



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Normering en toezicht in de opsporing: Een onderzoek naar de normering van het strafvorderlijk optreden van opsporingsambtenaren in het voorbereidend onderzoek en het toezicht op de naleving van deze normen

Samadi, M.

Citation

Samadi, M. (2020, June 4). *Normering en toezicht in de opsporing: Een onderzoek naar de normering van het strafvorderlijk optreden van opsporingsambtenaren in het voorbereidend onderzoek en het toezicht op de naleving van deze normen*. Meijers-reeks. Boomjuridisch, Den Haag. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/138388>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/138388>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/138388> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Samadi, M.

Title: Normering en toezicht in de opsporing: Een onderzoek naar de normering van het strafvorderlijk optreden van opsporingsambtenaren in het voorbereidend onderzoek en het toezicht op de naleving van deze normen

Issue Date: 2020-06-04

CONCLUSIE DEEL I

Normen en normering in strafvordering

Normering in strafvordering

De vraag waar dit onderzoek zich over buigt, is op welke wijze en met welk doel het strafvorderlijk vooronderzoek en het handelen van opsporingsambtenaren in dat kader genormeerd wordt, hoe het toezicht op dit handelen geregeld is, hoe dit in de praktijk vorm krijgt en tot slot hoe dit toezicht gewaardeerd kan worden in het licht van de eisen die kunnen worden gesteld aan goed toezicht.

Als in de inleiding aangegeven ligt er een tweeledig probleem ten grondslag aan deze vraagstelling. Enerzijds heeft het betrekking op de normering van het handelen van opsporingsambtenaren in het vooronderzoek en anderzijds op de wijze waarop in het huidige stelsel het toezicht op dat handelen is vormgegeven. In de probleemanalyse van dit onderzoek is geconstateerd dat het huidige strafproces een veelheid aan (vage en open) normen bevat die betrekking hebben op het strafvorderlijk optreden van opsporingsambtenaren, terwijl de wijze waarop deze normen worden gehandhaafd niet altijd duidelijk is. Opsporingsambtenaren worden geacht zich aan een scala aan geschreven en ongeschreven regels te houden, terwijl niet altijd duidelijk is hoe die normen zich tot elkaar verhouden en hoe wordt toegezien op de naleving van deze normen. Tegen deze achtergrond is het van belang in kaart te brengen waartoe het handelen van politie en het OM in het vooronderzoek wordt genormeerd, welke rol toezicht daarin speelt en tot slot hoe het huidige speelveld aan strafvorderlijke normen eruitziet waar opsporingsambtenaren zich aan dienen te houden. Voor de beantwoording van de vraag hoe de naleving en handhaving van deze normen plaatsvindt en of gesproken kan worden van een adequaat stelsel van toezicht, is het allereerst van belang om te weten waartoe deze normen in het leven zijn geroepen. De veronderstelling die ten grondslag ligt aan dit onderzoek, is dat het in het leven roepen van normen inderdaad plaatsvindt met een doel en dat voor de verwezenlijking van dit doel het noodzakelijk is dat deze normen worden nageleefd. Om te onderzoeken of er sprake is van adequaat of goed toezicht is dan ook van belang om inzichtelijk te maken waartoe deze strafvorderlijke normen in het leven worden geroepen.

In algemene zin geldt dat normen een bepaalde orde in de samenleving creëren doordat ze het gedrag van individuen reguleren en daarmee voor een zekere voorspelbaarheid, zekerheid en continuïteit in het maatschappelijk leven

zorgen. Grotendeels zijn de normen waar we mee te maken hebben te herleiden tot socioculturele aspecten van de samenleving, zoals religie, moraal en gewoonte. Een deel van deze zogenoemde maatschappelijke normen is vastgelegd in het recht en daarmee aan te merken als rechtsnormen. Deze rechtsnormen hoeven niet altijd aan te sluiten bij of te overlappen met maatschappelijke normen, maar zijn soms het resultaat van bepaalde rechtspolitieke keuzes en beoogde doelen van de wetgever. Rechtsnormen in een democratische rechtsstaat onderscheiden zich mede op een ander vlak van maatschappelijke normen; zij maken immers deel uit van een dwingende rechtsorde doordat zij door de wetgever – in de meeste ruime zin van het woord – in het leven worden geroepen, bepaalde (rechtsstatelijke) functies vervullen en verwachtingen scheppen voor de naleving van deze normen. Rechtsnormen bevatten normatieve uitspraken van uiteenlopende aard: zij kunnen gedrag voorschrijven, rechten en aanspraken verlenen, een bevoegdheid in het leven roepen, ambten scheppen, rechtsgevolgen verbinden aan feiten en een bepaalde juridische betekenis toeschrijven aan begrippen. Dit brengt onder andere mee dat het normeren van gedrag in rechtsregels een doelbewuste activiteit is, in die zin dat de wetgever iets wil met het in het leven roepen van deze regels. Zij kunnen worden geacht een bepaalde functie te hebben; zij hebben een ordenende en conflictbeslechtende en -beperkende functie, een rechtsbeschermende functie (zowel in relatie tot de overheid als anderen in de rechtsorde), een emancipatoire functie en tot slot dienen zij als communicatiemiddel tussen de overheid en de burger.¹ De wetgever streeft ernaar een bepaald doel te bereiken met deze normen, zoals het beschermen van het individu, het sturen van het gedrag van het individu in een specifieke richting, of het aanspreken van het individu indien niet normconform is gehandeld. Ook de rechter kan nieuwe normen creëren. We spreken dan vaak van beoordelingsnormen omdat deze erop gericht zijn algemene en open normen van de wetgever nader in te vullen. Ook hieruit vloeien concrete(re) regels en beginselen voort die richting geven aan menselijk handelen en een maatstaf zijn voor de beoordeling van dat handelen.

Idealiter is op voorhand duidelijk wat een rechtsnorm beoogt te bewerkstelligen en welk gedrag wordt verlangd van de normadressaat. De praktijk is echter weerbarstiger. Deels wordt dit veroorzaakt door het feit dat rechtsnormen op verschillende niveaus tot stand komen waardoor een complex stelsel van rechtsnormen ontstaat. Daarnaast kunnen rechtsnormen variëren in de mate van detail: zij kunnen heel specifiek het gewenste gedrag weergeven (te denken valt aan verkeersregels die maximumsnelheden voorschrijven), maar kunnen ook in meer algemene en vage bewoordingen zijn opgesteld (zoals privaatrechtelijke regels over redelijkheid en billijkheid). Hoe vager een norm, des te meer deze zal worden gezien als een standaard of beginsel. Wil een rechtsnorm op adequate wijze effect sorteren, dat wil zeggen dat deze nage-

1 Veerman 2012, p. 145.

leefd wordt, dan is het noodzakelijk dat deze norm begrepen wordt door de normadressaat en op eenduidige wijze wordt geïnterpreteerd door de rechtsorde. Immers, voor de naleving van (rechts)normen is het onder andere van belang dat de normadressaat kennis heeft van de norm en deze begrijpt. Pas dan kan de norm richtinggevend zijn in de wijze waarop gehandeld dient te worden in het concrete geval waarin deze van toepassing is. Voor de naleving van normen zijn niet alleen kennis en begrip van de norm van belang, ook andere factoren zoals acceptatie van de rechtsnorm, de (materiële en immateriële) kosten en baten die gemoeid zijn met naleving, en de normgetrouwheid van de doelgroep kunnen onder andere een rol spelen in de mate waarin een rechtsnorm wordt nageleefd. Normnaleving is in de praktijk dan ook afhankelijk van een complex geheel aan factoren. In het kader van de naleving van strafvorderlijke normen speelt daarbij het gegeven dat de normadressaat een professionele beroepsbeoefenaar is een grote rol. Gegeven de specifieke opleiding en functie in het strafrechtelijk vooronderzoek kunnen, althans dienen, we van opsporingsambtenaren (te) verwachten dat zij kennis hebben van strafvorderlijke normen, deze normen begrijpen en een grote mate van normgetrouwheid hebben.

Naleving van normen is weliswaar afhankelijk van een complex geheel aan factoren maar naleving is in de meeste gevallen wel het uitgangspunt. Het bijzondere karakter van rechtsnormen en de verwachtingen die zij scheppen, brengen mee dat wanneer rechtsnormen niet (afdoende) worden nageleefd, in beginsel een verplichting op de overheid rust deze naleving alsnog af te dwingen.² Dat betekent dat toezicht (en daarmee handhaving) een inherent onderdeel is van het normeringsproces. Wanneer regels niet 'spontaan' worden nageleefd en naleving niet wordt afgedwongen, is het immers zeer de vraag wat nog het nut is van de norm. Ook doet het af aan het rechtsstatelijk karakter van normeren door de overheid: in een rechtsstaat worden normen geacht nageleefd te worden. Dat geldt in het bijzonder voor normen die zich juist richten tot die overheid.

Ook in het strafproces wordt door middel van normering een bepaalde ordening aangebracht en geven normen sturing aan het handelen van opsporingsambtenaren en andere betrokkenen. Deze ordening is in de meest abstracte zin erop gericht om de hoofddoelstelling en de daarvan afgeleide doelstellingen van het strafproces te realiseren, te weten de materiële waarheidsvinding en rechtsbescherming. In de literatuur bestaat veel discussie over de onderlinge verhouding tussen deze doelstellingen, de precieze invulling en de waarden die hierachter schuilgaan. Uit de verschillende opvattingen volgt dat de invulling van deze doelstellingen in grote mate afhankelijk is van rechtstheoretische

2 In de meeste gevallen omdat denkbaar is dat naleving van de norm niet de prioriteit heeft. Zoals bij zogenoemde symbolische wetgeving/normstelling, waarbij de handhaving van de norm niet of onvoldoende wordt geregeld.

en rechtspolitieke voorkeuren. Daarnaast kunnen politieke, culturele en technologische ontwikkelingen bijdragen aan verschuivingen en veranderingen in de wijze waarop deze doelstellingen worden geïnterpreteerd. Ondanks het belang van deze doelstellingen voor de inrichting van het strafproces kan worden geconcludeerd dat zij geen dwingende ordening van het strafproces voorschrijven maar mede vanwege hun hoge abstractiegraad een zeker flexibel karakter hebben. Voor de beantwoording van de vraag waartoe het normeren van het strafvorderlijk handelen dient, geven deze doelstellingen dan ook geen concreet houvast. Wel kan mede aan de hand van deze doelstellingen een aantal waarden onderscheiden worden die ten grondslag liggen aan strafvorderlijke normen. Denk hierbij aan het waarborgen van de betrouwbaarheid van het bewijs dat in de strafprocedure wordt gebruikt, de bescherming van de rechten van de verdachte en andere betrokkenen in de strafprocedure, het bewaken van zowel de integriteit van het overheidshandelen als de rechtspraak en het faciliteren van een voortvarende en efficiënte strafrechtspleging. De verschillende strafvorderlijke normen geven invulling aan deze – eveneens abstracte – waarden en zijn daardoor een instrument om deze waarden – en daarmee de doelstellingen van het strafproces – te verwezenlijken. Echter, ook ten aanzien van deze onderliggende waarden moet worden geconcludeerd dat zij niet altijd scherp van elkaar te onderscheiden zijn, eveneens op uiteenlopende wijzen kunnen worden ingevuld en niet alle in gelijke mate van belang zijn voor het strafproces. Dat wil zeggen dat ook de invulling van deze achterliggende waarden van strafvorderlijke normen afhankelijk is van rechtstheoretische en rechtspolitieke voorkeuren, terwijl ook maatschappelijke ontwikkelingen de invulling of het belang van deze waarden kunnen wijzigen, eraan kunnen bijdragen dat bepaalde waarden in tijd en plaats meer of minder van belang zullen zijn, en zodoende van invloed zijn op de inrichting van het strafproces. Een strikte rubricering van strafvorderlijke normen aan de hand van deze onderliggende waarden is dan ook niet goed mogelijk. Wel kunnen deze waarden worden aangewezen als de meer abstracte redenen voor het in het leven roepen van strafvorderlijke normen en doorgaans kan per afzonderlijke norm wel een ‘dominante’ onderliggende waarde worden aangewezen.

Hoewel de waarden te herkennen zijn in de verschillende strafvorderlijke normen, is de directe aanleiding van de normering van strafvordering doorgaans concreet en praktisch ingegeven. Normering is niet louter gericht op het beschermen van deze (abstracte) waarden in het strafproces maar wordt mede ingegeven door maatschappelijke en politieke ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen beïnvloeden hoe tegen deze abstracte waarden wordt aangekeken en geven een nadere invullingen en betekenis aan deze waarden. Zo heeft de invloed van het EVRM onder andere ervoor gezorgd dat de wetgever nadere regelgeving in het leven moest roepen ter bescherming van de rechten van de verdachte. De onderliggende waarde van veel van deze normen kan daarmee worden aangemerkt als rechtsbescherming, terwijl de aanleiding voor het vastleggen van deze norm een maatschappelijke (politiek-ideologische)

ontwikkeling was, namelijk de toenemende aandacht voor burgerlijke vrijheidsrechten. Tegelijkertijd zorgde deze maatschappelijke ontwikkeling ervoor dat rechtsbescherming als onderliggende waarde een ruimere invulling kreeg, bijvoorbeeld door de (ruimere) erkenning van bepaalde vrijheidsrechten en de opvatting dat deze bescherming behoeven in het kader van het strafvorderlijk handelen van de overheid. Technologische ontwikkelingen hebben eveneens geleid tot (de behoefte aan) nieuwe normen in het strafproces. Zo heeft de opkomst van het internet geleid tot computercriminaliteit maar heeft ook de deur geopend voor nieuwe opsporingsmogelijkheden. Normering van deze bevoegdheden was noodzakelijk om de privacy van de (verdachte) burger te waarborgen, terwijl digitalisering tegelijkertijd heeft gezorgd voor een herdefiniëring van het concept privacy. De ontwikkelingen in forensisch onderzoek hebben weer geresulteerd in wetgeving die de betrouwbaarheid van dat onderzoek dient te waarborgen.

Normering in strafvordering vindt plaats om uiteenlopende redenen, binnen een complexe invloedssfeer van zowel de doelstellingen van het strafproces en de onderliggende waarden van strafvorderlijke normen als de politieke en maatschappelijke ontwikkelingen die aanleiding kunnen geven tot nieuwe wetgeving en tegelijkertijd ook van invloed zijn op de wijze waarop tegen de onderliggende waarden wordt aangekeken. Concluderend kan dan ook worden gesteld dat strafvorderlijke normen inderdaad met een zekere reden in het leven worden en zijn geroepen maar het niet altijd even gemakkelijk is precies aan te wijzen wat de reden is.

Al met al laat het huidige stelsel aan strafvorderlijke normen een complex beeld zien van een groot aantal ongelijksoortige typen normen – die ook naar aard en werking verschillend zijn – en waarvan de totstandkoming uiteenlopende redenen heeft gehad. Dit roept de vraag op of de opsporingspraktijk nog goed uit de voeten kan met dit normenstelsel en hoe het toezicht op deze normen dient te worden ingericht. Met betrekking tot die laatste vraag kan in ieder geval deels aansluiting worden gezocht bij de onderliggende waarden van normen. Weliswaar is het niet goed mogelijk om de verschillende normen te rubriceren aan de hand van de onderliggende waarde die zij beogen te beschermen en op basis daarvan algemene uitspraken te doen over de wijze waarop het toezicht op de verschillende categorieën normen ingericht dient te worden, maar deze waarden zijn wel veelzeggend voor de vraag waartoe de norm in het leven is geroepen en wat de functie van de norm is. Dat betekent dat zij wel een rol dienen te spelen in de handhaving van de norm. Immers, wanneer bij de handhaving van de norm onvoldoende acht wordt geslagen op deze onderliggende waarde kan er onduidelijkheid bestaan omtrent de precieze functie van de norm. Indien we ervan uitgaan dat deze onderliggende waarden op enigerlei wijze gerealiseerd dienen te worden in het kader van het strafproces, is het bovendien van belang dat deze strafvorderlijke normen ook daadwerkelijk worden nageleefd en dat adequaat toezicht bestaat op de naleving ervan. Indien bepaalde waarden in het strafproces niet

of onvoldoende worden gerealiseerd, kan dat een reden zijn om het toezicht daarop beter te organiseren, de normen nader aan te scherpen, of het belang daarvan in het huidige stelsel van strafvordering te bezien.

Goed toezicht in de context van strafvordering

In het licht van het voorgaande is het de vraag wat kan worden verstaan onder adequaat toezicht in het kader van de naleving van strafvorderlijke normen door opsporingsambtenaren. In hoofdstuk 2 werd aan de hand van bestuurskundige en juridische literatuur gekomen tot de volgende algemene definitie van toezicht: 'Toezicht is een doelgerichte activiteit die is toegesneden op het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak heeft voldaan aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.'³ Deze definitie kent drie componenten: (1) het verzamelen van informatie, (2) het vormen van een oordeel, en (3) het zo nodig interveniëren (waarbij met betrekking tot dit laatste moet worden toegevoegd dat deze interventie de ondertoezichtgestelde ook daadwerkelijk dient te bereiken). Deze brede definitie is geschikt en noodzakelijk om het veelvoorkomende fenomeen toezicht te accommoderen. Toezicht komt immers in verschillende contexten voor en bestaat daarom in verschillende vormen. In de ideale situatie worden deze verschillende componenten ofwel vervuld door één toezichthouder ofwel uitgeoefend door meerdere toezichthouders in een aaneengeschaalde keten, om zo de continuïteit, overzichtelijkheid en volledigheid van het toezicht te bevorderen.

In de bestuurskundige literatuur worden aan de uitoefening van deze drie componenten vervolgens aanvullende eisen gesteld om het toezicht als *goed* of *adequaat* te kunnen aanmerken. In algemene zin is echter niet te zeggen welke eisen dat precies moeten zijn. De vereisten die aan goed toezicht worden gesteld zijn afhankelijk van de specifieke context van dat toezicht en worden bepaald door de vorm en aard van het toezicht, het beoordelingsframe dat ten grondslag ligt aan het toezicht en de doelstellingen die met dat toezicht worden beoogd. De vraag is aldus welke aanvullende eisen of kwaliteiten van belang zijn voor de beoordeling van het toezicht in de strafvorderlijke context en voor de vraag wanneer in dit specifieke verband van goed toezicht kan worden gesproken.

Te beginnen met de context waarbinnen het toezicht plaatsvindt. Deze kenmerkt zich door het juridische en publieke karakter ervan. Het gaat hier om toezicht op het handelen van de strafvorderlijke overheid; handelen waarmee ingrijpende inbreuken (kunnen) worden gemaakt in het leven van burgers. Deze context brengt mee dat het toezicht idealiter een juridische basis kent

3 Zie § 2.6.1.

en plaatsvindt aan de hand van een wettelijk kader; oftewel, het gaat hier niet om informeel toezicht of sociale controle maar om formeel ingebed toezicht op de naleving van rechtsnormen. De publiekrechtelijke aard van het toezicht brengt daarnaast mee dat het toezicht een zekere mate van transparantie en consistentie dient te bezitten.⁴ Het moet zichtbaar zijn dat de (strafvorderlijke) overheid zich ook daadwerkelijk aan de regels houdt. Bovendien kan ook de toezichthouder worden gehouden aan bepaalde vereisten: de juridische inbedding van het toezicht brengt mee dat de toezichthouder een formele verantwoordelijkheid voor het toezicht draagt. Daarnaast is het van belang dat het toezicht een zekere mate van objectiviteit heeft, dat brengt mee dat de toezichthouder onafhankelijk is ten opzichte van de instantie(s) waarop hij toezicht houdt en belangeloos is ten aanzien van de normnaleving door de ondertoezichtgestelde. Tot slot dient het toezicht volledig te zijn. Dat wil niet zeggen dat er in de praktijk te allen tijde toezicht dient te bestaan op het handelen van de ondertoezichtgestelde, maar dat het toezicht in beginsel is gericht op al het handelen van de ondertoezichtgestelde en betrekking heeft op het gehele beoordelingsframe dat ten grondslag ligt aan dat toezicht. Wanneer immers op voorhand vaststaat dat de toezichthouder slechts zicht heeft of kan hebben op een fractie van het handelen dan wel enkel oordeelt ten aanzien van een deel van de normen waaraan het handelen van de ondertoezichtgestelde dient te beantwoorden, kan niet worden gesproken van volledig toezicht.⁵

Samenvattend kan worden gesteld dat voor goed toezicht in de strafvorderlijke context het toezicht formeel, transparant, onafhankelijk en belangeloos dient te zijn. Deze vereisten kunnen worden getypeerd als de institutionele vereisten van goed toezicht. Daarnaast kan ten aanzien van de reikwijdte van het toezicht worden verlangd dat deze een zekere mate van volledigheid heeft. Tot slot zal in het navolgende blijken dat tevens enkele inhoudelijke eisen aan het toezicht in de strafvorderlijke context kunnen worden gesteld. Deze drie categorieën van vereisten gelden in beginsel ten aanzien van de uitoefening van alle componenten van het toezicht, maar wel zal blijken dat zij afhankelijk van de aan de orde zijnde activiteit (informatievergaring, oordeelsvorming of interventie) op verschillende wijze gestalte kunnen krijgen. Vertaald naar de hierboven gegeven definitie van toezicht en de drie daarin opgenomen componenten, brengen de genoemde vereisten het volgende beeld met zich voor het strafvorderlijk toezicht.

De *institutionele* vereisten brengen ten aanzien van de invulling van de eerste component van (goed) toezicht met zich dat idealiter wordt verwacht dat de toezichthouder kan beschikken over informatie over het handelen van opsporingsambtenaren in de context van het opsporingsonderzoek om zich actief en gericht een oordeel te kunnen vormen over de vraag of al dan niet is

4 Zie § 2.6.1.

5 Zie § 2.6.2.

voldaan aan de gestelde strafvorderlijke normen. De eis van onafhankelijkheid betekent in deze context dat de toezichthouder voor zijn informatiepositie niet louter afhankelijk is van de informatie die opsporingsambtenaren (willen) aanleveren, maar zowel de praktische middelen als formele bevoegdheden dient te hebben zelf onderzoek (te doen) instellen. Ten aanzien van de tweede component van (goed) toezicht brengen de onafhankelijkheid ten opzichte van opsporingsambtenaren en de belangeloosheid ten opzichte van de normnaleving met zich dat de toezichthouder vrij dient te zijn zich een oordeel te vormen op basis van die informatie zonder dat hij hier partij bij is. Met betrekking tot de invulling van de derde component kan worden verwacht dat de toezichthouder zowel de juridische mogelijkheden als de praktische middelen heeft om naar aanleiding van zijn oordeelsvorming te interveniëren in het handelen van de opsporingsambtenaren (zonder dat dit veronderstelt dat dit ook altijd daadwerkelijk gebeurt). Hij dient hierbij onafhankelijk en belangeloos te kunnen handelen; dat wil zeggen dat hij geen direct belang heeft bij zijn keuze voor een eventuele interventie en hierdoor niet zelf wordt geraakt.

Het vereiste met betrekking tot de *reikwijdte* van het toezicht brengt als gezegd mee dat het toezicht een zekere mate van volledigheid dient te hebben. Deze eis van volledigheid brengt met betrekking tot de eerste component van het toezicht mee dat in beginsel zicht bestaat (of kan bestaan) op al het strafvorderlijk handelen. In het kader van de tweede component van het toezicht, de oordeelsvorming, brengt het vereiste van volledigheid mee dat van goed toezicht kan worden verwacht dat het betrekking heeft op het gehele beoordelingsframe waar het op toeziet. Of anders geformuleerd: het gehele relevante normatieve kader op het betreffende strafvorderlijk handelen dient bij de oordeelsvorming als toetssteen te kunnen worden gebruikt. Voor de derde component van de toezichtsdefinitie brengt de eis van volledigheid met zich dat al het normoverschrijdend handelen in beginsel in aanmerking kan komen voor een eventuele interventie (wederom zonder dat dit zou impliceren dat ook steeds daadwerkelijk wordt geïntervenieerd). Daarnaast dient er transparantie te bestaan over de wijze waarop wordt geïntervenieerd. Het toezicht dient kortom zichtbaar te zijn.

Tot slot brengen de specifieke kenmerken van het beoordelingsframe van het strafvorderlijk toezicht – het strafvorderlijk normatief kader zoals dat is geschetst in hoofdstuk 4 – mee dat ook een tweetal *inhoudelijke* vereisten aan het strafvorderlijk toezicht kan worden gesteld, wil in dit verband van goed toezicht kunnen worden gesproken. In het licht van de complexiteit van het stelsel aan strafvorderlijke normen ligt het voor de hand dat van goed toezicht ten eerste kan worden verwacht dat het zich daadwerkelijk oriënteert op het onderliggende beoordelingsframe en ten tweede dat het bijdraagt aan de opheldering ervan. Met betrekking tot het eerstgenoemde vereiste betekent dit dat het toezicht rekening dient te houden met de onderliggende waarde van de norm, aangezien deze onderliggende waarde van belang is voor de juiste interpretatie van de norm en de verwezenlijking van de daarmee gestelde

doelen. Om te kunnen spreken van een adequaat systeem van toezicht zal in ieder geval toezicht moeten bestaan op de verschillende waarden die de strafvorderlijke normen beogen te beschermen. Deze moeten op enigerlei wijze zijn 'afgedekt'. Deze strafvorderlijke normen zijn immers in het leven geroepen om deze onderliggende waarden te verwezenlijken in het strafproces. Ten tweede brengt de complexiteit van het huidige speelveld aan strafvorderlijke normen mee dat het toezicht een zekere mate van opheldering dient te verschaffen over de betekenis en werking van deze verschillen strafvorderlijke normen. Deze opheldering is van belang voor de oordeelsvorming omtrent het handelen (de tweede component van de toezichtsdefinitie). Zo is het wanneer de norm niet helder is, niet goed mogelijk een oordeel te vellen over de normconformiteit van het handelen. Daarnaast is de opheldering (van de werking) van de normen van belang voor de naleving van de norm doordat zij voor de normadressaat inzichtelijk maakt op welke wijze zijn gedrag hieraan dient te beantwoorden. De complexiteit van het huidige strafvorderlijke normenstelsel maakt deze functie van toezicht des te meer prangend. Zoals we in het voorgaande hebben gezien, worden strafvorderlijke normen om een veelheid aan redenen in het leven geroepen. Deze redenen kunnen in de loop der jaren wijzigen, een andere betekenis of een andere werking krijgen. Dat geldt zowel voor de rechtsnormen die door de wetgever(s) in het leven worden geroepen, als de beoordelingsnormen van de rechter. De ontwikkeling van het strafvorderlijk normenkader laat zien dat zowel de invulling als de werking van veel strafvorderlijk normen niet constant is, maar deze normen meebewegen en evolueren met hun tijd. De invulling die thans wordt gegeven aan het recht op een eerlijk proces, verschilt immers in aanzienlijke mate van de wijze waarop ten tijde van de totstandkoming van het Wetboek van Strafvordering werd aangekeken tegen procesrechten van de verdachte (laat staan andere betrokkenen in het strafproces). Ook de normerende werking die uitgaat van de algemene beginselen van een behoorlijke procesorde kan inmiddels niet op één lijn worden gesteld met de wijze waarop de rechter in de jaren 70 gebruikmaakte van deze ongeschreven beginselen. Niet alleen zijn deze beginselen deels gecodificeerd in bepaalde strafvorderlijke regels waardoor zij in ieder geval ten aanzien van deze regels een andere werking hebben, ook de veranderde maatschappelijke en politieke tijdsgeest noopt tot een andere toepassing van deze beginselen door de strafrechter. Deze twee voorbeelden zijn slechts een illustratie van het veranderlijke karakter van zowel strafvorderlijke normen als hun onderliggende waarden. In zekere zin mag het niet verbazen dat een rechtsnorm nadat deze in het leven is geroepen meebeweegt met zijn tijd, de ordening die het recht aanbrengt in de samenleving is immers geen constante. Wel brengt dit mee dat voor een goed begrip van de werking van de verschillende strafvorderlijke normen het telkens van belang blijft dat in het kader van toezicht de toezichthouder ook aan normprecisering doet om zo de naleving van deze normen in de toekomst te bevorderen. Deze inhoudelijke vereisten van waardenoriëntatie en normprecisering hebben als

gezegd primair betrekking op de tweede component van het toezicht. Het is immers in de oordeelsvorming waar de hierboven besproken vereisten van waardenoriëntatie en normprecisering vooral tot uiting zullen komen. De vereiste waardeoriëntatie zal zich echter ook kunnen manifesteren in de mate waarin (of wijze waarop) geïntervenieerd zal worden naar aanleiding van normoverschrijdend handelen.

In het tweede deel van dit onderzoek zal de praktijk van het toezicht op de naleving van strafvorderlijke normen in kaart worden gebracht. Hierbij wordt in de eerste plaats stilgestaan bij de institutionele rol van de instanties die een toezichthoudende taak hebben ten aanzien van politie en OM. Vervolgens wordt ingegaan op de twee belangrijkste toezichthouders met betrekking tot de normnaleving door opsporingsambtenaren, namelijk de rechter en de officier van justitie. In hoofdstukken 6, 7 en 8 zal de wijze waarop thans in de praktijk gestalte wordt gegeven aan het toezicht op opsporingsambtenaren door de rechter en officier van justitie worden uiteengezet. Deze uiteenzetting vindt plaats tegen de achtergrond van de criteria van goed toezicht zoals hierboven besproken. Deze criteria zijn aldus impliciet vervlochten in de bespreking van de praktijk van het toezicht in het hiernavolgende. Een expliciete koppeling tussen de hierboven genoemde criteria en de knelpunten in het toezicht vindt in het derde deel van dit onderzoek plaats.