

Vergaderjaar 2017–2018

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 414

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 maart 2018

Bij brief van 21 december 2017 verzocht de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid om een reactie op het artikel «Is het totaal meer dan de som der delen?» in het Nederlands Juristenblad van 8 december 2017 (NJB 2017/2278). In dit artikel wordt verslag gedaan van het onderzoek Toezicht op strafvorderlijk optreden dat door de Universiteit Leiden en het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandaving is uitgevoerd¹.

Het genoemde onderzoek is verricht in het kader van het project tot modernisering van het Wetboek van Strafvordering. In de contourennota, die op 30 september 2015 aan de Tweede en Eerste Kamer is aangeboden, zijn de hoofdlijnen van het project geschetst (Kamerstuk 29 279, nr. 278). In paragraaf 2.9 van de contourennota wordt ingegaan op het toezicht op strafvorderlijk overheidsoptreden. Gesteld wordt dat een doelmatige strafrechtssketen waarbij de geldende voorschriften door de ketenpartners worden nageleefd, essentieel is voor de legitimiteit van het strafvorderlijk overheidsoptreden en, uiteindelijk, ook voor het vertrouwen dat burgers en professionals in de strafrechtspiegeling kunnen stellen. Aangekondigd wordt dat in kaart zal worden gebracht op welke wijze de verschillende ketenpartners uit de strafrechtssketen in de praktijk toezicht houden op het eigen functioneren en in hoeverre van buitenaf toezicht is gerealiseerd.

Het onderzoek had een inventariserend karakter. Onderzocht is welke vormen van toezicht thans op strafvorderlijk optreden bestaan. Onder strafvorderlijk optreden wordt in het onderzoek verstaan het uitoefenen van bevoegdheden bij het onderzoek en de vervolging van strafbare feiten. Een vergelijking is gemaakt met het toezicht zoals dat in België is geregeld. Het onderzoek had niet ten doel de effectiviteit van het toezicht in beeld te brengen (par. 1.3). Een impactmeting naar de effectiviteit van

¹ E. Devroe, M. Malsch, J. Matthijs, G. Minderman, *Toezicht op strafvorderlijk overheidsoptreden*, WODC 2017.

de toezichtprocedures is, zoals de onderzoekers aangeven, onmogelijk zonder een volledige inventaris van toezichtinstanties.

In het onderzoek komen aan de orde het toezicht van het Ministerie van Veiligheid en Justitie op de taakuitoefening van het openbaar ministerie en de 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 voor Veiligheid en Justitie, het toezicht van de rechter op vormfouten en vormen van toezicht van een aantal andere actoren. Ook is aandacht besteed aan het toezicht op de strafbeschikking en op ZSM.

Zoals het NJB-artikel vermeldt laat het onderzoek een grote variëteit aan toezichtsvormen zien, zowel in Nederland als België. In het NJB-artikel wordt in het bijzonder ingegaan op het toezicht op vormfouten (artikel 359a Sv), het toezicht op ZSM en de toezichthoudende rol van de procureur-generaal bij de Hoge Raad alsmede op de voorwaarden voor toezicht.

In deze reactie moet worden vooropgesteld dat de politie belast is met de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag. De politie treedt bij de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde op onder gezag van de officier van justitie. Deze gezagsrol brengt vanzelfsprekend ook toezicht met zich mee. De OM-controle op het opsporingsonderzoek, gericht op optreden in overeenstemming met de geldende rechtsregels, kan in intensiteit verschillen en is mede bij meer omvattende onderzoeken van belang voor de legitimiteit van strafvorderlijk overheidsoptreden.

In het artikel wordt geconcludeerd dat het toezicht bij de werkwijze ZSM zwak dan wel afwezig is. Daarbij verdient aantekening dat het artikel kennelijk bij de aanduiding ZSM-werkwijze alleen het oog heeft op het deel van de zaken die met een OM-strafbeschikking worden afgedaan. Tegen de strafbeschikking staat verzet open. De aanwending van dit rechtsmiddel door de verdachte leidt tot een rechterlijke beoordeling van de zaak. Het slachtoffer/de rechtstreeks belanghebbende kan zich binnen drie maanden nadat de strafbeschikking is uitgevaardigd hierover beklagen (artikel 12, eerste lid, in verbinding met artikel 12k, eerste lid, Sv). Ook hier is dus sprake van rechterlijk toezicht. De naleving van wettelijke voorschriften bij de uitvaardiging van OM-strafbeschikkingen stond voorts centraal in het rapport Beschikt en Gewogen dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad in 2014 heeft uitgebracht in het kader van zijn toezichttaak zoals omschreven in artikel 122 Wet op de rechterlijke organisatie. Het artikel verwijst ook naar dit toezichtsrapport. In het vervolg op dit rapport heeft de procureur-generaal in mei 2017 de rapporten «Wordt vervolgd: Beschikt en Gewogen» (over de opvolging van de aanbevelingen uit het eerste rapport) en «Beproefd verzet» (over de verzetprocedure) uitgebracht. Bij brief van 27 november 2017 heb ik u bericht over de bevindingen van beide toezichtrapporten en de verbetermaatregelen die zijn en zullen worden getroffen (Kamerstuk 29 279, nr. 399).

