

STRAFRECHT NIET BEDOELD VOOR – EN OOK NIET GESCHIKT ALS – PROFESSIONEEL TOETSINGSKADER VOOR UITOEFENING POLITIEVAK

Voorrang voor tuchtrecht, ook in het verkeer?



Ga niet de weg op met defecte apparatuur! Toch een defect apparaat gebruiken is voor eigen risico!

» Politieagenten worden bij hun werk voortdurend op de vingers gekeken, omdat hun werkterrein voor een deel de straat is. In sommige gevallen leidt politietoetreden tot een klacht of aangifte van een burger. Dit hoort er nu eenmaal bij in een rechtsstaat, maar het levert voor de betreffende agent soms veel stress op, vooral als deze zich uiteindelijk moet verantwoorden voor de strafrechter.

In eerdere publicaties hebben wij betoogd dat voor de beoordeling van politiegeweld het politietuchtrecht een geschikter beoordelingssysteem is dan het strafrecht.¹ Het politietuchtrecht heeft een bredere focus, het is immers niet alleen gericht op de individuele politieambtenaar, maar ook op de organisatie en het werkveld. Daarnaast zijn er maatregelen en sancties mogelijk die gericht zijn op een leereffect en niet zozeer op straffen. Bovendien past het een professionele organisatie om tot een eigen,

op professionele normen gebaseerd oordeel te komen over politietoetreden met vergaande gevolgen of dat bloot staat aan kritiek.

In dit artikel zoomen wij in op een zaak waarin het handelen van een motoragent door de strafrechter als onrechtmatig is beoordeeld. De rechtbank Oost-Brabant veroordeelde de motoragent tot 100 uren taakstraf en een schadevergoedingsmaatregel van € 2.000. Uit het vonnis

blijkt dat de betreffende motoragent zijn optreden, ook achteraf bezien, zelf niet afkeurt. Het is denkbaar dat zijn visie wordt gedeeld door veel van zijn collega's. Daarom bekijken wij eerst hoe de rechtbank tot haar oordeel komt. Vervolgens beantwoorden wij de vraag hoe het tuchtrecht in een dergelijk geval in zijn werk gaat en welke invloed een tuchtrechtelijke sanctie kan hebben op het strafproces.

De casus²

De meldkamer in Eindhoven krijgt op 8 juli 2015 een melding binnen van een poging tot woninginbraak. De verdachten zouden op een donkere scooter zijn weggereeden. Politieagenten in een opvallend dienstvoertuig zien een rode scooter rijden en willen de bestuurder controleren. De bestuurder negeert hun stopteken, waarna zij de achtervolging inzetten. Tijdens de achtervolging steekt de scooterrijder kruisingen over zonder naar links of naar rechts te kijken. De motoragent en zijn collega sluiten aan in de achtervolging, achter de opvallende politieauto. Op een gegeven moment komt de motoragent naast de scooter te rijden en geeft hem met zijn arm een teken dat hij moet stoppen. Even mindert de scooter vaart, maar dan geeft de scooterrijder weer gas.

De motoragent besluit dan om met zijn rechterhand een duw tegen de linkerkant van het stuur van de scooter te geven. Hij verklaart dat hij dit bewust en weloverwogen heeft gedaan met het doel de scooterrijder ten val te brengen, zodat hij hem kan aanhouden. De duw heeft tot effect dat de scooterrijder ten val komt. Later wordt het volgende letsel bij de scooterrijder geconstateerd: breuken in het linker jukbeen, de bovenkaak en in de achterhoofdsknobbel. Hij draagt gedurende twee maanden een *nekbrace*. De scooterrijder doet aangifte tegen de motoragent en het OM besluit om de agent te vervolgen.

Het oordeel van de rechtbank

De motoragent wordt tenlastegelegd poging tot doodslag en subsidiair zware mishandeling. De rechtbank stelt vast dat de motoragent geen boze opzet had om de scooterrijder te doden of hem zwaar lichamelijk letsel toe te brengen. De rechtbank aanvaardt ook geen voorwaardelijke opzet, omdat er door het handelen van de motoragent geen *aanmerkelijke* kans aanwezig was op de dood of op zwaar lichamelijk letsel. Hiervan wordt de motoragent vrijgesproken.

Vervolgens gaat de rechtbank in op het tevens tenlastegelegde zwaar lichamelijk letsel door schuld. Hiervoor vindt de rechtbank wel bewijs. Het opgelopen letsel is als zwaar lichamelijk letsel aan te merken. Er is een causaal verband tussen het handelen van de motoragent en het letsel. Als derde vereiste geldt dat er sprake is van schuld aan het letsel. De duw merkt de rechtbank aan als geweld (art. 1 lid 3 Ambtsinstructie 1994³).

De rechtbank beoordeelt vervolgens of er sprake is geweest van rechtmatig geweldgebruik aan de hand van de in de Politiewet 2012 neergelegde beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Met andere woorden: rechtvaardigde het doel het geweldgebruik en had dit doel niet op een andere wijze kunnen worden bereikt? De rechtbank stelt vast dat de duw-stopmethode zoals door de motoragent is toegepast niet wordt beschreven in het 'richtinggevend kader over de inzet en het optreden van de politie bij achtervolgingen, tactisch volgen en geforceerde stops.' Ook al verklaart de motoragent dat hij deze regels niet kende, de rechtbank vindt toch dat hij aan deze regels gehouden kan worden. De duw-stopmethode wordt niet gedoceerd in de opleiding, zo constateert de rechtbank op basis van een getuigenverklaring van een docent. Het gaat dus om een informele, niet geregelde geweldsaanwending.

Het verweer van een agent dat hij niet op de hoogte is van de geldende regels, slaagt in beginsel niet in een strafzaak. Dit geldt eveneens voor de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 31 oktober 2014⁴ waarin een agent wordt veroordeeld die als bestuurder van een opvallende politieauto een ongeval veroorzaakte in de bebouwde kom van Apeldoorn. De agent reed met grote snelheid om een *joyrider* aan te kunnen houden. De bestuurder van de auto waarmee de politieauto in botsing kwam, overleed aan de gevolgen hiervan. Deze bestuurder was niet de verdachte. De raadsman van de agent brengt ter verdediging naar voren dat de korpsleiding mede blaam treft omdat de leiding het belang van de Branche-richtlijnen onvoldoende heeft benadrukt. De rechtbank zegt hierop: "Van een politieagent mag immers verwacht worden dat hij bekend is met dan wel zich op de hoogte stelt en houdt van de geldende regels, zeker wanneer die betrekking hebben op (verkeers-)situaties waarin snel handelen geboden is." De strafrechter houdt de agent er dus individueel verantwoordelijk voor dat hij de voor hem geldende regels voor de functie-uitoefening kent.

Terug naar onze casus. De rechtbank vindt dat de motoragent had moeten beseffen dat de duw-stopmethode een groot risico op letsel met zich brengt. Dat de motoragent deze methode eerder heeft toegepast zonder dat er noemenswaardig letsel is veroorzaakt, doet daaraan niet af.

Over de proportionaliteit merkt de rechtbank op dat het belang van de aanhouding van de scooterrijder niet zo zwaar woog dat dit de risicovolle stopmethode kon rechtvaardigen. De scooterrijder veroorzaakte geen gevaar voor andere weggebruikers, aangezien deze er – het was midden in de nacht – niet waren. Over de subsidiariteit van het handelen merkt de rechtbank op dat de motoragent nog maar over een afstand van 80-100 meter deel had uitmaakt van de achtervolging. Hij had nog niet in voldoende

mate op andere manieren de scooterrijder tot stoppen proberen te dwingen, om deze risicovolle stopmethode te rechtvaardigen.

De rechtbank wijst erop dat de meldkamer de instructie heeft gegeven: “daar gaan we hem niet voor rammen,” dat wil zeggen voor het doorrijden na een stopteken en het niet dragen van een helm. De motoragent heeft deze communicatie niet opgevangen, omdat hij over een niet werkende mobilfoon beschikte. De rechtbank vindt echter dat dit voor zijn eigen risico komt, omdat de motoragent in strijd heeft gehandeld met de afspraken binnen de politie-eenheid dat je de weg niet op mag met een defect apparaat. De uitspraak vermeldt niet of de motorrijder op pad ging met een defecte mobilfoon, of dat hij tijdens de dienst defect is geraakt.

De rechtbank komt tot de conclusie dat de aanhouding van de scooterrijder had kunnen worden uitgesteld (subsidiariteit) en dat het toegepaste geweld en de daaraan verbonden risico's niet in verhouding staan tot het daarmee beoogde doel (proportionaliteit). De motoragent heeft grove onvoorzichtig gehandeld, waarmee naar het oordeel van de rechtbank het ten laste gelegde zwaar lichamelijk letsel door schuld wettig en overtuigend is bewezen.

De rechtbank heeft bepaald dat er geen strafuitsluitingsgrond aan de orde is en dat dus de motoragent strafbaar is. Bij het bepalen van een straf weegt de rechtbank verschillende factoren tegen elkaar af. De rechtbank verwijt de motoragent dat hij een stopmethode heeft gebruikt, waarbij te verwachten was dat deze methode letsel zou veroorzaken. Ter zitting heeft de motoragent verklaard dat hij niet uitsluit dat hij deze stopmethode in de toekomst wederom zal gebruiken. De rechtbank verwijt hem daarop gebrek aan inzicht in de laakbaarheid van zijn handelen. In het voordeel van de motoragent is dat hij handelde in de uitoefening van zijn functie en dat hij ervan uitging dat de scooterrijder een verdachte was van een poging tot woninginbraak. Van agenten wordt handelend optreden verwacht. Daarnaast is de situatie onder meer door toedoen van de scooterrijder ontstaan: hij had eerder op bevel van de politie kunnen stoppen. Verder houdt de rechtbank er rekening mee dat de uitkomst van de zaak negatieve gevolgen kan hebben voor de carrière van de motoragent bij de politie.

Het perspectief van de motoragent

Gezien zijn proceshouding, zal de uitspraak van de rechtbank in meerdere opzichten bij de motoragent op onbegrip zijn gestuit. Het lijkt erop dat de motoragent van mening is dat de duw-stopmethode op zichzelf wel deugt en dat de scooterrijder in dit geval pech heeft gehad. De methode had immers niet eerder (ernstig) letsel veroorzaakt. De motoragent heeft naar zijn zeggen de duw-stopmethode

steeds als geweldgebruik gemeld conform de daarvoor geldende procedures. Aangezien hij daar geen negatieve beoordeling op kreeg, is het voorstelbaar dat hij in de veronderstelling leefde dat deze stopmethode in orde was, ook al is de methode formeel niet geregeld. Het oordeel van een leidinggevende is nu eenmaal concreter en is op de werkvloer beter kenbaar en relevanter dan een papieren regeling. Daarnaast is tussen de regels door te lezen dat de motoragent ervan uitging dat hij en zijn collega's een verdachte van een woninginbraak achtervolgden. De andersluidende aanwijzingen van de meldkamer bereikten hem niet door een defect verbindingsmiddel. De rechtbank gaat uit van de feiten en niet van de eigen beleving van de motoragent. De juridische, door de rechtbank vastgestelde werkelijkheid komt in dit geval niet overeen met de perceptie van de werkelijkheid bij de handelende agent.

Hoe het strafrecht werkt

Uit de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant kan het volgende worden gezegd over de werking van het strafrecht:

- het handelen van het individu staat centraal, de context van het handelen is minder belangrijk. Leidinggevend die de informele duw-stopmethode eerder niet hebben afgekeurd en daarmee hebben bijgedragen aan herhaalde toepassing daarvan, blijven in het strafrecht buiten beeld;
- de rechter gaat uit van de objectief vast te stellen feiten. De beleving van de agent is minder relevant;
- de juridische toetsing vindt in beginsel plaats aan de hand van schriftelijke regelingen. De impliciete goedkeuring van de leiding is niet doorslaggevend voor de rechtmatigheidsbeoordeling;
- het vaststellen of er sprake is van schuld van de agent, gebeurt aan de hand van specifiek voor de politie geldende regels;
- de straf is een algemene, niet op het politiewerk toegesneden straf;
- de zaak is gericht op genoegdoening van de aangever en minder op een leereffect bij de agent en bij de politie in het algemeen.

We hebben geconstateerd dat de strafrechtelijke beoordeling in zeker opzicht geen recht doet aan het perspectief van de motoragent, zoals dit hierboven is uiteen gezet. Het is denkbaar dat de motoragent zich miskend en onbegrepen voelt door deze uitspraak. Het feit dat hij ter zitting heeft gezegd dat hij niet uitsluit dat hij de duw-stopmethode in de toekomst nogmaals zal gebruiken, laat zien dat de strafzaak geen leereffect heeft. Hier vindt als het ware kortsluiting plaats tussen agent en strafrechter. Werkt het politietuchtrecht anders dan het strafrecht?

Het politietuchtrecht

Het politietuchtrecht is een beoordelings- en sanctioneringsinstrument in handen van het bevoegd gezag. Dat wil

zeggen de minister van Veiligheid en Justitie, in mandaat de korpschef, die deze bevoegdheid weer heeft gemandateerd aan de eenheidsleiding. Tuchtrecht is erop gericht de professionaliteit en integriteit van de politie te waarborgen. De agent die plichtsverzuim pleegt, kan worden gestraft met onvoorwaardelijk ontslag als meest ingrijpende straf. De lichtste straf is de schriftelijke berisping. De disciplinaire straffen staan genoemd in artikel 77 Besluit algemene rechtspositie politie (Barp). Plichtsverzuim is een open norm en houdt eenvoudigweg in dat een politieambtenaar zich niet gedraagt zoals van hem mag worden verwacht. Het politietuchtrecht wordt uitsluitend op initiatief van het bevoegd gezag toegepast. Er is geen klachtmogelijkheid van burgers. Het interne onderzoek waaruit moet blijken of er sprake is van plichtsverzuim wordt uitgevoerd door het bureau VIK (Veiligheid, Integriteit en Klachten), dat daartoe is ingericht door de korpschef en deel uitmaakt van de politieorganisatie. Het VIK is dus niet onafhankelijk, maar moet wel zorgvuldig onderzoek doen. De politieleiding beschikt naast de disciplinaire straffen over andere rechtspositionele instrumenten om de professionaliteit van agenten te bevorderen, zoals het verplicht stellen van opleiding of training.

Wanneer een gedraging zowel een strafrechtelijke als een tuchtrechtelijke verdenking oplevert, kunnen de strafrechtelijke en tuchtrechtelijke procedure naast elkaar lopen. Dit neemt niet weg dat de uitkomst van de ene procedure de andere kan beïnvloeden. De strafrechtelijke veroordeling tot een vrijheidsstraf wegens misdrijf is een zelfstandige ontslaggrond (art. 94 sub d Barp). De andere kant op, laat de officier van justitie bij zijn vervolgingsbeslissing meewegen of de zaak reeds tuchtrechtelijk is afgedaan. Een tuchtrechtelijke afdoening kan leiden tot seponering van de zaak (onder de noemer “ander dan strafrechtelijk ingrijpen prevaleert”) of tot het aanbieden van een transactie. Zo bezien kun je spreken van communicerende vaten: wanneer er al een disciplinaire straf is opgelegd, is de noodzaak tot strafrechtelijke vervolging minder groot. Ook de strafrechter ziet in de mogelijk negatieve gevolgen van de zaak voor de politieloopbaan aanleiding om de straf te matigen. Dit betekent tegelijkertijd dat wanneer een tuchtrechtelijke correctie uitblijft, terwijl de officier van justitie die wel gepast vindt, hij de agent bij twijfel over de juistheid van het politieoptreden eerder zal vervolgen. Ook is een uitspraak bekend waarin de strafrechter expliciet duidelijk maakt dat naar zijn inzicht de politie ten onrechte iedere correctie (op het vuurwapengebruik) achterwege heeft gelaten: “Dit niet ingrijpen door de korpsleiding zal vanzelfsprekend de verdachte niet worden aangerekend (...). Het maakt wel dat een strafrechtelijke reactie – die verder gaat dan een voorwaardelijke straf – uit oogpunt van generale preventie – wat mag de politie wel en niet in de toekomst – niet gemist kan worden.”⁵ In de zaak Apeldoorn die wij eerder aanhaalden, heeft de verdachte agent al voorwaardelijk strafontslag opgelegd

gekregen door het bevoegd gezag. Toch heeft de officier van justitie besloten tot strafrechtelijke vervolging en legt de rechter nog een straf op. Het is aannemelijk dat het feit dat het politieoptreden de dood van een willekeurige burger heeft veroorzaakt, hierbij een rol heeft gespeeld.

Iedere geweldsaanwending leent zich voor een interne, professionele beoordeling, of er nu letsel is veroorzaakt of niet. Bij niet-letselzaken gebeurt dit al met het systeem van melden, toetsen en beoordelen. Er is geen goede reden te bedenken waarom de beoordeling van geweldstoepassing met letsel of de dood tot gevolg uitsluitend of voornamelijk binnen het strafrecht zou moeten plaatsvinden.

In de hier besproken casus doet de situatie zich voor dat de (informele) normen die binnen de organisatie gelden niet in overeenstemming zijn met de formele regels. Leidinggevendenden hebben de duw-stopmethode niet afgekeurd, terwijl de strafrechter dat wel doet. Deze situatie wringt, omdat van politieagenten wordt verlangd dat zij geen strafbare feiten plegen. Door niet corrigerend op te treden, hebben leidinggevendenden een praktijk toegestaan die volgens de strafrechter niet door de beugel kan. In deze casus betaalt de agent op straat daarvoor de prijs: hij staat voor het hekje en moet verder door het leven met een strafblad, terwijl zijn leidinggevendenden die de duw-stopmethode hebben gefiatteerd buiten schot blijven. Deze situatie doet vermoeden dat er vanuit de organisatie geen initiatief is geweest om het politieoptreden in deze zaak af te keuren, anders dan in de zaak Apeldoorn. Vaak is er binnen de organisatie begrip voor het handhavende optreden, ook als daar andere belangen – de veiligheid van de burger – bij uit het oog worden verloren. De combinatie van een welwillende houding van de politieorganisatie en een veroordelend vonnis van de strafrechter is problematisch.

Een tuchtrechtelijk onderzoek richt zich doorgaans op de vraag of een individuele politieagent plichtsverzuim heeft gepleegd. Omdat het tuchtrecht de kwaliteit van de groep moet bevorderen, ligt het voor de hand dat de organisatorische context van het plichtsverzuim tevens de nodige aandacht krijgt. In deze casus zou dit zijn: de houding van de leidinggevendenden over de duw-stopmethode, handhaving van de norm dat een agent alleen met werkende spullen de straat op mag gaan en handhaving van de norm dat de aanwijzingen van de meldkamer moeten worden opgevolgd, zoals wat betreft het al dan niet toepassen van geweld. In andere gevallen kan dit zijn de communicatie en regie van de meldkamer, het handelen van collega's, of de wijze waarop een actie is voorbereid.

Het is algemeen dat de politieorganisatie zelden na politieoptreden met letsel of de dood tot gevolg zelfreflectie en evaluatie toepast, ook niet als burgers of zelfs instanties als de Nationale Ombudsman dat geweldgebruik aan de

kaak stellen. De politie neemt veelal een afwachtende houding aan ten aanzien van de beoordeling in het strafproces. Wanneer het Openbaar Ministerie opdracht geeft tot een strafrechtelijk onderzoek, ligt het risico op de loer dat de politie zichzelf in een slachtofferrol manoeuvreert. Dat politieagenten die hun werk doen in het verdachtenbankje komen te zitten is zuur. Dit neemt niet weg dat je van een professionele, lerende organisatie mag verwachten dat die zelf tot een oordeel over de rechtmatigheid en professionaliteit van het politieoptreden komt.

In deze zaak staat de vraag centraal of de duw-stopmethode een geaccepteerde, professionele methode is die onder omstandigheden door de politie kan worden toegepast. De strafrechter heeft in deze casus zijn afkeuring hierover uitgesproken, met als gevolg dat een agent een straf krijgt opgelegd. De politieleiding mag deze vraag niet onbeantwoord laten, omdat het gedogen van een methode die strafrechtelijk verwijtbaar blijkt te zijn, een risico vormt voor de agent. Hij is strafrechtelijk vogelvrij. Wanneer de methode uit oogpunt van professionaliteit wordt afgekeurd, dan is het noodzakelijk dat de leidinggevenden die de geweldsmeldingen beoordelen daarvan doordrongen raken en hiernaar handelen. Zij zijn tuchtrechtelijk aansprakelijk wanneer zij desondanks een afgekeurde methode door de vingers zien of zelfs goedkeuren. Het ligt dan ook voor de hand dat deze uitspraak herbezinning binnen de organisatie teweeg brengt.

Het kennelijke onbegrip van de motoragent over de strafrechtelijke veroordeling, staat enig leereffect in de weg. Dit is jammer en een gemiste kans. Het strafrecht is ongeschikt om professioneel handelen te bevorderen, omdat er alleen maar algemene straffen mogelijk zijn. Deze agent zou meer gebaat zijn bij aanvullende training en opleiding. Het ligt in ieder geval voor de hand dat de motoragent uit het oogpunt van professionaliteit op zijn inzichten wordt aangesproken. Waarschijnlijk is hij hier ontvankelijker voor dan voor een strafrechtelijke correctie.

Conclusie

Een democratische rechtsstaat moet voorzien in een transparante, openbare en onafhankelijke toetsing van de toepassing van politiebevoegdheden. Momenteel vindt die vooral plaats via het strafrecht. Maar het strafrecht heeft zijn beperkingen. Op politieoptreden met ingrijpende gevolgen voor een slachtoffer is toetsing en beoordeling uit oogpunt van rechtmatigheid én professionaliteit aangewezen. Zo nodig moet die toetsing leiden tot rechtspositionele of tuchtrechtelijke maatregelen. Deze toetsing en beoordeling zijn per definitie kritisch, maar houden rekening met de lastige omstandigheden waaronder de politie moet werken. Het strafrecht blijft voorbehouden aan gevallen van grove nalatigheid of verwijtbare beoordelingsfouten. Het OM blijft natuurlijk te allen tijde bevoegd om nader onderzoek te doen en om eventueel te vervolgen.

De noodzaak daartoe zal er vooral zijn bij het onterecht uitblijven van een tuchtrechtelijke correctie en bij 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 politie-medewerkers bereid zijn tot kritische zelfreflectie en zo nodig daaraan consequenties te verbinden en te accepteren. Het strafrecht is niet bedoeld voor en niet geschikt om te dienen als professioneel toetsingskader voor de uitoefening van het politievak. Een gemoderniseerd politietuchtrecht kan dat wel, juist ook in verkeerskwesaties. «

*Dr mr Magrete van der Steeg
advocaat in politiezaken te Deventer*

*Dr Jaap Timmer
politiewetenschapper aan de Vrije Universiteit te Amsterdam*

¹ Magrete van der Steeg & Jaap Timmer, 'Beoordeling van politiegeweld: tuchtrecht eerst', *Ars Aequi* 2016, p. 171-176 ; 'Leren van politiegeweld', *Politievakblad Blauw* 26 november 2016, p. 27-29; 'Als er een schot valt, sluit de politie de rijen', *Parool* 12 november 2105.

² Als bron over deze casus is uitsluitend geput uit het vonnis dat op rechtspraak.nl is gepubliceerd van Rechtbank Oost-Brabant, 22 december 2016; ECLI:NL:RBOBR:2016:7036.

³ Voluit: Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke Marechaussee en de buitengewoon opsporingsambtenaar 1994.

⁴ ECLI:NL:RBGEL:2014:6851.

⁵ Rechtbank Noord-Holland 16 december 2014, ECLI:NL:RBNHO:2014:11930.