

Is het totaal meer dan de som der delen?

Toezichtsvormen op strafvorderlijk overheidsoptreden

Marijke Malsch¹

In verband met de plannen voor een nieuw Wetboek van Strafvordering is onderzoek verricht naar het geheel van toezichtsmogelijkheden op strafvorderlijk overheidsoptreden, waarbij ook een vergelijking is gemaakt met de situatie in België. In dit artikel wordt ingegaan op de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek, waarbij de nadruk ligt op de resultaten die betrekking hebben op Nederland.

Inleiding

De *contourennota Modernisering Wetboek van Strafvordering* stelt de vraag of 'met het (...) samenstel van rechterlijk, intern en extern toezicht de naleving van de geldende wettelijke voorschriften binnen de strafrechtsketen adequaat en systematisch wordt gecontroleerd en gestimuleerd'.² Om antwoord te kunnen geven op deze vraag heeft het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) onderzoek laten doen door de Universiteit Leiden en het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR). Het rapport hierover is kort geleden uitgekomen.³ In dit onderzoek is een inventarisatie gemaakt van de verschillende vormen van toezicht op strafvorderlijk overheidsoptreden, is een vergelijking met België gemaakt, en zijn de ervaringen en oordelen gepeild van ervaren procesdeelnemers in de twee landen met genoemde toezichtsvormen.

Het onderzoek laat een grote variëteit aan toezichtsvormen zien, zowel in Nederland als in België. In het rapport is geen aandacht geschonken aan de schadevergoeding na (on)rechtmatig strafvorderlijk overheidsoptreden, en is slechts zijdelings ingegaan op het beklag over niet-vervolgving (art. 12 Sv). Ook het toezicht op de rechter is uit het onderzoek gelaten. Andere vormen van toezicht en andere onderwerpen hebben juist een intensievere bespreking gekregen in het rapport. Dat was het geval bij artikel 359a Sv (hoe reageert de rechter op vormfouten?) en bij het toezicht op de werkwijze ZSM.⁴

Hieronder wordt ingegaan op het toezicht op vormfouten (artikel 359a Sv), en op de vraag wat er gebeurt als de rechter géén gevolgen verbindt aan een vormfout. Daarna komt het toezicht op ZSM aan de orde.⁵ Eveneens wordt aandacht geschonken aan de toezichthoudende rol van de procureur-generaal bij de Hoge Raad.

Daarna wordt ingegaan op de voorwaarden voor toezicht. Deze voorwaarden zijn: schriftelijke verslaglegging, voldoende informatie om toezicht te kunnen uitoefenen, het betrekken van alle relevante beslissingen in het toezicht, toezicht door bij voorkeur een ander orgaan, en: de toezichthouder moet daadwerkelijk invloed kunnen uitoefenen (toezicht moet ertoe doen). Er wordt een uitstap gemaakt naar de afnemende rol van de rechter in Nederland. Ten slotte wordt de vraag beantwoord of wat betreft toezicht op strafvorderlijk overheidsoptreden het totaal meer is dan de som der delen.

Vormfouten

Al decennialang wordt een discussie gevoerd over de vraag hoe de rechter moet omgaan met vormfouten die in het voorbereidend onderzoek worden gepleegd. Moet daar een niet-ontvankelijkheid van het Openbaar Ministerie uit volgen, een bewijsuitsluiting (die eventueel tot vrijspraak kan leiden) of een strafvermindering? Of kan de rechter volstaan met de enkele constatering van het vormverzuim? Hier wordt deze discussie niet herhaald en wordt evenmin de omvangrijke jurisprudentie over artikel 359a Sv weergegeven, maar wordt volstaan met een korte weergave van de huidige stand van zaken. Die komt erop neer dat de Hoge Raad het toepassingsbereik van artikel 359a danig heeft ingeperkt.⁶ Als gevolg van deze ontwikkelingen verbindt de rechter nog maar zelden gevolgen aan vormverzuimen. Een klein aantal lagere rechters wil nog weleens een vormverzuim sanctioneren, maar de enkele keer dat het gebeurt komt het er bijna nooit doorheen bij de Hoge Raad.

Enkele procesdeelnemers die zijn geïnterviewd voor het onderzoek⁷ hebben moeite met de volgzzaamheid van de lagere rechters, terwijl sommige andere het juist toejuichen dat lagere rechters besluiten om zich aan te passen aan wat

de Hoge Raad beslist. Het lid van de Hoge Raad dat meedeed aan het onderzoek verdedigt de gekozen lijn, onder meer in een zaak waarin de politie een vervalst proces-verbaal (pv) had opgemaakt. De HR heeft daar toen geen gevolgen aan verbonden omdat de valsheid van het pv boven tafel was gekomen: *'Maar je moet wel flankerend beleid hebben. Bij het valse pv is in het strafproces daar geen gevolg aan verbonden omdat het boven tafel is gekomen. Dat is het criterium van de HR: als het boven tafel is gekomen, is de fout hersteld. Het is daarom dus een fair proces geweest. Maar het is wél fout wat er is gebeurd met het pv.'*

Rechters treden tegenwoordig vooral op als 'reddende rechter' bij vormfouten, óók de Hoge Raad. Dat betekent, kort gezegd, dat de politie fouten maakt maar dat de rechter daar geen gevolgen aan verbindt. De rechter 'redt de zaak', en de politie, die de fout heeft gemaakt, gaat vrijuit, althans de rechter sanctioneert de vormfout niet. Een raadsheer zegt: *'We hebben als rechters de neiging om te repareren en het wordt eigenlijk ook van ons verwacht. Als je als rechter een keer het OM terugfluit, hoef je niet op veel bijval te rekenen, ook niet in eigen kring. (...) Ik denk weleens dat bij het OM de gedachte bestaat dat de rechter het toch wel zal repareren.'*

De geïnterviewden geven aan dat er vaak goede redenen zijn voor het 'redden' van een zaak: de maatschappij begrijpt het niet als een zware crimineel vrijkomt omdat de politie een fout maakt. Dat valt niet meer uit te leggen. Anderzijds is het 'redden' van de zaak ook niet goed uit te leggen aan de verdachte, zo signaleert een geïnterviewde advocaat; die begrijpt niets van de juridische finesses en ziet dat de politie iets mag wat hij niet mag.

Enkele respondenten hebben moeite met de lijn van de Hoge Raad. Zij betwijfelen of er wel een leereffect tot stand komt als er door rechters niets gedaan wordt met dit type fouten. De geïnterviewde advocaten vinden dat er tegenwoordig wel heel véél door de vingers wordt gezien: *'Nu profiteert de overheid van de vormfouten die de politie maakt. Ze worden beloond voor het stoute gedrag van de politie.'* Een advocaat maakt een vergelijking met het voetbal: *'Als de scheidsrechter even niet kijkt, gebeurt er van alles wat niet mag. Het pv wordt dan vervolgens 'opgeplust', zoals het heet.'*

Toezicht op politie en OM

Nu de Hoge Raad zijn rol zo beperkt opvat en als gevolg daarvan ook de lagere rechters nog weinig doen met vorm-

Rechters treden tegenwoordig vooral op als 'reddende rechter' bij vormfouten, óók de Hoge Raad

fouten, is het de vraag wie dán politieagenten aanspreekt als er fouten worden gemaakt. Het onderzoek heeft tal van vormen van toezicht op politie en OM laten zien. Die zijn veelal intern van aard: in 'de lijn' (hogere politiefunctionarissen of officieren van justitie corrigeren politieagenten), dan wel tuchtrechtelijk of rechtspositioneel. De beslissingen en uitspraken die in dat kader worden gedaan, worden niet systematisch gepubliceerd en geanalyseerd. Hierdoor is deze vorm van toezicht weinig zichtbaar voor de buitenwereld. De buitenwereld weet meestal niet of een agent wel of niet op het matje wordt geroepen.

Bij de vertegenwoordigers van het Openbaar Ministerie die zijn geïnterviewd bestonden weinig aarzelingen over of de interne vormen van toezicht binnen politie en OM goed functioneren, maar die was er vaker wél bij de andere respondenten. Enkele respondenten vonden dat er weinig naar buiten komt over of er wel of geen disciplinaire maatregelen tegen agenten worden genomen. Een advocaat zegt dat hij zich niet kan voorstellen dat er vaak maatregelen tegen agenten worden genomen: *'Het komt voor dat politieagenten dingen foutief verbaliseren in een pv. Dat komt vast te staan als je de opnamen bekijkt. Dat is meeneed(schrift). Maar ze worden daarvoor volgens mij nooit vervolgd'*. Gesteld is door de respondenten dat het tuchtrecht voor de politie niet echt functioneert als toezicht. Het zou niet onafhankelijk zijn en er is een gebrek aan systematiek: *'We kennen allemaal de rechterlijke misers. Die zijn alle begonnen met politiemisers.'*

Toezicht op de werkwijze ZSM

Het toezicht op de strafbeschikking, en dan vooral de strafbeschikkingen die worden opgelegd via de werkwijze ZSM, is een ander onderwerp dat substantiële aandacht heeft gekregen in het onderzoek. Net als bij artikel 359a Sv heeft een jarenlange, kritische discussie plaatsgevonden over dit onderwerp, en zijn er verschillende (evaluatie)rapporten en artikelen over geschreven. Op die historie wordt niet nader ingegaan.⁸

Auteur

1. Mr. dr. M. Malsch is senior onderzoeker bij het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR), raadsheer-plaatsvervanger in het Hof Den Bosch en rechter-plaatsvervanger bij de Rechtbank Noord-Holland.

