

# De sturing en controle van de politie in het Franse en Nederlandse vooronderzoek in strafzaken

P.A.M. Verrest

## Onderzoeksnotities 2000/3

### Samenvatting

Het strafprocesrecht staat in Nederland sinds een aantal jaren volop in de aandacht. Geconfronteerd met een stijging van de criminaliteit, de intensivering van de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit en de toenemende internationalisering van de rechtspleging, hebben zowel het strafprocesrecht als de organisatie van de politie en justitie een aantal wijzigingen moeten ondergaan. In de ons omringende landen doen zich vergelijkbare ontwikkelingen voor.

Het Nederlandse strafprocesrecht is in belangrijke mate afgeleid van het Franse recht. In de loop van de tijd zijn de Franse en Nederlandse wetgeving weliswaar uit elkaar gegroeid, maar de opbouw van het strafproces en de rol van de organen die er in optreden, zijn grotendeels hetzelfde gebleven. De politie, de officier van justitie en de rechter-commissaris hebben nog steeds ongeveer dezelfde taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

Nu het Franse recht net als het Nederlandse recht de afgelopen jaren is geconfronteerd met de drie ontwikkelingen die we hierboven hebben aangehaald, doen zich in beide landen dezelfde problemen voor en vinden er op precies dezelfde terreinen hervormingen plaats. Het ziet er echter naar uit, dat de oplossingen die de Franse en Nederlandse wetgever kiezen uiteindelijk aanzienlijk van elkaar zullen verschillen.

#### *De rol van de officier van justitie en de rechter-commissaris in het vooronderzoek in strafzaken*

In dit onderzoek wordt gekozen het vooronderzoek te beschrijven aan de hand van een organieke benadering van de rol van de officier van justitie en de rechter-commissaris. De *rol* van de officier van justitie en rechter-commissaris wordt bepaald door de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden die de wetgever aan hen heeft gegeven. Onder *taken* van officier van justitie en rechter-commissaris verstaan we door de wetgever aan hen verstrekte opdrachten. Een *bevoegdheid* is de toestemming van de wetgever om iets met enige mate van exclusiviteit te doen. *Verantwoordelijkheden* ontstaan door de combinatie van een door de wetgever opgedragen taak en voldoende bevoegdheden om deze taak te volbrengen. De rol van de officier van justitie en de rechter-commissaris wordt ook bepaald door de *positie* die ze op grond van deze taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden innemen ten opzichte van elkaar en ten opzichte van andere organen. We moeten hierbij denken aan de politie en de zittingsrechter; maar ook aan de verdachte en het slachtoffer.

#### *Doelstelling*

Het doel van het onderzoek is om door inzicht te verschaffen in het Franse en Nederlandse recht een bijdrage te leveren aan de gedachtenvorming omtrent de rol van de officier van justitie en de rechter-commissaris in strafzaken. Het onderzoek kan door een duidelijke uitleg van het Franse recht en een vergelijking met het Nederlandse recht wellicht ook de mogelijkheden tot samenwerking op strafrechtelijk terrein verbeteren.

#### *Onderzoeksvragen*

In het onderzoek komen de volgende onderzoeksvragen aan bod.

1. Wat zijn de belangrijkste kenmerken van het Franse strafprocesrecht en wat zijn de hoofdlijnen van het vooronderzoek in strafzaken?
2. Wat zijn de taken en bevoegdheden van de politie in het vooronderzoek?
3. Wat is het kader van de opsporing van zware en georganiseerde criminaliteit?
4. Op welke wijze wordt er voorzien in de sturing en controle van de politie?
5. Wat zijn de taken en bevoegdheden van de officier van justitie en hoe komen deze in zijn optreden tot uitdrukking?
6. Wat zijn de taken en bevoegdheden van de rechter-commissaris en hoe komen deze in zijn optreden tot uitdrukking?
7. Hoe is de relatie tussen de officier van justitie en de rechter-commissarisvormgegeven en hoe komt deze in de praktijk tot uitdrukking?
8. Welke rol is er binnen het vooronderzoek weggelegd voor de figuur van het gerechtelijk vooronderzoek?
9. Wat zijn de belangrijkste verschillen en overeenkomsten bij een vergelijking per onderzoeksvraag?
10. Wat zijn de belangrijkste verschillen en overeenkomsten in de rol van de officier van justitie en de rechter-commissaris in het vooronderzoek in strafzaken?
11. Welke lering valt er te trekken uit de resultaten van de vergelijking tussen de rol van de officier van justitie en de rechter-commissaris in het Frans een Nederlandse vooronderzoek in strafzaken ten aanzien van het Nederlandse recht en de justitiële samenwerking met Frankrijk?

### *Opbouw en methoden*

Het onderzoek is sterk rechtsvergelijkend van aard, maar het is geen rechtsvergelijking in de meest absolute zin: van de lezer wordt enige kennis van het Nederlandse recht verlangd. De onderzoeksmethoden en de opbouw van het onderzoek zijn gericht op rechtsvergelijking. De basis wordt gevormd door literatuuronderzoek en zal worden aangevuld met onderzoek in de opsporingspraktijk, door middel van interviews en observatie.

### *Tussenrapport*

De resultaten van het onderzoek worden neergelegd in twee rapporten: een tussenrapport en een eindrapport.

In dit tussenrapport komen nog niet alle onderzoeksvragen aan de orde. Het rapport heeft als voornaamste doel om een eerste verslag van de resultaten van het onderzoek te brengen. Het moet worden gezien als opmaat voor het verdere onderzoek.

Het rapport valt uiteen in twee delen:

- een inleiding in het Franse recht
- onderzoek naar de sturing en controle van de politie in Frankrijk en Nederland

De keuze die in het onderzoek wordt gemaakt om het vooronderzoek in strafzaken te bestuderen aan de hand van de rol van de officier van justitie en de rechter-commissaris, zorgt ervoor dat er vooral onderzoek naar zware en georganiseerde criminaliteit aan de orde komt. Immers, alleen bij de opsporing van zware en georganiseerde van criminaliteit zullen zo wel de officier van justitie als de rechter-commissaris stelselmatig bij het onderzoek betrokken raken.

Er moet echter wel rekening mee worden gehouden dat de officier van justitie in tegenstelling tot de rechter-commissaris nog andere omvangrijke taken in of rond het vooronderzoek in strafzaken heeft: denk aan zijn rol in het driehoeksoverleg en bij de opsporing en vervolging van kleinere criminaliteit.

#### **De inleiding in het Franse recht**

##### *Zware en georganiseerde criminaliteit*

De Franse en Nederlandse definities van de begrippen zware en georganiseerde criminaliteit verschillen van elkaar. Voegen we de begrippen in beide landen samen, dan volgt echter een gemeenschappelijke definitie die nagenoeg overeen komt met de Nederlandse definitie van

'zware criminaliteit' in de nieuwe Wet Politieregisters en waarvan het begrip georganiseerde criminaliteit deel uit maakt.

Een korte bestudering van het beeld van de zware en georganiseerde criminaliteit in Frankrijk laat enkele verschillen met Nederland zien. Deze worden echter overschaduwd door de grote overeenkomsten tussen de situaties in beide landen. Onderzoek naar aan drugs gerelateerde strafbare feiten neemt in beide landen een zeer groot deel van de opsporingscapaciteit in beslag. Frankrijk heeft daarnaast net als Nederland te kampen met mensensmokkel, grootschalige fraude, het witwassen van criminele gelden en milieucriminaliteit.

De verschillen in het criminaliteitsbeeld ontstaan voor een belangrijk deel door voor de hand liggende factoren, zoals andere sociale en geografische omstandigheden. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de criminaliteit in de *cités*, getto-achtige wijken in de agglomeratie van grote Franse steden. Een ander verschil met de situatie in Nederland is, dat Frankrijk heeft te kampen met verschillende vormen van terrorisme.

Van groot belang voor ons onderzoek is echter een vorm van criminaliteit die niet meteen in verband te brengen is met zware en georganiseerde criminaliteit. Het gaat om zogenaamde 'politiek-financiële' misdrijven, waaraan in Frankrijk een hele rij politici, topambtenaren en bekende zakenmensen zich schuldig heeft gemaakt. Sinds 1989 leveren de politiek-financiële misdrijven het ene na het andere schandaal op. Aan de basis ligt meestal de illegale financiering van politieke partijen, maar in een aantal gevallen is er ook sprake van persoonlijke verrijking en corruptie.

### *Het Franse vooronderzoek*

Het vooronderzoek bestaat in Frankrijk uit twee soorten opsporingsonderzoek (*enquête préliminaire* en *enquête de flagrante*) en het gerechtelijk vooronderzoek (*information judiciaire*). De officier van justitie (*procureur de la République*) leidt het opsporingsonderzoek, de rechter-commissaris (*juge d'instruction*) leidt het gerechtelijk vooronderzoek.

In Frankrijk wordt de politietaak uitgeoefend door twee korpsen. De *Police nationale* verzorgt de politietaken in de stedelijke gebieden; de *Gendarmerie nationale* op het platteland.

De twee korpsen zijn beide volledig toegerust voor de opsporingstaak. Dit heeft tot gevolg dat beide korpsen zich in de praktijk ook bezighouden met onderzoek naar zware en georganiseerde criminaliteit, zij het dat de *Police nationale* meer onderzoeken doet en hiertoe ook over veel meer middelen en personeel beschikt.

Bij de *Police nationale* is de *Direction centrale de la police judiciaire* (DCPJ) opgericht om de bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit landelijk te coördineren. De divisions en offices centraux van de DCPJ zijn vergelijkbaar met de Nederlandse kernteams. Hoewel zij geen landelijke competentie bezitten en zij zich niet uitsluitend bezighouden met de bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit, spelen ook de 'brigades' van de *Préfecture de police de Paris* een belangrijke rol in de bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit. In mindere mate houden de *Services régionaux de police judiciaire* (SRPJ) van de *Police nationale* en de *Sections de recherches* van de *Gendarmerie nationale* zich hiermee bezig. De positie van politie en justitie in de Franse samenleving behoeft verbetering. Dit blijkt uit de pogingen die op het moment gedaan worden om de politie en justitie 'toegankelijker' te maken.

De strafrechtswetenschap geniet in Frankrijk veel minder aanzien dan in Nederland.

### *Sturing en controle*

Het begrip sturing en controle is door de Enquêtecommissie opsporingsmethoden gebruikt, om aan te geven hoe bij de opsporing van strafbare feiten door de officier van justitie en de rechter-commissaris richting wordt gegeven aan het onderzoek van de politie en hoe de doelmatigheid en rechtmatigheid van dit onderzoek wordt gecontroleerd.

De basis voor de sturing en controle van de politie in het vooronderzoek wordt gevormd door algemene rechtsfiguren. Zowel in Frankrijk en Nederland gaat het hierbij vooral om het *gezag* en het *toezicht* dat het openbaar ministerie op de politie uitoefent. Deze gezagsrelatie geldt altijd bij het handelen van de politie in het kader van de opsporing van strafbare feiten. We kunnen in dit verband spreken van *sturing en controle in algemene zin*.

Op de tweede plaats is er regelgeving die voor sturing en controle moet zorgen op het niveau van een concreet onderzoek. De officier van justitie en rechter-commissaris dragen zorg voor deze vorm van sturing en controle, die in belangrijke mate voortvloeit uit:

- de verdeling van bevoegdheden tussen politie, officier van justitie en rechter-commissaris (opsporingsmethoden en dwangmiddelen)
- de bepaling welk orgaan in welke fase van het vooronderzoek de opsporing leidt

De sturing van de opsporing op zaaksniveau krijgt in praktijk vorm door de wijze waarop de toepassing van opsporingsmethoden en dwangmiddelen geschiedt (autonoom door de politie of met aparte toestemming – *tussenkomst* – van officier van justitie of rechter-commissaris). Van groot belang is ook hoe het waken over de voortgang van het onderzoek, naast de tussenkomst in het kader van opsporingsmethoden en dwangmiddelen, verder plaatsvindt. Voor zover van toepassing, zijn in dit verband de (gemeenschappelijke) selectie van het onderzoek, de projectvoorbereiding, de keuze van de politiedienst die het onderzoek gaat doen en de eventuele inspraak bij de beslissing over de middelen en het personeel dat ingezet gaat worden, bepalend.

Specifiek bij de bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit valt de afgelopen jaren een nieuwe ontwikkeling te zien. Het bestaande systeem van sturing en controle wordt aangevuld of vervangen door een centralisering op nationaal niveau van beleidsontwikkeling, coördinatie van de opsporing en toetsing van het gebruik van ingrijpende opsporingsmethoden.

Dit heeft duidelijk invloed op de rol van de officier van justitie en de rechter-commissaris in de sturing en controle van de politie.

De basis voor de centralisering wordt gevormd door de recente *reorganisatie van het openbaar ministerie* in beide landen. De reorganisatie zorgt in Frankrijk en Nederland voor een nieuwe taakverdeling tussen het openbaar ministerie en de minister van justitie.

De centralisering zouden we kunnen zien als een derde vorm van sturing en controle. Maar meer nog scheidt de centralisering *het kader van de opsporing van zware en georganiseerde criminaliteit*.

### **Resultaten van het onderzoek**

*De reorganisatie van het Franse en Nederlandse openbaar ministerie*

Reeds voor de reorganisatie van het openbaar ministerie in Nederland en Frankrijk is er een verschil ontstaan in de positie van het openbaar ministerie in beide landen. In Nederland heeft het OM de mogelijkheid gekregen om – weliswaar in overeenstemming met de minister van Justitie – eigen beleid te ontwikkelen. In Frankrijk is dit nooit het geval geweest.

In Frankrijk is het vermoeden van interventies in de zogenaamde politiek-financiële schandalen zowel een motief als een belangrijke katalysator voor de reorganisatie van het openbaar ministerie. In Nederland hebben juist problemen in de bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit de richting van de reorganisatie geaccentueerd. Dit heeft tot andere aandachtspunten voor de reorganisatie geleid. Het Nederlandse openbaar ministerie heeft door de reorganisatie een eigen centrale leiding gekregen, die het openbaar ministerie een meer onafhankelijke positie verschaft ten opzichte van de minister van Justitie op het terrein van beleidsvorming en coördinatie van de opsporing.

In Frankrijk wordt daarentegen als reactie op de verdenking van politiek getinte interventies van de minister van justitie, vooral naar een grote mate van onafhankelijkheid gezocht voor het openbaar ministerie in individuele zaken. De Franse minister van justitie doet afstand van de mogelijkheid om aanwijzingen te geven in een individueel opsporingsonderzoek of concrete strafzaak. Waar in Frankrijk de aanwijzingsbevoegdheid van de minister van justitie in concrete zaken wordt afgeschaft, is deze in Nederland in de nieuwe Wet RO juist bevestigd.

*Het kader van de opsporing van zware en georganiseerde criminaliteit*

Een belangrijk verschil tussen de reorganisatie van het Franse en Nederlandse openbaar ministerie is dat de reorganisatie in Nederland de fundamentele heeft gelegd voor de centralisering van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit.

Het openbaar ministerie is in Frankrijk niet of nauwelijks betrokken bij de beleidsontwikkeling op het gebied van zware en georganiseerde criminaliteit. In Nederland speelt het College van procureurs-generaal hierin een bepalende rol.

Landelijke coördinatie van de opsporing van zware en georganiseerde criminaliteit kan in

Frankrijk niet verzorgd worden door het openbaar ministerie, bij gebrek aan een eigen centrale leiding. In vergelijking met Nederland worden er taken overgenomen door het ministerie van justitie en de politie (DCPJ). Het vaststellen van aandachtsgebieden voor de kernteams en de selectie van onderzoeken zijn bevoegdheden die in Frankrijk niet bij justitie liggen, maar bij de politie.

Er is in Frankrijk niet voorzien in een aparte procedure voor centrale toetsing van het gebruik van ingrijpende opsporingsmethoden. Binnen het openbaar ministerie bestaat er niet zoals in een Nederland een centraal toetsingsorgaan. Het Franse ministerie van justitie zal in een aantal gevallen wel wetenschap dragen van het gebruik van dergelijke methoden. Het ministerie kan dan ook invloed uitoefenen, maar wordt daarin beperkt door de opheffing van de aanwijzingsbevoegdheid in concrete zaken.

De Nederlandse minister van Justitie kan, in het geval er zich een verschil van mening met het College van procureurs-generaal voordoet over het gebruik van ingrijpende opsporingsmethoden, nog wel gebruik maken van zijn aanwijzingsbevoegdheid in concrete zaken.

#### *Sturing en controle in algemene zin*

Het gezag van de Franse officier van justitie over de politie geldt net als dat van de Nederlandse officier niet alleen de opsporing van strafbare feiten, maar in bredere zin het optreden ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en het verrichten van taken ten dienste van justitie. Een belangrijk verschil met Nederland is evenwel, dat in Frankrijk het gezag van de officier van justitie niet geldt voor het verkennend onderzoek en CID-activiteiten van de politie.

In Frankrijk bestaan er geen kernteam-officieren van justitie.

In de praktijk geldt in beide landen dat door specialisering en het werken in gespecialiseerde secties binnen het parket, officieren van justitie steeds vaker samen komen te werken met bepaalde gespecialiseerde politiediensten.

De rol van de officier van justitie in het driehoeksoverleg is in Nederland veel sterker dan in Frankrijk. Door zijn deelneming aan de beheersdriehoek, kan de Nederlandse hoofdofficier anders dan zijn Franse collega inspraak uitoefenen met betrekking tot de verdeling van middelen en de inzet van politiepersoneel voor de recherchetaak.

De Nederlandse Recherche-officier van justitie zou, indien zijn taken op het gebied van kwaliteitsbewaking bevestigd worden, voor een deel de rol krijgen die de procureur-generaal in Frankrijk speelt.

#### *Sturing en controle in een concreet onderzoek*

De invoering van de Wet herziening gerechtelijk vooronderzoek en de Wet BOB, bevestigen in Nederland de positie van de officier van justitie als leider van de opsporing in het hele vooronderzoek. In Frankrijk is er in het vooronderzoek sprake van twee strikt van elkaar gescheiden fases, waarin de officier van justitie of de rechter-commissaris het onderzoek leiden. In de Franse opsporingspraktijk blijkt het verschil in fases nog veel duidelijker aanwezig, dan op grond van de regelgeving verwacht.

In Nederland geldt de bevoegdheidsverdeling tussen politie, officier van justitie en rechter-commissaris door de parallelle opsporing het hele vooronderzoek. In het Franse recht verschilt de bevoegdheidsverdeling naar gelang er sprake is van een opsporingsonderzoek of een gerechtelijk vooronderzoek. In tegenstelling tot in Frankrijk zijn in Nederland belangrijke opsporingsbevoegdheden van de rechter-commissaris losgekoppeld van het gerechtelijk vooronderzoek: de kaderfunctie van het gerechtelijk vooronderzoek voor het optreden van de rechter-commissaris is verlaten.

Uitgangspunt in Nederland is dat de officier van justitie op elk moment richting kan geven aan het onderzoek en het gebruik van bijzondere opsporingsmethoden kan controleren. Dit beginsel wordt kracht bijgezet door het vergroten van de interventies van de officier van justitie in het kader van het starten van een verkennend onderzoek en het gebruik van een hele reeks bijzondere opsporingsbevoegdheden.

De Nederlandse officier van justitie is bij onderzoek naar zware en georganiseerde criminaliteit vanaf het begin bij het onderzoek betrokken. In Frankrijk neemt de officier van justitie niet zoals in Nederland deel aan de selectie en voorbereiding van onderzoeken. De Franse officier van justitie raakt pas op een later moment op de hoogte van het onderzoek.

De sturing en controle van de politie door de Franse officier van justitie, krijgt vorm door het uitzetten van lijnen voor het onderzoek: het gaat om de keuze van een politiedienst, termijnstelling voor het onderzoek en binnenkort ook gemeenschappelijke bepaling – met de leiding van het politieteam – van de middelen en het personeel dat in gezet moet worden ten behoeve van het onderzoek.

De Franse wetgever maakt opnieuw de keuze voor deze benadering van sturing en controle in de huidige wetsvoorstellen die beogen de sturing en controle van de politie te verbeteren, in plaats van over te gaan tot een betere regeling van het gebruik van bijzondere opsporingsmethoden, onder leiding van de officier van justitie.

De rol van de Nederlandse rechter-commissaris in het kader van sturing en controle van de politie is teruggebracht tot het incidenteel (vooraf) toetsen van de toepassing van enkele opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen.

In Frankrijk leidt de rechter-commissaris de opsporing tijdens het gerechtelijk vooronderzoek en stuurt dientengevolge ook de politie. De Franse rechter-commissaris houdt zich niet zozeer bezig met een actieve sturing en controle van de politie met betrekking tot het gebruik van opsporingsbevoegdheden. Het accent ligt op een grondige controle van de rechtmatigheid van het handelen van de politie achteraf, aangevuld met de mogelijkheid van een procedure voor de Chambre d'Accusation. Rechterlijke controle op het handelen van de politie vindt dus in Frankrijk duidelijk plaats tijdens het gerechtelijk vooronderzoek, waar er in Nederland tot aan het onderzoek ter terechtzitting op moet worden gewacht.

### *Conclusie*

Bij de vergelijking van de sturing en controle van de Franse en Nederlandse politie, komt al een aantal grote verschillen naar voren in de rol van de officier van justitie en de rechter-commissaris in beide landen. De bestudering van andere taken van de officier van justitie en de rechter-commissaris in het vervolg van het onderzoek, zal echter nog een veel beter beeld verschaffen van de rol die de officier van justitie en de rechter-commissaris spelen in het Franse en Nederlandse vooronderzoek in strafzaken. We beperken ons voorlopig tot twee opmerkingen.

Het Nederlandse openbaar ministerie lijkt in verhouding met het Franse openbaar ministerie een ware regiefunctie toebedeeld te hebben gekregen in het vooronderzoek in strafzaken. De vraag die in vergelijkend opzicht gesteld zou kunnen worden, is of de zware taken en grote bevoegdheden van het Nederlandse openbaar ministerie uiteindelijk niet een te zware verantwoordelijkheid met zich meebrengen.

In Frankrijk wordt op een geheel andere wijze dan in Nederland gepoogd om het gebrek aan sturing en controle van de politie in onderzoek naar zware en georganiseerde criminaliteit te verbeteren. De aandacht is gericht op het bepalen van de randvoorwaarden en de lijnen voor het optreden van de politie, terwijl in Nederland vooral wordt ingezet op een effectieve sturing en controle door tussenkomst van de officier van justitie, zelfs voor het begin van het opsporingsonderzoek.

Deze laatste oplossing lijkt meer kans te bieden op een effectieve sturing en controle. Aan de andere kant wordt op deze wijze het risico gelopen dat de betrokkenheid van de officier van justitie bij operationele beslissingen in het onderzoek wordt verhoogd: iets wat alle geïnterviewde Franse officieren van justitie als een gevaar signaleren, evenals een aantal Nederlandse officieren.

### *Het vervolg van het onderzoek*

In het tweede deel van het onderzoek zal met gebruikmaking van de resterende onderzoeksvragen dieper worden ingegaan op de rol van de officier van justitie en de rechter-commissaris.

Aan de orde komen onder andere de relatie tussen de officier van justitie en de rechter-commissaris, de positie van de officier van justitie en de rechter-commissaris ten opzichte van de verdachte, de zittingsrechter en de raad voor de magistratuur. Ook de regelmatigheidscontrole in het vooronderzoek zal ter sprake komen.

Ten behoeve van actuele beleidsvragen zal een aantal specifieke bevoegdheden van de officier van justitie en de rechter-commissaris in het Franse en Nederlandse recht uitgebreid aan een nader onderzoek onderworpen worden.

Ter illustratie zullen in het eindrapport ook twee casusposities onderzocht worden voor zowel het Franse recht als het Nederlandse recht.

Tenslotte kan aan het einde van het onderzoek de vergelijking tot stand komen.