Over het rechterlijk toezicht op strafvorderlijk optreden (in het kader van artikel 359a Sv) wordt in het NJB-artikel gesteld dat de Hoge Raad het toepassingsbereik van artikel 359a Sv «danig heeft ingeperkt» en dat de rechter nog maar zelden gevolgen verbindt aan vormverzuimen. De rol van de rechter bij het toezicht op strafvorderlijk optreden wordt betrokken bij de voorstellen die in het kader van het onderdeel berechting (boek 4 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering) worden ontwikkeld. De centrale vraag daarbij is of de wet een uitgebreider normatief kader moet

bevatten voor de besluitvorming van de rechter. Op 30 november 2017 zijn de boeken 3–6 nieuwe Wetboek van Strafvordering voor consultatie uitgezonden aan ketenpartners en andere betrokken organisaties (zie voortgangsbrief van 20 december 2017 (Kamerstuk 29 279, nr. 402)). In paragraaf 5.3 (Processuele sancties op onrechtmatig handelen) van de memorie van toelichting op boek 4 wordt uitgebreid ingegaan op de voorstellen tot aanpassing van de huidige regeling op dit punt (waarbij gerefereerd wordt aan de literatuur en het in het NJB-artikel genoemde onderzoek). Toegelicht wordt dat wordt voorgesteld artikel 359a niet ongewijzigd in het gemoderniseerde wetboek wordt overgenomen. Een reden is dat het artikel het verbinden van processuele sancties aan onrechtmatig handelen als een bevoegdheid van de rechter formuleert. Maar het verbinden van sancties aan onrechtmatig handelen is niet enkel een taak van de rechter. Ook officieren van justitie, andere ambtenaren werkzaam bij het OM en opsporingsambtenaren kunnen geroepen zijn te beoordelen of aan onrechtmatig handelen processuele sancties moeten worden verbonden. Een tweede reden is, zoals wordt toegelicht, dat het artikel geen normatief richtsnoer biedt bij de uitoefening van processuele sancties. Het strafvorderlijk legaliteitsbeginsel eist evenwel dat de toepassing van processuele sancties niet alleen van een wettelijke basis wordt voorzien, maar dat de wet en de toelichting ook een richtsnoer bieden voor de toepassing. De voorstellen beogen een richtsnoer te bieden in welke gevallen aan onrechtmatig handelen processuele sancties dienen te worden verbonden.

Het strafvorderlijk toezicht kent verschillende vormen en verschillende actoren, elk met hun eigen taak en verantwoordelijkheid. Het thema toezicht in de strafrechtketen is niet beperkt tot het strafvorderlijk optreden; meer in het algemeen gaat het om het handelen binnen de wettelijke kaders. In de voortgangsbrief politie van 20 december 2017 (Kamerstuk 29 628, nr. 754) ben ik ook ingegaan op de doorontwikkeling van de politieorganisatie en het toezicht op de politie. Ik heb daarbij ook verwezen naar het toezicht door de Inspectie Justitie en Veiligheid op de taakuitvoering door de politie en het kwaliteitsstelsel van de politie. Tevens heb ik verwezen naar de ontwikkeling van een kwaliteitsstelsel binnen de politie, dat helpt bij het bevorderen van het leren en ontwikkelen binnen de politieorganisatie. Bij brief van 23 november 2017 heb ik u toegezonden het meerjarenprogramma 2018–2020 van de Inspectie Justitie en Veiligheid (Kamerstuk 34 775 VI, nr. 21). Daarin is aangegeven dat de inspectie haar onderzoeken voor 2018 voor wat betreft het toezichtsgebied politie zal richten op de opsporing. Ik acht het van belang dat de actoren in de strafrechtketen zorgvuldig en in overeenstemming met de geldende regels optreden. Waar verbetering mogelijk is moeten maatregelen worden genomen. Zoals blijkt uit de hiervoor als reactie op het NJB-artikel gegeven voorbeelden kunnen die maatregelen zowel in de praktijk van de taakuitvoering als door aanpassing van de wettelijke kaders plaatsvinden.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus