

Vergaderjaar 2004–2005

29 849

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met de buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten (Wet OM-afdoening)

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 9 maart 2005

De vaste commissie voor Justitie heeft een verslag uitgebracht van haar bevindingen inzake dit wetsvoorstel. Het verheugt mij dat de hoofdlijnen van het wetsvoorstel breed gesteund worden. Graag zal ik hieronder op de in het verslag gemaakte opmerkingen reageren en de gestelde vragen beantwoorden.

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie stelden terecht vast dat de rechterlijke organisatie door de vele strafzaken zwaar wordt belast. De voorgestelde procedure zal er inderdaad toe kunnen leiden dat meer zaken strafrechtelijk worden afgedaan, en de strafrechtelijke afdoening wordt versneld. De geloofwaardigheid van de overheid als rechtshandhaver, die ik met deze leden van groot belang acht, kan daardoor worden vergroot.

Het verheugt mij dat de leden van de CDA-fractie het in hoge mate waardeerden dat het kabinet bereid is nieuwe wegen in te slaan om de rechtshandhaving aan de eisen van de tijd aan te passen, en daarbij bestaande patronen te doorbreken. Met deze leden kan worden vastgesteld dat de Raad van State een kritisch advies heeft uitgebracht, en dat ook een aantal van de geconsulteerde instanties op onderdelen kritiek heeft. Een goede verwerking van de adviezen acht ook ik van groot belang. In het navolgende zal, waar de gestelde vragen daartoe aanleiding geven, getracht worden verder te verduidelijken welke afwegingen in verband met de uitgebrachte adviezen zijn gemaakt. Met deze leden ben ik evenwel van oordeel dat de hoofdlijn van het wetsvoorstel, het niet inschakelen van de rechter wanneer dat niet nodig is, brede steun vindt.

De aan het woord zijnde leden wilden weten of de regering van mening is dat het wetsvoorstel OM-afdoening een ingrijpend voorstel is, of dat zij, met de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (hierna: NVvR) het voorstel niet als een principiële wijziging ten opzichte van de huidige regeling ziet. Het antwoord op deze vraag verschilt naar gelang de invalshoek waaronder men het wetsvoorstel wil bezien. In het bestuursrecht is reeds lang aanvaard dat bestuursorganen voor burgers zeer ingrijpende beslissingen nemen, die ook punitief van karakter kunnen zijn. Vanuit die

optiek bezien is het wetsvoorstel nauwelijks als ingrijpend of principieel te beschouwen. De sancties die in een strafbeschikking kunnen worden opgenomen, sluiten behoudens enkele verruimingen aan op de sancties die bij een transactie aan de orde zijn. Ook aldus bezien is het wetsvoorstel weinig ingrijpend. Het omvormen van de transactie naar een strafbeschikking, en daarmee het aanpassen van de grondslag van de buitengerechtelijke afdoening van strafzaken, vormt voor het geldend strafprocesrecht echter zonder meer een substantiële wijziging. De leden van de CDA-fractie vroegen de regering, nader aan te geven of zij de typering van de Raad van State deelt dat de voorgestelde OM-afdoening een bestuursrechtelijk model volgt en een sterk strafrechtelijke uitwerking krijgt. Graag beantwoord ik deze vraag als volgt. Een overeenkomst tussen de voorgestelde OM-afdoening en een bestuursrechtelijke afdoening is, als aangegeven, dat in beide gevallen een bestuursorgaan een beschikking uitvaardigt die in beginsel voor tenuitvoerlegging vatbaar is. Een belangrijk verschil ten opzichte van het bestuursrecht is evenwel gelegen in de wijze waarop de rechter kan worden ingeschakeld, en de rol die deze in dat geval vervult. In het model van de OM-afdoening kan de strafzaak alsnog door het Openbaar Ministerie (verder: OM) voor de rechter worden gebracht, indien de strafbeschikking niet ten uitvoer kan worden gelegd. In dat opzicht verandert er niets wezenlijks ten opzichte van de huidige situatie, en blijft het verschil met het bestuursrecht bestaan. Ook als de verdachte vandaag de dag niet aan het transactieaanbod voldoet, brengt het OM de zaak voor de strafrechter. Een tweede verschil treedt aan het licht in het geval de verdachte verzet instelt tegen de strafbeschikking. De strafrechter beperkt zich dan niet tot een beoordeling van de strafbeschikking maar berecht de strafzaak op dezelfde wijze als wanneer geen strafbeschikking is voorafgegaan. In dit licht kan niet worden gezegd dat een bestuursrechtelijk model wordt gevolgd.

De aan het woord zijnde leden vroegen vervolgens waarom de regering niet heeft gekozen voor een bestuursrechtelijk afdoeningsmodel, waarbij het OM een bestuursorgaan zou zijn dat straffen oplegt, waartegen beroep bij de rechter open zou moeten staan. Een belangrijke reden voor de keuze, neergelegd in dit wetsvoorstel, is gelegen in de omstandigheid dat in het strafrecht, anders dan in het bestuursrecht, strafzaken ook rechtstreeks aan de strafrechter kunnen worden voorgelegd. De officier van justitie kan de verdachte, indien hij dat om welke reden dan ook wenselijk acht, rechtstreeks dagvaarden. De strafrechter berecht de zaak in dat geval zonder dat een strafbeschikking is voorafgegaan. Het zou alleen al uit oogpunt van rechtsgelijkheid niet wenselijk zijn wanneer een heel ander afdoeningsmodel zou gelden indien de strafvervolging in een vergelijkbaar geval met een strafbeschikking begint. Maar ook overigens komt het mij wenselijk voor vast te houden aan een procesmodel waarin de strafrechter de zaken die aan hem worden voorgelegd zelfstandig berecht, en hij zich niet beperkt tot toetsing van een strafbeschikking. De rechter dient bij de strafrechtelijke afdoening het primaat te houden.

Ik stip in dit verband nog aan dat uit het advies van het OM blijkt, dat een keuze voor een bestuursrechtelijk afdoeningsmodel daar op grote weerstand zou stuiten. De NVvR gaf aan zich in het concept-wetsvoorstel te kunnen vinden nu volledige toegang tot de strafrechter mogelijk blijft. De Raad voor de rechtspraak (verder: Rvdr) gaf aan zich op hoofdlijnen te kunnen vinden in het concept-wetsvoorstel. Tegen deze achtergrond meen ik niet dat een meer bestuursrechtelijk model, waarvoor als aangegeven op inhoudelijke gronden niet is gekozen, om redenen van draagvlak toch in aanmerking genomen zou moeten worden.

Het verheugt mij dat de leden van de PvdA-fractie aangaven in te kunnen stemmen met de hoofdlijnen van het wetsvoorstel. Ik heb met voldoening kennis genomen van hun standpunt dat het wetsvoorstel niet strijdig is

met artikel 113 Grondwet, en dat zij de door de regering daarvoor aangevoerde argumenten grotendeels deelden. Graag ga ik in het navolgende in op de vragen die door deze leden werden gesteld.

Met de leden van de VVD-fractie hecht ik aan het effectiever maken van de strafrechtsketen en verwacht ik dat dit wetsvoorstel daaraan zal bijdragen. Het verheugt mij dat deze leden expliciet aangaven het wenselijk en toelaatbaar te achten dat het principe van voorafgaande instemming met een buitengerechtelijke afdoening wordt verlaten.

De aan het woord zijnde leden zagen als centrale vraag aangaande dit wetsvoorstel of het een cosmetische ingreep betreft of dat er toch meer ingrijpende hervormingen worden voorgesteld. Ik meen dat het onderhavige wetsvoorstel meer behelst dan een cosmetische ingreep. Het rechtskarakter van de strafbeschikking is anders dan dat van de transactie. Consensualiteit wordt, als allesoverheersend kenmerk van buitengerechtelijke afdoening in strafzaken, verlaten. En het wetsvoorstel maakt het, zo volgt uit berekeningen die samen met het OM zijn uitgevoerd, mogelijk enkele tienduizenden strafzaken die nu nog voor de strafrechter worden gebracht, buitengerechtelijk af te doen. Met deze leden meen ik dat het daarmee mogelijk wordt in de strafrechtspleging meer maatwerk te leveren, en de effectiviteit van de strafrechtelijke interventie te verhogen.

De leden van de SP-fractie kwalificeerden het wetsvoorstel als volstrekt onwenselijk, en zagen bezwaren van zowel principiële als praktische aard. Zij gaven aan niet in te zien hoe dit wetsvoorstel de rechtmatigheid van de buitengerechtelijke afdoening versterkt. Zij meenden dat het OM verantwoordelijk wordt voor opsporing, vervolging, berechting en tenuitvoerlegging van de door het OM opgelegde straffen en zagen dit als een inbreuk op de leer van de machtenscheiding, die als één van de grondbeginselen van de rechtsstaat wordt beschouwd.

Het zal de leden van de SP-fractie niet verbazen dat ik hun mening niet kan delen. De machten die in de leer van de machtenscheiding onderscheiden worden zijn de uitvoerende, de wetgevende en de rechtsprekende. Door het OM de mogelijkheid te geven nader gedefinieerde straffen en maatregelen zelf op te leggen, wordt aan het OM noch een wetgevende, noch een rechtsprekende taak gegeven. Van een berechting door het OM is immers geen sprake. Tegen door het OM uitgevaardigde strafbeschikkingen kan verder op eenvoudige wijze verzet worden ingesteld, in welk geval de strafrechter zich over de zaak buigt. Ik blijf tegen deze achtergrond van mening dat de scheiding der machten bij dit wetsvoorstel niet in het geding is. Ik teken daarbij aan dat in het bestuursrecht vergelijkbare cumulaties van taken voorkomen (vgl. bijvoorbeeld de NMA).

De aan het woord zijnde leden betwijfelden of van leden van het OM verwacht kan worden dat zij objectief, onafhankelijk en onpartijdig beslissen over schuld en strafbaarheid van de persoon die zij hebben vervolgd. Naar mijn mening geeft de huidige transactiepraktijk geen aanleiding tot bevestiging van deze veronderstelling. Er is voorts geen reden waarom de omvorming van transactie naar strafbeschikking tot vermindering van de kwaliteit van buitengerechtelijke afdoeningsbeslissingen zou leiden. Ik wijs er nog op dat tegen elke strafbeschikking verzet kan worden ingesteld. Verwacht mag worden dat officieren van justitie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen rekening zullen houden met opvattingen van de strafrechter die, als verzet wordt ingesteld, over de zaak zal oordelen. In veel gevallen worden de op te leggen straffen bovendien genormeerd door richtlijnen. Ik heb tegen deze achtergrond geen twijfels dat het OM erin zal slagen, voortbouwend op de huidige transactiepraktijk en het beleid dat daaraan ten grondslag ligt, aan de buitengerechtelijke afdoening van strafzaken via strafbeschikkingen adequaat invulling te geven.

Het verheugt mij dat de leden van de D66-fractie aangaven een aantal voordelen in het wetsvoorstel te zien. Ik hoop in het navolgende hun bedenkingen bij de effectiviteit en rechtsstatelijkheid te kunnen wegnemen, en hun vragen naar tevredenheid te beantwoorden.

Met de leden van de ChristenUnie meen ik dat de omvorming van de transactie tot een strafbeschikking in overeenstemming is met het gevoel van betrokkenen, die buitengerechtelijke afdoening wel degelijk als strafoplegging ervaren.

De aan het woord zijnde leden meenden dat bestuurlijke sancties tot dusverre feitelijk beperkt zijn tot overtredingen van ordeningsregelgeving, zoals belastingen, sociale zekerheid of verkeerswetgeving. Zij zagen als gemeenschappelijk kenmerk van overtredingen van dergelijke regelingen dat minder het motief van vergelding bij de sanctieoplegging vooropstaat als wel het handhavingsmotief als zodanig. De overtredingen in het Wetboek van Strafrecht vermeld, zo meenden deze leden, zijn daarmee niet zonder meer gelijk te stellen: merendeels zouden zij gedragingen betreffen die veel meer dan de bestuursrechtelijke overtredingen in zichzelf strafwaardig zijn. Het vergeldingsmotief zou hier een zelfstandige rol spelen naast het handhavingsmotief. In die zin wordt naar het oordeel van deze leden toch een zeer wezenlijke stap gezet als ook voor misdrijven die in het Wetboek van Strafrecht staan vermeld, een route wordt gekozen die in bepaalde opzichten meer te vergelijken is met een bestuurlijke sanctie. Graag voldoe ik aan het verzoek van de leden van de fractie van de ChristenUnie, nog eens op deze aspecten in te gaan. Inderdaad betreffen bestuurlijke sancties veelal ordeningswetgeving. Een verklarende factor daarvoor is mogelijk, dat zich juist bij die wetgeving de situatie kan voordoen dat een ander bestuursorgaan dan het OM met punitieve handhaving kan worden belast. Ook strafrechtelijke handhaving ziet evenwel op ordeningswetgeving. Voor overtredingen van verboden in de sfeer van de belastingen, sociale zekerheid en verkeerswetgeving kan dikwijls strafvervolgning worden ingesteld, evenals voor tal van ordeningsverboden die via de WED worden gehandhaafd. Het is dan ook niet zo dat het rechtskarakter van verboden die strafrechtelijk gehandhaafd worden over de hele linie anders is dan dat van verboden die bestuursrechtelijk gehandhaafd worden. Het rechtskarakter van verboden kan dan ook geen aanleiding vormen om strafoplegging door bestuursorganen in het strafrecht categorisch uit te sluiten.

Voorts hangt het motief van handhaving, een ander aspect dat deze leden aan de orde stelden, niet enkel samen met de aard van het overtreden verbod. Het handhavingsmotief kan bij eenzelfde verbod afhankelijk van de omstandigheden in de concrete zaak verschillen. Bij punitieve handhaving op het terrein van belastingen en sociale zekerheid kunnen bijvoorbeeld, behalve de generale preventie, ook speciale preventie en herstel van de rechtmatige toestand in het concrete geval een rol spelen. Bij een overtreding van verkeersregelgeving met fatale gevolgen spelen andere factoren dan bij een overtreding van hetzelfde verbod zonder fatale gevolgen. Welk motief bij de handhaving in het concrete geval op de voorgrond staat, kan behalve uit de aard van het overtreden verbod wellicht evenzeer, of zelfs in sterkere mate, worden afgeleid uit de daadwerkelijk opgelegde straffen en maatregelen. Bij een gevangenisstraf zijn andere motieven aan de orde dan bij een ontnemingsmaatregel, bij een schadevergoedingsmaatregel andere dan bij een terbeschikkingstelling. Mede tegen deze achtergrond bezien ben ik van mening dat het onderhavige wetsvoorstel, afgezet tegen de stand van zaken in het bestuursrecht, niet als een ingrijpende vernieuwing behoeft te worden gezien. De voor tenuitvoerlegging tegen de wil van de betrokkene vatbare sancties die in een strafbeschikking kunnen worden opgelegd, kunnen worden vergeleken met sancties en maatregelen die door bestuursorganen kunnen worden opgelegd of genomen (vgl. de bestuurlijke boete, de ongeldigver-

klaring van het rijbewijs). Ik herinner er in dit verband ook aan dat het amendement van de leden Wolfsen en De Pater-Van der Meer tot invoering van een puntenstelsel rijbewijzen, ingediend op het wetsvoorstel herijking strafmaxima (Kamerstukken II 2003/04, 28 484, nr. 21) bij het bestuursrecht aanknoopte. De zwaarte van de sancties vormt, tot slot, ook een concreter aanknopingspunt voor het inrichten en vergelijken van procedures dan het rechtskarakter van verboden en motieven van handhaving.

Het verheugt mij dat de leden van de SGP-fractie aangaven dat buitengerechtelijke afdoening van bepaalde categorieën strafbare feiten door het OM hen op het eerste gezicht een adequaat middel lijkt om te komen tot capaciteitsverruiming van de justitieketen. Ik hoop in het navolgende hun bedenkingen te kunnen wegnemen.

De omvorming van de transactie tot een eenzijdig opgelegde strafbeschikking impliceert, zo kan op een vraag van deze leden in verband met het advies van het OM worden geantwoord, inderdaad dat het procesinitiatief in zaken waarin een strafbeschikking wordt uitgevaardigd in beginsel bij de verdachte komt te liggen. Indien de verdachte het niet eens is met een strafbeschikking, kan hij daartegen verzet instellen. Het procesinitiatief komt evenwel niet volledig bij de verdachte te liggen. Als de strafbeschikking niet ten uitvoer kan worden gelegd, kan ook het OM de zaak alsnog voor de rechter brengen. Ik merk hierbij nog op dat in het bestuursrecht, ook bij bestuurlijke boetes, het procesinitiatief eveneens bij de burger is gelegd.

Naar aanleiding van een vraag van de aan het woord zijnde leden in verband met het advies van de NOvA meen ik dat het wetsvoorstel geen inbreuk maakt op de noties van machtenscheiding en evenwicht van machten die kenmerkend is voor een rechtsstaat. Graag verwijs ik deze leden in dit verband naar het hierboven gegeven antwoord op een vergelijkbare vraag van leden van de fractie van de SP. De rechtmatigheid van de bevoegdheidstoetsing komt niet in het gedrang, nu tegen elke strafbeschikking op eenvoudige wijze verzet kan worden ingesteld, en de strafrechter de zaak in dat geval integraal berecht. Het OM wordt niet belast met berechting. Kenmerkend daarvoor is, zo kan uit de wetsgeschiedenis van artikel 113 Grondwet worden afgeleid, het «rechtspreken» naar aanleiding van een «strafproces», niet het enkele kennismaken van en beslissen in een strafzaak. De strafbeschikking strekt er juist toe een strafproces te voorkomen. Op de vraag of van een verdere machtconcentratie bij het OM sprake is, wijs ik erop dat het OM ook nu reeds met buitengerechtelijke afdoening van strafzaken door middel van transacties belast is.

2. Buitengerechtelijke afdoening van strafzaken: de huidige praktijk

De leden van de CDA-fractie constateerden terecht dat er op dit moment sprake is van een aanzienlijk aantal naast elkaar staande wetten en wetsvoorstellen die allemaal tot doel hebben beter te handhaven bij kleine en minder kleine vergrijpen. Zij wezen op de wetsvoorstellen bestuurlijke boete kleine ergernissen en bestuurlijke boete fout parkeren en op de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (verder WAHV). Ook wezen zij op een brief van mijn hand over de zogenaamde processen-verbaal vergoeding (Kamerstukken II 2004/05, 28 684, nr. 41). Zij signaleerden voorts dat het onderhavige wetsvoorstel de mogelijkheid van afdoening door het OM kent, maar ook de mogelijkheid van afdoening door opsporingsambtenaren, en dat daarnaast afdoening van kleine delicten door de rechter mogelijk blijft. De leden van de CDA-fractie gaven aan behoefte te hebben aan een duidelijk schematisch overzicht van welke handhavingsmogelijkheden naast elkaar en aanvullend aan elkaar bestaan als al deze regelingen in werking treden en welke verschillende organen

dan in welke gevallen straffen kunnen opleggen. Zij benadrukten dat zij een groot voorstander zijn van een eenvoudige afdoening, die de keten zo min mogelijk belast. Maar deze afdoening moet, zo gaven zij aan, wel transparant blijven voor de burger, en de procedure moet rechtsbescherming bieden op de maat van het delict. Zij betwijfelden of voldoende duidelijk is welk pad bij welk delict moet worden gevolgd, en vroegen de regering de verschillende regelingen die nu naast elkaar (komen te) bestaan tegen het licht te houden en mogelijk regelingen samen te voegen.

Ook ik hecht aan een eenvoudige afdoening, die de keten zo min mogelijk belast, en ben met de aan het woord zijnde leden van mening dat de afdoening transparant moet blijven voor de burger. Inderdaad moet deze leden worden toegegeven dat momenteel sprake is van een groot aantal wetten en wetsvoorstellen die allemaal tot doel hebben beter te handhaven bij kleine en minder kleine vergrijpen, doch daartoe verschillende procedures en voorschriften voorstellen. De reikwijdte van de voorgestelde regelingen verschilt daarbij aanmerkelijk. Het wetsvoorstel OM-afdoening beoogt de transactie, die thans de basis vormt voor de buitengerechtelijke afdoening van strafzaken, om te vormen tot een strafbeschikking. In deze strafbeschikking kan onder andere een geldboete worden opgelegd. De wetsvoorstellen inzake de bestuurlijke boete kleine ergernissen en de bestuurlijke boete fout parkeren zien op een beperkte selectie overtredingen, die dan bestuursrechtelijk kunnen worden afgedaan.

De zorg van de aan het woord zijnde leden inzake de transparantie van de rechtshandhaving is uitdrukkelijk ook de mijne. Hun verzoek heeft mij aanleiding gegeven te bezien hoe toepassing van de regeling van de OM-afdoening, al dan niet in enigszins aangepaste vorm, zich verhoudt tot de procedures die in beide wetsvoorstellen inzake bestuurlijke boetes worden voorgesteld. Daartoe geeft ook de voorziene verhouding tussen strafrechtelijke afdoening en beide wetsvoorstellen inzake de bestuurlijke boete reden. De rol van het strafrecht en de WAHV is, ook bij aanvaarding en inwerkingtreding van beide wetsvoorstellen, bij de feiten die daarin aan de orde zijn namelijk niet volledig uitgespeeld. Zo hebben gemeenten op basis van het wetsvoorstel bestuurlijke boete kleine ergernissen een mogelijkheid om de handhaving van de feiten die onder dit wetsvoorstel vallen volledig in het strafrecht te laten. Dat heeft voor hen aantrekkelijke kanten. Ook in dat geval kunnen zij de prioriteitsstelling van voor hen werkzame bijzondere opsporingsambtenaren in belangrijke mate bepalen en is het mogelijk de constructie van de p.v.-vergoeding te gebruiken voor een tegemoetkoming in de handhavingskosten. Inning van de opgelegde boetes kunnen zij bij een keuze voor het strafrecht aan het CJIB overlaten, en bij verzet van de betrokkene neemt het OM de zaak over. Bij een keuze voor de bestuurlijke boete zullen de boeteontvangsten wel aan gemeenten toevallen, doch zullen zij ook kosten moeten maken, bijvoorbeeld in verband met inning en vertegenwoordiging van de gemeente bij de bestuursrechter. De situatie ligt anders bij het wetsvoorstel bestuurlijke boete fout parkeren, omdat hierin geen keuzemogelijkheid is opgenomen voor het decentrale bestuur. De primaire verantwoordelijkheid voor de handhaving wordt door dit wetsvoorstel bij de daarin opgenomen overtredingen zonder meer bij de betrokken bestuursorganen gelegd. Om die reden zal, vanaf het moment waarop dit bestuurlijke wetsvoorstel tot wet is verheven en in werking is getreden, de rol van het strafrecht en de WAHV bij de daarin opgenomen overtredingen slechts aanvullend zijn. Hoewel in het voorgaande op zichzelf aanleiding gevonden kan worden, te bezien of het in de rede ligt het wetsvoorstel OM-afdoening met het oog op de afdoening van deze feiten aan te passen, kan ik niet voldoen aan het verzoek van de leden van de CDA-fractie, regelingen samen te voegen. Indiening van de twee wetsvoorstellen inzake de bestuurlijke boete, waarnaar deze leden verwezen, is een rechtstreeks uitvloeisel van het

hoofdlijnenakkoord. Nut en noodzaak van deze beide wetsvoorstellen zullen worden toegelicht in de memorie van toelichting bij beide wetsvoorstellen.

Bij het bezien van de mogelijkheden van het wetsvoorstel OM-afdoening stel ik vast dat het geldend recht er reeds in voorziet dat buitengewone opsporingsambtenaren, aangesteld bij gemeenten, worden belast met het opsporen van en aanbieden van transacties voor de in het wetsvoorstel inzake de kleine ergernissen aangewezen strafbare feiten. Het voorziene systeem van de OM-afdoening maakt het mogelijk dat deze buitengewone opsporingsambtenaren dezelfde strafbare feiten opsporen en beboeten via een strafbeschikking. De constructie van de p.v.-vergoeding zou gebruikt kunnen worden om gemeenten een tegemoetkoming te geven voor handhavingskosten die zij maken. Anders dan het wetsvoorstel inzake de bestuurlijke boete kleine ergernissen, stelt de constructie van de OM-afdoening gemeenten niet voor de keus ofwel de handhaving terzake kleine ergernissen aan zich te trekken, ofwel deze aan politie en justitie te laten. Inspanningen van de gemeente zijn bij het systeem van de OM-afdoening, uitgaande van de situatie dat alleen dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven en in werking treedt, een aanvulling op en geen vervanging van inspanningen van de politie. Dat komt per saldo ook de burger ten goede.

Buitengewone opsporingsambtenaren, aangesteld bij gemeenten, kunnen ook worden belast met het opsporen en beboeten van strafbare feiten, opgenomen in het wetsvoorstel inzake het fout parkeren. Ook in dit geval zijn, uitgaande van de situatie dat alleen het wetsvoorstel OM-afdoening tot wet wordt verheven en in werking treedt, inspanningen van de gemeente aanvullend ten opzichte van de inspanningen van politie en justitie, en geen vervanging, terwijl tegelijkertijd de regeling van de p.v.-vergoeding het mogelijk maakt gemeenten een tegemoetkoming te geven voor de handhavingskosten die zij maken. Aangestipt kan nog worden dat de omstandigheid dat handhavingsinspanningen in deze situatie aanvullend zijn, het ook mogelijk maakt dat aan gemeentes een zekere vrijheid wordt gelaten bij de keuze waar zij deze inspanningen op willen richten. Inzake het overzicht van handhavingsmogelijkheden waar de leden van de CDA-fractie om vroegen, stel ik vast dat bij aanvaarding en inwerkingtreding van enkel het onderhavige wetsvoorstel het volgende beeld ontstaat. Terzake van alle overtredingen die onder de wetsvoorstellen

OM-afdoening en bestuurlijke boete kleine ergernissen ressorteren, en in het geval de overtredingen die bij het wetsvoorstel bestuurlijke boete fout parkeren aan de orde zijn letsel aan personen of schade opleveren, kan in beginsel strafvervolgning voor de rechter worden ingesteld. Dat zal echter alleen in uitzonderingsgevallen aan de orde zijn, te denken valt vooral aan gevallen waarin een betrekkelijk gering feit aan de rechter wordt voorgelegd in samenhang met ernstiger feiten. Zo kan, om een voorbeeld te noemen, een verdachte die terzake van wildplassen is aangesproken, hebben geweigerd zich te identificeren, en zich vervolgens hebben verzet tegen aanhouding. Praktijk zal evenwel zijn dat in het normale geval een strafbeschikking wordt uitgevaardigd. Dat kan door het OM plaatsvinden, maar ook door een politieambtenaar of een buitengewoon opsporingsambtenaar werkzaam voor de gemeente. De vorm die de strafbeschikking heeft, de voorschriften voor het doen van verzet en de behandeling van dat verzet zijn in al die gevallen identiek. Aldus biedt de regeling enerzijds ruimte voor een realiteit waarin punitieve handhaving niet meer exclusief een zaak van politie en justitie is. Tegelijkertijd blijft de zaak voor de burger overzichtelijk, nu de toepasselijke regelgeving en procedure in elk van deze gevallen dezelfde is. Het resterende deel van de feiten die in het wetsvoorstel bestuurlijke boete fout parkeren aan de orde zijn, loopt thans via de WAHV, en blijft ook bij aanvaarding en inwerkingtreding van enkel het wetsvoorstel OM-afdoening langs die weg lopen. Het systeem van de

WAHV en dat van de strafbeschikking lijkt evenwel op elkaar, en de burger krijgt in beide gevallen met het OM te maken.

Worden ook de wetsvoorstellen bestuurlijke boete kleine ergernissen en bestuurlijke boete fout parkeren aanvaard en treden zij in werking, dan ontstaat een ander beeld. Op grond van het wetsvoorstel bestuurlijke boete fout parkeren krijgen de betrokken bestuursorganen de bevoegdheid voor de daarin aangewezen verkeersovertredingen een bestuurlijke boete op te leggen. Voor die overtredingen is het bestuursorgaan stelselmatig en gedurende 24 uur per dag verantwoordelijk. Afdoening door de politie, via een strafbeschikking of de WAHV, blijft evenwel mogelijk, al zal de politie in beginsel niet meer op deze overtredingen controleren. In het wetsvoorstel bestuurlijke boete kleine ergernissen wordt aan gemeenten de mogelijkheid gegeven om de punitieve handhaving inzake enkele veel voorkomende en overlastgevende overtredingen in de openbare ruimte aan zich te trekken. Binnen sommige gemeentes zal dan voor de kleine ergernissen alleen strafrechttoepassing aan de orde zijn, in andere staat bestuursrechtelijke handhaving voorop en heeft het strafrecht – en dus ook de strafbeschikking – een beperkte aanvullende functie. Tegen de bestuurlijke boetebeschikking staan in beide gevallen andere rechtsmiddelen open dan tegen de strafbeschikking of WAHV-beschikking, en ook de eisen waaraan de burger moet voldoen (zoals griffierecht) verschillen. Uiteindelijk kunnen twee hoogste rechters (Raad van State en Hoge Raad) zich over dezelfde rechtsvragen uitlaten.

De aan het woord zijnde leden informeerden in dit verband ook naar de verhouding van het wetsvoorstel OM-afdoening tot de WAHV. Zoals aangegeven, stelt het OM prijs op integratie van de WAHV in het strafrecht. Dit wetsvoorstel geeft aanleiding de mogelijkheden daartoe inderdaad te verkennen, nu bij aanvaarding en inwerkingtreding van het wetsvoorstel OM-afdoening binnen het strafrecht een systeem ontstaat dat, omdat het procesinitiatief bij de burger wordt gelegd, meer op dat van de WAHV gaat lijken.

Een aspect van de WAHV dat daarbij in het bijzonder de aandacht vraagt is de kentekenaansprakelijkheid. De aangekondigde heroverweging zal zich onder andere richten op de wijze waarop beide systemen zich tot elkaar verhouden. Thans is in artikel 2, eerste lid, WAHV, bepaald dat terzake de in de bijlage omschreven gedragingen op de wijze bij deze wet bepaald, administratieve sancties worden opgelegd. Voorzieningen van strafrechtelijke of strafvorderlijke aard zijn uitgesloten. Het strafrecht komt bij deze gedragingen, zo volgt uit het tweede lid, pas aan bod als bij de gedraging letsel aan personen is ontstaan of schade aan goederen is teweeggebracht. Deze afgrenzing heeft tot gevolg dat afdoening ook via de WAHV moet plaatsvinden in gevallen waarin de kentekenaansprakelijkheid geen rol speelt. Te denken valt aan automobilisten die staande zijn gehouden wegens te hard rijden. Deze keuze kan ook anders gemaakt worden. Afdoening via het strafrecht in de gevallen waarin de dader bekend is, kan voordelen bieden. Zo wordt het strafbare feit in dat geval op naam gezet en geregistreerd, en kan de vermelding in de justitiële documentatie bij eventuele recidive worden meegewogen. Ik wil daarom op termijn, in nauw overleg met het OM en andere betrokkenen, nagaan of het overweging verdient artikel 2 WAHV aldus te wijzigen dat toepassing van de WAHV bij de omschreven gedragingen een mogelijkheid wordt naast de mogelijkheid van strafrechttoepassing.

De leden van de VVD-fractie vroegen naar de opvatting van de regering ten aanzien van de verhouding tussen de inhoud van de strafbeschikking en de eventueel daarna ter zitting te formuleren eis. Zij wilden weten of voor deze twee van elkaar te onderscheiden procesmomenten dezelfde richtlijnen gelden of dat er verschillen zijn. Ook wilden zij weten of doelmatigheidsoverwegingen bij de strafbeschikking eerder een rol spelen dan bij de eis ter zitting. In antwoord op deze vragen stel ik voorop

dat de verhouding tussen de eis ter terechtzitting en de straf, op te nemen in de strafbeschikking, op vergelijkbare wijze in richtlijnen zal worden geregeld als de verhouding die thans bestaat tussen de eis ter terechtzitting en het in een transactie op te nemen bedrag. Net als thans zal de eis ter zitting in beginsel hoger zijn dan het bedrag waarmee bij buitengerechtelijke afdoening kan worden volstaan. Aldus kan worden voorkomen dat het instellen van verzet vanwege daarmee te bereiken uitstel van tenuitvoerlegging lonend wordt.

De aan het woord zijnde leden namen aan dat een strafbeschikking standaard deel zal uitmaken van het procesdossier. Het ligt inderdaad in de rede dat de strafbeschikking bij de processtukken zal worden gevoegd. De stukken waarop de strafbeschikking gebaseerd is, zullen gewoonlijk ook voor de rechter die de zaak na ingesteld verzet berecht relevant zijn, en daarom onderdeel uitmaken van de processtukken. Voor de rechten die de verdediging heeft verandert er evenmin iets ten opzichte van de huidige situatie. Na dagvaarding heeft de verdediging inzage in alle processtukken (artikel 33 Sv). Dat zijn alle stukken die relevant zijn voor de beoordeling van de strafzaak.

De leden van de VVD-fractie constateerden terecht dat in de memorie van toelichting groot belang wordt toegekend aan richtlijnen omtrent strafvervolgning. Inderdaad kan, zo gaf ik aan, worden aangesloten bij de bestaande praktijk, waarin ter terechtzitting een hoger bedrag wordt geëist. De aan het woord zijnde leden vroegen vervolgens of het niet voldoende aan de strafbeschikking reden zal kunnen zijn om een andere strafmodaliteit te eisen. Naar ik aanneem doelen deze leden daarmee op de situatie waarin de verdachte geen verzet instelt, maar bij de tenuitvoerlegging van de strafbeschikking blijkt dat hij geen verhaal biedt. Het OM heeft in dat geval de mogelijkheid de strafzaak alsnog voor de rechter te brengen. Het is zeer wel mogelijk dat in dat geval een andere strafmodaliteit zal worden geëist, nu de in de strafbeschikking opgelegde straf niet ten uitvoer is kunnen worden gelegd. Concreet: als de in de strafbeschikking opgelegde geldboete niet wordt betaald of verhaald, zal het OM voor de strafrechter gewoonlijk niet een geldboete maar een taakstraf of een vrijheidsstraf vorderen.

Ook wilden deze leden weten welke betekenis de regering toekent aan nieuwe wetgeving op grond waarvan de rechter gemotiveerd zal moeten aangeven waarom hij afwijkt van de eis van de officier van justitie ter zitting in verband met de rol die de strafbeschikking in het latere proces zal spelen. De aan het woord zijnde leden refereerden daarmee aan artikel 359 Sv, zoals gewijzigd door de wet van 10 november 2004 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering strekkende tot aanpassing van de eisen te stellen aan de motivering van de bewezenverklaring bij een bekende verdachte, Stb. 580, inwerkinggetreden op 1 januari 2005. Ingevolge een aangenomen amendement, ingediend door de leden Wolfsen en Griffith (Kamerstukken II 2003/04, 29 255, nr. 8) is aan het tweede lid van dat artikel een volzin toegevoegd, luidend: Het vonnis geeft, indien de beslissing afwijkt van door de verdachte dan wel door de officier van justitie uitdrukkelijk onderbouwde standpunten, in het bijzonder de redenen op die daartoe hebben geleid. Uit deze wetsbepaling volgt dat in het geval de strafrechter een uitdrukkelijk onderbouwde eis van de officier van justitie, gebaseerd op een richtlijn, niet volgt, het vonnis terzake redenen moet opgeven.

De leden van de VVD-fractie vroegen ook of het uit zou moeten maken indien een justitiabele verschijnt op de door hem geëntameerde zitting met betrekking tot eis en oordeel. Ik ben inderdaad van mening dat de strafrechter aan de opstelling van de verdachte consequenties mag verbinden voor de op te leggen straf. Daarbij kan worden gewezen op algemeen aanvaarde doelstellingen van strafrechttoepassing als generale en speciale preventie. Het komt wenselijk en gerechtvaardigd voor dat een verdachte die verzet aantekent, maar niets van zich laat horen en ter

terechtzitting verstek laat gaan, met het oog op speciale preventie in beginsel een wat hogere straf krijgt dan de verdachte die ter terechtzitting verschijnt, daar zijn verdediging voert, en uit wiens opstelling blijkt dat hij gevoelig is voor een strafrechtelijke correctie. En ook uit oogpunt van generale preventie is het wenselijk en gerechtvaardigd dat een verdachte die na ingesteld verzet zonder nader bericht verstek laat gaan, een hogere straf riskeert. Het instellen van verzet is niet geheel vrijblijvend. Generale preventie is geen abstract doel van straffen en maatregelen, maar een concreet doel, dat bij een efficiënte en snelle strafrechtspleging gebaat is. Straftoemeting die in de aangegeven gevallen, waarin geen verdediging gevoerd wordt, leidt tot een strafverhoging waar de verdachte tevoren op is geattendeerd, draagt daar aan bij.

De aan het woord zijnde leden stelden vervolgens de mogelijkheid van vervangende hechtenis aan de orde. Inderdaad kan in de strafbeschikking geen vervangende hechtenis worden opgelegd. Artikel 5 EVRM staat daaraan in de weg. Wel kan, in overeenstemming met artikel 5 EVRM en in lijn met de procedure in de WAHV, gijzeling worden toegepast. Ook kan de strafzaak alsnog voor de strafrechter worden gebracht als de strafbeschikking niet ten uitvoer kan worden gelegd. Bij de berechting kan de strafrechter alsdan tot oplegging van een al dan niet vervangende vrijheidsstraf komen. Feitelijk zal de procedure bij de strafrechter in een dergelijk geval naar verwachting in belangrijke mate als een omzettingsprocedure functioneren. De juridische vormgeving maakt evenwel duidelijk dat de strafrechter in een dergelijk geval de volledige verantwoordelijkheid voor de beantwoording van de vragen van de artikelen 348 en 350 Sv draagt. Dat komt, nu het in dergelijke zaken gewoonlijk om vrijheidsstraffen zal gaan, evenwel ook gewenst voor.

De leden van de VVD-fractie schetsten in dit verband een vergelijking. Geschetst wordt in de eerste plaats de situatie waarin een dakloze verslaafde ter zake van overtreding van de APV voor de kantonrechter wordt opgeroepen, en in de tweede plaats de situatie waarin dezelfde persoon een strafbeschikking krijgt. Zij vroegen zich af of de figuur van de strafbeschikking in deze situatie wel een meerwaarde heeft. Graag wil ik in antwoord op deze vraag vooropstellen, dat het OM ook onder het systeem van de OM-afdoening te allen tijde de mogelijkheid heeft, de zaak rechtstreeks voor de strafrechter te brengen. Als zonneklaar is dat de verdachte geen verhaal biedt, is dat een goede reden om de betrokkene rechtstreeks voor de rechter te brengen. Uitvaardiging van een strafbeschikking is echter ook mogelijk. In veel gevallen zal de gijzeling die bij de tenuitvoerlegging van de strafbeschikking kan worden toegepast, bij lichte overtredingen in een vrijheidsbeneming kunnen resulteren die in duur vergelijkbaar is met de vrijheidsstraf die, bij dagvaarding, door de rechter zou worden opgelegd. Het ligt in die gevallen niet meer in de rede dat de verdachte alsnog wordt gedagvaard.

De figuur van de strafbeschikking heeft evenwel, zo mag duidelijk zijn, vooral een meerwaarde in de situaties waarin zij wel ten uitvoer kan worden gelegd.

3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie vroegen de regering veel preciezer uiteen te zetten om welke delicten het bij de OM-afdoening in de praktijk zal gaan, en welke straffen opgelegd zullen worden. Zij refereerden daarbij aan de verwachting dat, naar de cijfers van 2002, in totaal 44 000 kantonzaken en 21 000 rechtbankzaken die nu voor de strafrechter zijn gebracht, bij toepassing van het regime van de OM-afdoening buitengerechtelijk afgedaan hadden kunnen worden. De aan het woord zijnde leden wilden weten of dit kan worden gemotiveerd en gespecificeerd naar aard en zwaarte van de delicten. Voorts wilden zij weten waar de capaciteitswinst zal zitten, bij de kleine delicten of bij de zwaardere delicten.

Om een beeld te krijgen van de praktijk die onder de strafbeschikking zal ontstaan, kan eerst worden gekeken naar de huidige transactiepraktijk. Aangeboden transacties zijn voor een belangrijk deel politietransacties. Er zijn in 2003 ruim 530 000 politietransacties en 41 000 transacties door de Dienst Wegverkeer (RDW) aangeboden. Politietransacties kunnen worden aangeboden voor overtredingen en voor enkele misdrijven: diefstal en verduistering tot een waarde van 210 euro (zie de Aanwijzing politie-transactie inzake eenvoudige diefstal en verduistering, Stcrt. 2003, 223). Voor de genoemde misdrijven kan de te betalen geldsom ten hoogste 350 euro bedragen (artikel 74c, derde lid, Sr). In een deel van de zaken waarin een politietransactie is aangeboden heeft het OM opnieuw een transactie aangeboden; daarnaast heeft het OM in 2003 in ongeveer 130 000 andere strafzaken transacties aangeboden welke bij het CJIB zijn ingestroomd. Ook heeft het OM in 2003 ongeveer 18 000 taakstraftransacties aangeboden. Tezamen resulteren in 2003 ongeveer 200 000 door het OM aangeboden transacties. Daarbij wordt in veel gevallen gebruik gemaakt van een beoordeling door middel van BOS/Polaris.

Strafbeschikkingen zullen in de eerste plaats worden aangeboden voor de strafbare feiten waar thans een transactie voor wordt aangeboden. In het kader van de strafbeschikking kan evenwel een hogere taakstraf worden opgelegd, en is voorts oplegging van een rijontzegging alsmede het stellen van gedragsvoorwaarden mogelijk. Dat zal ertoe leiden dat meer feiten via een strafbeschikking worden afgedaan. In verband met de rijontzegging valt vooral te denken aan onverzekerd rijden (artikel 30 WAM) alsmede gevallen van rijden onder invloed. In verband met gedragsvoorwaarden valt te denken aan vormen van criminaliteit waar thans voorwaardelijke veroordelingen houdende straatverboden en dergelijke worden uitgesproken. Buitengerechtelijk op te leggen taakstraffen tussen de 120 en 180 uur zullen naar verwachting vooral betrekking hebben op diefstal met braak en lichtere vormen van geweldsdelicten, zoals eenvoudige mishandeling en openlijke geweldpleging ten aanzien van goederen. Ik memoreer nog, dat ook in het jeugdstrafrecht additionele buitengerechtelijke afdoeningsmodaliteiten ter beschikking komen. In artikel 77f Sr wordt het opleggen van een taakstraf voor ten hoogste zestig uren mogelijk gemaakt, thans is het maximum veertig uren.

De capaciteitswinst zal zich zowel bij kleinere als bij zwaardere delicten voordoen. Bij kleinere delicten, delicten die thans al onder de transactieregeling vallen, wordt capaciteitswinst geboekt doordat het procesinitiatief naar de verdachte verschuift. De strafzaak behoeft in beginsel slechts voor de strafrechter te worden gebracht als de verdachte dat wil, blijkens een ingesteld verzet. Bij de berekeningen die eerder in overleg met het OM zijn gemaakt, bleek dat rond de 44 000 kantonzaken en rond de 8 500 politierechterzaken die in 2002 voor de strafrechter zijn gebracht, op deze wijze buitengerechtelijk hadden kunnen worden afgedaan. Bij de zwaardere delicten zit de winst erin dat zaken die daarvoor thans niet in aanmerking komen, straks buiten de rechter om afgedaan kunnen worden. Daarbij gaat het blijkens gemelde berekeningen in 2002 om ongeveer 12 500 politierechterzaken.

De aan het woord zijnde leden gaven voorts aan niet op voorhand overtuigd te zijn van de wenselijkheid dat de transactie zal verdwijnen. Zij meenden dat de transactie een voor beide partijen waardevolle afdoening kan zijn. Zeker bij moeilijk bewijsbare criminaliteit is, zo meenden zij, de winst voor het OM aanzienlijk. Ook de verdachte kan, zo meenden zij, de voorkeur geven aan een schikking boven een andere afdoening, nu erkenning van schuld bij een schikking niet aan de orde is. Wanneer alleen de strafbeschikking nog maar bestaat, zal de verdachte naar de mening van deze leden een belangrijke prikkel om mee te werken verliezen. Zij konden zich voorstellen dat het verdwijnen van de transactie in sommige gevallen

zal leiden tot juridisch hardere gevechten die uiteindelijk bij de rechter belanden.

Graag voldoe ik aan het verzoek van de leden van de CDA-fractie, op deze aspecten in te gaan. Daarbij kan ik hen in zoverre geruststellen, dat de transactie voorlopig nog niet verdwijnt. Voorzien is in een inwerkingtredingstraject waarin de strafbeschikking wordt ingevoerd naast de transactie. Afschaffing van de transactie is eerst aan de orde als de strafbeschikking tot volle tevredenheid functioneert. Ik zal daar in het vervolg van deze nota, in verband met andere vragen van deze leden, nog nader op ingaan. Voorts wijs ik de leden van de CDA-fractie erop dat de mogelijkheid van het voorwaardelijk sepot blijft bestaan en zelfs wordt uitgebreid. Aan artikel 167, tweede lid, wordt een zin toegevoegd, luidend: «Het openbaar ministerie kan, onder het stellen van bepaalde voorwaarden, de beslissing of vervolging plaats moet hebben voor een daarbij te bepalen termijn uitstellen.» Materieel lijkt deze afdoeningsmodaliteit sterk op de transactie: indien aan nader bepaalde voorwaarden wordt voldaan, blijft vervolging achterwege.

Iets anders is evenwel of het in situaties als door deze leden aangestipt, wenselijk is dat buitengerechtelijke afdoening plaatsvindt. Het OM heeft in zijn advies bij de in consultatie gegeven wetsvoorstellen betreffende buitengerechtelijke afdoening aangegeven, bij behoud van de transactie daarin een element van schulderkenning te willen opnemen. Achterliggende gedachte is, dat een behoorlijke strafrechttoepassing vereist dat slechts schuldigen worden gestraft. Indien bij buitengerechtelijke afdoening geen schuld wordt vastgesteld of erkend, is het risico dat onschuldigen worden gestraft te groot. En dat doet afbreuk aan het gezag van de strafrechtspleging, zeker in gevallen waarin grote sommen geld aan de Staat worden betaald teneinde een strafvervolging af te kopen. Dit wetsvoorstel snijdt, zo kan het voorgaande kort worden samengevat, in moeilijk bewijsbare zaken geen paden af die thans begaanbaar worden geacht. Het geeft, integendeel, juist een hechtere onderbouwing aan de buitengerechtelijke afdoening in de strafzaken waarin deze verantwoord voorkomt, doordat een schuldvaststelling geëist wordt als basis voor de justitiële reactie. Een bijkomende, wenselijk gevolg daarvan is dat de verdachte bij buitengerechtelijke afdoening niet langer kan volhouden dat daarbij zijn schuld niet is vastgesteld.

De leden van de CDA-fractie refereerden eraan dat de Rvdr van oordeel was dat de uitbreiding van de bevoegdheid van het OM alleen aan de orde kan zijn in standaardzaken, waarbij geen sprake is van een complexe bewijsvoering, en waarbij hantering van de bevoegdheden door het OM via richtlijnen is in te kaderen. Graag voldoe ik aan hun verzoek, nader op dit advies in te gaan. Daarbij stel ik voorop dat uit de kwantitatieve gegevens die in het voorgaande op verzoek van deze leden werden verstrekt, blijkt dat de strafbeschikking inderdaad vooral in dergelijke zaken zal worden uitgevaardigd, zoals ook de transactie vooral in dergelijke zaken wordt aangeboden. Buitengerechtelijke oplegging van de rijontzegging, een van de belangrijkste uitbreidingen die dit wetsvoorstel biedt, is eveneens in sterke mate genormeerd door richtlijnen. De door de Rvdr omschreven kenmerken van strafzaken zijn dan ook zeker te beschouwen als belangrijke richtsnoeren voor toepassing van de strafbeschikking. Daar komt bij dat in zaken waarin maatwerk aangewezen is, ook toepassing van het voorwaardelijk sepot in de rede kan liggen. Tegelijkertijd kan het richtsnoer dat de Rvdr in zijn advies geeft, naar mijn mening evenwel niet de buitengrenzen definiëren van het bereik van de wettelijke regeling. Daarvoor mist het criterium van complexiteit in de eerste plaats de vereiste precisie. Maar ook merk ik op dat de mogelijkheid van verzet voor de verdachte een toereikende remedie vormt in gevallen waarin hij er niet van overtuigd is dat een complexe bewijsvoering sluitend is of kan worden gemaakt. Tegen die achtergrond is voor het wettelijk uitsluiten van buitengerechtelijke afdoening in complexe zaken ook geen reden. Er

kan in dit verband nog aan gerefereerd worden dat afdoening van complexe zaken door bestuursorganen, onder de mogelijkheid van beroep op de rechter, in het bestuursrecht heel gebruikelijk is. Ik wijs er tenslotte op dat de Rvdr heeft aangegeven zich op hoofdlijnen te kunnen vinden in de uitwerking die in het wetsvoorstel aan de OM-afdoening wordt gegeven.

Voorts refereerden de leden van de CDA-fractie aan een opmerking in het advies van het OM, dat wanneer een veroordeelde een taakstraf niet uitvoert, alsnog een dagvaarding moet volgen. In dit opzicht verandert het wetsvoorstel inderdaad niets ten opzichte van de huidige gang van zaken. Deze leden vroegen waarom de suggestie van het OM, hier een omzettingsprocedure in het leven te roepen, niet is opgevolgd. De reden daarvoor is, dat een dergelijke procedure zou impliceren dat de strafrechter een vrijheidsstraf zou opleggen (in plaats van de taakstraf) zonder de schuldvraag te beoordelen. Dat zou op gespannen voet staan met artikel 5 EVRM, en komt ook los daarvan ongewenst voor. Vrijheidsstraffen zijn het domein van de rechter. Overigens is het ook de vraag of hier met introductie van een omzettingsprocedure veel tijdswinst te behalen valt. De zaak moet toch voor de politierechter komen. Daarbij zal een verdachte die met de taakstraf heeft ingestemd veelal een bekende verdachte zijn, zodat de rechter niet veel werk heeft aan het beoordelen van de schuldvraag.

De leden van de CDA-fractie vroegen de regering wat de criteria zijn om een delict dat met zes jaar gevangenisstraf bestraft kan worden met een strafbeschikking af te doen. Zij wilden weten of het bij dergelijke ernstige delicten niet wenselijk is om deze zaken door een rechter te laten beslissen. Ook vroegen zij in hoeveel gevallen naar verwachting delicten waar tussen de vier en zes jaar gevangenisstraf op staat met een strafbeschikking worden afgedaan, en wat voor delicten dit zal betreffen. Ik stel bij het antwoord op deze vragen graag voorop, dat de reikwijdte van de buitengerechtelijke afdoening door dit wetsvoorstel op het onderhavige punt niet gewijzigd wordt. Misdrijven waarop een maximale gevangenisstraf van zes jaar staat kunnen thans ook tot een transactie aanleiding geven (vgl. artikel 74 Sr). De doorslag geeft daarbij de ernst van het concrete misdrijf. Misdrijven waarbij thans wel een transactie wordt aangeboden, en die zich ook voor afdoening via de strafbeschikking kunnen lenen, zijn vooral valsheid in geschrifte (artikel 225 Sr) en diefstal door twee of meer verenigde personen of door middel van braak (artikel 311 Sr). Daarnaast valt te denken aan openlijke geweldpleging (artikel 141 Sr) waarbij enig letsel of schade is toegebracht, alsmede aan economische delicten (artikel 6 WED). Veel hangt daarbij af van de omstandigheden van het geval. Valsheid in geschrifte in verband met belastingen of uitkeringen is een misdrijf dat in veel gevallen ook bestuursrechtelijk wordt afgedaan, op grond van bestuurlijke «strafbaarstellingen» (vgl. bijvoorbeeld artikel 67d AWR). In minder ernstige gevallen die onder het strafrecht vallen wordt thans veelal een transactie aangeboden; het voor-nemen is die praktijk onder de strafbeschikking te continueren. Van diefstal door twee of meer verenigde personen is bijvoorbeeld ook sprake als twee personen samen een winkeldiefstal plegen. Thans kan in dergelijke gevallen onder omstandigheden een transactieaanbod in de rede liggen; een strafbeschikking houdende een geldboete en/of een taakstraf is alsdan minstens evenzeer een passende reactie. Vanzelfsprekend is het streven er onverminderd op gericht ernstiger misdrijven, waarbij rechterlijke waarheidsvinding en/of vrijheidsstraffen aan de orde zijn, aan de rechter voor te leggen. Een belangrijke doelstelling van dit wetsvoorstel is, daarvoor extra ruimte te creëren.

De leden van de CDA-fractie vroegen voorts in hoeverre de opgelegde strafbeschikking openbaar wordt. Het wetsvoorstel bevat te dien aanzien twee regelingen. Artikel 257h, tweede lid, Sv voorziet erin dat aan personen die daarom vragen een afschrift van de strafbeschikking wordt

verstrekt, tenzij verstrekking ter bescherming van de belangen van degene ten aanzien van wie de strafbeschikking is uitgevaardigd of van derden geheel of gedeeltelijk dient te worden geweigerd. Bij weigering is in een rechtsgang voorzien. Deze regeling is vergelijkbaar met de regeling die in verband met het verkrijgen van afschriften van rechterlijke vonnissen is gecreëerd. In aanvulling daarop is in het voorgestelde artikel 257h, eerste lid, Sv in een regeling voorzien die het mogelijk maakt bij algemene maatregel van bestuur categorieën strafbeschikkingen aan te wijzen die op daarbij te bepalen wijze openbaar worden gemaakt. Gedacht wordt daarbij aan strafbeschikkingen in gevoelige zaken alsmede aan strafbeschikkingen waarin hoge boetes zijn opgelegd. Overigens behoudt het OM vanzelfsprekend het recht om in alle zaken die buiten bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorieën vallen, eveneens actief tot openbaarmaking over te gaan.

De aan het woord zijnde leden stelden terecht vast dat het horen van de verdachte niet in de openbaarheid behoeft plaats te vinden, en wilden weten of het voor een veroordeelde mogelijk is het feit dat hem een strafbeschikking is opgelegd geheel geheim te houden. Zoals uit het voorgaande volgt, beslist degene jegens wie de strafbeschikking is opgelegd niet of deze geheim blijft. Die beslissing is aan het OM, dat tot openbaarmaking kan of, bij toepasselijkheid van een openbaarmakingsverplichting in een algemene maatregel van bestuur, moet overgaan. Voorts kunnen derden, zoals slachtoffers of andere belanghebbenden, om een afschrift van de strafbeschikking vragen.

De leden van de CDA-fractie wilden weten hoe de opgelegde strafbeschikking geregistreerd wordt, en vroegen de regering aan te geven wat de oplegging van een strafbeschikking betekent voor het strafblad van de betrokkene. Ook wilden zij weten hoe de strafbeschikking wordt verwerkt in de verklaring omtrent het gedrag. Graag wijs ik deze leden in dit verband op de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, en de wijzigingen die Artikel VII van het onderhavige wetsvoorstel daarin wil aanbrengen. Artikel 1 van deze wet merkt als justitiële gegevens aan: bij algemene maatregel van bestuur te omschrijven gegevens omtrent natuurlijke personen of rechtspersonen inzake de toepassing van het strafrecht of de strafvordering. Voor zover het betreft een afdoening van een misdrijf worden op grond van artikel 2 van het Besluit justitiële gegevens de transacties geregistreerd. Een transactie die is opgelegd ter afdoening van een overtreding wordt geregistreerd als de transactie honderd euro of meer bedraagt (artikel 3 Besluit justitiële gegevens). Strafbeschikkingen zullen op vergelijkbare wijze onder het Besluit justitiële gegevens worden gebracht. Verstrekking van justitiële gegevens aan Nederlandse rechterlijke ambtenaren vindt plaats op basis van artikel 8, eerste lid, Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.

Met het voorgaande is gegeven dat het onderhavige wetsvoorstel ten aanzien van de verstrekking van gegevens aan rechters materieel geen veranderingen van betekenis tot gevolg heeft. De wijzigingen die in Artikel VII van het wetsvoorstel besloten liggen, strekken er slechts toe ook aan andere personen en instanties die met een publieke taak zijn belast onder omstandigheden justitiële gegevens inzake de daarbij aangewezen categorieën strafbeschikkingen te doen verstrekken. Het gaat daarbij om strafbeschikkingen die, kort gezegd, straffen bevatten welke, als zij in een rechterlijk vonnis waren opgenomen, tot verstrekking van dezelfde gegevens aan deze personen en instanties met een publieke taak belast zouden hebben geleid.

De verklaring omtrent het gedrag, tenslotte, is thans geregeld in de artikelen 28 e.v. Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. Criterium voor afgifte (vgl. artikel 35 Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens) is of «in de justitiële documentatie met betrekking tot de aanvrager een strafbaar feit is vermeld dat, indien herhaald, gelet op het risico voor de samenleving en de overige omstandigheden van het geval, aan een behoorlijke

uitoefening van de taak of de bezigheden waarvoor de verklaring omtrent het gedrag wordt aangevraagd, in de weg zal staan.» In dit kader worden de afdoeningen, ongeacht of zij een veroordeling of een transactie betreffen, betrokken. Omvorming van de transactie tot een strafbeschikking leidt ook hier niet tot een materiële verandering.

De rijontzegging kan, zo vervolgden de leden van de CDA-fractie, volgens dit wetsvoorstel alleen met instemming van de verdachte worden opgelegd. Met de NVvR twijfelden deze leden aan het praktische effect van een dergelijke consensuele rijontzegging. Op hun vraag terzake kan ik aangeven dat de centrale reden om voor te stellen buitengerechtelijke oplegging van de rijontzegging slechts bij instemming mogelijk te maken, daarin gelegen is dat bij ontbreken van instemming veelal toch verzet zal worden ingesteld. Rijontzeggingen worden als ingrijpend ervaren; indien de verdachte niet met de strafoplegging instemt zal hij naar verwachting toch gewoonlijk verzet instellen. De twijfels van de NVvR op dit punt deel ik niet. Buitengerechtelijke afdoening inhoudende een rijontzegging kan ook voor de verdachte voordelen hebben. Zo kan de ingangsdatum van de rijontzegging voorwerp van bespreking met de officier van justitie zijn. Ook is denkbaar dat het horen van de verdachte ertoe leidt dat een adequate afdoening wordt gevonden in een combinatie van een rijontzegging en een geldboete. Berechting door de strafrechter leidt tot enig uitstel, maar het alternatief voor het uitvaardigen van een strafbeschikking zal gewoonlijk het in persoon en onmiddellijk betekenen van een dagvaarding zijn; het uitstel is in dat geval zeer beperkt. Daarbij kan zich ook de situatie voordoen dat het rijbewijs reeds is ingevorderd en ingehouden; het is mogelijk dat de gedachte van «uitstel van executie» in die gevallen minder speelt.

De aan het woord zijnde leden vroegen, welke delicten door opsporingsambtenaren kunnen worden afgedaan. Artikel 257b, eerste lid, Sv maakt het mogelijk bij algemene maatregel van bestuur aangewezen opsporingsambtenaren voor daarbij aangewezen overtredingen de bevoegdheid te verlenen een strafbeschikking uit te vaardigen waarin een geldboete kan worden opgelegd. Artikel 257b, tweede lid, Sv maakt het voorts mogelijk bij algemene maatregel van bestuur aangewezen opsporingsambtenaren voor daarbij aangewezen misdrijven, welke van eenvoudige aard zijn, de bevoegdheid te verlenen een strafbeschikking uit te vaardigen waarin een geldboete van ten hoogste 350 euro kan worden opgelegd. Deze formuleringen bouwen voort op de formuleringen die thans in artikel 74c Sr staan inzake de politietransactie (welke is uitgewerkt in het Transactiebesluit 1994 en de daarop gebaseerde richtlijn strafvordering bevattende het transactie- en strafvorderingsbeleid). Deze bevoegdheden kunnen, zo kan deze leden worden geantwoord, ook worden verleend aan buitengewone opsporingsambtenaren. Dat kunnen inderdaad ook gemeentelijke of andere als buitengewoon opsporingsambtenaar beëdigde opsporingsambtenaren zijn. Inzake de vraag van de aan het woord zijnde leden hoe de bevoegdheid van buitengewone opsporingsambtenaren om een strafbeschikking uit te vaardigen zich verhoudt tot de wetsvoorstellen inzake de bestuurlijke boete kleine ergernissen alsmede de bestuurlijke boete fout parkeren verhouden, verwijs ik deze leden graag naar mijn hierboven gegeven antwoord op een vraag van deze leden naar de verhouding tussen de verschillende wetsvoorstellen.

De leden van de CDA-fractie stelden vervolgens enkele vragen in verband met de politieke verantwoordelijkheid voor het OM. Zij wilden weten of de minister van Justitie verantwoordelijk is voor de straffen die door het OM worden opgelegd. Ook wilden zij weten of de minister van Justitie aanwijzingen kan geven ten aanzien van de individuele oplegging van een strafbeschikking, en politiek verantwoordelijk is voor de schuldvaststelling. Het antwoord op deze vragen is bevestigend. De minister van Justitie is politiek verantwoordelijk voor het OM en daarmee ook voor de beslissingen die het OM in het kader van het uitvaardigen van strafbeschikkingen

neemt. De minister van Justitie is thans ook politiek verantwoordelijk voor beslissingen die het OM in het kader van het aanbieden van transacties neemt. Inderdaad vormt deze verantwoordelijkheid een additionele waarborg voor een behoorlijke buitengerechtelijke afdoening. De richtlijnen inzake hoge transacties en transacties in gevoelige zaken, bijvoorbeeld, zijn mede in het licht van deze politieke verantwoordelijkheid tot stand gekomen, en bevorderen de kwaliteit van de buitengerechtelijke afdoening. Met dit voorbeeld is ook aangestipt welke toegevoegde waarde de politieke verantwoordelijkheid in deze heeft. De minister van Justitie kan door leden van de Staten-Generaal maar ook door anderen, zoals – deze leden vestigden daar terecht de aandacht op – de Nationale ombudsman, worden geattendeerd op buitengerechtelijke afdoening in strafzaken die naar het oordeel van degene die daarop attendeert minder passend is. Dat kan tot bijstelling van het vervolgingsbeleid leiden.

Het verheugt mij dat de leden van de CDA-fractie zich konden vinden in de keuze voor een verzetsregeling ingeval men het oneens is met de strafbeschikking. Ook ik vind het van groot belang dat de strafrechter in zijn geheel naar de zaak kijkt. Desgevraagd kan ik deze leden meedelen dat het instellen van verzet in beginsel inderdaad schorsende werking heeft.

Artikel 257g, tweede lid, Sv, maakt duidelijk dat zulks slechts anders ligt als naar het oordeel van het OM vaststaat dat het verzet na het verstrijken van de daarvoor gestelde termijn is gedaan. Alleen in dat geval kan de executie worden voortgezet in afwachting van de behandeling van het verzet; bij die behandeling kan de rechter op verzoek van de verdachte bepalen dat de tenuitvoerlegging van de strafbeschikking alsnog wordt geschorst of opgeschort.

De leden van de PvdA-fractie gaven aan de beperking van de hoogte van de taakstraf tot 180 uur een goede grens te vinden, al zouden ze zich kunnen voorstellen dat nog een tweede categorie wordt opgenomen van bijvoorbeeld 180 tot 240 uur. Aan het opleggen daarvan zou dan de voorwaarde verbonden dienen te worden dat de verdachte, voorafgaand aan het opleggen daarvan, gehoord dient te worden onder bijstand van een raadsman.

Graag reageer ik op deze gedachten van de aan het woord zijnde leden. Een belangrijke reden om buitengerechtelijke oplegging van taakstraffen tot een lengte van 180 uur te beperken, is gelegen in het risico dat de taakstraf niet voltooid wordt. Dat is, zeker bij langere taakstraffen, een zeer reëel risico. Dat risico is bij buitengerechtelijk opgelegde taakstraffen nog groter omdat zij binnen zes maanden of, bij verlenging, een jaar moeten worden verricht (vgl. de voorgestelde wijziging van artikel 22c Sr). Die korte termijnstelling vindt zijn oorzaak daarin, dat de strafzaak bij het mislukken van de buitengerechtelijk opgelegde taakstraf alsnog aan de strafrechter moet worden voorgelegd. Die komt, naarmate de tijd meer verstrijkt, in een steeds lastiger positie bij waarheidsvinding en strafbepaling inzake een, bij taakstraffen van 180 tot 240 uur, niet gering te achten misdrijf.

Het verheugt mij dat de leden van de PvdA-fractie gelet op de waarborgen die in het wetsvoorstel zijn opgenomen konden instemmen met de straffen en maatregelen die kunnen worden opgelegd, en met de aanwijzingen die een strafbeschikking kan bevatten. Zij meenden evenwel dat deze waarborgen logischer op elkaar aan zouden kunnen sluiten. Deze leden gaven aan dat zij het ermee eens waren dat de verdachte bij het opleggen van betalingsverplichtingen van meer dan 2000 euro bij het horen wordt bijgestaan door een raadsman. Maar, zo gaven zij aan, een verbeurdverklaring kan een substituut zijn voor een geldboete. Zij wilden weten of de waarborg van het horen met bijstand door een raadsman niet verbreed zou kunnen worden tot deze aanwijzingen in die zin dat horen met bijstand dient plaats te vinden indien de beschikking leidt tot een

«betalingsverplichting» in geld of goed met een gezamenlijke waarde van meer dan 2000 euro.

De waarborg van artikel 257c, tweede lid, Sv beperkt zich tot betalingsverplichtingen uit hoofde van geldboete en schadevergoedingsmaatregel. Aanwijzingen, bijvoorbeeld ertoe strekkend dat afstand wordt gedaan van kostbare voorwerpen, activeren deze waarborg niet. De centrale reden daarvoor is, dat aanwijzingen niet tegen de wil van de betrokkene ten uitvoer kunnen worden gelegd. In dat opzicht wijken de aanwijzingen af van geldboete en schadevergoedingsmaatregel, die beide betalingsverplichtingen zijn welke tegen de wil van de betrokkene ten uitvoer gelegd kunnen worden. Aanwijzingen kunnen, zo volgt ook uit de voorgestelde, op het huidige artikel 74 Sr voortbouwende formuleringen, verder alleen ten uitvoer worden gelegd door een betrokkene die daarvan op de hoogte is. Ook tegen die achtergrond is voor een wettelijke hoorplicht, die bij de overeenkomstige transactievoorwaarden thans evenmin bestaat, geen aanleiding.

