie stelt dat art. 359a Sv niet van toepassing is omdat de TOOI-info is gebruikt als startinformatie en daarom geen onderdeel uitmaakt van het voorbereidend onderzoek. De informatie is namelijk al verkregen voordat het voorbereidend onderzoek is begonnen.¹²³ De rechtbank gaat daar in mee, maar de vraag blijft of het verkrijgen van de startinformatie wel voldoende gecontroleerd wordt. Tot slot oordeelt de rechtbank dat er geen redenen zijn voor een

¹¹⁶ Rb. Den Haag 2 augustus 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:11442, r.o. 4.2.1.

¹¹⁷ Rb. Den Haag 2 augustus 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:11462, r.o. 4.2.1.

¹¹⁸ Rb. Den Haag 2 augustus 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:11442, r.o. 4.2.2.

¹¹⁹ Van der Bel, De Jonge & De Koning 2020, p. 288.

¹²⁰ Rb. Den Haag 2 augustus 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:11462, r.o. 4.2.3.

¹²¹ Rb. Den Haag 2 augustus 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:11442, r.o. 4.2.3.

¹²² Van der Bel, De Jonge & De Koning 2020, p. 219.

¹²³ Rb. Den Haag 2 augustus 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:11442, r.o. 4.2.2.

niet-ontvankelijkheidsverklaring en is de officier van justitie ontvankelijk in het vervolgen van de verdachte.

Het TOOI wordt ook genoemd in een zaak uit januari 2023.¹²⁴ In deze zaak gaat het tevens over het voorbereiden van een demonstratie waarbij wordt opgeroepen om de A12 te versperren. De verdediging heeft geen specifieke verweren die zien op de inzet van het TOOI, maar in de beoordeling van de tenlastelegging wordt het TOOI wel genoemd. Er blijkt uit het dossier dat er door het TOOI een melding is gedaan dat er informatie is binnengekomen over de locatie van een aantal demonstranten. Op grond van deze informatie en het feit dat een verbalisant heeft gehoord dat er een blokkade zal plaatsvinden, geeft de officier van justitie een bevel tot aanhouding. In deze zaak is door TOOI-informatie de verdenking op grond van art. 27 Sv ingevuld die vervolgens de grondslag vormde voor de aanhouding.

TOOI versus Wet wapens en munitie

Een volgende zaak waarin het TOOI een belangrijke rol speelt komt uit oktober 2023.¹²⁵ Vanwege door het TOOI verstrekte informatie was er voldoende reden om een woning te doorzoeken op grond van art. 49 Wwm.¹²⁶ De rechtsvraag die hier speelde was of er een toereikende wettelijke grondslag bestond voor het inwinnen en verstrekken van TOOI-informatie en of op basis van die informatie een redelijk vermoeden ontstond zoals bedoeld in art. 49 Wwm. Dit is wederom een mooi voorbeeld van hoe TOOI-informatie als startinformatie kan fungeren in een strafzaak. In eerste aanleg is de verdachte door de rechtbank vrijgesproken omdat er sprake was van een onherstelbaar vormverzuim bij het binnentreden en doorzoeken van de woning. De rechtbank stelt dat met de van een informant afkomstige TOOI-informatie de inzet van een dergelijk dwangmiddel niet kan worden gerechtvaardigd en dat het binnentreden en doorzoeken van de woning in strijd waren met de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit.¹²⁷ De rechtbank stelt daarnaast dat het doorzoeken en binnentreden van de woning schendingen zijn van het fundamentele recht op privacy.¹²⁸ De wapens die werden gevonden tijdens de doorzoeking konden geen deel uit maken van het bewijs aangezien deze op een onrechtmatige wijze waren verkregen. In hoger beroep heeft de verdediging gesteld dat er sprake was van een vormverzuim als bedoeld in art. 359a Sv. Zij gaf daarmee weer aan dat de doorzoeking van de woning onrechtmatig is geweest en dat er vrijspraak moet volgen vanwege bewijsuitsluiting van de gevonden wapens. In hoger beroep stelt een inspecteur van het TOOI dat de

¹²⁴ Rb. Den Haag 13 januari 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:174.

¹²⁵ Hof Amsterdam 13 oktober 2023, ECLI:NL:GHAMS:2023:2345.

¹²⁶ Art. 49 Wet Wapens en Munitie luidt: 'De opsporingsambtenaren kunnen te allen tijde op plaatsen waar zij redelijkerwijs kunnen vermoeden dat wapens of munitie aanwezig zijn, ter inbeslagneming doorzoeking doen.'

¹²⁷ Rb. Rotterdam 10 juli 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:6551, r.o. 4.1.3.

¹²⁸ Rb. Rotterdam 10 juli 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:6551, r.o. 4.1.3.

betreffende informatie verkregen is van een informant die als betrouwbaar moet worden aangemerkt, want hij kent de achtergrond van de betreffende informant. Om die reden moet, volgens de inspecteur, de informatie die afkomstig is van de informant ook als betrouwbaar worden aangemerkt. Het hof overweegt in hoger beroep dat met het inwinnen en verstrekken van de informatie aan de hulpofficier van justitie een niet meer dan beperkte inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de verdachte is gemaakt.¹²⁹ Art. 3 Pw is daarom een voldoende wettelijke grondslag geweest. Verder is de verstrekte informatie voldoende concreet en specifiek, omdat er daadwerkelijk een wapen is gezien bij een geïndividualiseerde verdachte.¹³⁰ Hier komt nadrukkelijk weer naar voren dat het TOOI zich niet alleen bezig houdt met groepen, maar ook met individuen. Ten slotte overweegt het hof in zijn oordeel dat er veel waarde moet worden gehecht aan het afschermen van de identiteit van de informant en dat een positief oordeel over de betrouwbaarheid van de informant kan worden gevormd door het kennen van zijn achtergrond in samenhang met de door de informant aangedragen informatie. Juist die betrouwbaarheid wordt ook door de Hoge Raad gezien als de belangrijkste voorwaarde voor het runnen van een informant.¹³¹

Het TOOI in een terreurzaak

In 2016 heeft de Rechtbank Limburg uitspraak gedaan in een zaak waarin TOOI-informatie heeft geleid tot een redelijk vermoeden van schuld als bedoeld in art. 27 Sv.¹³² In deze zaak gaat het over een minderjarige terreurverdachte die werd veroordeeld voor het voorbereiden van het deelnemen aan de terroristische organisatie IS. Het verweer van de verdediging richt zich, onder meer, weer op het feit dat de gehele informatierapportage van het TOOI bewust niet is getoond aan de verdediging en de rechtbank tijdens de rechtmatigheidstoetsing, bewaring en gevangenhouding. Dit terwijl de TOOI-informatie al bekend was ten tijde van de aanhouding. Het standpunt van de officier van justitie is, net als in de klimaatdemonstratie zaken, dat de informatie wel beschikbaar was en niet ontlastend is voor de verdachte. Het redelijke vermoeden van schuld is tot stand gekomen doordat het TOOI op Facebook pro-IS uitingen tegenkwam van de latere verdachte. Op basis van deze informatie zijn verbalisanten gaan praten met de verdachte over deze uitingen. De inbeslagname van een gsm en laptop zijn door de rechtbank uiteindelijk gerechtvaardigd door het redelijke vermoeden van schuld dat is ontstaan. Het verweer dat inzage in de complete informatierapportage invloed zou kunnen hebben op de rechtmatigheidstoets wordt, door de rechtbank verworpen net als het verweer dat er bewust sprake zou zijn van het achterhouden van TOOI-informatie. De informatie van het TOOI wordt

¹²⁹ Hof Amsterdam 13 oktober 2023, ECLI:NL:GHAMS:2023:2345.

¹³⁰ Hof Amsterdam 13 oktober 2023, ECLI:NL:GHAMS:2023:2345.

¹³¹ Van der Bel, De Jonge & De Koning 2020, p. 190.

¹³² Rb. Den Haag 16 augustus 2016, ECLI:NL:RBLIM:2016:7141.

ook in deze zaak gebruikt als startinformatie en op basis daarvan is uiteindelijk een redelijke vermoeden van schuld ontstaan als in art. 27 Sv.

3.5. Tussenconclusie

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal tot hoever art. 3 Pw reikt ten behoeve van de werkzaamheden van het TOOI. We hebben gezien dat art. 3 Pw veel ruimte laat voor het handelen van het TOOI en dat er in het virtuele domein behoefte is aan een strakker juridisch kader. Voor de inzet van heimelijke middelen op grond van art. 3 Pw wordt er door het TOOI momenteel gekeken naar de werkwijze binnen het strafrecht. In het strafrecht wordt er echter door een officier van justitie getoetst of de grens van stelselmatigheid niet wordt overschreden, omdat deze heimelijke methoden erg ingrijpend kunnen zijn in iemand zijn persoonlijke levenssfeer. Vanwege het feit dat de grenzen van art. 3 Pw zo breed zijn, is het de vraag in hoeverre de burgemeester voldoende uitgerust is om deze toezichthoudende taak te vervullen. Met name omdat het TOOI steeds meer online opereert in een snel veranderlijke omgeving, ook voor wat betreft wetgeving en jurisprudentie. Hiervoor is veel juridische kennis vereist. Verder blijkt uit de jurisprudentie dat de rechter veel waarde hecht aan bronbescherming, wat een controle van de rechtmatigheid van informatievergaring moeilijker maakt. Het is dus belangrijk dat er een specifiek wettelijk kader komt voor het heimelijk vergaren van informatie ten behoeve van de openbare orde en dat er duidelijke controle en toezicht bestaat op het handelen van het TOOI.

4. Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)

4.1. Inleiding

Het vorige hoofdstuk is geëindigd met de constatering dat het belangrijk is dat er een specifiek en duidelijk wettelijk kader voor informatievergaring in het openbare ordedomein komt. Naast dat het belang ervan evident is, is het ook een verplichting op grond van art. 8 lid 2 EVRM. In dat kader zal in dit hoofdstuk de volgende deelvraag beantwoord worden: *“Welke eisen stelt art. 8 EVRM aan het heimelijk inwinnen van informatie in het kader van openbare ordehandhaving?”*. Verder zullen in dit hoofdstuk de voorwaarden aan bod komen waar de nationale wetgever aan moet voldoen om een inbreuk op het recht op privacy van burgers te maken in het kader van de openbare ordehandhaving. Vanzelfsprekend ligt de focus daarbij op het deel uit de algemene taakstelling van art. 3 Pw dat gaat over de openbare ordehandhaving.

4.2 Art. 8 EVRM

Om de burger te beschermen tegen overheidshandelen is in het EVRM een aantal grondrechten vastgelegd. Met de vastlegging van deze grondrechten ligt er bij de overheden van landen die partij zijn bij dit verdrag een positieve of negatieve verplichting ter uitoefening van deze rechten.¹³³ Ook Nederland is partij bij het EVRM.¹³⁴ In dit hoofdstuk staat art. 8 EVRM centraal waarin is vastgelegd dat iedereen het recht heeft op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie. Met deze bepaling wil het EHRM voorkomen dat overheden misbruik van het recht maken en zich willekeurig mengen in het persoonlijke leven van de burger.¹³⁵ Een belangrijk gegeven is dat het begrip ‘privéleven’ een breed begrip is dat niet uitputtend moet worden

¹³³ Gerards 2011, p. 97.

¹³⁴ *Trb.* 1951, 154.

¹³⁵ Krabbe 2004, p. 138; EHRM 16 december 1992, ECLI:NL:XX:1992:AD1800, *NJ* 1993, 400, m.nt. E.J. Dommering, par. 31 (*Niemietz/Duitsland*); EHRM 27 oktober 1994, ECLI:CE:ECHR:1994:1027JUD001853591, par. 31 (*Kroon/Nederland*); EHRM 29 juni 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:0629DEC005493400, par. 78, 106 (*Weber en Saravia/Duitsland*); EHRM 22 februari 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:0222JUD000058813, par. 43 (*Libert/ Frankrijk*).

geïnterpreteerd.¹³⁶ Het EHRM heeft dan ook uitgesproken dat het begrip ‘privéleven’ niet goed te definiëren is.¹³⁷

Het meest bekende onderdeel van het recht op privéleven is de privacy: burgers mogen niet worden blootgesteld aan de ongewenste aandacht van de overheid of van derden.¹³⁸ Het EHRM stelt dat alleen al het gevoel van geobserveerd of onderzocht worden door anderen, effect heeft op iemand zijn fysieke en mentale gesteldheid.¹³⁹ Dit behelst dus niet alleen het observeren, maar ook het vastleggen van persoonlijke gegevens in registratiesystemen. Dat laatste kwam bijvoorbeeld in mei 2023 ter sprake in een onderzoek van RTL Nieuws waaruit bleek dat de privacy van burgers wordt geschonden omdat ze als onruststokers werden bestempeld in bepaalde politiedossiers.¹⁴⁰ Voor wat betreft de registratie in politiedatabases heeft het EHRM eerder al een schending van art. 8 EVRM geconstateerd.¹⁴¹ In deze zaak werden burgers die lid waren van een mensenrechtenorganisatie gevolgd in een “secret surveillance security database”. Deze database was niet publiekelijk toegankelijk en daardoor konden individuen niet weten of ze geregistreerd waren, welke informatie het betrof, hoelang deze informatie werd opgeslagen en wie er de controle over had. Nu we meer inzicht hebben in de betekenis van het begrip privacy in het kader van art. 8 EVRM, is het zaak om de reikwijdte ervan te onderzoeken.

4.3 Reikwijdte van het recht op privacy

Om te bepalen of de inwinningsmethoden van het TOOI binnen de bescherming van art. 8 EVRM vallen, moet onderzocht worden wat de reikwijdte is van het recht op privacy. Hierbij komen niet alleen de methoden van inwinning aan bod, maar ook het verwerken, gebruiken en opslaan van persoonlijke gegevens door het TOOI. Door de open formulering van bepalingen in het EVRM is het mogelijk om de moderne technologische ontwikkelingen te kunnen scharen onder de bescherming van art. 8 EVRM.¹⁴² In *Tyrer* geeft het EHRM aan dat het EVRM moet worden gelezen in het licht van

¹³⁶ EHRM 16 december 1992, ECLI:NL:XX:1992:AD1800, NJ 1993, 400, m.nt. E.J. Dommering, par. 29 (*Niemietz/Duitsland*); EHRM 16 februari 2000, ECLI:CE:ECHR:2000:0216JUD002779895, par. 65 (*Amann/Zwitserland*); EHRM 25 september 2001, ECLI:CE:ECHR:2001:0925JUD004478798, par. 56 (*P.G. en J.H./Verenigd Koninkrijk*); EHRM 29 april 2002, ECLI:NL:XX:2002:AP0678, par. 61 (*Pretty/Verenigd Koninkrijk*); EHRM 28 januari 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0128JUD004464798, par. 57 (*Peck/Verenigd Koninkrijk*); EHRM 27 juli 2004, ECLI:CE:ECHR:2003:0701DEC005548000, par. 43 (*Sidabras en Dziautas/Litouwen*); EHRM 4 december 2008, ECLI:CE:ECHR:2007:0116DEC003056204, par. 61 (*S. en Marper/Verenigd Koninkrijk*).

¹³⁷ EHRM 15 november 2007, nr. 12556/04, par. 35 (*Pfeiffer/Oostenrijk*).

¹³⁸ Vries 2013, p.130; EHRM 24 juli 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0724JUD004613399, par. 95 (*Smirnova/Rusland*); EHRM 28 mei 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0528JUD002671305, par. 22 (*Bigaeva/Griekenland*).

¹³⁹ EHRM 25 mei 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0525JUD005817013, par. 5 (*Big Brother Watch e.a./Verenigd Koninkrijk*).

¹⁴⁰ ‘Inlichtingendienst van politie bespioneert illegaal onschuldige burgers’, rtlnieuws.nl 25 mei 2023.

¹⁴¹ EHRM 28 november 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0621JUD003019409, par. 66 (*Shimovolos/Rusland*).

¹⁴² Hielkema & Krabbe 2004, p. 19-20.

de hedendaagse maatschappelijke situatie.¹⁴³ Daardoor is het voor het EHRM dus mogelijk om de moderne (technologische) ontwikkelingen in de context van het EVRM te plaatsen.

We weten nu dat het TOOI al haar manieren van heimelijke informatievergaring ten behoeve van de openbare orde legitimeert op grond van art. 3 Pw. Daarvoor moet er kritisch gekeken worden of deze inmenging van de staat in verhouding staat tot het legitieme doel. In de jurisprudentie van het EHRM wordt voor de heimelijke informatievergaring van politieorganisaties de term ‘secret surveillance’ gebruikt.¹⁴⁴ Dit is een vrij ruim begrip waar ook de werkzaamheden van inlichtingendiensten onder vallen. Het TOOI wordt niet aangemerkt als een inlichtingendienst, maar de werkzaamheden en middelen vertonen veel gelijkenissen zoals bij het runnen van informanten. Er wordt in de jurisprudentie van het EHRM niet specifiek gesproken over het TOOI en om die reden sluit ik aan bij de zaken waarin ‘secret surveillance’ door de politie een rol speelt om te bepalen in welk kader art. 8 EVRM uitgelegd moet worden. Daarbij beoordeelt het EHRM primair het middel en niet de instantie die het middel inzet.¹⁴⁵

De speelruimte voor het TOOI om heimelijk informatie te vergaren is begrensd door het recht op bescherming tegen inmenging van de overheid in hun persoonlijke levenssfeer. Deze speelruimte moet nationaal gevonden worden in art. 3 Pw en in de volgende paragraaf zal gekeken worden waar de bovengrens van dit artikel ligt aan de hand van het EVRM en jurisprudentie van het EHRM. De nationale wetgeving moet namelijk minimaal voldoen aan de vereisten die deze Europese wetgeving stelt. Inbreuk op het in art. 8 lid 1 EVRM vastgelegde recht op privacy is alleen mogelijk onder voorwaarden die worden genoemd in art. 8 lid 2 EVRM.¹⁴⁶

¹⁴³ EHRM 25 april 1978, ECLI:CE:ECHR:1978:0425JUD000585672, par. 31 (*Tyrer/ Verenigd Koninkrijk*); Gerards 2011, p. 35; Oerlemans 2017, p. 80.

¹⁴⁴ EHRM 6 september 1978, ECLI:CE:ECHR:1978:0906JUD000502971, par. 48 (*Klass e.a./Duitsland*); EHRM 9 juni 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0609JUD007209401, par. 84 (*Kvasnica/Slowakije*); EHRM 18 mei 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:0518JUD002683905, par. 155 (*Kennedy/Verenigd Koninkrijk*); EHRM 28 november 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0621JUD003019409, par. 66 (*Shimovolos/Rusland*); EHRM 4 december 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1204JUD004714306, par. 236 (*Roman Zakharov/Rusland*); EHRM 11 januari 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:0111JUD007007812, par. 291-293 (*Ekimdzhev e.a./Bulgarije*).

¹⁴⁵ Eskens, Van Daalen & Van Eijk 2016, p. 12.

¹⁴⁶ Stol & Strikwerda 2017, p. 286.

4.4 Toetsing aan beperkingsvoorwaarden uit art. 8 lid 2 EVRM

Art. 8 lid 2 EVRM verplicht de wetgever om te voldoen aan een aantal voorwaarden waarmee de overheid een inbreuk kan maken op het recht op privacy van de burger.¹⁴⁷ Aan de hand hiervan heeft het EHRM een beslisschema gemaakt waaraan getoetst moet worden of een eventuele inbreuk op art. 8 EVRM te rechtvaardigen is.¹⁴⁸ Daarvoor moeten de volgende vragen gesteld worden:

- Is er sprake van een wezenlijke inbreuk op het 'privéleven'?
- Is er een wettelijke grondslag ter rechtvaardiging van de inbreuk?
- Dient de inbreuk een legitiem doel?
- Is de inbreuk noodzakelijk in een democratische samenleving?

4.4.1 Inbreuk op het privéleven

Eerst dient te worden onderzocht of de werkzaamheden van het TOOI een inbreuk zijn op het 'privéleven'. In de jurisprudentie van het EHRM worden in beginsel nauwelijks concrete eisen gesteld aan de omvang, ernst en aard van de inbreuk op het grondrecht waardoor er geen duidelijk toetsingskader bestaat.¹⁴⁹ Daarbij moet gezegd worden dat wanneer er een individueel belang binnen het beschermingsbereik valt van art. 8 EVRM, het EHRM een inbreuk snel aanneemt.¹⁵⁰ Dit is relevant nu we weten dat het TOOI ook onderzoek doet naar individuen. Een belangrijk aspect voor de vraag of er sprake is van een inbreuk op de privacy is in hoeverre iemand mag verwachten dat zijn privacy gewaarborgd wordt.¹⁵¹ Dit hangt in grote mate af van de omstandigheden van het geval. Wanneer iemand in een openbaar gebied loopt waarbij sprake is van monitoring door middel van technische middelen, dan zal diegene zeker zichtbaar zijn voor anderen. In dat geval zal iemand ook eerder verwachten zichtbaar te zijn voor anderen dan wanneer hij of zij zich op privéterrein zou bevinden. De redelijke verwachting of iemand zijn privacy is geschonden is dan minder relevant.¹⁵² Wanneer iemand bewust meedoet aan een grote demonstratie of de organisatie daarvan kan men ook verwachten gefilmd, gefotografeerd of geregistreerd te worden. Daarmee is echter nog niet meteen gezegd dat er sprake is van een schending van de privacy, omdat de redelijke verwachting een rol kan

¹⁴⁷ Art. 8 lid 2 EVRM voluit: 'Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen'.

¹⁴⁸ Oerlemans 2017, p. 74-77.

¹⁴⁹ Gerards 2011, p. 99-100.

¹⁵⁰ Gerards 2011, p. 99.

¹⁵¹ 7 EHRM 25 september 2001, ECLI:CE:ECHR:2001:0925JUD004478798, par. 57 (*P.G & J.H./Verenigd Koninkrijk*); EHRM 28 januari 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0128JUD004464798, par. 58 (*Peck/Verenigd Koninkrijk*).

¹⁵² EHRM 25 september 2001, ECLI:CE:ECHR:2001:0925JUD004478798, par. 57 (*P.G & J.H./Verenigd Koninkrijk*).

spelen. Op grond van art. 3 Pw mag het TOOI niet-stelselmatig observeren, informanten inzetten en informatie vergaren op het internet. Daaruit vloeit wel de bevoegdheid voort dat een zekere inmenging in het privéleven van burgers is toegestaan.¹⁵³ Dit artikel biedt echter geen onbeperkte grondslag en er moet gekeken worden of de inzet van genoemde middelen kan resulteren in een min of meer volledig beeld van bepaalde aspecten van iemands leven.¹⁵⁴ Sterker nog, in paragraaf 2.5 zagen we al dat de werkzaamheden van het toenmalige RID stelselmatig en privacyschendend zijn, terwijl de wettelijke legitimatie wordt ontleend aan art. 3 Pw. De vraag is nu dus hoever het TOOI mag gaan op grond van de algemene taakstelling uit art. 3 Pw en of deze wettelijk grondslag voldoende is voor haar werkzaamheden.

4.4.2 De wettelijke grondslag

Een van de vereisten voor een gerechtvaardigde inbreuk op art. 8 EVRM is dat er een nationale wettelijke regeling bestaat die voldoende specifiek is om een inbreuk op de privacy te rechtvaardigen.¹⁵⁵ Een kanttekening daarbij is dat de term ‘wet’ door het EHRM anders wordt geïnterpreteerd dan in het Nederlandse recht. Het woord ‘wet’ verwijst binnen het EVRM ook naar wetgeving in materiële zin of gewoonterecht.¹⁵⁶ Om als beperkingsgrondslag te kunnen dienen, moet echter wel worden voldaan aan door het EHRM geformuleerde kwaliteitscriteria die aan de ‘rule of law’ voldoen, in het bijzonder de beginselen van toegankelijkheid en voorzienbaarheid.¹⁵⁷ Daarnaast worden er in de literatuur nog twee andere vereisten aan toegevoegd die relevant zijn voor dit onderzoek: de wet moet voorzien in waarborgen tegen willekeurig gedrag door de overheid en rechtmatig overheidsoptreden bieden op grond van de bepaling.¹⁵⁸ Dat laatste houdt in dat er effectieve controle moet bestaan op overheidsoptreden dat een inbreuk maakt op een grondrecht. De toegankelijkheid of kenbaarheid vereist dat de burger het geldende recht moet kunnen opzoeken.¹⁵⁹ Het is daarvoor voldoende dat de wettelijke regeling op enige wijze is gepubliceerd. Ondanks dat er van de burger inspanning mag worden verwacht om te achterhalen of een bepaalde

¹⁵³ Stol & Strikwerda 2017, p. 290.

¹⁵⁴ *Kamerstukken II* 1999/00, 25232, nr. 18, p. 6; HR 19 januari 2021, ECLI:NL:HR:2021:80.

¹⁵⁵ Gerards 2011, p. 115; EHRM 25 september 2001, ECLI:CE:ECHR:2001:0925JUD004478798, par. 62-63 (*P.G. en J.H./Verenigd Koninkrijk*).

¹⁵⁶ EHRM 26 april 1979, ECLI:CE:ECHR:1979:0426JUD000653874, par. 47 (*Sunday Times/Verenigd Koninkrijk*); EHRM 04 juni 2012, ECLI:CE:ECHR:2002:0604JUD003312996, par. 52 (*Olivieira/Nederland*); EHRM 27 april 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:0427JUD005021099, par. 45 (*Doerga/Nederland*).

¹⁵⁷ EHRM 26 april 1979, ECLI:CE:ECHR:1979:0426JUD000653874, par. 49 (*Sunday Times/Verenigd Koninkrijk*); EHRM 02 augustus 1984, ECLI:NL:XX:1984:AB8061, *NJ* 1988, 534, m.nt. J.V. van Dijk, par. 67 (*Malone/ Verenigd Koninkrijk*).

¹⁵⁸ Taylor Parkins-Ozephius 2021, p. 324.

¹⁵⁹ EHRM 26 april 1979, ECLI:CE:ECHR:1979:0426JUD000653874, par. 49 (*Sunday Times/Verenigd Koninkrijk*)

regeling privacyschendend is, moet deze regeling wel direct beschikbaar zijn.¹⁶⁰ De algemene taakstelling uit art. 3 is opgenomen in de Politiewet 2012, die datzelfde jaar is gepubliceerd in het Staatsblad.¹⁶¹ Met die publicatie is de regeling toegankelijk en beschikbaar voor de burger. Naast de toegankelijkheid is de voorzienbaarheid van de wettelijke regeling van belang. Een regel is voorzienbaar wanneer deze zo precies is omschreven dat de burger zijn gedrag op de regeling af kan stemmen.¹⁶² De formulering van een regeling hoeft echter niet absoluut te zijn, want vage bewoordingen en open formuleringen bieden de mogelijkheid zich makkelijker aan te passen aan veranderlijke omstandigheden.¹⁶³ Het EHRM is echter wel strenger naarmate de inbreuk op de privacy groter wordt.¹⁶⁴ Want hoe groter de inbreuk, hoe preciezer de regeling geformuleerd moet worden.¹⁶⁵ Dit is met name het geval wanneer de overheid vergaande bevoegdheden afleidt uit algemene bepalingen als art. 3 Pw door het op een bepaalde manier te interpreteren. Dat het juridisch kader van de RID verschillend geïnterpreteerd werd zagen we al in paragraaf 2.2.1. Als dat gebeurt is er geen sprake van voldoende rechtszekerheid voor de burger.¹⁶⁶ Juist in het huidige tijdsgewricht met veel demonstraties en openbare ordeverstoringen ligt misbruik van bevoegdheden door het TOOI op de loer, zeker als deze te ruim geformuleerd zijn. Doordat de reikwijdte van de factoren die de stelselmatigheid bepalen niet met voldoende precisie zijn geformuleerd, is het onduidelijk onder welke omstandigheden de bevoegdheden van het TOOI worden toegepast. Zeker wanneer er sprake is van een meer dan beperkte inbreuk op de persoonlijke levenssfeer kunnen we stellen dat art. 3 Pw geen voldoende grondslag is. Er ontbreekt in het kader van heimelijke informatievergaring ten behoeve van de openbare orde dan namelijk een specifieke, wettelijk regeling.

Tot slot stelt het EHRM in *Shimovolos* dat er sprake moet zijn van minimumwaarborgen om misbruik van bevoegdheden door het bevoegd gezag te voorkomen: de aard, reikwijdte en duur van de inzet van de bevoegdheid, de reden voor de inzet en het moet duidelijk zijn welke autoriteit in staat is tot de uitvoering van bepaalde werkzaamheden en wie de controle heeft.¹⁶⁷ Door de technologische

¹⁶⁰ EHRM 25 september 2001, ECLI:CE:ECHR:2001:0925JUD004478798, par. 37 (*P.G. en J.H./Verenigd Koninkrijk*); EHRM 16 juni 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0616JUD004917611, par. 55 (*Versini-Campinchi en Crasnianski/Frankrijk*).

¹⁶¹ *Stb.* 2012, 315.

¹⁶² EHRM 26 april 1979, ECLI:NL:XX:1979:AC6568, *NJ* 1980, 146, m.nt. E.A. Alkema, par. 49 (*Sunday Times/Verenigd Koninkrijk*).

¹⁶³ EHRM 26 april 1979, ECLI:NL:XX:1979:AC6568, *NJ* 1980, 146, m.nt. E.A. Alkema, par. 49 (*Sunday Times/Verenigd Koninkrijk*).

¹⁶⁴ 6 EHRM 24 april 1990, ECLI:CE:ECHR:1990:0424JUD001110584, par. 33 (*Huvig/Frankrijk*); EHRM 27 april 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:0427JUD005021099, par. 44-50 (*Doerga/Nederland*).

¹⁶⁵ EHRM 25 september 2001, ECLI:CE:ECHR:2001:0925JUD004478798, par. 62 (*P.G. en J.H./Verenigd Koninkrijk*).

¹⁶⁶ EHRM 24 april 1990, ECLI:CE:ECHR:1990:0424JUD001110584, par. 33 (*Huvig/Frankrijk*).

¹⁶⁷ EHRM 21 juni 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0621JUD003019409, par. 68 (*Shimovolos/Rusland*); EHRM 4 mei 2000, ECLI:CE:ECHR:2000:0504JUD002834195, par. 59 (*Rotaru/Roemenië*).

ontwikkelingen heeft het EHRM erkend dat er grote hoeveelheden informatie over burgers kunnen worden verzameld en dat daardoor het risico op willekeur kan ontstaan omdat er minder aandacht is voor de omstandigheden van het geval.¹⁶⁸ Informatievergaring kan hierdoor het doel worden in plaats van een middel waardoor burgers zonder hun medeweten geregistreerd worden in bepaalde databases.¹⁶⁹ Het TOOI heeft zoals we eerder hebben gezien in paragraaf 3.2 toegang tot publiek toegankelijke persoonsgegevens. Daarvoor is geen bevel nodig van een bepaalde autoriteit anders dan de teamchef van het TOOI, maar dat is een interne functionaris. Wanneer zulke TOOI-informatie wordt gebruikt in een strafproces is er geen sprake van vastgelegde externe controle door bijvoorbeeld het Openbaar Ministerie. De laatste controlepost voor de rechtmatigheid van de inzet van het TOOI is dan de rechter. Echter, in het vorige hoofdstuk hebben we in de behandelde zaken gezien dat de rechter weinig aandacht besteedt aan een verzoek tot onderzoek naar de rechtmatigheid van de informatievergaring door het TOOI. Ondanks dat het EHRM veel waarde hecht aan een rechterlijke toetsing is het EHRM wel van mening dat duidelijk moet zijn vastgelegd welke gegevens verzameld en opgeslagen worden.¹⁷⁰ Dus wanneer TOOI-informatie wordt gebruikt in een strafproces is er met de rechterlijke toetsing wel een onafhankelijke partij die de rechtmatigheid van de informatievergaring door het TOOI kan beoordelen. Dat neemt niet weg dat de controle over de informatievergaring lijkt te ontbreken, aangezien de burgemeesters niet voldoende uitgerust blijken te zijn.

4.4.3. Legitiem doel

Het volgende vereiste is dat de inbreuk op de privacy van een burger een legitiem doel moet dienen en dat dit doel duidelijk omschreven dient te zijn.¹⁷¹ Uit jurisprudentie van het EHRM blijkt dat er nauwelijks twijfel bestaat over het feit of heimelijke informatievergaring een legitiem doel nastreeft wanneer het gaat over nationale veiligheid en openbare veiligheid als bedoeld in art. 8 lid 2 EVRM.¹⁷² Dit lijkt dan ook een formele toets te zijn. Daarbij kan men zich wel afvragen of het doel van art. 3 Pw duidelijk is omschreven, handhaving van de rechtsorde is immers een vrij abstracte taak die van alles kan betekenen. Het TOOI werkt op grond van art. 3 Pw met als doel om de burgemeester vroegtijdig

¹⁶⁸ EHRM 4 december 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1204JUD004714306, par. 229 (*Roman Zakharov/Rusland*); EHRM 24 januari 2019, ECLI:CE:ECHR:2019:0124JUD004351415, par. 114 (*Catt/Verenigd Koninkrijk*).

¹⁶⁹ Ombudsman start onderzoek naar terrorismeregistratie door politie', rtlnieuws.nl 19 februari 2024.

¹⁷⁰ EHRM 4 mei 2000, ECLI:CE:ECHR:2000:0504JUD002834195, par. 59 (*Rotaru/Roemenië*); EHRM 24 januari 2019, ECLI:CE:ECHR:2019:0124JUD004351415, par. 96-97 (*Catt/Verenigd Koninkrijk*).

¹⁷¹ EHRM 6 juni 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:0606JUD006233200, par. 76-79 (*Segerstedt-Wiberg e.a./Sweden*).

¹⁷² Eskens 2015, p. 129. Zie ook: EHRM 18 mei 2010, nr. 26839/05, par. 155 (*Kennedy/Verenigd Koninkrijk*); EHRM 2 september 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:0902JUD003562305, par. 77 (*Uzun/Duitsland*); EHRM 18 april 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0418JUD001952209, par. 29 (*M.K./Frankrijk*).

te informeren over ernstige openbare ordeverstoringen zodat er op geanticipeerd kan worden. Dat dient uiteindelijk de nationale veiligheid.

4.4.4. Noodzakelijkheids criterium

De laatste toets ziet op het feit of de inbreuk op de privacy van de burger noodzakelijk is in een democratische samenleving. Uit jurisprudentie van het EHRM blijkt dat een maatregel noodzakelijk is in een democratische samenleving als er sprake is van een dringende maatschappelijke behoefte en als de maatregel proportioneel en evenredig is om dat doel te bereiken.¹⁷³ Daarnaast kijkt het EHRM of de inbreuk voldoet aan het subsidiariteitsvereiste. Een inbreuk is namelijk niet gerechtvaardigd als minder ingrijpende maatregelen voorhanden zijn om het doel te bereiken. Daarbij is een vrij ruime beoordelingsvrijheid gegeven door het EHRM.¹⁷⁴ Een aspect waar het EHRM voornamelijk naar kijkt is of er voldoende garanties bestaan tegen machtsmisbruik door de overheid. De vraag is of de inbreuk die met de inwinning van informatie op de grondrechten van burgers wordt gemaakt in verhouding staat tot het belang dat ermee wordt beschermd, namelijk de handhaving van de openbare orde. Naar aanleiding van de vele demonstraties die vaak escaleren zoals de recente boerenprotesten, klimaatdemonstraties en pro-Palestina demonstraties rijst de maatschappelijke en politieke discussie over hoe dit aangepakt moet worden. Er is dus sprake van een dringende sociale behoefte aan oplossingen. Met name vanwege de snelheid waarmee grote groepen mensen in beweging worden gebracht door het online organiseren ervan, is het van groot belang dat de ordehandhaving meebeweegt met die snelheid. De proportionaliteitstoets is echter lastig vanwege het ruime juridische kader van art. 3 Pw. Tegenover de behoefte aan oplossingen staat namelijk de grote waarde die wordt gehecht aan het recht op privacy. Dit blijkt onder meer uit de eerder genoemde verontrustende berichten uit de media waarin wordt gesteld dat ‘inlichtingendiensten’, waar het TOOI onder wordt geschaard, hele bevolkingsgroepen onrechtmatig observeren.¹⁷⁵ Daarnaast zagen we in hoofdstuk 2 ook dat de rechtbank veel waarde hecht aan de proportionaliteits- en subsidiariteitstoets wat tot gevolg had dat een doorzoeking op grond van TOOI-informatie als onrechtmatig werd bestempeld.¹⁷⁶ Het feit dat mensen overal op hun hoede moeten zijn, omdat er altijd iemand mee kan kijken wanneer je een afwijkende mening hebt, heeft wellicht grote gevolgen op hun gedrag. Dat

¹⁷³ EHRM 26 april 1979, ECLI:CE:ECHR:1979:0426JUD000653874, par. 67 (*Sunday Times/Verenigd Koninkrijk*); EHRM 22 juni 2023, ECLI:CE:ECHR:2023:0622JUD001079412, par. 96 (*Giuliano Germano/Italië*); EHRM 20 juni 2023, ECLI:CE:ECHR:2023:0620JUD003670516, par. 53 (*Margari/Griekenland*).

¹⁷⁴ EHRM 6 september 1978, ECLI:CE:ECHR:1978:0906JUD000502971, par. 49 (*Klass e.a./Duitsland*); EHRM 26 maart 1987, ECLI:CE:ECHR:1987:0326JUD000924881, par. 59 (*Leander/Zweden*).

¹⁷⁵ Zie bijvoorbeeld: ‘Inlichtingendienst van de politie opereert in ‘grijs gebied’’, trouw.nl 16 mei 2023; ‘Inlichtingendienst van politie bespioneert illegaal onschuldige burgers’, rtlnieuws.nl 25 mei 2023; ‘Ombudsman start onderzoek naar terrorismeregistratie door politie’, rtlnieuws.nl 19 februari 2024.

¹⁷⁶ Rb. Rotterdam 10 juli 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:6551, r.o. 4.1.3.

maakt de inzet van het TOOI alleen proportioneel, als er sprake is van een doel dat zeer zwaar weegt ten opzichte van de schending die het teweeg brengt. Om die reden zijn waarborgen om de privacy van de burger te beschermen noodzakelijk. Die waarborgen ontbreken nu en alleen een impliciete bevoegdheid als art. 3 Pw is dan misschien niet genoeg. De werkzaamheden van het TOOI zijn noodzakelijk in een democratische samenleving vanwege de snelheid en complexiteit waarmee ernstige verstoringen van de openbare orde plaatsvinden, maar door de ruime bepaling in art. 3 Pw zijn deze sneller niet-proportioneel als daarmee een te grote inbreuk op de grondrechten wordt gemaakt. Zonder een specifiek wettelijk kader en voldoende controle kan de informatievergaring door het TOOI een ongerechtvaardigde inbreuk op art. 8 EVRM opleveren.

4.5 Tussenconclusie

In dit hoofdstuk is behandeld welke eisen art. 8 EVRM stelt aan het heimelijk vergaren van informatie door het TOOI. Ondanks het legitieme doel, kan de huidige manier van werken door het TOOI op grond van art. 3 Pw een inbreuk op het recht van privacy opleveren. We kunnen concluderen dat het voor een gerechtvaardigde inbreuk op art. 8 EVRM noodzakelijk is dat de normering van deze werkzaamheden gemoderniseerd wordt. In het offline domein, maar ook zeker online. De ruimte die art. 3 Pw geeft is groot waardoor er een risico bestaat dat informatievergaring stelselmatig wordt en een meer dan beperkte inbreuk op de privacy veroorzaakt. Het is daarom van wezenlijk belang dat de externe controle en het toezicht op het TOOI beter wordt gewaarborgd. Aan die controle op het heimelijk informatie vergaren hecht het EHRM veel waarde, zeker wanneer de informatie van het TOOI wordt gebruikt in een strafproces. In het volgende hoofdstuk wordt uiteengezet wat de gevolgen kunnen zijn van het gebruik van onrechtmatig verkregen informatie in het strafproces.

5. Gevolgen van een schending van art. 8 EVRM

5.1 Inleiding

We hebben in het vorige hoofdstuk gezien dat een schending van art. 8 EVRM mogelijk kan zijn wanneer het TOOI een meer dan beperkte inbreuk op de persoonlijk levenssfeer maakt. In dit hoofdstuk zal de laatste deelvraag behandeld worden: *“Wat zijn de gevolgen voor het gebruik van in strijd met art. 8 EVRM verkregen informatie voor een eventuele strafzaak in Nederland?”*

Ondanks dat de verweren van de verdediging vooralsnog niet leiden tot een inhoudelijke toetsing van de wijze waarop het bewijs wordt verzameld, is het relevant om te onderzoeken wat de gevolgen voor het strafproces kunnen zijn wanneer onrechtmatig vergaarde TOOI-informatie wordt gebruikt. In een aantal van de in paragraaf 3.3 genoemde rechtszaken rijst de vraag of er sprake is van een vormverzuim als in art. 359a Sv. Het is in dat kader van belang te onderzoeken of daar wel sprake van kan zijn en wat de gevolgen zijn van een mogelijk vormverzuim.

5.2 Art. 359a Sv

Een belangrijk uitgangspunt is dat het in art. 359a lid 1 Sv genoemde ‘voorbereidend onderzoek’ alleen betrekking heeft op het voorbereidend onderzoek dat gericht is op de verdachte en het tenlastegelegde feit.¹⁷⁷ Het artikel ziet in beginsel dus niet op bevelen voor vrijheidsbenemende dwangmiddelen waar de rechter-commissaris op toeziet of op verzuim dat is begaan buiten het verband van dit voorbereidende onderzoek.¹⁷⁸ Dat laatste is waar, in de in paragraaf 3.3 behandelde zaken omtrent de klimaatdemonstraties de nadruk op wordt gelegd door de officier van justitie. Daarin stelt de officier van justitie dat de TOOI-informatie slechts heeft gediend als startinformatie en daarom niet binnen het bereik van art. 359a Sv valt.¹⁷⁹ De rechter zag kennelijk geen noodzaak om er op in te gaan omdat hij van mening was dat met het toevoegen van stukken de officier van justitie

¹⁷⁷ Art. 359a lid 1 Sv voluit: “De rechtbank kan, indien blijkt dat bij het voorbereidend onderzoek vormen zijn verzuimd die niet meer kunnen worden hersteld en de rechtsgevolgen hiervan niet uit de wet blijken, bepalen dat:

a. de hoogte van de straf in verhouding tot de ernst van het verzuim, zal worden verlaagd, indien het door het verzuim veroorzaakte nadeel langs deze weg kan worden gecompenseerd;
b. de resultaten van het onderzoek die door het verzuim zijn verkregen, niet mogen bijdragen aan het bewijs van het tenlastegelegde feit;
c. het Openbaar Ministerie niet ontvankelijk is, indien door het verzuim geen sprake kan zijn van een behandeling van de zaak die aan de beginselen van een behoorlijke procesorde voldoet.”

¹⁷⁸ *Kamerstukken II* 1993/94, 23705, nr. 3, p. 24; HR 30 maart 2004, ECLI:NL:HR:2004:AM2533, r.o. 3.4.2.

¹⁷⁹ Rb. Den Haag 2 augustus 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:11442, r.o. 4.2.2.

voldoende verantwoording had afgelegd over het opsporingsonderzoek. Om te onderzoeken wat de mogelijke gevolgen van een schending van dit artikel zijn, kijken we aan welke voorwaarden moet worden voldaan en meer specifiek of de werkzaamheden van het TOOI onder het bereik van art. 359a Sv kunnen vallen.

De voorwaarden zijn nader uitgewerkt in het Afvoerpijp-arrest uit 2004.¹⁸⁰ In dit arrest wordt de toepassing van art. 359a Sv begrensd, maar komen ook de verschillende rechtsgevolgen na een vastgesteld vormverzuim aan bod. Ten eerste is de toepassing van art. 359a Sv beperkt tot vormverzuimen die zijn begaan in het voorbereidend onderzoek en moet het vormverzuim onherstelbaar zijn. Ten tweede moet het belang dat het geschonden voorschrift dient, een belang van de verdachte zelf zijn.¹⁸¹ Ten derde reageert de rechter alleen op ernstige vormverzuimen, waarbij de ernst mede wordt bepaald door de verwijtbaarheid van het verzuim.¹⁸² Tot slot is het van belang of en in hoeverre de verdachte door het verzuim daadwerkelijk in zijn verdediging is geschaad.¹⁸³ Wanneer er bijvoorbeeld mogelijke schendingen van art. 8 EVRM hebben plaatsgevonden door het TOOI, maar deze zijn niet voor de rechter gekomen en daardoor zijn er geen rechtsgevolgen aan verbonden, betekent dat niet per definitie dat er geen werkelijk nadeel is ontstaan.¹⁸⁴

Met de eerste voorwaarde, dat dit artikel alleen van toepassing is op vormverzuimen die begaan zijn in het voorbereidend onderzoek, wordt het eerder genoemde standpunt van de officier van justitie in de klimaatdemonstratiezaak bevestigd. Dit verklaart wellicht onder meer waarom de rechter snel over art. 359a Sv heenstapt en de voorwaarden niet toetst wanneer er sprake is van startinformatie. Zoals Brinkhoff stelde is het daardoor nauwelijks mogelijk om onrechtmatigheden in de fase voor het voorbereidend onderzoek te beoordelen.¹⁸⁵ In lijn daarmee is de controle, waar veel waarde aan wordt gehecht door het EHRM, dus niet gewaarborgd terwijl er op basis van deze startinformatie wel een ingrijpend middel als de doorzoeking kan worden aangewend.¹⁸⁶ Tot slot legt de Hoge Raad veel nadruk op het relativiteitsvereiste.¹⁸⁷ Dit houdt in dat er sprake moet zijn van aantasting van het belang dat het geschonden voorschrift beoogt te beschermen. Bij een verweer dat het TOOI inbreuk heeft gemaakt op de privacy, is art. 8 EVRM de geschonden norm. Het belang dat de geschonden norm probeert te beschermen is het recht op privacy. Het is dan de vraag wat het nadeel is dat de verdachte heeft geleden door de schending en of dit onherstelbaar is.

¹⁸⁰ HR 30 maart 2004, ECLI:NL:HR:2004:AM2533.

¹⁸¹ HR 30 maart 2004, ECLI:NL:HR:2004:AM2533, r.o. 3.5.

¹⁸² HR 30 maart 2004, ECLI:NL:HR:2004:AM2533, r.o. 3.5.

¹⁸³ HR 30 maart 2004, ECLI:NL:HR:2004:AM2533, r.o. 3.5.

¹⁸⁴ Borgers 2012, p. 262.

¹⁸⁵ Brinkhoff 2014, p. 179.

¹⁸⁶ Hof Amsterdam 13 oktober 2023, ECLI:NL:GHAMS:2023:2345.

¹⁸⁷ Borgers 2012, p. 262.

5.2.1 Het voorbereidend onderzoek

Voordat we naar de sanctionering van vormverzuimen gaan is het van belang om toe te lichten wat nu onder het voorbereidend onderzoek valt. Het voorbereidend onderzoek maakt deel uit van het opsporingsonderzoek en valt onder het gezag van de officier van justitie. Onderzoek dat niet plaatsvindt onder het gezag van de officier van justitie valt in beginsel buiten de reikwijdte van art. 359a Sv.¹⁸⁸ Na enkele aanpassingen van het Wetboek van Strafvordering is het voorbereidend onderzoek vereenvoudigd en geactualiseerd.¹⁸⁹ Een relevant gevolg daarvan is dat de rol van de rechter-commissaris kleiner werd, waardoor de officier van justitie een centrale rol kreeg bij de inzet van dwangmiddelen. De rol van de officier van justitie als leider van het opsporingsonderzoek werd hierdoor belangrijker.¹⁹⁰ Dit is interessant nu we in paragraaf 3.4 hebben gezien dat op grond van TOOI-informatie dwangmiddelen kunnen worden aangewend. Ook in de memorie van toelichting bij de vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering wordt bevestigd dat door deze ontwikkelingen het rechterlijk toezicht achteraf belangrijker wordt. Daarbij is het toetsingskader uit art. 359a Sv ook aangepast aan onrechtmatigheden die zich hebben voorgedaan buiten het voorbereidend onderzoek. Verweren van de verdediging hierop spelen dus ook naderhand nog een rol.¹⁹¹ In diezelfde memorie van toelichting wordt ook de dunne scheidslijn tussen toezicht en controle en de opsporing aangehaald.¹⁹² Laatstgenoemde zaken sluiten elkaar niet uit voor wat betreft de toepassing van art. 359a Sv.¹⁹³ Het is de bepalende invloed op de opsporing die bepaalt of er een sanctie moet worden verbonden aan het vormverzuim. Het enkele feit dat een vormverzuim is begaan buiten het voorbereidend onderzoek wil niet zeggen dat een sanctie kan worden afgewezen.

De wetgever en de Hoge Raad hebben namelijk bepaald dat onrechtmatig handelen tegen de verdachte, dat buiten het voorbereidend onderzoek valt, wel degelijk een rechtsgevolg kan hebben.¹⁹⁴ Het criterium daarvoor is dat het betreffende vormverzuim of de onrechtmatige handeling van bepalende invloed moet zijn geweest op het opsporingsonderzoek en/of verdere vervolging van de verdachte. De Hoge Raad geeft daarbij expliciet aan dat gedacht kan worden aan het gebruik van resultaten uit onderzoeken van inlichtingen- en veiligheidsdiensten, waarbij wordt verwezen naar de Piranha-zaak.¹⁹⁵ In die zaak ging het onder meer over de rechtmatigheidstoetsing van door de Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE) vergaarde startinformatie. Het is dus goed mogelijk dat ook

¹⁸⁸ Concl. A-G F.W. Bleichrodt 1 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:1889, par. 82.

¹⁸⁹ *Kamerstukken II 2022/23*, 36327, nr. 3, p. 148.

¹⁹⁰ *Kamerstukken II 2022/23*, 36327, nr. 3, p. 16.

¹⁹¹ *Kamerstukken II 2022/23*, 36327, nr. 3, p. 1017.

¹⁹² *Kamerstukken II 2022/23*, 36327, nr. 3, p. 1043.

¹⁹³ Concl. A-G F.W. Bleichrodt 1 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:1889, par. 89.

¹⁹⁴ *Kamerstukken II 2022/23*, 36327, nr. 3, p. 1043; HR 1 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:1889, r.o. 2.2.2.

¹⁹⁵ HR 1 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:1889, r.o. 2.2.2.

startinformatie van het TOOI daaronder kan worden geschaard. De rechter zal moeten vaststellen of de vormverzuimen die zijn begaan tijdens het informatie vergaren buiten het voorbereidend onderzoek bepalend zijn geweest voor het verdere verloop van het strafproces. Die vergaarde informatie kan bepalend zijn wanneer het als enige bron van startinformatie heeft gediend.

5.3 Sancties na vormverzuim

Op grond van art. 359a lid 1 Sv zijn er vier sancties mogelijk na een onherstelbaar vormverzuim: de enkele vaststelling van een vormverzuim, strafvermindering, bewijsuitsluiting en niet-ontvankelijkheid van het Openbaar Ministerie. Daarbij moet worden opgemerkt dat de niet-ontvankelijkheid de zwaarste strafprocessuele sanctie is en zelden wordt toegepast.¹⁹⁶ Dit rechtsgevolg is eigenlijk alleen aan de orde bij een ernstige inbreuk op de beginselen van een behoorlijke procesorde wanneer doelbewust of met grove veronachtzaming van de belangen van een verdachte zijn recht op een eerlijke behandeling van zijn zaak geschonden is als in art. 6 EVRM.¹⁹⁷ Bewijsuitsluiting wordt over het algemeen toegepast om een schending van art. 6 EVRM te voorkomen en alleen in zeldzame gevallen zal een schending van art. 8 EVRM leiden tot bewijsuitsluiting.¹⁹⁸ Ondanks dat er door het EHRM minder waarde lijkt te worden gehecht aan een schending van art. 8 EVRM dan aan een schending van art. 6 EVRM, bestaat er voor lidstaten bij een ernstige schending van art. 8 EVRM mogelijk wel de noodzaak om daar een verdergaand rechtsgevolg aan te verbinden dan de enkele constatering ervan.¹⁹⁹

Strafvermindering zou zich goed kunnen lenen als sanctie wanneer er vormverzuimen hebben plaatsgevonden die een inbreuk hebben gemaakt op de persoonlijke levenssfeer als in art. 8 EVRM. Hier kan bijvoorbeeld sprake van zijn wanneer er door onrechtmatige toepassing van dwangmiddelen bewijs is vergaard. Daarvoor moet het aannemelijk zijn dat: de verdachte daadwerkelijk nadeel heeft ondervonden, het nadeel is veroorzaakt door het verzuim, het nadeel geschikt is voor compensatie en ook is gerechtvaardigd.²⁰⁰ De strafvermindering fungeert dan uiteindelijk als een compensatie voor het ondervonden nadeel.²⁰¹

Om te bepalen welke sanctie moet volgen op een dergelijk vormverzuim zal aansluiting gezocht moeten worden bij de rechtsgevolgen die ook aan een 'regulier' vormverzuim als in art. 359a Sv

¹⁹⁶ Brinkhoff 2014, p. 15.

¹⁹⁷ HR 22 september 2015, ECLI:NL:HR:2015:2775, r.o. 2.3.

¹⁹⁸ Brinkhoff 2014, p. 16.

¹⁹⁹ EHRM 12 mei 2000, ECLI:NL:XX:2000:AE1368 (*Khan/Verenigd Koninkrijk*), m.nt. T.M. Schalken.

²⁰⁰ HR 1 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:1889, r.o. 2.3.1.

²⁰¹ HR 1 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:1889, r.o. 2.3.4.

worden verbonden.²⁰² In 2022 heeft het Hof van Amsterdam bewijsuitsluiting gewezen in een zaak waarin een huiszoeking werd bevolen op grond van een buiten het voorbereidend onderzoek, onjuist opgemaakt proces-verbaal. Dit heeft uiteindelijk een schending van art. 8 EVRM opgeleverd waardoor de huiszoeking onrechtmatig was met als gevolg dat het hof bewijsuitsluiting noodzakelijk achtte.²⁰³ Wanneer op basis van een door het TOOI opgemaakt proces-verbaal dat onrechtmatig en/of in strijd met art. 8 EVRM is opgemaakt leidt tot een doorzoeking is bewijsuitsluiting wellicht niet uitgesloten. Het is daarbij goed voor te stellen dat die onrechtmatigheid van de verslaglegging het gevolg kan zijn van een beperkte controle en toezicht op de werkzaamheden van het TOOI.

5.4 Tussenconclusie

Na toetsing van art. 359a Sv blijkt dat wanneer er door het TOOI vormverzuimen zijn begaan buiten het voorbereidend onderzoek deze niet per definitie buiten het bereik van dit artikel vallen. Het is aan de rechter om kritisch te kijken naar processen-verbaal die afkomstig zijn van het TOOI en uiteindelijk naar verweren van de verdediging omtrent de rechtmatigheid ervan. Daarbij is het voor de rechter van belang om te oordelen hoe bepalend het onrechtmatig handelen is geweest voor het strafproces. Het EHRM stelt daarnaast dat de lidstaten, in het kader van sanctionering, meer ruimte mogen nemen bij ernstige schendingen van art. 8 EVRM wanneer de mogelijkheid er is. Om in de toekomst te voorkomen dat er naast een rechtmatigheidstoets van het voorbereidend onderzoek ook nog grondig gekeken moet worden naar mogelijke onrechtmatigheden die buiten het voorbereidend onderzoek zijn begaan, komen we weer op het punt dat controle en toezicht op de werkzaamheden van het TOOI cruciaal zijn.

²⁰² HR 1 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:1889, m. nt. Blom.

²⁰³ Hof Amsterdam 20 januari 2022, ECLI:NL:GHAMS:2022:111.

6. Conclusie

Naar aanleiding van wat er in de vorige hoofdstukken is behandeld en geconcludeerd, wordt er in dit hoofdstuk een antwoord gegeven op de centrale onderzoeksvraag:

“In hoeverre is de inwinning van informatie door het TOOI op grond van artikel 3 Politiewet voor handhaving van de openbare orde en het gebruik van die informatie als startinformatie en bewijs in een Nederlandse strafzaak in overeenstemming met artikel 8 EVRM?”

Om meer inzicht te verschaffen in het TOOI en haar werkwijze is er in hoofdstuk 2 gekeken naar de geschiedenis van dit relatief nieuwe onderdeel van de politie. In het kader daarvan zijn we dieper ingegaan op de voorganger van het TOOI, de RID. Deze dienst had dezelfde taak als het huidige TOOI waardoor we een betere inkijk kregen in hoe heimelijk informatie wordt vergaard ten behoeve van de openbare orde. Bij de oprichting van het TOOI was bepaald dat zij eigenlijk alleen informatie zouden vergaren over groepen personen, maar nu blijkt dat ook individuen op de radar van het TOOI kunnen komen. Het gezag over het TOOI ligt bij de burgemeester en die is verantwoordelijk voor de controle en het toezicht op de werkzaamheden van het TOOI. Toch lijkt de burgemeester niet goed uitgerust voor deze taak en daarom valt te betwijfelen of hij in staat is om de grens van art. 3 Pw te bewaken. We hebben gezien dat de informatie die wordt vergaard door het TOOI terecht kan komen bij de tactische recherche of een officier van justitie en kan dienen als startinformatie en/of kan leiden tot het toepassen van dwangmiddelen, maar op zichzelf niet is bedoeld als bewijs. Het kan echter wel voorkomen dat er bewijs wordt verkregen als gevolg van de inzet van dwangmiddelen. Bijvoorbeeld wanneer de verdenking conform art. 27 Sv ingevuld wordt op basis van TOOI-informatie. Gezien de impact die TOOI-informatie hierdoor dus heeft, is juist de externe controle en toezicht essentieel.

De wettelijke grondslag voor de inzet van het TOOI is art. 3 Pw. Dit artikel geeft het TOOI veel bewegingsruimte, maar er is ook behoefte aan een duidelijk juridisch kader. Met name in het snel veranderende virtuele domein zijn strakke kaders van belang voor de inzet van heimelijke middelen omdat de grens van stelselmatigheid snel overtreden kan worden. Verder zien we dat wanneer TOOI-informatie wordt gebruikt in een strafproces er door de rechter veel waarde wordt gehecht aan de bronbescherming van getuigen, maar ook aan de betrouwbaarheid van diezelfde bron. Om te voorkomen dat de “slager zijn eigen vlees keurt” doordat de politie zelf een oordeel velst over de betrouwbaarheid van hun bron, is het van belang dat een externe partij toezicht houdt op de informatie-inwinning doormiddel van die bron. In lijn daarmee is goede verslaglegging van de werkzaamheden van het TOOI noodzakelijk om de controle beter mogelijk te maken. Deze verslaglegging moet dan wel ingezien kunnen worden door de rechter en/of de verdediging. Dit komt

een rechtmatigheidstoetsing van die werkzaamheden door de rechter ten goede wat wellicht meer vertrouwen wekt bij de verdediging in een strafproces.

Vervolgens rest de vraag of de werkzaamheden van het TOOI op grond van art. 3 Pw in overeenstemming zijn met art. 8 EVRM. Na een toetsing van de voorwaarden uit art. 8 lid 2 EVRM blijkt dat de minimumwaarborgen ontbreken. Art. 3 Pw als wettelijke grondslag voor het TOOI is niet voorzienbaar. We weten namelijk wel dat het gebeurt op grond van art. 3 Pw, maar hoe dat gebeurt is niet voorzienbaar voor het publiek. Juist in het huidige tijdsgewricht waarin het politieoptreden onder de loep ligt en het recht op privacy een belangrijk onderwerp is, moet de juridische grondslag duidelijker. Maar vooral vanwege het feit dat op basis van TOOI-informatie dwangmiddelen kunnen worden ingezet en opsporingsonderzoeken kunnen worden gestart is het belang van een specifiek wettelijk kader evident. Daarnaast ontbreekt er in het kader van de wettelijke grondslag een door het EHRM gewenste effectieve controle op de werkzaamheden van het TOOI.

Door de modernisering van het Wetboek van Strafvordering zal het begrip 'voorbereidend onderzoek' uitgebreid worden waardoor ook vormverzuimen die buiten het voorbereidend onderzoek vallen in aanmerking komen voor sanctionering. Daardoor is de kans groter dat informatievergaring door het TOOI onder de loep komt te liggen, aangezien zij buiten het voorbereidend onderzoek hun werk verrichten. De verdediging wordt hierdoor beter in staat gesteld om verweren te voeren die zien op de onrechtmatigheid van de informatievergaring en daardoor zal de rechter er wellicht sneller naar kijken. Wanneer de politie meer inzicht geeft in het verloop van een TOOI-onderzoek hoeft het niet zo ver te komen en wordt de verdediging enigszins tegemoetgekomen voor wat betreft de gevraagde openheid.

We kunnen concluderen dat er sinds de RID nauwelijks iets is veranderd aan het wettelijk kader terwijl de maatschappij wel is veranderd. Veel speelt zich af in het virtuele domein en ook de ernstige openbare ordeverstoringen vinden daar vaak hun oorsprong. Om te kunnen anticiperen op zulke openbare ordeverstoringen kan een team als het TOOI van grote waarde zijn. Handhaving van de openbare orde en opsporing raken steeds meer met elkaar verweven dus het vroegtijdig signaleren van ernstige openbare ordeverstoring wordt steeds belangrijker. TOOI-informatie zal hierdoor ook vaker in het strafproces worden gebruikt en daarom is een specifiek wettelijk kader voor de vergaring van die informatie essentieel om te voldoen aan de eisen uit art. 8 EVRM. Daar wordt nu namelijk onvoldoende aan voldaan.

Literatuurlijst

Van der Bel, De Jonge & De Koning 2020

D. van der Bel, B. de Jonge & H.G. de Koning, *Informatie en Opsporing, Handboek informatieverwerking, -verwerking en -verstrekking ten behoeve van de opsporingspraktijk*, Zeist: Kerckebosch 2020.

Borgers 2012

M.J. Borgers, 'De toekomst van art. 359a Sv', *DD* 2012, p. 257-273.

Borgers 2015

M.J. Borgers, 'Normering van 'lichte' opsporingshandelingen', *DD* 2015/15, nr. 3 p. 143-155.

Brinkhoff 2012

S. Brinkhoff, 'De Regionale Inlichtingendienst: ongecontroleerd balanceren op en over de grens van rechtmatigheid', *NJB* 2012/30, p. 2122-2127.

Brinkhoff 2014

S. Brinkhoff, *Startinformatie in het strafproces* (diss. Nijmegen), Deventer: Kluwer 2014.

Brouwer 2016

J. Brouwer, 'Wat is openbare orde: Bevoegdheden van burgemeester niet onbegrensd', *NJB* 2016/1561, p. 2162-2169.

CTIVD 2008

Toezichtrapport van de CTIVD nr. 16 inzake de samenwerking tussen de AIVD en de Regionale Inlichtingendiensten resp. de Koninklijke Marechaussee, bijlage bij *Kamerstukken II* 2007/08, 29924, nr. 22, te raadplegen via www.ctivd.nl.

CTIVD 2023

Toezichtrapport van de CTIVD nr. 76 Over de aansturing van de inlichtingendiensten bij de politie en de KMar door de AIVD en de MIVD, bijlage bij Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties van 6 februari 2024, te raadplegen via www.ctivd.nl.

Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD 2004

Commissie Bestuurlijke Evaluatie Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *De AIVD in verandering*, bijlage bij *Kamerstukken II 2004/05*, 29876, nr. 1.

Commissie-Sorgdrager 2023

Commissie Waarborgen Werken Onder Dekmantel (Commissie-Sorgdrager), *Waarborgen voor heimelijk werk*, bijlage bij Brief van de Minister van Justitie & Veiligheid van 20 oktober 2023.

Eskens 2015

S.J. Eskens, 'Ongerichte interceptie, of het verwerven van bulkcommunicatie, en waarom de Grondwet en het EVRM onvoldoende tegenwicht bieden', *Computerrecht 2015/85*, nr. 3, p. 125-131.

Eskens, Van Daalen & Van Eijk 2016

S.J. Eskens, O.L. van Daalen & N.A.N.M. van Eijk, *Geheime surveillance en opsporing. Richtsnoeren voor de inrichting van wetgeving*, Amsterdam: IViR 2016.

Gerards 2011

J.H. Gerards, *EVRM-Algemene beginselen*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2011.

Hielkema & Krabbe 2004

J. Hielkema & H.G.M. Krabbe, 'Algemene opmerkingen', in: A.E. Hartevelt e.a. (red.), *Het EVRM en het Nederlandse strafprocesrecht*, Deventer: Kluwer Deventer 2004, p. 11-32.

Hoogenboom 2009

B. Hoogenboom, *Spelers op zoek naar regels en scheidsrechters*, Apeldoorn: Politie en Wetenschap 2009.

Krabbe 2004

H.G.M. Krabbe, 'Artikel 8. De eerbiediging van het privéleven', in: A.E. Hartevelt e.a. (red.), *Het EVRM en het Nederlandse strafprocesrecht*, Deventer: Kluwer 2004, p. 137-183.

Muller, Kummeling & Nehmelman 2020

E.R. Muller, H.R.B.M. Kummeling & R. Nehmelman, *Instituten van de staat*, Deventer: Wolters Kluwer 2020.

Nederlands Genootschap van Burgemeesters 2021

Nederlands Genootschap van Burgemeesters, *Zakboek openbare orde en veiligheid*, Den Haag: Nederlands Genootschap van Burgemeesters 2021.

Oerlemans 2017

J.J. Oerlemans, *Investigating Cybercrime* (diss. Tilburg), Amsterdam: Amsterdam University Press 2017.

Sackers, in: T&C Sv, art. 3 Politiewet 2012

H.J.B. Sackers, *Tekst & Commentaar Wetboek van Strafvordering*, Deventer: Wolters Kluwer 2024.

Van der Sloot 2014

B. van der Sloot, 'Privacy in het post NSA-tijdperk. Tijd voor een fundamentele voorziening?', *NJB* 2014/17, p. 1172-1179.

Stol & Strikwerda 2017

W. Stol & L. Strikwerda, *Strafrechtspleging in een digitale samenleving*, Den Haag: Boom Juridisch 2017.

Taylor Parkins-Ozephius e.a. 2021

C.M. Taylor Parkins-Ozephius e.a., 'De politie als winkelier van smartphones met 'versleutelde' communicatiemiddelen: de inzet van de opsporingshandelingen getoetst aan het legaliteitsbeginsel', *TBS&H* 2021/5, p. 322-333.

Vis 2012

T. Vis, *Intelligence, politie en veiligheidsdienst: Verenigbare grootheden?* (diss. Tilburg), Tilburg: Department of Criminal Law 2012.

Vries 2013

K. de Vries, 'Het recht op privéleven en aanverwante rechten', in: J.H. Gerards & B. Barentsen, *Grondrechten: de nationale, Europese en internationale dimensie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2013.

Jurisprudentielijst

Europees Hof voor de Rechten van de Mens

- EHRM 25 april 1978, ECLI:CE:ECHR:1978:0425JUD000585672 (*Tyrer/ Verenigd Koninkrijk*).
- EHRM 6 september 1978, ECLI:CE:ECHR:1978:0906JUD000502971 (*Klass e.a./Duitsland*).
- EHRM 26 april 1979, ECLI:NL:XX:1979:AC6568, NJ 1980/146, m.nt. E.A. Alkema, (*Sunday Times/ Verenigd Koninkrijk*).
- EHRM 02 augustus 1984, ECLI:NL:XX:1984:AB8061, NJ 1988/534, m.nt. J.V. van Dijk, (*Malone/ Verenigd Koninkrijk*).
- EHRM 26 maart 1987, ECLI:CE:ECHR:1987:0326JUD000924881 (*Leander/Zweden*).
- EHRM 24 april 1990, ECLI:CE:ECHR:1990:0424JUD001110584, (*Huvig/Frankrijk*).
- EHRM 16 december 1992, ECLI:NL:XX:1992:AD1800, NJ 1993/400, m.nt. E.J. Dommering, (*Niemietz/ Duitsland*).
- EHRM 15 juni 1992, ECLI:CE:ECHR:1992:0615JUD001243386 (*Ludi/Zwitserland*).
- EHRM 27 oktober 1994, ECLI:CE:ECHR:1994:1027JUD001853591 (*Kroon/ Nederland*).
- EHRM 16 februari 2000, ECLI:CE:ECHR:2000:0216JUD002779895 (*Amann/ Zwitserland*).
- EHRM 4 mei 2000, ECLI:CE:ECHR:2000:0504JUD002834195 (*Rotaru/Roemenië*).
- EHRM 12 mei 2000, ECLI:NL:XX:2000:AE1368 (*Khan/Verenigd Koninkrijk*), NJ 2002/180, m.nt. T.M. Schalken.
- EHRM 25 september 2001, ECLI:CE:ECHR:2001:0925JUD004478798 (*P.G. en J.H./ Verenigd Koninkrijk*).
- EHRM 29 april 2002, ECLI:NL:XX:2002:AP0678 (*Pretty/ Verenigd Koninkrijk*).
- EHRM 28 januari 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0128JUD004464798 (*Peck/ Verenigd Koninkrijk*).
- EHRM 24 juli 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0724JUD004613399 (*Smirnova/Rusland*).
- EHRM 27 april 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:0427JUD005021099, (*Doerga/Nederland*).
- EHRM 27 juli 2004, ECLI:CE:ECHR:2003:0701DEC005548000 (*Sidabras en Dziautas/Litouwen*).
- EHRM 6 juni 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:0606JUD006233200 (*Segerstedt-Wiberg e.a./Sweden*).
- EHRM 29 juni 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:0629DEC005493400 (*Weber en Saravia/Duitsland*).
- EHRM 4 december 2008, ECLI:CE:ECHR:2007:0116DEC003056204 (*S. en Marper/Verenigd Koninkrijk*).
- EHRM 28 mei 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0528JUD002671305 (*Bigaeva/Griekenland*).
- EHRM 9 juni 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0609JUD007209401 (*Kvasnica/Slowakije*).
- EHRM 18 mei 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:0518JUD002683905 (*Kennedy/Verenigd Koninkrijk*).
- EHRM 2 september 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:0902JUD003562305 (*Uzun/Duitsland*).
- EHRM 28 november 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0621JUD003019409 (*Shimovolos/Rusland*).

EHRM 04 juni 2012, ECLI:CE:ECHR:2002:0604JUD003312996 (*Olivieira/Nederland*).

EHRM 18 april 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0418JUD001952209 (*M.K./Frankrijk*).

EHRM 4 december 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1204JUD004714306 (*Roman Zakharov/Rusland*).

EHRM 16 juni 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0616JUD004917611 (*Versini-Campinchi en Crasnianski/Frankrijk*).

EHRM 22 februari 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:0222JUD000058813 (*Libert/ Frankrijk*).

EHRM 24 januari 2019, ECLI:CE:ECHR:2019:0124JUD004351415 (*Catt/Verenigd Koninkrijk*).

EHRM 25 mei 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0525JUD005817013 (*Big Brother Watch e.a./Verenigd Koninkrijk*).

EHRM 11 januari 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:0111JUD007007812 (*Ekimdzhev e.a./Bulgarije*).

EHRM 20 juni 2023, ECLI:CE:ECHR:2023:0620JUD003670516 (*Margari/Griekenland*).

EHRM 22 juni 2023, ECLI:CE:ECHR:2023:0622JUD001079412 (*Giuliano Germano/Italië*).

Hoge Raad

HR 24 oktober 1961, ECLI:NL:PHR:1961:BH0985 (*Zeijense nachtbraker*).

HR 19 december 1995, ECLI:NL:HR:1995:ZD0328 (*Zwolsman*).

HR 12 februari 2002, ECLI:NL:HR:2002:AD7804.

HR 30 maart 2004, ECLI:NL:HR:2004:AM2533.

HR 29 januari 2008, ECLI:NL:HR:2008:BB4108.

HR 11 maart 2008, HR:2008:BB7662 (concl A-G W.H. Vellinga).

HR 3 juli 2012, ECLI:NL:HR:2012:BV1800.

HR 13 november 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW9338.

HR 5 maart 2013, HR:2013:BZ2191, *NJ* 2013/307, m.nt. J.M. Reijntjes.

HR 1 juli 2014, ECLI:NL:HR:2014:1569.

HR 22 september 2015, ECLI:NL:HR:2015:2775.

HR 1 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:1889 (concl A-G F.W. Bleichrodt).

HR 1 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:1889, *SR* 2020/0374, m.nt. T.A.J. Blom.

HR 19 januari 2021, ECLI:NL:HR:2021:80.

Hof

Hof Den Haag 25 mei 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:1248.

Hof Amsterdam 20 januari 2022, ECLI:NL:GHAMS:2022:111.

Hof Den Bosch 25 januari 2023, ECLI:NL:GHSHE:2023:216.

Hof Amsterdam 13 oktober 2023, ECLI:NL:GHAMS:2023:2345.

Rechtbank

Rb. Den Haag 10 december 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:14365.

Rb. Den Haag 16 augustus 2016, ECLI:NL:RBLIM:2016:7141.

Rb. Rotterdam 10 juli 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:6551.

Rb. Den Haag 13 januari 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:174.

Rb. Zeeland-West-Brabant 19 juni 2023, ECLI:NL:RBZWB:2023:4153.

Rb. Den Haag 2 augustus 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:11462.

Rb. Den Haag 2 augustus 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:11442.

Rb. Den Haag 2 augustus 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:11459.

Rb. Den Haag 2 augustus 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:11451.

Rb. Den Haag 2 augustus 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:11452.

Rb. Den Haag 2 augustus 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:11450.

Rb. Den Haag 2 augustus 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:11460.

Rb. Den Haag 2 augustus 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:11458.