

BEOORDELING VAN POLITIEGEWELD: TUCHTRECHT EERST

Magrete van der Steeg & Jaap Timmer*

Een rechtsstaat moet voorzien in een onafhankelijke toetsing van politiegeweld. Momenteel vindt die vooral via het strafrecht plaats, dat niet primair is bedoeld om professionele handelingen van welke professe ook te beoordelen, ook niet het ambtshalve handelen van agenten met een wettelijke bevoegdheid tot geweldgebruik. De politie zou een eigen tuchtrechtelijk systeem moeten krijgen voor het trekken van lering, het corrigeren van ongewenste situaties en handelingen, genoegdoening voor het slachtoffer en voor de doorontwikkeling van het vakmanschap. Het vermogen van de politie tot kritische zelfreflectie is daarvoor een voorwaarde.

1 Inleiding

In de zomer van 2015 veroordeelde de Rechtbank Limburg een politieman tot twee jaar gevangenisstraf vanwege poging tot doodslag. De politieman had als lid van een zogeheten 'Ondersteuningsgroep voor aanhoudingen in groepsverband onder omstandigheden met verhoogd risico' op een verdachte geschoten die een auto bestuurde, maar raakte de bijrijder die geen verdachte was. De politieman beriep zich op noodweer: de auto reed in de richting van zijn collega's. Dit vonnis heeft veel beroering teweeggebracht. De korpschef van de nationale politie toonde zich teleurgesteld over het vonnis en verzocht de minister van Veiligheid & Justitie de wet zo te veranderen dat agenten die hun werk doen niet meer voor de strafrechter verschijnen. De Haagse raadsheer Verburg noemde de onvoorwaardelijke gevangenisstraf 'te kort door de bocht'.¹ Hij zei: 'Ik ben van mening dat een politieagent die een verkeerde inschatting maakt niet als uitgangspunt een onvoorwaardelijke celstraf verdient. Alleen bij grove nalatigheid of bij een agent "met losse handjes" en bij heel ernstige gevolgen is een directe celstraf op zijn plaats.' Eerder vroeg de hoofdredactie van NRC Handelsblad zich af waar het politietuchtrecht is in dit soort zaken.²

Niet alleen de rechter, maar ook de hoofdofficier van justitie vond dat het geweldgebruik niet in overeenstemming met de Ambtsinstructie 1994 was, ook al had hij de zaak geseponneerd. De vervolging van de agent was bevolen door het hof nadat het slachtoffer hierom in een klaagschrift ex artikel 12 Sv had gevraagd. Een en ander roept de vraag op wat het inhoudelijke oordeel van de politie zelf was over het optreden. De politie toonde zich onbegrepen en mis-

kend door het vonnis van de rechtbank, maar gaf blijk van weinig zelfreflectie over de politieactie die niet geheel volgens het boekje was. Nadat een aanhouding door middel van een autoprocedure³ mislukte, zette men met 200 km per uur de achtervolging in van een verdachte van wie naam en adres bekend waren. Hierdoor werden onnodige risico's genomen voor de veiligheid van anderen. Dit geldt ook voor het slaan met een pistool op een autoportier. De politie verzuimde in de nasleep van het voorval om met het slachtoffer in gesprek te gaan over vergoeding van de schade. De veroordeelde politieman kwam in een bevreedende situatie: hij kon rekenen op waardering van de politieleiding voor zijn optreden,⁴ maar de rechter legde hem een ongekend zware straf op.

In de zomer van 2015 veroordeelde de Rechtbank Limburg een politieman tot twee jaar gevangenisstraf vanwege poging tot doodslag. Dit vonnis heeft veel beroering teweeggebracht

De situatie die door het vonnis is ontstaan, is vanuit verschillende perspectieven ongewenst te noemen. Er is een zware straf opgelegd aan een politieman die erop gericht was zijn werk goed te doen, een onafhankelijke beoordeling van de professionaliteit

* Mr.dr. M. van der Steeg is advocaat in politiezaken te Deventer. Dr. J.S. Timmer is universitair hoofddocent Maatschappelijke Veiligheid aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

1 'Hof verplicht OM steeds vaker agenten te vervolgen', *NRC Handelsblad* 1 augustus 2015.

2 'Agent vrijgesproken, maar waar was het tuchtrecht?', *NRC Handelsblad* 24 december 2013.

3 Dit is een werkwijze waarbij de verdachtenauto wordt klemgereden door onopvallende politieauto's, waarna de politie de verdachte(n) doortastend uit de auto haalt.

4 'Limburgse agent krijgt twee jaar cel; politie is verbijsterd' *NRC Handelsblad* 18 juli 2015; 'Korpschef: agent moet kalm blijven', *NRC Handelsblad* 23 juli 2015.

van het politietoetreden in zijn geheel is uitgebleven en er lijkt sprake te zijn van wederzijds onbegrip tussen politie en rechterlijke macht. Politietucht recht, maar dan wel in gemoderniseerde vorm, had uitkomst kunnen bieden.

Een strafrechtelijke afdoening doet geen recht aan de eigen verantwoordelijkheid van de politie voor een adequate toetsing en beoordeling van het handelen door medewerkers, juist als daarbij geweld is toegepast

In een democratische rechtsstaat is het van belang dat de rechtmatigheid en professionaliteit van het politietoetreden gedegen en transparant worden beoordeeld en dat er een adequate reactie volgt op onrechtmatig en onprofessioneel handelen met ingrijpende gevolgen voor burgers. In deze bijdrage belichten wij het strafrecht en het politietucht recht als met elkaar samenhangende, corrigerende systemen voor geweldgebruik door de politie. Wij concluderen dat het strafrecht niet de voorkeur verdient als rechtssysteem om politiegeweld te toetsen, te beoordelen en af te doen. Het strafrecht richt zich op het individuele handelen, vaak in een zeer beperkt tijdsbestek. De advocaat van de tot gevangenisstraf veroordeelde politiemann merkte hierover op: 'De rechtbank heeft zich gebaseerd op een filmpje van 21,3 seconden, terwijl ik in mijn pleidooi heel duidelijk aangaf wat er ook vooraf speelde.'⁵ De voorbereiding in de brede zin, de aansturing, de wijze waarop de aangeleerde vaardigheden zijn toegepast en alle andere aspecten die behoren tot de kundigheid van de vakmensen rondom de agent die geweld heeft aangewend vallen buiten het blikveld van het strafrecht. Een strafrechtelijke afdoening doet geen recht aan de eigen verantwoordelijkheid van de politie voor een adequate toetsing en beoordeling van het handelen door medewerkers, juist als daarbij geweld is toegepast. Het politietucht recht biedt in potentie mogelijkheden voor een adequate reactie, maar is wel toe aan modernisering.

De politieorganisatie speelt zelf een belangrijke rol in de beoordeling van geweldgebruik door medewerkers

2 Melden, toetsen en beoordelen

Artikel 7 Politiewet 2012 bepaalt dat de politieambtenaar voor de uitvoering van de politietaak bevoegd is om in de rechtmatige uitoefening van zijn bediening geweld te gebruiken, wanneer het doel dit rechtvaardigt en dit doel niet op een andere wijze kan worden bereikt. Volgens de Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren (art. 17 Ambtsinstructie 1994) moet

de ambtenaar het geweldgebruik onverwijld aan zijn meerdere melden. De meerdere legt de melding vast in een speciaal formulier. Hij brengt de melding binnen 48 uur ter kennis van de (hoofd)officier van justitie als het geweld lichamelijk letsel van meer dan geringe betekenis of de dood heeft veroorzaakt, als er is geschoten met een vuurwapen óf als de gevolgen van de geweldaanwending daartoe aanleiding geven. Alle andere gevallen van geweldgebruik worden intern afgehandeld, al dan niet na een intern onderzoek. De beoordeling vindt plaats door de korpsleiding, die deze bevoegdheid heeft gemandateerd aan de leiding van de politie-eenheid. De politieorganisatie speelt zelf dus een belangrijke rol in de beoordeling van geweldgebruik door medewerkers. Op geweldgebruik dat als onrechtmatig wordt beoordeeld kan een tuchtrechtelijke sanctie of een andere maatregel volgen. Gewelddelingen betreffen voor meer dan 80 procent van de gevallen fysiek geweld. Onderzoek naar politiegeweld in 2010 laat zien dat de korpsleiding 98 procent van de gemelde geweldaanwendingen als 'rechtmatig' heeft beoordeeld.⁶ Verder is gebleken dat tuchtrecht niet snel wordt toegepast op plichtsverzuim in de functie-uitoefening, waaronder gewelddoeltoepassing. Leidinggevend en hebben vanwege de omstandigheden veelal begrip voor het optreden. Een beoordelingsfout accepteren zij als bedrijfsrisico.⁷

3 Onderzoek

De geweldaanwendingen die op het bureau van de hoofdofficier van justitie belanden, zijn dus de voorvallen met letsel tot gevolg, alle schietincidenten en daarnaast de zaken waarin aangifte is gedaan tegen de politie vanwege politiegeweld, conform artikel 17 Ambtsinstructie 1994. De hoofdofficier van justitie beslist of er een strafrechtelijk onderzoek wordt ingesteld. In de gevallen van vuurwapengebruik met letsel tot gevolg en van overige geweldaanwendingen met de dood of zwaar lichamelijk letsel tot gevolg vindt er altijd onderzoek plaats door de Rijksrecherche.⁸ De Rijksrecherche maakt geen deel uit van de politieorganisatie en is daarom de aangewezen opsporingsinstantie om onpartijdig onderzoek te doen. De hoofdofficier van justitie neemt daarna een vervolgingsbeslissing, waarbij hij in gevallen van vuurwapengebruik door opsporingsambtenaren met de dood of enig lichamelijk letsel tot gevolg wordt geadviseerd door de landelijke Adviescommissie Politieel Vuurwapengebruik van het OM.⁹

4 Sepot; 'ander dan strafrechtelijk ingrijpen prevaleert'

Een corrigerende reactie van de politieorganisatie kan eraan bijdragen dat het OM de zaak seponereert. Als er nog geen interne correctie heeft plaatsgevonden, kan het OM proberen deze af te dwingen door middel van een voorwaardelijk sepot met als voorwaarde dat binnen de politieorganisatie corrigerend opgetreden wordt. Het OM vindt in dergelijke gevallen dat een tuchtrechtelijke reactie passender is dan een strafrechtelijke. Ook in het kader van een zogeheten artikel 12 Sv-procedure speelt de reactie van de politieleiding een rol. Het hof bepaalt op basis van een klaagschrift van een rechtstreeks belanghebbende, doorgaans het slachtoffer of de nabestaan-

5 'Hoge celstraf voor schietende agent uniek in Nederland', *NRC Handelsblad* 20 juli 2015.

6 Rechtmatig beoordeeld geweldgebruik blijft in principe zonder gevolgen voor de individuele politieambtenaar of de organisatie, zie J. Timmer, 'Rechtspleging na politiegeweld', in: R. Baas e.a. (red.), *Rechtspleging en rechtsbescherming*, Deventer: Kluwer 2015, p. 51-64; J. Timmer & R. Visser, 'Geweld in politiewerk', in: E. Muller, E. van der Torre, A. Hoogenboom & N. Kop (red.), *Politie. Studies over haar werking en organisatie* (Handboeken Veiligheid), Deventer: Kluwer 2014, p. 443-466.

7 M. van der Steeg, *Politietucht recht. Een studie naar de juridische aspecten en de praktijk* (diss. Amsterdam VU), Alphen aan den Rijn: Kluwer 2004; M. van der Steeg, 'Politietucht recht: plichtsverzuim in perspectief van de Nationale Politie', in: E. Muller e.a. 2014, p. 467-497.

8 Aanwijzing handelwijze geweldsaanwending (politie) ambtenaar, *Stcr.* 2006, 143, art. 4.1.

9 Aanwijzing handelwijze geweldsaanwending (politie) ambtenaar, *Stcr.* 2006, 143, art. 5.4 jo. Aanwijzing taken en inzet rijksrecherche, *Stcr.* 2010, 20477, art. 3A.



Foto: Lex van Lieshout © ANP Photo

den, tegen de sepotbeslissing of het OM alsnog tot strafvervolgung moet overgaan. Het hof oordeelt in dat kader ook over de opportuniteit van strafvervolgung (art. 12i lid 2 Sv). Daarbij weegt het hof mee hoe de politie op het geweldgebruik heeft gereageerd. Dit doet het Hof Den Haag bijvoorbeeld in zijn beschikking van 4 augustus 2015.¹⁰ Het oordeel van de hoofdofficier van justitie was dat de politiemanniet ter aanhouding op een vluchtende inbreker had mogen schieten. Het OM sepondeerde, maar vond een disciplinaire sanctie wel op haar plaats. De wens tot een disciplinaire sanctie werd in dit geval niet in de vorm gegoten van een voorwaardelijk sepot. Van belang was dat er geen blijvend letsel was als gevolg van het schot. De politie heeft de schutter een opleidingsverplichting opgelegd en de politie-instructie aangepast. Het hof heeft geen opdracht gegeven tot strafvervolgung, waarbij het overwoog dat de schutter verontschuldigbaar had gedwaald omtrent de feitelijke situatie die aanleiding gaf om te schieten. Het hof hield daarnaast rekening met de rechtspositionele maatregelen die de politieleiding reeds had genomen.

Dat het gebruik van het vuurwapen met letsel of erger tot gevolg, strafrechtelijk wordt onderzocht, leidt tot onbegrip binnen de politie

Interessant is dat tot 2013 de meeste vervolgingen van agentschutters uit de beklagprocedures bij het hof voortvloeiden, maar dat hierin na 2012 een kentering is gekomen. De meeste vervolgingen vinden nu plaats op eigen initiatief van het OM.¹¹

5 Nadelen van het strafrecht

Politieambtenaren hebben de taak en de plicht om bij risicovolle of gevaarlijke situaties op te treden waar burgers ervoor mogen kiezen deze te mijden. Om die taak te verrichten, zijn zij bevoegd om geweld te gebruiken, toegerust met gewelddmiddelen en opgeleid, getraind en gecertificeerd in het juiste gebruik daarvan (art. 4 e.v. Ambtsinstructie 1994). Dat het gebruik van het vuurwapen met letsel of erger tot gevolg, strafrechtelijk wordt onderzocht, leidt tot onbegrip binnen de politie. De agent komt in het 'verdachtenbankje' terwijl hij doorgaans verklaart naar eer en geweten zijn werk te hebben gedaan, onder moeilijke omstandigheden. Ook buiten de politie wordt de vraag gesteld of dit wel een gewenste situatie is. 'Agent die schiet is toch anders dan een burger die schiet', kopte het NRC Handelsblad in zijn redactioneel commentaar daags nadat de Rechtbank Limburg haar vonnis uitsprak.¹² Bij de toetsing door het OM en mogelijk daarna door de rechter ligt de focus op de vraag of de politieagent een strafbaar feit heeft gepleegd en niet in de eerste plaats of hij professioneel heeft gehandeld. Aangezien het om geweldgebruik in de functie-uitoefening gaat, is de toetsing op professionaliteit juist relevant, dat wil zeggen of conform wet, instructies, opleiding en professionele standaarden is opgetreden.

Dat in een strafproces de focus ligt op de vraag of de individuele politieambtenaar een strafbaar feit heeft gepleegd, doet geen recht aan de omstandigheden waaronder de politie haar taken moet uitoefenen

Dat in een strafproces de focus ligt op de vraag of de individuele politieambtenaar een strafbaar feit heeft gepleegd en vervolgens of er sprake is van een strafuitsluitingsgrond, doet geen recht aan de omstandigheden waaronder de politie haar taken moet uitoefenen. De context waarin het geweld is aangewend beïnvloedt doorgaans in grote mate het handelen van de individuele politieambtenaar. De aanloop die tot zijn optreden heeft geleid in de zin van informatievoorziening en -verwerking en soms ook van voorbereiding en planning blijft bij toepassing van het strafrecht grotendeels buiten beschouwing. De rol die de leiding en collega's hebben gespeeld wordt in juridisch opzicht voor de vraag of de politiemann zich schuldig heeft gemaakt aan een strafbaar feit minder relevant geacht. Zo zoomde de Rechtbank Limburg in op de 21 seconden vlak voor het lossen van het schot om de vraag te beantwoorden of er sprake was van noodweer(exces). De gebeurtenissen die daaraan voorafgingen, achtte de rechtbank voor het beantwoorden van die vraag kennelijk niet van belang. Hier is juridisch gezien wellicht weinig op aan te merken, maar dit is wel onbevredigend voor de individuele politiemann die zijn vuurwapen heeft gebruikt als sluitstuk van een reeks gebeurtenissen waarin veel spelers hun rol hadden. Het strafrecht schiet derhalve tekort wanneer toetsing van het gehele politioptreden gewenst is.

¹⁰Hof Den Haag 4 augustus 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:2177.

¹¹Timmer 2015, p. 51-64; Timmer & Visser 2014, p. 443-466.

¹²'Agent die schiet is toch anders dan burger die schiet', *NRC Handelsblad* 20 juli 2015.

Er kleven meer nadelen aan het strafrecht. Voor de agent betekent strafvervolgning een vaak lange periode van onzekerheid, die hem of haar ongeacht de uitkomst bovendien criminaliseert. De beslissing omtrent vervolging laat maanden op zich wachten. Wanneer het tot een strafzitting komt, is er doorgaans meer dan een jaar of soms zelfs twee jaar sinds het incident verstreken. De strafrechtelijke beoordeling biedt weinig ruimte om de vaak lastige omstandigheden van het politiewerk mee te laten wegen. Het leerstuk van de *Garantenstellung* stelt extra hoge eisen aan de zelfbeheersing en het tactisch inzicht van de politieambtenaar. Van hem wordt verwacht dat hij niet te snel naar zijn dienstwapen zal grijpen, maar in staat blijft afgewogen beslissingen te maken.¹³ Hoe wordt bepaald welke mate van zelfbeheersing en welk tactisch inzicht mag worden verlangd van een politieagent, wordt in een strafrechtelijk vonnis niet goed duidelijk. Verwacht mag worden dat een tuchtrechtelijke toetsing wel concreet aansluit bij professionele inzichten en instructies.

Een strafrechtelijke procedure kan de politie onbedoeld in een slachtofferrol manoeuvreren, wat enig leereffect belemmert

In de reacties van de politie op het vonnis van de Rechtbank Limburg kwam naar voren dat de politie zich onbegrepen voelde. Een strafrechtelijke procedure kan de politie zo onbedoeld in een slachtofferrol manoeuvreren, wat enig leereffect belemmert. Voorts heeft een strafrechtelijke sanctie geen enkel verband met de functie-uitoefening van de agent en draagt ook niet bij aan een verbeteren van de beroepsuitoefening. Alleen wanneer er sprake is van geweldgebruik dat voortkomt uit roekeloosheid of een verwijtbare beoordelingsfout, kan een straf gericht op leedtoevoeging op zijn plaats zijn. Een belangrijk kenmerk van professies (advocaten, notarissen, artsen etc.) is naast onder meer een gespecialiseerde opleiding, specifieke vaardigheden en bevoegdheden ook een eigen tuchtrecht.¹⁴ Er is weinig discussie meer over dat het vak van politieambtenaar ook een professie is. Daarom zou de politie ook een eigen tuchtrechtelijk systeem moeten krijgen, dat onafhankelijke toetsing omvat en toegankelijk is voor klagers. Daarop wordt later in het stuk nader ingegaan.

Waar een zo vergaande bevoegdheid is verleend als de geweldbevoegdheid, is toetsing en controle van het gehele optreden vereist. Hoewel de minister van Veiligheid & Justitie toetsing van geweldgebruik op professionaliteit noodzakelijk vindt,¹⁵ is hiervan geen sprake in de zaken die alleen strafrechtelijk worden beoordeeld.

6 Stelselherziening

In de nasleep van het Limburgse vonnis heeft de korpsleiding de minister van Veiligheid en Justitie opgeroepen om het Wetboek van Strafrecht te wijzigen.¹⁶ De minister meldde daarop dat het systeem van melden, registreren en beoordelen van geweldaanwendingen op de schop gaat, waardoor het mogelijk wordt om 'adequaat (disciplinair) op te

treden als de geweldsaanwending daartoe aanleiding geeft'.¹⁷ Het is onduidelijk welke wijzigingen daarvoor nodig zijn, aangezien het opleggen van een disciplinaire sanctie op dit moment al mogelijk is. Wat ontbreekt is een transparante, objectieve en onafhankelijke toetsing. Verder is voorgesteld om met een nieuwe strafbepaling overtreding van de geweldinstructie strafbaar te stellen, zodat vervolging ter zake van mishandeling of doodslag niet meer nodig is.¹⁸

Daarnaast heeft de politie de minister van Veiligheid en Justitie in overweging gegeven om een rechtvaardigingsgrond naar voorbeeld van de rechtvaardigingsgrond van artikel 38 Wetboek van Militair Strafrecht in te voeren.¹⁹ Voorwaarde voor straffeloosheid van de politieambtenaar is dat het geweld is uitgevoerd in overeenstemming met de regels die voor de uitoefening van die taak zijn vastgesteld. Dit is in zekere zin een toetsing op professionaliteit. Dit is immers een ruimer toetsingskader dan 'het wettelijk voorschrift' zoals genoemd in de strafuitsluitingsgrond van artikel 42 Sr.

De nadelen van het strafrecht worden door deze wetswijzigingen niet ondervangen. Belangrijker is dat aan de stelselherziening geen publiek debat ten grondslag ligt over wat het meest geschikte rechtssysteem is waarbinnen politiegeweld getoetst en beoordeeld kan worden. Er is niet buiten de kaders van het strafrecht gedacht. Dat is een gemiste kans. De literatuur laat zien dat juist in landen waar politiebevoegdheden worden gewijzigd na een publiek debat het aantal slachtoffers van politiegeweld omlaag gaat en de legitimiteit van het politieoptreden omhoog. Onderzoek van onder meer Blumberg heeft laten zien dat betere wet- en regelgeving, verbeterde training, disciplinaire handhaving van dienstvoorschriften en civielrechtelijke schadeclaims van burgers tegen onrechtmatig politiegeweld helpen het aantal slachtoffers van politiegeweld terug te dringen.²⁰ Krachtige politiechefs slagen er volgens Chevigny in het geweld binnen de perken te houden en agenten burgerrechten te laten respecteren.²¹

De literatuur laat zien dat juist in landen waar politiebevoegdheden worden gewijzigd na een publiek debat het aantal slachtoffers van politiegeweld omlaag gaat en de legitimiteit van het politieoptreden omhoog

7 Politietuchtrecht

De politie is primair verantwoordelijk voor de toetsing en beoordeling van geweldgebruik, uiteraard onder toezicht van het bevoegd gezag. Deze toetsing en beoordeling vinden bij voorkeur binnen een tuchtrechtelijk kader plaats, zij het dat het huidige politietuchtrecht op belangrijke punten herziening behoeft. Wanneer geweldgebruik niet voldoet aan de geldende regels en de eisen van professionaliteit, kan de korpschef dit aanmerken als plichtsverzuim. Van plichtsverzuim is sprake wanneer een politieambtenaar zich niet gedraagt zoals het een goed politieambtenaar betaamt (art. 76 Besluit algemene

13 Rb. Overijssel 28 februari 2013, ECLI:NL:RBONE:2013:EZ2711.

14 H.L. Wilensky, 'The professionalization of everyone?', *American Journal of Sociology* 1964, 70, p. 137-158.

15 Brief van de minister van Veiligheid en Justitie d.d. 16 november 2015 aan de Tweede Kamer, *Kamerstukken II* 2015/16, 29628, 588.

16 Brief van de minister van Veiligheid en Justitie d.d. 16 november 2015 aan de Tweede Kamer, *Kamerstukken II* 2015/16, 29628, 588.

17 Brief van de minister van Veiligheid en Justitie d.d. 16 november 2015 aan de Tweede Kamer, *Kamerstukken II* 2015/16, 29628, 588.

18 Brief van de minister van Veiligheid en Justitie d.d. 16 november 2015 aan de Tweede Kamer, *Kamerstukken II* 2015/16, 29628, 588.

19 Brief van de minister van Veiligheid en Justitie d.d. 16 november 2015 aan de Tweede Kamer, *Kamerstukken II* 2015/16, 29628, 588.

20 M. Blumberg, 'Police Use of Deadly Force: Exploring Some Key Issues', in: T. Barker & D.L. Carter, *Police Deviance*, Cincinnati (Ohio): Anderson Publishing Co. 1994, p. 201-215.

21 P. Chevigny, *Edge of the Knife. Police Violence in the Americas*, New York: The New Press 1995.

rechtspositie politie). De politieleiding is bevoegd om een politieambtenaar vanwege plichtsverzuim een tuchtrechtelijke sanctie op te leggen. Een dergelijke sanctie vormt geen belemmering voor het OM om strafvervolgning in te stellen. Eén van de voordelen van een tuchtrechtelijke beoordeling is dat er oog is voor de context van het gehele politietoetreden inclusief het handelen van andere agenten. Dit betekent ook dat handelingen van de politie die niet worden betrokken in de strafrechtelijke toetsing, wel relevant zijn in het tuchtrechtelijk kader, zoals het informatiegebruik, de voorbereiding en de aansturing van een optreden en de mate waarin en de wijze waarop al dan niet aangeleerde vaardigheden zijn gebruikt bij het geweldgebruik. Het tuchtrecht draait om de vraag of het politietoetreden voldoet aan de wettelijke voorschriften én aan de professionele inzichten en standaarden. Een dergelijke beoordeling is gericht op het leren uit ervaringen, op het verbeteren van de toepassing van bevoegdheden en vaardigheden en op het voorkomen van herhaling van eerder gemaakte fouten. Als sanctierecht heeft het tuchtrecht tegelijkertijd een leedtoevoegend karakter, dat tot uitdrukking komt in een breed scala aan sancties. Het onvoorwaardelijk strafontslag is de meest vergaande tuchtrechtelijke sanctie. Daarnaast kan de politieleiding ervoor kiezen in plaats van een tuchtrechtelijke sanctie een maatregel op te leggen, zoals een opleidingsverplichting, of beleidsaanpassingen binnen de organisatie door te voeren. Met het type afdoening kan rekening worden gehouden met de specifieke situatie en de verwijtbaarheid van het gedrag.

Bij artsen en verpleegkundigen komt het strafrecht pas in beeld als er sprake lijkt te zijn van een opzettelijke fout. Ook voor politiezaken kan de rol van het strafrecht beperkt blijven tot vangnet

Het politietuchtrecht is veel minder bekend, maar nu vooral ook minder onafhankelijk, minder transparant, te veel alleen gericht op individuele bestraffing en te weinig op het trekken van lering, het corrigeren van ongewenste situaties en handelingen en daardoor minder geschikt voor doorontwikkeling van het vakmanschap. Het medisch tuchtrecht is daar bijvoorbeeld veel meer op gericht en voor georganiseerd. Bij artsen en verpleegkundigen komt het strafrecht pas in beeld als er sprake lijkt te zijn van een opzettelijke fout. Ook voor politiezaken kan de rol van het strafrecht beperkt blijven tot vangnet voor de gevallen waarin evident onvoorzichtig, roekeloos of anderszins verwijtbaar handelen aan de orde lijkt. In dat geval is een samenloop van procedures te verwachten, zoals de zaak waarin twee politieambtenaren ten onrechte hadden geschoten op wat zij hielden voor een 'lokauto'. Zij werden niet alleen gestraft met onvoorwaardelijk ontslag, maar de strafrechter veroordeelde hen ook tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf.²²

Het tuchtrecht in zijn huidige vorm kan geen goed alternatief zijn voor het strafrecht

De publieke discussie over de legitimiteit van politiegeweld vormt een goede aanleiding om het politietuchtrecht te verbeteren. Nu biedt het slachtoffers te weinig soelaas, want er is geen klachtmogelijkheid. Het is een interne procedure die exclusief wordt gestuurd door de politieleiding. De procedure is bovendien niet transparant: de toetsing, de beoordeling en het sanctiebesluit zijn alleen kenbaar voor de politieambtenaar zelf. Daardoor leert de organisatie als geheel er nu te weinig van. Hierdoor kan het tuchtrecht in zijn huidige vorm geen goed alternatief zijn voor het strafrecht. Het strafrecht biedt immers wel een openbare en onafhankelijke beoordeling van politiegeweld. De nadelen van een strafrechtelijke procedure wegen wel zo zwaar dat het de moeite waard is om de nodige aanpassingen in het tuchtrecht door te voeren. Hiervoor is een wetswijziging niet nodig, aangezien het tuchtrecht is geregeld bij algemene maatregel van bestuur.

Het politietuchtrecht zou aan ten minste vier vereisten moeten gaan voldoen: transparantie, openbaarheid, klachtmogelijkheid en onafhankelijkheid. Transparantie: het moet duidelijk zijn hoe de beoordeling van het politietoetreden plaatsvindt, op basis van welke feiten, regels en professionele voorschriften. De inhoudelijke behandeling van de zaak moet in (relatieve) openbaarheid plaatsvinden. Klachtmogelijkheid: er moet een verbinding komen tussen de huidige klachtbehandeling²³ en het tuchtrecht. Nu kan een klacht van een burger op zijn hoogst leiden tot het oordeel dat de klacht gegrond is,²⁴ maar er is geen directe toegang van een klager tot het politietuchtrecht. Een klachtprocedure die wel direct kan leiden tot sanctietoepassing of een maatregel, vormt een volwaardiger alternatief voor een strafrechtelijke aangifte. Onafhankelijkheid: een onpartijdige commissie met onafhankelijke deskundigen heeft een stem in het oordeel over het politietoetreden. Deze commissie kan zich ook uitspreken over de redelijkheid van een eventuele schadevergoeding aan het slachtoffer.

Het politietuchtrecht zou aan ten minste vier vereisten moeten gaan voldoen: transparantie, openbaarheid, klachtmogelijkheid en onafhankelijkheid

8 Discussie en conclusie

Een democratische rechtsstaat moet voorzien in een transparante, openbare en onafhankelijke toetsing van politiegeweld. Momenteel vindt die vooral via het strafrecht plaats. Maar het strafrecht heeft zijn beperkingen. Op geweldgebruik met ingrijpende gevolgen voor een slachtoffer is toetsing en beoordeling uit oogpunt van rechtmatigheid én professionaliteit aangewezen, die zo nodig tot rechtspositionele of tuchtrechtelijke maatregelen leiden. Deze toetsing en

22 Rb. Rotterdam 1 oktober 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:6972.

23 Hoofdstuk 9 Algemene wet bestuursrecht; Hoofdstuk 7 Politiewet 2012; Uitvoeringsregeling klachtbehandeling politie 2013.

24 Art. 7 Uitvoeringsregeling klachtbehandeling politie 2013.

beoordeling zijn per definitie kritisch, maar houden rekening met de omstandigheden waaronder de politie moet werken. Het strafrecht blijft voorbehouden aan gevallen van grove nalatigheid of verwijtbare beoordelingsfouten. Het OM blijft te allen tijde bevoegd om nader onderzoek te doen en om eventueel te vervolgen. De noodzaak daartoe zal er met name zijn bij het ontbreken van een tuchtrechtelijke correctie en bij aanmerkelijke onvoorzichtigheid, of roekeloosheid of handelingen te kwader trouw.

Het strafrecht en het tuchtrecht zijn, als het gaat om de toetsing van politieoptreden, tot op zekere hoogte communicerende vaten. Een adequate reactie van de politieleiding kan aanleiding vormen voor een sepotbeslissing van het OM. Zo bezien heeft de politie wel degelijk mogelijkheden om het strafrecht op afstand te houden van de eigen medewerkers. Voorwaarde is dat de politieleiding en de politiemedewerkers bereid zijn tot kritische zelfreflectie en zo nodig daaraan consequenties te verbinden en te accepteren.

In de Stelselherziening geweldaanwending wordt over de eigen verantwoordelijkheid van de politie voor toetsing en beoordeling niet gesproken. De wetgever dreigt hierdoor op het verkeerde been te worden gezet. Het strafrecht is niet bedoeld en niet geschikt om te dienen als professioneel toetsingska-

der voor de uitoefening van het politievak en wordt dat ook niet na de voorgenomen aanpassingen van het strafrecht.

Het strafrecht is niet bedoeld en niet geschikt om te dienen als professioneel toetsingskader voor de uitoefening van het politievak en wordt dat ook niet na de voorgenomen aanpassingen van het strafrecht

De minister van Veiligheid en Justitie schreef op 16 november 2016 aan de Tweede Kamer: 'Het is dan ook van groot maatschappelijk belang dat de rechtmatigheid en professionaliteit van elke geweldsaanwending gedegen wordt beoordeeld en de overheid verantwoording aflegt over de toegepaste geweldsaanwending.' Met enkele wijzigingen in het strafrecht gaat de wetgever die doelen en verwachtingen niet bereiken. Met een gemoderniseerd politietuchtrecht is dat wel mogelijk.