

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

2186

Vragen van het lid **Van Dam** (CDA) aan de Minister van Justitie en Veiligheid over het bericht «Taskforce drugsbestrijding wil legitimatieplicht voor afzender postpakket» (ingezonden 29 januari 2019).

Antwoord van Minister **Grapperhaus** (Justitie en Veiligheid), mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat (ontvangen 9 april 2019). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2018–2019, nr. 1626.

Vraag 1

Bent u bekend met het artikel «Taskforce drugsbestrijding wil legitimatieplicht voor afzender postpakket»?¹ Bent u daarnaast bekend met het artikel «OM wilt af van briefgeheim op pakketten»?²

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Wat vindt u van het idee voor een legitimatieplicht bij het versturen van een pakketje? Zou een legitimatieplicht bij het versturen van een pakketje kunnen bijdragen aan de opsporing en vervolging van drugscriminaliteit dan wel het indammen van deze vorm van criminaliteit? Hoe beoordeelt u – in het licht van het volume aan pakketpost en aspecten van privacy – de proportionaliteitstoets van dit mogelijke instrument om drugscriminaliteit tegen te gaan?

Antwoord 2

Zoals in het antwoord op vraag 4 van de gelijktijdig met deze vragen beantwoorde Kamervragen van de leden Kuiken en Moorlag over het bericht «legitimatieplicht voor verzenders van postpakketten» (Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2018–2019, nr. 2187) is aangegeven, acht ik een legitimatieplicht gelet op het totale volume aan pakketpost, de inbreuk op de privacy en de verzwaring van de administratieve lasten niet proportioneel om drugscriminaliteit tegen te gaan.

Bovendien is de verwachting dat criminelen gebruik kunnen maken van katvangers en gestolen of valse identiteitsbewijzen of misbruik maken van

¹ BNR 25-01-2019, <https://www.bnr.nl/nieuws/juridisch/10367670/taskforce-drugsbestrijding-wil-legitimatieplicht-voor-afzender-postpakket>

² NOS 03-12-18, <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2261916-om-wil-af-van-briefgeheim-op-postpakketten.html>

adresgegevens van particulieren of ondernemers. Zie hierover nader de gelijktijdig met de antwoorden op deze Kamervragen toegezonden beantwoording van de Kamervragen van de leden Kuiken en Moorlag over de verzending van drugs via brievenpost (Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2018–2019, nr. 2185). Ik acht de kans dat het verzenden van drugspakketten vanwege een legitimatieplicht wordt bemoeilijkt daarom klein.

Vraag 3

Kunt u uiteenzetten hoe het openen van pakketjes voor controle- en opsporingsdoeleinden in huidige wet- en regelgeving is geregeld? Kunt u daarbij specifiek ingaan op artikel 21 van de Wet op de Economische delicten (WED)? Voor welk doeleinden kunnen pakketjes geopend worden op grond van dit artikel, alleen voor opsporing of ook voor controledoeleinden?

Antwoord 3

Voor wat betreft het openen van pakketjes voor controledoeleinden bevat de Algemene wet bestuursrecht (Awb) een algemeen kader voor het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift. Daartoe is een toezichthouder bevoegd zaken te onderzoeken, aan opnemings te onderwerpen en daarvan monsters te nemen, en daartoe verpakkingen te openen, voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is (art. 5:18 jo. 5:13 Awb). Deze bevoegdheid bestaat als bij of krachtens een bijzondere wet uitdrukkelijk is voorzien in de aanwijzing van personen, belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens die wet (art. 5:11 Awb). Voor wat betreft het toezicht op de naleving van de Opiumwetgeving is dit geregeld in artikel 8j van de Opiumwet, waarin de ambtenaren van de Inspectie Gezondheidszorg zijn belast met het toezicht op de naleving van die wetgeving. Met het toezicht op de naleving van het Vuurwerkbesluit zijn belast de inspecteur-generaal Leefomgeving en Transport³ en daartoe door hem gemandateerde ambtenaren⁴. Bij de uitoefening van hun bevoegdheden dienen deze toezichthouders uiteraard het grondwettelijk beschermde briefgeheim te respecteren. Voor zover het gaat om verpakkingen waarop het briefgeheim van artikel 13 Grondwet van toepassing is, hebben toezichthouders geen bevoegdheid om die verpakkingen te openen. Voor douanetoezicht en douanecontrole krachtens de Algemene douanewet (Adw), waarop de toezichtsbepalingen van de Awb niet van toepassing zijn (art. 1:6 Adw), geldt een specifieke regeling voor de bescherming van het briefgeheim. De regeling is beperkt tot brieven die aan een instelling van vervoer zijn toevertrouwd, deze kunnen slechts worden geopend op bevel van een rechter-commissaris (art. 1:36 Adw).

Voor wat betreft het openen van pakketjes voor opsporingsdoeleinden kent het Wetboek van Strafvordering (Sv) een specifieke regeling voor de kennisneming van de inhoud van inbeslaggenomen pakketten, brieven, stukken en andere berichten, welke aan een postvervoerbedrijf als bedoeld in de Postwet 2009 of een geregistreerde ingevolge artikel 2.1 vierde lid, van de Telecommunicatiewet dan wel aan een andere instelling van vervoer zijn toevertrouwd. Deze regeling in strafvordering ziet dus op al deze zendingen bij die vervoerders.

Indien het poststuk, bedoeld in Sv, gesloten is en de redelijke verwachting bestaat dat kennisneming van de inhoud aan de strafvordering kan bijdragen, dan mag de officier van justitie daartoe overgaan, na machtiging van de rechter-commissaris (artikel 114, tweede lid, jo art. 101, tweede lid, Sv). In dat kader moet sprake zijn van ontdekking op heterdaad van een strafbaar feit of verdenking van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis mogelijk is. De kennisneming van de inhoud mag niet met toestemming van de officier van justitie worden overgelaten aan een andere, lagere opsporingsambtenaar. Met betrekking tot overtredingen die strafbaar zijn gesteld in de Wet op de economische delicten (WED), zijn opsporingsambtenaren, die op grond van

³ Krachtens artikel 18.1a, eerste lid, van de Wet milieubeheer jo. artikel 5.10, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht als toezichthouder aangewezen in artikel 1, tweede lid, van het Besluit aanwijzing ambtenaren VROM-regelgeving jo. artikel 6 van het Instellingsbesluit Leefomgeving en Transport.

⁴ Zie artikel 5, eerste en tweede lid, van het Organisatie- en mandaatbesluit Tijdelijke werkgroep Inspectie Leefomgeving en Transport.

artikel 17, eerste lid, van de WED zijn belast met de opsporing van economische delicten, bevoegd in het belang van de opsporing voorwerpen in beslag te nemen en zaken te onderzoeken, aan opnemings te onderwerpen en daarvan monsters te nemen, voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van hun taak nodig is, en daartoe verpakkingen te openen (de artikelen 18, eerste lid, en 21, eerste en tweede lid, WED). Voor zover daarvan niet in de WED of in de wetten en besluiten die zijn genoemd in de artikelen 1 en 1a van de WED is afgeweken, gelden ten aanzien van de opsporing van economische delicten de bepalingen van het Wetboek van Strafvordering (art. 25 WED). Hieruit vloeit voort dat de regeling van de WED derogeert aan de regeling in het Wetboek van Strafvordering voor de inbeslagname en de kennisname van de inhoud van inbeslaggenomen pakketten, brieven, stukken en andere berichten. Het grondwettelijk beschermde briefgeheim geldt echter onverkort.

Het briefgeheim in artikel 13, eerste lid, Grondwet is van toepassing op verpakkingen die onder het begrip «brief» vallen. De Postwet definieert de brief als een op een fysieke drager aangebrachte geadresseerde schriftelijke mededeling (art. 2, eerste lid, onderdeel a, Postwet 2009). De definitie in de Postwet 2009, alsook het begrip brief in het huidige artikel 13 Grondwet, zijn leidend voor de uitleg van dat begrip. Verpakkingen, waaronder postpakketten, die niet onder het begrip brief vallen, zijn dus niet beschermd door het grondwettelijk briefgeheim en mogen door een toezichthouder of opsporingsambtenaar dus in beginsel geopend worden.

Ook een opsporingsambtenaar, als bedoeld in artikel 17, eerste lid, van de WED, is in beginsel bevoegd postpakketten, die niet als brief kunnen worden aangemerkt, te openen met het oog op de opsporing van economische delicten.

Ook in het internationaal postverkeer (Wereldpostunie) zijn er regels met betrekking tot het openen van pakketten. Het openen van pakketten geschiedt dan in het kader van douanedoeleinden. Het openen mag plaatsvinden rechtstreeks op grond van een voorbedrukte verklaring (CN22/23) op poststukken waarmee de afzender vooraf akkoord dient te gaan en verklaart: «The item/ parcel may be opened officially» («Mag ambtshalve geopend worden»). Het poststuk bevat dan deze melding. Bovendien heeft de Hoge Raad aanvaard dat de Douane poststukken ook rechtstreeks op grond van «contractuele voorwaarden» mag openen (HR 21 november 2006, NJ2006, 648).

Vraag 4

Zouden pakketjes op basis van artikel 21 WED tevens geopend kunnen worden voor de controle op en de opsporing van illegaal vuurwerk? Op basis van welke wet- of regelgeving kunnen pakketjes geopend worden om illegaal vuurwerk op te sporen?

Antwoord 4

Het Vuurwerkbesluit geeft regels voor het invoeren van vuurwerk. Op grond van de Wet milieubeheer (Wm) is het niet-naleven van deze regels een economisch delict (art. 9.2.2.1 Wm jo. art. 1a, onder 1°, WED). Zoals in het antwoord op vraag 3 is aangegeven, bevat de WED de bevoegdheid voor opsporingsambtenaren om bij concrete aanwijzingen zaken te onderzoeken, te onderwerpen aan opnemings en het nemen van monsters, voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van hun taak nodig is, en daartoe verpakkingen te openen (art. 21 WED). Dit is eveneens de basis waarop illegaal vuurwerk opgespoord kan worden.

Het grondwettelijk beschermde briefgeheim geldt echter onverkort, zodat een rechterlijke machtiging is vereist voor de kennisname van de inhoud van een brief in die zin. Zoals in het antwoord op vraag 3 is aangegeven, is voor verpakkingen die daar niet onder vallen, een opsporingsambtenaar als bedoeld in artikel 17, eerste lid van de WED, in beginsel zelfstandig bevoegd dergelijke pakketten te openen met het oog op de opsporing van economische delicten, zoals de opsporing van illegaal vuurwerk.

Voor wat betreft de bevoegdheden van toezichthouders in het kader van het toezicht op de naleving van het Vuurwerkbesluit wordt verwezen naar het antwoord op vraag 3.

Vraag 5

Denkt u dat het toevoegen van een bevoegdheid als beschreven in artikel 21 WED aan de Opiumwet kan bijdragen aan de opsporing van verboden drugs in pakketjes? Hoe zou deze bevoegdheid zich effectueren in de opsporingspraktijk?

Antwoord 5

Op grond van artikel 9, derde lid, van de Opiumwet zijn opsporingsambtenaren te allen tijde bevoegd tot inbeslagneming van daarvoor vatbare voorwerpen. Dit houdt concreet dus in dat wanneer een drugshond «aanslaat» op een postpakket, dit op grond van artikel 9, derde lid, Opiumwet in beslag genomen kan worden.

Nu de Opiumwet naar huidig recht niet voorziet in een bevoegdheid tot het openen van verpakkingen zoals beschreven in artikel 21 WED, zal de kennisneming van de inhoud van inbeslaggenomen postpakketten op grond van artikel 101 Sv dienen plaats te vinden. Voor zover deze zaken gesloten zijn, behoeft de officier van justitie de machtiging van de rechter-commissaris.

Naar huidig recht zal het toevoegen van een dergelijke bevoegdheid aan de Opiumwet dus toegevoegde waarde hebben.

Onderdeel van het ontwerp van Boek 2 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering bevat een voorgestelde aanpassing die erin voorziet dat een rechterlijke machtiging bij de toepassing van de Opiumwet niet meer is vereist.⁵ Onderdeel van het ontwerp van Boek 2 is artikel 2.7.2.2.10, waarin wordt voorgesteld dat, anders dan in het huidige Wetboek van Strafvordering (art. 101), geen machtiging van de rechter-commissaris meer is vereist voor het openen van een postpakket die worden aangetroffen bij een postvervoerbedrijf. Bij de opsporing van strafbare feiten die worden gepleegd met behulp van postpakketten betekent dit dat er sneller kan worden opgetreden bij een concrete verdenking jegens een specifieke verdachte of een specifiek postpakket.

Ten aanzien van het zojuist genoemde wetsvoorstel zijn reacties ontvangen over de verhouding van dit voorstel tot bestaande wetgeving. Deze reacties worden nog bestudeerd en betrokken bij het voorstel als het wordt aangeboden aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Indien het voorstel tot wet wordt verheven en niet langer een machtiging van de rechter-commissaris nodig is voor het openen van postpakketten die worden aangetroffen bij een postvervoerbedrijf zal dit, in combinatie met de reeds bestaande bevoegdheden in de Opiumwet, ervoor zorgen dat het toevoegen van een bevoegdheid als beschreven in artikel 21 WED aan de Opiumwet niet van toegevoegde waarde is.

Vraag 6

Waarom rust er enkel briefgeheim op de pakketjes van PostNL en niet op de verzonden pakketjes bij andere postdiensten? Waar komt dit verschil vandaan? Hoe kunt u dit verschil rechtvaardigen? Wat vindt u van het idee om het briefgeheim dat rust op verzonden pakketjes met PostNL op te heffen teneinde drugsriminaliteit en andere criminaliteit tegen te gaan?

Antwoord 6

Het grondwettelijk briefgeheim geldt voor zendingen bij alle postvervoerders, niet alleen bij PostNL.

Ik verwijs verder naar de antwoorden op de vragen 3 en 5.

Vraag 7

Hoe beoordeelt u de proportionaliteitstoets als u beide voorstellen in samenhang ziet (legitimatieplicht bij het versturen van een pakketje en opheffen briefgeheim op pakketjes van PostNL)? Zouden beide voorstellen kunnen worden geëffectueerd in de praktijk?

⁵ Uw Kamer is bij brief geïnformeerd over de in formele consultatie gegeven gewijzigde Boeken 1 en 2 nieuwe Wetboek van Strafvordering: Kamerstukken II 2016/17, 29 279, nr. 372

Antwoord 7

Ik verwijs graag naar het antwoord op vraag 2 voor wat betreft de legitimatieplicht bij het versturen van een pakket en naar de antwoorden op vragen 3 en 5 voor wat betreft de opheffing van het briefgeheim op pakketten van PostNL. Bovendien wordt er in het kader van een publiek-privaat samenwerkingsverband al onderzocht welke mogelijke maatregelen en oplossingen gehanteerd kunnen worden om criminelen tegen te gaan die misbruik maken van de logistieke infrastructuur. Ik verwijs in dit verband naar de beantwoording op de Kamervragen van de leden Kuiken en Moorlag van 30 november 2018⁶ alsmede de beantwoording op Kamervragen van de Kuiken en Moorlag van 28 januari 2019 (Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2018–2019, nr. 2187), die u gelijktijdig met de beantwoording van deze vragen ontvangt.

Vraag 8

Kunt u aangeven in hoeverre op Europees niveau of op het niveau van de Verenigde Naties (bijvoorbeeld Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen) een oplossing voor deze problematiek wordt gezocht? Is er reeds sprake van Europese wet- of regelgeving die toeziet op illegale handelsstromen via poststromen? Zou een legitimatieplicht bij het versturen van een pakketje op Europees niveau te regelen zijn, dit teneinde een waterbedeffect tegen te gaan?

Antwoord 8

Er is geen Europese wet- of regelgeving die specifiek toeziet op illegale handelsstromen via poststromen.

Een legitimatieplicht op Europees niveau leidt er alleen toe dat criminelen niet kunnen uitwijken naar buurlanden. Een (binnenlands) waterbedeffect is echter dat criminelen hun zendingen gaan opknippen om ze vervolgens te deponeren in het brievenbussennetwerk. Tot slot kunnen criminelen gebruik maken van katvangers of gestolen en/of valse identiteitsbewijzen. Internationaal staat het misbruik van de post- en pakketteninfrastructuur op de agenda. Zowel bij de Europese Commissie als bij de Universal Postal Union (UPU) en PostEurop. UPU is een partnerschap aangegaan met de International Narcotics Control Board (INCB) om de postale sector te beschermen tegen crimineel misbruik. PostNL is als uitvoerende partij van de Universele Postdienst (UPD) in Nederland bij deze overlegstructuren betrokken en ziet die internationale overlegstructuren als de juiste plek en het juiste niveau om deze discussie te voeren.

Binnen de Europese Raad is er een thematische discussie «Secure Post» opgezet over de problematiek van drugs in postzendingen. SecurePost is een project onder de vlag van PostEurop in reactie op de oproep vanuit de Europese Commissie om te komen met voorstellen op het thema «Prevention, detection response and mitigation of combined physical and cyber threats to critical infrastructure in Europe».

Toelichting:

Deze vragen dienen ter aanvulling op eerdere vragen terzake van het lid Kuiken (PvdA), ingezonden 28 januari 2019 (Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2018–2019, nr. 2187).

⁶ Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2018–2019, nr. 1233