Noten

2. www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2015/09/30/aanbiedingsbrief-en-contourennota-wetboek-modernisering-van-strafverdering.

3. E. Devroe, M. Malsch, J. Matthijs &

G. Minderman, *Toezicht op strafvorderlijk overheidsoptreden*, Den Haag: WODC 2017, zie www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2686-toezicht-en-controle.aspx.

4. ZSM betekent 'Zo Snel, Slim, Selectief, Simpel, Samen en Samenlevingsgericht Mogelijk'.

5. Op de andere onderzochte vormen van toezicht gaat dit artikel niet in, daarvoor wordt verwezen naar het onderzoeksrapport.

6. Voor recente overzichten van de ontwikkelingen omtrent art. 359a Sv zie J. Nan, *Vormverzuimen in het voorbereidend onderzoek*, Sdu, 2015; M. Samadi, 'Policing the

police: het toezicht op de opsporing', *Delikt & Delinkwent*, 2016, 6, p. 406-418.

7. In totaal zijn 43 interviews afgenomen, 24 in Nederland en 19 in België. Het ging om face-to-face interviews met een kwalitatief, verdiepend karakter. De geïnterviewden, procesdeelnemers met veel ervaring (raadsheeren, rechters, officieren van justitie, advocaten en andere deskundigen op het gebied van het strafrecht), zijn niet representatief voor alle procesdeelnemers, maar zij geven een goed en verdiepend inzicht in de ervaringen en oordelen over toezicht op strafvorderlijk overheidsoptreden.

8. Het meest recente rapport is *Wordt vervolgd: beschikt en gewogen*, rapport van de procureur-generaal, 2017: www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Hoge-Raad-der-Nederlanden/Over-de-Hoge-Raad/Publicaties/Rapporten%20en%20adviezen/HR-Rapport-Wordt-vervolgd.pdf. De bevindingen van dit rapport zijn, ondanks de positieve bewoordingen die gebruikt worden, niet erg geruststellend: 'Overigens blijft overeind staan dat de schuldvaststelling bij de oplegging van OM-strafbeschikkingen een punt van grote zorg blijft', p. 4.



De zondebok © Elena Ray / Alamy

ZSM is een werkwijze waarbij zo snel mogelijk na de aanhouding van een verdachte een beslissing wordt genomen in een zaak. Die beslissing kan een afdoening zijn (in de vorm van een strafbeschikking – veelal een boete) maar ook een dagvaarding of een voorgeleiding. Veel zaken worden inmiddels via de ZSM-werkwijze afgedaan. De rechter komt er bij deze zaken meestal niet meer aan te pas. Een punt dat bij ZSM en de strafbeschikking steeds weer wordt aangekaart is de geringe zorgvuldigheid van de schuldvaststelling en andere beslissingen. Van Tulder en collega's constateerden kortgeleden dat in een kwart van de verzetszaken de rechter een strafbeschikking 'verwerpt'. De rechter spreekt de verdachte dan vrij of geeft hem een lagere straf: gemiddeld minder dan de helft van de in de strafbeschikking opgelegde straf.⁹

De meeste voor het onderzoek geïnterviewde procesdeelnemers vinden de situatie met ZSM zorgelijk. In principe hebben zij geen bezwaar tegen afdoeningen buiten de rechter om, maar over de huidige praktijk van ZSM bestaan serieuze twijfels. Vroeger was het zo dat de beste officieren van justitie de ZSM-tafel zouden bemensen, maar dat is niet meer zo. Beslissingen over afdoeningen worden op een steeds lager niveau in de OM-organisatie genomen. Een rechter vertelt: *'We hebben wel zittingen als politierechter*

gehad met alleen maar vrijspraken. Dan ging het bijvoorbeeld om studenten in een studentenhuus. Zo'n student kon dan aantonen dat hij op het moment dat die vuilniszak buiten was gezet, met vakantie was. Dan had een huisgenoot die zak daar neergezet. Je moet wel kunnen aantonen dat de gedagvaarde persoon zelf die vuilniszak buiten had gezet. Dat kan dan niet, dus vrijspraak.'

Deze rechter constateert dat de gewone burger hier veel last van heeft. Eerst horen ze anderhalf jaar niets. Dan worden ze gedagvaard voor de rechter en schrikken ze zich rot. Nadat ze van de politierechter een vrijspraak hebben gehad gaan ze wel weer tevreden de deur uit. Maar de rechter vraagt zich af: *'Wat zijn we aan het doen met zijn allen ...'*. Een advocaat stelt dat als hij in verzet gaat, hij altijd wint. Een andere advocaat zegt dat er veel te weinig toezicht is op ZSM. Sommige respondenten vrezden ongewenste ontwikkelingen die gepaard gaan met het steeds verder uitdijen van de strafbeschikking en ZSM als er geen toezicht is.

Toezicht door de procureur-generaal bij de Hoge Raad

Op grond van art. 122 lid 1 RO kan de procureur-generaal (P-G) bij de Hoge Raad de Minister van Veiligheid en Justitie

ervan verwittigen dat naar zijn oordeel het OM de wettelijke voorschriften bij de uitoefening van zijn taak niet naar behoren handhaaft of uitvoert. Het gaat hier om een bijzondere toezichtsbevoegdheid. Gekozen is voor een thematische aanpak. Het eerste onderwerp waarnaar in het kader van deze taak onderzoek is gedaan, is de strafbeschikking.

De P-G bij de Hoge Raad concludeerde in het rapport *Beschikt en Gewogen* dat de wijze waarop het OM strafbeschikkingen uitvaardigt in de huidige praktijk tekort schiet.¹⁰ De strafbeschikkingen die door de Centrale Verwerkingseenheid Openbaar Ministerie worden opgelegd en zaken die via het ZSM-traject worden afgedaan blijken lang niet altijd in orde te zijn. In 8% van de onderzochte zaken die zijn afgedaan door CJIB of via ZSM (n=375) was er onvoldoende bewijs voor het feit waarvoor een strafbeschikking

Een punt dat bij ZSM en de strafbeschikking steeds weer wordt aangekaart is de geringe zorgvuldigheid van de schuldvaststelling en andere beslissingen

werd opgelegd. Het rapport concludeert dat de grondigheid en de zorgvuldigheid waarmee de schuldvaststelling moet plaatsvinden bij deze zaken in de praktijk te wensen overlaat.¹¹ Een aantal wettelijke waarborgen is onvoldoende in acht genomen. Zo vindt de beoordeling van een zaak soms plaats op basis van niet-ondertekende processen-verbaal, of op basis van mondeling verstrekte informatie.¹²

Over het algemeen bestaat er waardering voor deze vorm van toezicht door de P-G HR, zo blijkt uit de gehouden interviews. Maar er is ook twijfel over de effectiviteit ervan. Gesteld kan worden dat het toezicht door de P-G HR weliswaar een grote mate van onafhankelijkheid en grondigheid bezit, maar dat deze pas *achteraf* werkt, als

het kwaad al is geschied, en dat het niet een continue vorm van toezicht betreft. Dat zijn twee belangrijke nadelen ten opzichte van toezicht dat doorlopend wordt uitgeoefend, en dat betrekking heeft op alle aspecten van het handelen van de actor waarop wordt toegezien.

Voorwaarden voor toezicht

In de inleiding zijn de voorwaarden voor toezicht kort aangeduid. Toegepast op afdoeningen door politie en OM kan worden geconstateerd dat toezicht door *externe* instanties hierop vrijwel niet mogelijk is. De afdoeningen zijn nauwelijks transparant: er is vaak geen schriftelijk stuk dat informatief genoeg is om toezicht mogelijk te maken, en er is meestal ook geen sprake van toezicht door een *ander* orgaan dan het orgaan dat zelf de strafbeschikking uitvaardigde. Slechts als verzet wordt ingesteld, wordt er een rechter ingeschakeld, maar dat is bij verreweg de meeste afdoeningen niet het geval.

Al in 2004 is geconstateerd dat Nederland ver gaat in het afdoen van zaken buiten de rechter om, dus door politie en OM.¹³ Door de strafbeschikking en ZSM is dat nog meer geworden. Van Lent en collega's constateerden dat de beperking van zaken die via ZSM worden afgedaan tot veelvoorkomende criminaliteit 'kennelijk is vervallen'.¹⁴ Dat betekent dat gaandeweg ook de minder vaak voorkomende zaken onder ZSM worden gebracht. Door anderen is eveneens een verschuiving van het strafrecht naar het bestuurs(straf)recht geconstateerd.¹⁵

Bovendien wordt de zitting ook verder uitgekleeft: als de schets in de contourennota wordt verwezenlijkt, wordt de taak van de rechter steeds beperkter. Getuigen worden nog minder vaak op zitting gehoord en zaken moeten 'zittingsrijp' dan wel 'panklaar' aan de rechter worden aangeleverd. Het is niet ondenkbaar dat er ook panklare fouten zitten in die zaken, die vervolgens panklaar in de uitspraak van de rechter terechtkomen omdat de rechter niet de tijd en de mogelijkheden voor nader onderzoek heeft.

Die risico's worden nog versterkt door het volgende. Veel processen-verbaal (pv's) zijn onvolledig en vertekend, zo heeft onderzoek laten zien,¹⁶ en het komt ook voor dat pv's worden vervalst.¹⁷ Dat zie je er alleen aan de buitenkant niet aan af, dus wordt er geen nader onderzoek ingesteld. Rechters accepteren de pv's meestal zoals ze in het dossier zitten. Als daar fouten in zitten, kunnen er foutieve schuldvaststellingen uit voortkomen. Posthumus con-

9. F. van Tulder, R. Meijer & S. Kalidien, 'Van schikking naar strafbeschikking? Een eerste balans', *NJB* 2017/310, afl. 6, p. 383-392.

10. G. Knigge, & C.H. de Jonge van Ellemet, *Beschikt en Gewogen*, Den Haag, Hoge Raad 2014.

11. Idem, p. 60; zie ook het – tweede – rapport van de P-G HR over dit onderwerp, genoemd in noot 8.

12. Idem, p. 59-61.

13. Zie Ecorys, *Bench Marking in an international perspective. An international comparison of the mechanisms and performance of the judiciary system*. Rapport

geschreven in opdracht van de Raad voor de rechtspraak, 2004; M. Malsch & J.F. Nijboer, *De zichtbaarheid van het recht. Openbaarheid van de strafrechtspleging*, Deventer: Kluwer 2005.

14. L. van Lent, M. Simon Thomas & P. van Kampen, 'De ZSM-werkwijze in de praktijk. Op zoek naar een balans', *NJB* 2016/1884, afl. 37, p. 2753-2758.

15. Zie onder meer het Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State aan de Minister van Veiligheid en Justitie inzake sanctiestelsels, *Stcrt.* 14 september 2015; Rinus Otte stelt dat het marktaandeel van de strafrechter in de afdoening van misdrij-

ven in enkele decennia is gezakt naar 1%, zie R. Otte, 'De (on)zin van marktwerking en kwantificering in de rechtspraak', *Ars Aequi* april 2013. Zie recent: B. van der Vorm, 'De straffende burgemeester: een gevaar voor het strafrecht?', *Delikt & Delinkwent* 2017, 9, p. 77-91.

16. Zie M. Malsch, R. Kranendonk, J. de Keijser, H. Elffers, M. Komter & M. de Boer, *Kijken, luisteren, lezen. De invloed van beeld, geluid en schrift op het oordeel over verdachtenverhoren*, Apeldoorn: Politie & Wetenschap 2015.

17. Zie voor voorbeelden van vervalste pv's M. Malsch & R. Kranendonk (2016), 'Frau-

de en onzorgvuldigheden met het proces-verbaal: Een glijdende schaal', in: Almelo, A.E. van, Hoogeboom, A.B., Muller, E.R. & Pheijffer, M. (red.) *Handboek Fraude*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 213-222. In HR 11 oktober 2016, ECLI:HR:2016:2305, werd pas na lang aandringen bepaalde feitelijke informatie over het schieten door agenten toegevoegd aan het dossier. Zie ook F.C.W. de Graaf & L. Kesteloo, 'Welke mogelijkheden bestaan er om op grond van artikel 359a Sv rechtsgevolgen te verbinden aan fouten in het strafdossier?', *Delikt & Delinkwent* 2016, 4, p. 254-270.

stateerde bijvoorbeeld bij zijn analyse van de *Schiedammer Parkmoord*, waarin de verkeerde persoon werd veroordeeld, dat de verslaglegging van de verdachtenverhoren op verschillende punten niet deugde.¹⁸

Inmiddels lijkt als een soort natuurwet aanvaard te worden dat politie en OM zo'n zware rol spelen bij het afdoen van strafzaken. Klaas de Vries heeft recentelijk de vraag echter weer gesteld of het wel zo verstandig is om de rechter buitenspel te zetten.¹⁹ Hij vindt dat rechters onvoldoende beseffen dat hun domein verdedigd moet worden tegen landjepik door andere staatsmachten, en hij

Inmiddels lijkt als een soort natuurwet aanvaard te worden dat politie en OM zo'n zware rol spelen bij het afdoen van strafzaken

constateert dat de quasi-berechting door het OM en andere bestuursorganen als een tsunami om zich heen grijpt.²⁰ Ook in andere landen valt een dergelijke verschuiving weg van de rechter waar te nemen, maar in tegenstelling tot Nederland lijken in, in ieder geval een deel van, die landen de rechter en/of de advocaat wel standaard te worden betrokken bij de afdoeningen.²¹

België

Onze zuiderburen klagen weliswaar dat er te veel toezichtsmechanismen zijn, maar hun toezichtsmogelijkheden zijn wel veel sterker ontwikkeld dan die bij ons. De Belgen kennen een tuchtrecht voor politie en OM-ers dat zeer gevarieerd is. Er is tuchttoezicht op het basis- en middenkader van de lokale politie door de korpschef,²² en in zwaardere gevallen door de burgemeester.²³ Het officierskader en de korpschef zelf zijn onderworpen aan het tuchttoezicht van de burgemeester,²⁴ en in zwaardere gevallen de Minister van Binnenlandse Zaken.²⁵ Wat de federale politie betreft, wordt het tuchttoezicht voor basis- en middenkader uitgeoefend door het diensthoofd, voor de leden van het officierskader door de directeur-generaal, en voor de directeurs-generaal en de commissaris-generaal door de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie samen.²⁶ Zwaardere tuchtsancties kunnen respectievelijk uitgesproken worden door de directeur-generaal, de Minister van Binnenlandse Zaken, of de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie samen.²⁷ De lichte tuchtsancties bestaan uit een waarschuwing of blaam,²⁸ zwaardere tuchtsancties behelzen inhouding van wedde, schorsing, terugzetting in wedde, ontslag van ambtswege, en afzetting.²⁹ Zowel de lokale politiediensten als de federale politie beschikken over een dienst intern toezicht langs dewelke klachten kunnen worden geregistreerd en behandeld. Hoewel officieren van gerechtelijke politie onder het directe hiërarchi-

sche toezicht komen te staan van een parketmagistraat of onderzoeksrechter, blijft het oorspronkelijke tuchtrechtelijk toezicht behouden.³⁰ In België zijn er ook uitgewerktere tuchtnormen dan in Nederland, en worden uitspraken systematischer gepubliceerd.³¹

Naast de gewone en de hogere tuchtoverheden is er ook een tuchtraad, een permanent orgaan.³² Telkens als een zaak voor de tuchtraad verschijnt, stelt een expert een verslag op. Wanneer een hogere tuchtoverheid een zware tuchtsanctie voorstelt, moet deze aanvaard worden door het personeelslid. Indien het personeelslid deze tuchtsanctie niet aanvaardt, kan een procedure gestart worden voor de tuchtraad.³³ De tuchtraad geeft, na het horen van alle betrokkenen, een advies aan de hogere tuchtoverheid rond de heroverweging. Besluit de hogere tuchtoverheid om dit advies niet te volgen, dan moet zij deze beslissing motiveren.³⁴

België kent ook een Vast Comité van Toezicht op de Politiediensten (Comité P). Het Comité P werd opgericht door de Wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en op het coördinatieorgaan van de dreigingsanalyse, en is een *externe* instelling, zowel ten aanzien van de uitvoerende macht als ten aanzien van de politiediensten.³⁵ Het comité bestaat uit vier componenten: een Vast Comité, een Dienst Enquêtes, Ondersteunende Diensten, en een Sectie klachten.³⁶ Het Vast Comité is samengesteld uit vijf leden, benoemd door de Kamer van Volksvertegenwoordigers³⁷ voor een her-nieuwbare termijn van zes jaar.³⁸ Dit betekent derhalve dat het Comité P rechtstreeks afhangt van het Parlement, een positie die vrijwel uniek is in de wereld. Het Vast Comité stelt onderzoeken in naar de activiteiten en de werkwijze van politiediensten,³⁹ zowel uit eigen beweging als op verzoek van de Kamer van volksvertegenwoordigers of bevoegde overheden.⁴⁰ Van deze onderzoeken wordt een vertrouwelijk verslag gemaakt,⁴¹ maar de verslagen kunnen na verloop van tijd geheel of gedeeltelijk openbaar gemaakt worden.⁴² Het Vast Comité behandelt eveneens klachten over de werking van politiediensten.⁴³ Het heeft daarbij een zelfstandige bevoegdheid om al dan niet gevolg te geven aan een klacht, of om de klacht over te dragen naar een andere instantie.⁴⁴ Echter, wanneer tijdens het onderzoek blijkt dat een klacht betrekking heeft op een mogelijk strafbaar feit, dan is er de wettelijke verplichting om de Procureur des Konings of de onderzoeksrechter op de hoogte te brengen, en het dossier over te dragen.⁴⁵

In België wordt strikter omgegaan met vormfouten, en worden deze, al valt ook daar een tendens waar te nemen naar het niet-verbinden van sancties op vormfouten, vaker afgestraft. En het Belgische Grondwettelijk Hof is vorig jaar wat betreft de 'minnelijke schikking' (vergelijkbaar met onze strafbeschikking) tot de conclusie is gekomen dat deze problematisch is, en deze afdoeningswijze is daardoor een tijd de facto stilgelegd, en werd slechts recentelijk in zeer uitzonderlijke gevallen opnieuw toegepast.⁴⁶ Tijdens ons onderzoek is de opmerking gemaakt dat het in België ondenkbaar zou zijn dat verval-singen van pv's zich zouden voordoen zonder duidelijke, zichtbare sanctionering via een apart tuchtrecht en/of via de strafrechtelijke weg.

Tot besluit

In de ideale wereld zouden de toezichtsvormen elkaar aanvullen en elkaar versterken. Dus: als er een manco is in een proces-verbaal wordt dat al snel opgemerkt, bijvoorbeeld intern, of in de volgende fase van het proces, en wordt het zo snel mogelijk hersteld en de agent wordt op de vingers getikt zodat hij het een volgende keer niet weer doet. Aangezien de Hoge Raad en lagere rechters zich de afgelopen jaren verschillende malen hebben gebogen over zaken waarin een pv was vervalst,⁴⁷ lijkt die correctie niet altijd op een eerder moment al plaats te vinden. Ook de Hoge Raad doet niet zichtbaar iets met dit soort vervalsingen door de politie, en onduidelijk is, in ieder geval uit ons onderzoek, of de betrokken agenten achteraf op het matje worden geroepen. We gaan ervan uit dat er wel iets gebeurt, maar hoe of wat is niet duidelijk en zichtbaar voor de buitenwereld.

Bij de werkwijze ZSM is het toezicht door externe instanties zwak dan wel afwezig, en in ieder geval moeilijk realiseerbaar. Vrijwel elk evaluatierapport dat over ZSM wordt geschreven laat weer zien dat de schuldvaststelling een probleem is en blijft. Dat probleem wordt blijkbaar ook niet opgelost, want het laatste evaluatierapport meldt het opnieuw.⁴⁸ Dat zou niet zo mogen zijn, daar is de schuldvaststelling een veel te belangrijk onderwerp voor. Burgers zouden niet ten onrechte een strafbeschikking opgelegd moeten kunnen krijgen.

Wat betreft toezicht op strafvorderlijk overheidsoptreden lijkt het geheel van de toezichtsvormen niet meer, maar eerder minder te zijn dan de som van de delen. Elk afzonderlijk onderdeel lijkt niet al te sterk te functioneren, en het risico bestaat dat de manco's in het toezicht elkaar bij elke stap in de strafrechtsketen versterken: doordat er niet (echt, zichtbaar) wordt gereageerd op onvolledigheden of onjuistheden, voelt een politieagent zich wellicht minder bezwaard om ook een volgende keer niet al te zorgvuldig te werk te gaan. De fout zet zich bovendien soms voort tot in de laatste

De Hoge Raad doet niet zichtbaar iets met dit soort vervalsingen door de politie

instantie die iets zegt over de zaak (de rechter), en ook daar wordt niet echt iets met de fout gedaan want afgesproken is dat de zaak moet worden 'gered'.

Het toezicht op strafvorderlijk overheidsoptreden functioneert dus niet zoals het zou moeten functioneren. Versterking van het toezicht kan op diverse momenten plaatsvinden. Het toezicht op de politie zou veel strikter moeten zijn en – mede – door externe, onafhankelijke instanties ter hand moeten worden genomen.⁴⁹

Goed, extern toezicht op ZSM-afoeningen is hard nodig. Extern toezicht zou niet afhankelijk mogen zijn van de vraag of er verzet is ingesteld. De vraag kan worden gesteld of dit type moeilijk controleerbare afoeningen überhaupt op zo'n grote schaal moet plaatsvinden. Beter zou zijn om de omvang ervan weer wat meer te beperken, nu de inherente problemen met ZSM/strafbeschikking niet goed oplosbaar lijken.

En bovenal zou de rol van de rechter weer moeten worden aangekleed, omdat deze de beste garanties kan geven voor goed, onafhankelijk en zichtbaar toezicht op strafvorderlijk overheidsoptreden. Het is nodig dat de rechter zich weer actiever opstelt.

Bij deze stappen verdient het aanbeveling om ook naar andere landen te kijken, die veel meer belang lijken te hechten aan de rol van de rechter en van rechtsbijstand. De rol van de Nederlandse rechter, met alle garanties voor openbaarheid en zorgvuldigheid, moet weer worden opgetuigd, in plaats van dat deze nog verder wordt gemarginaliseerd. •

18. F. Posthumus, *Evaluatieonderzoek in de Schiedammer Parkmoord*, Den Haag, College van procureurs-generaal. www.rijksverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2005/09/13/evaluatieonderzoek-in-de-schiedammer-parkmoord-rapport-posthumus.html, p. 110-112; P.J. van Koppen, *De Schiedammer Parkmoord. Een rechtspsychologische reconstructie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2003.

19. K. de Vries, 'De brave rechter. Zijn er nog rechters in Den Haag?', *NJB* 2017/360, afl. 7, p. 442-447. In 2012 vroeg Brenninkmeijer aandacht voor dit probleem ('Unitas politica', *NJB* 2012/196, afl. 3, p. 192-193), en in 2015 Bovend'Eert ('Herstel het domein van de rechter in de rechtsstaat', *NJB* 2015/2058, afl. 41, p. 2877-2882).

20. De rol van de rechter lijkt ook op andere punten steeds zwakker te worden, mede door eigen toedoen, door, onder meer, in het verleden ermee in te stemmen dat de begroting voor de rechtspraak onderdeel is

van de algemene begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, door de wetgevingsplannen die bepalen dat burgers eerst mediation moeten uitproberen voordat ze bij de rechter mogen aankloppen, door wetgevingsplannen waarbij bij art. 12 Sv de rechter nog slechts marginaal toetst waardoor het zwaartepunt bij die beslissing meer bij het OM komt te liggen (zie de contourennota), en door het ongemotiveerd te concluderen en arresteren te wijzen met toepassing van art. 80a en 81a RO.

21. Zie L.J.J. Peters, 'Onderhandelen op het continent: vonnisafspraken in strafzaken', *Delikt & Delinkwent* 2013, 1, p. 13-34; E.T. Luining, *The Dutch punishment order: controversy, comparison and compromise*, ongepubliceerde masterscriptie, Universiteit Leiden, 2014.

22. Art. 19, 1, a Wet houdende het tuchtsatuut van de personeelsleden van de politiediensten.

23. Idem, zie art. 20, 1, a.

24. Idem, zie art. 19, 1, b.

25. Idem, zie art. 20, 1, b.

26. Idem, zie art. 19, 2.

27. Idem, zie art. 20, 2.

28. Idem, zie art. 4.

29. Idem, zie art. 5.

30. Zie bijv. art. 62ter Sr, dat stelt dat indien de onderzoeksrechter in het kader van een gerechtelijk onderzoek tekortkomingen vaststelt, hij deze moet melden aan de bevoegde tuchtoverheid (en de procureur-generaal).

31. Zie het rapport genoemd in noot 3.

32. Art. 39 Wet houdende het tuchtsatuut van de personeelsleden van de politiediensten.

33. Idem, art. 51bis.

34. Idem, art. 54.

35. www.comitep.be/NL/index.asp?ID=Intro.

36. www.comitep.be/NL/index.asp?ID=Org.

37. Art. 4 lid 1 Wet tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en op het coördinatieorgaan van de drie-

gingsanalyse.

38. Idem, art. 6 lid 1.

39. Idem, art. 9.

40. Idem, art. 8.

41. Idem, art. 9 lid 3.

42. Idem, art. 13.

43. Idem, art. 10 lid 1.

44. Idem, art. 10 lid 2 en 3.

45. Idem, art. 22. Zie voor een verdere bespreking van de toezichtsmethoden in België het rapport genoemd in noot 3.

46. Arrest nr. 83/2016 van 2 juni 2016 van het Grondwettelijk Hof, raadpleegbaar via www.const-court.be/public/n/2016/2016-083n.pdf.

47. Zie Malsch & Kranendonk 2016, a.w.

48. Zie noot 8.

49. Naar aanleiding van diverse incidenten van de afgelopen tijd bij de politie, waaronder het lekken uit dossiers en het zichzelf fêteren door de COR van de politie, constateerde korpschef Akerboom in de *Volkskrant* van 16 september 2017 tot tweemaal toe dat het toezicht te kort schoot.