



**Universiteit
Leiden**
The Netherlands

**Recensie Het politieel vooronderzoek in strafzaken, over sturing en
toetsing van de proactieve opsporing**

Cleiren, C.P.M.

Citation

Cleiren, C. P. M. (1996). Recensie Het politieel vooronderzoek in strafzaken, over sturing en toetsing van de proactieve opsporing, 233-235. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3100>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License:

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3100>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Jan Naeyé: Het politieel vooronderzoek in strafzaken. Over sturing en toetsing van de pro-actieve opsporing

Oratie VU Amsterdam, Gouda Quint, Arnhem 1995, 62 p., f 17,50, ISBN 9038703270

Het thema dat Naeyé koos voor zijn oratie was destijds uitermate actueel en is het nog steeds. Een bespreking van de gepubliceerde versie van die oratie na het verschijnen van het rapport 'Inzake opsporing' van de parlementaire enquêtecommissie Opsporingsmethoden bergt dan ook zowel voor de auteur als de recensent een zeker risico in zich. De auteur zou onrecht worden gedaan als het boek niet als op zichzelf staand werk zou worden besproken. Anderzijds heeft hij met zijn werk beslist een bijdrage geleverd aan de gevoerde en nog verder te voeren discussie over de opsporingsmethoden. In zoverre verdienen de door Naeyé geformuleerde gedachten ook om te worden geplaatst in relatie tot de conclusies en aanbevelingen van de parlementaire enquêtecommissie en tot recente rechtspraak. Dit geldt temeer nu Naeyé zich blijkens zijn tekst voortdurend heeft gerealiseerd dat de wijze waarop de wettelijke controle op de toepassing van bijzondere opsporingsmethoden verder inhoud en vorm moet krijgen zal afhangen van de uitkomst van de parlementaire enquête. Deze stand van zaken noopt mij ertoe in deze bijdrage het karakter van een gebruikelijke boekbespreking enigszins los te laten en enkele aspecten uit Naeyé's werk te bespreken in het licht van de thans voorliggende discussie over opsporingsmethoden.

Naeyé sprak de rede uit bij de aanvaarding van de bijzondere leerstoel politierecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Zijn betrokkenheid op en kennis van de politie en haar werkwijzen heeft niet alleen de keuze voor het thema, maar ook de wijze van behandelen sterk gekleurd. In

zekere zin geeft hij de 'gewone' strafrechtjurist een kijkje in stijlen van politiewerk, alternatieven bij de keuze van methoden, organisatie van politieteams en politiemanagement. Met name de beschrijving van de werkwijze en de rol van de CID's (Criminele Inlichtingendiensten) biedt een verrassend helder beeld op deze voor velen 'geheimzinnige' diensten.

Als belangrijk knelpunt bespreekt Naeyé de wijze waarop de politie omspringt met de verbaliseringsplicht. Deze plicht vindt zijn grond voor een belangrijk deel in de verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie voor de opsporing en in het belang van een effectieve rechterlijke controle op betrouwbaarheid en rechtmatigheid van bewijs in strafzaken. Hij illustreert deze problematiek aan de hand van drie voorbeelden uit de rechtspraak: de inkijkoperatie, het vergeten TIP-formulier en de verzonden CID-informant en plaatst deze plicht daarmee terecht in een spanningsveld: dat van het belang van operationele geheimhouding tegenover de controleerbaarheid. De kern van de problemen die aan de parlementaire enquêtecommissie voorlag is daarmee helder in beeld. In recente rechtspraak is de kwestie van de verbaliseringsplicht inmiddels op diverse wijzen aan de orde geweest. Zie hierover onder meer Hof Amsterdam 1 december 1994, NJ 1995, 159, Hof Amsterdam 10 januari 1995, NJ 1995, 254 en HR 19 december 1995 (Zwolsman). In deze laatste zaak overwoog de Hoge Raad dat ondanks het – in diens visie – ontbreken van een wettelijke voorziening omtrent verslaglegging van verrichtingen en bevindingen van opsporingsambtenaren in de fase voorafgaand aan de verdenking 'al naar gelang de aard en de omvang van het in die fase verrichte onderzoek verslaglegging in eniger-

lei vorm nochtans niet achterwege mag blijven'.

Als een van de andere thema's die het politieel vooronderzoek uitdrukkelijk raakt bespreekt Naeyé de uitbreiding van wat hij aanduidt als de 'onderhandelbare afdoening'. De mogelijke introductie van de kroongetuige, de gedachten over een afzonderlijke procedure voor de bekende verdachte en andere vormen van deals met criminelen worden kritisch belicht vanuit het perspectief van waarheidsvinding, betrouwbaarheid, rechtsgevoel en integriteit van het overheidsoptreden. 'Een integere overheid is geen normatieve luxe, maar een voorwaarde om de georganiseerde criminaliteit effectief te kunnen bestrijden. Onorthodoxe bedreigingen vragen niet per definitie om onorthodoxe verdedigingsmiddelen.' (p. 40). De actualiteit van deze bespreking komt weer aan het licht in de afwijzing van de kroongetuige door de Commissie Van Traa en in de zaak van de 'Hakkelaar'. De door Naeyé aangevoerde bezwaren zijn beslist van principiële aard dan het door de Commissie opgevoerde 'pragmatische' argument dat in Nederland (in afwijking van Italië) geen sprake blijkt te zijn van een grote invloed van de georganiseerde criminaliteit op het functioneren van de democratische instellingen. Een fundamentele beschouwing vanuit de verhouding tussen de procesdeelnemers in onze procescultuur zou tot een nog veel kritischer oordeel over dergelijke voorstellen (kunnen) leiden. Deals met criminelen ondermijnen immers het gezag van de overheid mede omdat zij een vorm van 'gelijkwaardigheid' tussen de onderhandelende partijen veronderstellen die een integere overheid niet 'past'. Al met al – zo schetst Naeyé – verwerft het politieel vooronderzoek zich een plaats die het in ons wettelijk stelsel van strafvordering niet is toebedacht. Op een normering daarvan is dat wetboek dan ook niet toegeschreven. Die 'leemte', die eigen is aan onze procescultuur vult men niet op met enkele bepalingen die het vooronderzoek zouden moeten normeren. Hij stelt daarom voor het

hieronder nader te bespreken politieel vooronderzoek in te voeren.

Nacyé's werk is zeer informatief, terwijl hij niet heeft geschuwd de diverse praktijken in een kritisch daglicht te plaatsen. Het betoog is doorspekt met realiteitsbesef, doch voortdurend getoetst aan de eis van integriteit van overheidshandelen. Bovendien kan worden geconcludeerd dat deze oratie ondanks de ontwikkelingen op dit front niet wezenlijk aan actualiteit heeft ingeboet.

Ik zal hieronder twee samenhangende aspecten – die ook interessant zijn in verband met de aanbevelingen van de parlementaire enquêtecommissie in het rapport *Inzake Opsporing* – belichten.

Nacyé wijdt een beschouwing aan het begrip pro-actieve opsporing, welke beschouwing uiteindelijk uitmond in zijn voorstel een nieuwe fase aan het voorbereidend onderzoek in strafzaken toe te voegen: het politieel vooronderzoek. Hij concludeert terecht dat het gebruik van het begrip pro-actieve opsporing niet eenduidig is en veelal in verband wordt gebracht met bijzondere opsporingsmethoden. Zelfs in zijn bespreking van de verwarring rondom het begrip raakt de lezer het spoor al bijster. Het is dan ook niet verwonderlijk dat Nacyé niet komt met een nieuwe definitie van opsporing of pro-actieve opsporing, maar een meer pragmatische oplossing voorstelt. Hij geeft de voorkeur aan een onderzoek dat zijn typisch karakter ontleent aan de bijzondere methoden die worden gebruikt om criminele inlichtingen te verzamelen en aan het ingenieus hanteren van de uitgestelde toepassing van dwangmiddelen en dat hij wil aanduiden als het politieel vooronderzoek. Dat zou als zodanig de eerste fase vormen van het voorbereidend onderzoek in strafzaken, voorafgaand aan het Opsporingsonderzoek, het Gerechtelijk Vooronderzoek en het Strafrechtelijk financieel onderzoek. Dat onderzoek zou moeten worden uitgewerkt in het Wetboek van Strafvordering.

Ook de Commissie van Traa bepleit om de pro-actieve opsporing in het Wetboek van Strafvordering een

plaats te geven. Zij komen ook tot een fasering, maar niet tot een fasering van het voorbereidend onderzoek, maar tot een fasering van de opsporing: Fase I. De fase waarin nog geen sprake is van opsporing; Fase II. Fase waarin sprake is van een redelijk vermoeden van een te plegen misdrijf. Fase III. Fase waarin sprake is van opsporing van gepleegde strafbare feiten. Van belang bij dit alles is dat de Commissie wél een definitie geeft van het begrip opsporen: Het verzamelen, registreren en verwerken van gegevens en informatie – op grond van een redelijk vermoeden van te plegen strafbare feiten die gezien hun aard of het georganiseerd verband waarin ze worden begaan, een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren of – op grond van tenminste duidelijke aanwijzingen van gepleegde strafbare feiten, met het doel te komen tot een strafrechtelijke sanctie.

Ten aanzien van beide voorstellen valt natuurlijk veel op te merken. Ik beperk me tot enkele. Zowel Nacyé als de Commissie komen tot de conclusie dat bijzondere opsporingsmethoden die worden toegepast zonder dat er sprake is van verdenking in de klassieke zin in het Wetboek van Strafvordering regeling verdienen. Waar Nacyé een nieuwe fase voorstelt voor de pro-actieve opsporingsmethoden wordt geen aandacht besteed aan de vraag onder welke omstandigheden of onder welke voorwaarden de bevoegdheden tot het toepassen van die methoden ontstaan. Zijn strafbare feiten vereist, zijn voorbereidingshandelingen vereist, zijn aanwijsbare subjecten vereist? Die tamelijk principiële vraag dient mijns vooraf te gaan aan of minstens samen te gaan met de keuze van een nieuwe fase voor het bestaande opsporingsonderzoek. De fase zal zich immers nooit alleen mogen kenmerken door een regeling van methoden, maar toch eveneens door voorwaarden voor de toepassing daarvan. Zonder criteria voor de nieuwe fase ontbreekt een rechtvaardiging voor zo'n toevoeging aan het strafproces. Een tweede aspect betreft de naamgeving van de 'nieuwe' fase. De naam politieel vooron-

derzoek kan vanuit het door Nacyé gekozen perspectief zinvol zijn. Vanuit een ander perspectief rijst evenwel een bezwaar. Juist omdat de nieuwe fase nog steeds betrekking heeft op – weliswaar pro-actieve – opsporing staat dat onderzoek onder leiding van de Officier van Justitie. De aanduiding 'politieel' roept bij mij echter associaties op met een zelfstandige politieverantwoordelijkheid.

De aanbevelingen van de Commissie van Traa staan niet haaks op die van Nacyé. Ze besteden wel meer aandacht aan de vraag naar de omstandigheden waaronder bijzondere opsporingsmethoden zouden moeten worden toegelaten. De Commissie doet dat door deze voorwaarden deels in de definitie van opsporing te verwerken, deels in de fasen van opsporing die vervolgens worden onderscheiden. Deze kwestie wordt in het rapport van de Commissie niet helder uitgewerkt. Bij mij rijst de vraag of die voorwaarden wel deel (moeten) uitmaken van het begrip opsporing. Worden die beperkende voorwaarden niet voornamelijk ingegeven door de (op zich terecht) behoefte om gehanteerde methoden te normeren. Dat rechtvaardigt toch niet dat het begrip 'opsporing' door die voorwaarden moet worden genormeerd? Zo rijst nu ook de vraag hoe de door de Commissie voorgestelde definitie van opsporing zich zal moeten verhouden tot het als 'Opsporingsonderzoek' aangeduide onderdeel van ons huidige WvSv. Mijn voorkeur blijft uitgaan naar een 'andersoortige' aanduiding van opsporing. Naar mijn idee duidt het begrip opsporing niet zozeer op een formeel kader voor bevoegdheidsuitoefening, maar op een 'taak' of 'functie' die is gericht op handhaving van normen strafbaar gesteld en van een sanctie voorzien in het materieel recht. Een aanduiding als taak of functie past mijn inziens beter in de structuur van ons WvSv (o.m. de artt. 140, 141, 142, 148 en bijv. art. 539a Sv), in de geschiedenis van het opsporingsbegrip (oorspronkelijk omvatte de opsporing ook de opsporing 'ex officio', een taak ten behoeve van het voorkomen van misdaden

zonder dat er sprake was van een verdenking) en spoort met de huidige bestuursrechtelijke benadering van het begrip toezicht (Algemene Wet Bestuursrecht, hoofdstuk 5 Handhaving, afdeling 5.1; m.n. 5.1.2. onder 1 en 5.1.5. e.v.). De algemene taakstelling om 'op te sporen' is pas zinvol als zij vergezeld gaat van bepalingen die – complementair daaraan – bevoegdheden verlenen en deze bevoegdheden normeren. Precies op dat punt ontbreekt nu de noodzakelijke wettelijke normering voor gevallen waarin er nog geen verdenking in klassieke zin bestaat. Aan een herdefiniëring van opsporing is naar mijn idee geen behoefte, wel aan die complementerende bevoegdheids-toedeling en normering. Vanuit dit perspectief biedt een 'fasering van de

opsporing' zoals door de Commissie gehanteerd weinig soelaas; het gaat erom de te creëren bevoegdheids-toedeling en de normering daarvan af te stemmen op de diverse wenselijk geachte stadia van verdenking (nog geen verdenking, een verwachting dat strafbaar feit zal worden gepleegd, een verdachte, etc.). Het is dan ook jammer dat de Commissie zich niet uitspreekt over een afgescheiden fase in het vooronderzoek zoals door Nacyé voorgesteld. Combineert men de achterliggende (niet volledig uitgewerkte) gedachte van de fasering van de opsporing door de Commissie met het voorstel van Nacyé voor een nieuwe fase in het vooronderzoek dan ontstaat wellicht meer helderheid. Alle nieuw voor te stellen bepalingen die betrekking

hebben op de fase waarin nog geen sprake is van een verdenking in klassieke zin zouden dan worden gegroepeerd in een te onderscheiden deel van het vooronderzoek. Onder deze voorwaarden zou een apart onderscheiden fase wellicht kunnen bijdragen tot het voorkomen van het uithollen van de voorwaarden voor toepassing van dwangmiddelen en onderzoeksmethoden in de fase van de verdenking. In deze kwestie kunnen het voorstel en de uitgangspunten van Nacyé dus alsnog een belangrijke bijdrage vormen aan de komende discussie rondom de aanbevelingen van de Commissie.

C.P.M. Cleiren
maart 1996

Prof. mr D.J. Elzinga, mr P.H.S. van Rest en mr dr J. de Valk, *Het Nederlandse politierecht*

*W.E.J. Tjeenk Willink,
Zwolle, 1995, 420 p., f 79,
ISBN 9027139628*

De breed uitgemeten aandacht voor het rapport van de Commissie-Van Traa zou bijna doen vergeten dat de basisregeling van de politieorganisatie, de Politiewet, nog maar onlangs geheel is vernieuwd. Toch verdient ook die nieuwe basisregeling de nodige aandacht. Het is daarom bijna gelukkig te noemen dat het ter recensie voorliggende boek is afgesloten per september 1994, als het ware in de stilte voor de storm. Juist met het oog op de discussies over de politionele acties in opsporingsland is het goed om een duidelijk beeld te hebben van hetgeen de wetgever bij de totstandkoming van de Politiewet 1993 precies voor ogen heeft gestaan bij de regeling van belangrijke the-

ma's zoals de taak, de organisatie en het beheer van de politie, het gezag over, het toezicht op en de controle van de politie en de regeling van klachten over politieoptreden. Dit inzicht verschaft het onderhavige boek in ruime mate.

Het boek bestaat uit tien hoofdstukken.¹ Eerst worden de gebruikelijke dualiteiten van het politiebestedel (functie en organisatie, gezag en beheer, ordehandhaving en opsporing) kort getypeerd. In het tweede hoofdstuk, over de geschiedenis van de politie, worden vooral de resultaten van de onderscheiden politiek-bestuurlijke commissies die zich vanaf het midden van de vorige eeuw over de politieorganisatie hebben uitgelaten, gepresenteerd. Het hoofdstuk maakt daardoor – zij het slechts impliciet – duidelijk dat reeds de enkele totstandkoming van de Politiewet 1993, maar ook de uitein-

delijke inhoud daarvan, van politiek toeval afhankelijk is geweest. De huidige regeling is niet het vanzelfsprekende product van een historisch-logische of van een afgeronde ontwikkeling. Die indruk zou kunnen ontstaan omdat de schrijvers in de rest van het boek de Politiewet (dus louter het nationale recht) zo nadrukkelijk en bijna vanzelfsprekend op de voet volgen. In de verdere hoofdstukken wordt de hoofdstukindeling van de Politiewet als uitgangspunt genomen. De hoofdstuktitels komen woordelijk overeen met de opschriften uit de Politiewet zodat achtereenvolgens in de hoofdstukken 3 t/m 10 worden behandeld: Taak en samenstelling van de politie; De bevoegdheden van de politie, Gezag en toezicht over de politie; De regionale politiekorpsen; Het korps landelijke politiediensten; Beheersbevoegdheden op rijksniveau; De verlening van bijstand; De behandeling van klachten. (Ik kom op de keuze van deze indeling nog terug.) Het accent ligt (ook in omvang) op de hoofdstukken 3 t/m 6 en 10. Met name het zesde hoofdstuk is hier vermeldenswaard. Na een hel-

1. Het geheel wordt geconcludeerd door (in deze volgorde) een literaturopgave, een bijlage waarin opge-

noemen de Ambtsinstructie voor (kortweg) de politie, en een trefwoordenregister. De tekst van de Politiewet is

niet bijgesloten. Nu daar zo veelvuldig naar wordt verwezen is dat wat onhandig.