

DR. C. FIJNAUT*

DE RELATIE

OPENBAAR MINISTERIE—

POLITIE IN HET KADER

VAN DE HERZIENING VAN

DE POLITIEWET

IN DE DISCUSSIE over de algemene organisatie van de continentale politiestelsels wordt de relatie tussen het openbaar ministerie en de politie gemakkelijk over het hoofd gezien. Dit heeft vooral te maken met het feit dat het politieke gewicht van deze relatie gewoonlijk niet opweegt tegen dat van de verhouding tussen het binnenlands bestuur en het politieapparaat. Voor Nederland komt hier nog bij dat het openbaar ministerie nauw gelieerd is aan het ministerie van justitie dat op zichzelf ook reeds een zéér belangrijke positie in het politiebestedel inneemt. Hierdoor wordt de discussie over de politieorganisatie in dit land al vlug gevoerd in termen van 'bestuur' en 'justitie', en wordt de specifieke relatie tussen het openbaar ministerie en de politie snel uit het oog verloren. Zo valt het te begrijpen dat ook in het publieke debat over het ontwerp van een nieuwe politiewet tot nu toe nog niet zoveel is gezegd over de manier waarop in dit ontwerp gestalte is gegeven aan de relatie tussen het openbaar ministerie en het politieapparaat.

Niettemin zijn er goede redenen om de in dit ontwerp voorgestelde regeling van deze relatie apart in ogenschouw te nemen. In het bijzonder kan hierbij worden gedacht aan het feit dat deze regeling in belangrijke mate afwijkt van de regeling in de huidige politiewet en dus, bij invoering van dit ontwerp, best eens grote invloed zou kunnen uitoefenen op de verhouding tussen de beide instellingen in de praktijk van alledag. Maar ook wanneer dit ontwerp niet door het parlement zal worden aanvaard—en de kans hierop is zéér groot—, is het de moeite waard om te bekijken hoe hierin de relatie openbaar ministerie—politie is vastgelegd, omdat de betrokken bepalingen hoe dan ook enig licht werpen op de evolutie die deze relatie in de voorbije jaren feitelijk heeft doorgemaakt. Daarenboven is het in een rechtsstaat als de

*Raadadviseur bij het Ministerie van Justitie, Buitengewoon Docent aan de K.U. Leuven.

onze steeds aangewezen om het openbaar ministerie niet te vereenzelvigen met 'justitie' maar goed in het oog te houden over welke macht het parket op zichzelf formeel en feitelijk beschikt om zijn controlerende taak ten opzichte van het politieapparaat uit te voeren, zeker in een tijd waarin onder druk van vooral ordeverstoringen, nieuwe vormen van georganiseerde misdaad en terreurdaden, de rechtspositie van het politieapparaat verruimd zou kunnen worden.

1. DE POSITIE VAN HET OPENBAAR MINISTERIE IN HET POLITIEBESTEL KRACHTENS DE POLITIEWET VAN 1957

Bij lezing van de huidige politiewet valt het, gelet op de globale regeling van de zeggenschap over het politieapparaat in deze wet, op dat aan het openbaar ministerie zélf slechts een bescheiden positie in het politiebestel is toegekend.

Ten eerste blijkt alleen al uit de redactie van o.a. art.41 (het openbaar ministerie moet over algemene aanwijzingen met betrekking tot het opsporingsbeleid, die plaatselijk de handhaving van de openbare orde raken, tevooren het gevoelen van de burgemeester inwinnen), dat deze wet niet *de* juridische basis van het gezag van het openbaar ministerie over het politieapparaat vormt. Deze basis moet inderdaad buiten de politiewet worden gezocht: in het wetboek van strafvordering (art.141 en 148) en in de wet op de rechterlijke organisatie (art.4). De politiewet geeft op dit stuk slechts aanvullende bepalingen. Hierin wordt enerzijds uitdrukkelijk vastgelegd dat de procureur-generaal erop toe moet zien dat de politie in zijn ambtsgebied haar taak ten dienste van de justitie en ter uitvoering van wettelijke voorschriften, met de uitvoering waarvan de minister van justitie is belast, naar behoren vervult (art.52), en anderzijds wordt hierin, zoals in art.41, beklemtoond dat het openbaar ministerie, m.n. de procureur-generaal, burgemeester en commissaris der Koningin elkaar over en weer rechtstreeks op de hoogte moeten houden over de taakvervulling door de politie (art.37, 40, 41 en 54); de burgemeester en de districtscommandant van de rijkspolitie moeten er verder voor zorgen dat hun politiepersoneel gehoor geeft aan de gerechtvaardigde verlangens van het openbaar ministerie (art.40, lid 3 en art.43).

Ten tweede wordt uitsluitend aan de procureur-generaal enige invloed toegekend op de plaatsing van ambtenaren van gemeentepolitie bij recherche- en vreemdelingendiensten (art.5, lid 2), op de vaststelling van de grenzen van de districten van de rijkspolitie (art.16, lid 3), op de bepaling van de minimumsterkte van de groepen van de rijkspolitie (art.19, lid 1) en de aanwijzing van de groeps- en postcommandanten van dit korps (art.21, lid 4), en op de regeling van samenwerking tussen politiekorpsen op verkeersgebied (art.34d, 34e en 34f). Echt belangrijk is de procureur-generaal alleen als me-

de-regelaar van politiebijstand, speciaal wanneer het gaat om bijstand voor de opsporing van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen (art. 44-50).

Typisch voor het huidige Nederlandse politiestelsel is dat de minister van justitie niet alleen het beheer van de rijkspolitie heeft maar op een aantal belangrijke punten ook nadrukkelijk is betrokken bij het beheer van de gemeentepolitie, zodat het openbaar ministerie—gegeven zijn nauwe betrekkingen met de minister en het ministerie van justitie—in wezen wel meer zeggenschap in het politiestelsel kan doen gelden dan de zoëven besproken bepalingen in de politiewet laten uitschijnen.

Maar ook al is dit zo, het doet geen afbreuk aan wat in het begin van deze paragraaf staat geschreven, nl. dat in de huidige politiewet aan het openbaar ministerie zelf slechts een bescheiden eigen rol in het politiestelsel is toegekend.¹

Niettemin vond in de jaren '50 menigeen in het parlement en daarbuiten dat het openbaar ministerie door deze wet nóg te veel invloed over het politieapparaat behield resp. verkreeg. De Centrale van Politie-Organisaties bijv. gaf in een commentaar op het ontwerp van wet te kennen dat de taak van de politie weliswaar 'zowel op bestuurlijk als op justitieel terrein ligt en dat derhalve de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie hun gerechtvaardigde invloed op de gang van zaken bij het politieapparaat dienen te hebben', maar zij vond daarom nog lang niet dat de procureur-generaal moest worden gekend in al de kwesties die hiervoor zijn aangestipt. Waarbij moet worden aangetekend dat de laatstgenoemde opvatting niet het uitvloeisel was van een principiële stellingname ten opzichte van het openbaar ministerie, maar van de algemene idee dat in het betrokken ontwerp 'aan te veel autoriteiten gezag over de politie (wordt) toegekend'.² Dit lag wel even anders met de kritiek die de Vereniging van Nederlandse Gemeenten spuide op de macht die in het ontwerp aan het openbaar ministerie werd gegeven. Met name in haar roemruchte 'non-possumus-adres' eiste deze vereniging dat de burgemeester zonder beperkingen zou worden betiteld als 'hoofd van de politie ter plaatse', en dat het openbaar ministerie dus zijn gezag over het politieapparaat maar moest overgeven aan deze plaatselijke autoriteit.³

Het parlement nam het standpunt van de Vereniging van Nederlandse Ge-

¹ Voor een uitvoeriger bespreking van de wettelijke bepalingen inzake de verhouding openbaar ministerie—politie, zie J.J.H.Suyver, De zeggenschap over het politieorgaan naar Nederlands recht. Arnhem, 1975, p.64-114. A.C.'t Hart, Om het O.M.. Zwolle, 1981. F.H.van der Burg, Preventieve justitie en plaatselijke politie. Arnhem, 1961, p.43-45, 90-99.

² Het ontwerp-politiewet. De R.K. Politieambtenaar, 39, 1955, 4, p.28-30.

³ J.J.H.Suyver, op cit., p.79-83.

meenten niet over, hoewel enkelen van zijn machtigste leden het, misschien niet helemaal om dezelfde redenen, onderschreven. Zo verklaarde de heer Oud in de Tweede Kamer dat er 'niemand in de gemeentelijke kring (is), die meent, dat het openbaar ministerie van elk toezicht op het opsporen zou moeten worden uitgesloten', maar met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten was hij er wél voorstander van dat de burgemeester een ongedeeld gezag over de politie verkreeg.⁴ Enkele andere leden van de Tweede Kamer, met name Beernink, Verkerk en Calmeyer verkondigden minder uitgesproken meningen dan Oud, maar zij vroegen zich toch ook af of de positie van de burgemeester als lokale gezagsdrager wel voldoende werd erkend, en in het bijzonder of het wel nodig was dat de procureur-generaal enige invloed werd toegekend op de plaatsing van ambtenaren bij recherche- en vreemdelingen-diensten. In de Eerste Kamer werd het standpunt van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten vooral uitgedragen door de heer Reijer: 'Elke overtreding en elk misdrijf is in wezen een vergrijp tegen de openbare orde, alleen de vervolging en de bestraffing zijn in handen gesteld van de justitiële ambtenaren en de rechter. Hieruit vloeit een justitiële dienstverlening voort, maar hieruit vloeit niet voort, dat deze autoriteiten bevelvoering over het politie-apparaat van node hebben'.⁵

De meerderheid van het parlement stond echter achter de opvattingen die door de betrokken ministers op dit punt in het ontwerp van de eerste Nederlandse politiewet waren uitgewerkt, en die tijdens de openbare vergaderingen door de minister van justitie Samkalden met verve werden verdedigd. Deze keerde zich in het bijzonder tegen de opvatting van Oud c.s., 'omdat het de burgemeester als hoofd van de politie zou plaatsen in de gezagslijn, langs welke de justitiële politietaak der opsporing zou worden vervuld', en de burgemeester zodoende 'mede (zou) komen te staan aan de deur, de opsporingsdeur, die toegang geeft tot de onafhankelijke rechter'. De enige toegeving die hij en zijn collega van binnenlandse zaken Struycken wilden doen, bestond in de aanvaarding van het amendement—van Doorn (waarvan de tekst is opgenomen in het hiervoor geciteerde art.41), waarmee werd beoogd om de plaats van de burgemeester in het opsporingsbeleid wat te versterken. Maar de volheid van het gezag van het openbaar ministerie over de politie inzake opsporing moest in hun ogen verder intact blijven.⁶

Om eventuele misverstanden uit de weg te ruimen voegden de beide bewindslieden hier wel aan toe dat zij het met de leden van het parlement eens waren dat onder 'opsporing' of onder 'justitiële politietaak' noch 'het voorkomen van strafbare feiten' noch 'het regelend optreden en het bieden van de

⁴ Tweede Kamer 1956-1957, 2397, 2399.

⁵ Eerste Kamer 1956-1957, 2336.

⁶ Tweede Kamer 1956-1957, 2432-2435.

helpende hand' viel, zodat het openbaar ministerie zich via de idee van 'preventieve justitie' niet het gehele gezag over het politieapparaat zou kunnen aanmeten. Wat de positie van de procureur-generaal in de toekomstige wet betrof gaven de ministers als hun mening te kennen dat deze wet wel enige verandering in de taken van deze functionaris zou teweegbrengen, maar geen 'versteving van diens positie'.⁷

2. DE VERHOUDING OPENBAAR MINISTERIE-POLITIE IN EEN MOEILJK PARKET

Opmerkelijk is dat in héél de parlementaire discussie over de politiewet slechts één parlementariër enige afstand nam van de traditionele strijd om de macht over het politieapparaat en speciaal de feitelijke betrekkingen tussen openbaar ministerie en politie in ogenschouw nam, het lid van de Eerste Kamer De Niet. Het feit dat deze vroeger bij de Amsterdamse politie had gediend, zal wel niet vreemd hieraan zijn geweest. De heer De Niet betoogde met name dat het openbaar ministerie weinig contact had met de politie en dat het zonder meer vast stond 'dat sommige leden van het openbaar ministerie zeer gesteld zijn op het zich militair presenteren door politieambtenaren, zodat de hiërarchie overduidelijk naar voren komt, ook in de uiterlijke houding. Kortom, dit betekent een zekere serviliteit aankweken en het ondermijnen van het contact van de korpschef met het openbaar ministerie'. Verder wees hij erop dat de politie een heel andere vakkennis en heel andere ervaring heeft 'dan die het openbaar ministerie behoort te hebben'. Minister Samkalden beaamde grosso modo wat de heer De Niet naar voren had gebracht, in het bijzonder 'dat het openbaar ministerie en de politie elk een eigen soort deskundigheid hebben', maar hij merkte hier direct bij op 'dat volgens het Wetboek van Strafvordering het openbaar ministerie belast is met de leiding van de opsporing en dat het zowel wat die taak betreft, maar in nog veel sterker mate wat zijn vervolgingsbeleid in het algemeen betreft, afhankelijk is van de rechercheonderdelen bij de politie', en hierom zeker invloed op de bemanning van deze onderdelen moet kunnen uitoefenen.⁸

Achteraf gezien kan deze woordenwisseling tussen de heer De Niet en de minister Samkalden, waaruit kon worden afgeleid hoever openbaar ministerie en politie in feite van elkaar verwijderd waren en hoe zij slechts via de dunne draden van wettelijke bepalingen en sociaal overwicht met elkaar waren verbonden, worden beschouwd als een voorteken van de crisis waarin de verhouding tussen het openbaar ministerie en de politie op het einde van de jaren '60 terecht kwam, en die aanvankelijk een einde leek te gaan maken aan

⁷ Eerste Kamer 1956-1957, nr. 118a, Memorie van Antwoord, 3, 9.

⁸ Eerste Kamer 1956-1957, 2345-2349, 2354-2355.

de toch al geringe positie van het openbaar ministerie in het politiebestedel.

Deze crisis maakte zeker deel uit van de meer algemene ontreding van de rechtshandhaving in die jaren, maar kan niettemin ook afzonderlijk worden bekeken.⁹

Aan de ene kant droegen de ludieke acties, de relletjes etc. die rond 1965 in Amsterdam plaatsvonden, er duidelijk toe bij dat toen opnieuw de betrekkingen tussen het openbaar ministerie en het politieapparaat aan een fundamentele discussie werden onderworpen. Bij de aanpak van deze ordeverstoringen kwamen immers opeens heel scherpe meningsverschillen tussen vertegenwoordigers van de beide instellingen tot uiting, niet alleen over de tactische aanpak van zulke problemen en over de arbeidsverhoudingen tussen het openbaar ministerie en de politie, maar ook over de positie van het openbaar ministerie in het politiebestedel en met name over zijn gezag over de politie bij verstoringen van de openbare orde. Waar bij de politie de idee heerste dat het openbaar ministerie bij de beheersing van openbare-orde problemen slechts een bijrol had, leefde bij het openbaar ministerie, ruimer: bij 'de justitie', de opvatting dat ook in dit geval justitieel optreden meer aangewezen was dan preventief optreden, en dat het openbaar ministerie hier dus wel degelijk (ook) een hoofdrol diende te spelen. De commissie-Enschedé die met het onderzoek naar de achtergronden van de bedoelde ordeverstoringen werd belast, schaarde zich niet duidelijk achter de ene of de andere visie, maar hield in haar slotrapport, ondanks alle kritiek op het optreden van het openbaar ministerie, in wezen een pleidooi voor onverkorte handhaving van de zeggenschap van deze instelling over de politie.¹⁰

Aan de andere kant ontspan zich ongeveer tezelfdertijd in politiekering een grondige discussie over de zeggenschap van het openbaar ministerie over

⁹ Voor een boeiende beschouwing over deze algemene crisis, zie J.M.Broekman en A.C.'t Hart. Normverleggend gedrag en justitieel beleid. Zwolle-Leuven, 1980. Wat meer speciaal de betrokkenheid van het openbaar ministerie bij deze crisis betreft, zie H.G.van de Bunt. Na-oorlogse ontwikkelingen in het Nederlandse Openbaar Ministerie. Tijdschrift voor Criminologie, 24, 1982, p.57-75.

¹⁰ Slotrapport van de Commissie van Onderzoek Amsterdam. Onderzoek naar de achtergronden van de ordeverstoringen te Amsterdam, september 1965-september 1966. Amsterdam, 1967, p.100-105 129-137. Verder ook F.Perrick. Naar een nieuw politiebestedel. Een pleitnota. Arnhem, 1968, p.17-35, en J.P.Hustinx. Enkele aspecten van de huidige politieproblematiek. Het Tijdschrift voor de Politie, 29, 1967, 4, p.112-118. In het spoor van de genoemde onderzoekscommissie werd in 1969 door de minister van justitie C.H.F.Polak de commissie-Mulder geïnstalleerd om het justitieel optreden tegen in groter verband gepleegde strafbare feiten aan een nadere beschouwing te onderwerpen. Het rapport van deze commissie werd gepubliceerd in het Algemeen Politieblad, 120, 1971, 5, p.99-115. In 1976 bracht vervolgens de procureur-generaal W.C.van Binsbergen voor de Nederlandse Juristen-Vereniging een praeadvies over Politieel en preventief-justitieel optreden tegen in groter verband gepleegde delicten, waarin het rapport van de commissie-Mulder betrekkelijk centraal staat.

het politieapparaat inzake de opsporing van strafbare feiten. De meest indringende beschouwingen werden aanvankelijk naar voren gebracht door de directeur van het Studiecentrum voor Hogere Politieambtenaren, H.Stuitje. Deze wees erop dat van justitiezijde geleidelijk aan werd erkend dat de opsporing meer deskundigheid was gaan vragen dan van de officier van justitie kon worden verlangd, en dat het openbaar ministerie het geleidelijk aan wenselijk was gaan vinden om de politie meer verantwoording toe te vertrouwen 'zodat bij de opsporing het accent is komen te liggen op de samenwerking in plaats van op het ongenueanceerde bevel'.¹¹ Kort nadien vroeg hij als eerste met klem aandacht voor het vraagstuk van de wetshandhaving en m.n. voor de problematiek van het politie-sepôt. Naar zijn mening was het de hoogste tijd dat het bestaan van dit sepôt openlijk werd erkend en dat het openbaar ministerie meer dan het geval was 'beginselen voor het opsporingsbeleid (zal) moeten ontwikkelen en aangeven in generale richtlijnen'. Hiermee gaf Stuitje tevens duidelijk te kennen dat hij voorstander was van het aanhalen van de band tussen openbaar ministerie en politie en niet van het verbreken daarvan: 'Justitie en politie leven nog te sterk naast elkaar'.¹²

Op hetzelfde ogenblik (1966) liet de gewezen politie- en justitieofficier Prof.mr.G.Duisterwinkel in Het Tijdschrift voor de Politie een wat ander geluid horen. Hij vond dat de Nederlandse politieorganisatie o.m. op het vlak van de opsporing hopeloos faalde en dat voortvarend zou moeten worden gewerkt aan de opbouw van één Nederlandse politie bestaande uit (hoofd-) commissariaten en directoraten. Verder was hij van mening dat de politie veel meer werk moest maken van de bestrijding van misdaad, en deze taak met meer overleg en met meer studiezin moest aanpakken.¹³ Liet Duisterwinkel in dit artikel het gezag van het openbaar ministerie over de politie formeel nog onverlet, in het prae-advies dat hij in 1968 voor de Nederlandse Juristen-Vereniging uitbracht over de eventuele noodzaak van nieuwe wettelijke voorzieningen voor de functies van het openbaar ministerie, constateerde hij eerst dat dit ministerie geen rol van betekenis meer speelt en kan spelen op het stuk van de reconstructie van strafbare feiten en op dat van het opsporingsbeleid, en concludeerde hij vervolgens dat de opsporingsdiensten voortaan het opsporingsonderzoek zelfstandig zouden moeten uitvoeren, en dus dat het openbaar ministerie 'als orgaan van de rechterlijke organisatie' zo duidelijk mogelijk moest worden onderscheiden van de organen met politië-

¹¹ H.Stuitje. Hoe staan wij thans? Is er onzekerheid? Het Tijdschrift voor de Politie, 27, 1965, 10, p.288.

¹² H.Stuitje. De verhouding politie-justitie (2), Het Tijdschrift voor de Politie, 29, 1967, 12, p.379.

¹³ G.Duisterwinkel. De politie in de huidige samenleving. Het Tijdschrift voor de Politie, 28, 1966, 10, p.273-292.

le opdrachten, 'opdat de schijn vermeden worde, dat het openbaar ministerie en de opsporingsdiensten te nauw aan elkaar gelieerd zijn'.¹⁴ De vergadering van de Nederlandse Juristen-Vereniging wees vrij unaniem de denkbeelden van Duisterwinkel af en voelde veel meer voor de opvattingen van de andere prae-adviseur, P. Mostert, die juist omwille van 'de enorme technische stootkracht waarover de politie de beschikking heeft gekregen', een 'krachtige normatieve leiding' van het openbaar ministerie over de opsporingsorganen bepleitte.¹⁵

Het valt moeilijk te zeggen welke invloed de zoëven besproken opvattingen en discussies elk op zich en te zamen hebben uitgeoefend op de stellingen die de georganiseerde politiefunctionarissen betrokken inzake de verdeling van het gezag over de politie ter gelegenheid van de officiële poging die in 1968-1969 werd ondernomen om het politiebestedel te reorganiseren.¹⁶ Een feit is evenwel dat de belangrijkste politieke verenigingen en vakorganisaties zich te dier gelegenheid ontpopten als voorstanders van opheffing van het gezagsdualisme, in die zin dat 'de politie in ons land een apparaat in handen van het bestuur (dient) te zijn, zulks met een gegarandeerde dienstbaarheid aan de justitie'.¹⁷ Het is dan ook niet verwonderlijk dat de Nota met de vraagpunten—ook wel de Nota-Polak genoemd naar de regeringscommissaris die in het voorjaar van 1971 werd belast met de voorbereiding van 'een ontwerp van een nieuwe politiewet'—, die in april 1972 aan de Tweede Kamer werd aangeboden, op dit punt in de ogen van de politie geen genade vond. In deze nota gingen de betrokken bewindslieden, A.A.M. van Agt en W.J. Geertsema, er immers nog steeds van uit dat het openbaar ministerie en de minister van justitie onverkort de zorg en verantwoordelijkheid voor op-

¹⁴ G. Duisterwinkel. Vereisen de functies van het Openbaar Ministerie nieuwe wettelijke voorzieningen? *Handelingen der Nederlandse Juristen-Vereniging*, 98, 1968, I, p. 197-251.

¹⁵ P. Mostert. Vereisen de functies van het Openbaar Ministerie nieuwe wettelijke voorzieningen? *Handelingen der Nederlandse Juristen-Vereniging*, 98, 1968, I, p. 253-376.

¹⁶ Duidelijk is wel dat de ideeën van G. Duisterwinkel grote invloed hebben uitgeoefend op de 2 voornaamste woordvoerders van de politie in die tijd, nl. F. Perrick en C.N. Peijster. Zie hiervoor onder meer F. Perrick. De herziening van de politiewet. *Studiedagen Landelijk Contact. Het Tijdschrift voor de Politie*, 31, 1969, 7, p. 205-222. C.N. Peijster. Actuele problemen bij het opsporingsonderzoek. *Het Tijdschrift voor de Politie*, 33, 1971, 12, p. 341-346, en Kernproblemen der politieorganisatie. De situatie na het voorlopig verslag. *Het Tijdschrift voor de Politie*, 36, 1974, 1, p. 1-7. Dat C.N. Peijster geen volstrekt zelfstandige politie wilde, blijkt zeer duidelijk uit z'n artikel Onafhankelijkheid voor de politie? *Het Tijdschrift voor de Politie*, 31, 1969, 8, p. 259-261.

¹⁷ Deze formulering is ontleend aan de brief die het Landelijk Contact van Hoofddcommissarissen en Commissarissen van Gemeentepolitie in september 1969 met betrekking tot de herziening van de politiewet verzond aan de ministers van justitie en binnenlandse zaken. *Het Tijdschrift voor de Politie*, 31, 1969, 10, p. 317.

sporing van strafbare feiten dienden te hebben.¹⁸ De betrokken verenigingen en vakorganisaties gaven met name lucht aan hun kritiek in april 1973 toen een bijzondere commissie een openbare hearing organiseerde 'voor organisaties en instellingen die hun zienswijze inzake de inhoud van de nota kenbaar willen maken'. Op deze hearing bleek verder zeer duidelijk dat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten het op dit punt volkomen eens was met de politie en opnieuw dus een 'bestuursprimaat' opeiste.¹⁹ Ondanks hun frontvorming konden lokaal bestuur en (gemeente-)politie echter toch niet alle leden van de bijzondere commissie overtuigen van hun gelijk. In haar Voorlopig Verslag valt nl. te lezen dat er nogal wat leden tegen opheffing van het gezagsdualisme gekant waren.²⁰

Het openbaar ministerie zat ondertussen niet stil. Reeds in hun jaarverslagen over 1970, 1971 en 1972 lieten de procureurs-generaal er geen misverstand over bestaan dat het openbaar ministerie naar hun mening ten volle verantwoordelijk was en verantwoordelijk moest blijven voor de opsporing. Het offensief dat in 1973 door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het merendeel van de politievakorganisaties en -verenigingen werd ingezet om afschaffing van het gezagsdualisme ten voordele van het lokale bestuur te verkrijgen, zette de procureur-generaal er evenwel toe aan om uitvoerig hun visie op de vernieuwing van het politiebestedel te geven. Het laat zich raden dat zij er 'met kracht' voor pleitten 'dat het openbaar ministerie in het nieuwe politiebestedel zijn leidinggevende taak ten aanzien van de opsporing van strafbare feiten (misdrijven én overtredingen) volledig zal behouden en ook beter dan tot nu toe in staat zal worden gesteld die uit te oefenen'. Met dit laatste bedoelden de procureurs-generaal dat 'in de eerste plaats aan de Minister van Justitie op landelijk niveau een duidelijke en reële invloed op het beheer van de politie—voorzover deze justitiële taken verricht— wordt gegeven', en verder dat het openbaar ministerie zelf ook méér en rechtstreeks bij het beheer van politie zou moeten worden betrokken.²¹

Dat de betrokken ministers zich in de Memorie van Antwoord op het Voorlopig Verslag van de bijzondere Kamer-commissie, die op 1 oktober 1975 werd ingediend, in grote lijnen hielden aan de organisatie van het politiebestedel zoals die in de Nota-Polak was uitgetekend, en weer kozen voor de handhaving van het gezagsdualisme, mocht worden verwacht.²² Belangrij-

¹⁸ Tweede Kamer, 1971-1972—10 124, nr. 3, 7.

¹⁹ Tweede Kamer, 1972-1973—10 124, nr. 5 Over het bondgenootschap tussen het Landelijk Contact van Hoofdcommissarissen en Commissarissen van Gemeentepolitie en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, zie de kanttekening van F. Perrick hierover onder de titel VNG en LC. Het einde van een bondgenootschap. Het Tijdschrift van de Politie, 43, 1981, 5, p. 219.

²⁰ Tweede Kamer, 1972-1973—10 124, nr. 6.

²¹ Tweede Kamer, 1974-1975, 13 100, hoofdstuk VI, nr. 3, bijlage IV.

²² Tweede Kamer, 1975-1976, 10 124, nr. 1.

ker in dit verband was dan ook dat uit de bespreking van deze memorie door de Tweede Kamer in 1976 duidelijk naar voren kwam dat de politieke partijen op diverse punten niet meer zo sterk aanleunden bij het standpunt dat in 1973 door de belangrijke organisaties van het lokale bestuur en de politie was ingenomen; dus waren bijgedraaid naar het ministeriële standpunt. Een van deze punten was de verdeling van het gezag over de politie. De meeste partijen aanvaardden nu dat dit op evenwichtige wijze moest worden gedeeld door het lokale bestuur en het openbaar ministerie.²³ Hiermee kwam in elk geval op parlementair niveau een einde aan de crisis die in de tweede helft van de jaren '60 de verhouding tussen het openbaar ministerie en het politieapparaat had getroffen.²⁴

3. OP ZOEK NAAR NAUWERE BETREKKINGEN

Het zou niet verbazingwekkend zijn wanneer nader onderzoek aan het licht zou brengen dat deze crisis in de verhouding tussen politie en openbaar ministerie ook kon worden bezworen dank zij het feit dat het openbaar ministerie zich sedert het uitbreken ervan veel moeite had gegeven om de diepe feitelijke kloof tussen zichzelf en het reguliere politieapparaat op alle mogelijk manieren te overbruggen. In het kader van dit artikel is het niet mogelijk om gedetailleerd te beschrijven hoe sedert het einde van de jaren '60 het openbaar ministerie en de politie in de praktijk geleidelijk aan meer en meer naar elkaar zijn toegegroeid, zodat met enkele summiere aanduidingen van dit groeiproces in het begin van de jaren '70 moet worden volstaan.²⁵

Ten eerste kan de oprichting worden gememoreerd van twee commissies: de commissie A. Mulder (1969), die het justitieel optreden tegen in groter verband gepleegde strafbare feiten moest onderzoeken, en de werkgroep ver-

²³ Tweede Kamer, Handelingen, 1975-1976, 4676-4684, 4689-4703, 4757-4769.

²⁴ Hier wil ik opmerken dat in die tijd niet alleen in Nederland de verhouding tussen het Openbaar Ministerie en de politie op het spel kwam te staan, maar ook in België en Duitsland. Zie o.a. V. van Honsté. Bedenkingen over de bestrijding van zware misdadigheid. Rechtskundig Weekblad, 36, 1972, 6, p. 241-282, en Polizei und Justiz. Arbeitsstagung des Bundeskriminalamtes Wiesbaden vom 12. Bis 15. oktober 1976. Wiesbaden, 1977.

²⁵ De referenties bij deze passage zal ik ook maar kort houden. Van belang zijn hier op de eerste plaats de jaarverslagen van het Openbaar Ministerie, die worden gevoegd bij de begroting van het ministerie van justitie. Op de tweede plaats mag ik verwijzen naar een omvangrijk artikel van mijn hand over Tien jaar Nederlandse gemeentepolitie. In: Ch. Nuyts (red.). Politieproblemen 1979. Antwerpen, 1979, p. 97-172. Bij een andere gelegenheid zal ik de literatuur die sinds 1979 over het onderhavige onderwerp ter beschikking is gekomen, in een systematisch overzicht verwerken. Voor 'n gedeeltelijke samenvatting van het genoemde artikel, zie C. Fijnaut. Waar ging het met de politieorganisatie in de jaren '70 heen? Het Tijdschrift voor de Politie, 42, 1980, 11, p. 525-539.

baliseringsbeleid (1972) die meer speciaal moest adviseren omtrent de mogelijkheden van een efficiënt en rechtmatig opsporings- en verbaliseringsbeleid, en waarvan de werkzaamheden uiteindelijk vooral zijn uitgedraaid op een reeks experimenten met de politiële beheersing van de kleine criminaliteit. Ten tweede moet worden aangehaald dat er zowel *in* als *tussen* het parket en de politie in toenemende mate omhoogkringelende overlegstructuren werden opgebouwd die het mogelijk maakten om naast algemene problemen betreffende de opsporing ook speciale opsporingsvraagstukken te bespreken. De opbouw van deze overlegstructuren ging—ten derde—aan de kant van de politie gepaard met de uitbouw van lokale en bovenlokale recherche-specialisaties en aan de kant van het openbaar ministerie met de aanduiding van *officieren voor welbepaalde taken*. Ten vierde begon het openbaar ministerie steeds meer brood te zien in deelneming aan het driehoeksoverleg tussen de burgemeesters, de korpschefs van politie en zijn eigen vertegenwoordigers, waardoor het als vanzelf meer bij het gehele politiebeprijf betrokken raakte dan vroeger ooit het geval was geweest. En ten vijfde maakte het openbaar ministerie eindelijk zowel landelijk als plaatselijk een begin, zij het aarzelend, met de vaststelling van prioriteiten in het opsporingsbeleid en met de normstelling voor het feitelijk optreden.

Een en ander bracht met zich mee dat sedert het midden van de jaren '70 de verhouding tussen het openbaar ministerie en de politie in de publieke discussie over de organisatie en werking van het politiebeprijf naar de tweede plaats verschoof.

Een andere reden hiervan is geweest dat in de rapporten van de roemruchte Projectgroep Organisatiestructuren, die in de afgelopen jaren zozeer de discussie over de interne en operationele organisatie van de politie hebben beheerst, de betrekkingen tussen politie en justitie goeddeels buiten beschouwing zijn gelaten, en de vernieuwde organisatie van de (gespecialiseerde) opsporing hierin veeleer als een toonbeeld van desorganisatie wordt afgeschilderd dan als een voorbeeld van 'n professionele aanpak van problemen waarmee de politie en de justitie worden geconfronteerd.²⁶

Verder moet er mee worden gerekend dat de algemene bestrijding van de alledaagse traditionele misdaad, voorzover die onder de hoede van politie en staande magistratuur valt, in 'vakkringen' naar Amerikaans voorbeeld in toenemende mate enkel als een operationeel-organisatorische kwestie is be-

²⁶ Projectgroep Organisatiestructuren. *Politie in Verandering*. Een voorlopig theoretisch model. Den Haag, 1977 (Rapport + Bijlagen), en *Sterkte van de Politie*. 's-Gravenhage, 1979. Zie in dit verband verder F. Perrick. Het rapport *Sterkte van de politie*. Een primaire reactie. *Het Tijdschrift voor de Politie*, 41, 1979, 12, p. 645-653; Kanttekeningen procureurs-generaal bij 'Politie in verandering'. *Algemeen Politieblad*, 129, 1980, 4, p. 75-78. E.E. Nordholt. *Organisatie politiekorpsen en gevolgen voor relatie politie-bevolking*. *Het Tijdschrift voor de Politie*, 43, 1981, 7-8, p. 327-330.

handeld, enger nog: als een zaak van becijfering,—becijfering van het kwaad, becijfering van het optreden van de politie, becijfering van de gevoelens van (on-)veiligheid enz. Deze enge rationalisering van het justitiële politieoptreden laat natuurlijk weinig ruimte voor beschouwing en onderzoek van de verhoudingen tussen de reguliere politie, het openbaar ministerie, de zittende magistratuur en het ministerie van justitie.

En tenslotte dient in dit verband onder ogen te worden gezien dat de politie veel meer dan het openbaar ministerie heeft gedeeld in de kritische en beleidsmatige belangstelling die de humane wetenschappen sedert het begin van de jaren '60 hebben ontwikkeld voor de strafrechtsbedeling en de ordehandhaving.²⁷

Maar het feit dat de verhouding parket-politie in de tweede helft van de jaren '70 niet zo de publieke aandacht heeft getrokken, wil natuurlijk nog niet zeggen dat voor de beide betrokken partijen zelf hun onderlinge verhouding ook maar een zaak van tweede orde was.

Voor het openbaar ministerie is dit zeker niet het geval geweest. Ook na 1976 bijv. drukken de procureurs-generaal in de jaarverslagen over het openbaar ministerie steeds weer opnieuw hun grote bekommernis uit over de betrekkingen tussen dit ministerie en de politie. Nu eens met zinsneden als: 'het openbaar ministerie dient uiteindelijk te bepalen welk opsporingsbeleid zal worden gevoerd',²⁸ dan weer door te schrijven: 'Uiteraard volgen wij verder de totstandkoming van de nieuwe Politiewet op de voet. Het openbaar ministerie is in zijn functioneren voor een groot deel afhankelijk van de werkzaamheden van de politie en draagt de verantwoordelijkheid voor het functioneren ervan voor zover dit de opsporing van strafbare feiten betreft'.²⁹ Verder kan worden gewezen op het feit dat ook op de recente jaarlijkse conferenties van het openbaar ministerie en het ministerie van justitie de relatie politie-parket bij herhaling een gewichtig thema is geweest.³⁰ De conferentie die in oktober 1980 plaatsvond was helemaal aan de bespreking van deze relatie gewijd.³¹ Het heeft er dus veel van dat het openbaar ministe-

²⁷ Tot de weinige universitaire onderzoekers die voor het Openbaar Ministerie belangstelling oprachten behoren J. van Kerckvoorde (Leuven) en H.G. van de Bunt (Utrecht). Een overzicht van het sociaal-wetenschappelijk onderzoek naar het intern en extern functioneren van de politie in de periode 1975-1979 wordt gegeven door C.J.M. Corver en J.A. Klok. Inventarisatie politieonderzoek. Amsterdam, 1981 (SISWO-Publikatie 216). Zie verder C. Fijnaut. De beleidsrelevantie van het beleidsgericht politieonderzoek. Het Tijdschrift voor de Politie, 42, 1980, 4, p. 149-159.

²⁸ Tweede Kamer, 1978-1979, 15300 hoofdstuk VI, nr. 3, bijlage IV, p. 40.

²⁹ Tweede Kamer, 1979-1980, 15800 hoofdstuk VI, nr. 3, bijlage VII, p. 55.

³⁰ J. Valken. Meer inhoud geven aan opsporings- en verbaliseringsbeleid. Algemeen Politieblad, 128, 1979, 4, p. 75-80.

³¹ W. Bakker. Relatie tussen openbaar ministerie en politie. Algemeen Politieblad, 129, 1980, 26, p. 631-637. A.C.'t Hart. Relatie tussen openbaar ministerie en politie. Algemeen Politieblad, 130, 1981, 1, p. 3-8.

rie ook in de afgelopen jaren nog bevangen is van de gedachte dat het zijn zeggenschap over het politieapparaat, zo niet de iure dan toch de facto, in min of meer belangrijke mate zou kunnen kwijtspelen en dat grote waakzaamheid in deze dan ook geboden is.

Deze gedachte mag overigens niet als wereldvreemd worden beschouwd. Uit het Voorlopig Verslag van de vaste Commissie voor de Politie van de Tweede Kamer aangaande het ontwerp voor een nieuwe politiewet blijkt toch duidelijk hoe de grote(re) partijen, en speciaal de PvdA, ook al zijn zij geporteerd voor de onverkorte handhaving van het gezagsdualisme, de politie toch nog eerstens koppelen aan het (lokaal) binnenlands bestuur en pas in tweede orde aan de justitie.³² En de Vereniging van Nederlandse Gemeenten maakt er ook tegenwoordig nog geen geheim van dat naar haar mening het openbaar ministerie een veel geringer aandeel van de zeggenschap over het politieapparaat moet hebben/krijgen dan deze instelling op dit moment bezit resp. opeist.³³ De samenstelling van de belangrijke Projectgroep Organisatie Politie Amsterdam, de zgn. commissie Frielink, waarin aanvankelijk geen vertegenwoordiger van het openbaar ministerie was opgenomen maar wel allerhande vertegenwoordigers van het binnenlands bestuur, ofschoon de opdracht van deze projectgroep heel duidelijk ook betrekking heeft op de opsporing van strafbare feiten en de organisatie van de recherche, is daarenboven nu niet bepaald een voorval om het openbaar ministerie gerust te stellen aangaande zijn positie ten opzichte van het (gemeente-)politieapparaat.³⁴

Verder moet het streven naar despecialisatie en integratie van de taakuitvoering, en dus naar afschaffing resp. verkleining van de justitiële diensten, dat zich in het spoor van de Projectgroep Organisatiestructuren in de voorbije jaren bij heel wat kleine en grote(re) korpsen van gemeentepolitie heeft gemanifesteerd, voor het openbare ministerie geen geruststellende ontwikkeling zijn. Deze evolutie kan immers leiden tot aantasting van de kwaliteit van het justitiële politieoptreden, maar heeft in elk geval tot gevolg dat het openbaar ministerie als het ware wordt onthand bij de concrete uitoefening van zijn zeggenschap over het politieapparaat, en dit dan juist in gebieden van het land die ook vanuit justitieel oogpunt belangrijk moeten worden geacht.³⁵

Daarenboven mag niet worden voorbijgegaan aan de constatering dat het

³² Tweede Kamer, 1981-1982, 16812, nr.6.

³³ Zéér illustratief in deze is de VNG-proeve van een politiewet Politie op gemeentelijke grondslag. 's-Gravenhage, 1982.

³⁴ Verander de Amsterdamse politie, rapport uitgebracht door de Projectgroep Organisatie Politie Amsterdam aan de Minister van Binnenlandse Zaken en de Burgemeester van Amsterdam. Amsterdam, 1982.

³⁵ Voor 'n beknopt overzicht van deze ontwikkeling zie de scriptie van A. Claessen. Recherche in verandering. Apeldoorn, 1982 (Nederlandse Politie Akademie).

openbaar ministerie zich weliswaar al sedert jaren ten zeerste heeft beijverd om een 'orgaan van justitieel bestuur' te zijn dat in samenspraak met het lokale bestuur en de politie het opsporings- en verbaliseringsbeleid vaststelt,³⁶ maar dat dit streven, alle inspanningen van het OM ten spijt, in de ogen van de politie, en zeker in de ogen van de rechercheurs, tot nu toe in de praktijk nog niet veel vruchten heeft afgeworpen, zeker niet daar waar de behoefte aan een doordacht en gedetailleerd justitieel beleid het grootst is: in de grote korpsen.³⁷ Zo wordt in een recent rapport van de staf van de rekerchedienst van de gemeentepolitie te Amsterdam geconstateerd dat deze dienst 'ernstig in gebreke (blijft) bij de behandeling van strafbare feiten', en dat de oplossing van de problemen zal moeten worden gezocht bij het openbaar ministerie, dat 'zich directer en meer inhoudelijk met het beleid inzake opsporing van strafbare feiten zal moeten bezighouden'.³⁸ Deze discrepantie tussen norm en feit wekt vanzelfsprekend twijfel over de zin van het gezag dat het openbaar ministerie over de politie opeist, stimuleert even vanzelfsprekend de zelfstandigheid van de politie op het stuk van de opsporing, en doet zodoende terugdenken aan de betwisting van de zeggenschap van het openbaar ministerie over het politieapparaat rond 1970.

In het licht van het vorenstaande is het dan ook, dunkt mij, niet toevallig dat de gewezen secretaris-generaal van het ministerie van justitie A.Mulder in een onlangs gepubliceerd opstel over 'politie en justitie' naar deze tijd refereert, om vervolgens niet alleen de handhaving van de bestaande positie van het OM in het politiebested te bepleiten, maar ook de instelling van een landelijke, executief opererende rekerchedienst die trouwens gemakkelijker door het openbaar ministerie kan worden bestuurd dan het verbrokkelde rekercheapparaat van rijks- en gemeentepolitie.³⁹

De politie, en zeker de gemeentepolitie die nu eenmaal minder nauwe banden met 'de justitie' heeft dan de rijkspolitie, heeft in de tweede helft van de jaren '70 niet zo'n punt gemaakt van de relatie met het openbaar ministerie, althans niet 'naar buiten' toe. Zij heeft in deze jaren op alle mogelijke manie-

³⁶ Een overzicht van deze inspanningen wordt geboden in het jaarverslag van de procureurs-generaal over 1981. Zie Tweede Kamer, 1982-1983, 17600 hoofdstuk VI, nr.3, bijlage VIII. Zie verder o.a. H.J.Heyboer. O.M. en politie in discussie over het sepotbeleid. *Het Tijdschrift voor de Politie*, 43, 1981, 10, p.485-488.

³⁷ Zie de in de noten 30 en 31 aangehaalde artikelen van J.Valken en W.Bakker. Verder wordt hier beroep gedaan op een nog niet gepubliceerd onderzoek van het WODC onder rechercheurs omtrent hun wetenschap met betrekking tot het gevoerde opsporingsbeleid.

³⁸ Nota knelpunten districten. Amsterdam, 1981.

³⁹ A.Mulder. Politie en justitie. In: *Politie en maatschappij. Beschouwingen over de politie*, aangeboden aan dr.C.N.Peijster bij zijn afscheid als hoofdcommissaris van gemeentepolitie te 's-Gravenhage. 's-Gravenhage, 1982, p.40-48.

ren 'gewoon' verder werk gemaakt van de administratieve, technische en taktische modernisering van haar justitieel optreden, met name tegen meer ernstige vormen van traditionele en eigentijdse delicten, en dit, alle reeds opgebouwde overlegstructuren ten spijt, vaak op eigen initiatief, los van het openbaar ministerie. Voorzover deze modernisering de uiting is van de operationeel-organisatorische zelfstandigheid van de politie ten opzichte van het openbaar ministerie, dient zij niet zonder meer te worden afgewezen. Met de commissie-Langemeijer kan deze vorm van zelfstandigheid immers worden gezien 'als passend in een organisatie welke moet rekening houden met de ingewikkeldheid van het maatschappelijk leven en zijn vele verschijningsvormen'⁴⁰. Maar in de mate dat deze ontwikkeling die, let wel, is ingebed in een veel ruimere en meer complexe politiek-organisatorische en operationeel-organisatorische uitbouw van het politieapparaat, heeft geleid tot verwijdering tussen het openbaar ministerie en de politie, en met name verschillen in inzicht en beleid tussen de beide instellingen heeft bewerkstelligd, moet zij als ongunstig worden beschouwd. Want om met de woorden van dezelfde commissie te spreken: bij de handhaving van de rechtsorde 'zal de politie haar optreden met zorg moeten afstemmen op het bestuurlijk beleid van het openbaar ministerie. Reeds een disharmonie zal op zeker moment moeten leiden tot conflicten. Voor het politie-korps, meer nog dan voor het openbaar ministerie is reeds een disharmonie onaanvaardbaar. Ook vanuit het gezichtspunt van de politie bezien zal de verhouding een zodanige moeten zijn, dat het openbaar ministerie mede de verantwoordelijkheid kan aanvaarden voor het optreden van de politie. Het openbaar ministerie moet de politie bij voortdurende steunen in haar gezag, moet voor haar op de bres gaan staan als dit wettelijk verantwoord is, maar moet haar corrigeren als zij haar bevoegdheden overschrijdt'.⁴¹

Welnu, ik heb de indruk dat de politie op dit ogenblik de draagwijdte van deze idee meer en beter beseft dan in de jaren '70, en dientengevolge tegenwoordig nauwer aansluiting zoekt bij het OM. Zo liet de hoofdcommissaris van Arnhem, de heer W. Bakker, de conclusie van zijn inleiding op de jaarlijkse conferentie OM—ministerie van justitie in 1980 over de relatie tussen het openbaar ministerie en de politie, nl. dat het politieapparaat in de afgelopen jaren in allerhande opzichten aan zelfstandigheid heeft gewonnen en dat het OM het soms moeilijk lijkt te hebben zijn zeggenschap over dit apparaat waar te maken, onmiddellijk volgen door de overweging dat deze situatie 'in het kader van de handhaving van de democratische rechtsorde als ongewenst moet worden betiteld en (...) voorkomen dient te worden; zij zou ook moe-

⁴⁰ Verslag van de commissie ter bestudering van het politievraagstuk. Den Haag, 1950, p. 189.

⁴¹ Ibidem, p. 184.

ten worden herzien om heuse conflicten tussen politie enerzijds en openbaar ministerie en minister van justitie anderzijds te vermijden.⁴² Ook kan worden herinnerd aan het al geciteerde rapport van de Amsterdamse politie, waarin de oplossing van talrijke opsporingsproblemen, en in 't bijzonder het probleem van prioriteitenstelling, toch een van de voornaamste componenten van opsporingsbeleid, wordt gezocht in de richting van het OM: 'In overleg met Justitie ware te komen tot het stellen van prioriteiten en het komen tot een bepaalde rangorde naar de aard van het delict, aan de hand waarvan in bepaalde gevallen legitiem geen of geringe aandacht aan bepaalde zaken wordt besteed'.⁴³ Meer in het bijzonder mag bovendien worden aangehaald hoe de politie de afgelopen tijd de legitimiteit van haar optreden tegen georganiseerde misdaad heeft trachten te versterken door vóóraf bij het openbaar ministerie raad en steun te vragen met betrekking tot de hantering van onconventionele en gewaagde technieken en tactieken van onderzoek.⁴⁴ En men mag aannemen dat in de mate dat het 'leerstuk' van het onrechtmatig verkregen bewijs en, ruimer, de externe toetsing van het justitiële beleid aan beginselen van een behoorlijke strafrechtsbedeling⁴⁵, nog aan politiek en praktisch belang winnen, de politie op een steeds breder terrein van de opsporing steeds meer behoefte krijgt aan nauw overleg met het OM, zowel over het algemene opsporingsbeleid, waarvan de globale normstelling voor het politieoptreden toch de andere belangrijke component vormt, als over het strafrechtelijke optreden in concrete situaties en gevallen.⁴⁶

Ook lijkt mij de indruk niet onjuist dat vooral sedert de onlusten van maart-april '80 in Amsterdam de problemen in verband met de handhaving van de openbare orde, in de grote steden en op actie-gevoelige plekken daarbuiten, het openbaar ministerie en de politie dichter naar elkaar toe drijven. Stees meer vindt er, al dan niet via het driehoeksoverleg, vóór-overleg tussen de beide instellingen plaats omtrent de normstelling voor het optreden bij de-

⁴² W.Bakker, art.cit., p.636.

⁴³ Zie de in noot 38 aangehaalde nota.

⁴⁴ B.v. K.J. H.H.Sietsma. Bestrijding handel in verdovende middelen: een andere benadering. Algemeen Politieblad, 129, 1980, 17, p.411-421.

⁴⁵ A.C.'t Hart. Naar een strafprocessueel beleidsrecht. In: Beginselen. Opstellen over strafrecht aangeboden aan G.E.Mulder. Arnhem, 1981, p.71-88.

⁴⁶ Zie in dit verband de prae-adviezen die L.C.M.Meijers en E.Myjer in 1982 hebben uitgebracht voor de Nederlandse Juristen-Vereniging over de vraag: 'Dient de wetgever beperkingen te stellen ten aanzien van de wijze van het verkrijgen van door de rechter in strafzaken te hanteren bewijsmiddelen?' Handelingen 1982 der Nederlandse Juristen-Vereniging, deel 1, tweede stuk. Zwolle, 1982. Verder ook T.M.Schalken. Zelfkant van de rechtshandhaving. Over onrechtmatig verkregen bewijs in strafzaken. Arnhem, 1981, en J.van Wieringen. Onrechtmatig verkregen bewijsmateriaal en controle op de politie. Het Tijdschrift voor de Politie, 44, 1982, 5, p.245-252; 6, p.315-322; 7-8, p.381-385.

monstraties, ontruiming, bezettingen enz. Steeds vaker is er sprake van gericht justitiële aanpak van ordeverstoringen, zij 't ook ingebouwd in een geheel van maatregelen om deze verstoringen te beteugelen.⁴⁷

Daarenboven zijn er aanwijzingen dat het openbaar ministerie de laatste tijd meer en meer wordt betrokken bij de handhaving van alle mogelijke bijzondere wetten. Een van de consequenties van deze ontwikkeling, wanneer zij doorzet, zal zijn dat niet alleen de band tussen openbaar ministerie en reguliere politie zal worden versterkt, maar dat ook talrijke speciale opsporingsdiensten nauwere betrekkingen met het parket zullen aanknopen dan momenteel het geval is.⁴⁸

Er valt op dit ogenblik echter verder eigenlijk weinig over te zeggen hoe de wederzijdse toenadering tussen het openbaar ministerie en de politie zich in de nabije toekomst zal ontwikkelen. Zal het openbaar ministerie een strakke functionele binding met het algemene (en speciale) politieapparaat áánknnen? Zal de politie het uiteindelijk verdragen dat zij een belangrijk deel van haar operationele zelfstandigheid moet prijsgeven aan dit ministerie? Zullen er in de toekomst geen zware conflicten ontstaan tussen twee voorname rollen die het parket naar de politie toe speelt: die van beleidsmaker en die van rechtscontroleur? Op welk moment zullen de lokale besturen het openbaar ministerie een halt toeroepen? In welke mate zullen alle mogelijke departementen het verdragen wanneer het OM 'hun' opsporingsambtenaren wat bij de teugel zou gaan leiden? Allemaal vragen waarop het antwoord niet zomaar kan worden gegeven, ook al neemt in bredere kring de belangstelling voor dit antwoord toe.⁴⁹

Feit is wel dat de ontwikkeling van de relatie tussen het openbaar ministerie en politie momenteel in een betrekkelijk cruciale fase verkeert. Niet zozeer omdat deze beide instellingen op dit ogenblik over en weer opnieuw héél

⁴⁷ Dit blijkt bijv. heel duidelijk uit het jaarverslag van de procureurs-generaal over 1980, in de Tweede Kamer, 1981-1982, 17 100 hoofdstuk VI, nr.3, bijlage VIII.

⁴⁸ F.Perrick. De politie en de bijzondere opsporingsambtenaren. Nijmegen, 1979 (niet gepubliceerd). M.V.C.Aalders. Overleg tussen Justitie en Bestuur inzake de handhaving van milieurecht. *Delikt en Delinkwent*, 11, 1981, 2, p.103-110. P.A.H.Bos. De bijzondere opsporingsdiensten in relatie tot politie en O.M.. *Het Tijdschrift voor de Politie*, 43, 1981, 6, p.257-270. C. Fijnaut. Het ISMO-rapport en de strafrechtelijke handhaving van bijzondere wetten. *Delikt en Delinkwent*, 12, 1982, 6, p.397-399. Erg belangrijk in dit verband is het ISMO-rapport zelf waarvan een verkorte versie werd gepubliceerd door H.Sleurink. *Hoe fraude de samenleving bedreigt*. Arnhem, 1982.

⁴⁹ Hiervan getuigen o.a. diverse opstellen in de bundel *Strafrechtspleging onder spanning*. Gedachten over het functioneren van ons strafproces. Arnhem, 1981, Zie verder het themanummer over Politie en veiligheid van het tijdschrift *Beleid en Maatschappij* (juni-juli 1982). Eveneens is het opmerkelijk dat de Coornhertliga in december a.s. een congres over het openbaar ministerie organiseert.

nadrukkelijk de mogelijkheden van een nieuwe duurzame relatie aftasten,⁵⁰ maar vooral omdat het momenteel de vraag is of een reorganisatie van het politiebestedel zal doorgaan, die het openbaar ministerie zélf een tot nu toe ongekende machtspositie in dit bestel zal verschaffen.

4. HET NIEUWE ONTWERP VAN EEN NIEUWE POLITIEWET: (SPIEGEL-)BEELD VAN EEN NIEUWE RELATIE

Uit de twee vorenstaande paragrafen blijkt enerzijds dat de invloed die een politiewet uitoefent op de evolutie van de feitelijke verhoudingen tussen openbaar ministerie en politie betrekkelijk is, maar anderzijds ook dat de betrokken partijen zelf er echt wel waarde aan hechten hoe hun onderlinge verhouding in zo'n wet wordt geregeld. Kennelijk mag het effect van zulke regeling op de praktijk ook niet worden onderschat.

Nu is het momenteel onduidelijk welk lot het nieuwe ontwerp van een nieuwe politiewet, dat op 21 mei 1981 aan de Tweede Kamer werd aangeboden, precies beschoren zal zijn.⁵¹ De Tweede Kamer heeft er zich erg negatief over uitgelaten,⁵² de plannen van de nieuwe regering op dit punt zijn nog niet bekend. Maar ook wanneer dit ontwerp geen wet zou worden is het, zoals in de opmaat van dit artikel al werd aangegeven, nog meer dan de moeite waard om na te gaan hoe hierin de relatie openbaar ministerie—politie is vastgesteld.

Bij vergelijking met de regeling in de huidige politiewet valt het in de eerste plaats op dat het ontwerp wél een degelijke juridische grondslag verleent voor het gezag van het openbaar ministerie over de politie. In art. 45 wordt n.l. bepaald dat 'indien de politie optreedt ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde zij onder gezag van de officier van justitie (staat)'. Betekent zulke bepaling op zich voor het openbaar ministerie al een hele verbetering ten opzichte van de tegenwoordige situatie, als men weet dat volgens artikel 1 onder strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde moet worden verstaan:

⁵⁰ Dat deze toenaderingspogingen niet gemakkelijk kunnen slagen heeft ook te maken met het feit dat de verhouding van de politie tot 'de justitie', die in sociaal opzicht altijd al haast onvermijdelijk broos is, in tijden van spanning gemakkelijk conflictueel kan worden. Dit wordt geïllustreerd door het feit dat de Algemeen Christelijke Politiebond in mei 1982 heeft aangekondigd om 'het steeds groter wordende gat tussen politie en justitie kritisch te gaan onderzoeken', want steeds meer leden vragen zich af 'waar ze mee bezig zijn als hun opsporingswerk geen effect kan resulteren omdat justitie het verder laat afweten'. Zie de openingsrede van de bondsvoorzitter op de vergadering van de Ledenraad d.d. 12 mei 1982, afgedrukt in *Kontakt*, 2, 1982, 11, p. 5.

⁵¹ Tweede Kamer, 1980-1981, 16812, nrs. 1-2.

⁵² Conform noot 32. Al de (negatieve) commentaren die over dit ontwerp zijn uitgestort zullen we hier grotendeels voor gezien houden!

'de daadwerkelijke voorkoming, de opsporing, de beëindiging, de vervolging en de berechting van beslissingen van de rechter of het Openbaar Ministerie in strafzaken', dan beseft men ook dat met deze bepaling een aanzienlijke verruiming van het gezag van het openbaar ministerie wordt bewerkstelligd. Deze verruiming wordt met name bereikt door ook de daadwerkelijke voorkoming van strafbare feiten tot de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde te rekenen. Er wordt wel betwist dat dit zo is, maar noch de parlementaire geschiedenis van de politiewet van 1957, noch de memorie van toelichting bij dit ontwerp,⁵³ noch de rechtsleer⁵⁴ noch het feit dat het ministerie van justitie zich sedert enkele jaren intensief bemoeit met de voorkoming van delicten in de brede zin van het woord⁵⁵ laten er twijfel over bestaan dat hier met 'voorkoming' méér wordt bedoeld dan het verhinderen dat bepaalde personen een welbepaald delict zullen gaan plegen. In dit ontwerp wordt kortom de beheersing van criminaliteit volledig aan het openbaar ministerie overgedragen. Dat de officier van justitie krachtens artikel 45, lid 2 de betrokken ambtenaren van politie de nodige aanwijzing kan geven voor de vervulling van de hier bedoelde taak, en dat de procureur-generaal er volgens art.49, lid 1 op moet toezien dat de politie en de Koninklijke Marechaussee in zijn ambtsgebied deze taak naar behoren vervullen, ligt helemaal in de lijn van de gekozen opzet van gezagsverdeling.

In de tweede plaats is het voor het openbaar ministerie van groot belang dat het zgn. driehoeksoverleg in art.46 verplicht wordt gesteld voor 'de algemene beleidsbepaling ten aanzien van de voorkoming van strafbare feiten en andere verstoringen van de openbare orde', en voor 'het optreden van de politie voor zover dit gericht is op zowel de handhaving van de openbare orde, of hulpverlening, als de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde'; 'over de taakuitvoering van de politie in het gebied van een gemeente' moet ook driehoeksoverleg worden gepleegd wanneer daartoe naar het oordeel van de burgemeester of de officier van justitie aanleiding is. Een en ander betekent dat alle politieoptreden in beginsel ook binnen het bereik van het openbaar ministerie valt, wat volgens de bestaande regeling beslist niet het geval is.

Ten derde mag in directe aansluiting op het vorenstaande niet uit het oog worden verloren dat volgens de art.71 en 72 zowel de procureur-generaal als de officier van justitie zullen zetelen in de provinciale politiecommissie die

⁵³ Tweede Kamer, 1980-1981, 16812, nrs.1-2, 21-22, 33-34.

⁵⁴ J.J.H.Suyver, op.cit., p.88-93, p.179-181. F.H.van der Burg en A.C.'t Hart, op.cit., p.58-60.

⁵⁵ Hierbij kan enerzijds worden gedacht aan de WODC-experimenten met politieële beheersing van kleine criminaliteit en anderzijds aan de crime prevention-acties die vanuit het ministerie van justitie worden opgezet.

tot taak heeft 'het plegen van overleg over het beheer van het politiekorps alsmede over de taakuitvoering van de politie in algemene zin'.

Ten vierde zal het de aandachtige lezer niet ontgaan dat ingevolge de art. 15 en 16 het openbaar ministerie de facto de beschikking zal krijgen over een executieve landelijke rechedienst, en ingevolge art. 62 zijn gezagspositie ten overstaan van alle bijzondere opsporingsambtenaren aanzienlijk zal kunnen verstevigen. Volgens het eerste lid van dit artikel 'werken' deze ambtenaren immers 'indien dit in verband met hun taakvervulling noodzakelijk is, samen met de politie', terwijl deze samenwerking door de minister van justitie in overeenstemming met de minister van binnenlandse zaken en na overleg met andere betrokken ministers bij algemene maatregel van bestuur kan worden geregeld.

In de vijfde plaats is ook in het ontwerp een bijstandsregeling in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde opgenomen (art. 66-68), waarin ditmaal naast de procureur-generaal eveneens de officier van justitie een belangrijke rol vervult.

Wendt men vervolgens de blik naar de beheersregeling in dit ontwerp, dan kan worden geconstateerd dat hier het openbaar ministerie méér, nadrukkelijker en directer bij het beheer van de politie is betrokken dan bij de huidige regeling het geval is. Ten eerste worden de procureur-generaal en de officier van justitie ingevolge de art. 12 en 13 gehoord bij de opstelling van de beheersregels van de politiekorpsen,—regels waarin moet worden aangegeven hoe zal worden voldaan aan verzoeken van burgemeesters en van de officier van justitie 'om personeel en materieel'. Ten tweede is de instemming van o.a. de procureur-generaal nodig voor de aanwijzing van chefs van de gemeentelijke onderdelen van de korpsen, en voor de plaatsing van commissarissen van politie ('of hoger') bij zulke onderdelen (art. 9). Bovendien moet volgens art. 11, lid 2 met de procureur-generaal worden overlegd over plaatsing van politieambtenaren bij korpsonderdelen die uitsluitend of in hoofdzaak zijn belast met de uitvoering van politietaken, gericht op of verband houdend met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Ten derde mag niet over het hoofd worden gezien dat de procureur-generaal en de officieren van justitie via het lidmaatschap van de provinciale politiecommissie ook participeren aan het overleg over het beheer van het politiekorps.

