

Vergaderjaar 2000–2001

27 573

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften teneinde een wettelijke grondslag te scheppen voor het bij of krachtens algemene maatregel van bestuur stellen van nadere regels omtrent enkele werkzaamheden in het kader van de tenuitvoerlegging

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

Het onderhavige voorstel strekt ertoe in artikel 74 van het Wetboek van Strafrecht (Sr) en artikel 564 van het Wetboek van Strafvordering (Sv) een uitdrukkelijke grondslag op te nemen voor het stellen van nadere regels bij of krachtens algemene maatregel van bestuur omtrent de uitoefening van de transactiebevoegdheid van het openbaar ministerie (OM) onderscheidenlijk de tenuitvoerlegging van beslissingen strekkende tot vrijheidsbeneming. In een dergelijke algemene maatregel van bestuur zal een aantal zaken nader worden geregeld. Hierbij moet in het bijzonder worden gedacht aan de werkzaamheden die het Centraal Justitieel Incasobureau (CJIB) te Leeuwarden sinds enige tijd verricht ten behoeve van onderscheidenlijk de inning van transacties en de coördinatie van arrestatiebevelen.

Tenslotte voorziet dit voorstel van wet in enkele technische aanpassingen van het Wetboek van Strafvordering en de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv), welke verband houden met de kosten van verhaal bij de executie van geldboetes en een aantal andere vermogenssancties. Dit onderdeel sluit aan bij recente rechtspraak van de Hoge Raad (HR 20 juni 2000, nr. 4042 D Besch.). Voorts is er samenhang met de invoering van de Gerechtsdeurwaarderswet.

Inning van transacties

De directe aanleiding voor het voorstel om in artikel 74 Sr een uitdrukkelijke grondslag op te nemen voor het stellen van nadere regels bij of krachtens algemene maatregel van bestuur is gelegen in een recente wijziging van het Transactiebesluit 1994. Het Transactiebesluit 1994 is oorspronkelijk gebaseerd op artikel 74c Sr, dat de bevoegdheid regelt van opsporingsambtenaren om een transactie aan te bieden (de politie-transactie). Het tweede, het vijfde en het zesde lid van artikel 74c bevatten een opdracht aan de regering om bij algemene maatregel van bestuur een aantal zaken betreffende de politietransactie nader te regelen. Dit betreft zaken als de wijze van betaling, de betalingstermijn, de aanwijzing van de

bevoegde ambtenaren en de verantwoording van de ontvangen gelden. Het Transactiebesluit 1994 bevat voorschriften omtrent deze zaken.

Per 1 maart 2000 is het Transactiebesluit 1994 gewijzigd door de inwerkingtreding van het *koninklijk besluit van 19 februari 2000 tot wijziging van het Transactiebesluit 1994 in verband met de centrale inning van transactiegelden* (Stb. 95). Deze wijziging heeft betrekking op de centralisering van de inning van transactiegelden bij het Centraal Justitieel Incasobureau. Deze centralisering is uitvloeisel van het Project Stroomlijning Transacties. Voortaan geschiedt de inning niet meer door de transactiebevoegde functionaris (lees: de arrondissementsparketten en de politiekorpsen) zelf, maar door het CJIB. Dit betekent dat de burger die instemt met een transactieaanbod, de betrokken geldsom voortaan moet betalen door middel van storting of overschrijving op een daartoe bestemde bankrekening van het CJIB (zie artikel 6, eerste lid, van het Transactiebesluit 1994). Deze centrale inning van transactiegelden heeft grote voordelen: de parketten en korpsen wordt veel werk uit handen genomen; een eenvoudige, centrale verwerking leidt tot kostenbesparing; en de kwaliteit van het transactieproces wordt verbeterd (door het beschikbaar komen van meer en betere managementinformatie, door kortere doorlooptijden en minder uitval). De nieuwe, centrale wijze van inning geldt niet alleen voor de gelden voortvloeiend uit de politietransactie maar ook voor de gelden voortvloeiend uit de «normale» OM-transactie.

In zijn advies betreffende het met de centralisering van de inning samenhangende wijzigingsbesluit merkte de Raad van State op dat voor zover deze wijziging betrekking had op de inning van gelden voortvloeiend uit de transactiebevoegdheid van opsporingsambtenaren (de politietransactie), artikel 74c (tweede lid) Sr daarvoor een wettelijke grondslag bood. Terecht merkte de Raad echter op dat voor zover het de bedoeling was regels te geven voor de inning van gelden voortvloeiend uit de transactiebevoegdheid *van het OM*, het huidige artikel 74 Sr geen grondslag biedt voor het stellen van dergelijke regels bij algemene maatregel van bestuur. In zoverre ging het bij het wijzigingsbesluit van 19 februari 2000 derhalve om een zelfstandige maatregel van bestuur. Conform het advies van de Raad is dan ook in de aanhef van dat besluit een verwijzing naar artikel 89 van de Grondwet opgenomen. Tevens is bij bedoelde wijziging in het Transactiebesluit 1994 een aparte paragraaf opgenomen betreffende de inning van transactiegelden ten behoeve van het OM (§ 6a). Deze paragraaf bevat één artikel, artikel 15a, dat het CJIB opdraagt het OM te ondersteunen bij de inning van de gelden voortvloeiend uit het gebruik van de bevoegdheid van artikel 74 Sr.

Het Transactiebesluit 1994, zoals gewijzigd bij meergenoemd besluit, moet thans dus voor een deel – namelijk voor zover betreft de uitvoering van de OM-transactie – worden aangemerkt als een zelfstandige algemene maatregel van bestuur. Zo'n zelfstandige algemene maatregel van bestuur kan echter slechts een tijdelijke voorziening zijn, zoals ook uit aanwijzing 21 van de Aanwijzingen voor de regelgeving blijkt. Het onderhavige wetsvoorstel strekt er dan ook toe een definitieve voorziening te bieden door opneming in artikel 74 Sr van een nieuw vijfde lid, dat een grondslag biedt voor het geven van voorschriften bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Het Transactiebesluit 1994 zal met deze wijziging mede op artikel 74 Sr komen te rusten, namelijk voor zover het regels geeft voor de uitvoering van de OM-transactie. Dit geldt, wat de huidige tekst van het Transactiebesluit 1994 betreft, alleen voor het genoemde artikel 15a. In vervolg op de hier voorgestelde wijziging van artikel 74 Sr zullen ook de overige in het Transactiebesluit vervatte regels – betreffende plaats, wijze en termijn van betaling en verantwoording van de ontvangen gelden – moeten worden beoordeeld op hun toepasbaarheid op de OM-transactie. Dergelijke zaken moeten immers ook voor de uitvoering van de OM-transacties worden geregeld. Dat is in het belang van zowel de burger

als het OM en de administratie. Een integrale wijziging van het Transactiebesluit 1994 zal daartoe worden voorbereid.

Coördinatie van arrestatiebevelen

Naast de centrale inning van transacties is er nog een taak van het CJIB die nadere regulering behoeft met een grondslag in de wet. Het betreft hier de coördinatie van de executie van vrijheidsstraffen door het Landelijk Coördinatiepunt Arrestatiebevelen (LCA) van het CJIB. Het LCA coördineert de executie van zogenaamde «lopende vonnissen»; dit zijn vrijheidsstraffen opgelegd aan veroordeelden die niet preventief zijn gehecht (en van wie ook niet op andere titel reeds de vrijheid is ontnomen). Met het oog op deze taak krijgt het LCA de vonnissen van de parketten aangeleverd. Vervolgens beoordeelt het of betrokkene in aanmerking komt voor een oproeping om zich bij een inrichting te melden, dan wel of tegen betrokkene een arrestatiebevel zal worden uitgevaardigd. Zodra, in het laatste geval, de betrokkene persoon door de politie is gearresteerd, wordt dit bij het LCA gemeld, waarop het LCA de toewijzing van een cel en het transport daarheen regelt. De hier beschreven «routing» van alle lopende vonnissen langs één centraal punt, het LCA, maakt een efficiënte tenuitvoerlegging mogelijk, waarbij rekening kan worden gehouden met de op enig moment beschikbare celruimte en tevens de executie kan worden afgestemd op de executie van andere tegen betrokkene openstaande vonnissen. Overigens bestaat het voornemen om binnenkort ook de coördinatie van de tenuitvoerlegging van vonnissen tegen preventief gehechten aan het LCA op te dragen.

De werkzaamheden die het LCA ten behoeve van de executie van vonnissen verricht, hebben een facilitair karakter. Het LCA oefent geen eigen bevoegdheid uit. De bevoegdheid tot het geven van een last in de zin van artikel 564, eerste lid, Sv tot tenuitvoerlegging van een bevel tot vrijheidsbeneming of veroordelend vonnis of arrest blijft voorbehouden aan het openbaar ministerie. Niettemin is het wenselijk de werkzaamheden van het LCA te regelen in een algemene maatregel van bestuur, net als bijvoorbeeld is geschied voor de werkzaamheden van het CJIB ten behoeve van de inning van transacties of de executie van geldboetevonnissen (in respectievelijk het Transactiebesluit 1994 en het Besluit tenuitvoerlegging geldboetevonnissen). In dit verband zij ook gewezen op artikel 2 van het Besluit Instelling Centraal Justitieel Incassobureau, dat bepaalt dat het CJIB is belast met de taken die hem maatregel van bestuur zijn opgedragen. Teneinde aan een dergelijke algemene maatregel van bestuur een uitdrukkelijke wettelijke basis te verschaffen wordt in het onderhavige voorstel aan artikel 564 Sv een nieuw lid toegevoegd, inhoudende dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voorschriften kunnen worden gegeven omtrent het geven van een last als bedoeld in het eerste lid. Hangende de procedure over dit voorstel zal de bedoelde algemene maatregel van bestuur in procedure worden gebracht.

De hierboven beschreven taken van het CJIB bij de inning van transacties en de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen zijn illustratief voor de veranderende positie en rol van het openbaar ministerie bij de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen. Uitgangspunt was – en is – dat het OM belast is met en verantwoordelijk is voor de tenuitvoerlegging van beslissingen van de strafrechter. Met behoud van dit uitgangspunt gaat het OM er echter meer en meer toe over bepaalde werkzaamheden te laten uitvoeren door landelijke diensten die onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie vallen, zoals het Centraal Justitieel Incassobureau of de Dienst Justitiële Inrichtingen. Deze verschuiving in taken en bevoegdheden is recent, bij de inwerkingtreding van de Penitentiaire beginselenwet, tot uitdrukking gebracht in het eerste artikel van het Vijfde Boek van het Wetboek van Strafvordering (over «Tenuitvoerlegging en

kosten»). Dit artikel 553 luidt thans: «De tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen geschiedt door het openbaar ministerie dan wel *op voordracht van deze door Onze Minister.*» De in het onderhavige voorstel voorgestelde delegatie van regelgevende bevoegdheid, die het onder andere mogelijk maakt om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur bepaalde werkzaamheden in het kader van de tenuitvoerlegging aan andere diensten op te dragen, sluit hierbij aan.

Kosten van verhaal, invorderingskosten

De voorgestelde aanpassingen met betrekking tot de kosten van het verhaal bij de executie van geldboetes en een aantal andere vermogenssancities zijn het gevolg van recente rechtspraak van de Hoge Raad (HR 20 juni 2000, nr. 4042 D Besch.). Voorts wordt een drietal technische wijzigingen in de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv) voorgesteld. Deze houden verband met de invoering van de Gerechtsdeurwaarderswet.

Voorgesteld wordt in artikel 575 Sv uitdrukkelijk te bepalen, dat onder de kosten van het verhaal de invorderingskosten zijn begrepen, en dat de kosten van het verhaal ten laste komen van de veroordeelde. Tot dusver is ervan uitgegaan, dat een en ander in artikel 575 Sv, zoals dit thans luidt, reeds ligt besloten, omdat daarin wordt aangesloten bij de wijze van verhaal als voorzien in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (vgl. kamerstukken II, 1989–1990, 21 504, nr. 3, blz. 67). Voor de strafrechtelijke vermogensmaatregelen is deze opvatting ook uitdrukkelijk vastgelegd in artikel 36a van het Wetboek van Strafrecht, waarin is bepaald dat de kosten van de tenuitvoerlegging van ontnemings- en schadevergoedingsmaatregelen – *met uitzondering van de kosten van het verhaal, de invorderingskosten daaronder begrepen* –, ten laste van de staat komen. In een recente beschikking van 20 juni 2000 (nr. 4042 D Besch.) heeft de Hoge Raad evenwel bepaald, dat uit artikel 575, tweede lid, Sv, waar dit bepaalt dat het dwangbevel ten uitvoer wordt gelegd als een vonnis van de burgerlijke rechter, niet kan volgen dat, kort gezegd, de invorderingskosten op de veroordeelde mogen worden verhaald. De voorgestelde aanpassingen strekken ertoe de wettekst zo te wijzigen dat, conform de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever, buiten twijfel wordt gesteld dat de kosten van verhaal, de invorderingskosten daaronder begrepen, ten laste komen van de veroordeelde. Aldus kan een reeds lang bestaande praktijk worden gecontinueerd.

De invoering van de Gerechtsdeurwaarderswet brengt met zich, dat de omvang van de ambtshandelingen van gerechtsdeurwaarders scherper wordt afgebakend. Van belang is met name, dat incassohandelingen die worden verricht terzake van de invordering van geldboetes, schadevergoedings- en ontnemingsmaatregelen en administratieve sancties, bedoeld in de Wahv, niet langer tot de ambtshandelingen van gerechtsdeurwaarders worden gerekend. Voor de berekening van deze incassokosten (invorderingskosten) dient derhalve een regeling in het Wetboek van Strafvordering en de Wahv te worden getroffen. Voorgesteld wordt om in artikel 22, tweede lid, Wahv en in artikel 572, tweede lid, Sv een grondslag te creëren voor een berekening van deze kosten bij algemene maatregel van bestuur. Uitgangspunt zal daarbij zijn, dat tarifiering op basis van reële kosten plaatsvindt.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel A

In aanvulling op het algemeen deel zij over het voorgestelde vijfde lid van artikel 74 Sr nog het volgende opgemerkt. De bepaling is ontleend aan artikel 74c, tweede lid (tweede volzin) en zesde lid, welk artikel betrekking

heeft op de politietransactie. Het woord «plaats» (van betaling) is opgenomen teneinde in de formele wet een duidelijke basis te geven voor de *centrale* inning van gelden voortvloeiend uit transacties die in beginsel *decentraal*, op arrondissementaal niveau tot stand komen. Hierbij zij aangetekend dat het CJIB geen bemoeienis heeft met de uitoefening door het OM van diens transactiebevoegdheid. Het CJIB ondersteunt het OM bij de uitvoering van een eenmaal genomen beslissing om een transactie aan te bieden. In dit verband wijs ik erop dat het College van procureurs-generaal een officier van justitie in het arrondissement Leeuwarden – waar ook het CJIB is gevestigd – heeft aangewezen als landelijk transactie-officier van justitie (zie de Aanwijzing stroomlijning transacties, Stcrt. 2000, 65). Alle acceptgiro's betreffende OM-transacties worden namens deze landelijke officier verzonden. Door zijn plaatsing in Leeuwarden zal hij bovendien toezicht kunnen uitoefenen op de werkzaamheden van het CJIB in het kader van het transactiebeleid.

In het Transactiebesluit 1994 vindt op een enkele plaats subdelegatie door de algemene maatregel van bestuur aan een ministeriële regeling plaats (zie bijvoorbeeld de artikelen 8, derde lid, en 11, derde lid). Met het oog hierop wordt in het nieuwe vijfde lid van artikel 74 bepaald dat «bij of krachtens algemene maatregel van bestuur» nadere regels kunnen worden gesteld.

In de tweede volzin van artikel 74, vijfde lid, Sr wordt de mogelijkheid – geen verplichting – geschapen om ook met betrekking tot de andere transactiemodaliteiten dan de te betalen geldsom uitvoeringsvoorschriften bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te geven. Met deze mogelijkheid kan worden volstaan, omdat het CJIB thans feitelijk niet is betrokken bij de nakoming van andere transactievoorwaarden dan die van artikel 74, tweede lid, onderdeel a, Sr. Deze andere transactievoorwaarden komen in de praktijk ook niet zo vaak voor, dat een verplichte nadere regeling van de nakoming daarvan, is aangewezen.

Artikel I, onderdeel B

Conform het voorgestelde artikel 74, vijfde lid, Sr worden in artikel 74c, tweede lid, tweede volzin, de woorden «plaats en» (wijze) en (bij) «of krachtens» ingevoegd en in artikel 74c, vijfde lid, de woorden «of krachtens».

Artikel II

De toevoeging aan artikel 564 Sv (onderdeel A) is in het algemeen deel reeds toegelicht. Onderdeel B betreft een wijziging van artikel 572 Sv, dat betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van geldboetevonnissen en schadevergoedingsmaatregelen. De terminologie van het tweede lid van die bepaling wordt aangepast aan de terminologie van het voorgestelde artikel 74, vijfde lid, Sr. De bestaande, op artikel 572, tweede lid, Sv gebaseerde maatregelen van bestuur zullen in verband daarmee worden aangevuld op het punt van de termijn waarbinnen de betaling moet zijn geschied. Daarbij zal aansluiting worden gezocht bij de gangbare, in de praktijk gehanteerde termijnen.

In onderdeel C wordt in artikel 575 Sv uitdrukkelijk bepaald, dat de kosten van het verhaal, de invorderingskosten daaronder begrepen, op de veroordeelde worden verhaald. In artikel 572, tweede lid, Sv (onderdeel B) is, in het verlengde daarvan, aangegeven, dat de voorgeschreven algemene maatregel(en) van bestuur regels dienen te bevatten over de kosten van het verhaal, de invorderingskosten daaronder begrepen. Uitgangspunt daarbij zal zijn, dat tarifiering op basis van reële kostprijzen plaatsvindt.

Artikel III

Deze aanpassingen zijn van technische aard. Zij vloeien voort uit de invoering van de Gerechtsdeurwaarderswet en de consequenties daarvan voor het berekenen van de kosten van het verhaal. Dit is toegelicht in het algemene deel van deze memorie. In onderdeel C is het in artikel 27, achtste lid, vastgelegde bedrag van vijftig gulden vervallen. De hoogte van de kosten zal in het vervolg worden vastgesteld in de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 22, tweede lid, Wvhw. Daarbij zal als uitgangspunt worden gehanteerd, dat tarifiering op basis van reële kosten plaatsvindt.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals