

Toezicht op strafvorderlijk overheidsoptreden

Samenvatting

Elke Devroe, Marijke Malsch, Joery Matthys en Goos Minderman

1. Inleiding

De centrale onderzoeksvraag in dit onderzoek luidt: ‘Welke vormen van toezicht bestaan thans op het strafvorderlijk overheidsoptreden en welke mogelijke lacunes kunnen hierin worden geconstateerd in de wettelijke en praktische context?’. Hierdoor moeten de termen ‘toezicht’ en ‘strafvorderlijk overheidsoptreden’ initieel afgebakend worden. Dit onderzoek beperkt zich tot toezichtverhoudingen over de kwaliteit van strafvorderlijk overheidsoptreden, wat betekent dat de bevoegdheden ten aanzien van bedrijfsvoering en bedrijfsprocessen niet in dit onderzoek aan bod komen. Verder wordt een opsplitsing gemaakt tussen ‘intern’ en ‘extern’ toezicht. Met intern toezicht wordt bedoeld het toezicht dat *binnen* een actor zelf wordt georganiseerd, terwijl extern toezicht het toezicht is dat *buiten* de actor door andere toezichthoudende instanties wordt georganiseerd. Tenslotte kunnen procesdeelnemers - door het instellen van rechtsmiddelen (zoals hoger beroep, cassatie en verzet)-strafrechtelijke beslissingen aanvechten, en dus op die manier ook extern toezicht houden.

Het begrip ‘strafvorderlijk overheidsoptreden’ duidt op de activiteiten van deze actoren binnen de strafrechtelijke keten met verantwoordelijkheid in het onderzoeken en vervolgen van strafrechtelijke feiten. De instanties die rechterlijke uitspraken doen, en verantwoordelijkheden hebben rond de tenuitvoerlegging ervan, behoren dus niet tot het onderwerp van dit onderzoek, tenzij als *toezichthouder* op de actoren die wel aangeduid werden als actoren van strafvorderlijk overheidsoptreden. Toezicht op rechterlijke uitspraken heeft een eigen logica, die uiterst relevant is, maar buiten het bestek valt van dit rapport.

Dit rapport behandelt niet alleen toezicht op strafvorderlijk optreden in Nederland, maar ook in België. Deze vergelijking biedt interessante inzichten in een andere organisatie van toezicht op strafvorderlijk optreden die wellicht inspirerend kan zijn voor Nederlandse actoren. De keuze voor België is deels ingegeven door de gedeelde rechtsgeschiedenis met Nederland, en deels door ervaringsdeskundigheid van de onderzoekers met Belgische ervaringen (pragmatisme). Ook opvallende verschillen tussen de landen, zoals het bestaan van een onderzoeksrechter en een parlementair toezicht op de politie maken de keuze voor België als vergelijkingsland relevant.

2. Conceptueel kader

De begrippen ‘strafrechtelijke keten’ en ‘toezicht’ worden in dit rapport conceptueel gedefinieerd. Wat de strafrechtelijke keten betreft, is de eerste schakel de politie en de tweede schakel het Openbaar Ministerie. In België komt er in deze tweede schakel de onderzoeksrechter (magistraat) bij. Voor een definiëring van toezicht werd de afbakening van de Commissie Holtslag (1998) als uitgangspunt genomen, namelijk ‘Toezicht betreft het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren’. Deze definitie wordt in dit onderzoek breed benaderd en leidt tot een aantal vaststellingen, namelijk:

- (1) Toezicht gaat altijd over het handelen van anderen. Toezicht op het eigen handelen is hooguit reflectief en ‘zelftoezicht’ is feitelijk non-existent (tegelijk wordt het intern toezicht wel behandeld, omdat het een eerste stap is tot inzicht in het eigen handelen);
- (2) Het gaat altijd om een bescherming van wettelijke normen: toezicht heeft tot doel om te waken over gedrag dat door de wet wordt voorgeschreven;

- (3) Toezicht creëert geen nieuwe belangen of waarden: het is derhalve conserverend of conservatief van aard;
- (4) Geen toezicht leidt tot blinde uitvoering: confrontatie van het handelen met normering ontbreekt;
- (5) Toezicht is door anderen/derden aangewezen met een te hanteren normenstelsel. Dat normenstelsel is in de publieke sector gebaseerd op regelgeving. Met andere woorden, er is steeds een wettelijke basis voor het toezicht vanwege publieke actoren.

