

Tilburg University

De opsporing rondom 2000

Fijnaut, C.J.C.F.

Published in:
Met recht naar 2000

Publication date:
1990

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Fijnaut, C. J. C. F. (1990). De opsporing rondom 2000. In H. de Doelder, W. Tomesen, & A. van Wijk (Eds.), *Met recht naar 2000* (pp. 159-165). Koninklijke Vermande.

General rights

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

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

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Prof. Dr C.J.C.F. Fijnaut**

De opsporing rondom 2000

1 Inleiding¹⁾

Het jaar dat een eeuwwisseling markeert heeft altijd iets geheimzinnigs, iets mysterieus. Dit heeft natuurlijk te maken met ons bijgeloof in, vooral ronde, getallen. Maar dat komt vanzelfsprekend ook omdat een dergelijk keerpunt enerzijds wel zicht biedt op een vol verleden maar anderzijds niet meer dan een lege toekomst laat zien. En het heden heeft in zo'n jaar nauwelijks status: het is niet meer dan het punt waarin een lang verleden en een verre toekomst samenkomen.

Is het alleen hierom al niet zo zinvol om een betoog precies op dat moment toe te spitsen, het is dit des te minder omdat bij voorbije eeuwwisselingen - 1800, 1900 - wel is gebleken hoe drachtig deze tijdstippen zijn van de gebeurtenissen en ontwikkelingen die voordien en nadien hebben plaatsgegrepen. Met andere woorden: wie iets zinvol over het jaar 2000 te berde wil brengen, kan moeilijk anders dan ook de jaren daaromheen in zijn beschouwingen betrekken. De titel van het congres ter gelegenheid waarvan dit boek verschijnt geeft dit ook terecht aan.

2 Een methodisch dilemma

Nu weten we allemaal dat de sterkste kant van de mens niet het vermogen is om zijn eigen toekomst te voorspellen. Niet voor niets is de futurologie een tak van wetenschap waarom vaak wat lacherig wordt gedaan. Maar het is even waar dat ieder van ons niettemin voortdurend met de toekomst bezig is: probeert die te voorspellen en in de greep te krijgen. En hierom is ons ook het methodisch dilemma niet vreemd waar futurologen, forecasters, waarzeggers e.a. beroepshalve voor staan: moet de toekomst worden "ontwikkeld" vanuit de ervaringen in het levende verleden of moet dit verleden worden "afgewikkeld" naar een model van de toekomst? Toegepast op ons probleem: de opsporing rondom 2000: moet die worden geplaatst in het verlengde van haar tegenwoordige evolutie of moet deze evolutie worden afgestemd op een "toekomstige" blauwdruk? Of ... is dit een vals dilemma? En moeten dus niet beide invalshoeken in elkaar worden geschoven? Kan bijvoorbeeld niet een model worden geconstrueerd naar het patroon van de krachtlijnen in de actuele praktijk? Ik denk dat dit kan en dat het ook moeilijk anders kan. Niet omdat deze tweezijdige werkwijze intellectueel superieur, want meer gecompliceerd en geschakeerd, zou zijn aan een eenzijdige. Maar wel omdat zij realistischer is, dat wil zeggen meer correspondeert met het gegeven dat ook zogenaamde revolutionaire ontwikkelingen traditioneler zijn dan op het moment dat ze plaatsgrijpen wordt gedacht. Concreet betekent een en ander dat ik hierna eerst zal pogen de krachtlijnen in de huidige opsporingspraktijk te kenschetsen. Daarna zal ik U een voorstelling aanbieden van die praktijk rondom het jaar 2000.

* Hoogleraar Criminologie en Strafrecht aan de K.U. Leuven en de E.U.R.

3 Krachtlijnen in de huidige opsporingspraktijk

Op zichzelf genomen valt er natuurlijk ook weer een hele discussie te voeren over de vraag: wanneer is, of wordt, een lijn een krachtlijn en hoe stel je die overgang desgevallend vast? Besprekingen hierover zal ik u nu echter maar besparen. En wanneer ik dan onmiddellijk terzake moet komen, dan zou ik zeggen dat de belangrijkste lijnen momenteel de volgende zijn.

3.1 Op nationaal niveau

Op nationaal niveau kunnen naar mijn mening drie krachtlijnen worden onderschreven, nl. operationele pro-activering, bestuurlijke centralisering en justitiële juridisering.

Met operationele pro-activering wordt gemeenlijk bedoeld dat de opsporing niet langer afhankelijk wordt gemaakt van aangiften, meldingen etc. maar door de politie in samenspraak met met name het Openbaar Ministerie eigener beweging wordt georiënteerd op bepaalde (groepen van) personen resp. feitelijkheden. Deze omslag in de werking van de opsporing is natuurlijk niet van vandaag of gisteren. Zij is vanaf de jaren '60 geleidelijk tot stand gebracht. Momenteel kan men haar duidelijk herkennen aan het functioneren van bijzondere lokale, regionale en interregionale tactische recherchegroepen, aan de aanwezigheid van observatiegroepen, criminele inlichtendiensten en infiltratie-eenheden, en aan de diverse vormen van (ondersteunende) technische en administratieve recherche. Daarenboven moet niet uit het oog worden verloren dat deze evolutie ook in de sfeer van de dwangmiddelen haar sporen heeft nagelaten. Hierbij moet natuurlijk worden gedacht aan de legalisering van de "telefoontap" (en in de nabije toekomst van de "telex tap" en de "telexfax tap") en aan de verruiming van de politiebevoegdheden in bijvoorbeeld de Opiumwet en de Wet Wapens en Munitie.

Waar in dit verband ook niet aan voorbij mag worden gegaan, is aan de verdwijning van de strikte tweedeling tussen opsporings- en controlebevoegdheden. In het bijzonder het feit dat de Hoge Raad er tegenwoordig geen groot probleem meer van maakt dat in het kader van de opsporing gebruik wordt gemaakt van controlebevoegdheden biedt nieuwe mogelijkheden om pro-actief te reageren te versnellen en doelmatiger te maken. En in samenhang hiermee moet voorts evenmin de groeiende samenwerking tussen de reguliere politie en de bijzondere politiediensten uit het oog worden verloren. Want juist binnen hun samenwerking kan het gecombineerd gebruik van opsporings- en controlebevoegdheden worden geoptimaliseerd.

Zoals reeds in het laatste punt ligt besloten - maar het is goed er uitdrukkelijk op te wijzen - is deze operationele pro-activering van de opsporing niet alleen een reactie geweest op meer respectievelijk beter georganiseerde traditionele vormen van criminaliteit: handel in verboden drugs, diefstal, heling etc., en op bepaalde ernstige vormen van zichtbare criminaliteit in de sfeer van met name geweldpleging tegen personen. Zij ligt ook duidelijk in het verlengde van min of meer ingewikkelde gedragingen, handelwijzen, die gewoonlijk noch direct noch indirect in het openbaar worden vertoond, ook al hebben ze hier soms duidelijk grote repercussies. Denk bijvoorbeeld aan milieudelicten en aan economische en financiële delicten. In de sfeer van deze delicten is niet langer het pistool het wapen

van de misdaad maar de organisatie van de onderneming. En dit wapen kan nu eenmaal alleen van binnenuit onklaar worden gemaakt. De pro-activering van de recherche weerspiegelt hier met andere woorden dus "alleen maar" de toenemende organisatiegraad van het maatschappelijk leven.

De bestuurlijke centralisering van de opsporing is als het ware hand in hand gegaan met de operationele pro-activering, en zij gaat dit nog. Deze centralisering is op de eerste plaats gegeven met de uitbouw van al die bijzondere tactische, technische en administratieve eenheden. Zij zijn immers niet alleen hoog opgehangen in de respectievelijke korpsen/diensten of overstijgen dit niveau verre, maar worden via allerhande commissies ook op landelijk niveau gecoördineerd en geharmoniseerd, gestuurd als het ware. Verder moet niet worden veronachtzaamd dat deze opwaartse trend gepaard is gegaan met een neerwaartse trend. Ik bedoel de uitbouw van de CRI en zijn toenemende betrokkenheid bij het reilen en zeilen van de reguliere recherche in de meest verscheiden opzichten. Aansluitend hierop moet worden beklemd dat de toenemende samenwerking tussen deze recherche en de bijzondere politiediensten ook haast alleen maar kan bevorderen dat de opsporing, zeker in haar pro-actieve gedaante, meer en meer in landelijk verband zal worden bedreven. Alleen al het feit dat, ook wanneer deze twee soorten politie samenwerken, de "zware" middelen krap blijven, werkt zo'n evolutie in de hand. En laat ik er naar de actualiteit toe maar meteen aan toevoegen dat de eenmaking van de reguliere politie op regionale schaal deze centralisering bepaald niet zal afremmen. Integendeel, het zal haar enorm bespoedigen. Twintig recherche-diensten zijn beter landelijk af te stemmen dan honderd en vijftig.

Tenslotte is er naar mijn mening sprake van justitiële juridisering van de opsporing, ook van de pro-actieve vormen hiervan. In tegenstelling tot sommige andere waarnemers denk ik dat het gehele justitiële politieoptreden in de voorbije jaren meer en meer is "vastgelegd" in formele en informele richtlijnen van het Openbaar Ministerie en in uitspraken van de zittende magistratuur. Naast deze directe uitingen van justitiële juridisering is er verder sprake van indirecte manifestaties van deze ontwikkeling. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de toenemende daadwerkelijke bemoeienis van zowel staande als zittende magistraten, in het bijzonder de rechter-commissaris, met de (pro-actieve) opsporing. Want ook langs deze weg wordt deze tak van het politie-optreden steeds meer ingesnoerd in juridische discussies, denkkaders en concepten.

Vanzelfsprekend liggen aan deze evolutie een aantal redenen ten grondslag. Op de eerste plaats, lijkt me, dat hele belangrijke facetten van de hedendaagse opsporing gewoon niet wettelijk zijn geregeld. Op de tweede plaats kan niet worden ontkend dat de rechters het in de loop van de voorbije decennia toch wat meer als hun taak zijn gaan zien om het politie-optreden te controleren. En op de derde plaats is het een feit dat de advocatuur heeft begrepen dat het opsporingsonderzoek de facto de Achillespees van elk strafrechtelijk onderzoek vormt. Of - tegen de achtergrond van deze redenen - van een gelukkige evolutie kan worden gesproken, weet ik niet. Want zij heeft ertoe geleid dat het (informatieve) vooronderzoek in strafzaken in zekere zin de speelbal van het vrije spel der krachten, van de feitelijke machtsverhoudingen tussen de betrokken instellingen, is geworden. En dit lijkt mij voor dit gevoelige en belangrijke onderwerp niet zo gelukkig. Het zou volgens mij in ieder geval beter zijn wanneer nu, na zoveel jaren "vrij worstelen", de wetgever zou ingrijpen en hetzij in het Wet-

boek van Strafvordering hetzij in de Politiewet een behoorlijke regeling met betrekking tot de (pro-actieve) opsporing tot stand zou brengen. Hopelijk komt de Commissie-Moons met voorstellen terzake op de proppen.

3.2 Op internationaal niveau

Het is natuurlijk nogal gekunsteld om, zoals hier wordt gedaan, de ontwikkelingen op nationaal niveau te plaatsen naast die op internationaal niveau. Want zij zijn in allerhande opzichten ten nauwste met elkaar vervlochten. Maar het maken van een analytisch bedoeld onderscheid ertussen is nu eenmaal nodig om scherper te kunnen zien wat er gaande is.

Welnu, op internationaal niveau zijn er naar mijn mening twee belangrijke evoluties gaande: ten eerste de politieke uitbouw van een Europees politienetwerk en ten tweede de justitiële regulering van het politie-optreden in West-Europa. Wat de eerstgenoemde ontwikkeling betreft hoeft hier slechts te worden gememoreerd dat sedert 1923 ook de politiediensten in (West-)Europa met steun van de betrokken staten in de vorm van Interpol voornamelijk hun eigen informatieve samenwerking hebben georganiseerd. Deze vorm van samenwerking is in dit deel van de wereld nog steeds belangrijk maar er zijn sedert enige tijd, op politiek initiatief, ditmaal, ook andere vormen van samenwerking uitgebouwd die van zeker zo groot belang zijn. Op de eerste plaats gaat het hier om TREVI. Onder dit etiket gaat (het overleg over) de samenwerking schuil die de lidstaten van de EEG in 1976 in het kader van de Europese Politieke Samenwerking hebben georganiseerd met het oog op een meer effectieve bestrijding van de terreur, en die ze in 1986 hebben verruimd tot de bestrijding van alle belangrijke vormen van (traditionele) georganiseerde misdaad. Op de tweede plaats heeft de Europese Commissie verleden jaar onder druk van het Europees Parlement in haar schoot de UCLAF (Unité de Coordination de la Lutte Anti-Fraude) opgericht. Zoals deze afkorting al laat verstaan betreft het hier een eenheid die met name meer coördinatie in de bestrijding van de fraude inzake EG-subsidies binnen de Europese Commissie en tussen de Commissie en de lidstaten teweeg moet brengen; hiertoe is deze eenheid dan ook samengesteld uit EG-ambtenaren en ambtenaren van de lidstaten. Naast deze twee nieuwe vormen van geïnstitutionaliseerde West-Europese politiesamenwerking zijn er in de voorbije jaren ook heel wat bilaterale, trilaterale enz. - officiële en officieuze, formele en niet-formele - vormen van politiesamenwerking gerealiseerd. Deze hebben met name betrekking op de grensgebieden, bijvoorbeeld het gebied tussen Aken, Verviers en Maastricht, maar reiken somtijds toch wel veel verder, zoals in het geval van Duitsland en Frankrijk en in het geval van Frankrijk en Spanje. Al met al heeft de politiesamenwerking in (West-)Europa momenteel dan ook veel weg van een legpuzzel waarvan veel stukken zoek zijn.

De justitiële regulering van het politie-optreden in (West-)Europa dateert eigenlijk ook nog maar uit de jaren '70. Sinds deze tijd zijn de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens en het Europese Hof van de Rechten van de Mens immers het Europese Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden meer en meer gaan toepassen op het opsporingsonderzoek en het optreden van de politie in het algemeen. Zo zijn er ondertussen door deze twee rechterlijke instanties belangrijke uitspraken gedaan over tal van facetten van het politiewerk: omgang met informantanten, verhoor van verdach-

ten, voorgeleiding van verdachten voor een rechter, rechtsbijstand in het vooronderzoek etc. etc. Het is dan ook niet verwonderlijk dat alleen al het noemen van namen als Malone, Can, Kostowski en Brogan tegenwoordig onmiddellijk allerhande discussies in herinnering roept. Hiermee is niet gezegd dat momenteel heel de opsporing binnen het jurisprudentiële bereik van de beide genoemde colleges is gebracht - op belangrijke punten zijn er nog geen uitspraken gedaan - en evenmin dat in de betrokken landen de regeling van de opsporing al in overeenstemming is gebracht - voorzover dit natuurlijk nodig was - met de uitspraken die reeds zijn gedaan en, ruimer, met de geest van het onderhavige verdrag. Maar er kan ook niet worden ontkend dat op Europees niveau langzamerhand wel het juridische kader wordt geoperationaliseerd waarbinnen de formele regeling en de feitelijke uitoefening van politiebevoegdheden moeten plaatsvinden. En dit is toch een ontwikkeling waar zeer weinig mensen, zeker politie- en justitiemensen, enkele jaren geleden bij stil hebben gestaan.

4 Een beeld van de toekomstige situatie

Wanneer we nu eerst een poging wagen om de krachtlijnen op nationaal niveau te integreren in een beeld van de opsporing in de toekomst, de verre toekomst zelfs, dan zou dit er als volgt uit kunnen zien.

De opsporing bij de reguliere politie zal piramidaal zijn gestructureerd: aan de voet in de (regionale) korpsen allerhande lichte vormen van eerder reactieve opsporing, op regionaal en interregionaal niveau vrij autonome eenheden die overwegend pro-actieve recherche bedrijven en die in functioneel opzicht verregaand worden gestuurd vanuit de CRI; deze dienst zal ook zelf beschikken over zelfstandig executieve onderzoeksgroepen waarvan de inzet evenwel afhankelijk is van overleg tussen de bij een bepaald onderzoek betrokken overheden en politiechefs. De opsporingseenheden binnen de bijzondere politiediensten zullen qua organisatie en werking helemaal zijn afgestemd op die van de nationale en (inter-)regionale eenheden van de reguliere recherche. Er zullen veelvuldig pluralistische, multifunctionele opsporingseenheden worden gevormd uit de reguliere en de bijzondere recherche. Zeker deze eenheden zullen van zeer nabij worden geleid door officieren van justitie.

Het optreden van deze piramidaal en tweeledig gestructureerde pro-actieve recherche zal te zijner tijd, zo goed en zo kwaad als dat kan, wettelijk zijn gestructureerd, deels in het Wetboek van Strafvordering, deels in de Politiewet. De wettelijke bevoegdheden van deze recherche zullen overigens uitgebreider zijn dan tegenwoordig het geval is, met name in de sfeer van de technische vergaring van informatie en die van de huiszoeking, de fouillering en de inbeslagneming. Ook de operationele ruimte voor langdurige en/of diepgaande infiltratie zal veel groter zijn dan tegenwoordig het geval is. De rechterlijke controle - via de rechter(-commissaris)! - op de toepassing van deze bevoegdheden en het gebruik van die ruimte zal navenant stringenter zijn; het Openbaar Ministerie zal dit deel van zijn traditionele positie in het vooronderzoek in strafzaken verliezen.

De toekomstige ontwikkeling van de opsporing op internationaal niveau is vanzelfsprekend sterk afhankelijk van de evolutie die met name de EEG in haar geheel zal doormaken. Maar gesteld dat de economische en politieke eenmaking van West-Europa doorzet, dan zullen op een gegeven moment TREVI en UCLAF worden verenigd tot een federale politiestructuur - TREVICLAF bij-

voorbeeld - die op uiteenlopende manieren de politie van de deelstaten zal ondersteunen bij grensoverschrijdende opsporingsonderzoeken; de rol van Interpol zal worden beperkt tot die van communicatiemiddel tussen de politie in (West-) Europa en die in andere delen van de wereld. Het tussenstatelijke optreden van de Europese politiediensten, al dan niet in de vorm van tijdelijke of permanente federale researchgroepen, zal worden gereguleerd door federale richtlijnen, vastgesteld door de Europese Regering in samenspraak met het Europees Parlement; de controle op de naleving van deze richtlijnen zal in handen liggen van de bestaande rechterlijke colleges in Straatsburg. Het optreden van de bedoelde diensten binnen de nationale grenzen zal nog steeds op statelijke wetgeving berusten. Deze wetgeving zal evenwel verregaand zijn geharmoniseerd, niet alleen onder invloed van de jurisprudentie van de "Straatsburgse rechters", maar ook door toedoen van samenwerking van de lidstaten op dit punt. De Openbare Ministeries van de diverse lidstaten zullen tezamen met de statelijke en federale regering(en) een overkoepelende Europese structuur tot stand hebben gebracht. Op het niveau van deze structuur zal worden bedisseld welk Openbaar Ministerie de leiding zal nemen over grensoverschrijdende onderzoeken van de statelijke politiediensten.

5 Tot besluit

Ter afronding van dit "tijdelijke" uitstapje in de Europese ruimte wil ik graag onderstrepen dat mijn beeld van de toekomstige situatie nogal behoudend is. De reden hiervan is niet zo ver te zoeken. De vroegere ervaringen met de Benelux en de recente ervaringen met "Schengen" laten toch duidelijk zien dat we hier te maken hebben met een zeer weerbarstige materie. Alleen wanneer er binnen het tijdsbestek waarom het hier gaat in Europa revoluties of iets dergelijks zullen plaatsvinden, zal er sprake kunnen zijn van meer drastische veranderingen dan hiervoor zijn aangeduid.

- 1) Deze bijdrage is als het ware een samenvoeging van een aantal artikelen die ik in de voorbije jaren heb geschreven over de ontwikkeling van de opsporing in Nederland in relatie tot ontwikkelingen in Europa op dit punt. Het betreft hier:
- C. Fijnaut, The internationalization of criminal investigation in Western Europe. In: C. Fijnaut and R. Hermans (eds.), *Police cooperation in Europe*. Lochem, J.B. van den Brink, 1987, p. 32-56.
 - C. Fijnaut, Ontwikkelingen op het gebied van de reguliere recherche in de omringende landen. In: C. Fijnaut en A. Heijder (red.), *Recht van spreken; twintig jaar Recherche Advies Commissie*. Lochem, J.B. van den Brink, 1989, p. 30-44.
 - C. Fijnaut, Het justitiële politieoptreden in het licht van het EVRM. *Delikt en Delinquent*, 1989, p. 524-553.
 - C. Fijnaut, De positie van de bijzondere politiediensten in de West-Europese politiesamenwerking (nog niet gepubliceerd).