De leden van de PvdA-fractie vroegen voorts, hoe gehandeld moet worden als zaken gevoegd worden afgedaan door de officier van justitie; zij vroegen in dat verband vooral aandacht voor het geval waarin de officier van justitie in als het ware één beslissing twee of meer beschikkingen uitvaardigt voor een gezamenlijk bedrag dat hoger is dan 2000 euro. In dat geval brengt de ratio van het voorgestelde artikel 257c, tweede lid, Sv mee dat horen in de rede ligt. Zoals ook uit de formulering kan worden opgemaakt, gaat het erom of het totaal van betalingsverplichtingen een bepaalde grens overstijgt. Het is formalistisch om de hoorverplichting niet van toepassing te achten enkel omdat de strafbare feiten en straffen over enkele strafbeschikkingen zijn opgesplitst. Indien desondanks niet gehoord wordt, is dat voor de strafrechter die het ingestelde verzet beoordeelt, zo heb ik eerder in deze nota aangegeven, evenwel geen vormfout die tot een andere uitkomst van de strafzaak leidt, mede in aanmerking genomen dat de verdachte bij de behandeling van het verzet al zijn bezwaren naar voren kan brengen en zich ook overigens kan doen horen. Voorts wilden de aan het woord zijnde leden weten of de betrokkene bij een aanwijzing houdende een straat- of wijkverbod niet gehoord behoeft te worden. Zij meenden dat een dergelijke aanwijzing ingrijpender en zwaarder kan zijn dan een geldboete of zelfs een rijontzegging, en vestigden er daarbij de aandacht op dat het weinig zinvol is om bijvoorbeeld een «stadionverbod» op te leggen als nog niet bekend is of de verdachte bereid is zich te houden aan die aanwijzing. Graag wil ik naar aanleiding van deze vraag vooropstellen dat de formalisering van enkele hoorverplichtingen in het voorgestelde artikel 257c Sv niet alleen gekoppeld is aan de ingrijpendheid van de opgelegde sanctie. Doorslaggevend is mede geacht, welke rechtsgevolgen de sanctie heeft. Tenslotte is voortgeborduurd op de bestaande situatie in de gevallen waarin de verandering van rechtsgrondslag voor de buitengerechtelijke afdoening materieel geen of weinig rechtsgevolgen heeft. Deze benadering heeft ertoe geleid dat nieuwe hoorverplichtingen zijn gecreëerd voor hoge betalingsverplichtingen uit hoofde van geldboete en schadevergoedingsmaatregel alsmede de rijontzegging. Daarbij speelt een belangrijke rol dat het niet voldoen aan deze sancties er niet toe leidt dat het oorspronkelijke strafbare feit voor de strafrechter wordt gebracht. Indien een geldboete niet voldaan wordt, kan een verhaalstraject worden gestart. Als tijdens de rijontzegging wordt gereden, wordt een op dat nieuwe feit toegesneden tenlastelegging aan de strafrechter voorgelegd. Bij de taakstraf, die in het Wetboek van Strafrecht als een hoofdstraf vorm is gegeven (vgl. artikel 9 Sr) is de thans bij de transactie feitelijk bestaande hoorverplichting gecontinueerd. Ten aanzien van andere aanwijzingen, die het equivalent vormen van voorwaarden welke thans in artikel 74 Sr genoemd worden, zijn geen additionele vormvoorschriften opgenomen. Hetzelfde geldt bij de gedragsaanwijzingen, die thans in het kader van een voorwaardelijk sepot

in sommige gevallen wel als voorwaarden worden gesteld. Daarbij is in aanmerking genomen dat, zoals deze leden terecht aanstipten, het weinig zinvol is ingrijpende gedragsaanwijzingen, zoals een stadionverbod, op te leggen als onduidelijk is of de verdachte zich daaraan zal willen houden. Dat geldt zeker ook bij jeugdigen, waarvoor de aan het woord zijnde leden in dit verband speciaal de aandacht vroegen. Een wettelijke verplichting tot horen in deze gevallen komt in dat licht betrekkelijk overbodig voor. Anderzijds ziet de formulering van artikel 257a, derde lid, sub e Sv op een breed scala aan mogelijke aanwijzingen, die deels veel minder ingrijpend kunnen zijn dan een taakstraf, en kan een hoorverplichting bij weinig ingrijpende aanwijzingen, waar min of meer van de instemming van de verdachte mag worden uitgegaan, wellicht te ver voeren.

Het verheugt mij dat deze leden het een goed uitgangspunt vonden dat een strafbeschikking zoveel mogelijk in persoon wordt uitgereikt. In verband met hun vraag naar de termijn van verzet indien de strafbeschikking per gewone post wordt gezonden, merk ik op dat de verdachte in dat geval verzet kan doen binnen veertien dagen nadat zich een omstandigheid heeft voorgedaan waaruit voortvloeit dat de strafbeschikking hem bekend is (artikel 257e, eerste lid, Sv). Als niet kan worden vastgesteld dat de verdachte de strafbeschikking of een ander op de strafzaak betrekking hebbend stuk heeft ontvangen, loopt de verzettermijn derhalve door. De tenuitvoerlegging wordt daar evenwel niet door opgehouden. Die kan geschieden veertien dagen na toezending van het afschrift van de strafbeschikking (artikel 257g, eerste lid, Sv). Wordt in het door deze leden geschetste geval alsnog verzet aangetekend tijdens de tenuitvoerlegging, dan wordt de tenuitvoerlegging geschorst (artikel 257g, tweede lid, Sv). Uit de voorgestelde wijziging van artikel 572, derde lid, Sv volgt tenslotte dat de verdachte in dit geval wel eventuele kosten van verhaal verschuldigd blijft. Zo wordt afdoende bevorderd dat de verdachte die van de strafbeschikking op de hoogte raakt en verzet wil doen, niet nodeloos talmt.

Met deze leden neem ik aan dat er in het geval de verdachte is gehoord niet gauw discussie zal zijn over termijnen, nu de verdachte in dat geval gewoonlijk aansluitend op het horen een strafbeschikking zal worden uitgereikt. De AU-praktijk werkt thans op dezelfde wijze. Dat gegeven is van belang in verband met de vraag van de leden van de PvdA-fractie of het uitsluiten van discussie over termijnen op zichzelf genomen niet een reden zou moeten en kunnen zijn om ook te horen bij het opleggen van een aanwijzing. Ook zonder wettelijke verplichting daartoe worden verdachten veelal gehoord alvorens de vervolgingsbeslissing wordt genomen. Er zijn geen aanwijzingen dat de strafrechtelijke praktijk in dat opzicht thans inadequaat zou zijn. Het belang van duidelijkheid inzake het einde van de verzettermijn rechtvaardigt naar mijn mening niet dat over de gehele linie een hoorverplichting wordt ingevoerd, ook niet omdat zich gevallen kunnen voordoen waarin informatie die tijdens het horen naar voren is gebracht stof tot nadenken of reden tot nader onderzoek en daarmee tot uitstel van de vervolgingsbeslissing vormt.

De leden van de PvdA-fractie vroegen voorts naar de in artikel 257d, vierde lid, Sv opgenomen verplichting tot het aangetekend toezenden van strafbeschikkingen houdende betalingsverplichtingen die meer belopen dan 2000 euro. Ter verduidelijking merk ik op dat deze verplichting niet van toepassing is als de strafbeschikking, al dan niet aansluitend op het verhoor, aan de betrokkene wordt uitgereikt. Zij ziet op het geval waarin tijdens dat verhoor zaken aan de orde zijn gekomen die ertoe leiden dat de strafbeschikking eerst in een later stadium wordt vastgesteld.

Op de desbetreffende vraag van deze leden kan ik antwoorden dat het volgens het voorliggende voorstel in beginsel inderdaad zo kan zijn dat ook bij een stadionverbod wordt volstaan met toezending per post, al ligt dat niet in de rede. Zij wilden weten of dit niet kan leiden tot strategisch gedrag van de verdachte: bij betrapting op niet-naleving kan de verdachte

beweren niets te hebben ontvangen, bij niet-betrapping zal hij zich later op het standpunt stellen de aanwijzing te hebben nageleefd. Dergelijk strategisch gedrag kan worden voorkomen door aan het stadionverbod een meldingsplicht te koppelen. Daardoor wordt bij de allereerste relevante wedstrijd al duidelijk of de verdachte zich aan de aanwijzing zal willen houden. Toezending per post is bij een dergelijke combinatie van voorwaarden dan ook denkbaar, zeker als de verdachte in een eerder stadium wel is gehoord en van het voornemen een stadionverbod met meldplicht op te leggen op de hoogte is gebracht, doch de strafbeschikking op dat moment om welke reden dan ook niet onmiddellijk is kunnen worden uitgereikt.

Het verheugt mij dat de leden van de PvdA-fractie het zeer eens waren met het uitgangspunt dat na gedaan verzet de rol en de taak van de strafrechter in het geheel niet afwijkt van de huidige situatie, een kernelement van het onderhavige wetsvoorstel. Ook verheugt het mij dat zij het juist achtten dat het verzet tot het moment van de zitting kan worden ingetrokken. Op de vraag van de aan het woord zijnde leden naar de categorieën en criteria welke in de algemene maatregel van bestuur inzake openbaarmaking van categorieën strafbeschikkingen zullen worden opgenomen, kan ik aangeven dat deze thans nog niet bekend zijn. Graag zeg ik deze leden toe dat een concept voor de algemene maatregel van bestuur die op basis van artikel 257h, eerste lid, Sv zal worden vastgesteld, tijdig aan de Tweede Kamer zal worden toegezonden, zodat nader overleg daarover mogelijk is. Ook bevestig ik deze leden op hun expliciete verzoek graag dat met betrekking tot de verhogingen die zullen worden toegepast indien in verzet wordt gegaan aansluiting zal worden gezocht bij het huidige transactie- en vorderingsbeleid.

De leden van de PvdA-fractie gaven vervolgens aan het te betreuren dat de mogelijkheid van gratie bij strafbeschikkingen expliciet wordt uitgesloten. Zij achtten het niet mogelijk zijn van gratie bij kleine geldboetes acceptabel, maar meenden gelet op de ingrijpende straffen, maatregelen en aanwijzingen die in een strafbeschikking opgenomen kunnen worden tevens dat het wenselijk zou zijn dat niet geheel uitgesloten wordt dat achteraf op basis van nieuwe omstandigheden tot het oordeel wordt gekomen dat alsnog genade voor recht dient te gelden. Zij waren van oordeel dat een dergelijke beslissing dan dient te worden en kunnen worden genomen door een andere instantie dan het OM. Zij stelden dat anders het door hen merkwaardig genoemde gevolg zou intreden dat gratie kan worden verzocht als verzet is aangetekend zonder dat daarvoor enige grond is aangevoerd, terwijl geen gratie kan worden verleend als op begrijpelijke gronden geen verzet is aangetekend.

De verhouding tussen verzet en gratie vormt inderdaad een belangrijk punt bij de beoordeling van deze opmerkingen van de aan het woord zijnde leden. Centrale gedachte bij de gratieregeling is dat de rechter die de veroordeling heeft uitgesproken, adviseert over het gratieverzoek, en daarmee over de wenselijkheid van verdere tenuitvoerlegging. De rechter geeft geen oordeel over de hoogte van sancties die hij niet zelf heeft bepaald, en daarmee is een gratieverzoek geen rechtsmiddel zoals verzet. Indien mogelijk wordt gemaakt dat bij een rechter gratie wordt gevraagd van een strafbeschikking waartegen geen verzet is ingesteld, dan wordt met dit uitgangspunt gebroken. Mij komt dat niet wenselijk voor. Het is, als geen verzet wordt ingesteld, aan het OM om te beoordelen of er aanleiding is op een strafbeschikking terug te komen. Ik wijs er nog op dat een breuk met voormeld uitgangspunt, erin resulterend dat gratie mogelijk wordt gemaakt bij strafbeschikkingen, meebrengt dat gratie voor de verdachte een aantrekkelijk alternatief kan gaan vormen voor het aanwenden van verzet. De rechter doet, bij een gratieverzoek, de zaak niet zelf af. Hij heeft, een door het OM uitgevaardigde strafbeschikking beoordelend, slechts de mogelijkheid om de opgelegde straffen te matigen. Een gratieverzoek is voor de verdachte in zeker opzicht een spel zonder nieten.

De verhouding tot het verzet vormt daarmee een belangrijke reden om gratie niet open te stellen. Ik wil ook de werklastconsequenties die het openstellen van gratie bij strafbeschikkingen tegen de achtergrond van het voorgaande zou kunnen hebben, niet onvermeld laten.

Wellicht kan ik deze leden geruststellen door nader te verduidelijken dat het belang van de keuze om geen gratieverzoek mogelijk te maken geringer is dan op het eerste gezicht wellicht lijkt. Ten aanzien van zowel de taakstraf als de aanwijzingen geldt dat de verdachte bij gewijzigde omstandigheden zelf, door de strafbeschikking niet uit te voeren, kan bewerkstelligen dat het OM de strafzaak opnieuw beoordeelt en mogelijk alsnog voor de strafrechter brengt. De strafrechter, die de zaak alsdan in volle omvang beoordeelt, kan in dat geval met de gewijzigde omstandigheden rekening houden. Bij een door de strafrechter opgelegde schadevergoedingsmaatregel is niet bepaald dat gratie kan worden verzocht (artikel 558, derde lid, Sv). De vraag naar het al dan niet openstellen van gratie speelt zo gezien vooral bij de onttrekking aan het verkeer, die op gevaarlijke voorwerpen ziet, de geldboete, waarbij de aan het woord zijnde leden er begrip voor hadden dat lage geldboetes worden uitgesloten, alsmede de rijontzegging. Voor de gevallen waarin gewijzigde omstandigheden van invloed zouden zijn op de wenselijkheid, hoge geldboetes die nog niet ten uitvoer zijn gelegd alsnog te executeren, komt de mogelijkheid van redres door het OM (artikel 257e, achtste lid, Sv) mij toereikend voor, daarbij in aanmerking nemend dat bij de oplegging van hoge geldboetes additionele waarborgen gelden en ook in het kader van de tenuitvoerlegging van geldboetes rechtsmiddelen open zijn gesteld (vgl. artikel 575, derde lid, Sv). Gewijzigde omstandigheden die van belang zouden zijn voor de wenselijkheid van – verdere – tenuitvoerlegging van een rijontzegging, kunnen door de strafrechter in zekere mate worden meegewogen bij de strafvervolgning wegens rijden tijdens de ontzegging. Ik wijs er daarbij nog op, tot welke complicaties bij de tenuitvoerlegging gratieverzoeken bij kortdurende, door het OM opgelegde rijontzeggingen zouden kunnen leiden (vgl. artikel 558a Sv). Ook stip ik aan dat in het bestuursrecht evenmin een gratieprocedure bestaat. Bij een bestuursrechtelijk vormgegeven puntenstelsel inzake ontzegging van de rijbevoegdheid was een gratieverzoek derhalve evenmin aan de orde geweest.

De leden van de VVD-fractie vroegen of zij het voorstel juist begrepen als zij stelden dat het consensuele karakter niet helemaal overboord wordt gezet, omdat toestemming achteraf kan worden onthouden door verzet aan te tekenen, en in de tweede plaats doordat bij het opleggen van een taakstraf, ontzegging van de rijbevoegdheid alsmede bij het opleggen van een boete hoger dan 2000 euro via de voorgestelde hoorplicht instemming vooraf vereist is. Ook wilden zij weten welke gevolgen deze consensus via de achterdeur heeft voor de beoogde capaciteitswinst, en in hoeveel gevallen alsnog toestemming vooraf zal moeten worden verkregen.

Graag verduidelijk ik naar aanleiding van deze vraag dat de rechtsfiguur van de strafbeschikking geen consensueel karakter heeft. Het uitvoeren van de strafbeschikking is een eenzijdige rechtshandeling. Aantekenen van verzet dient niet te worden begrepen als het onthouden van in beginsel noodzakelijke instemming, maar als het aanwenden van een rechtsmiddel. Het verzet staat daarin gelijk aan tal van andere rechtsmiddelen die tegen beslissingen van bestuursorganen en rechters kunnen worden aangewend. Bij de geldboete hoger dan 2000 euro (in economische strafzaken 10 000 euro) is voorts slechts voorzien in een hoorplicht, niet in enig instemmingsvereiste. Slechts bij de taakstraf en de rijontzegging wordt, zo volgt uit artikel 257c, eerste lid, Sv, geëist dat de verdachte zich vooraf bereid verklaart de straf te voldoen. Ook in dat geval wordt derhalve geen

instemming met de strafbeschikking geëist, doch slechts een bereidverklaring om eraan te voldoen.

In verband met de vraag van de aan het woord zijnde leden in hoeveel gevallen naar verwachting verzet zal worden ingesteld, en in hoeveel gevallen een bereidverklaring als omschreven zal worden gevraagd, kan worden aangegeven dat in het eerste jaar na de inwerkingtreding van deze wet mede gelet op de effecten van het veiligheidsprogramma, naar verwachting in 32 000 strafzaken buitengerechtelijke afdoening door middel van een taakstraf aan de orde zal zijn, en dat in 6500 strafzaken buitengerechtelijke oplegging van een rijontzegging aan de orde zal zijn. In al deze gevallen zal de bereidverklaring vermeld in artikel 257c, eerste lid, Sv gevraagd worden. Moeilijk te schatten valt, in hoeveel zaken vervolgens toch nog verzet zal worden ingesteld; dat zal in de praktijk moeten blijken. Bij de berekeningen die in overleg met het OM zijn gemaakt op basis van de gegevens van 2002 is ervan uitgegaan dat in een derde van de gevallen waarin een strafbeschikking houdende een rijontzegging is uitgevaardigd, uiteindelijk toch verzet wordt ingesteld. Inzake de taakstraf zal naar verwachting niet zeer dikwijls verzet worden ingesteld, doch zal het OM de zaak in een deel van de gevallen alsnog voor de strafrechter moeten brengen. Het percentage van door de rechter opgelegde taakstraffen dat geheel wordt voldaan bedraagt circa 75%. Dat betekent dat ook zo'n 25% van de taakstraffen tussen de 120 en 180 uur die voortaan door het OM kunnen worden opgelegd naar verwachting niet geheel zullen worden voldaan. Tenslotte is er bij de berekeningen die in overleg met het OM zijn gemaakt van uitgegaan dat in 2002 ongeveer 400 transacties zijn aangeboden welke bij omvorming naar de strafbeschikking onder de hoorplicht zouden vallen van artikel 257c, tweede lid, Sv dan wel (in economische strafzaken) artikel 36 WED.

Ook wilden de aan het woord zijnde leden weten of de consequentie van de keuze om het OM de bevoegdheid te geven zelfstandig zowel een straf als een maatregel op te leggen is dat het onderscheid tussen straffen en maatregelen wordt verlaten of vervaagt. Het antwoord luidt dat invoering van de strafbeschikking geen gevolgen heeft voor het onderscheid tussen straffen en maatregelen. Het OM is bij de oplegging van straffen en maatregelen en combinaties daarvan ook aan dezelfde grenzen en wettelijke voorwaarden gebonden als de strafrechter.

De leden van de VVD-fractie constateerden terecht dat het wetsvoorstel voorziet in schorsende werking bij het instellen van verzet. Inderdaad bestaan buiten het strafrecht gevallen waarin aan het instellen van een gewoon rechtsmiddel geen schorsende werking verbonden is. In de Algemene wet bestuursrecht is in artikel 6:16 zelfs als hoofdregel vastgelegd dat bezwaar of beroep niet de werking schorst van het besluit waartegen het is gericht, tenzij bij of krachtens wettelijk voorschrift anders is bepaald. De WAHV kent een ander systeem: ingevolge artikel 11, eerste lid, WAHV moet door de indiener zekerheid worden gesteld voor de betaling van de sanctie, alvorens de zaak bij de kantonrechter wordt gebracht. De aan het woord zijnde leden wilden weten of een overzicht kan worden gegeven van vergelijkbare gevallen waarin geen schorsende werking bestaat en of kan worden aangegeven in hoeverre een rechtvaardiging bestaat om voor de onderhavige zaken – waarop de strafbeschikking van toepassing zal zijn – een bijzondere positie in te ruimen.

Graag stel ik voorop, dat de strafbeschikking binnen het strafrechtelijk systeem een bijzondere positie zou innemen als aan het verzet daartegen schorsende werking zou worden ontzegd. Ook aan gewone rechtsmiddelen, aan te wenden tegen rechterlijke vonnissen, komt schorsende werking toe (vgl. artikel 557, eerste lid, Sv). Het zou in dat perspectief merkwaardig zijn als het verzet tegen de strafbeschikking geen schorsende werking zou hebben. Het gaat dan per slot van rekening om een beslissing die niet door de rechter wordt genomen en waarvan de totstandkoming met minder waarborgen omgeven is. Er is ook geen

reden om aan een tijdig aangewend verzet schorsende werking te ontzeggen, mede nu in de gevallen waarin de wet dat mogelijk maakt via inbeslagname de mogelijkheid van tenuitvoerlegging kan worden verzekerd. Dat in het strafrecht anders dan in het bestuursrecht als uitgangspunt is gekozen voor het toekennen van schorsende werking aan gewone rechtsmiddelen, hangt deels met deze mogelijkheid van het aanwenden van dwangmiddelen samen. Het verschil in uitgangspunt tussen beide rechtsgebieden is in de kern evenwel terug te voeren op het verschil in rechtskarakter van de beslissingen die daarin aan de orde zijn. Strafpolegging is in de kern reactief, onmiddellijke werking is niet noodzakelijk als de uiteindelijke tenuitvoerlegging verzekerd is. Beslissingen van overheden ter uitvoering van bestuurstaken daarentegen kunnen sterk aan effectiviteit inboeten als aanwending van rechtsmiddelen tot uitstel leidt. De leden van de VVD-fractie stelden terecht vast dat het OM terughoudend heeft geadviseerd over het in consultatie gegeven conceptwetsvoorstel. Zij wilden het oordeel van de regering over de algemene teneur van het advies weten, en informeerden hoe de achterliggende gedachte van het advies zich verhoudt tot de magistratelijke houding die van het OM verwacht wordt ten aanzien van de uitoefening van andere aan hem geattribueerde bevoegdheden. Ook vroegen zij of er een tegenstrijdigheid is tussen het enerzijds reeds nu hanteren van allerlei verstrekende bevoegdheden (in het bijzonder de vervolgingsbeslissing zelf) door het OM en het anderzijds, naar de opvatting van deze leden, kennelijk terugschrikken van (de leiding) van het OM voor de voorgestelde bevoegdheid tot het nemen van een strafbeschikking. Zij informeerden of de «magistratelijke» rol van het OM benadrukt wordt door dit wetsvoorstel, of dat het OM daardoor sterker als «zakenfabriek» zal gaan functioneren.