Tenslotte is het ministerie van justitie ook volgens dit ontwerp mede centraal beheerder van de provinciale politiekorpsen en tevens de enige beheerder van de nieuwe landelijke diensten, zodat het openbaar ministerie bij de uitoefening van zijn zeggenschap over de politie opnieuw kan rekenen op de *backing* van dit departement. Hierbij aansluitend kan worden opgemerkt dat het openbaar ministerie, in geval van een uit provinciale korpsen en landelijke eenheden samengesteld politieapparaat, op grond van zijn eigen nationale hiërarchische organisatie mijns inziens in beginsel meer mogelijkhe-

den heeft om haar formele zeggenschap over de politie te gelde te maken dan in het tegenwoordige geval, met een sterk verdeelde politieorganisatie.

Dat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten het met deze regeling van de zeggenschap van het openbaar ministerie over de politie niet eens zou zijn, was voorspelbaar.⁵⁶ Gelet op het verloop van de crisis in de verhouding tussen openbaar ministerie en politie in het begin van de jaren '70 was het eveneens te voorzien dat de belangrijkste verenigingen, vergaderingen en vakorganisaties van de reguliere politie de hiervoor omschreven gezagspositie van het openbaar ministerie niet zouden afwijzen, hoeveel kritiek zij—de een meer, de ander minder—overigens ook op dit ontwerp hebben.⁵⁷ En de Tweede Kamer? Blijkens het Voorlopig Verslag van de vaste Commissie voor de Politie, vastgesteld op 28 augustus 1982, maakt het ontwerp in zijn huidige vorm, zoals eerder gezegd, niet veel kans meer om wet te worden. Wat meer speciaal de regeling van de verhouding openbaar ministerie-politie betreft, zijn vrijwel alle partijen nog steeds geporteerd voor de handhaving van het gezag van het openbaar ministerie, maar zijn met name de PvdA, VVD en D'66 erg gekant tegen de uitbreiding van dit gezag tot de voorkoming van strafbare feiten.⁵⁸ De kans is dus groot dat bij wijziging van het ontwerp deze gezagsuitbreiding wordt geschrapt.

Zelfs als dit laatste zou gebeuren, dan nog kan evenwel worden geconstateerd dat het openbaar ministerie, als de voorgestelde regeling verder intact blijft, in deze regeling veel meer eigen, directe zeggenschap over het politieapparaat heeft dan zij krachtens de huidige politiewet bezit. De crisis uit het begin van de jaren '70 is duidelijk overwonnen!

Dit verschil mag zeker niet los worden gezien van de globale deling van de macht over het politieapparaat die in dit ontwerp van politiewet is uitgetekend. Meer bepaald lijkt mij de stelling niet te gewaagd, dat het machtsverlies, dat het ministerie van justitie alleen al door het wegvallen van de rijkspolitie lijdt, ten dele is opgevangen via 'afdeling' van macht aan het onder dit ministerie staande parket. Via deze wijziging wordt niet alleen op landelijk niveau maar ook op plaatselijk niveau bijgedragen tot een nieuwe aanvaardbare verdeling van de macht tussen 'bestuur' en 'justitie'.

⁵⁶ Zie de in noot 33 aangehaalde brochure.

⁵⁷ Voor het standpunt van de Nederlandse Politiebond kan worden verwezen naar *De Politie*, 37, 1982, 3, p.10-11, en voor het standpunt van de Algemene Christelijke Politiefederatie naar *Kontakt*, 2, 1982, 7, p.28-29. In de brief betreffende het ontwerp van politiewet die het Landelijk Contact van Hoofdcommissarissen en Commissarissen van Gemeentepolitie in Nederland, de Kring van Hoofdcommissarissen van Gemeentepolitie, en het Landelijk Overleg Korpschefs op 17 december 1981 stuurden naar de ministers van binnenlandse zaken en justitie en naar de Tweede Kamer, wordt geen kritiek gegeven op de regeling van de gezagspositie van het OM.

⁵⁸ Zie noot 32.

Maar dit verschil moet niet alleen hieraan worden toegeschreven. Het weerspiegelt mijns inziens ook de nieuwe feitelijke verhouding die in de afgelopen jaren via het driehoeksoverleg, via allerhande bipartite overlegstructuren, via wetenschappelijk onderzoek etc. tussen het openbaar ministerie, en met name de officieren van justitie (die voor de huidige politiewet niet lijken te bestaan), en de reguliere politie ondanks alles aan het groeien is. Met name weerspiegelt het ontwerp van politiewet hier dat de daadwerkelijke controle van het openbaar ministerie over de politie in de voorbije jaren aanzienlijk is toegenomen, en mijns inziens op dit moment beslist groter is dan rond 1960.

In elk geval is het zo dat het openbaar ministerie met de zeggenschap die het in het nieuwe ontwerp van nieuwe politiewet krijgt toegemeten, veel beter is toegerust om met het politieapparaat die betrekkingen tot stand te brengen resp. in stand te houden, die het voor een behoorlijke strafrechtsbedeling nodig acht.

Een onbedoeld effect van een nieuwe politiewet zou kunnen zijn dat het openbaar ministerie weliswaar zijn greep op het politieapparaat vergroot, maar dat de greep van het ministerie van justitie op het openbaar ministerie in de toekomst verflauwt.

5. TOT BESLUIT

Vorenstaande schets van de ontwikkeling van de relatie tussen het openbaar ministerie en de politie in het kader van de herziening van de politiewet maakt duidelijk dat ook in een rechtsstaat deze verhouding erg kwetsbaar is. In de politiek, bij het bestuur en door de politie zelf wordt het openbaar ministerie, ondanks zijn vitale rol in de (straf)rechtsbedeling, gemakkelijk als een tweederangs staatsorgaan behandeld. Tezamen met het gegeven dat het parket in functioneel opzicht zeer afhankelijk is van de opsporingsorganen, maakt juist dit feit het erg begrijpelijk waarom het openbaar ministerie zich de afgelopen 15 jaren heeft ingespannen om zijn band met, of beter: zijn controle over het politieapparaat te behouden, ja, te verstevigen. Dat van versterking sprake is, wordt zowel in kringen van politie en justitie als daarbuiten nogal eens betwijfeld, maar, het netwerk van nieuwe betrekkingen tussen de beide instellingen overziende, is er weinig reden voor twijfel: nooit waren openbaar ministerie en politie in de praktijk zo met elkaar verweven als tegenwoordig 't geval is.

Het zou wel goed zijn dat de huidige verhouding aan een nader onderzoek werd onderworpen.

Ten eerste om te zien hoe stevig de controle van het openbaar ministerie over de politie momenteel is. Want het volstaat in deze niet om te zeggen dat de daadwerkelijke controle van het parket is toegenomen: de omvang, de complexiteit, de taak enz. van het politieapparaat zijn in de voorbije jaren

ook sterk vergroot. Een onderzoek op dit punt zou tevens heel verhelderend kunnen werken voor de discussie die sedert enige tijd wordt gevoerd over 'verzelfstandiging' van de politie. In hoeverre is hier werkelijk sprake van organisatorische en functionele veranderingen in de verhouding OM—politie, in welke mate van wijzigingen in de perceptie en evaluatie van de politieke zelfstandigheid?

Ten tweede om uit te zoeken waar de praktische, functionele verbindingen tussen openbaar ministerie en politie die o.a. nodig zijn voor het voeren van vervolgingsbeleid en voor de afstemming van het opsporingsbeleid hierop, moeten worden afgebroken om een effectieve, eveneens in de ogen van buitenstaanders geloofwaardige normatieve toetsing van het politieoptreden niet in gevaar te brengen.

Maar ten derde zeker ook om materiaal aan te dragen voor het antwoord op de vraag of de tegenwoordige controle krachtig genoeg is en, zo nee, hoe deze dan zou kunnen worden versterkt. Het openbaar ministerie is beslist niet de enige instelling waarop in een rechtsstaat moet of kan worden vertrouwd om te verzekeren dat het politieapparaat binnen de vage grenzen van de democratische rechtsstaat blijft opereren, maar op grond van zijn statuut als staande magistratuur is het wel de meest aangewezen instelling om er voor te zorgen dat het justitiële politieoptreden naar omvang, verscheidenheid, doel, methoden en middelen voortdurend wordt afgestemd op beginselen en grenzen van een behoorlijke strafrechtsbedeling. Dat het openbaar ministerie hierbij in de toekomst niet alleen via de minister van justitie in het parlement ter verantwoording moet kunnen worden geroepen, maar zijn beleid ook steeds meer plaatselijk en regionaal ter discussie dient te stellen, ligt in de lijn van de ontwikkelingen. Steeds meer slaat het OM zijn vleugels over het gehele optreden van de politie uit, steeds duidelijker wordt zichtbaar dat 'eenheid van rechtsbedeling' naast een nationale dimensie ook 'n lokale dimensie heeft, steeds beter zal blijken dat, net als de politie, het openbaar ministerie evenmin goed raad weet met de enorme selectiviteit van het justitiële politieoptreden, en op zijn beurt de gemeentelijke volksvertegenwoordiging nodig heeft om het gevoerde beleid in de ogen van de bevolking te legitimeren.