In dit onderzoek wordt toezicht onderverdeeld in drie elementen, zoals de definitie vaststelt. Ten aanzien van het eerste element, informatie inwinnen, geldt dat alle informatie ten aanzien van strafvorderlijk optreden in beginsel openbaar is of ten minste aan publieke toezichthouders beschikbaar moet zijn. Het tweede element, beoordelen of evalueren, betekent dat het toezichthoudende orgaan in staat moet zijn om een oordeel te vormen omtrent besluiten van een ander orgaan. Dit oordeel komt tot uiting in een opinie, een advies, een beslissing, dus in het algemeen uit een communicatie door het beoordelende orgaan. Het derde element is het recht om te interveniëren. Interventies vinden plaats zowel op grond van een wettelijke of formele bevoegdheid enerzijds als ook door middel van informele beïnvloeding anderzijds. De definitie van de derde eigenschap 'interventie' wordt in dit onderzoek dan ook ruimer beschouwd dan de juridische bevoegdheid door ook informele vormen van beïnvloeding mee te nemen in het toezichtbegrip.

Naast de elementen van toezicht, worden uit de literatuur tevens een aantal voorwaarden voor effectief toezicht uitgelicht. Deze zijn de volgende:

- (1) In eerste instantie moet er sprake zijn van een herkenbaar handelen, veelal tot uiting komend in een schriftelijk stuk. Verslaglegging of verbalisering is daarvan een belangrijk voorbeeld;
- (2) Als tweede voorwaarde geldt de vereiste van transparantie. Is er voldoende informatie om een oordeel te kunnen vellen? Zonder informatie geen oordeel, zonder voldoende informatie geen afgewogen oordeel van de toezichthouder. Inzicht in de omstandigheden, de context, de bedoelingen van het uitvoerende orgaan is essentieel;
- (3) De derde voorwaarde betreft dat alle relevante besluiten onder toezicht moeten staan. Er zijn dus geen uitzonderingen op het toezicht, tenzij er goede redenen voor zijn;
- (4) Toezicht moet als vierde voorwaarde bij voorkeur worden gehouden door een ander orgaan dan de uitvoerende organisatie. Dit betekent niet automatisch dat toezicht ook onafhankelijk moet zijn: toezicht kan plaatsvinden vanuit een bepaald belang of perspectief;
- (5) De laatste voorwaarde is dat de toezichthouder invloed kan uitoefenen op het uitvoerende orgaan. Anders gezegd: het toezicht moet ertoe doen.

3. Methodologische uitgangspunten

Dit onderzoek betreft een exploratief kwalitatief onderzoek met multiple case studie design, waarbij de cases Nederland en België zowel in de diepte werden bestudeerd (verticale analyse) als met elkaar vergeleken (horizontale analyse). Om de interne validiteit zo goed mogelijk te borgen, werd een triangulatie van methoden gehanteerd. Het ligt niet in de bedoeling van dit onderzoek te generaliseren (externe validiteit) of uitspraken te doen over de ganse populatie aan actoren van strafvorderlijk overheidsoptreden.

In eerste instantie werd een studie gemaakt van het Wetboek van Strafvordering enerzijds en van literatuur anderzijds. Teneinde het tweede deel van de onderzoeksvraag te beantwoorden (lacunes, praktijk) werden bijkomend praktijkervaringen van de verschillende toezichthoudende diensten en de verschillende toezichthouders in kaart gebracht via diepte-interviews. Zo werden meer dan veertig face-to-face interviews afgenomen met ervaren praktijkexperts in Nederland en in België. Ten slotte werden de meest in het oog springende resultaten van zowel de desk top research als de interviews in stellingen gegoten die werden voorgelegd aan de respondenten in een Rondetafelgesprek.

4. Resultaten

4.1. Inventarisatie toezichtmogelijkheden in Nederland

Dit hoofdstuk van het rapport bespreekt hoe het toezicht is geregeld binnen de strafrechtketen in Nederland. Aan de orde komen: het toezicht van het ministerie van Veiligheid en Justitie op de taakuitoefening van het openbaar ministerie en politie, het toezicht van het openbaar ministerie op de politie, het interne toezicht binnen OM en politie, de rol van het College van procureurs-generaal bij het toezicht op openbaar ministerie en politie, de Inspectie Veiligheid en Justitie, de toezichtsbevoegdheden van de procureur bij de Hoge Raad (art. 122 Wet RO), het toezicht van de rechter op vormfouten (art. 359a Sv.), en een aantal actoren die eveneens een vorm van toezicht uitoefenen. Ook is aandacht besteed aan het toezicht op de strafbeschikking en op ZSM (*Zo Snel, Slim, Selectief, Simpel, Samen en Samenlevingsgericht Mogelijk*), een werkwijze waarbij door openbaar ministerie, politie, reclassering, slachtofferhulp en Raad voor de Kinderbescherming in een zo vroeg mogelijk stadium gezamenlijk een beslissing wordt genomen over de afdoening van de zaak). Tevens is besproken hoe de betreffende toezichtmogelijkheden in de praktijk functioneren. Om dit na te gaan, zijn interviews afgenomen aan een groep ervaren procesdeelnemers.

Uit de analyse blijkt dat alle genoemde toezichtvormen beschikken over de mogelijkheid om *informatie* te verzamelen. Die mogelijkheid verschilt sterk per actor. De PG bij de HR heeft veel, ook wettelijk vastgelegde, mogelijkheden om zelfstandig informatie te verzamelen, evenals de Inspectie VenJ. De rechter heeft diverse bevoegdheden om informatie te verzamelen die in het Wetboek van Strafvordering zijn neergelegd, maar is tegelijkertijd voor afhankelijk van politie en OM, en dus van het dossier. Als dit dossier onvolledig en vertekend is, kan dit de rechter in een verkeerde richting sturen. Ook de andere toezichthouders zijn deels afhankelijk van de informatie die de actor waarop wordt toegezien, hun verschaft. Dit vormt een belangrijke beperking in de mogelijkheden om goed en onafhankelijk toezicht uit te oefenen.

Alle of de meeste beschreven toezichthouders produceren ook een *evaluatie* van hun bevindingen, in welke vorm dan ook. Wat het tweede aspect betreft, zijn er geen onderscheidende verschillen tussen de besproken toezichthouders.

Op het derde punt, de *interventies*, zijn er grote verschillen tussen de toezichthouders. De rechter kan ingrijpende sancties opleggen bij vormverzuimen, zoals een niet-ontvankelijkheid, een bewijsuitsluiting (die tot een vrijspraak kan leiden) en een strafvermindering. Rechters zijn echter, vanwege het bestaan van andere belangen, terughoudend geworden bij het opleggen van dergelijke sancties, en dus worden vaak geen sancties opgelegd bij vormverzuimen. De PG bij de Hoge Raad heeft geen interventiemacht. Bij interne vormen van toezicht, zoals bij het openbaar ministerie en de politie, kunnen rechtspositionele/tuchtrechtelijke sancties worden opgelegd. Deze sancties worden waarschijnlijk door betrokkenen als ingrijpend ervaren. Deze vorm van sanctionering is echter weinig zichtbaar voor de buitenwereld. Deze toezichthouders zelf zijn, in Nederland, lang niet altijd onafhankelijk van de instantie waar op wordt toegezien.

Een belangrijke *voorwaarde* voor effectief toezicht is openbaarheid en transparantie. De toezichthouder moet kunnen beschikken over voldoende informatie over de activiteiten en beslissingen van de actoren waarop wordt toegezien. Zowel de strafbeschikking als de werkwijze ZSM via welke veel strafbeschikkingen worden opgelegd, zijn weinig openbaar en transparant. Verwacht kan daarom worden dat extern toezicht op de strafbeschikkingen en ZSM-afdoeningen weinig effectief kan zijn. Het aantal typen zaken dat via de werkwijze ZSM wordt afgedaan, neemt bovendien toe. Dat verkleint de toetsbaarheid van een groeiend deel van de strafzaken.

De geïnterviewden zijn vooral kritisch over het toezicht op de werkwijze ZSM. Zij vinden de situatie met ZSM zorgelijk, vooral ook vanwege het groeiende aantal zaken dat via deze werkwijze, dus buiten de rechter om, wordt afgedaan. Ook uit de literatuur blijkt dat bij de werkwijze ZSM nauwelijks wordt voldaan aan de voorwaarden voor een effectieve toetsing, waaronder transparantie en informatieverzorging.

Over het toezicht van de rechter op vormfouten via artikel 359a Sv. zijn door de geïnterviewden opmerkingen van diverse aard gemaakt. De rechter, ook de HR, treedt als “reddende rechter” op, zo is een diverse malen gesteld. Dat betekent, kort gezegd, dat de politie fouten maakt maar dat de rechter de vormfout niet sanctioneert. De geïnterviewden variëren van het volledig onderschrijven van de lijn van de jurisprudentie, tot ernstige twijfel over of er wel een leereffect ontstaat bij politie en OM als er in feite “niets gebeurt” binnen het strafproces als de politie iets doet wat niet mag.

De andere toezicht vormen die door de geïnterviewden zijn genoemd, hebben soms een enigszins provisioneel karakter. De advocatuur, die door diverse geïnterviewden is genoemd als toezichthouder, is vooral gericht op het helpen van de cliënt. Fouten in het voordeel van de cliënt zullen door advocaten waarschijnlijk niet aan de orde worden gesteld.

4.2. Inventarisatie toezichtmogelijkheden in België

In dit hoofdstuk van het rapport wordt het toezicht in België besproken, dit op 3 actoren: de politie, het openbaar ministerie, en de onderzoeksrechter.

Het toezicht op de politie ontwikkelt zich in het algemeen langs vijf lijnen: het directe hiërarchische toezicht, het toezicht door middel van tuchtprocedures, toezicht door de Algemene Inspectie van de federale en de lokale politie, toezicht vanuit het Parlementair Comité P, en ten slotte strafrechtelijk toezicht, dat verloopt via het openbaar ministerie en de rechter. Ook bij toezicht op het openbaar ministerie kan er initieel een onderscheid worden gemaakt tussen het directe hiërarchische toezicht en het tuchttoezicht. Daarnaast spelen ook de Hoge Raad voor de Justitie, de Kamer van inbeschuldigingstelling, en de rechter ten gronde een rol. Er werd tevens ingezoomd op het toezicht op de seponering, en het toezicht op de minnelijke schikking, dat vergelijkbaar is met het systeem van de strafbeschikking in Nederland. Naast het openbaar ministerie is er in België nog een andere actor die de leiding kan nemen bij opsporing en vervolging. Een onderzoeksrechter kan zowel à charge als à décharge optreden in een gerechtelijk onderzoek. Daarom werd ook deze actor meegenomen in het onderzoek. Door de grotere onafhankelijkheid van rechters, zijn het vooral externe instanties die toezicht verzorgen: de Hoge Raad voor de Justitie, de raadkamer, de Kamer van inbeschuldigingstelling, de Procureur des Konings, en de rechter ten gronde. Tenslotte werden nog twee actoren bekeken die toezicht houden over zowel politie, openbaar ministerie als onderzoeksrechter: de verschillende ombudsmannen, en de advocatuur.

Net zoals in Nederland kan gesteld worden dat in België alle vormen van toezicht op zowel politie als openbaar ministerie de mogelijkheid hebben om informatie te verzamelen. Deze informatieverzameling lijkt het sterkst te zijn bij de politie, meer bepaald door de rol van het Comité P. De toezicht instanties op zowel openbaar ministerie als onderzoeksrechter lijken meer afhankelijk te zijn van informatie verkregen vanwege deze actoren. Ook evalueren alle toezichthouders zelf de informatie die zij zelf vergaren of verkregen hebben. Er is een grotere diversiteit aangaande het laatste aspect, de interventiemogelijkheden. Zo heeft de Algemene Inspectie van de Federale en de lokale politie geen eigen interventiemogelijkheden en sanctiemogelijkheden naar politieagenten toe, maar adviseren zij het bevoegd gezag. De Hoge Raad voor de Justitie kent ook geen eigen sanctioneringsmogelijkheden naar openbaar ministerie en onderzoeksrechters. Ook het Comité P heeft in principe niet de mogelijkheid om sanctionerend op te treden, maar speelt wel een belangrijke rol in het onderzoek naar politieagenten, via ondersteuning van het openbaar ministerie en de

tuchtoverheden. De raadkamer en de kamer van inbeschuldigingstelling hebben wel een belangrijke interventiemacht, omdat zij in staat zijn om de handelingen van zowel Openbaar Ministerie als onderzoeksrechter ongedaan te maken.

Een meer algemeen beeld toont dat de interne toezichtmogelijkheden niet voldoen aan de gestelde voorwaarden, zeker wat betreft de kleinere tuchtsancties. Deze zijn niet openbaar, en ontsnappen aan een mogelijke controle door de rechter. Zwaardere tuchtsancties hebben een grotere mate van onafhankelijke controle, zeker bij het Openbaar Ministerie. De problematiek van de gebrekkige openbaarheid blijft echter ook daar bestaan. De toezichtmogelijkheden extern aan de actoren hebben veel grotere mate van conformiteit aan de gestelde voorwaarden. Het Comité P heeft een schriftelijke en transparante procedure, en toezicht door de feitenrechter zet zich in het algemeen over alle actoren heen door. Dit toezicht is de laatste jaren wel wat uitgehold in verband met vormverzuim, dit door eerst het Antigoon arrest en daarna de Antigoon wetgeving.

De grote uitzondering op zowel transparantie als rechterlijke toets is de minnelijke schikking, waarbij het Openbaar Ministerie een quasi-alleenrecht leek te hebben op de beslissing om al dan niet zo een schikking aan te bieden, en om te onderhanden met de verdachte. Hoewel het arrest van het Grondwettelijk Hof niet tot doel had om alle minnelijke schikkingen te blokkeren, is dit de facto wel gebeurd. Indien bij een herstelwet inderdaad een rechterlijke toets wordt toegevoegd aan de minnelijke schikking, één die verder gaat dan een marginale toetsing, dan zou ook de transparantie van deze procedure fors verbeterd worden.

4.3. Rondetafelgesprek

Tijdens de Ronde Tafel werden een aantal stellingen naar voor geschoven door de onderzoekers. De aanwezigen konden hier eerst op stemmen, dan op reageren, waarna een tweede stemronde plaats vond. Hieronder een overzicht per stelling. De volgende stellingen werden besproken:

- Een oordeel van de zittingsrechter over de toelaatbaarheid van bewijs biedt voldoende waarborgen dat politie en Openbaar Ministerie secuur omgaan met de bewijsverzameling, zeker gezien de mogelijkheid tot hoger beroep.
- Er zijn te veel toezichtsorganen. Zij rijden elkaar in de wielen en niemand voelt zich écht verantwoordelijk voor goed toezicht.
- In België wordt de individuele politieagent “dood gecontroleerd”, waardoor elke eigen creativiteit bij opsporing verdwijnt. In Nederland wordt de politie nagenoeg niet gesanctioneerd als ze strafvorderlijk over de schreef gaat.
- -Toezicht “van boven” en “van buiten” heeft altijd maar beperkt effect. Veel effectiever is een vorm van intercollegiaal toezicht: politiemensen moeten elkaar beoordelen, officieren / procureurs idem dito, rechters net zo. Dat moet dan wel wettelijk worden voorgeschreven.
- De rechter-commissaris is om een oordeel te vormen over het toelaten van bepaalde opsporingsmethoden, te afhankelijk van informatie van politie en Openbaar Ministerie om objectief een oordeel te vormen. Hierdoor wordt de effectiviteit van het toezicht door de rechter-commissaris belemmerd.
- De media zijn onmisbaar als toezichthouder op strafvorderlijk kwalijke praktijken, maar hebben netto geen positieve invloed op de kwaliteit van de strafrechtspleging.
- Rechtspsychologisch onderzoek heeft de facto meer bijgedragen aan toezicht op kwalijke praktijken dan alle toezicht binnen de strafrechtketen zelf.
- De rechtswetenschap moet zich schamen dat het rechtsbedrijf haar bijdrage niet als toezicht ervaart.

Op basis van de discussie werden door de deelnemers een aantal aanbevelingen gemaakt. Deze zijn niet gelijk aan de aanbevelingen die kunnen gekoppeld worden aan de conclusies van dit onderzoek. De volgende aanbevelingen werden door de deelnemers naar voor geschoven:

- Er is meer feedback nodig naar partijen toe die een mogelijke fout aankaarten. Indien deze partijen ook op de hoogte worden gebracht van de gevolgen van hun actie, ook op een langere termijn, zullen zij zich meer betrokken voelen bij toezicht.
- Het verkrijgen van een schadevergoeding voor fouten die gemaakt zijn in een onderzoek, kan leiden tot een grotere rapportage van deze fouten door belanghebbenden die schade hebben opgelopen. Deze mogelijkheid is er reeds in Nederland, maar de procedures zijn niet duidelijk, wat blijkt uit de lage bekendheid van deze mogelijkheid.
- Het Nederlandse tuchtrecht naar politie en Openbaar Ministerie is niet voldoende ontwikkeld. Het model hoe het verder moet ontwikkeld worden hoeft daarvoor niet het Belgische tuchtrecht te zijn, dat mogelijk niet eenvoudig te transplanteren is naar het Nederlandse model.
- De rechter-commissaris heeft in Nederland mogelijkheden om controle uit te oefenen op lopende onderzoeken, maar gebruikt deze mogelijkheid weinig. Er moet gekeken worden of dit te maken heeft met een gebrek aan bekendheid/expertise (cultuur) met deze bevoegdheid, of mogelijk met een capaciteitsprobleem. Deze controle kan een meerwaarde betekenen voor de kwaliteit van lopende onderzoeken.
- De academische wereld moet meer aandacht geven aan de praktijk van strafvorderlijk optreden. Gegevens vanuit de strafrechtelijke keten moeten op een meer eenvoudige wijze worden ontsloten voor de wetenschappelijke wereld. Daarbij moet ook in eigen boezem gekeken worden: jonge onderzoekers moeten de mogelijkheid krijgen meer te connecteren met praktijkmensen, zelfs al geeft dit niet onmiddellijk uitzicht op presentaties in peer-reviewed journals.

5. Analyse

In het analytisch hoofdstuk worden Nederland en België eerst apart behandeld, worden de toezichthouders geanalyseerd op basis van de verschillende elementen van toezicht, en wordt dan gekeken in hoeverre in elk van de landen voldaan wordt aan de voorwaarden van effectief toezicht. In tweede instantie wordt een vergelijkende analyse tussen de toezichtvormen in beide landen gemaakt, bestaande uit interessante vergelijkingspunten tussen de twee landen. Het eerste betreft het toezicht op de politie. Voor wat betreft de modaliteiten 'informatie verzamelen' en 'evalueren' kennen de diverse toezichtinstanties in Nederland en België niet echt verschillen. Dit is anders voor de bevoegdheid interveniëren, met inbegrip van sanctioneren, wanneer het om disciplinaire maatregelen of tuchtmaatregelen gaat. In Nederland werd een groot arsenaal diensten intern de politie opgetuigd om toezicht te houden, waarbij de sanctie een onderdeel uitmaakt van het ambtenarentuchtrecht, veelal opgelegd door de korpsleiding. Het betreft dus louter een gegeven van hiërarchische lijnloyaliteit. Dit verschil laat zich o.m. verklaren doordat de Belgische politie een sterke lokale inbedding kent met de burgemeester als voogdijoverheid voor de politie, terwijl in Nederland de politie, sinds de hervorming, steeds verder kwam te staan van het lokale niveau. Ook het verschil in capaciteit voor toezicht in politie valt op in beide landen. De capaciteit is in België duidelijk groter dan in Nederland.

Het tweede interessante vergelijkingspunt gaat over de rechter-commissaris in Nederland en de onderzoeksgerechten (raadkamer en kamer van inbeschuldigingstelling) in België. De uitgangspositie van beiden verschilt wezenlijk, terwijl er tegelijk ook een aantal opvallende gelijkenissen zijn. De bevoegdheden zijn vrij gelijkaardig. De wettelijke positie van de rechter-commissaris is daardoor in principe vrij sterk, echter dit zich niet noodzakelijk in de praktische gedragingen van de rechter-commissarissen in Nederland. Een mogelijke reden hier voor is, net zoals bij de Belgische raadkamer,

dat de rechter-commissaris alleen zetelt. Een mogelijke capaciteitsuitbreiding, eerder dan een uitbreiding van de wettelijke bevoegdheden van toezicht door de rechter-commissaris, kan soelaas bieden.

Het derde interessante vergelijkingspunt betreft het toezicht op de strafbeschikking in Nederland en de (verruimde) minnelijke schikking in België, die beiden passen in het kader van het verschuiven van het eindpunt van afdoeningen in de fase voor de rechter, in plaats van bij rechterlijke uitspraak. In beide landen heeft, of op zijn minst had, het Openbaar Ministerie een vrij grote discretionaire bevoegdheid om een strafbeschikking/minnelijke schikking uit te vaardigen, en is het toezicht minimaal. In beide landen is het voornamelijk de verdachte die een vorm van toezicht uitoefent door verzet aan te tekenen tegen de strafbeschikking, of zich niet akkoord te verklaren met de minnelijke schikking. Evenzeer wordt in beide landen de strafbeschikking/minnelijke schikking niet toegevoegd aan het strafdossier, wat de transparantie significant verlaagt. Een eerste mogelijk verbetering van het Nederlandse systeem zou de introductie zijn van een procedurele toets door de rechter, om te kijken of ook alle voorwaarden zijn vervuld om de strafbeschikking aan te bieden. Echter, gezien de populariteit van het instrument is een toets van de proportionaliteit van de strafbeschikking een interessante piste. Het Grondwettelijk Hof in België is alvast tot de conclusie gekomen dat het gebrek aan deze toetsing een mogelijk probleem kan vormen binnen de minnelijke schikking, als in strijd zijnde met het recht op een eerlijk proces.

Als vierde vergelijkingspunt kan het tuchtrecht binnen het Openbaar Ministerie worden aangestipt. In Nederland wordt strikt gewerkt met disciplinaire maatregelen, wat deel uitmaakt van de interne hiërarchie, terwijl sinds de laatste wetwijziging in België er gewerkt wordt met aparte tuchtrechtbanken, wat in principe leidt tot een redundant toezicht dat naast het hiërarchisch intern toezicht staat en naast het strafrechtelijk toezicht door een vonnissenrechter. Uit de discussies in de Ronde Tafel kan vastgesteld worden dat interne controle, en de daaruit voortvloeiende mogelijke disciplinaire maatregelen, als noodzakelijk worden gezien, maar tevens als ontoereikend. Via het tuchtrecht wordt een gedeeltelijk extern controleapparaat gecreëerd dat in staat is handelingen te sanctioneren die niet noodzakelijk strafrechtelijk kunnen worden bestraft, maar die in het bredere kader van het vertrouwen dat de burger moet hebben in het optreden van de overheid als schadelijk kunnen worden gezien. Tegelijkertijd is het tuchtsysteem in België weinig transparant, en is een meer open systeem verkiesbaar.

Tenslotte moet de omgang van de rechter met vormfouten nog behandeld worden. Dit differentieerde initieel sterk tussen België en Nederland. In België had een vormfout vaak een veel meer significante impact dan in Nederland, maar door de jaren heen werd dit steeds verder ingeperkt, meest opvallend door het Antigoon-arrest in 2003 en de daarop gebaseerde wetgeving in 2013. We kunnen dus een tendens observeren naar de Nederlandse situatie toe. De vraag kan gesteld worden of deze tendens nuttig is: het uitspreken van de nietigheid is een zeer krachtige leermoment voor het Openbaar Ministerie. Het makkelijker aanvaarden van vormfouten zonder dat daardoor het proces in gevaar komt, ontnemt het Openbaar Ministerie een prikkel om uit vorige fouten te leren, terwijl het belang van leermomenten niet mag worden onderschat.

6. Conclusie

De tweeledige onderzoeksvraag luidde: 'Welke vormen van toezicht bestaan thans op het strafvorderlijk overheidsoptreden en welke mogelijke lacunes kunnen hierin worden geconstateerd in de wettelijke en praktische context?' Tot op heden ontbrak een inventaris van dit toezicht. Dit onderzoeksrapport biedt een overzicht van toezichthoudende diensten en hun bevoegdheden op actoren van strafvorderlijk overheidsoptreden. Daarbij werd de keuze gemaakt om ook te spreken over het interne toezicht op politie en Openbaar Ministerie, ook al voldoet dit niet formeel aan de in het

theoretisch hoofdstuk gestelde vereiste dat toezicht moet worden gehouden door een ander orgaan dan het uitvoerende orgaan.

Uit de analyse blijkt verder dat niet elke toezichthoudende dienst over de drie kerncompetenties beschikt. Toch kan worden gesteld dat zowel in Nederland als in België toezicht wordt gehouden door organisaties die beschikken over de mogelijkheid tot in informatie-inzameling, evaluatie en interventie (niet noodzakelijk tegelijkertijd). Op het punt van de strafbeschikking werd een lacune vastgesteld, die voornamelijk niet is opgevuld. Er is wel een veelheid van toezicht mechanismen op actoren van strafvorderlijk overheidsoptreden.

Wat betreft de lacunes in Nederland, kunnen de volgende conclusies worden gemaakt:

- Er bestaat in Nederland geen toezichtsorgaan dat extern de politie, het Openbaar Ministerie en het Ministerie werd geïnstitutionaliseerd. De voortschrijdende verzelfstandiging en de sterkere centrale sturing die met de invoering van de Nationale Politie gepaard ging, roept fundamentele vragen op over de mogelijkheden tot een extern onafhankelijk toezicht op politie, met een grote transparantie en een publieke verantwoording.
- De rol van de rechter in Nederland moet gerevitaliseerd worden, zodat meer leermomenten kunnen worden gecreëerd voor politie en Openbaar Ministerie. Eén mogelijke piste is om vormfouten opnieuw zwaarder te bestraffen, of op zijn minst er een grotere aandacht aan te besteden.
- De toetsing op de strafbeschikking valt volledig binnen de politie en het Openbaar Ministerie zelf. Enkel de betrokkene heeft, via verzet, nog een mogelijkheid om de strafbeschikking te laten toetsen.

Dit onderzoek verdient tenslotte zeker een vervolg. Het toezichtthema is uiterst breed, en daarom werd er gefocust op één deelaspect er van. Vervolgonderzoek kan elke kerncompetentie van toezicht en elke voorwaarde in de strafrechtelijke praktijk meten. Voldoen de toezichthoudende diensten aan de kerncompetenties en aan de voorwaarden niet, dan kunnen er aanbevelingen worden gemaakt om dit doel te bereiken. Daaromtrent kunnen een aantal interessante onderzoeksvragen worden gesteld. Ook interne processen van kwaliteit bleven in dit onderzoek achterwege, terwijl deze wel een invloed kunnen hebben op de effectiviteit van het toezicht. Verder bleven de inspectiediensten in Nederland en in België in dit onderzoek buiten beschouwing. Tenslotte werd de rechterlijke macht als object van toezicht in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. Ook deze laatste actor kan echter interessant zijn voor een mogelijk vervolgonderzoek.