

Ontwikkelingen in het Nederlandse strafrecht in de afgelopen decennia (deel II*)

Mr. O. Anjewierden, Drs. A.M. van Kalmthout en Mr. J. Simmelink**

Deel II: Ontwikkelingen in het strafprocesrecht

HOOFDSTUK 1. INLEIDING

De in dit deel te beschrijven ontwikkelingen moeten grotendeels worden gezien in het licht van het kader, zoals dit is geschetst in de algemene inleiding voorafgaande aan het eerste deel. De daar vermelde verschijnselen, samenhangende met een economische bloei- en crisisperiode en de golfbeweging m.b.t. de typering van het strafrecht — instrument of waarborg — zijn in het navolgende telkens terugkerende thema's.

Zo moet de verandering van het Openbaar Ministerie van wetshandhaver naar rechtshandhaver (2.2.) worden gezien in het kader van de vermaatschappelijking van de rechtspraak. Het recht als waarborg voor het individu tegen onge-rechtvaardigd overheidsingrijpen is de vlag, die past bij het schip, geladen met de door de strafrechter uit te oefenen controle over het vervolgingsbeleid van het OM (2.3.4.) en over de opsporing (Hoofdstuk 3), de verhoogde aandacht voor de betekenis van het EVRM voor het Nederlandse recht (Hoofdstuk 4) en de beperking van de mogelijkheden voorlopige hechtenis toe te passen (Hoofdstuk 6).

De prioriteitenstelling bij het vervolgingsbeleid en bij de tenuitvoerlegging van de bevelen tot voorlopige hechtenis en de voorstellen tot vereenvoudiging van de procedure bij eenvoudige verkeersovertredingen (Hoofdstuk 5) staan in direct verband met de capaciteitstekorten van het justitiële orgaan.

HOOFDSTUK 2. OM EN CONTROLE OP HET VERVOLGINGSBELEID

2.1. Inleiding

Het Openbaar Ministerie neemt in het Nederlandse strafprocesrecht een belangrijke plaats in. Het takenpakket van het OM plaatst dit orgaan in het centrum van het strafprocessuele speelveld, waardoor het OM het strafprocessuele gebeuren van begin tot eind in zijn greep kan houden. De opsporing van strafbare feiten staat volgens het Wetboek van Strafvordering o.l.v. de Officier van Justitie.¹ Feitelijk geschiedt het opsporingsgebeuren door de Rijks- en Gemeen-

* Het eerste deel van dit artikel werd opgenomen in *Panopticon* 1986/5, p. 420-453.

** Docenten aan de Katholieke Universiteit Brabant (Tilburg).

1. Zie de art. 141 en 148 WvSv.

tepolitie en de diverse bijzondere opsporingsdiensten. De OvJ is echter voor het gehele proces van opsporing verantwoordelijk en hij kan aan de betrokken opsporingsdiensten bevelen geven.

De belangrijkste toedeling van taken aan het OM is te vinden in art. 4 Wet op de Rechterlijke Organisatie. In dit artikel is o.a. bepaald, dat het OM tot taak heeft het vervolgen van strafbare feiten en het tenuitvoerleggen van strafvonnissen. Twee aan het WvSv ten grondslag liggende uitgangspunten verlenen het OM m.n. bij de uitoefening van de vervolgingstaak een enorme macht. Het eerste uitgangspunt betreft het vervolgingsmonopolie. De bevoegdheid om strafbare feiten te vervolgen ligt uitsluitend in handen van het OM. Aan anderen b.v. de civiele partij, is generlei vervolgingsbevoegdheid toegekend. Daarnaast mag het OM in de uitoefening van zijn vervolgingstaak het opportuniteitsbeginsel hantieren. Dit houdt in dat het OM mag afzien van vervolging van een strafbaar feit op gronden ontleend aan het algemeen belang.²

De afgelopen decennia tonen een ontwikkeling, waarbij de vervolgingstaak van het OM en het daarbij te hanteren opportuniteitsbeginsel fundamenteel van inhoud zijn veranderd. Deze ontwikkeling zal in 2.2. worden geschetst. Deze ontwikkelingen hebben een verhoogde aandacht voor de vraag naar rechtsbescherming tegen het strafprocessuele doen en laten van het OM meegebracht. Het rechterlijk apparaat kon deze bescherming bieden, doordat de rechter in toenemende mate bereid bleek opsporing en vervolging te toetsen aan ongeschreven rechtsbeginselen. In 2.3. zullen enige beschouwingen worden gewijd aan de controle op het vervolgingsbeleid van het OM. Hoofdstuk 3 van dit deel zal nader ingaan op de controle van de strafrechter over de opsporingsfase aan de hand van het verschijnsel onrechtmatig verkregen bewijs.

2.2. Veranderingen met betrekking tot het OM

De wetgever heeft bij de totstandkoming van het huidige WvSv in 1921 een reeds onder het oude wetboek plaatsvindende, maar niet wettelijk geregelde, praktijk gelegaliseerd. In art. 167, lid 2, Sv is het OM de bevoegdheid toegekend om op gronden aan het algemeen belang ontleend af te zien van vervolging van een strafbaar feit (opportuniteitsbeginsel). De wetgever zag deze bevoegdheid als een uiterst beperkte. De in art. 4 RO omschreven vervolgingstaak van het OM was primair gericht op wetshandhaving. Deze hield in, dat de vervolging van strafbare feiten als plicht voorop stond. Gezien dit uitgangspunt fungeerde het opportuniteitsbeginsel als een soort hardheidsclausule. De Memorie van Toelichting bij art. 167 Sv verwoordt het aldus: 'Het opportuniteitsbeginsel heeft geen ander doel dan om aan het legaliteitsbeginsel³ zijn scherpte te ontnemen.'⁴

In deze opvatting kan toepassing van het opportuniteitsbeginsel uitsluitend worden gebaseerd op de bijzondere omstandigheden van het geval, die meebrengen dat vervolging van dit bijzondere geval niet wenselijk is.

De plicht tot vervolging en de beperkte inhoud van het opportuniteitsbegin-

2. Art. 167 en 242 WvSv.

3. Het legaliteitsbeginsel heeft hier de betekenis van verplichting van het OM om zonder uitzondering alle strafbare feiten te vervolgen.

4. Bijlagen Tweede Kamer, 1913/1914, nr. 286.3, Memorie van Toelichting p. 103.

sel brachten mee dat de leiding van het OM over de opsporing van strafbare feiten een formele kwestie bleef. Opsporing werd voornamelijk gezien als een technische aangelegenheid, die moest worden overgelaten aan de diverse opsporingsdiensten. Een eventuele bemoeienis van het OM met de opsporing bleef beperkt tot incidentele en/of opzienbarende zaken. Opsporing diende gericht te zijn op het aan het licht brengen van zoveel mogelijk strafbare feiten, zodat het OM de haar toebedeelde plicht tot vervolging zo goed mogelijk kon uitoefenen.⁵

Een veelheid van in de loop der tijd optredende factoren heeft doen inzien, dat voormelde uitgangspunten van de wetgever van 1921 onhoudbaar zijn geworden en dat de taak en positie van het OM dienden te worden herzien. De gigantische bij de verzorgingsstaat behorende vloed van wetgeving heeft, door de vele bijbehorende strafbepalingen, voor een enorme belasting van het justitiële apparaat gezorgd. Opsporing en vervolging van alle strafbare feiten — als theoretisch uitgangspunt en praktische mogelijkheid — zijn daardoor tot de onmogelijkheden en onwenselijkheden gaan behoren.

Daarnaast heeft de autoriteitscrisis van de jaren zestig gevolgen gehad voor de taakopvatting van het OM. Het haast automatisch inschakelen van het strafrechtelijk apparaat op grond van de opdracht tot wetshandhaving en het negatief opgevatte opportunitetsbeginsel zodra een gedraging strafrechtelijk kon worden gekwalificeerd, werd niet langer aanvaard en werkte onder omstandigheden zelfs averechts. De legaliteit van de strafrechtspleging bleek onvoldoende in staat om het daadwerkelijke strafrechtelijke optreden te legitimeren. Dit leidde tot een veranderd inzicht in de positie van het OM. De strafrechtelijke taak werd niet meer verstaan als een plicht, maar als een bevoegdheid tot vervolging. Daadwerkelijke uitoefening van deze bevoegdheid behoorde op andere gronden dan alleen de legaliteitseis een zekere legitimiteit te verwerven.

In samenhang met de voorgaande kan hier als derde factor worden genoemd het aan betekenis gewonnen inzicht, dat het OM met het haar toebedeelde handavingsinstrument niet los kan staan van de overige rechtshandavingsinstituten. De overheid draagt zorg voor de rechtshandhaving, waarvoor haar verschillende middelen ter beschikking staan, zoals civiel recht, administratief recht, bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde en strafrecht. Het gebruik maken van het ene of het andere middel kan dan geen automatisme zijn, maar dient afhankelijk te zijn van het met het gebruik te bereiken doel. Toepassing van strafrecht wordt vanuit deze optiek gezien als een beleidskwestie.⁶

Ten gevolge van m.n. deze ontwikkelingen is gaandeweg de taak van het OM veranderd. Hoewel de tekst van art. 4 RO niet is gewijzigd, wordt er van uit gegaan, dat het doel van het optreden van het OM niet meer is gericht op wetshandhaving, maar op rechtshandhaving. Deze wijziging heeft een vèrgaande strekking. Het gevolg van deze veranderde taakopvatting is, dat vervolging van strafrechtelijk kwalificeerbare gedragingen geen automatisme meer mag zijn. In principe dient de vraag al of niet vervolgen te worden beschouwd als een beleidsvraag: waarom moet deze onder een delictsomschrijving vallende gedraging worden

5. DUISTERWINKEL, *Preadvies voor de Nederlandse Juristenvereniging van 1968*, p. 228-331.

6. *Bijl. Tw.K.*, 1980/1981, nr. 16400 hoofdstuk VI, nr. 2, p. 2,3.

vervolgd? Het antwoord op de vraag naar het waarom kan dan niet worden gevonden in het feit, dat de gedraging strafbaar is gesteld, maar in de functie, die een strafvervolgning in de maatschappij bezit. Deze functie is dan handhaving van de in de maatschappij geldende normen. Deze nieuwe taak tot rechtshandhaving levert door oriëntatie op maatschappelijke normen een bijdrage tot een door de autoriteitscrisis noodzakelijk geworden vermaatschappelijking van de strafrechtspleging.

Aan de veranderde taakopvatting van het OM is onverbrekkelijk een gewijzigde interpretatie van het opportuniteitsbeginsel verbonden. Immers, dit beginsel is de strafvorderlijke uitwerking van de algemene taakopdracht, zoals vervat in art. 4 RO. Het opportuniteitsbeginsel dient dan niet meer in de door de wetgever voorgestane negatieve betekenis te worden verstaan, maar dient of meer positieve betekenis te krijgen. Uitgangspunt daarbij behoort niet meer 'vervolgen, tenzij', maar 'slechts vervolgen, indien dit in het algemeen belang noodzakelijk is' te zijn. Bij dit uitgangspunt verwijst het begrip 'algemeen belang' naar de bovenbedoelde maatschappelijke functie, die aan vervolging van een strafbaar feit verbonden moet worden.

Deze veranderingen t.a.v. taakopvatting van het OM en inhoud van het opportuniteitsbeginsel zijn gegroeid, zonder dat daaraan enig ingrijpen van de wetgever ten grondslag ligt. Nadat in 1969 een pleidooi werd gehouden voor een positieve opvatting van het opportuniteitsbeginsel⁷, werd in het eerste jaarverslag van het OM over 1970 de gewijzigde taakopvatting als uitgangspunt voor het handelen van het OM geponeerd.⁸ In de dan volgende jaren wordt de gewijzigde taakopvatting in de jaarverslagen van het OM⁹, de literatuur¹⁰ en van regeringswege in de MvT bij de begroting voor het jaar 1981 aanvaard.¹¹

Rechtshandhaving en positief opportuniteitsbeginsel veronderstellen dat aan het gebruik maken van het strafrechtelijk apparaat een beleidskeuze ten grondslag ligt. T.a.v. sommige — uiteenlopende — categorieën delicten kan het resultaat van de afweging geen andere zijn dan dat vervolging zoveel mogelijk moet plaatsvinden. Daarbij kan worden gedacht aan b.v. de levensdelicten. Dit geldt echter ook voor bepaalde veel voorkomende delicten met weinig normatieve lading, zoals rijden door rood licht of besturen van auto's na overmatig gebruik van alcoholhoudende drank. Daarentegen kan bij andere delicten strafrechtelijk optreden om de allerlaatste plaats worden gesteld. Dit kan b.v. gaan om gedragingen, die in principe wel strafbaar zijn gesteld, maar waarbij een ander handhavingstelsel veel effectiever kan zijn dan strafrecht.

Een goed voorbeeld daarvan is de handhaving van milieuwetgeving. Men gaat er van uit, dat handhaving van de milieuwetgeving primair in handen ligt van de administratie, die d.m.v. het verlenen van vergunningen en ontheffingen

7. MOONS, J.M.A.V., 'Het opportuniteitsbeginsel. Enkele notities over zijn inhoud en omvang', *NJB*, 1969, p. 485-495 en 521-529.

8. Het jaarverslag van het OM wordt vanaf 1970 als bijlage bij de begroting ingediend bij het parlement.

9. Zie m.n. de jaarverslagen over 1976, 1977, 1981, 1983 en 1984.

10. Zie o.a. 't HART, A.C., *Strafrecht en beleid*, Zwolle/Leuven 1984; CORSTENS, G., en TAK, P., *Het openbaar ministerie*, Zwolle 1982; HOEKEMA, A., 'Opsporings- en vervolgingsrichtlijnen', *DD*, 1978, p. 443-487.

11. Zie noot 6.

en door het toepassen van politiedwang adequaat naleving van de milieuvoorschriften kan bevorderen. Strafrechtelijk optreden kan dan worden gereserveerd voor ondersteuning van het administratiefrechtelijk optreden of voor die gevallen, waarin het administratieve optreden is spaak gelopen.

Andere goede voorbeelden van strafbare gedragingen, waarbij strafrechtelijk optreden stelselmatig werd nagelaten, zijn abortus en pornografie. T.g.v. maatschappelijke ontwikkelingen was aan deze strafbaarstellingen het minimaal noodzakelijke normatieve draagvlak ontvallen, waardoor aan een eventuele vervolging van deze delicten weinig of geen maatschappelijke functie meer kon worden toegekend.¹² Bij deze delicten is het positieve opportunitetsbeginsel gehanteerd als een flexibel instrument, waarmee kon worden geanticipeerd op toekomstige wetgeving. Opmerkelijk is, dat in dit wetgevingsproces de criteria, waarop het vervolgingsbeleid van het OM was gebaseerd, telkenmale een rol hebben gespeeld in de discussie omtrent wenselijke wetgeving. Een recent thema, waarbij dit verschijnsel zich ook voordoet, is de euthanasieproblematiek.

Het voeren van strafrechtelijk beleid veronderstelt overleg over en coördinatie van het strafrechtelijk optreden. Men kan immers niet echt van beleid spreken, indien ieder arrondissementsparket de toebedeelde taken naar eigen believen zou kunnen invullen. Bovendien eist het recht, m.n. het gelijkheidsbeginsel, dat het doen en laten van het als één geheel te beschouwen OM in den lande in vrijwel overeenkomende gevallen ook vrijwel gelijk is. Om deze gelijkheid te bewerkstelligen zijn de afgelopen decennia binnen het OM vele overlegstructuren van uiteenlopende aard ontstaan. Interne wijzen van overleg kunnen binnen de verschillende geledingen van het OM worden gevonden. Op arrondissements-, ressorts- en landelijk niveau vindt geregeld overleg plaats over het te voeren strafrechtelijk beleid over de meest uiteenlopende onderwerpen, zoals verkeer, drugsproblematiek, euthanasie, vuurwapenbezit, enz. Daarnaast zijn velerlei externe overlegstructuren opgebouwd, met het doel het gebruik van de verschillende rechtshandavingsinstrumenten op elkaar af te stemmen. Een belangrijke vorm van een dergelijk overleg is het zgn. driehoeksoverleg. Hiermee wordt bedoeld het periodiek overleg tussen burgemeester, OvJ en hoofd van de plaatselijke politie. De functie van dit overleg is het onderling afstemmen van de verschillende taken die de politie behoort te verrichten, zoals handhaving van de openbare orde, opsporing van strafbare feiten en hulpverlening.¹³

Overleg, coördinatie en beleid leiden tot een sterke centralisatie binnen het OM. Belangrijke beleidsafspraken m.b.t. het strafrechtelijk optreden worden door de vergadering van de Procureurs-Generaal bij de Gerechtshoven — welke vergadering namens de Minister van Justitie wordt voorgezeten door de Secretaris-Generaal van dit ministerie — vastgesteld en neergelegd in richtlijnen en zgn. indicatielijsten.¹⁴ Thans kent men richtlijnen en indicatielijsten met uiteenlopende inhoud; er bestaan afspraken m.b.t. de te hanteren sepotgronden, transac-

12. Zie hierover deel I, hoofdstuk 1.

13. Zie voor een uitgebreid overzicht van de vele overlegstructuren CORSTENS en TAK, *o.c.*, p. 60-78.

14. Voor bepaalde categorieën misdrijven is een lijst ontwikkeld, waarin factoren worden aangegeven, die voor een te nemen beslissing relevant zijn. Aan deze factoren worden punten toegekend. Per strafzaak wordt dan bekeken welke factoren in casu een rol spelen en aan de hand van de hoeveelheid punten kan worden vastgesteld welke beslissing geïndiceerd lijkt.

tietarieven en het strafvorderingsbeleid.¹⁵ Het centraliserende moment blijkt uit de waarde van de richtlijnen en indicatielijsten. Het OM acht zich in principe gebonden aan de beleidsafspraken. Individuele strafzaken behoren in beginsel overeenkomstig het vastgestelde beleid te worden behandeld, tenzij aan het gegeven geval argumenten kunnen worden ontleend om anders te handelen.

Uitgaande van een beleidvoerend OM, wordt de relatie OM-politie anders dan in de situatie, waarin de taak van het OM alleen maar bestaat uit het vervolgen van zoveel mogelijk strafbare feiten. De zeggenschap van het Openbaar Ministerie over de opsporing mag geen formele kwestie blijven. Integendeel, het OM dient deze zeggenschap een materiële inhoud te geven teneinde opsporing en vervolging op elkaar af te stemmen. Gevallen, waarin de politie proces-verbaal opmaakt, maar waarin het OM om beleidsmatige redenen van vervolging afziet zijn voor de politie overbodig werk dat zoveel mogelijk moet worden voorkomen. Hierdoor kan de vrijkomende tijd zinvol aan andere taken worden besteed. Afstemming van opsporings- en vervolgingsbeleid is vanuit dit oogpunt een belangrijke zaak.

Ondanks het feit dat deze afstemming al jaren als een noodzakelijkheid wordt ervaren¹⁶, is het OM er nog steeds niet in geslaagd de formele zeggenschap over de opsporing structureel inhoudelijk in te kleden. Afspraken over het te voeren opsporingsbeleid bleven beperkt tot incidenten. Een belangrijke oorzaak voor dit gegeven is het feit, dat het in de praktijk zeer moeilijk is een rangorde m.b.t. de opsporing van de verschillende uiteenlopende categorieën strafbare feiten aan te geven. Gevallen waarin het wel is gelukt opsporings- en vervolgingsbeleid op elkaar af te stemmen, zijn de blikshaderegeling van 1972¹⁷ (inhoudende dat het opmaken van proces-verbaal bij aanrijdingen pas noodzakelijk is bij de meer ernstige ongelukken), de richtlijn m.b.t. de opsporing en strafvordering van opiumwetdelicten¹⁸ (o.a. inhoudende dat de vervolging van het gebruik en de kleinhandel in hennepproducten en het gebruik van hard drugs een lage opsporingsprioriteit heeft), en de richtlijn m.b.t. het vervolgings- en strafvorderingsbeleid bij sociale zekerheidsfraude¹⁹ (o.a. inhoudende dat gevallen, waarbij het d.m.v. fraude verkregen bedrag gering is, in principe niet zullen worden vervolgd, maar dat kan worden volstaan met terugvordering van het teveel genoten bedrag of met een administratieve sanctie).

Dat de pogingen tot afstemming van het opsporings- en vervolgingsbeleid slechts een zeer beperkt succes hebben behaald kan worden getoond aan de hand van de hoeveelheden strafzaken, die het OM om beleidsmatige redenen sponoreert. In 1983 werden 211.868 misdrijf-zaken door het strafrechtelijk bedrijf

15. De afgelopen jaren zijn een twintigtal richtlijnen van het OM openbaar gemaakt. Een overzicht is te vinden in CORSTENS en TAK, *o.c.*, p. 129-131. Aan de lijst kunnen nog enige sindsdien gepubliceerde richtlijnen worden toegevoegd:

- Richtlijn van 28 april 1983, *Ned. Stcrt.*, 1983, nr. 82, betreffende het transactie- en strafvorderingsbeleid inzake misdrijven en overtredingen;
- Richtlijn van 3 september 1984, *Ned. Stcrt.*, 1984, nr. 171, betreffende het beleid bij invordering en inhouding van rijbewijzen.

16. Reeds in het jaarverslag van het OM over 1970 wordt hierop gewezen.

17. Blikshadecirculaire van 10 april 1972, nr. 316, J 572, Dir. Pol., 72.

18. *Ned. Stcrt.*, 1980, nr. 137.

19. *Ned. Stcrt.*, 1981, nr. 195.

afgedaan. Daarvan werden 81.768 zaken voorgelegd aan de rechter; 130.100 zaken werden afgedaan door het OM. Van dit aantal door het OM afgedane zaken volgde in 54.772 zaken (dit is 42,1 %) een beleidssepot. In al deze zaken is door de politie als het ware overbodig proces-verbaal opgemaakt.

De in de algemene inleiding genoemde capaciteitsproblemen en de voortdurend stijgende criminaliteitscijfers hebben de verwerkingscapaciteit van het strafrechtelijk bedrijf onder grote druk geplaatst. Het blijkt niet mogelijk grote aantallen strafbare feiten, waarvan de vervolging op zich wenselijk is, daadwerkelijk op te sporen en te vervolgen. Dit brengt de noodzaak mee de aanwezige capaciteit zo efficiënt mogelijk te benutten en overbodig werk te voorkomen. Vanuit dit oogpunt is een hoog aantal beleidssepots een onwenselijke zaak. De noodzaak om het opsporings- en vervolgingsbeleid beter op elkaar af te stemmen is dan een evidentie. In het door de Regering bij de Tweede Kamer ingediende beleidsplan voor de komende jaren m.b.t. de criminaliteitsbestrijding 'Samenleving en Criminaliteit'²⁰ worden deze aspecten onderkend en worden voorstellen voor verbetering gedaan. Als eerste wordt in het beleidsplan onderkend, dat het van belang is de invoer in het strafrechtelijk bedrijf te beheersen. D.m.v. verschillende maatregelen wil het kabinet proberen deze invoer te beperken. Gedacht wordt daarbij m.n. aan het voorkomen van strafbare feiten. Door het tot stand brengen van uiteenlopende maatregelen — variërende van het oprichten van fietsenstallingen ter voorkoming van fietsendiefstal, het aanstellen van controleurs in het openbaar vervoer ter beperking van het 'zwart'-rijden, tot het voeren van een alcoholontmoedigingsbeleid ter vermindering van het vandalisme — wil de regering het plegen van strafbare feiten voorkomen. Daarnaast wordt in het beleidsplan betoogd, dat de pogingen tot afstemming van het opsporings- en vervolgingsbeleid dienen te worden verhevigd. D.m.v. het stellen van prioriteiten zal het OM in samenspraak met de direct betrokkenen — ministerie, burgemeester, politie en bijzondere opsporingsdiensten — moeten aangeven waar het accent van het strafrechtelijk optreden zal liggen. Worden strafbare feiten overeenkomstig de aangegeven prioriteiten opgespoord, dan kan men ervan uitgaan dat vervolging van deze feiten wenselijk is. Een beleidssepot behoort dan in principe niet meer tot de mogelijke beslissingen; minimaal zal transactie moeten volgen.²¹

De hiervoor geschetste ontwikkelingen hebben de macht van het OM de laatste 20 jaar enorm vergroot. Naast de toenemende beslissingsvrijheid van het OM om al of niet te vervolgen, is de rol van het OM t.a.v. de sanctietoepassing sterk gestegen. De uitbreiding van de transactiemogelijkheden heeft bijgedragen tot een belangrijke verschuiving in de tot de beschikking van het OM staande afdoeningsmodaliteiten. Werden strafbare feiten in het verleden voorwaardelijk geseponneerd, omdat zij niet ernstig genoeg waren voor vervolging, thans wordt voor een groot deel van deze feiten een transactie aangeboden. Daarnaast heeft de uitbreiding van de mogelijkheid tot transactie bijgedragen tot een belangrijke verschuiving in de toepassing van vermogenssancties van rechter naar

20. *Bijl. Tw. K.*, 1984/1985, nr. 18995.

21. Jaarverslag OM over 1984; *Bijl. Tw. K.*, 1985/1986, 19200, hoofdstuk VI, nr. 2, Memorie van Toelichting.

OM. Zie over de wijziging van de regeling van de transactie nader deel I, hoofdstuk 2, 2.2.²²

2.3. Controle op het vervolgingsbeleid

2.3.1. Inleiding

Door de in de loop der jaren toegenomen beleidsvrijheid van het OM t.a.v. de strafrechtelijke rechtshandhaving, zoals deze is geschetst in 2.2., heeft de vraag naar toezicht en controle op het beleid van het OM extra aandacht gekregen. In een situatie, waarin de wet zelf richtsnoer is voor handelen van zowel burger als justitie en waarin geen plaats is voor beleidvoering door het OM, wordt het OM gecontroleerd door de wetgever. Zodra echter de positie van de burger mede wordt bepaald door het binnen de grenzen van de wet gevoerde beleid, is vanuit rechtsstatelijk oogpunt controle en toezicht op het vastgestelde beleid een belangrijke zaak. Vanuit deze achtergrond moet de publikatie van de beleidsrichtlijnen en jaarverslagen van het OM worden gezien. Door deze publikatie wordt het beleid van het OM in brede kring bekend en zijn de uitgangspunten ook in brede kring bespreekbaar.

Door deze algemene kenbaarheid kan men verschillende uiteenlopende controlemechanismen onderscheiden. Elk van deze mechanismen bekijkt het OM-beleid vanuit een beperkte optiek en bezit om deze reden een vrij fragmentair karakter. De publieke controle door de pers is b.v. nogal incidenteel en sensatiegericht. De interne hiërarchische controle binnen het OM is daarentegen meer algemeen en structureel van aard. Als men daarbij de in het navolgende te behandelen parlementaire (2.3.2.) en rechterlijke controle (2.3.3. en 2.3.4.) optelt kan men toch spreken van een behoorlijke controle van het OM-beleid.

2.3.2. Parlementaire controle

‘Omdat de strafrechter niet tot democratische verantwoording is gehouden en omdat die rechter anderzijds onder controle staat van het openbaar ministerie, dient in een democratische staat het openbaar ministerie, met erkenning van de eigen wettelijke bevoegdheden, te staan onder gezag van de Regering’, aldus het Jaarverslag van het OM over 1977. Het instrument, waardoor het OM onder gezag van de regering staat is art. 5 RO. Dit artikel bepaalt, dat de ambtenaren van het OM verplicht zijn de bevelen na te komen, die hun door de daartoe bevoegde macht worden gegeven. Algemeen wordt aangenomen, dat met ‘de daartoe bevoegde macht’ de Minister van Justitie wordt bedoeld.

Staatsrechtelijke verhoudingen brengen mee dat de Minister van Justitie voor de bevelen die hij aan het OM heeft gegeven, of voorzover hij die ten onrechte niet zou hebben gegeven, tegenover het parlement verantwoording schuldig is. Via deze weg kan het beleid van het OM onderwerp worden van parlementaire beraadslaging.

22. Zie over het OM ook nog VAN DE BUNT H.G., e.a. (red.), ‘De macht van het OM’, *Ars Aequi Libri*, 1983; PATIJN, A., ‘De strafrechtelijke handhaving van wetgeving’, in *Kracht van wet*, Zwolle, 1984.

De positie van het OM brengt mee, dat de inhoud van de parlementaire verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie bijzondere aspecten heeft. Het OM is immers een onderdeel van de rechterlijke macht die haar taken rechtstreeks aan de wet ontleent. Daarnaast kan het niet zo zijn, dat het OM-beleid voorwerp wordt van partijpolitieke strijd. Om deze redenen kan de Minister van Justitie niet voor het hele doen en laten van het OM in het parlement worden aangesproken. T.a.v. de verschillende werkzaamheden van het OM bezit de parlementaire verantwoordelijkheid telkens een andere inhoud. Aan de hand van de Memorie van Toelichting bij de begroting voor het jaar 1975 kan het volgende onderscheid worden gemaakt, waarbij de verantwoordelijkheid steeds meer aan betekenis wint.²³ Onderwerpen van meer technische aard, die tot de dagelijkse taakuitoefening van het OM horen, behoren in principe aan het OM te worden overgelaten. Daarvoor kan het OM zelfstandig afspraken en richtlijnen maken. Voorbeelden daarvan zijn het opstellen van model-dagvaardingen en de vaststelling van de transactie- en strafvorderingstarieven.

Daarnaast kunnen er beleidsonderwerpen zijn, waarvoor de primaire verantwoordelijkheid ligt bij het OM, maar die – vanwege de politieke gevoeligheid – ook de Minister van Justitie aangaan. Deze betrokkenheid van de Minister kan onder omstandigheden zelfs zover gaan, dat voor de behandeling van de zaak diens instemming vooraf nodig is. Voorbeelden van onderwerpen, waarin de parlementaire verantwoordelijkheid een belangrijke rol speelt, zijn o.a. de vaststelling van opsporings- en vervolgingsrichtlijnen en het aangeven van prioriteiten bij de opsporing van vervolging.

Naast verantwoordelijkheid voor beleidsafspraken, kan de Minister in het parlement worden aangesproken over het handelen van het OM in individuele zaken, voor zover het zaken betreft waarvoor de Minister een 'preponderante verantwoordelijkheid' heeft. Dit betekent dat de individuele zaak politiek zo gevoelig ligt dat de Minister zich daarmee moet inlaten of had moeten inlaten, zodat het optreden van het OM via de Minister volledig door het parlement kan worden beoordeeld. Voor dergelijke zaken kan worden gewezen op bezettingen van ambassades en consulaten, de 'Bloemenhove-affaire' (deze zaak betreft het optreden van het OM tegen een kliniek, die gespecialiseerd was in het op grote schaal uitvoeren van abortus provocatus)²⁴, de 'Prins Bernhard-affaire' (deze zaak betreft de vraag of Prins Bernhard al of niet strafrechtelijk moest worden vervolgd wegens zijn rol in de zgn. Lockheed-affaire)²⁵, de zaak Menten (naar aanleiding van perspublicaties was een onderzoek ingesteld tegen P. Menten, wegens verdenking oorlogsmisdrijven te hebben begaan. Nadat was besloten Menten te arresteren, bleek hij naar Zwitserland te zijn gevlucht. In de Tweede Kamer werd over de verwickelingen m.b.t. zijn verdwijning een debat gehouden)²⁶ en recentelijk de vervolging van enige (oud) bestuurders van de Slavenburg-bank wegens hun vermoedelijke betrokkenheid bij 'zwart'-geld kwesties.

De sinds 1971 bij de Justitiebegroting gevoegde jaarverslagen van het OM verschaffen het parlement een handvat om het beleid van het OM te bespreken.

23. *Bijl. Tw. K.*, 1974/1975, 13100, hoofdstuk VI, nr. 2, p. 27, 28.

24. Zie hierover nader *Bijl. Tw. K.*, 1975/1976, nr. 13964, nrs. 1-3.

25. Zie hierover nader *Bijl. Tw. K.*, 1975/1976, nr. 13787, nrs. 1-11.

26. Zie hierover nader *Bijl. Tw. K.*, 1976/1977, nr. 14252, nrs. 1-8.

Deze jaarverslagen bevatten immers een verslag van het gevoerde en voornemens omtrent het te voeren beleid. Tot voor kort werd het jaarverslag van het OM niet afzonderlijk behandeld door het parlement; het verslag werd meegenomen in de behandeling van de gehele justitiebegroting.

Sinds 1983 wordt het verslag echter afzonderlijk behandeld in een vergadering van de vaste kamercommissie voor Justitie van de Tweede Kamer en krijgt het de politieke aandacht die het verdient.²⁷ Men kan zich echter afvragen of het parlement wel voldoende in staat is om weerwoord te bieden tegen het OM en de gemaakte beleidsafspraken. Het parlement en diens leden bezien zaken veelal te incidenteel en te zeer vanuit de op gegeven moment spelende politieke topics.²⁸

2.3.3. Beklag over niet of niet verder vervolgen

De rol die slachtoffers van delicten in het Nederlandse strafprocesrecht kunnen spelen, is uiterst gering. Een instituut als de civiele partijstelling is in Nederland onbekend; de civiele partij heeft generlei bevoegdheid een strafvervolgung te initiëren. De bevoegdheid tot vervolging ligt uitsluitend in handen van OM. Als het OM heeft besloten een verdachte ter zitting te dagvaarden, is de enige mogelijkheid voor het slachtoffer om zich in deze strafzaak te mengen de voeging als beledigde partij.²⁹ Dit houdt in dat de civiele partij ter terechtzitting een vordering tot schadevergoeding indient, waarover de strafrechter, tegelijkertijd met de vordering van het OM, moet beslissen.

Deze mogelijkheid tot voeging als beledigde partij is gelimiteerd. De voeging is slechts mogelijk tot een beperkt bedrag. In strafzaken voor de kantonrechter of rechtbank mag de gevorderde schadevergoeding maximaal f 600, resp. f 1500 bedragen.³⁰ Vorderingen hoger dan deze bedragen dienen in een zelfstandige procedure voor de burgerlijke rechter aanhangig te worden gemaakt.

Naast de voeging als beledigde partij, kan het slachtoffer een rol spelen in die gevallen, waarin het OM op grond van het opportuniteitsbeginsel heeft besloten niet tot vervolging over te gaan. In deze gevallen heeft de rechtstreeks belanghebbende³¹ op grond van de art. 12 e.v. Sv de bevoegdheid zich bij het gerechtshof te beklagen over het niet of niet verder vervolgen van het betrokken strafbare feit.

De oorspronkelijke betekenis van deze art. 12 Sv-procedure moet men zien in relatie tot de negatieve interpretatie van het opportuniteitsbeginsel (het OM is verplicht ieder strafbaar feit te vervolgen, tenzij vervolging in een individueel geval op grond van het algemeen belang onwenselijk is). De bedoeling van deze procedure is dan de belanghebbende de mogelijkheid te geven het oordeel van de rechter in te roepen over de door het OM gemaakte uitzonderingen op de

27. *UCV* 33, 5 december 1983; *UCV* 8, 15 oktober 1984; *UCV* 48, 10 februari 1986.

28. Zie over dit onderwerp nader VAN VEEN, Th. W., 'Politieke verantwoordelijkheid voor het vervolgingsbeleid', *DD*, 1977, p. 261 e.v.; VAN MAARSEVEEN, H., 'Ministeriële verantwoordelijkheid en openbaar ministerie na 1976', *NJB*, 1977, p. 209 e.v.; DE JONGE, G., 'Parlement geen partij voor openbaar ministerie', in *De macht van het OM*, p. 145 e.v.

29. Zie de art. 332 e.v. WvSv.

30. Art. 44 en 56 RO.

31. Hieronder worden o.a. slachtoffers van delicten, maar onder bepaalde voorwaarden ook rechtspersonen verstaan. Zie art. 12, lid 2, WvSv.

plicht tot vervolging. Zulks komt mede tot uitdrukking in art. 12k, lid 2, Sv³², dat het gerechtshof de bevoegdheid geeft een bevel tot vervolging te weigeren op gronden aan het algemeen belang ontleend. Deze grond voor weigering brengt mee, dat het hof de beslissing van de OvJ t.a.v. de haalbaarheid en opportuniteit van een vervolging volledig kan toetsen en eventueel verbeteren.

In dit stelsel is de rechterlijke controle op het doen en laten van het OM volledig. Besluit het OM overeenkomstig zijn plicht te vervolgen, dan wordt de vervolgingsbeslissing t.a.v. de haalbaarheid getoetst door de ter zitting oordelende strafrechter; een besluit om op grond van het algemeen belang niet te vervolgen kan in een art. 12 Sv-procedure door het hof worden getoetst.

De reeds onder 2.2. beschreven ontwikkeling van negatieve naar positieve interpretatie van het opportuniteitsbeginsel heeft echter ook consequenties voor de art. 12 Sv-procedure, m.n. voor wat betreft de toetsing van de vraag naar de opportuniteit van de vervolging. Als aan een niet-vervolging algemene beleids-overwegingen ten grondslag liggen, moet uit constitutioneel oogpunt het gerechtshof onbevoegd worden geacht dit beleid terzijde te schuiven en daarvoor een geheel eigen beleid in de plaats te stellen. Controle op het algemene beleid is immers primair een taak van de volksvertegenwoordiging en niet van de in individuele zaken oordelende rechter. Dit brengt mee dat de controle door het hof van de beslissing van de OvJ omtrent de opportuniteit van de vervolging is veranderd. Was het hof – uitgaande van een negatieve opvatting van het opportuniteitsbeginsel – bevoegd de beslissing volledig te toetsen, een positieve interpretatie leidt ertoe dat het hof de opportuniteitsbeslissing slechts marginaal mag toetsen. Marginaal in die zin, dat het hof het algemene beleid als gegeven heeft te aanvaarden en slechts mag beoordelen hoe de individuele zaak zich verhoudt tot dit algemene beleid; is de beslissing, gezien het algemene beleid mogelijk, of is deze een willekeurige of onvoldoende gegronde afwijking van een permanente gedragslijn?

Bij de Wet van 8 november 1984, *Stb.* 551, is de art. 12 Sv-procedure ingrijpend gewijzigd.³³ Was voorheen de procedure nagenoeg niet geregeld, genoemde wet heeft deze lacune opgevuld. De positie van de klager en van de persoon, wiens vervolging wordt verlangd, is verbeterd en met ettelijke waarborgen voorzien, zoals het recht gehoord te worden en bijstand te hebben van een advocaat. Voorts is een nadere regeling gegeven t.a.v. de verhouding tussen de art. 12 Sv-procedure en andere strafvorderlijke verschijnselen, zoals de transactie en de procedure van de sluiting van het gerechtelijk vooronderzoek.

De rol, die de art. 12 Sv-procedure in het strafprocesrecht speelt is zeer gering. Vooral als men daarbij de hoeveelheid ingediende klachten vergelijkt met de totale hoeveelheid geseponeerde zaken. In 1983 werd over 320 klachten m.b.t. niet-vervolging van een strafbaar feit een beslissing gegeven; in slechts 23 gevallen werd alsnog een vervolging gelast. Daarentegen bedroeg de hoeveelheid beleidssepots in 1983 54.772 zaken.³⁴

32. Dit artikellid bevat dezelfde bepaling als art. 12, lid 2, oud.

33. De kamerstukken zijn te vinden onder nummer 15831.

34. *Jaarverslag OM over 1983*, p. 62.

Door de Benelux Studiecommissie voor eenmaking van het recht is een voorontwerp van een verdrag opgesteld, betreffende het slachtoffer in het strafproces.³⁵ In dit voorontwerp worden de rechten van het slachtoffer voor Nederlandse begrippen belangrijk uitgebreid. Voorgesteld wordt o.a. om het slachtoffer de mogelijkheid tot civiele partijstelling — met daaraan gekoppeld de bevoegdheid om de verdachte rechtstreeks ter zitting te dagvaarden — te geven. De aanbevelingen van het voorontwerp grijpen enorm in in de grondslagen van het Nederlandse strafprocesrecht. M.n. het vervolgingsmonopolie van het OM en het opportuniteitsbeginsel worden op de helling gezet. Immers, de civiele partij zou zaken, die het OM wegens de geringe ernst heeft geseponneerd, ter zitting van de strafrechter aanhangig kunnen maken. Verder zou de introductie van de civiele partijstelling een ernstige inbreuk vormen op de zgn. grondslagleer. Deze leer houdt in, dat het OM in de tenlastelegging de omvang en aard van de vervolging bepaalt, waar de rechter aan is gebonden. Zou de civiele partijstelling tot de mogelijkheden behoren, dan zou het OM dit belangrijke aspect van de vervolgings-taak grotendeels verliezen. Alleen al om deze redenen is niet te verwachten dat het voorontwerp Beneluxverdrag daadwerkelijk ooit de status van echt verdrag zal krijgen.³⁶

Dit neemt niet weg, dat de Nederlandse overheid zich er in toenemende mate van bewust lijkt te worden, dat de positie van de benadeelde nog in veel opzichten verbetering behoeft. Een eerste aanzet tot verbetering is gegeven met de in 1986 uitgevaardigde richtlijnen inzake de bejegening van slachtoffers door politie en justitiële autoriteiten. Zie daarover deel I, hoofdstuk 4,4.2.

2.3.4. Controle door de strafrechter

Casus: ter zake van een strafrechtelijk gebeuren is een proces-verbaal opge-maakt. De OvJ is van oordeel, dat in het gebeuren twee strafbare feiten kunnen worden onderkend, zodat de zaak wordt gesplitst. Op gegeven moment wordt de ene zaak geseponneerd en de bedoeling is aanwezig om de verdachte ter zake van het andere feit te dagvaarden. Het sepot ter zake van het ene feit wordt door de OvJ aan de verdachte medegedeeld. De bewoordingen van deze sepotmede-delung zijn echter nogal ongelukkig gekozen. Uit de mededeling mag de verdach-te namelijk afleiden, dat het sepot betrekking heeft op de gehele strafzaak. De verbazing van de verdachte is dan ook groot als hij enige tijd later een dagvaar-ding ter zake van het andere feit ontvangt. Aan de rechter wordt vervolgens de vraag voorgelegd of de in algemene bewoordingen gestelde sepotmededeling van enigerlei invloed is op het vervolgingsrecht van de OvJ ter zake van het ande-re strafbare feit.

Deze casus heeft zich zowel in 1964 als in 1984 in de jurisprudentie voorge-daan. Aan de hand van de uiteenlopende afloop van de casus in beide jaren kan de ontwikkeling m.b.t. de gronden, waaraan de rechter de vervolgingsbeslissing van het OM mag toetsen, worden geschetst.

35. Het voorontwerp is gepubliceerd in het *NJB* van 1980, p. 29 e.v.

36. Zie over dit voorontwerp POLAK, N.J., 'de "beledigde partij" in ere hersteld', *NJB*, 1980, p. 21 e.v.; SCHALKEN, T.M., 'De rechtspositie van de benadeelde partij in het systeem van de Nederlandse strafvordering', *DD*, 1980, p. 226 e.v.

In 1964 was de HR³⁷ van oordeel, dat het sepot en de sepotmededeling generlei invloed konden hebben op het vervolgingsrecht van het OM, om de simpele reden dat het WvSv aan een dergelijke mededeling geen rechtsgevolgen heeft verbonden. Het WvSv verbindt uitsluitend aan een kennisgeving van niet verdere vervolging, gedaan na een gerechtelijk vooronderzoek, het rechtsgevolg, dat het vervolgingsrecht is vervallen.³⁸ Het zou niet tot de bevoegdheid van de rechter behoren uitbreiding te geven aan deze gevallen.

Gezien de toenmalige sterke binding van de rechterlijke macht aan wet en wettelijk systeem, lag deze beslissing van de HR voor de hand. Deze sterke binding kwam o.a. tot uiting in de wetshandhavende taak van het OM met daaraan gekoppeld het negatief opgevatte opportuniteitsbeginsel (zie 2.2.). Als het OM op grond van deze uitgangspunten overging tot vervolging van een strafbaar feit, werd niets anders gedaan dan handelen overeenkomstig de aan het OM opgedragen taak. Een individuele toepassing van het opportuniteitsbeginsel was daarbij geheel voorbehouden aan het OM, zodat de verdachte het OM er geen verwijt van kon maken dat ten onrechte was besloten tot vervolging over te gaan. Dit gold ook dan, indien een strafzaak aanvankelijk was geseponneerd en het OM — na op dit sepot te zijn teruggekomen — alsnog tot vervolging was overgegaan.

Als zich in 1984³⁹ dezelfde casus voordoet, liggen de kaarten heel anders. Op grond van de rechtshandhavende taak van het OM, tesamen met het positief opgevatte opportuniteitsbeginsel, wordt de vervolging van strafbare feiten niet meer gezien als een plicht, maar als een bevoegdheid. Uitoefening van deze bevoegdheid dient dan, naast een wettelijke fundering, te worden gegrond op een consistent beleid. Hierdoor heeft het strafrecht een bestuurlijk karakter gekregen, waardoor enige ontwikkelingen van bestuursrechtelijke oorsprong in het strafrecht hebben kunnen doorwerken. Gedoeld wordt op een tendens in de rechtspraak, die inhoudt dat de rechter in toenemende mate bereid is gebleken het strafrechtelijk optreden van het OM niet alleen te toetsen aan de wet, maar ook aan algemene ongeschreven rechtsbeginselen. Voorbeelden van deze beginselen zijn het proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel, het vertrouwensbeginsel, het verbod van willekeur en het verbod van misbruik van bevoegdheid.

Deze ontwikkeling in de strafrechtspraak kreeg in het arrest van de HR van 29 mei 1978, *NJ*, 1978, 358 (eerste Menten-arrest) volledige ondersteuning. De wegens oorlogsmisdrijven vervolgde Menten beriep zich op ongeoorloofdheid van de vervolging, omdat de in 1952 figurerende Minister van Justitie hem zou hebben toegezegd, dat hij niet meer zou worden vervolgd. De Rb. verwierp dit verweer op soortgelijke gronden als genoemd in het hierboven besproken arrest van de HR 2 juni 1964, *NJ*, 1964, 419. De HR kon zich echter met deze verwerping niet verenigen. Ook al was de constatering, dat het WvSv aan een sepot of sepotmededeling generlei gevolgen vastknoopt nog volledig juist, zulks bracht niet zonder meer mede, dat het OM, ondanks een dergelijke mededeling van de Minister van Justitie aan de verdachte, alsnog te allen tijde tot vervolging kon overgaan. Bij de beantwoording van de vraag of zulks mogelijk was, moest rekening

37. HR 2 juni 1964, *NJ*, 1964, 419; HR 17 juni 1975, *NJ*, 1975, 467.

38. Zie art. 242 e.v. WvSv.

39. HR 26 juni 1984, *NJ*, 1985, 41.

worden gehouden met de beginselen van een goede procesorde, welke onder meer medebrengen, dat de voor het justitiële beleid verantwoordelijke organen niet handelen naar willekeur, doch — tenzij zwaarwichtiger belangen zich daartegen zouden verzetten — in gebondenheid jegens de verdachte aan toezeggingen, welke bij hem gerechtvaardigde verwachtingen hebben opgewekt. Hieruit volgt dat het alsnog vervolgen na een sepot of een sepotmededeling op zich niet ongeoorloofd is. Van ongeoorloofdheid is pas sprake als het terugkomen op de seponering in strijd is met ongeschreven rechtsbeginselen.

De afloop van de bovengeschetste casus in 1984 wordt nu bepaald door de lijn, die de HR in het eerste Menten-arrest heeft neergelegd. Aangezien de verdachte de sepotmededeling mocht begrijpen als betrekking te hebben op het gehele strafrechtelijke gebeuren, mocht de OvJ de verdachte niet zomaar in strijd met de gedane mededeling dagvaarden om ter zake van een deel van het strafrechtelijk gebeuren terecht te staan. Nu de OvJ toch tot dagvaarding was overgegaan, viel dit niet te rijmen met de regels van een behoorlijke procesvoering — i.c. het vertrouwensbeginsel — en werd de OvJ in zijn vervolging niet ontvankelijk verklaard.

Het toetsen van het handelen van het OM aan algemene rechtsbeginselen vindt niet alleen plaats bij de beslissing om al of niet te vervolgen. De jurisprudentie van de afgelopen jaren laat zien, dat de OvJ bij in principe iedere strafrechtelijke bevoegdheid de algemene rechtsbeginselen in acht heeft te nemen. Maakt de OvJ op ongeoorloofde wijze gebruik van enige hem toegekende bevoegdheid, dan wordt hem op procesrechtelijke gronden de pas afgesneden.⁴⁰

HOOFDSTUK 3. ONRECHTMATIG VERKREGEN BEWIJSMATERIAAL

De wetgever heeft bij de toedeling van strafvorderlijke bevoegdheden aan de verschillende procespartijen het beginsel gehanteerd, 'dat aan de vervolging alle rechten worden gegeven, die zij voor hare taak behoeft, aan de verdachte en aan de verdediging alle bevoegdheden, welke met het doel van het strafproces niet onvoorwaardelijk in strijd komen'.⁴¹ Over de wenselijkheid van een dergelijke toedeling wordt opgemerkt: 'Alleen op die wijze kan een krachtige repressie worden verkregen en toch worden verzekerd, dat zij niet meer dan nodig individuele rechten aantast of in gevaar brengt... Soms zal men de rechten van de vervolgende partij moeten beperken, omdat de gevaren voor mogelijk misbruik te groot lijken tegenover de in aanmerking komende belangen; een ander maal zullen rechten van den verdachte aan beperkende voorschriften moeten worden gebonden, omdat vrije uitoefening het belang van het onderzoek te zeer zouden kunnen benadelen'.⁴²

Uit deze passages kan worden afgeleid dat bij de diverse strafvorderlijke bevoegdheden twee aspecten kunnen worden onderscheiden. Enerzijds een instrumenteel aspect: de bevoegdheden zijn de justitiële organen toegekend i.v.m. de waarheidsvinding. Anderzijds een waarborg-aspect: de uitoefening van de di-

40. Zie ook nog HR 22 juni 1982, *NJ*, 1983, 73 en HR 1 juli 1982, *NJ*, 1983, 67.

41. *Bijl. Tw. K.*, 1913/1914, nr. 286, nr. 3, Memorie van Toelichting p. 55-59.

42. Memorie van Toelichting, *l.c.*

verse bevoegdheden is gebonden aan verschillende voorwaarden en clausuleringen ter bescherming van het individu. Benadering vanuit deze twee aspecten van het vraagstuk welke gevolgen kunnen worden vastgeknoopt aan overschrijding van bevoegdheden door justitiële organen, leidt — al naar gelang men op een van beide aspecten de nadruk legt — tot een verschillend eindresultaat.

Tot in de jaren zestig overheersen in het Nederlandse strafrechtelijke denkklimaat functionele opvattingen.⁴³ Het strafrecht is gericht op bescherming en sturing van de maatschappij en de strafvorderlijke bevoegdheden zijn primair gericht op de waarheidsvinding. Overschrijding van deze bevoegdheden heeft geen gevolgen voor de betrokken strafzaak. De onrechtmatige wijze van verkrijging van bewijsmateriaal heeft geen invloed op de bruikbaarheid voor het bewijs, zolang de wijze van verkrijging maar geen afbreuk aan de betrouwbaarheid en geloofwaardigheid van het betrokken materiaal heeft gedaan. Mocht het wenselijk worden geoordeeld op te treden tegen de gepleegde bevoegdheidsoverschrijdingen door politie of justitie, dan zou zulks kunnen geschieden via de interne hiërarchische weg of via de weg van vervolging van de betrokken ambtenaar wegens een of ander ambtsdelict.

Illustratief voor deze richting is het arrest van de HR van 23 februari 1931, *NJ*, 1931, 654. Volgens het toenmalige art. 29, lid 2, Sv⁴⁴ waren opsporingsambtenaren verplicht de verdachte voor ieder verhoor mede te delen, dat hij niet tot antwoorden verplicht was. Indien een rechter voor het bewijs gebruik maakte van een verklaring van de verdachte, terwijl art. 29, lid 2, Sv niet was nageleefd, kon zulks niet tot vernietiging van het vonnis leiden. Het bleef geheel ter beoordeling van de feitenrechter in hoeverre aan een zonder naleving van art. 29, lid 2, Sv verkregen verklaring van de verdachte waarde kon worden toegekend voor het bewijs.

Vanaf grofweg halverwege de jaren zestig wordt geleidelijk meer aandacht besteed aan de waarborg-functie van het strafprocesrecht. Deze verschuiving lijkt geïnspireerd door een sterk verhoogde belangstelling voor de positie van het individu t.o.v. de overheid en een vraag naar rechtsbescherming tegen overheidsoptreden. In het strafprocesrecht komt deze verschuiving tot uitdrukking in een toenemende bezinning op de betekenis van de in het EVRM en het IVBPR neergelegde mensenrechten, m.n. de art. 5 en 6 EVRM en art. 14 IVBPR. Het aantal strafzaken, waarin de rechter wordt gevraagd of een strafrechtelijke regeling of een procesrechtelijke gang van zaken wel in overeenstemming is met in genoemde verdragen neergelegde mensenrechten, heeft een hoge vlucht genomen. Voor de onderhavige problematiek betreft het dan de vraag of het gebruiken door de rechter van door middel van bevoegdheidsoverschrijding verkregen bewijsmateriaal wel in overeenstemming is met het in art. 6 EVRM neergelegde recht op een 'fair hearing'.

De eerste aanzet tot een rechtmatigheidstoetsing van in een strafzaak gebezigd bewijsmateriaal ligt besloten in HR 26 juni 1962, *NJ*, 1962, 470. Deze zaak betrof

43. Zie nader REMMELINK, J., *Actuele stromingen in het nederlandse strafrecht*, p. 31 e.v.

44. Deze mededelingsplicht is in 1937 geschrapt. Bij de Wet tot wijziging van de voorlopige hechtenis (zie hoofdstuk 6 van dit deel II) is deze mededelingsplicht weer ingevoerd.

de vraag of een analyse van een zonder toestemming van de verdachte afgenomen bloedmonster voor het bewijs mocht worden gebruikt. De Proc. Gen. was in zijn conclusie van oordeel, dat de onderhavige problematiek moest worden benaderd aan de hand van het bovengenoemde arrest van 23 februari 1931. Voor ondeugdelijkheid van een bewijsmiddel op grond van onrechtmatige verkrijging was zijns inziens geen aanknopingspunt in de wet te vinden, hetgeen hij voor deze materie noodzakelijk achtte. De HR was echter van mening, dat — nu een wettelijke regeling betreffende een verplichting tot het dulden van een bloedafname ontbrak — een bloedafname slechts dan als rechtmatig kon worden beschouwd, indien de verdachte tot de bloedafname toestemming had verleend. Aangezien de verdachte in het onderhavige geval geen medewerking had verleend, moest de bloedafname als een onrechtmatige aantasting van de lichamelijke integriteit van verdachte worden beschouwd en was het met de strekking van het WvSv onverenigbaar de resultaten van het bloedonderzoek voor het bewijs te gebruiken. Bij de constructie van de bewezenverklaring mocht de rechter geen gebruik maken van de analyse van het bloedmonster, niet omdat de uitkomst onbetrouwbaar zou zijn, maar omdat het bloedmonster op een juridisch onjuiste wijze was verkregen.

Na dit arrest is het vraagstuk van het onrechtmatig verkregen bewijs bij strafrechtelijk Nederland geruime tijd in het vergeetboek geraakt. Pas 10 tot 15 jaar na wijzen van het bloedproef-arrest wordt de draad weer opgepakt en verschijnt er in korte tijd een 'vloedgolf' van literatuur en jurisprudentie m.b.t. de onderhavige problematiek. De jurisprudentie toont een veelzijdig beeld van toetsing van de wijze waarop politie en justitie van de hun toegekende bevoegdheden hebben gebruik gemaakt. Bij deze controle staat een wetmatigheidstoetsing voorop: Is de bevoegdheid gebruikt met inachtneming van de wettelijke voorwaarden? Mocht blijken, dat deze vraag ontkennend moet worden beantwoord, dan is het afhankelijk van de aard van de geschonden regel of aan de schending gevolgen moeten worden vastgeknoopt. De regels omtrent b.v. het huisrecht zijn vrij absoluut. Blijkt bij het betreden van de woning van de verdachte niet te zijn gehandeld overeenkomstig de binnentredingsbepalingen (art. 120 e.v. Sv), dan moet in principe tot een onrechtmatig binnentreden worden geconcludeerd en mag het ten gevolge van het binnentreden verkregen bewijsmateriaal niet worden gebruikt. Andere regels kunnen een wat meer relatief karakter vertonen. Hiermee wordt bedoeld, dat schending van deze regels niet tot onrechtmatig verkregen bewijs behoeft te leiden. Door de omstandigheden van het geval kan de schending van de regel nl. voor gedekt worden gehouden. Is b.v. de verdachte verhoord, zonder dat hem voor het verhoor is medegedeeld, dat hij niet tot antwoorden verplicht is⁴⁵, dan leidt dit niet zonder meer tot een onrechtmatig verkregen verklaring. Of de verklaring onrechtmatig is en niet bruikbaar voor het bewijs hangt af van een nadere voorwaarde: door de niet naleving van art. 29, lid 2, Sv moet de verdachte in zijn belangen zijn geschaad.⁴⁶ Als de rech-

45. Art. 29, lid 2, Sv.

46. Of een verdachte in zijn belangen is geschaad, is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Daarbij kunnen de volgende omstandigheden een rol spelen: wordt de verdachte al of niet bijgestaan door een raadsman?, is de verdachte juridisch geschoold?, of zou de verdachte — als de mededeling wel was gedaan — eenzelfde verklaring hebben afgelegd? Zie →

ter vaststelt, dat van een dergelijke benadeling geen sprake is, wordt de niet-naleving van art. 29, lid 2, Sv voor gedekt gehouden en mag de rechter de tijdens het verhoor afgelegde verklaring van de verdachte voor het bewijs gebruiken.

Naast een wetmatigheidscontrole kan worden beoordeeld of de betrokken bevoegdheden zijn gebruikt in overeenstemming met de eisen van het recht. Als voorbeeld kan worden gewezen op HR 12 december 1978, *NJ*, 1979, 142. Opsporingsambtenaren waren, met inachtneming van de wettelijke voorschriften, een woning binnengetreden ter opsporing van een illegale zender. De ambtenaren hadden zich echter toegang tot de woning verschaft d.m.v. het indrukken van een deur. De HR was van oordeel dat, ook al was het optreden in overeenstemming met de wet, de ambtenaren zich niet onder alle omstandigheden de toegang tot de woning mochten verschaffen d.m.v. braak. Of in een dergelijk geval braak was toegestaan was afhankelijk van de beginselen van een goede procesorde; het proportionaliteitsbeginsel bracht mee, dat een inbreuk op de huisvrede niet groter mocht zijn dan door de omstandigheden werd gerechtvaardigd. Als vast zou komen te staan dat de toegepaste braak, gezien de omstandigheden van het geval, disproportioneel zou zijn, zou dit medebrengen dat het proces-verbaal van de opsporingsambtenaren betreffende hetgeen zij na het binnentreden hebben waargenomen niet voor het bewijs zou mogen worden gebruikt.

Hieruit volgt, dat de in 2.3.4. beschreven tendens, dat de uitoefening van strafprocessuele bevoegdheden door het OM kan worden getoetst aan ongeschreven rechtsbeginselen, kan worden doorgetrokken naar het strafvorderlijke vooronderzoek. Aan een dergelijke toetsing is in principe geen enkele wijze van bewijsverzameling onttrokken; het onderwerp van beoordeling kan de wijze van uitoefening van dwangmiddelen zijn⁴⁷, het gebruik van opsporingsmiddelen⁴⁸ of de wijze van voeren van een gerechtelijk vooronderzoek.⁴⁹

Een belangrijk thema, dat in de literatuur en jurisprudentie nog niet is uitgekristalliseerd, betreft het leerstuk van de zgn. 'vruchten' van het onrechtmatig verkregen bewijs. Dit leerstuk betreft de vraag in hoeverre bewijsmateriaal dat is verkregen n.a.v. onrechtmatig verkregen bewijsmiddelen, vanwege de onrechtmatigheid van de eerste schakel in de keten, evenmin door de rechter mag worden gebruikt bij de bewijsconstructie. T.a.v. dit probleem worden verschillende standpunten gehuldigd. Verdedigde opvattingen komen op het volgende neer:

- Als de boom rot is, zijn de vruchten ook rot. Alle resultaten behaald n.a.v. onrechtmatig verkregen bewijsmiddelen zijn besmet en mogen niet voor het bewijs van het tenlastegelegde feit worden gebruikt;
- Een onrechtmatige uitoefening van bevoegdheden heeft alleen gevolgen voor de direct verkregen bewijsmiddelen. Deze worden buiten spel gezet. Indi-

hierover nader o.a. HEIJDER, A., 'De wederrechtelijkheid is betrekkelijk', in *Beginselen*, Arnhem, 1981, p. 89 e.v.

47. HR 29 november 1983, *NJ*, 1984, 458.

48. Zoals het inzetten van een undercover agent, of het houden van een vingerafdrukkenproef in een heel dorp om de dader van een moord te vinden. Bij een dergelijke beslissing behoort het gebruik van het opsporingsmiddel in overeenstemming te zijn met o.a. de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.

49. HR 2 maart 1982, *NJ*, 1982, 460.

rect verkregen bewijsmateriaal (de vruchten) is door de eerdere onrechtmatige verrichting niet besmet en mag door de rechter worden gebruikt;

— Of de vruchten van onrechtmatig verkregen bewijs al of niet voor het bewijs mogen worden gebruikt, hangt af van de relatie die tussen het onrechtmatig verkregene en de vruchten kan worden gelegd. Hangen de verschillende bewijsmiddelen sterk samen, dan is er veel voor te zeggen al het materiaal van de bewijsvoering uit te sluiten.⁵⁰ Als de verschillende bewijsmiddelen daarentegen geheel los van elkaar staan, is er veel voor te zeggen de uitsluiting alleen te doen uitstrekken over het direct verkregene en de vruchten wel te gebruiken voor het bewijs.⁵¹

HOOFDSTUK 4. HET EUROPEES VERDRAG TER BESCHERMING VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN DE FUNDAMENTELE VRIJHEDEN

De behandeling van de Goedkeuringswet van het EVRM in het Nederlandse Parlement stond bol van de zelfgenoegzaamheid. Volgens de toenmalige bewindslieden zou de Nederlandse situatie in overeenstemming zijn met de in het Verdrag gewaarborgde rechten, zodat ratificatie van het Verdrag voor Nederland geen gevolgen zou hebben. In de Memorie van Antwoord werd hierover opgemerkt, 'dat de inhoud van het verdrag niet afwijkt van de Grondwet of van enige andere wetgeving'. Dit zou volgens de Regering meebrengen, dat 'klachten, als hierbedoeld'⁵², zich in Nederland hoogstwaarschijnlijk nooit met enige grond zullen voordoen'.⁵³

Kennelijk onder de indruk van deze bewoordingen, heeft strafrechtelijk Nederland aanvankelijk weinig of geen aandacht besteed aan de mogelijke invloed van in het EVRM gegarandeerde rechten op het Nederlandse recht. De in de eerste helft van de jaren zeventig opkomende verhoogde aandacht voor de positie van het individu tegenover de overheid leidde tot een ommekeer, waardoor de aanvankelijke stilte werd verbroken. Thans heeft de hoeveelheid literatuur en jurisprudentie over de betekenis van de in het EVRM gewaarborgde rechten voor het Nederlandse recht een hoge vlucht genomen. Aan deze ontwikkelingen heeft het sinds 1976 periodiek uitgegeven *Bulletin van het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten* een belangrijke bijdrage geleverd. Gesteld kan worden, dat het EV op velerlei terreinen een grote invloed heeft en voor belangrijke wijzigingen en aanvullingen van het nationale recht heeft gezorgd.

Voor het straf- en strafprocesrecht kan worden gewezen op de volgende voorbeelden:

50. Hof Amsterdam 4 mei 1979, *NJ*, 1980, 48.

51. Zie hierover nader o.a. SCHALKEN, T., *Zelfkant van de rechtshandhaving*, Arnhem, 1981; KRIKKE, A., 'De rechtsgrond van de bewijsuitsluiting in strafzaken', in *Bij deze stand van zaken*, Arnhem, 1985, p. 97 e.v.; preadviezen van L. MEIJERS en E. MYJER voor de Nederlandse Juristenvereniging van 1982 betreffende de vraag: Dient de wetgever beperkingen te stellen ten aanzien van de wijze van verkrijgen van door de rechter in strafzaken te hanteren bewijsmiddelen?

52. Betreffende schending van een van de in het verdrag genoemde rechten.

53. *Bijl. Tw. K.*, 1953/1954, nr. 3043, Memorie van Antwoord p. 3-4.

— Art. 6, lid 1, EV geeft een ieder het recht op een berechting 'within a reasonable time'. Volgens de HR strekt deze waarborg ertoe 'te voorkomen dat een verdachte langer dan redelijk is onder de dreiging van een (verdere) strafvervolgning zou moeten leven'. In een reeks arresten, beginnende met HR 23 september 1979, *NJ*, 1980, 116, heeft de HR uitgemaakt dat een onwenselijk lang tijdsverloop in de afdoening van de zaak nog geen schending van de hierbedoelde waarborg hoeft op te leveren. Zelfs niet indien de tijdsspanne tussen eerste aanleg en hoger beroep een periode van meer dan twee jaar beslaat. Van schending zou pas sprake zijn wanneer het tijdsverloop, gezien de ingewikkeldheid van de zaak, het gedrag van de verdachte en de handelwijze van de justitiële autoriteiten, niet verklaarbaar was en tevens bijzondere omstandigheden aanwezig waren die het tijdsverloop voor de verdachte onredelijk deden zijn. Deze feiten behoren tot de stelplicht van de verdachte; wil de verdachte bereiken dat de rechter zich over de onredelijkheid van het tijdsverloop uitlaat, dan moet hij dienaangaande ter zitting een en ander aanvoeren. Als de rechter een dergelijk verweer van de verdachte aanvaardt, behoort het OM niet ontvankelijk te worden verklaard in de vervolging.

In het hierbovengenoemde arrest, *NJ*, 1980, 116 was het beroep op onredelijke vertraging afgewezen, omdat de verdachte ter zitting geen 'bijzondere omstandigheden' had aangevoerd. Met deze afwijzing was de verdachte niet tevreden, zodat hij zijn zaak deponeerde bij de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens. Deze was van oordeel dat het tijdsverloop van meer dan twee jaar tussen eerste aanleg en hoger beroep wel een onredelijke vertraging in de afhandeling van de zaak opleverde, zodat de klacht ontvankelijk werd verklaard. Het Comité van Ministers was eveneens van oordeel, dat art. 6 EVRM was geschonden.

Deze beslissing van de Europese instanties noopte de HR tot bijstelling van zijn in *NJ*, 1980, 116 neergelegde standpunt. Deze bijstelling kwam vrij snel na de Europese beslissing. In HR 19 februari 1985, *NJ*, 1985, 581 was tussen eerste aanleg en hoger beroep eveneens een periode van meer dan twee jaar verstreken. De rechter in hoger beroep had het verweer van de verdachte, inhoudende dat i.c. sprake was van onredelijke vertraging, verworpen overeenkomstig *NJ*, 1980, 116; de zgn. bijzondere omstandigheden waren afwezig. De HR vernietigde deze beslissing en verklaarde — tegen de achtergrond van de Europese beslissing — dat de rechter nader had moeten aangeven waarom dit lange tijdsverloop tussen eerste aanleg en hoger beroep juist geen onredelijke vertraging zou opleveren.

De invloed van de Europese instanties is duidelijk.⁵⁴

— De in het WvSv omschreven gang van zaken ter terechtzitting is onder andere gebaseerd op het uitgangspunt dat het optreden van een advocaat ter terechtzitting in principe is gebonden aan de aanwezigheid van de verdachte. Diens afwezigheid leidt tot een behandeling bij verstek, bij welke behandeling geen te-

54. Zie hierover nader o.a MYJER, E., 'Berechting binnen redelijke termijn II', *NJCM-bulletin*, 1985, p. 203 e.v.; J. SJÖCRONA, 'Van onwenselijk naar onredelijk, over rechtvaardiging van de vervolgingsduur', *DD*, 1986, p. 238 e.v.

genspraak kan worden gevoerd.⁵⁵ Jurisprudentie van de HR heeft dit uitgangspunt enigszins verzwakt in die zin, dat onder omstandigheden een niet-verschene verdachte, tegen wie verstek is verleend, zich wel kan laten verdedigen door een advocaat. Een redelijke toepassing van de art. 6, lid 3 sub c, EV en art. 14, lid 3 sub d, IVBPR brengt volgens de HR mee, dat als de verdachte buiten zijn schuld niet ter terechtzitting kan verschijnen, de rechter niet zomaar verstek mag verlenen, maar het onderzoek behoort te schorsen, teneinde de verdachte een nieuwe mogelijkheid te geven op een nadere terechtzitting te verschijnen en daar van de hem toegekende rechten gebruik te maken.⁵⁶ Schorsing is niet vereist als andere belangen — zoals het recht op berechting binnen redelijke termijn — daaraan in de weg staan. Gaat de rechter op grond van dit laatste over tot behandeling van de zaak en is hij van oordeel, dat klemmende redenen de verdachte hebben belet ter zitting te verschijnen, dan leiden de waarborgen neergelegd in de art. 6 EV en 14 IVBPR er toe de advocaat toe te laten om als zodanig op te treden.⁵⁷

Recentelijk is door Lensing en Balkema⁵⁸ betoogd, dat deze jurisprudentie van de HR, waarin verdediging bij verstek slechts zeer beperkt wordt toegelaten, herzien zou moeten worden. Uit twee beslissingen van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens⁵⁹ leiden zij namelijk af, dat het Hof van oordeel zou zijn, dat art. 6, lid 3 sub c, EVRM de verdachte een onbeperkte bevoegdheid zou verlenen om onder alle omstandigheden zijn belangen ter zitting te laten behartigen door een advocaat, ook in die gevallen waarin de verdachte zelf niet aanwezig zou zijn. De juistheid van het door Lensing en Balkema verdedigde staat nog ter discussie. Mocht de interpretatie van de beslissingen van het Europese Hof correct blijken, dan doet zich het op zich interessante verschijnsel voor, dat de jurisprudentie van de HR ook op dit punt binnen korte tijd zal moeten worden aangepast.

De invloed van het EVRM is ook op andere rechtsgebieden merkbaar. Verschillende tegen Nederland gerichte klachten met betrekking tot b.v. het militaire straf- en tuchtrecht en de krankzinnigenwetgeving zijn door het EHRM gegrond verklaard. Deze beslissingen hebben geleid tot een aanpassing van de in de betrokken wetten voorkomende procedures tot vrijheidsbeneming aan de eisen van art. 5 EV.⁶⁰

Daarnaast lijkt de beslissing van het Europese Hof in de 'de Cubber-case' voor het strafprocesrecht voor jeugdigen belangrijke gevolgen te hebben. Verdachten van 12 tot 18 jaar worden in eerste aanleg berecht door de alleensprekende kinderrechter. Krachtens art. 494 Sv treedt de kinderrechter, indien de OvJ een gerechtelijk vooronderzoek vordert, tevens op als onderzoekende rech-

55. HR 22 november 1971, *NJ*, 1972, 293.

56. HR 29 november 1977, *NJ*, 1978, 548.

57. HR 26 februari 1980, *NJ*, 1980, 246. Zie nader VAN VEEN, Th.W., Bij afwezigheid veroordeeld, *DD*, 1985, p. 3 e.v.

58. 'Bijstaan van de afwezige verdachte', *Advocatenblad*, 1985, p. 499 e.v.

59. Pakelli-case, EHRM, 25 april 1983, *PB.*, A, vol. 64; Campbell and Fell, EHRM, 28 juni 1984, *PB.*, A, vol. 80.

60. EHRM, 24 oktober 1979, *PB.*, A, vol. 33; EHRM, 8 juni 1976, *PB.*, A, vol. 22; EHRM, 22 mei 1984, *PB.*, A, vol. 77, 78 en 79.

ter-commissaris. Deze stand van zaken lijkt sprekend op de feitelijke situatie in de 'de Cubber-case' en moet strijdig met art. 6 EV worden geoordeeld.^{61, 62}

HOOFDSTUK 5. VEREENVOUDIGDE AFDOENING VAN VERKEERS-OVERTREDINGEN

Bij de afhandeling van massaal gepleegde eenvoudige verkeersovertredingen — fout parkeren, te hard rijden e.d. — zijn de eerder vermelde capaciteitsproblemen van het justitiële apparaat enorm. Iedere overtreding, waarbij de overtreder de mogelijkheid van strafvervolgning niet d.m.v. transactie bij politie of OM⁶³ heeft doen vervallen, behoort immers volgens de regels van het WvSv te worden behandeld. Dat wil zeggen: iedere zaak behoort d.m.v. een dagvaarding⁶⁴ bij de kantonrechter te worden aangebracht en op de openbare zitting te worden behandeld. Na veroordeling door de kantonrechter kan de verdachte bovendien nog eens verschillende rechtsmiddelen aanwenden. En als na deze rechtsgang de verdachte onwillig is de hem opgelegde boete te betalen, kan de mogelijkheid van verhaal op o.a. bank- of girotegoeden of tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis volgen. Op grond van art. 573 Sv wordt echter van verhaal afgezien indien de niet betaalde boete niet hoger is dan f 500. Aangezien in zaken betreffende eenvoudige verkeersovertredingen de opgelegde boete zelden of nooit hoger is dan dit bedrag, bestaat bij niet betaling alleen de mogelijkheid van tenuitvoerlegging van vervangende hechtenis. Aangezien de capaciteitsproblemen binnen het gevangeniswezen ook nijpend zijn, is het vaak problematisch de ten uitvoer te leggen vervangende hechtenis binnen de verjaringstermijn voor de in deze categorie strafbare feiten te executeren, nog afgezien van de hoge kosten die de detentie en de voorafgaande procedure met zich brengen.

De hier slechts kort aangestipte knelpunten worden aanschouwelijk als men de aantallen te behandelen overtredingen bekijkt. In 1982 b.v. werden door de politie wegens een of andere overtreding 3.024.206 processen-verbaal opgemaakt. Van dit aantal betrof 2.833.315 gevallen overtredingen van de wegverkeerswetgeving (bijna 94 % van het totaal). Hiervan werden 2.019.116 zaken afgedaan door middel van transactie bij de politie of OM. Altijd nog 294.572 zaken werden aangebracht ter zitting van de kantonrechter (per kantonrechter is dit gemiddeld 4600 zaken). Daarbij komt dat aanbrengen en afdoen ter zitting een frustrerende

61. Zie o.a. VON BRUCKEN FOCK, E., 'De "de Cubber"-zaak', *Tijdschrift voor familie- en jeugdrecht*, 1985, p. 65 e.v.

Zie over de Europese Conventie en het Nederlandse recht nader VAN DIJK P. en VAN HOOF, G., 'De Europese conventie in theorie en praktijk', *Ars Aequi Libri*, 1982.

62. De invloed van het EVRM is ook merkbaar op b.v. het personen- en familierecht en het administratieve recht. Met name op dit laatste gebied heeft een recente beslissing van het EHRM verstrekkende gevolgen. In de beslissing Benthem tegen Nederland (EHRM, 23 oktober 1985, nr. 1/1984/73/111) was het Europese Hof van oordeel dat het sinds jaar en dag bestaande Kroonberoep niet voldoet aan de eis van art. 6 EVRM. Om de door het Hof geconstateerde gebreken te verhelpen is ijlings een wetsontwerp ingediend bij de Tweede Kamer, *Bijl. Tw. K.*, 1985/1986, nr. 19497.

63. Art. 74a t/m 74c WvSr.

64. Of, in uitzonderingsgevallen, bij wijze van oproeping. Zie art. 384 e.v. WvSv.

bezigheid kan worden genoemd; in bijna 82 % van het totaal laat de verdachte verstek gaan en is de zitting een — haast zinloze — formaliteit geworden.⁶⁵

In de loop der tijd is naar wegen gezocht om binnen het huidige wettelijke kader de afdoening van massaal gepleegde overtredingen te verbeteren. Verschillende maatregelen kunnen hier slechts worden genoemd:

1. de geautomatiseerde afhandeling van door de politie uitgedeelde bekeuringen;
2. de geautomatiseerde incasso van transactiegelden en opgelegde geldboeten;
3. de invoering van het zgn. mini proces-verbaal: bij eenvoudige overtredingen wordt geen uitgebreid proces-verbaal meer opgemaakt, maar wordt volstaan met het invullen van een imprimé met de hoogstnoodzakelijke gegevens;
4. de mogelijkheid van girale betaling van transactiegelden;
5. fiscalisering van parkeerovertredingen. Bij parkeermeters gepleegde overtredingen worden niet meer beschouwd als strafrechtelijke overtredingen, maar als overtreding van een gemeentelijke belastingverordening. Een voordeel van deze transformatie is, dat voor het opleggen van een fiscale boete inschakeling van de rechter vooraf niet nodig is. De wanbetaler kan uitsluitend achteraf door middel van een bezwaarschrift tegen de opgelegde boete bij de belastingrechter opkomen. De vraag is overigens of de door een dergelijke operatie geschapen vermindering van het aanbod van kantonrechtzaken niet wordt tenietgedaan door een grote hoeveelheid door het gerechtshof, oordelende over belastinggeschillen, te behandelen bezwaarschriften.

Deze maatregelen mogen misschien bijdragen tot een vermindering van de druk op de ketel van het justitiële apparaat, de eerder genoemde knelpunten in de strafrechtelijke procedure vermogen zij niet te verhelpen. Daarvoor is een meer ingrijpende maatregel noodzakelijk. Gedacht wordt daarbij aan een verandering van de procedure zelf. Men kan zich immers afvragen of het wel zinvol is overtredingen in principe overeenkomstig de voor misdrijven voorgeschreven procedure af te handelen.

Voorstellen voor mogelijke veranderingen van de voor massaal gepleegde lichte overtredingen voorgeschreven procedure gaan in verschillende richtingen. De minst vèrstrekkende voorstellen tot wijziging willen de overtredingen blijven beschouwen als strafbare feiten. Bij de afhandeling van deze feiten zou de positie van het OM versterkt moeten worden in die zin, dat aan het transactievoorstel van het OM het karakter van 'strafbevel' zou moeten worden toegekend. Dit houdt in dat de beslissing van het OM zelfstandig zou kunnen worden tenuitvoergelegd, tenzij de overtreder tegen de beslissing van het OM een bezwaarschrift zou indienen. Pas na een dergelijk bezwaarschrift zou de zaak ter berechting ter zitting van de kantonrechter behoeven te worden aangebracht.⁶⁶

Voorstellen tot verandering met een verdergaande strekking houden in dat bepaalde categorieën lichte overtredingen worden onttrokken aan het strafrecht en worden beschouwd als gedragingen, die op administratieve wijze worden af-

65. Gegevens ontleend aan CORSTENS, G., *Civielrechtelijke administratiefrechtelijke of strafrechtelijke rechtshandhaving?*, Preadvies voor de Nederlandse Juristenvereniging, 1984, p. 79 e.v.

66. *Bijl. Tw. K.*, 1981/1982, nr. 17478.

gedaan en waarbij slechts een administratieve sanctie — voornamelijk bestaande uit geldboete — kan worden toegepast. In grote lijnen zou een dergelijk stelsel er als volgt uit kunnen zien:

1. de administratieve afdoening ligt om voornamelijk praktische redenen in handen van het OM;
2. indien een overtreding is geconstateerd, bepaalt het OM de op te leggen sanctie;
3. eventueel: na bezwaar van de overtreder beslist het OM gemotiveerd op het bezwaarschrift;
4. tegen de beslissing van het OM is beroep bij de kantonrechter of rechtbank mogelijk;
5. indien de beslissing van het OM wordt vernietigd, kan het betrokken gerecht zelf in de zaak voorzien;
6. tegen de door de rechter gegeven beslissing staat alleen beroep in cassatie open.⁶⁷

Teneinde een en ander aan een nader onderzoek te onderwerpen, heeft de Minister van Justitie op 30 november 1983 de commissie vereenvoudigde afdoening lichte overtredingen van verkeersvoorschriften ingesteld. Deze commissie had tot taak te onderzoeken in hoeverre de bestaande procedure in het licht van de art. 6 EVRM en 14 IVBPR kan worden vereenvoudigd en haar bevindingen en voorstellen neer te leggen in een ontwerp-voorstel van wet met bijbehorende ontwerp-Memorie van Toelichting. Deze commissie heeft in mei 1985 haar werkzaamheden beëindigd en haar rapport⁶⁸ aangeboden aan de Minister. Blijken het ontwerp-voorstel van wet gaan de gedachten van de commissie t.a.v. de afdoening van massaal gepleegde overtredingen in de richting van een stelsel van administratieve afdoening, zoals hierboven kort is omschreven.

HOOFDSTUK 6. VOORLOPIGE HECHTENIS

Een van de redenen die leidden tot herziening van het WvSv in 1921, was de gevoelde noodzaak de regeling van de Voorlopige Hechtenis te wijzigen. In de jaren zestig herleefde dit gevoel opnieuw, zodat wederom de regeling van de VH aan een nadere beschouwing werd onderworpen. De kritiek op de toenmalige regeling spitste zich toe op het aantal gevallen waarin, de redenen waarom en de duur waarvoor de VH mocht worden bevolen. Vanwege de enorme ingreep in het persoonlijke leven van de verdachte door toepassing van het dwangmiddel VH, wilde men deze mogelijkheid door aanscherping van de wettelijke regeling zoveel mogelijk beperken.

Een van de eerste taken van de op 14 december 1964 geïnstalleerde 'Commissie Partiële Herziening Strafvordering' had de VH tot onderwerp. De commissie produceerde in 1966 een interimrapport, waarin voorstellen voor een nieuwe regeling van de VH werden ontwikkeld. De gedachten van de commissie werden in een op 14 januari 1969 aan de Tweede Kamer aangeboden wetsont-

67. Zie o.a. MULDER, A., 'Massaliteit van verkeersovertredingen', *Verkeersrecht*, 1982, p. 25 e.v.; CORSTENS, G., *Preadvies*, p. 109.

68. Rapport van de commissie vereenvoudigde afdoening lichte overtredingen van verkeersvoorschriften, Staatsuitgeverij, 's Gravenhage, 1985.

werp nagenoeg integraal overgenomen.⁶⁹ Dit ontwerp en een gewijzigd ontwerp zijn in het parlement uitgebreid bediscussieerd. De kritiek richtte zich vooral op het feit, dat het ontwerp niet voldoende tegemoet kwam aan de doelstelling de toepassing van de VH zoveel mogelijk te beperken en op de omstandigheid dat aan de individuele verdachte te weinig rechtsbescherming zou worden geboden. Uiteindelijk is het wetsontwerp hevig geamendeerd tot wet verheven. Deze is op 1 januari 1974 in werking getreden.⁷⁰

Deze wet heeft belangrijke veranderingen teweeggebracht. Allereerst is in art. 67 Sv het aantal delicten, waarvoor de VH kon worden toegepast, beperkt. Daarnaast geeft art. 67a Sv een limitatieve opsomming van de redenen, die kunnen leiden tot toepassing van de VH. Voor de wetswijziging kon de VH om een tweetal redenen worden bevolen:

1. gevaar voor vlucht;
2. een gewichtige reden van maatschappelijke veiligheid. M.n. deze tweede reden was een steen des aanstoets vanwege de vaagheid van de gebruikte terminologie. Teveel omstandigheden konden en werden als een zgn. 'gewichtige reden' opgevat. Vanwege dit laatste werd in de nieuwe wet deze grond voor toepassing van VH nader uitgewerkt. Thans somt art. 67a Sv de omstandigheden op die een gewichtige reden van maatschappelijke veiligheid kunnen opleveren. Deze zijn:
 1. op het vermoedelijk begane feit staat levenslange of tijdelijke gevangenisstraf van 12 jaar of meer;
 2. gevaar voor herhaling, waarbij aan het herhalingsfeit bepaalde voorwaarden zijn verbonden;
 3. gevaar voor collusie.

De derde wijziging van de Wet van 1973 heeft betrekking op de duur van de VH. Voor de wetswijziging was aan de maximumduur van de VH in principe geen grens gesteld. Voorafgaande aan de openbare terechtzitting kon het bevel tot VH telkens met 30 dagen worden verlengd. In de nieuwe wet is dit veranderd. Volgens art. 66 Sv kan het bevel tot gevangenhouding voorafgaande aan de terechtzitting maximaal 90 dagen van kracht zijn. Samen met 12 dagen bewaring brengt dit mee dat de VH *voorafgaande* aan de openbare terechtzitting maximaal 102 dagen kan duren. Na afloop van deze termijn moet de verdachte in principe in vrijheid worden gesteld.

Wil het OM echter bereiken, dat de VH ook nog na de 102^e dag doorloopt, dan moet uiterlijk op deze dag de openbare terechtzitting zijn aangevangen. In dit geval loopt de VH namelijk door, totdat 30 dagen zijn verstreken na vonniswijziging door de Rb. Daarbij verschaft art. 277a Sv de Rb. de discretionaire bevoegdheid de zitting een onbeperkt aantal malen te schorsen, waardoor de VH weer doorloopt. Het effect hiervan is, dat na aanvang van de zitting de VH in principe onbeperkt kan voortduren; met de andere hand wordt genomen hetgeen met de ene hand is gegeven.

Naast een verbetering van de regeling van de VH heeft de Wet van 1973 de regeling t.a.v. de rechtsbijstand gewijzigd. De art. 40 e.v. Sv bevatten thans voorzieningen, die moeten bewerkstelligen, dat de verdachte reeds in een zo vroeg

69. Kamerstuk nr. 9994.

70. Wet van 26 oktober 1973, *Stb.* 509.

mogelijk stadium van de vrijheidsbeneming — nl. vanaf de in verzekeringstelling door OvJ of hulp OvJ — bijstand heeft van een raadsman.⁷¹

Zoals reeds vermeld was het primaire doel van de wijziging van 1973 het zoveel mogelijk beperken van de toepassing van de VH. Uit een onderzoek van Berghuis en Tigges⁷² is gebleken dat dit doel vlak na de wetswijziging is bereikt, doch slechts voor zeer korte tijd. Vanaf 1975 is het aantal gevallen waarin VH is toegepast weer gestegen. Deze tendens heeft zich nadien doorgezet.⁷³ Uit het onderzoek komt tevens naar voren, dat de bezettingsgraad van de Huizen van Bewaring is gestegen. Was deze in 1973 en 1974 nog 77 %, in 1979 was deze gestegen tot 91 %. Deze verschijnselen leidden bij een gelijkblijvend aantal cellen tot capaciteitstekorten. Hierdoor kon het steeds vaker gebeuren dat een bevel tot voorlopige hechtenis niet (verder) ten uitvoer kon worden gelegd, zodat de verdachte op vrije voeten moest worden gesteld.⁷⁴

Een belangrijke reden voor een stijgende toepassing van de VH was dat veel rechtbanken VH toepasten, anticiperend op een te verwachten vrijheidsstraf. Hierdoor lijkt de stijging veel op een self-fulfilling prophecy, die in sterke mate heeft bijgedragen tot het capaciteitstekort bij het gevangeniswezen en die het streven te zoeken naar alternatieven voor de korte vrijheidsstraf deels illusoir heeft gemaakt.

Het cellentekort bracht mee, dat bij de tenuitvoerlegging van de VH prioriteiten moesten worden gesteld. In eerste instantie ontwikkelde zich in ieder ressort een soort wegzendbeleid, waardoor landelijk verschillen konden ontstaan. Dit was aanleiding de problematiek m.b.t. de tenuitvoerlegging van de VH landelijk aan te pakken. De in 1977 in het leven geroepen Evaluatiecommissie VH kreeg de opdracht advies uit te brengen over het stellen van prioriteiten bij de toepassing van de VH en een systeem te ontwerpen, waardoor landelijk een efficiënte verdeling van de cellencapaciteit kon worden gerealiseerd. Het door de commissie opgestelde systeem werd op 1 januari 1984 ingevoerd. Het berust op de grondslag dat zaken, waarin VH is bevolen, kunnen worden ingedeeld in een drietal categorieën, te weten A, B en C. Categorie A bevat de zwaarste zaken, C de lichte en B de middenmoot.⁷⁵ De bedoeling is nu dat een zgn. A-zaak altijd moet worden tenuitvoergelegd. Is er geen celruimte, dan wordt deze gecreëerd, door een verdachte die als een B of C-geval moet worden beschouwd vrij te laten.

71. Thans wordt betoogd de mogelijkheid van rechtsbijstand uit te breiden tot de allereerste fase van de vrijheidsberoving, namelijk de aanhouding door de politie. De raadsman zou toegang moeten hebben tot het politieverhoor. Zie *Bijl. Tw. K.*, 1982/1983, nr. 17480; UCV 18, 28 februari 1983; LENSING, J., 'Aanwezigheid van de raadsman bij het politieverhoor', *NJB*, 1982, p. 1083 e.v.

72. BERGHUIS, A. en TIGGES, L., Ontwikkeling in de toepassing en de duur van de voorlopige hechtenis, *DD*, 1980, p. 205 e.v.

73. Justitiebegroting, *Bijl. Tw. K.*, 1983/1984, 18100, hoofdstuk VI, nr. 3, p. 100, 101; Justitiebegroting, *Bijl. Tw. K.*, 1984/1985, 18600, hoofdstuk VI, nr. 3, p. 93-95.

74. Tegen dit wegzendbeleid kunnen verschillende bezwaren worden aangevoerd, waarvan het meest principiële is, of deze praktijk wel wettelijk is toegelaten. Zie hierover o.a. STOLWIJK, S., *Voorarrest, kanttekeningen bij tien jaar toepassing van voorlopige hechtenis*, inaugurale rede, Arnhem, 1985; KOK, G. en WEDZINGA, W., 'Enkele kanttekeningen bij het wegzendbeleid inzake voorlopige hechtenis', *NJB*, 1986, p. 401 e.v.

75. Criteria voor indeling in de ene of de andere categorie zijn o.a. de ernst van het feit, gevaar voor vlucht, hoogte van de aangerichte schade en aantallen eerdere processen-verbaal.

Op deze manier hoopt men in ieder geval de meest ernstige zaken altijd in een HvB te kunnen plaatsen.

Nadat het systeem een jaar had gewerkt, werd het aan een onderzoek onderworpen.⁷⁶ Hieruit bleek dat het redelijk functioneerde, zij het dat op bepaalde punten bijstelling noodzakelijk was. Dit werd vnl. veroorzaakt door het feit dat de prioriteitenlijst te weinig onderscheidend vermogen had, juist bij de selectie van de meer ernstige zaken. Dit had tot gevolg dat sommige zaken een A-prioriteit kregen, terwijl deze niet tot de ernstige zaken konden worden gerekend. Daardoor was het aantal A-zaken groter dan zou behoren, hetgeen tot gevolg had dat het soms nodig bleek een verdachte in een A-zaak naar huis te sturen om plaats te maken voor een 'echte' A-zaak. Daarnaast bleek de communicatie tussen de ressorten niet altijd goed te verlopen, met het gevolg dat in het ene ressort een verdachte in een A-zaak werd heengezonden, terwijl in een ander ressort nog een verdachte vastzat met een B- of C-prioriteit.

Deze onderzoeksresultaten zijn voor de Evaluatiecommissie aanleiding geweest de criteria voor indeling in de diverse categorieën nader aan te scherpen, m.n. wat betreft de A-categorie. Aan de bestaande voorwaarden is toegevoegd de voorwaarde, dat, wil een zaak in aanmerking komen voor de A-prioriteit, er sprake moet zijn van een te verwachten vrijheidsstraf van ten minste 9 maanden.

*HOOFDSTUK 7. POLITIE**

De Nederlandse politie kenmerkt zich door twee dualismen. Allereerst is er sprake van een dualisme in organisatie: rijks- en gemeentepolitie staan, territoriaal gescheiden, naast elkaar. Daarnaast is er een gezagsdualisme.

Het gezag over de politie is gekoppeld aan twee aspecten van de totale politietaken: de opsporing van strafbare feiten en de handhaving van de openbare orde. Dit gezag moet echter worden onderscheiden van het beheer over de politie; daarbij is het onderscheid tussen rijks- en gemeentepolitie van belang.

Hieronder zal eerst een korte beschrijving worden gegeven van de huidige organisatie. Vervolgens wordt nader ingegaan op het gezag en het beheer. Tot slot zal een summier overzicht worden gegeven van de recente voorstellen tot wijziging van het politiebestedel.

Organisatie

De uit 1957 daterende Politiewet bepaalt in artikel 2, dat in gemeenten met meer dan 25.000 inwoners een korps gemeentepolitie werkzaam is. In gemeenten met minder dan 10.000 inwoners opereert het (landelijke) korps rijkspolitie. Voorts is door de Kroon een aantal gemeenten aangewezen (met een inwonertal variërend tussen de 10.000 en 25.000 inwoners) met of gemeentepolitie of rijks-

76. BERGHUIS, A. en ESSERS, J., *Het toekennen van prioriteiten bij de tenuitvoerlegging van voorlopige hechtenis*, Onderzoeksrapport WODC nr. 57, 's Gravenhage, 1985.

* Dit hoofdstuk is van de hand van Mr. ELAND, J.R., staffunctionaris bij het OM te Breda.

politie.⁷⁷ Uiteraard zijn er tussen de korpsen gemeentepolitie en het korps rijks-politie, voor wat betreft de organisatie, verschillen. De meest in het oog springende betreffen b.v. de uniformering, de uitrusting, het rangenstelsel enz. Toch zijn deze verschillen niet wezenlijk. De splitsing tussen rijks- en gemeentepolitie is enkel en alleen territoriaal bepaald; de gemeentepolitie treedt op in een aantal gemeenten met stedelijk karakter, in de overige (plattelands-)gemeenten is het korps rijkspolitie bevoegd. Beide soorten korpsen oefenen in hun bewakingsgebied — bij uitsluiting van de ander⁷⁸ — dezelfde taak uit en hanteren daarbij dezelfde bevoegdheden.⁷⁹

Gezag en beheer

Zijn de verschillen in organisatie tussen de gemeente- en rijkspolitie terug te voeren op de territoriale splitsing, t.a.v. beide soorten politie is er geen enkel verschil in het gezag. Het gezag over de politie — inhoudende de leiding bij de uitoefening van de politietaak — hangt samen met twee aspecten van die taak. T.a.v. het bestuurlijke deel (de handhaving van de openbare orde en rust) is het gezag opgedragen aan de burgemeester van de gemeente. Het justitiële deel (de opsporing van strafbare feiten en de overige justitiële politietaken) valt onder leiding en verantwoordelijkheid van de officier van justitie.

Dit gezagsdualisme is op het eerste gezicht verwarringwekkend. Een duidelijke begrenzing tussen beide taken (en daarmee tussen beide gezagsautoriteiten) is immers niet te maken. Gedragingen die een gevaar opleveren voor de openbare orde zijn vrijwel altijd tevens strafbare feiten. Daarbij komt dat de Politiewet geen duidelijk primaat aan één van beide aspecten geeft. In de praktijk wordt het gezag dan ook door de autoriteiten niet direct en rechtstreeks uitgeoefend. Het beperkt zich tot het stellen van algemene (of indien het geval daartoe aanleiding geeft, meer concrete) uitgangspunten van beleid vooraf en het vragen van rekenschap achteraf. T.a.v. deze uitgangspunten zal dan veelal overleg plaatsvinden tussen burgemeester en officier van justitie. De Politiewet schrijft een dergelijk overleg overigens voor bepaalde situaties ook voor.

Het geheel wordt bemoeilijkt doordat er t.a.v. de verschillende korpsen verschillende beheerders optreden. Nu heeft het beheer — kortweg: de zorg voor de organisatie en het materieel — in theorie weinig van doen met het gezag. Praktisch bezien kan een korpsbeheerder echter grote invloed uitoefenen op de taakvervulling van het korps, alleen al door het leggen van financiële prioriteiten. Het beheer van het korps rijkspolitie berust bij de Minister van Justitie, die deze taak voor een groot deel heeft overgedragen aan de Algemene Inspecteur van dat korps. Het beheer van de korpsen gemeentepolitie berust in eerste instantie bij

77. Tot voor kort geschiedde de overgang van rijks- naar gemeentepolitie van rechtswege bij het bereiken van een inwonertal van 25.000 inwoners. Middels een reeks van stopwetjes is deze overgang thans opgeschort. In de toekomst zal de grens tussen rijks- en gemeentepolitie worden gelegd bij 40.000 inwoners.

78. Artikel 32 lid 2 van de Politiewet bepaalt dat de ambtenaar van politie in geval van noodzaak buiten zijn gebied van aanstelling kan optreden.

79. Gemakshalve blijven hier buiten beschouwing taken die niet tot de primaire politietaak worden gerekend. Zo is b.v. het korps rijkspolitie tevens belast met de overbrenging van gedetineerden.

de burgemeester van een gemeente met gemeentepolitie (en verder verwijderd, bij de Minister van Binnenlandse Zaken). Een en ander houdt in dat de burgemeester van een gemeente met gemeentepolitie twee (in beginsel gescheiden) hoedanigheden bezit. Enerzijds is hij (als iedere burgemeester) de gezagsautoriteit t.a.v. de handhaving van de openbare orde, anderzijds treedt hij op als beheerder van zijn korps.

Recente voorstellen tot wijziging van het politiebestedel

Deze gecompliceerde situatie rond gezag en beheer is niet direct een garantie voor een altijd effectief en efficiënt optreden van de politie. Het is dan ook niet verwonderlijk dat al vrij snel na de totstandkoming van de Politiewet in 1957 het politiebestedel juist t.a.v. deze aspecten ter discussie werd gesteld.

Het voorlopige hoogtepunt van deze discussie was het in 1981 ingediende — en inmiddels weer ingetrokken — ontwerp voor een nieuwe Politiewet.⁸⁰ In dit ontwerp werd voorgesteld de onderscheiding rijks- en gemeentepolitie op te heffen en over te gaan tot vorming, in relatie tot een nieuwe provincie-indeling, van provinciale korpsen, onder beheer van de Commissaris der Koningin. Daarnaast waren in het ontwerp een zestal landelijke diensten voorzien, voor bepaalde deeltaken die moeilijk door een provinciaal korps zouden kunnen worden vervuld. Het gezagsdualisme zou blijkens het ontwerp blijven bestaan. Begin 1985 is het ontwerp echter weer ingetrokken, voornamelijk om budgettaire redenen. De kosten van invoering van de nieuwe structuur werden geraamd op minimaal 1 miljard gulden (meer dan 20 miljard fr.).

In de aan de Tweede Kamer gezonden notitie 'De toekomst van het politiebestedel'⁸¹ stelden de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie voor het huidige bestel te handhaven en daarbij te streven naar een verdergaande samenwerking om aldus te komen tot schaalvergroting en een zekere eenheid. In deze richting zijn ook concrete stappen ondernomen. Zo zijn politieregio's ingesteld, waarbinnen door de verschillende korpsen zal worden samengewerkt op het gebied van b.v. datacommunicatie, automatisering, verbindingen, bestrijding van bovenlokale criminaliteit, grootschalig optreden enz. Daarnaast zullen verschillende, thans gescheiden, voorzieningen worden geïntegreerd, zoals werving, selectie, opleiding enz. Deze samenwerking strekt zich ook uit tot de departementen. Weliswaar zal er geen aparte staatssecretaris voor de politie komen, wel wordt door beide ministeries een gezamenlijke begroting voor de politie uitgebracht. Met de samenwerkingsgedachte hangt overigens ook ten dele de onlangs in gang gezette decentralisatie van het korps rijkspolitie samen, waarbij beheersbevoegdheden worden overgeheveld van de Minister van Justitie/Algemeen Inspecteur naar de districten en groepen toe.

Voorts is enige tijd geleden een nieuw wetsontwerp tot wijziging van de Politiewet ingediend.⁸² In dit wetsontwerp worden verschillende punten geregeld, die eerder waren opgenomen in het ontwerp van 1981. Het betreft o.a. de wettelijke grondslag voor de bevoegdheid tot het aanwenden van geweld en tot het

80. Kamerstuk 16812.

81. Kamerstuk 18874.

82. Kamerstuk 19535.

verrichten van veiligheidsfouilleringen (een formele basis van deze bevoegdheden is vereist ingevolge de in 1983 herziene Grondwet) en een wettelijke regeling van het zgn. driehoeksoverleg, het periodieke overleg tussen openbaar ministerie, bestuur en politie. Bovendien is onlangs een voorontwerp gepubliceerd omtrent de behandeling van klachten van burgers tegen het optreden van politie-ambtenaren.⁸³⁾

Het ziet er nu naar uit dat door de huidige voorstellen een zekere rust komt rond het politievraagstuk. Dit betekent echter niet dat er geen nieuwe problemen zijn. Meest op de voorgrond tredend zijn de ontstane problemen als gevolg van de bezuinigingen op de politiebegrotingen en dan m.n. de bezuinigingen op de overwerkregeling, de zgn. inconveniëntenregeling. Het ziet er thans naar uit dat de discussie over het beschikbare geld, die over het politiebestel de komende jaren zal verdringen.

83. Zie *Ned. Staatscourant*, 23 juni 1986, nr. 117, p. 1.