Naar mijn mening verandert dit wetsvoorstel niets aan de positie van het OM. Die positie vraagt enerzijds dat de individuele officier van justitie de strafrechter op de terechtzitting adequaat adviseert omtrent alle relevante aspecten van de strafzaak die daar aan de orde is, en daarbij in zijn requisitoir een eis formuleert. Anderzijds vraagt de moderne samenleving van het OM dat (kleinere) zaken waarbij het rechterlijke tussenkomst zelf niet noodzakelijk oordeelt, op rechtmatige en efficiënte wijze afgedaan worden. Dit wetsvoorstel bevordert, dat het OM laatstgenoemde taak beter zal kunnen uitvoeren. Inderdaad heeft het OM in zijn advies blijk gegeven van aarzelingen ten aanzien van de in het conceptwetsvoorstel voorgestelde OM-afdoening. Bij latere besprekingen zijn, ook door een aantal aanpassingen van het wetsvoorstel (zoals de introductie van de figuur van de gijzeling) deze aarzelingen in belangrijke mate zij het niet volledig weggenomen, zo is in de memorie van toelichting uiteengezet. Los daarvan meen ik dat de terughoudendheid die in het OM-advies te bespeuren valt ten aanzien van dit wetsvoorstel dat, zo moge duidelijk zijn, het nodige van het OM vergt, zeer goed kan worden opgevat als een illustratie van de verantwoorde wijze waarop het OM met bestaande en nieuw te creëren verantwoordelijkheden omgaat.

De aan het woord zijnde leden gaven aan in het bijzonder bezorgd te zijn over de mogelijkheden voor chicaneurs om het strafproces te dwarsbomen. Zij wilden weten of de regering in het algemeen de indruk heeft dat het onderhavige voorstel de mogelijkheden voor chicaneurs beperkt of juist vergroot. Ik verwacht dat het wetsvoorstel de mogelijkheden voor chicaneurs beperkt en de doorlooptijden terugbrengt. Strafbeschikkingen worden voor een groot deel ten uitvoer gelegd door het CJIB, volgens een vast administratief proces. Dat geldt ook als de strafbeschikking per brief wordt gezonden. Kosten van verhaal zijn voor rekening van de betrokkene. Dat bevordert dat tijdig verzet wordt aangewend. Is verzet aangewend, dan geldt vervolgens (vgl. artikel 257f, eerste lid, laatste volzin, Sv) een betekeningregeling waarbij verzending van een afschrift van de oproeping aan het door de verdachte opgegeven adres, tegelijk met de

betekening, tot gevolg heeft dat hoger beroep tegen het rechterlijk vonnis binnen veertien dagen moet worden aangewend (vgl. artikel 408 Sv). Het wetsvoorstel tot Wijziging en aanvulling van een aantal bepalingen in het Wetboek van Strafvordering met betrekking tot de betekening van gerechtelijke mededelingen in strafzaken (Kamerstukken I 2004/05, 29 805, A) breidt dit systeem tenslotte ook nog uit naar het instellen van cassatie, door een voorgestelde wijziging van artikel 432 Sv.

De leden van de VVD-fractie informeerden naar mogelijke zwakke plekken in het wetsvoorstel voor chicaneurs en vroegen of de hoorplicht bij hogere boetes de mogelijkheid opent om de voortgang van het proces te frustreren door niet op te komen dagen bij een verhoor. Het ligt niet in de lijn der verwachting dat door deze hoorplicht vertraging zal optreden. De hoorplicht sluit aan bij een bestaande praktijk, waarbij voorafgaand aan het aanbieden van transacties houdende hoge geldbedragen overleg met de verdachte en diens raadsman plaatsvindt. Is de verdachte niet tot dergelijk overleg bereid, dan volgt dagvaarding. De aan het woord zijnde leden vroegen of de hoorplicht niet vervangen zou kunnen worden door (een plicht tot) het scheppen van de gelegenheid om te worden gehoord. Dat is op zichzelf denkbaar; daardoor verdwijnt evenwel de waarborg dat de verdachte, bijgestaan door zijn raadsman, daadwerkelijk wordt gehoord. Het belang van het voorkomen van vertraging vormt naar mijn mening voor een dergelijke aanpassing van het wetsvoorstel gelet op het voorgaande niet een toereikend argument.

De aan het woord zijnde leden wilden ook weten waarom in de praktijk, waarbij taakstraffen worden opgelegd via officierszittingen en bij hogere transacties een advocaat betrokken is, reden wordt gezien een en ander vast te leggen in de wet. Zij vroegen of het niet beter zou zijn, deze inschatting aan het OM zelf over te laten, nu het OM zal streven naar een zo succesvol mogelijke procedure en zich geen onnodige problemen op de hals zal willen halen. Graag verduidelijk ik naar aanleiding van deze vraag in de eerste plaats, dat een verplichting tot het horen van de verdachte in verband met de taakstraf ook thans in feite al uit de wet voortvloeit. Uit artikel 74, vierde lid, Sr volgt dat de «instemming met de voorwaarde» van de verdachte moet worden vastgesteld. De ingrijpendheid van de taakstraf, een hoofdstraf (artikel 9 Sr), vormt voor een verplichting tot horen ook voldoende grond. Hetzelfde geldt naar mijn mening voor strafbeschikkingen waarin hoge geldboetes worden opgelegd; in verband met de mogelijkheden van tenuitvoerlegging tegen de wil van de betrokkene die daarbij beschikbaar komen ligt daarbij ook inschakeling van een advocaat in de rede. Dat in de praktijk bij hoge transacties thans ook reeds overleg onder bijstand van een advocaat de regel is, is vooral van belang omdat er uit volgt dat de feitelijke consequenties van deze wettelijke hoorplicht betrekkelijk gering zijn. Met de aan het woord zijnde leden meen ik dat het over het algemeen in de rede ligt en verantwoord is, aan het OM over te laten hoe de praktijk van de buitengerechtelijke afdoening wordt ingericht. Slechts bij enkele straffen en maatregelen worden in artikel 257c Sv formele wettelijke eisen gesteld.

De leden van de VVD-fractie gaven aan ernaar te streven geen onnodige formaliteiten in het strafproces te brengen, en vroegen of het een onnodige formaliteit is om in het geval de officier van justitie met de advocaat overeenkomt dat de betrokkene niet behoeft te worden gehoord, de justitiabele alsnog te horen. Op hun vraag of het voorstel voldoende ruimte biedt om in een dergelijk geval van een verhoor af te zien, kan ik antwoorden dat het wetsvoorstel het horen van de verdachte centraal stelt, zoals dat ook bij de taakstraf en de rijontzegging het geval is. Dat horen kan echter desgewenst ook telefonisch plaatsvinden. De raadsman verleent bijstand.

De aan het woord zijnde leden hadden, zo stelden zij, de indruk dat strafzaken met grote regelmaat uitlopen op een tactisch steekspel tussen OM en verdediging. Zij signaleerden dat het kan voorkomen dat een verdachte

op enig moment uit de voorlopige hechtenis wordt ontslagen, maar het proces zich nog lang voortsleept. Zij wilden weten of de strafbeschikking in dit verband een rol zou kunnen spelen, en het OM de mogelijkheid zou kunnen bieden om zo een lopend proces te beëindigen. Is het, zo vroegen deze leden, wenselijk ook in gevallen waarin voorlopige hechtenis is toegepast de zaak eventueel in overleg met de verdediging te beëindigen, en biedt het voorstel hiertoe de ruimte. Zij informeerden daarbij in het bijzonder naar drie situaties: (1) er is alleen een in verzekeringstelling geweest; (2) er is een ten uitvoer gelegde bewaring geweest; (3) er is een pro forma zitting geweest.

Ik wil vooropstellen dat een strafbeschikking in gevallen waarin voorlopige hechtenis is toegepast, naar verwachting niet zeer dikwijls aan de orde zal zijn. Strafbeschikkingen zijn primair bedoeld voor de zaken waarin vrijheidsbeneming niet aan de orde is. Dat blijkt ook bij analyse van de toepasselijke wettelijke voorzieningen. Uit artikel 67a, derde lid, Sv volgt dat een bevel tot voorlopige hechtenis achterwege blijft, wanneer ernstig rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat aan de verdachte in geval van veroordeling geen onvoorwaardelijke vrijheidsstraf of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel zal worden opgelegd. In een strafbeschikking worden geen vrijheidsstraffen of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen opgelegd. In bijzondere gevallen is evenwel denkbaar dat een misdrijf dat aanvankelijk een vrijheidsstraf lijkt te rechtvaardigen, na nader onderzoek adequaat afgedaan blijkt te kunnen worden met een taakstraf en/of een geldboete. Vervolging via een strafbeschikking is in dat geval mogelijk. Ook in dat opzicht biedt de strafbeschikking meer mogelijkheden dan de transactie, nu de voorlopige hechtenis de strafvervolging doet beginnen, en het stellen van voorwaarden ter voorkoming van strafvervolging dan logischerwijs niet meer aan de orde kan zijn. Toegespitst op de drie situaties die de leden van de VVD-fractie noemden, is vervolging via een strafbeschikking na in verzekeringstelling, welke geen vorm van voorlopige hechtenis is en gedurende welke de eis van artikel 67a, derde lid, Sv niet geldt, een betrekkelijk reële optie, en na een ten uitvoer gelegde bewaring, die wel een vorm van voorlopige hechtenis is, in bijzondere gevallen een optie. Na de eerste pro-formazitting is een strafbeschikking – mede in verband met artikel 67a, derde lid, Sv – materieel geen reële optie, en de wet maakt haar ook niet mogelijk. Ingevolge artikel 266, eerste lid, Sv kan de officier van justitie de dagvaarding intrekken zolang het onderzoek op de zitting niet is aangevangen; niet daarna.

De leden van de VVD-fractie wilden ook weten wat de consequenties van een strafbeschikking zijn voor een later verzoek tot vergoeding wegens ten onrechte ondergane voorlopige hechtenis, waarvoor het criterium is dat geen straf of maatregel is opgelegd. In verband met de toepassing van artikel 89 Sv kan worden vastgesteld dat in de strafbeschikking straffen en een enkele maatregel (onttrekking aan het verkeer) kunnen worden opgelegd. Artikel 89 Sv maakt het toekennen van een vergoeding slechts mogelijk indien de zaak eindigt zonder oplegging van straf of maatregel of met zodanige oplegging, doch op grond van een feit waarvoor voorlopige hechtenis niet is toegelaten. Wordt een strafbeschikking uitgevaardigd wegens het misdrijf waarvoor in verzekeringstelling en/of voorlopige hechtenis is toegepast en wordt daartegen geen verzet ingesteld, dan is toekenning van schadevergoeding uit hoofde van artikel 89 Sv derhalve niet aan de orde.

De aan het woord zijnde leden informeerden voorts naar de positie van de strafbeschikking in een proces waar al andere beslissingen door de rechter-commissaris zijn genomen, zoals telefoontaps of doorzoekingen. Ook in dergelijke gevallen is de strafbeschikking, naast dagvaarding voor de strafrechter, een vervolgingsmodaliteit die de officier van justitie ter beschikking staat, terwijl thans in gevallen waarin de strafvervolging aangevangen is een transactie niet meer aan de orde is.

De leden van de VVD-fractie vroegen nog of het creëren van de mogelijkheid van een «neutrale» strafbeschikking, die het proces beëindigt zonder een expliciete uitspraak te doen over de schuldvraag, iets kan bijdragen aan een betere procesvoering. Naar mijn mening is een strafbeschikking zonder schuldvaststelling niet wel mogelijk. Strafoplegging die niet gebaseerd is op een vaststelling dat de bestrafte iets fout heeft gedaan, is niet goed denkbaar. Wel blijven binnen de constructie van het voorwaardelijk sepot, dat in artikel 167 Sv een aanvullende expliciete wettelijke basis krijgt, mogelijkheden voorhanden om voorwaarden te stellen die tot uitstel en mogelijk afstel van vervolging kunnen leiden. Een schuldvaststelling is in die gevallen ook voor het toekomstige geen wettelijke voorwaarde. Ik refereer in dit verband evenwel aan opmerkingen die ik in het voorgaande naar aanleiding van een vraag van leden van de CDA-fractie heb gemaakt over de wenselijkheid dat buitengerechtelijke afdoening op basis van een schuldvaststelling of schulderkenning plaatsvindt.

Ook wilden de aan het woord zijnde leden weten wat de nieuwe regels omtrent betekenissen in strafzaken inhouden in verband met de desbetreffende regels in het onderhavige wetsvoorstel. Zij wilden weten of uitgesloten is dat een justitiabele die zich keurig aan de regels houdt, maar bijvoorbeeld gewoon lang op vakantie gaat of bij een verhuizing niet meteen zijn adreswijziging doorgeeft en daardoor materieel niet op de hoogte is van de strafbeschikking, de verzettermijn (ongewild) laat lopen en geconfronteerd zal worden met executiemaatregelen. Ook wilden zij weten of dit zal leiden tot kansrijke schadeclaims bij de overheid. Ik wil vooropstellen dat de justitiabele die niet op de hoogte is van de strafbeschikking, zijn recht van verzet niet verspeelt (vgl. het voorgestelde artikel 257e, eerste lid, Sv). Wel kan hij geconfronteerd worden met executiemaatregelen, dat kan echter slechts het geval zijn bij zeer lange vakanties. Na verzending van de strafbeschikking volgt eerst nog een waarschuwing ex artikel 24b Sr. Daarna wordt nog op basis van artikel 573 Sv gewaarschuwd dat verhaal zal plaatsvinden. Daarmee gaat geruime tijd heen, naar schatting van het CJIB ongeveer vijf maanden. Van een ieder mag worden verwacht dat hij bij periodes van dergelijke langdurige afwezigheid maatregelen treft om te voorzien in een passende behandeling van binnenkomende post. De aandacht verdient daarbij dat de voorziene executieprocedure op dit punt niet wezenlijk afwijkt van die bij rechterlijke vonnissen. De dagvaarding en de terechtzitting kunnen aan de betrokkene zijn voorbijgegaan; het rechterlijk vonnis kan ook dan ten uitvoer worden gelegd. Niet valt in te zien op welke grond executiemaatregelen die een proportionele uitvoering geven aan een adequate wettelijke regeling, tot kansrijke schadeclaims zouden kunnen leiden.

Op de vraag van de leden van de VVD-fractie welke aspecten van de beginselen van een goede procesorde met betrekking tot de strafbeschikking vooral een rol zullen spelen, kan worden geantwoord dat – net als bij de transactie – al deze beginselen een rol kunnen spelen. Van het grootste belang is wellicht het vertrouwensbeginsel, dat bijvoorbeeld een rol zal kunnen spelen in het geval in afwijking van een eerdere toezegging een strafbeschikking wordt uitgevaardigd in een zaak die geseponeerd is, en in het geval in een strafbeschikking een hogere geldboete is opgenomen dan een toepasselijke richtlijn aangeeft.

De leden van de VVD-fractie gaven aan begrepen te hebben dat het uitblijven van een strafblad een motief kan zijn voor justitiabelen om een transactie te accepteren. Zij vroegen of de omstandigheid dat een strafbeschikking een vaststelling van schuld inhoudt en wordt geregistreerd in het justitieel documentatieregister, niet zal betekenen dat minder mensen een strafbeschikking zullen accepteren. Zij wilden weten of dit niet zou kunnen worden ondervangen door een onderscheid te maken in het strafblad tussen veroordelingen door de rechter en strafbeschikkingen. Graag verwijs ik deze leden naar mijn hierboven gegeven antwoorden op vragen

over dezelfde materie, gesteld door leden van de fractie van het CDA. Daaruit volgt dat ook de transactie wordt opgenomen in de justitiële documentatie. In dat opzicht maakt de introductie van de strafbeschikking geen verschil.

De aan het woord zijnde leden vroegen of het niet mogelijk zou zijn bij een eventueel verhoor van de betrokkene deze een adres te ontlocken en hem daar aan te houden. Zij wezen op artikel 257e, vierde lid, Sv en vroegen of niet bepaald zou kunnen worden dat aan de betrokkene een adres wordt gevraagd waarna als hij dat geeft rechtsgeldig betekend kan worden op dat adres, doorgegeven wijzigingen voorbehouden. Het grote voordeel hiervan zou naar hun mening zijn dat een rechterlijk oordeel na de strafbeschikking op deze manier sneller executabel wordt. Ik attendeer deze leden erop dat met artikel 257f, eerste lid, Sv, laatste volzin, een resultaat wordt bereikt dat sterk lijkt op dat wat deze leden voor ogen staat. Graag wijs ik deze leden in verband met deze vraag voorts op het wetsvoorstel tot wijziging en aanvulling van een aantal bepalingen in het Wetboek van Strafvordering met betrekking tot de betekening van gerechtelijke mededelingen in strafzaken, (Kamerstukken I 2004/05, 29 805, A), dat meer in het algemeen aan deze materie gewijd is. Dit voorstel bevat een algemene regeling, waarbij verdachten de gelegenheid hebben, onder andere bij het politieverhoor, om naast hun GBA-adres een ander adres op te geven. Aan zo'n adresopgave zijn gevolgen verbonden voor de fase van het instellen van een rechtsmiddel. Zo wordt een wijziging van artikel 432 Sv voorgesteld die met de wens van deze leden spoort. Hierboven ben ik daar naar aanleiding van een eerdere vraag van deze leden reeds op ingegaan; hier volsta ik met een verwijzing daarnaar.

De leden van de SP-fractie achtten het buitengewoon problematisch dat het wetsvoorstel het procesinitiatief bij de verdachte legt bij overtredingen en misdrijven die worden bedreigd met een sanctie van maximaal zes jaar gevangenisstraf. Ik attendeer deze leden erop dat slechts een strafbeschikking kan worden uitgevaardigd als de ernst van het delict in concreto geen vrijheidsstraf rechtvaardigt. De aan het woord zijnde leden achtten het zorgelijk dat alleen in gevallen waarin de officier van justitie een taakstraf, ontzegging van de rijbevoegdheid of geldboete van meer dan 2000 euro wil opleggen, de verdachte gehoord moet worden. Het is evenwel niet zo dat in alle andere gevallen de bepaling van schuld en straf plaatsvindt zonder dat de verdachte gehoord wordt, zo wil ik deze leden verduidelijken. Een wettelijke verplichting tot horen in verband met de strafbeschikking bestaat in die gevallen evenwel niet. En in de gevallen waarin een persoon zonder eerder gehoord te zijn met een strafbeschikking geconfronteerd wordt, heeft hij inderdaad veertien dagen om verzet aan te tekenen; eenzelfde termijn geldt als de verdachte na een verstekberechting met een rechterlijk vonnis geconfronteerd wordt.

De aan het woord zijnde leden hadden kritiek op het feit dat de strafbeschikking niet volgens de regels van de betekening van (bijvoorbeeld) een dagvaarding bij de betrokkene behoeft te worden bezorgd. Verzending per post is, zo meenden zij, een te onbetrouwbaar middel voor communicatie over zaken van belang. Uit cijfers, gecontroleerd door de OPTA blijkt anders: TNT Post slaagt erin binnen 48 uur 99,8% van de verzonden stukken op het juiste adres te bezorgen (bron: rapport «Betekening van dagvaardingen», Ministerie van Justitie, juni 2003). Toezending van strafbeschikkingen houdende betalingsverplichtingen uit hoofde van geldboete en schadevergoedingsmaatregel die meer belopen dan 2000 euro geschiedt bovendien bij aangetekende brief (artikel 257d, vierde lid, Sv). Verzet blijft daarbij openstaan zolang de betrokkene niet van de strafbeschikking op de hoogte is. Maatregelen van tenuitvoerlegging zijn wel mogelijk, maar dwangmaatregelen worden in dat kader eerst aangewend na een fase waarin dwang niet aan de orde is. Discussies over de vraag of

een brief wel of niet aangekomen is, doen aan de toepasbaarheid van deze maatregelen daarbij niet af.

De leden van de SP-fractie meenden dat de omvorming van de transactie in een strafbeschikking ten koste gaat van de rechtsbescherming. Zij refererden daarbij aan de omstandigheid dat de gevolgde procedure bij de behandeling van het verzet door de rechter niet kan worden getoetst. Hierover verschil ik van mening met de aan het woord zijnde leden. Dat de procedure welke bij de oplegging van de strafbeschikking is gevolgd bij de strafrechter niet centraal staat, is juist een uitvloeisel van de keuze de rol van de strafrechter ongewijzigd te laten. De strafrechter wordt niet gebracht in de positie van toetsende rechter; hij beoordeelt de strafzaak die door de verdachte aan hem wordt voorgelegd zelfstandig en integraal. Een grotere mate van rechtsbescherming is moeilijk denkbaar. De strafrechter behoeft geen tekortkomingen inzake inhoud of wijze van totstandkomen van de strafbeschikking vast te stellen om deze te kunnen vernietigen en zelf in de zaak te mogen voorzien. De vernietiging van de strafbeschikking is, bij een tijdig ingesteld verzet, gegeven. Anders dan de aan het woord zijnde leden veronderstelden impliceert deze constructie daarbij niet, dat het aan een strafbeschikking voorafgaand handelen van het OM volledig buiten schot blijft. Aan eventuele onrechtmatigheden die in het kader van de opsporing begaan zijn, bijvoorbeeld, moet ook de strafrechter onder omstandigheden gevolgen verbinden (vgl. artikel 359a Sv). Daarbij doet evenwel niet terzake of de strafzaak rechtstreeks aan de strafrechter is voorgelegd, via een dagvaarding, of op basis van een tegen een strafbeschikking ingesteld verzet. Vormverzuimen die slechts aan inhoud of wijze van totstandkomen van de strafbeschikking kleven, behoeven niet tot een processuele sanctie te leiden. Een parallel kan worden getrokken met vormverzuimen klevend aan terechtzitting bij of vonnis van de rechtbank; ook deze behoeven geen gevolgen te hebben voor de beslissingen die het gerechtshof neemt indien appel wordt ingesteld.

De aan het woord zijnde leden vroegen, in verband met de stelling dat de politieke verantwoordelijkheid van de minister van Justitie een waarborg vormt voor de wijze waarop strafzaken buitengerechtelijk worden afgedaan, of het de bedoeling is dat alle zaken waarin het OM onbehoorlijk heeft gehandeld in het kader van een strafbeschikking via kamervragen bij de minister van Justitie worden gemeld. Dat is, zo verhelder ik graag, niet de bedoeling. De gedachte was, dat het recht van verzet in het algemeen een adequate waarborg is in het geval de verdachte vindt dat hij ten onrechte of te zwaar wordt gestraft. Indien slachtoffers in het spel zijn, kunnen deze bewaken of ten onrechte niet, dan wel te licht wordt gestraft; ook via het klachtrecht van de artikelen 12 e.v. Sv. Er zijn echter ook delicten waarbij geen rechtstreekse slachtoffers aan te wijzen zijn. In alle gevallen is het mogelijk dat de Tweede Kamer, zoals zij in het verleden bij hoge transacties bijvoorbeeld ook heeft gedaan, de minister van Justitie ter verantwoording roept indien de indruk bestaat dat van de bevoegdheid om een strafbeschikking uit te vaardigen geen juist gebruik wordt gemaakt.

De leden van de D66-fractie vroegen de regering uitgebreider in te gaan op het aspect van de rechtsstatelijkheid, en vestigden in dat verband op een aantal aspecten de aandacht. Graag voldoe ik in het navolgende aan hun verzoek.

In de eerste plaats wilden de aan het woord zijnde leden weten of «administratieve afhandeling» van delicten waarop een maximale gevangenisstraf van zes jaar is gesteld, nog aanvaardbaar is. Ik vestig er de aandacht op dat ook onder het huidige regime van de transactie misdrijven waarop een maximale gevangenisstraf van zes jaar is gesteld, op bevredigende wijze buitengerechtelijk worden afgedaan (artikel 74 Sr). Te denken valt onder meer aan bepaalde vormen van valsheid in geschrifte, zo gaf ik

eerder in antwoord op vragen van de fractie van het CDA al aan. Door-slaggevend is niet de abstracte wettelijke maximumstraf, maar de straf die recht doet aan het feit in concreto. Is die straf een geldboete of taakstraf, dan is buitengerechtelijke afdoening zowel onder het huidige als onder het voorgestelde wettelijke regime mogelijk. Ik herhaal dat zaken waarin het opleggen van een vrijheidsstraf aan de orde is, niet voor een strafbeschikking in aanmerking komen.

Voorts wilden de leden van de D66-fractie weten in hoeverre het feit dat bij de strafbeschikking geen sprake is van instemming een probleem vormt voor de rechtsstatelijkheid van dit wetsvoorstel. Graag stel ik ten antwoord voorop, dat instemming van de burger in het recht slechts zelden een wettelijke voorwaarde is voor rechtsgeldige beslissingen van bestuursorganen. In het bestuursrecht wordt tegen tal van dergelijke beslissingen – na bezwaar – beroep op de rechter opengesteld. Indien de burger het niet met de beslissing eens is, kan hij zijn zienswijze bij de rechter bepleiten. Deze gedachte beheerst ook het punitieve bestuursrecht; de bestuurlijke boete vereist of veronderstelt geen instemming van de bestraftte. Een eis van instemming kan in dit licht bezwaarlijk als een algemeen geldende eis van rechtsstatelijkheid worden aangemerkt. Dit wetsvoorstel ziet instemming, in de vorm van een bereidverklaring om de straf te voldoen, als een waarborg die bij enkele specifieke straffen op zijn plaats is (artikel 257c, eerste lid, Sv), mede met het oog op de relatieve zwaarte van deze straffen. Een rol speelt echter ook dat de zaak in die gevallen bij het ontbreken van instemming beter meteen aan de strafrechter voorgelegd kan worden.

Ook vroegen de leden van de D66-fractie de aandacht voor de gijzeling, tegen de achtergrond van de stelling dat Grondwet en verdragen bij oplegging van een vrijheidsstraf een strafrechterlijke vaststelling van de feiten eisen. Zij wilden weten of daar bij een gijzeling naar aanleiding van een strafbeschikking sprake van is. Dat is niet het geval. Een gijzeling is geen vrijheidsstraf en is niet gebaseerd op een rechterlijke vaststelling van een strafbaar feit. De afweging of gijzeling dient te worden bevolen, is net als bij gijzeling op grond van de WAHV eerst en vooral afhankelijk van het executietraject. Verdragsrechtelijk vindt gijzeling zijn grondslag in artikel 5, eerste lid, sub b EVRM: «the lawful arrest or detention of a person for non-compliance with the lawful order of a court or in order to secure the fulfilment of any obligation prescribed by law». Vrijheidsstraffen vinden hun grondslag in artikel 5, eerste lid, sub a EVRM: «the lawful detention of a person after conviction by a competent court». Wellicht ten overvloede zij nog aangetekend dat de vrijheidsbenaming die bij gijzeling op grond van artikel 578b Sv aan de orde is, ten hoogste een week per strafbaar feit bedraagt.

De vraag van de leden van de D66-fractie of het OM de bevoegdheid houdt om zaken die «publieke verontrusting» wekken niet met een strafbeschikking af te doen, maar aan een rechter voor te leggen, kan ik volmondig bevestigend beantwoorden. Het behoud van de mogelijkheid, strafzaken afhankelijk van de concrete omstandigheden buitengerechtelijk of via de rechter af te doen, vormt naar mijn overtuiging een belangrijk voordeel van de constructie die in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld, boven constructies waarbij categorieën van strafzaken integraal worden afgescheiden en niet meer door het OM aan de rechter kunnen worden voorgelegd. De aan het woord zijnde leden wilden ook weten of het OM in het geval van een strafbeschikking, evenals de burger op wie de strafbeschikking betrekking heeft, alsnog een beroep op de rechter kan doen. Dat is het geval, zo volgt uit artikel 255a Sv. In het geval de strafbeschikking volledig ten uitvoer is gelegd, kan hij volgens de wet terzake van hetzelfde feit niet opnieuw in rechten worden betrokken. Overigens spelen de beginselen van een behoorlijke procesorde hier een aanvullende rol. In het geval het OM een strafbaar feit met een strafbeschikking heeft afgedaan en de verdachte nog niet in gebreke is, met betalen of anderszins,

ligt een beslissing om hem desondanks te dagvaarden mede gelet op het vertrouwensbeginsel bijvoorbeeld niet in de rede.

De aan het woord zijnde leden wilden ten slotte weten of een strafbeschikking leidt tot een aantekening op het strafblad. Graag verwijs ik deze leden in dit verband naar mijn hierboven gegeven antwoord op vragen van de leden van de fractie van het CDA over deze materie.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen of na invoering van het onderhavige wetsvoorstel zaken voor OM-afdoening in aanmerking komen die zwaarder zijn in ernst dan zaken die thans voor een transactie in aanmerking komen. Het antwoord daarop is naar mijn mening dat andere categorieën van wat zwaardere strafzaken bij aanvaarding en inwerkingtreding van dit wetsvoorstel voortaan buitengerechtelijk afgedaan zullen kunnen worden. Dat is het gevolg van de verhoging van de maximaal buitengerechtelijk op te leggen taakstraf tot 180 uur, en de introductie van de rijontzegging als buitengerechtelijk op te leggen straf. Ook de categorieën strafzaken die door deze verruimingen voor buitengerechtelijke afdoening in aanmerking komen, behoren echter nog steeds tot de lichtere misdrijven. Zo zullen dronken rijders met recidive dan wel hoge alcoholpromillages nog steeds gedagvaard worden. Tenslotte is het een kwestie van waardering of de strafzaken waarin deze sancties aan de orde komen in alle opzichten zwaarder zijn dan de strafzaken waarin transacties houdende hoge geldbedragen aan de orde zijn.

De aan het woord zijnde leden wilden voorts weten of de mogelijkheid kan ontstaan dat, omdat het strafberek van de OM-afdoening beperkt is, een delict in feite lichter wordt bestraft dan het geval zou zijn indien hetzelfde delict voor de rechter zou komen. In dit verband zou ik twee mogelijke effecten van de OM-afdoening willen onderscheiden. Het eerste is dat – net als thans bij de transactie het geval is – de «tarieven» bij buitengerechtelijke afdoening in het algemeen wat lager zullen zijn dan de eis ter terechtzitting indien de verdachte verzet instelt en vervolgens verstek laat gaan. Het tweede is, en daar doelden de aan het woord zijnde leden naar ik veronderstel op, of en zo ja in hoeverre zaken zullen worden afgewaardeerd om ze buitengerechtelijk af te kunnen doen. Naar mijn mening is er, zo kan ik deze leden geruststellen, geen reden om aan te nemen dat dit verschijnsel zich in belangrijke mate zal voordoen. Een belangrijk effect van de OM-afdoening is juist, dat de capaciteit van de rechtbanken om wat zwaardere zaken af te doen, substantieel toeneemt. Voor afwaarderen van deze zaken is derhalve minder aanleiding.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen in verband met de nadere uitwerking van de aanwijzingen die het gedrag van de verdachte betreffen aandacht voor het door hun fractie ingebrachte «doe normaal»-bevel. Zij wilden weten of met dit concept rekening zal worden gehouden, in het bijzonder als het gaat om de uitvoeringsaspecten zoals het toezicht op de naleving van de aanwijzingen. Graag bevestig ik ook in dit verband, dat ik wil bezien wat de mogelijkheden zijn van het «doe normaal»-bevel. Introductie van de aanwijzingen het gedrag van de verdachte betreffend in de strafbeschikking en het door de ChristenUnie bepleite «doe normaal»-bevel zijn uitvloeisel van eenzelfde streven: de wens strafbaar handelen te voorkomen door in passende gevallen op procedureel eenvoudige wijze expliciete gedragsaanwijzingen aan de verdachte te geven. Ook de verruiming van de mogelijkheden om voorwaardelijk te seponeren verdient in dit verband vermelding. In verband met de aanwijzingen het gedrag van de verdachte betreffend, gaat de regel op dat het OM met de tenuitvoerlegging van de eigen beslissingen is belast; dat staat er evenwel niet aan in de weg dat anderen in de praktijk bij het toezicht worden betrokken.

De aan het woord zijnde leden vroegen of het aanbeveling zou verdienen in elk geval een aantal min of meer bekende aanwijzingen, het gedrag van de verdachte betreffend, met zoveel woorden in de wet te omschrijven. Zij dachten aan bepalingen als het straatverbod, het winkelverbod, etc.. Ik

meen dat deze gedachte van een nadere invulling van de gedragsaanwijzingen met enkele specifieke verboden of geboden inderdaad nadere overweging verdient. Op deze wijze kan uniformiteit bij enkele veel voorkomende voorwaarden worden bevorderd, kunnen daarbij te regelen aspecten (zoals naleving) adequaat worden vastgelegd; tevens kan aldus een catalogus «standaardvoorwaarden» gerealiseerd worden die officier van justitie en strafrechter op ideeën kan brengen. Het is voor mij evenwel de vraag of deze catalogus op het niveau van de formele wet gerealiseerd zou moeten worden. Nu het gaat om nadere invulling van een ruime wettelijke omschrijving is regeling op lager niveau ook mogelijk. Daar komt bij dat er een verband ligt met de voorwaardelijke strafoplegging door de strafrechter (vgl. artikel 14c, tweede lid, onder 5 Sr). Bijzondere voorwaarden die bij de strafbeschikking in aanmerking komen, dienen ook bij de voorwaardelijke veroordeling mogelijk te zijn. Het heeft tegen deze achtergrond mijn voorkeur de gedachte van een nadere invulling te betrekken bij het wetsvoorstel inzake de voorwaardelijke veroordeling dat naar aanleiding van het rapport van de commissie Vrijheidsbeperking zal worden voorbereid. Dat waarborgt dat de te consulteren organen en de Raad van State hieromtrent worden gehoord, en het spoort met het primaat van de rechterlijke strafoplegging.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen naar de hoorverplichtingen in verband met taakstraf, rijontzegging alsmede hoge boetes. Zoals aangegeven verandert er voor de taakstraf in dit opzicht materieel niet veel ten opzichte van de transactie. Daar wordt ook thans de eis van instemming met de voorwaarde gesteld (artikel 74, vierde lid, Sr); deze verplicht tot horen. De rijontzegging komt als transactievoorwaarde niet voor; de door de wet gestelde voorwaarden van horen en instemming corresponderen met de voorwaarden bij de taakstraf. Bijstand van een raadsman is in deze gevallen niet vereist. Alleen voor hoge boetes stelt de wet feitelijk aanvullende eisen ten opzichte van de regeling van de transactie. Dat is ingegeven door de omstandigheid dat door de officier van justitie opgelegde geldboetes waartegen niet tijdig verzet wordt ingesteld, voor tenuitvoerlegging vatbaar zijn. Voor de praktijk betekent deze voorwaarde geen belangrijke werklasterzwarende omdat het hier om een relatief beperkt aantal zaken gaat, en de verdachte bij hoge transacties thans ook in het gros van de gevallen gehoord wordt onder bijstand van diens advocaat. Tegen deze achtergrond kan ik deze leden desgevraagd antwoorden dat er geen aanleiding is om te veronderstellen dat voornoemde eisen betekenen dat de totstandkoming van de strafbeschikking in de praktijk moeilijker zal zijn dan die van de transactie. De aan het woord zijnde leden informeerden in dit kader nog of het te overwegen is de verdachte het recht te geven op het horen dan wel de bijstand van de raadsman, in plaats van het te allen tijde verplicht stellen daarvan. Graag verwijs ik deze leden voor het antwoord op deze vraag naar het antwoord, gegeven op een vergelijkbare vraag van leden van de VVD-fractie.

De aan het woord zijnde leden stelden terecht vast dat bij de transactie bepaald is dat belanghebbenden (bijvoorbeeld slachtoffers) op de hoogte worden gehouden. Bij de strafbeschikking is in het voorgestelde artikel 257d, vijfde lid, Sv, geregeld dat zowel de benadeelde partij die opgave heeft gedaan als de rechtstreeks belanghebbende die de officier van justitie bekend is, een afschrift van de strafbeschikking toegezonden krijgt. De leden van de ChristenUnie gaven aan het verwarrend te vinden om bij de strafbeschikking te spreken van een verdachte, zeker op het moment waarop de strafbeschikking reeds is uitgereikt, nu daarbij de schuld is vastgesteld en de straf ook in strafrechtelijke zin is opgelegd. Het begrip verdachte zou impliceren dat de schuld nog steeds niet is vastgesteld. Graag verschaft ik de door deze leden verzochte nadere toelichting. Daarbij is het van belang voorop te stellen, dat de categorieën «verdachte» en «veroordeelde» niet strikt te scheiden zijn. Dat komt al heel duidelijk aan

het licht bij de verdachte die in eerste aanleg veroordeeld is maar tegen die veroordeling nog hoger beroep kan instellen. Enerzijds is de betrokkene een veroordeelde. Hij is door de rechtbank veroordeeld, daarbij is schuld vastgesteld en een straf opgelegd. Hij kan in die kwaliteit ook aangesproken worden. Onder de voorwaarden die in artikel 557, tweede lid, Sv zijn omschreven, kan het veroordelend vonnis ten uitvoer worden gelegd. Dat kan bijvoorbeeld betekenen dat een opgelegde geldboete op enig moment «op de voorwerpen van de veroordeelde» kan worden verhaald (artikel 573 Sv). Tegelijk is de betrokkene als hij hoger beroep instelt bij de behandeling daarvan verdachte. Hem komt nog steeds het zwijgrecht van artikel 29 Sv toe. Daarbij doet niet terzake of de tenuitvoerlegging van het veroordelend vonnis van de rechtbank na het instellen van hoger beroep wordt gestaakt of voortgezet (vgl. artikel 557, derde lid, Sv).

Bij deze stand van zaken is in het wetsvoorstel aangesloten. Zo wordt de betrokkene in het stadium waarin de strafbeschikking wordt voorbereid (artikel 257c Sv) als verdachte aangeduid. Ook in artikel 255a Sv is de betrokkene als verdachte aangeduid, nu het er daar om gaat of hij als verdachte opnieuw in rechten kan worden betrokken (eerste lid), respectievelijk hij na een strafbeschikking als verdachte wordt gedagvaard (derde lid). In verband met het vonnis spreekt het wetboek van verdachte: de verdachte is bij het uitspreken van het vonnis tegenwoordig (artikel 364 Sv), en kan om aanvulling van het verkorte vonnis verzoeken (artikel 365c Sv). Het recht om hoger beroep in te stellen wordt in het Wetboek van Strafvordering aan de verdachte toegekend (artikel 408, tweede lid, Sv). Tegen deze achtergrond ligt het in de rede, in Titel IVA van het Tweede Boek ook te spreken van een «verdachte». Denkbaar zou in beginsel zijn, op enkele onderdelen binnen deze titel te kiezen voor de term «veroordeelde», maar het komt minder wenselijk voor dezelfde persoon binnen één titel op verschillende wijze aan te duiden. Misverstanden kunnen door de gekozen aanduiding niet ontstaan.

Bij de bepalingen die de tenuitvoerlegging van opgelegde straffen en maatregelen regelen tenslotte, is aansluiting gezocht bij het begrip veroordeelde. Daarbij volgt uit de voorgestelde aanpassingen dat de betrokkene jegens wie een strafbeschikking ten uitvoer wordt gelegd, in die context als een veroordeelde kan worden aangemerkt. Zo volgt uit de voorgestelde aanpassing van artikel 23, eerste lid, Sr dat de betrokkene bij strafbeschikking tot een geldboete veroordeeld kan zijn. In eerste instantie is er van afgezien om de strafbeschikking in een algemene, in het Wetboek van Strafrecht op te nemen definitiebepaling onder het begrip «veroordeling» te brengen. Een reden daarvoor was, dat een veroordeling in huidig taalgebruik naar veler voorstelling aan de strafrechter is gekoppeld; de strafbeschikking is een nieuw begrip. Bij nadere analyse bleek evenwel dat een dergelijke gelijkstelling in dat wetboek een aantal interpretatievragen eenduidig zou beantwoorden en tegelijkertijd – voorzover valt te overzien – niet tot nieuwe vragen zou leiden. Tegen die achtergrond is besloten alsnog, bij nota van wijziging, in een dergelijke definitiebepaling te voorzien.

Ik hoop met het voorgaande de vragen van deze leden naar de gekozen terminologie naar tevredenheid te hebben beantwoord. Daarbij teken ik nog aan dat de omstandigheid dat de betrokkene, in aansluiting bij de bestaande bepalingen, soms als verdachte en soms als veroordeelde wordt aangeduid, geen onduidelijkheid voor de toepassing tot gevolg heeft: het is duidelijk wie bedoeld wordt, en over zijn juridische positie kan evenmin misverstand bestaan.

De leden van de ChristenUnie vroegen ook om een nadere toelichting op de positionering van de aanwijzingen die in de strafbeschikking kunnen worden gegeven. Zij waren er niet van overtuigd dat in het bijzonder de verbeurdverklaring niet in de strafbeschikking zou thuishoren. Met deze leden ben ik van mening dat de verbeurdverklaring als alternatief voor de

geldboete potentieel een effectieve sanctie is die de nodige indruk kan maken op de overtreder. De reden waarom de verbeurdverklaring niet als sanctie is opgenomen in artikel 257a Sv, is dan ook niet daarin gelegen dat zij principieel niet in de strafbeschikking zou thuishoren. Het gaat om een praktische afweging. In gevallen waarin verbeurdverklaring mogelijk is, kan het voorwerp dikwijls ook worden onttrokken aan het verkeer. En juist in de gevallen waarin dat niet zo is, kunnen bij de verbeurdverklaring lastige afwegingen spelen. Verbeurdverklaring kan op alle mogelijke voorwerpen betrekking hebben, ook zeer kostbare. Onttrekking aan het verkeer is slechts aan de orde bij voorwerpen waarvan het ongecontroleerde bezit in strijd is met de wet of het algemeen belang; dat zijn dikwijls gevaarlijke, niet in het vrije verkeer verhandelbare voorwerpen. Onttrekking aan het verkeer is verder slechts mogelijk bij inbeslaggenomen voorwerpen; voor verbeurdverklaring is inbeslagneming niet vereist. Ook is het mogelijk dat bij verbeurdverklaring een vergoeding wordt toegekend (artikel 33c Sr). Aangestipt kan ten slotte nog worden dat in de strafbeschikking wel een aanwijzing kan worden gegeven die van de verdachte vergt dat hij afstand doet van inbeslaggenomen voorwerpen die vatbaar zijn voor verbeurdverklaring, en ook een aanwijzing behelzende de uitlevering of voldoening van de geschatte waarde van voorwerpen die vatbaar zijn voor verbeurdverklaring.

De aan het woord zijnde leden vroegen voorts waarom niet is voorzien in een bij aanwijzing op te leggen plicht tot het vergoeden van de aangerichte schade, zoals thans ook bij de transactie is bepaald. Graag wijs ik deze leden erop dat het voorgestelde artikel 257a, eerste lid, onder d Sv mogelijk maakt dat wordt opgelegd de verplichting tot betaling aan de staat van een som gelds ten behoeve van het slachtoffer. Met die formulering wordt aangesloten bij artikel 36f Sr, waar deze leden aan refereerden. Artikel 36f, tweede lid, Sr, gewijzigd als voorgesteld, maakt duidelijk dat deze maatregel wordt opgelegd «indien en voor zover de verdachte jegens het slachtoffer naar burgerlijk recht aansprakelijk is voor de schade die door het strafbare feit is toegebracht.» De opgelegde maatregel is voor tenuitvoerlegging vatbaar.

De leden van de ChristenUnie vroegen zich af of het wel wenselijk is om in het bijzonder bestuursorganen als waterschapsbesturen of de Belastingdienst de bevoegdheid te geven behalve bestuurlijke sancties ook strafrechtelijke sancties toe te passen. Zij wilden weten of het geen overweging verdient om de toepassing van de strafbeschikking en daarmee het daadwerkelijk strafrechtelijk sanctioneren van bepaalde gedragingen voor te behouden aan die instellingen die daartoe expliciet zijn ingesteld en geëquipeerd, zoals het OM en de opsporingsorganen die in het kader van de strafwetgeving werkzaam zijn. Daarmee zou, zo meenden zij, een onnodige vermenging van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving worden voorkomen. Naar mijn mening ligt het precies omgekeerd. Juist een inrichting van het recht die inschakeling van bestuursorganen in het strafrecht niet mogelijk acht, leidt in de praktijk tot vermenging van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving. Punitive afdoening van strafbare feiten door bestuursorganen kan dan immers slechts via het bestuursrecht worden gerealiseerd. Bij wijze van voorbeeld refereer ik aan het concept-wetsvoorstel bestuurlijke boete kleine ergernissen. De wens van gemeentebesturen, meer invloed te kunnen uitoefenen op de sanctioenering van overtredingen als het wildplassen, leidt bij aanvaarding en inwerkingtreding van dat wetsvoorstel tot een situatie waarbij in sommige gemeentes enkel langs strafrechtelijke weg, en in andere gemeentes hoofdzakelijk langs bestuurlijke doch in sommige gevallen langs strafrechtelijke weg wordt gehandhaafd. Inschakeling van bestuursorganen in het strafrecht maakt het mogelijk om de punitive handhaving in één (strafrechtelijk) kader te realiseren.

Ik wijs er daarbij nog op dat bestuursorganen in het strafrecht ook thans in ruime mate zijn ingeschakeld. Behalve op de transactiebevoegdheden

van de waterschappen en de Belastingdienst kan worden gewezen op de transactiebevoegdheid van artikel 37 WED. Het Transactiebesluit milieudelicten kent op die grondslag aan sommige bestuursorganen transactiebevoegdheden toe. Daarnaast kan gewezen worden op de algemene voorziening van artikel 74c Sr (de politietransactie) die ook de basis vormt voor transacties welke door bij bestuursorganen aangestelde bijzondere opsporingsambtenaren worden aangeboden. Te denken valt onder meer aan bijzondere opsporingsambtenaren die door gemeentes zijn aangesteld en transacties aanbieden inzake kleine ergernissen.

De leden van de SGP-fractie vroegen de regering of het verantwoord is dat in andere gevallen dan in artikel 257c Sv voorzien, bepaling van schuld en straf plaatsvindt zonder dat de verdachte gehoord wordt. Ten antwoord daarop wil ik vooropstellen dat ook in andere gevallen dan in artikel 257c Sv genoemd, de verdachte veelal zal worden gehoord. Dat zal zeker gebeuren indien horen in het concrete geval noodzakelijk is om tot een verantwoorde strafoplegging te kunnen komen. Er is evenwel van afgezien in deze gevallen een algemene hoorplicht op te nemen; het komt verantwoord voor de beoordeling in deze gevallen aan de betrokken officier van justitie over te laten.

De aan het woord zijnde leden vroegen tevens naar de argumentatie voor het standpunt dat de officier van justitie die de bevoegdheid krijgt strafbeschikkingen uit te vaardigen geen rechterlijke of quasi-rechterlijke taak krijgt. Kern van die argumentatie is, dat de officier van justitie geen geschil tussen partijen beslist. De officier van justitie die een strafbeschikking uitvaardigt kan veel meer op één lijn worden gesteld met andere bestuursorganen die beslissingen nemen die voor de burger rechtsgevolgen hebben indien deze niet het initiatief neemt om de beslissing aan de rechter voor te leggen.

De leden van de SGP-fractie gaven aan dat zij zich niet vrij konden maken van de vrees dat brieven, zowel van de officier van justitie als van de verdachte (bij verzet) gemakkelijk in het ongereede kunnen raken. Onderzoek naar de betrouwbaarheid van postbestelling in Nederland biedt, zo gaf ik hierboven in antwoord op een vraag van leden van de fractie van de SP reeds aan, geen grond voor deze vrees. Voor de verdachte die zeker wil zijn dat zijn verzet daadwerkelijk geregistreerd wordt, staat daarbij de mogelijkheid open in persoon verzet te doen, waarbij desgevraagd een kopie van de akte wordt uitgereikt, of zich er op andere wijze van op de hoogte te stellen dat van het verzet een akte is opgemaakt. De aan het woord zijnde leden vroegen zich af waarom de betekeningsregeling niet van overeenkomstige toepassing is verklaard op strafbeschikkingen. De centrale reden daarvoor is dat zulks met het oog op de rechtsgevolgen die aan de strafbeschikking verbonden zijn, niet noodzakelijk voorkomt. De verzettermijn gaat pas lopen als de verdachte daadwerkelijk op de hoogte is van de strafbeschikking. Wel kan de tenuitvoerlegging van de geldboete een aanvang nemen. De verdachte wordt in dat geval echter eerst nog schriftelijk aangemaand. Voorts verdient het de aandacht dat het OM in alle gevallen waarin dat wenselijk voorkomt, de mogelijkheid heeft de strafbeschikking of een ander schrijven te betekenen aan de verdachte. Bij het rechterlijk vonnis zijn andere rechtsgevolgen aan de orde. Daarin zal in veel gevallen een – al dan niet vervangende – vrijheidsstraf worden opgelegd.

Deze leden vroegen ook, of het niet doen van verzet als een afstand doen van rechten kan worden getypeerd en, zo ja, of dit dan niet op ondubbelzinnige wijze zou moeten blijken. Het niet doen van verzet wordt, zo volgt uit de systematiek van het wetsvoorstel, aangemerkt als het niet aanwenden van een openstaand rechtsmiddel. Uit rechtspraak van het EHRM volgt, dat deze constructie verenigbaar is met artikel 6 EVRM. Relevant is bijvoorbeeld EHRM 16 december 1992, Hennings vs. Duitsland, A251, waarin aan Hennings zonder strafproces een boete van 25 keer DM

40 was opgelegd wegens onder meer mishandeling. Artikel 6 EVRM werd niet geschonden geacht, nu Hennings er zelf verantwoordelijk voor was dat hij tardief verzet tegen het «Strafbefehl» had ingesteld. Voorbeelden van arresten waarin is aangegeven dat buitengerechterlijke afdoening mogelijk is mits volledig beroep op de rechter openstaat, zijn onder meer EHRM 21 februari 1984, Öztürk tegen Bondsrepubliek Duitsland, Series A vol. 73, NJ 1988/937; EHRM 24 februari 1994, Bendenoun tegen Frankrijk, Series A vol. 284, NJ 1994/496 alsmede EHRM 2 september 1998, Lauko tegen Slovaakse Republiek (nr. 4/1998/907/1119).

Tenslotte stelden de leden van de SGP-fractie de vraag of het opleggen van vrijheidsbeperkende sancties, zoals de taakstraf en de ontzegging van de rijbevoegdheid, wel vergelijkbaar is met het opleggen van een bestuurlijke boete en zich mitsdien wel verdraagt met artikel 6 EVRM. Ter vermijding van misverstanden stel ik ten antwoord voorop dat uit de rechtspraak van het EHRM niet volgt, dat slechts bij bestuurlijke boetes een systeem waarbij het procesinitiatief bij de verdachte wordt gelegd, toelaatbaar is. Het is eerder andersom: het EHRM heeft beslist dat ook bestuursrechtelijke beboeting als strafvervolging in de zin van artikel 6 EVRM wordt aangemerkt. Kiezen voor het etiket «bestuurlijk» heeft, met andere woorden, niet tot gevolg dat waarborgen die het Verdrag biedt terzijde kunnen worden gesteld; het begrip «criminal charge» in artikel 6 EVRM heeft een autonome betekenis. Daarmee zou niet sporen dat een keuze voor het etiket «strafrecht» toch tot een zwaardere procedure zou verplichten.

Bij de taakstraf merk ik vervolgens op dat door de introductie van de strafbeschikking materieel niet heel veel verandert. Als de verdachte de taakstraf niet volledig uitvoert, zal het OM hem nog steeds voor de strafrechter moeten dagvaarden, die alsdan de strafzaak integraal beoordeelt. Dat maakt het, mede tegen de achtergrond van het voorgaande, niet aannemelijk dat de omvorming van de transactie tot een strafbeschikking voor het EHRM in relatie tot de taakstraf relevant is. Ten aanzien van de ontzegging van de rijbevoegdheid, ten slotte, zijn er evenmin aanwijzingen dat buitengerechterlijke oplegging van deze sanctie, onder de waarborgen voorzien in dit wetsvoorstel, niet door de beugel van de rechtspraak van het EHRM zou kunnen. Ik attendeer erop dat de regeling van de Ordnungswidrigkeiten welke in EHRM 21 februari 1984, Öztürk tegen Bondsrepubliek, Series A vol. 73, NJ 1988/937 aan de orde was, ook voorzorg in oplegging van een rijontzegging als bijkomende sanctie. Ook wil ik er daarbij nog op wijzen dat ook de onderzoekers van Strafvordering 2001 als buitengrens voor de OM-afdoening willen aansluiten bij de buitengrenzen van artikel 74 Sr, en introductie van de rijontzegging in de buitengerechterlijke afdoening aanbevelen (vgl. M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red.), *Dwangmiddelen en rechtsmiddelen*, Deventer 2002, p. 16, 168–169, 193–195).

4. De commissie-Korthals Altes en het onderzoeksproject Strafvordering 2001

De leden van de VVD-fractie constateerden terecht dat het wetsvoorstel tot invoering van een zelfstandige boetebevoegdheid niet uit de lucht komt vallen. Inderdaad is voortgebouwd op het rapport van de commissie-Korthals Altes, getiteld *Het recht ten uitvoer gelegd*, waarin al in de jaren negentig voor het executoir verklaren van de transactie werd gepleit. De onderzoeksgroep Strafvordering 2001 heeft de zelfstandige sanctiebevoegdheid van het OM als het «derde spoor» in haar driesporenmodel gepresenteerd. Dat driesporenmodel is feitelijk een concretisering van één van de leidende gedachten van het onderzoek: afstemmen van processuele waarborgen op wat er feitelijk op het spel staat. De gedachte is dat het Wetboek van Strafvordering thans van één model uitgaat, het model van berechting door de meervoudige kamer van de zwaarste straf-

zaken, en dat bij lichtere delicten alleen iets van de daarbij geldende waarborgen afgedaan wordt. De onderzoekers stellen daarvoor in de plaats een model waarbij voor de lichtste, een middencategorie en de zwaarste feiten drie verschillende procesmodellen gelden, die zijn toegesneden op het belang van de zaak. Op de vraag van de aan het woord zijnde leden of de regering het driesporenmodel als uitgangspunt hanteert, en welke wijzigingsvoorstellen nog zullen worden ingediend die invoering daarvan zullen completeren, wil ik antwoorden dat de kerngedachte van de onderzoekers mijn volledige instemming heeft. Ook ik meen dat strafprocessuele waarborgen moeten worden afgestemd op wat er op het spel staat. De introductie van de OM-afdoening is daar een uitvloeisel van. De eerdere verruiming van de bevoegdheid van enkelvoudige kamers in eerste aanleg en appel hangt er eveneens mee samen. Waar dat in de rede ligt, zullen ook andere voorstellen ter uitvoering van het onderzoek in het kader van Strafvordering 2001 die met deze gedachte in overeenstemming zijn worden gedaan. Relevant in dat kader is bijvoorbeeld het wetsvoorstel stroomlijnen hoger beroep en verzet, dat thans om advies aanhangig is bij de Raad van State.

5. Verhouding tot artikel 113, eerste lid, Grondwet

Het verheugt mij zeer dat de leden van de PvdA-fractie van oordeel waren dat het wetsvoorstel in de kern niet strijdig is met de inhoud van artikel 113 Grondwet, en dat zij met de regering en grotendeels op basis van de door haar aangevoerde argumenten het door het OM uitvaardigen van een strafbeschikking niet als een «berechting» in de zin van de Grondwet zagen. Zij tekenden daarbij geheel terecht aan dat de verdachte op zeer eenvoudige wijze, kosteloos en zonder daarvoor gronden aan te hoeven voeren, verzet kan aantekenen tegen de strafbeschikking, waarna niet de inhoud en totstandkoming van die beschikking wordt getoetst maar alsnog een «gewone» strafrechtelijke berechting volgt.

6. Rechtsvergelijking

De leden van de D66-fractie vroegen naar een uiteenzetting van vergelijkbare vormen van buitengerechtelijke afdoening in andere Europese landen. Graag voldoe ik aan dat verzoek. In Duitsland zijn economische overtredingen, verkeersovertredingen en overtredingen die voorheen waren strafbaar gesteld in het Strafgesetzbuch opgenomen in het Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG). De OWiG is een kaderwet voor alle in wettelijke regelingen als Ordnungswidrigkeiten gedefinieerde delicten. De bevoegdheden tot het opleggen van boetes in het kader van het Ordnungswidrigkeitenrecht liggen met name bij de bestuursorganen op federaal, deelstatelijk en lokaal niveau. De betrokkene kan bezwaar maken tegen de boete. Het bestuursorgaan kan in reactie hierop de boete intrekken, in stand laten of besluiten de zaak te seponeren. Wanneer de boete in stand wordt gelaten, dient het bestuursorgaan de zaak over te dragen aan het OM. Het OM kan de zaak vervolgens aanbrengen bij de strafrechter. Oostenrijk en Zwitserland kennen eveneens zogenaamde Ordnungswidrigkeiten, en ook het Italiaanse recht kent een dergelijk systeem. Een aantal strafbare feiten die voorheen waren strafbaar gesteld in bijzondere wetten en het Wetboek van Strafrecht is gewijzigd in «illeciti amministrativi». Op grond van artikel 57 van de decreto legislativo de penalizzazione dei reati minori e riforma del sistema sanzionatorio, is de prefect in het verkeersstrafrecht bijvoorbeeld bevoegd tot het opleggen van een boete, waartegen binnen een door de wet bepaalde termijn bij hem bezwaar kan gemaakt (vgl. artikel 203 e.v. Codice della strada). Indien de prefect de boete gegrond acht, geeft hij een met redenen omklede beschikking houdende bevel tot betaling van een

bepaald bedrag, waartegen verzet worden aangetekend bij de gerechtelijke instanties.

7. Financiële consequenties en uitvoeringsconsequenties

De leden van de CDA-fractie vroegen de regering om een reactie op de stelling van het OM dat de invoering van de OM-afdoening gedurende enkele jaren in ieder geval ten koste zal gaan van de verwerkingscapaciteit van het OM en de gerechten, juist in een periode waarin verwacht wordt dat het OM en de gerechten meer zaken afhandelen. Graag voldoe ik aan dat verzoek. Daarbij wil ik niet ontkennen, dat in verband met de invoering van de OM-afdoening het nodige werk moet worden verzet. Een groot deel van dat werk komt neer op het CJIB. Het CJIB zal een geautomatiseerd systeem moeten onwikkelen voor de OM-afdoening. Voor een deel moet dat werk echter sowieso gebeuren, nu enkele bestaande systemen aan vervanging toe zijn. En het CJIB heeft ervaring met omvangrijke implementatietrajecten; ook de uitvoering van de WAHV vindt als bekend bij het CJIB plaats. Van de kennis die in de jaren negentig bij het vormgeven van het tenuitvoerleggingstraject van de WAHV is opgedaan kan ook in ruime mate worden geprofiteerd. Dat de invoering van de OM-afdoening bij OM en gerechten tot substantieel verlies van verwerkingscapaciteit zal leiden, ligt niet in de lijn der verwachtingen. Het is andersom: zonder de OM-afdoening valt niet goed in te zien hoe de verwachtingen ten aanzien van OM en gerechten ten aanzien van het afhandelen van meer zaken binnen de gestelde budgettaire kaders kunnen worden ingelost. Het bezwaar van het College dat het OM bij het opstellen van de strafbeschikking het verweten feit veel meer in detail moet uitwerken, waar deze leden aan refereerden, is niet gegrond. Uit artikel 257a, vierde lid, onder b, Sv volgt dat de strafbeschikking kan volstaan met een korte omschrijving van de gedraging ter zake waarvan de strafbeschikking wordt uitgevaardigd, alsmede de tijd waarop en de plaats waar deze gedraging werd verricht. Een dergelijke korte omschrijving is thans ook bij de transactie gangbaar. Bij de berekeningen omtrent de capaciteitseffecten van de strafbeschikking die na binnenkomst van de adviezen in overleg met het OM zijn uitgevoerd, is er ook van uit gegaan dat het uitvaardigen van een strafbeschikking in de zaken waarin thans een transactie wordt aangeboden evenveel tijd kost als het aanbieden van een transactie.

De leden van de CDA-fractie vroegen voorts waarom niet de weg is gekozen waarbij het model van de strafbeschikking wordt beperkt tot eenvoudige en lage geldsomtransacties, en verenigd met de grotendeels vergelijkbare procedure van het Mulderberoep. Zij vroegen dit ook in het licht van het advies van de Raad van State. Graag wil ik in dit verband vooropstellen dat de bezwaren van de Raad van State tegen het wetsvoorstel OM-afdoening niet dezelfde waren als die van het OM. De Raad van State zag in verband met artikel 113 Grondwet problemen in de strafrechtelijke inkadering, en bepleitte voor lichte zaken ruimere invoering van bestuurlijke boetes. Het OM noemt artikel 113 Grondwet niet, en heeft juist grote bezwaren tegen «verbestuurlijking». De procedure voor lichte strafzaken die het OM suggereerde, zou de bestuurlijke procedure van het Mulderberoep terug moeten halen in het strafrecht. De voorgestelde inkadering van de rol van de rechter vond daarbij expliciet steun bij NVvR en RvdR.

Inhoudelijk heeft een beperking van het model van de strafbeschikking tot de eenvoudige en lagere geldsomtransacties zonder complicaties een aantal wezenlijke bezwaren. Voorop staat dat een dergelijk model minder effectief is. Het biedt geen plaats aan buitengerechtelijke oplegging van de taakstraf, rijontzegging, onttrekking aan het verkeer of schadevergoedingsmaatregel, of een combinatie daarvan met een geldboete, en een lage geldboete kan in dit model ook niet gecombineerd

worden met aanwijzingen. De besparingen die met een beperkt model gerealiseerd kunnen worden zijn dan ook veel geringer. Verder is een dergelijk model minder inzichtelijk voor de burger. De mogelijkheden om de WAHV in het strafrecht te integreren zijn in beide gevallen identiek; bij het beperkte model blijft, naast het voorwaardelijk sepot, echter ook de transactie op langere termijn bestaan. Uit oogpunt van rechtsgelijkheid heeft een beperkt model tenslotte eveneens nadelen. De verdachte die enkel een kleine geldboete behoeft te betalen, krijgt een strafbeschikking; zijn medeverdachte bij wie ook een voorwerp in beslag is genomen, krijgt een transactieaanbod. Ook de grens van de maximaal op te leggen geldboete scheidt in dit model twee zeer verschillende afdoeningsmodaliteiten.

De leden van de CDA-fractie wilden voorts nadere informatie over de inwerkingtreding van deze wet. Zij gaven aan beducht te zijn voor de risico's bij invoering van deze wet voor zwaardere delicten, en hechtten eraan dat de wet eerst alleen van toepassing wordt op lichte zaken. Tevens meenden zij dat de transactiemogelijkheid niet zomaar zou moeten worden opgeheven. Zij zouden eraan hechten een apart beslismoment in te bouwen voor de intrekking van wetgeving rond de transactie, en deze beslissing afhankelijk willen stellen van een evaluatie van de invoering van de OM-afdoening voor lichte delicten. Dit zou naar hun mening ook tegemoet kunnen komen aan de bezwaren van het College van procureurs-generaal, dat de OM-afdoening bij voorkeur zou beperken tot kleine delicten. Geëvalueerd zou dan tevens kunnen worden of de transactiebevoegdheid nog praktische waarde heeft. De aan het woord zijnde leden vroegen de regering of zij bereid is te voorzien in een meer nadrukkelijk geregelde gefaseerde invoering, waarbij de invoering van deze wet voor zwaardere delicten afhankelijk is van een apart beslismoment.

Graag verschaf ik de leden van de CDA-fractie nadere informatie over de wijze waarop deze wet in mijn voorstelling in werking zal treden. Die wijze spoort met de gedachten van deze leden daaromtrent. Ook ik acht het wenselijk, dat de transactiemogelijkheid niet zomaar wordt opgeheven. Tegen die achtergrond is in Artikel XV van het wetsvoorstel bepaald dat deze wet in werking treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. Het besluit tot intrekking van de artikelen die als basis dienen voor de transactie, de artikelen 74 tot en met 74c Sr, zal eerst later worden overwogen. Het voornemen is, de hoge transacties de eerste tijd na inwerkingtreding niet via een strafbeschikking af te doen; op deze wijze is tegemoetgekomen aan bezwaren van het College van procureurs-generaal, waar deze leden aan refereerden. Bij de afgrenzing van de initiële toepassing van de strafbeschikking krijgt het OM bovendien het voortouw. Mij komt het met deze leden verstandig voor om de transactie eerst af te schaffen na een evaluatie, die zicht moet bieden zowel op de wijze waarop de strafbeschikking functioneert bij lichtere delicten als op de gevallen waarin en de wijze waarop nog gebruik wordt gemaakt van de transactie. Artikel XI van het wetsvoorstel verschafft voor deze wijze van inwerkingtreding een expliciete basis. Het zorgt ervoor dat het wettelijk kader van de transactie in stand blijft voor de strafzaken waarin na het in werking treden van deze wet nog transacties worden aangeboden. Voorstelbaar zou zijn een meer nadrukkelijk geregelde gefaseerde invoering vorm te geven door een aanvulling van Artikel XV waarin de afschaffing van de transactie aan een evaluatie wordt gekoppeld. Voorshands heb ik daarvan afgezien, nu het aldus wettelijk vastleggen van een dergelijke koppeling minder gebruikelijk is.

De aan het woord zijnde leden refereerden aan de suggestie van de NVvR om de wet eerst in een aantal arrondissementen in te voeren. Deze suggestie is door de regering overwogen, maar een dergelijke wijze van invoering vermindert de complexiteit daarvan niet. Meest in de rede ligt,

voor zover thans valt te overzien, ook tegen de achtergrond van het voorgaande, een wijze van invoering waarbij het model van de strafbeschikking naast dat van de transactie wordt geplaatst, en de buitengerechtelijke afdoening, met uitzondering van de hoge transacties, vervolgens binnen een zo kort mogelijke periode onder het regime van de strafbeschikking wordt gebracht.

De leden van de VVD-fractie merkten op dat een belangrijk argument om tot indiening van het wetsvoorstel over te gaan, ingegeven wordt door de capaciteitswinst die hiermee geboekt kan worden. Zij gaven echter aan dat ook de snelheid van bestraffing van wezenlijk belang is voor de effectiviteit in de zin van recidivebeperking. Voor hen weegt, zo gaven zij aan, ook dit argument zwaar; zij wilden weten of de regering de visie deelt dat de snelheid van strafoplegging aanzienlijk kan worden vergroot als van het voorliggende wetsvoorstel gebruik wordt gemaakt. Deze visie deel ik inderdaad. In het geval de strafbeschikking in persoon aan de verdachte wordt uitgereikt, is deze onherroepelijk tenzij binnen veertien dagen verzet wordt ingesteld. Wordt verzet ingesteld, dan bevordert de regeling van artikel 257f, eerste lid, Sv dat de dagvaarding voor de behandeling van het verzet door de strafrechter snel wordt betekend. Voorts is het vonnis van de rechtbank bij toepassing van deze regeling, tenzij hoger beroep wordt ingesteld, binnen veertien dagen onherroepelijk. Het wetsvoorstel tot Wijziging en aanvulling van een aantal bepalingen in het Wetboek van Strafvordering met betrekking tot de betekening van gerechtelijke mededelingen in strafzaken (Kamerstukken I 2004/05, 29 805, A) breidt dit systeem tenslotte, zo is in antwoord op eerdere vragen van deze leden aangegeven, ook nog uit naar het instellen van cassatie, door een voorgestelde wijziging van artikel 432 Sv. Aldus is voorzien in een samenstel van bepalingen dat snelheid van strafoplegging vergroot, en daarmee de animo om rechtsmiddelen aan te wenden enkel vanwege uitstel van executie kan verlagen.

De aan het woord zijnde leden vroegen welke snelheidswinst kan worden geboekt. Meer in het algemeen wilde zij weten of de regering inzicht heeft in de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de strafrechtspleging. De snelheidswinst die met dit wetsvoorstel kan worden geboekt, kan niet eenvoudig in één kerngetal worden gevangen. Drie categorieën zaken kunnen worden onderscheiden. In de eerste plaats de zaken waarin thans de transactie en bij aanvaarding en inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de strafbeschikking onmiddellijk wordt betaald. In die zaken wordt geen snelheidswinst geboekt. In de tweede plaats de zaken waarin een transactie thans niet wordt betaald of kan worden aangeboden, doch waarin bij aanvaarding en inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een strafbeschikking wordt uitgevaardigd waartegen geen verzet wordt ingesteld. In die gevallen wordt een strafzitting uitgespaard; dat levert naar verwachting in de meeste zaken een snelheidswinst op van enkele weken tot enkele maanden. De meeste snelheidswinst wordt naar verwachting geboekt in een derde categorie zaken: de zaken die niet voor een strafbeschikking in aanmerking komen, doch tengevolge van de vrijvallende berechtingscapaciteit sneller aangebracht kunnen worden. Daarbij kan het gaan om een snelheidswinst van enkele maanden, al kan hier geen exacte schatting van worden gegeven. Met deze analyse van de snelheidswinst is tevens in belangrijke mate weergegeven welke effecten het wetsvoorstel heeft voor de strafrechtspleging. Daartoe behoort de efficiëntere en snellere afdoening van de strafzaken die thans nog voor de strafrechter komen en bij invoering van de strafbeschikking naar verwachting buitengerechtelijk zullen worden afgedaan. Naar de cijfers van 2002 gaat het daarbij, zo heb ik eerder in antwoord op vragen van leden van de fractie van het CDA aangegeven, om 21 000 rechtbankzaken en 44 000 kantonzaken. Minstens zo belangrijk is evenwel dat de mogelijkheden om extra strafzaken af te

doen ruimer worden, en dat aangeleverde strafzaken door de rechter sneller kunnen worden afgedaan.

De leden van de VVD-fractie vonden het tegen het licht van hun opmerkingen over het belang van snelheid van bestraffing opmerkelijk dat de bevoegdheden om strafzaken tegen minderjarige verdachten met een strafbeschikking af te doen beperkter waren dan ten aanzien van volwassenen, en verwezen daarbij naar artikel 77f Sr. Graag wijs ik erop dat de voorgestelde aanpassing van artikel 77f Sr, in samenhang met de invoering van de strafbeschikking, de mogelijkheden om strafzaken tegen jongeren buitengerechtelijk af te doen verruimt, en dat de voorziene versnelling van de afdoening zich naar verwachting eveneens bij jongeren zal voordoen. Meer concreet wordt behalve oplegging van geldboetes ook onttrekking aan het verkeer door middel van een strafbeschikking bij jongeren mogelijk. In dat verband kan worden gedacht aan opgevoerde brommers die een gevaar op de weg vormen en aan messen. Het voorgestelde artikel 77f Sr biedt daarnaast de mogelijkheid dat een taakstraf van zestig uren in plaats van – thans – veertig uren in een strafbeschikking wordt opgelegd.

De leden van de SP-fractie stelden dat van verscheidene kanten is opgemerkt dat de te verwachten capaciteitswinst als gevolg van dit wetsvoorstel onzeker is, en gaven aan dat dit voor hen een extra reden vormt om niet tot invoering van het wetsvoorstel over te gaan. Te dien aanzien merk ik op dat de opmerkingen in de adviezen inzake de verwachte capaciteitswinst mede aanleiding hebben gegeven om na binnenkomst van de adviezen het concept-wetsvoorstel en de verwachte omvang van de capaciteitswinst in overleg met het OM nader te analyseren. Dat heeft ertoe geleid dat het in consultatie gegeven concept-wetsvoorstel op een aantal punten is aangepast; zo is de mogelijkheid van gijzeling opgenomen. Vervolgens is een schatting gemaakt van het aantal zaken dat bij invoering van het aldus aangepaste wetsvoorstel naar verwachting niet voor de strafrechter zal behoeven te worden gebracht. Uitkomst daarvan was dat naar schatting 44 000 kantonzaken en 21 000 rechtbankzaken die in 2002 voor de strafrechter zijn gekomen, bij toepassing van het regime dat is neergelegd in dit wetsvoorstel buitengerechtelijk hadden kunnen worden afgedaan. Aantekening verdient daarbij dat het aantal strafzaken sindsdien, mede tengevolge van het Veiligheidsprogramma, nog aanmerkelijk is toegenomen, en dat daarmee ook de verwachte capaciteitswinst in aantallen nog verder is toegenomen. Die capaciteitswinst vormt daarmee een belangrijk argument voor dit wetsvoorstel.

De leden van de D66-fractie merkten op dat de regering het aantal zaken dat door het onderhavige wetsvoorstel niet voor de strafrechter behoeft te komen op circa 65 000 schat. Met hen meen ik dat zulks een aanzienlijke capaciteitswinst is. Met hen ook beschouw ik het wegnemen van de druk op de overbelaste rechterlijke macht als essentieel; de aan het woord zijnde leden spraken in dit verband van een lakmoesproef.

Inderdaad plaatsten NVvR, RvdR en OM in hun adviezen vraagtekens bij de voorziene capaciteitswinst, en noemde het OM in zijn advies een lager aantal zaken het maximum aan capaciteitswinst dat in theorie haalbaar is. Daarom is, na binnenkomst van de adviezen, in overleg met het OM een nadere analyse gemaakt van het concept-wetsvoorstel en de verwachte capaciteitswinst. Die heeft geresulteerd in de onderbouwde verwachte capaciteitswinst waar deze leden aan refereerden. Ook CJIB en RvdR zijn bij deze rekenexercitie betrokken. Het OM dat, als bekend, blijkens zijn advies reserves had bij het concept-wetsvoorstel, ziet deze berekening als reëel. Ook mij komt zij reëel voor.

De leden van de D66-fractie vroegen de regering of het regelen van de bevoegdheid om een strafbeschikking uit te vaardigen niet slechts een verplaatsing van het capaciteitsprobleem van de zittende magistratuur

naar het OM oplevert. Zij refereerden daarbij aan het advies van het OM, waarin betwijfeld wordt of de capaciteitswinst zal opwegen tegen het beslag dat het nieuwe stelsel op het OM en andere bij de strafrechtelijke handhaving betrokken organen zal leggen. Uit de berekeningen die in het overleg met het OM zijn gemaakt, is gebleken dat deze vrees niet reëel is. Voor het OM geldt, dat de strafbeschikking behalve extra inspanningen ook werkbeparingen oplevert. Als een zaak niet voor de politierechter wordt gebracht, bespaart dat ook de werktijd van de officier van justitie die de zaak ter terechtzitting voordraagt en requireert, alsmede de tijd die met het aanhangig maken van de strafzaak alsmede de voorbereiding van de behandeling ter terechtzitting door officier van justitie en parketsecretarissen gemoeid is.

Met deze leden kan worden vastgesteld dat de mate van capaciteitswinst bij de rechter in belangrijke mate afhangt van het aantal verdachten dat tegen de strafbeschikking verzet zal aantekenen bij de rechter. Hun vraag of een schatting is gemaakt van het aantal mensen dat, nadat zij een strafbeschikking hebben gekregen, verzet zal instellen, kan ik positief beantwoorden. Daarbij is er niet van uitgegaan dat alle mensen die nu niet op een transactievoorstel ingaan, in de nieuwe situatie verzet zullen instellen. Een keuze voor dat uitgangspunt zou niet reëel zijn; ook de ervaringen met de WAHV wijzen daarop. Ook bij de invoering van de WAHV is een overgang gemaakt van een situatie waarin, na een transactievoorstel, het procesinitiatief bij het OM ligt, naar een situatie waarin het procesinitiatief bij de burger is gelegd. Thans komt minder dan 5% van deze zaken nog bij de kantonrechter terecht. Van de transacties wordt thans ruwweg 60% betaald. In de berekeningen die in overleg met het OM zijn opgesteld, is als uitgangspunt gekozen dat alle verdachten die nu ter terechtzitting verschijnen in zaken waar eerder een geldboetetransactie is aangeboden, ook verzet tegen de strafbeschikking zullen aantekenen. Van de verdachten die nu in deze zaken verstek laten gaan, is aangenomen dat zij ook niet de moeite zullen nemen om tegen de strafbeschikking verzet aan te tekenen. Deze aannames zullen niet 100% met de werkelijkheid sporen. Enerzijds zullen er verdachten zijn die wel de moeite nemen om verzet in te stellen, bijvoorbeeld om redenen van uitstel, doch niet ter terechtzitting komen. Bij die verdachten ligt, als eerder aangegeven, een beperkte strafverhoging in de rede. Anderzijds zullen er verdachten zijn die nu wel bij de strafrechter verschijnen op een dagvaarding daartoe, doch die zich bij een strafbeschikking zullen neerleggen. Aangenomen is dat deze beide categorieën elkaar ongeveer zullen opheffen. Resultaat is een verwachte capaciteitswinst als eerder aangegeven, die mij alleszins reëel voorkomt. De leden van de D66-fractie vroegen om een overzichtelijk betoog waarin op het punt van de capaciteitswinst nader wordt ingegaan. Graag verwijs ik deze leden in dit verband naar de antwoorden op vragen die over dit onderwerp gesteld zijn door leden van de fracties van CDA en VVD. In verband met een vraag van de aan het woord zijnde leden naar de aanvaardbaarheid van een zekere inbreuk op beginselen van rechtsstatelijkheid met het oog op het boeken van efficiencywinst, kan ik antwoorden dat een dergelijke inbreuk mij niet aanvaardbaar voorkomt; het onderhavige wetsvoorstel maakt dan ook geen inbreuk op dergelijke beginselen. De leden van de fractie van D66 vestigden tenslotte de aandacht op artikelen van Crijns en De Graaf, en op de omstandigheid dat beide uitbreiding van de transactiebevoegdheid van het OM als alternatieve mogelijkheid opperen. Zij wilden weten waarom de regering niet voor dit alternatief heeft gekozen. Een belangrijke reden daarvoor is, dat met uitbreiding van de transactiebevoegdheid niet de capaciteitswinst kan worden geboekt die naar verwachting met het systeem van de OM-afdoening kan worden geboekt. Van de voorstellen die in het onderhavige wetsvoorstel worden gedaan welke capaciteitswinst opleveren, zouden slechts de uitbreiding van de taakstraf alsmede de mogelijkheid om gedragsvoorwaarden te stellen zich betrekkelijk probleemloos in de

transactie laten inpassen. Daar komt bij dat de omvorming van de transactie naar een strafbeschikking, gebaseerd op een schuldvaststelling, de grondslag voor buitengerechtelijke afdoening van strafzaken versterkt. Afstemming met en integratie in het strafrecht van beboeting door bestuursorganen wordt voorts eenvoudiger, zo is eerder in antwoord op vragen van leden van de CDA-fractie uiteengezet. Voor de burger wordt het recht daardoor overzichtelijker. Dat een strafbeschikking qua rechtskracht meer gelijkenis vertoont met een rechterlijke veroordeling, biedt op termijn tenslotte wellicht mogelijkheden om de afstemming tussen rechterlijke en buitengerechtelijke afdoening te verbeteren.

De leden van de fractie van de ChristenUnie wilden weten of de instemming van de verdachte met de voorwaarden van de transactie in haar werking niet vrijwel gelijk is aan de verzetsmogelijkheid. Graag verduidelijk ik dat het verschil tussen beide constructies ligt in het procesinitiatief. In het transactiesysteem ligt het op de weg van het OM om, bij ontbreken van instemming, de strafzaak voor de strafrechter te brengen. In het systeem van de strafbeschikking verschuift het procesinitiatief naar de verdachte, die binnen veertien dagen verzet moet aantekenen.

De aan het woord zijnde leden wilden tegen deze achtergrond nog eens belicht zien hoe het aantal van ongeveer 65 000 rechtszaken die in 2002 voor de strafrechter zijn gebracht, terwijl zij onder het systeem van de strafbeschikking buitengerechtelijk hadden kunnen worden afgedaan, tot stand is gekomen. Dit aantal is uit twee componenten opgebouwd. Het gaat bij deze zaken in de eerste plaats om een aantal strafzaken waarin een taakstraf van tussen de 120 en 180 uur is opgelegd, zaken waarin een rijontzegging is opgelegd, en zaken waarin gedragsaanwijzingen zijn gegeven. Bij de rijontzegging gaat het om ongeveer 4500 zaken; bij de hogere taakstraffen gaat het naar verwachting in totaal om ongeveer 11 500 zaken; bij de gedragsaanwijzingen gaat het naar verwachting om ongeveer 1500 zaken, waarbij naar verwachting in een op de drie a vier zaken alsnog verzet zou zijn ingesteld of de tenuitvoerlegging mislukt. Een en ander impliceert dat in 2002 naar verwachting circa 12 500 zaken die nu voor de strafrechter zijn gebracht met een strafbeschikking buitengerechtelijk hadden kunnen worden afgedaan. Bij de overige zaken heeft de verdachte niet aan de transactievoorwaarde inhoudend betaling van een geldsom voldaan en is deze zaak door de rechter bij verstek afgedaan. Naar verwachting zullen deze verdachten onder het regime van de strafbeschikking ook niet de moeite nemen om verzet in te stellen. Het aantal van 44 000 kantonstrafzaken is gebaseerd op de door de kantonrechter in 2002 uitgesproken verstekvonnissen houdende geldboetes. Vervolgens is verdisconteerd dat in naar schatting 20% van deze gevallen geen transactievoorstel is voorafgegaan. Bij de politierechterzaken (8 500) is uitgegaan van de door de politierechter uitgesproken verstekvonnissen houdende geldboetes, en is er van uitgegaan dat in 25% van deze gevallen een transactie is voorafgegaan. Bij beide soorten vonnissen is voorts rekening gehouden met de omstandigheid dat niet alle geldboetes worden geïnd, en dat in de nieuwe situatie in dergelijke gevallen een bevel tot gijzeling kan worden gevorderd.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen tenslotte of de omstandigheid dat de transactie nog altijd in aantal toeneemt, er niet op wijst dat de mogelijkheden daarvan nog lang niet zijn uitgeput. Ik meen dat een toename van het aantal transacties een extra reden vormt om na te denken over verbetering van het juridisch kader van de buitengerechtelijke afdoening van strafzaken. Het illustreert immers, dat met een dergelijke verbetering meer te winnen valt; dat het potentieel aan strafzaken die zich in beginsel voor buitengerechtelijke afdoening lenen, groeit. Omvorming van de transactie tot een strafbeschikking biedt additionele mogelijkheden om dit potentieel te benutten. De ontzegging van de rijbevoegdheid, bijvoorbeeld, kan in een strafbeschikking als straf worden

opgelegd. Een opgelegde geldboete, onttrekking aan het verkeer of schadevergoedingsmaatregel kan zonder rechterlijke tussenkomst ten uitvoer worden gelegd. En de gedragsaanwijzingen, waar de aan het woord zijnde leden aan hechten, kunnen zonder rechterlijke tussenkomst worden uitgevaardigd. Tot slot biedt verbetering van het kader van de buitengerechtelijke afdoening ook een aantrekkelijk instrument voor het optreden tegen bestuurlijke overtredingen.

Ook de leden van de SGP-fractie plaatsten op grond van het OM-advies vraagtekens met betrekking tot de verwachte capaciteitswinst. Zij refereerden daarbij aan opmerkingen in het advies dat invoering van het nieuwe stelsel gedurende enkele jaren ten koste zal gaan van de verwerkingscapaciteit van het OM en de gerechten, en aan de opmerking dat de feitelijke behandeling van strafzaken waarin een verdachte thans niet reageert op een transactieaanbod en geen verweer voert, relatief weinig tijd vergt. Inzake de eerste opmerking verwijs ik de aan het woord zijnde leden graag naar het antwoord, gegeven op een vraag van leden van de fractie van het CDA, die aan dezelfde opmerking refereerden. De tweede opmerking van het OM is aan bod gekomen bij het overleg dat na binnenkomst van de adviezen met het OM gevoerd is. Daarbij is vastgesteld dat deze zaken inderdaad minder bewerkelijk zijn op de zitting, doch dat ook met de voorbereiding, behandeling en uitwerking van deze zaken een substantieel deel van de capaciteit gemoeid is. Ook strafzaken waarin de verdachte uiteindelijk verstek laat gaan moeten aangebracht en voorbereid worden, ingepland op de terechtzitting en uitgewerkt. De aan het woord zijnde leden vroegen ook naar het oordeel van de regering over de suggestie een variant van de strafbeschikking in te voeren die beperkt is tot lagere geldsomtransacties en die alleen betrekking heeft op eenvoudige slachtofferloze delicten. Graag verwijs ik deze leden naar mijn eerder in deze nota gegeven antwoord op een vergelijkbare vraag van leden van de fractie van het CDA.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

A

De leden van de VVD-fractie vroegen hoe het klachtrecht van de rechtstreeks belanghebbenden (artikel 12, eerste lid, Sv) zich verhoudt tot de bevoegdheid van het OM een eerder uitgevaardigde strafbeschikking te wijzigen of in te trekken. Zij gaven aan dat het achtste lid van artikel 257e Sv niet lijkt voor te schrijven dat genoemde belanghebbenden op de hoogte worden gesteld van de intrekking. Heeft de regering, zo wilden zij weten, hiermee bedoeld de mogelijkheid uit te sluiten dat belanghebbenden klagen over een wijziging of intrekking of is hier op andere wijze in voorzien.

Graag wil ik vooropstellen dat het intrekken of wijzigen van een strafbeschikking tot een klacht op grond van artikel 12 Sv aanleiding kan geven. Na intrekking is sprake van een situatie waarin de vervolging niet wordt voortgezet, zoals in artikel 12, eerste lid, Sv staat geformuleerd. Wordt de strafbeschikking gewijzigd, dan doet zich onverminderd de situatie voor dat de vervolging plaatsvindt door het uitvaardigen van een strafbeschikking. De termijn voor het indienen van beklag is in deze gevallen voorts ook bij het later dan drie maanden na het uitvaardigen van de strafbeschikking indienen van beklag niet verstreken, nu zich het geval voordoet dat de oorspronkelijke strafbeschikking niet volledig ten uitvoer is gelegd (vgl. artikel 12f Sv als voorgesteld). De aan het woord zijnde leden zagen juist, dat niet in een afzonderlijke wettelijke mededelingsplicht is voorzien

bij intrekking of wijziging van de strafbeschikking. Een dergelijke mededelingsplicht ligt, voor zover het gaat om intrekking, ten aanzien van de benadeelde partij wel besloten in artikel 51f, derde lid, Sv: bij intrekking doet zich het geval voor dat de vervolging niet wordt voortgezet. Voor het overige is in het geldend recht niet voorzien in een mededelingsplicht in het geval een transactievoorstel wordt ingetrokken of gewijzigd. In het wetsvoorstel wordt daar bij aangesloten: ook ten aanzien van de strafbeschikking is bij intrekking of wijziging niet in een wettelijke mededelingsplicht voorzien. Graag wijs ik er evenwel op dat naar verwachting nog voor de zomer een wetsvoorstel inzake de positie van het slachtoffer in het strafproces bij de Tweede Kamer zal worden ingediend, dat een aanvullende voorziening bevat.

Titel IVA

Artikel 257a

De leden van de fractie van D66 vroegen zich af waarom in het derde lid van het voorgestelde artikel 257a Sv specifiek wordt verwezen naar de vrijheid van godsdienst of levensovertuiging van de verdachte, en niet in het algemeen naar grondwettelijke en verdragsrechtelijke vrijheidsrechten. Hun kan ik antwoorden dat de voorgestelde formulering geïnspireerd is op artikel 14c, derde lid, Sr, waarin een vergelijkbare formulering voor in het kader van een voorwaardelijke veroordeling te stellen bijzondere voorwaarden geformuleerd is.

Artikel 257e

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom de regering voorstelt om de verdachte alleen schriftelijk en in het bijzijn van zijn raadsman afstand van verzet te kunnen laten doen, terwijl zij het intrekken van een ingesteld verzet toestaat aan een ieder die het heeft ingesteld. Zij wilden weten of hier niet een tegenstrijdigheid in zit, en of het niet te voorzichtig is om de aanwezigheidseis van een raadsman zo klemmend te stellen. Inderdaad is de hoofdregel dat de verdachte zelf kan beslissen, zowel over het instellen van verzet als over het intrekken daarvan. De verdachte kan ook zelfstandig afstand doen van het recht om verzet te doen door vrijwillig aan de strafbeschikking te voldoen. De mogelijkheid van schriftelijke afstand, onder bijstand van een raadsman, ziet op gevallen waarin deze mogelijkheden niet volstaan. Het kan bijvoorbeeld gaan om een rijontzegging, of om een geldboete die dermate hoog is dat onmiddellijke voldoening niet aan de orde is. Voorkomen dient in dergelijke gevallen te worden dat de verdachte onvoldoende geïnformeerd afstand doet, of dat daarover in een later stadium als hij spijt krijgt en toch nog verzet aanwendt- discussie ontstaat. In het geval de verdachte onmiddellijk vrijwillig voldoet, is dat risico verwaarloosbaar. Ook artikel 6 EVRM en de rechtspraak van het EHRM terzake spelen in dit verband een rol. Het ligt op de weg van de verdachte om tijdig de openstaande rechtsmiddelen aan te wenden. Een rechtsgeldige afstand van processuele rechten door de verdachte dient echter ondubbelzinnig te zijn en onder passende rechtswaARBorgen gedaan.

De leden van de fractie van de PvdA wezen er terecht op dat in het vierde lid van artikel 257e Sv wordt gesproken van «beroep» in plaats van «verzet»; zulks is bij nota van wijziging rechtgezet.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner