

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Een van de centrale ambities van het kabinet is het vergroten van de veiligheid. De capaciteit van de justitieketen moet worden aangepast aan de stijgende behoefte aan rechtshandhaving. Vergroting van de mogelijkheden tot en doelmatigheid van de buitengerechtelijke afdoening van strafzaken is daarbij van groot belang. Dit wetsvoorstel draagt daar aan bij. Het bevordert dat alleen die strafzaken bij de strafrechter terechtkomen waarin daar gelet op de aard van het feit, de gewenste justitiële reactie dan wel een verschil van opvatting tussen de verdachte en het openbaar ministerie aanleiding voor is.

Kern van de voorstellen is een aanpassing van de juridische grondslag van de buitengerechtelijke afdoening van strafzaken. De wettelijke constructie van de transactie impliceert dat het feit niet «bestraft» wordt. Als aan de transactievoorwaarden wordt voldaan, is strafvervolgning en daarmee bestraffing juist uitgesloten, zo volgt uit artikel 74 Wetboek van Strafrecht (verder Sr). Bij de strafbeschikking ligt dat anders. Zij strekt niet ter voorkoming van vervolging maar is een vorm waarin het openbaar ministerie de zaak kan vervolgen en bestraffen. Daarmee komt de strafbeschikking, wat haar rechtskarakter betreft, meer overeen met een rechterlijke veroordeling.

Deze omvorming biedt de mogelijkheid, in de strafbeschikking straffen en maatregelen op te nemen waarvan de tenuitvoerlegging niet van de medewerking van de betrokkene afhankelijk is. Voorgesteld wordt onder meer, de oplegging van geldboetes in een strafbeschikking mogelijk te maken. Dat biedt uit een oogpunt van doelmatigheid belangrijke voordelen, vooral bij de bulkzaken. Thans is het zo, dat in het geval de verdachte de transactie niet betaalt, de officier van justitie de verdachte voor de strafrechter moet dagvaarden. Als de geldboete die in een strafbeschikking is opgenomen niet wordt betaald, maar de verdachte ook geen verzet instelt, kan de officier van justitie het Centraal Justitieel Incasso Bureau (verder CJIB) met de tenuitvoerlegging van de strafbeschikking belasten. De strafrechter behoeft in beginsel niet te worden ingeschakeld. Voorgesteld wordt ook, de oplegging van korte rijntzeggingen alsmede schadevergoedingsmaatregelen door het OM mogelijk te maken.

Uit een oogpunt van rechtmatigheid is van belang dat de strafbeschikking

– anders dan de transactie – een daad van vervolging is en een bestraffing oplevert die op een vaststelling van schuld aan een strafbaar feit gebaseerd is. Dat versterkt de grondslag van buitengerechtelijke afdoening van strafzaken.

Dat de strafbeschikking straffen kan bevatten waarvan de tenuitvoerlegging niet per definitie van de medewerking van de betrokkene afhankelijk is, impliceert dat het uitgangspunt dat alleen de strafrechter een straf mag opleggen wordt losgelaten. De mogelijkheid van beroep op de strafrechter wordt in die gevallen toereikend geacht. De centrale overweging daarbij is, dat schaarse rechterlijke capaciteit alleen in die gevallen wordt gebruikt waarin dat, mede gelet op de ernst van het strafbare feit, noodzakelijk is. Deze overweging spoort met de stand van zaken in het bestuursrecht. In het bestuursrecht is al langer aanvaard dat bestuursorganen beslissingen nemen die ingrijpend zijn voor de burger, waaronder bestuurlijke boetes, met de mogelijkheid van beroep op de rechter. In dat perspectief is het verantwoord om in het strafrecht niet aan een bestraffingsmonopolie voor de strafrechter ten aanzien van het gehele scala van strafbare feiten vast te houden.

Een punt van overweging is in dit verband ook dat de officier van justitie buiten het strafrecht, in het kader van de WAHV, beslissingen inzake strafoplegging kan nemen. De transactie wordt door de burger in veel gevallen thans reeds als de oplegging van straf ervaren; de afwegingen die bij het aanbieden van een transactievoorstel dienen te worden gemaakt wijken in veel gevallen ook nauwelijks af van de afwegingen bij strafoplegging. Concluderend kan worden vastgesteld dat ook het huidige takenpakket van de officier van justitie geen indicaties oplevert, dat in het strafrecht aan een rechterlijk bestraffingsmonopolie vast zou moeten worden gehouden dat buiten het strafrecht reeds is losgelaten.

Het loslaten van het rechterlijk bestraffingsmonopolie impliceert een belangrijke vernieuwing van het strafprocesrecht. Ik hecht eraan, te benadrukken dat het wetsvoorstel niet ziet op bestuursrechtelijke handhaving, en ook niet op de keuze tussen bestuurs- en strafrecht. Bestuursrechtelijke handhaving blijft een alternatief voor strafrechtelijke rechtshandhaving. Het bestuursrecht is voor dit wetsvoorstel relevant omdat de ontwikkelingen op dat rechtsterrein met zich mee hebben gebracht dat aspecten van geldend strafprocesrecht naar de huidige stand van de rechtsontwikkeling anders worden beoordeeld. In het bestuursrecht is het door bestuursorganen opleggen van bestraffende sancties in ruime mate aanvaard. Gelet hierop, ligt het niet langer voor de hand dit in een strafrechtelijke context uit te sluiten.

Bij de uitwerking van de voorstellen is nauw aangesloten bij de wijze waarop de buitengerechtelijke afdoening van strafzaken thans plaatsvindt. In de volgende paragraaf zal deze huidige praktijk nader worden geschetst. Daarbij zal blijken dat oplegging van transacties in het Transactiebesluit 1994 en in Polarisrichtlijnen sterk genormeerd is. Verder zal blijken dat de werkzaamheden en taken van politie en openbaar ministerie betrekkelijk goed op elkaar afgestemd zijn, en dat het CJIB zorgdraagt voor een efficiënte verwerking van de aangeboden transacties, jaarlijks inmiddels meer dan 700 000. Deze omstandigheden dragen er in sterke mate aan bij dat een omvorming van de transactie tot een strafbeschikking die straffen bevat welke eventueel ook zonder medewerking van de betrokkene ten uitvoer kunnen worden gelegd, mogelijk is geworden. Voorts is in sterke mate aangesloten bij het geldend strafrechtelijk en strafvorderlijk kader. Dat bleek de beste mogelijkheden te bieden voor een passende afstemming van buitengerechtelijke en rechterlijke afdoening. Het resultaat is dat de aspecten van de buitengerechtelijke afdoening van strafzaken die thans tot volle tevredenheid functioneren, materieel niet of

slechts in geringe mate worden aangepast, terwijl tegelijkertijd de voordelen van een andere inkadering ten volle worden benut.

Zo blijft de centrale positie van de strafrechter in dit wetsvoorstel volledig behouden. In het bestuursrecht is het bestuursorgaan de beslissende instantie; de bestuursrechter toetst de beslissing van het bestuursorgaan. In het strafrecht blijft dat anders. Indien verzet wordt ingesteld tegen de strafbeschikking, berecht de strafrechter de zaak net als thans integraal, en neemt daarbij alle beslissingen zelf. Hij behoeft niet een aan de inhoud of wijze van totstandkoming van de strafbeschikking klevend gebrek vast te stellen om deze te kunnen vernietigen. Die vernietiging is, bij een correct ingesteld verzet, standaard (vgl. het voorgestelde artikel 257f, vierde lid, Sv). Dit procesmodel sluit aan bij de wijze waarop thans wordt geprocedeerd als hoger beroep wordt ingesteld tegen een vonnis van de rechtbank. Ook het Gerechtshof berecht in dat geval de strafzaak integraal, en beperkt zich niet tot een toetsing van het rechtbankvonnis.

In het navolgende zal eerst de huidige praktijk van de buitengerechtelijke afdoening worden geschetst. Daarna zullen enkele centrale onderdelen van het wetsvoorstel worden uiteengezet. Het transactievoorstel strekt ertoe, strafvervolgung te voorkomen, terwijl de strafbeschikking een vorm van strafvervolgung is. De gevolgen van deze aanpassing worden eerst besproken. Daarna wordt ingegaan op de inhoud van de strafbeschikking, in het bijzonder de sancties die daarin kunnen worden opgenomen, en de nadere normering van de oplegging van sancties in een strafbeschikking. Ook wordt ingegaan op het uitvaardigen van strafbeschikkingen houdende lage geldboetes door opsporingsambtenaren en andere bestuursorganen dan het OM. Ten slotte worden meer procedurele aspecten besproken: de uitreiking van de strafbeschikking, het verzet tegen de strafbeschikking, rechtsmiddelen aan te wenden tegen de rechterlijke beslissing op het verzet, alsmede de tenuitvoerlegging.

In een volgende paragraaf zal worden aangegeven hoe bij de praktijk is aangesloten. Ook zal in het algemeen deel van de memorie van toelichting aandacht worden besteed aan de voorstellen waar dit wetsvoorstel op voortbouwt. De commissie Korthals Altes heeft in haar rapport «Het recht tenuitvoergelegd: oude en nieuwe instrumenten van de rechtshandhaving» voorgesteld om de transactie, indien de verdachte daar geen bezwaar tegen maakt, na enige tijd van rechtswege om te zetten in een voor tenuitvoerlegging vatbare beslissing. Het toenmalige kabinet stemde in 1996 (Kamerstukken II 1995/96, 24 802, nrs. 1–2, p. 61–62) met die gedachte in en stelde een wetsvoorstel in het vooruitzicht. Recenter is in het kader van het onderzoeksproject Strafvordering 2001 voorgesteld de buitengerechtelijke afdoening zo vorm te geven, dat het openbaar ministerie in sommige strafzaken sancties mag opleggen waarvan de tenuitvoerlegging niet per definitie van de medewerking van de betrokkene afhankelijk is. Destijds is reeds aangegeven dat mede op basis van deze voorstellen aan een wetsvoorstel wordt gewerkt (Kamerstukken II 2000/01, 27 400, VI, p. 6).

Ik teken hier nog bij aan dat ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in 2003 een advies heeft gegeven dat spoort met het onderhavige wetsvoorstel. In het rapport «De toekomst van de nationale rechtsstaat» (p. 235) wordt opgemerkt: «Ter ontlasting van de strafrechtelijke behandeling zou kunnen worden overwogen om aan het openbaar ministerie de bevoegdheid te geven om bij lichtere delicten, waar de schuldvraag min of meer duidelijk ligt, een boete op te leggen met daarbij de mogelijkheid tot een beroep bij de rechter.»

Het wetsvoorstel is begin 2003 in consultatie gegeven bij het Openbaar Ministerie (OM), de Raad voor de Rechtspraak (RvdR), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) en de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA)¹. De NVvR is van mening dat in het concept-wetsvoorstel op

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

een systematisch heldere wijze een regeling voor de OM-afdoening wordt gegeven. Zij kan zich daarin vinden, nu volledige toegang tot de strafrechter mogelijk blijft. De NVvR ziet het voorstel dan ook niet als een principiële wijziging ten opzichte van de huidige regeling. Ook de RvdR geeft aan, zich op hoofdlijnen te kunnen vinden in het concept-wetsvoorstel. Aangegeven wordt daarbij dat het evident is dat de voorgenomen inspanningen van het kabinet, zoals die onder meer in het Veiligheidsprogramma zijn neergelegd, zullen leiden tot een nog verder toenemende druk op de capaciteit van de strafrechtelijke handhaving van politie, OM en ZM, en dat maatregelen die deze druk kunnen verlichten derhalve noodzakelijk zijn.

In een later stadium is aan de Raad van Hoofdcommissarissen¹ gelegenheid gegeven het concept-wetsvoorstel OM-afdoening te beoordelen op consequenties voor de politie. De Raad van Hoofdcommissarissen meent dat de voorgestelde omvorming van transactie naar strafbeschikking leidt tot een verkorting van de strafrechtsketen en ziet in de strafbeschikking een goed instrument waarmee politie en Openbaar Ministerie slagvaardiger kunnen optreden.

Het OM is van mening dat het onontkoombaar is ten principale na te denken over de rol en mogelijkheden van de buitengerechtelijke afdoening. Het stelt vast dat het OM in gevallen waarin de verdachte niet op het transactievoorstel ingaat, deze zal moeten dagvaarden en dat daardoor strafzaken bij de rechter komen die daar eigenlijk niet thuishoren. De verdachte heeft geen inhoudelijke argumenten tegen strafoplegging, maar hoopt hoogstens uitstel van executie te bereiken. Het OM spreekt in dit verband van het «oneigenlijk beslag» dat dergelijke zaken op de zittingscapaciteit leggen. Deze analyse van het OM wordt gedeeld. Rechterlijke capaciteit is schaars, en dient benut te worden in de zaken waarin, zoals het OM het stelt, de aard van het strafbare feit en de gewenste sanctie dan wel een verschil van opvatting tussen verdachte en openbaar ministerie daartoe noodzaakt.

Het OM stelt dat de omvorming van de OM-transactie tot een eenzijdig opgelegde strafbeschikking een fundamentele wijziging betekent ten opzichte van het huidige stelsel, omdat het procesinitiatief bij de verdachte wordt gelegd. Door de combinatie van strafbare feiten en sancties die onderdeel van de beschikking kunnen vormen, verleent het wetsvoorstel het OM naar zijn oordeel een ingrijpende bevoegdheid, die ver uitstijgt boven wat in andere Europese landen gangbaar is. Het OM meent dat het bij eenvoudige, met een lage sanctie bedreigde delicten misschien te billijken is dat zonder tussenkomst van de onafhankelijke rechter een straf wordt opgelegd die executeerbaar is wanneer de verdachte niet binnen de gestelde termijn verzet aantekent, maar niet over het hele bereik van overtredingen en misdrijven met een maximumgevangenisstraf tot zes jaar.

Uit het voorgaande volgt dat de regering de afweging anders maakt. Met de NVvR is zij van mening dat de voorgestelde regeling niet als een principiële wijziging ten opzichte van de huidige regeling behoeft te worden gezien, nu de toegang tot de strafrechter volledig open blijft. Buitengerechtelijke afdoening van strafzaken is in Nederland thans reeds in ruime mate mogelijk; ook het OM, dat nadenken over rol en mogelijkheden van de buitengerechtelijke afdoening onontkoombaar acht, wil deze mogelijkheden verruimen. Of de voorgestelde bevoegdheid ingrijpend is, dient mede te worden beoordeeld in het licht van de sancties en betalingsverplichtingen die in het bestuursrecht zonder rechterlijke tussenkomst aan de burger kunnen worden opgelegd. De Nederlandse Mededingingsautoriteit kan boetes van vele miljoenen euro's opleggen. In de sfeer van de sociale zekerheid kunnen, aan minder draagkrachtige personen, bestuurlijke boetes alsmede verplichtingen tot terugbetaling van hoge geldbedragen worden opgelegd. En in de artikelen 130 e.v. Wegenver-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

keerswet 1994 is een procedure neergelegd die ertoe kan leiden dat de betrokkene zonder rechterlijke tussenkomst zijn rijbewijs verliest. Voor wat het buitenland betreft kan gewezen worden op het Ordnungswidrigkeitenrecht in Duitsland, waarin bevoegdheden tot het opleggen van hoge boetes bestaan. Er is, in dit licht, geen reden de omvorming van de transactie tot een strafbeschikking te beperken tot lage geldsomtransacties.

De NOvA meent dat niet tot invoering van het wetsvoorstel OM-afdoening dient te worden overgegaan. Zij ziet als bezwaar dat bij de invoering van de strafbeschikking verschillende strafvorderlijke taken (leiding geven aan het opsporingsonderzoek, de vervolging, de bestraffing en de executie) in één hand komen te liggen, en rept van een «inbreuk op de notie van machtenscheiding». De geschetste cumulatie van functies is in andere rechtsgebieden dan het strafrecht echter heel gewoon. Bij de bestuurlijke boete is gebruikelijk dat het bestuursorgaan leiding geeft aan het inleidende onderzoek, de betrokkene vervolgens bestraft en tenslotte – al dan niet na inschakeling van de rechter op initiatief van de betrokkene – de straf ten uitvoer legt. Cruciaal is, zo kan met de NVvR en de RvdR worden vastgesteld, dat de toegang tot de rechter niet belemmerd wordt. De scheiding van machten is niet in het geding. Aangestipt kan nog worden dat de genoemde functies bij de buitengerechtelijke afdoening ook thans alle door het OM worden vervuld.

Ook het OM spreekt in haar advies van «rechtsstatelijke bezwaren» in verband met de genoemde functiecumulatie. Uit het advies van het OM blijkt dat het OM in dit rechtsstatelijk bezwaar echter geen absolute belemmering tegen de voorgestelde constructie ziet. Als gemeld meent het OM dat het bij eenvoudige, met een lage sanctie bedreigde delicten wellicht te billijken is dat de administratie zonder tussenkomst van de onafhankelijke rechter de verdachte een straf kan opleggen; het model van de strafbeschikking zou daarbij verenigd kunnen worden met de grotendeels vergelijkbare procedure van het Mulderberoep. Van belang is in dit verband dat buitengerechtelijke oplegging van hogere vermogenssancties ingevolge dit wetsvoorstel met waarborgen wordt omgeven: zij is slechts mogelijk als de verdachte bijgestaan door een raadsman is gehoord. Daarbij staat de toegang tot de strafrechter zonder beperkingen open. Rechtsstatelijke bezwaren kunnen dan ook geen reden zijn om het model van de strafbeschikking tot lage geldbedragen te beperken. Aan een beperking van de strafbeschikking kleeft voorts het bezwaar dat het wettelijk stelsel zonder noodzaak gecompliceerd zou worden, nu de transactie naast de strafbeschikking zou blijven bestaan. Daarbij zou in een dergelijk stelsel de buitengerechtelijke oplegging van de rijontzegging als straf niet worden gerealiseerd.

De RvdR stelt eveneens dat het concept-wetsvoorstel raakt aan de rechtsstatelijkheid van ons strafrechtelijk systeem. In het advies wordt aangegeven dat in september 2002 een «strategisch debat» heeft plaatsgevonden met vertegenwoordigers vanuit de gerechten en het Parket-Generaal over principiële en inhoudelijke aspecten van buitengerechtelijke afdoening. Als vervolg daarop zijn een aantal uitgangspunten geformuleerd, die door de RvdR als eisen van rechtsstatelijke aard worden aangegevoerd. Aangegeven wordt vervolgens, dat de RvdR het in consultatie gegeven concept-wetsvoorstel op hoofdlijnen heeft getoetst aan deze uitgangspunten, en zich, na toetsing aan die uitgangspunten, op hoofdlijnen kan vinden in de uitwerking die in het wetsvoorstel aan de OM-afdoening wordt gegeven. Zulks geldt, blijkens het advies van de RvdR, in het bijzonder ook de keuze om de transactie integraal om te werken tot een strafbeschikking.

In de adviezen van NVvR, RvdR en OM worden vraagtekens geplaatst bij de verwachte capaciteitswinst. Het OM acht invoering van het wetsvoorstel risicovol. Het meent dat het wetsvoorstel zoveel onzekere factoren

kent, dat het de vraag is of de beoogde capaciteitswinsten zich zullen materialiseren en of deze niet zullen worden overschaduwed door negatieve neveneffecten. Tegen deze achtergrond is, na ontvangst van de adviezen, in overleg met het OM nader geanalyseerd welke praktische consequenties invoering van het onderhavige wetsvoorstel zal hebben, en welke kwantitatieve effecten verwacht mogen worden.

Uitkomst van dit overleg is geweest, dat het in consultatie gegeven concept-wetsvoorstel op een aantal punten is aangepast. Van belang is vooral, dat een mogelijkheid van gijzeling is opgenomen. De introductie van de mogelijkheid van gijzeling impliceert dat het OM, in gevallen waarin een opgelegde boete niet betaald wordt, de zaak niet in volle omvang alsnog voor de strafrechter behoeft te brengen. Het OM kan er ook voor kiezen om – op vergelijkbare wijze als in de WAHV – een machting tot gijzeling te vorderen bij de kantonrechter. De rechterlijke bemoeienis met de strafzaak blijft in die gevallen beperkt; bovendien staan tegen een bevel tot gijzeling geen gewone rechtsmiddelen open. Vermelding verdient voorts dat naar aanleiding van het nader overleg met het OM de mogelijkheid is gecreëerd dat in de strafbeschikking een schadevergoedingsmaatregel wordt opgelegd.

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. De kosten verbonden aan het instellen van verzet (zoals het opmaken van een akte) vallen daarbij in het niet. De conclusie kan dan ook zijn dat de omvorming van de transactie tot een strafbeschikking, zoals neergelegd in het onderhavige wetsvoorstel, naar redelijke verwachting leidt tot een substantiële capaciteitswinst.

In het nader overleg met het OM zijn voor de gesignaleerde uitvoeringsproblemen praktische oplossingen gevonden. De zorgen die te dien aanzien bij het OM resteren zijn de zorgen op het punt van de verhouding tot het bestuursrecht en de positionering van het OM ten opzichte van de strafrechter. Op deze zorgen zal in het navolgende nog nader worden ingegaan, zoals ook de overige in de adviezen van de geconsulteerde organen gemaakte opmerkingen in het navolgende zullen worden besproken. Teneinde een soepele overgang van de transactie naar de strafbeschikking mogelijk te maken, is voorts vastgesteld dat een gefaseerde inwerkingtreding van het wetsvoorstel de voorkeur verdient, indien het kracht van wet krijgt en in werking treedt. Het voorgestelde overgangsrecht is daarop afgestemd. Artikel XV bepaalt dat de wet in werking treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. Ingevolge dit artikel zullen eerst de onderdelen in werking treden die de invoering van de strafbeschikking reganderen. De onderdelen die tot gevolg hebben dat de transactieregeling vervalt, treden nog niet in werking. De transactieregeling bestaat in deze overgangsperiode derhalve naast de regeling van de strafbeschikking. Uit artikel XI volgt daarbij, dat de artikelen die door deze wet gewijzigd worden of vervallen, in deze periode bij transacties van toepassing blijven zoals zij golden voor het in werking treden van het desbetreffende onderdeel van deze wet. De overgang van de transactie naar de strafbeschikking zal in deze periode plaatsvinden aan de hand van – door mij goed te keuren – richtlijnen van het OM, waaraan ruime bekendheid zal worden gegeven. Daarbij zal het accent in eerste instantie worden gelegd op eenvoudige en lage geldsomtransacties in zaken zonder complicaties.

Op termijn zal voorts worden bezien of het mogelijk is de procedure van de WAHV die, zoals het OM terecht aangeeft, grotendeels met de onderhavige procedure vergelijkbaar is, daarin kan worden geïntegreerd.

Tegelijk met het concept-wetsvoorstel OM-afdoening is begin 2003 een tweede concept-wetsvoorstel inzake de buitengerechtelijke afdoening van strafzaken in consultatie gegeven. Dat concept-wetsvoorstel strekte ertoe, een beperkte uitbreiding te geven aan de reikwijdte van de transactie, vooruitlopend op de omvorming daarvan tot een strafbeschikking. Een aantal redenen hebben ertoe geleid, dat er uiteindelijk van af is gezien een op dat concept gebaseerd wetsvoorstel verder in procedure te brengen. De eerste is, dat het onderhavige wetsvoorstel inmiddels ver gevorderd was. De tweede is, dat bij nadere analyse is komen vast te staan dat de introductie van de rijontzegging als transactievoorwaarde, een centraal onderdeel van het andere concept-wetsvoorstel, belangrijke nadelen kent. Bij die constructie zou, als in strijd met de transactievoorwaarde zou worden gereden, alsnog vervolgd moeten worden voor het oorspronkelijke strafbare feit, waarvoor de transactie was aangeboden. Dat nu biedt onvoldoende garanties dat het rijden tijdens de overeengekomen ontzeggingsperiode effectief kan worden bestraft. Ter vergelijking: in het onderhavige wetsvoorstel staat de door het OM opgelegde rijontzegging gelijk aan een door de strafrechter opgelegde rijontzegging. Wordt tijdens de rijontzegging gereden, dan is dat een nieuw strafbaar feit, waarvoor een nieuwe en passende straf kan worden opgelegd. Opmerkingen die de geconsulteerde organen bij het concept-wetsvoorstel uitbreiding transactievoorwaarden hebben gemaakt, welke van belang zijn voor het onderhavige wetsvoorstel, zullen in het onderstaande worden besproken.

De Raad van State plaatst, op basis van het advies van het openbaar ministerie, vraagtekens bij de effectiviteit van de door dit wetsvoorstel beoogde OM-afdoening. In het voorgaande is aangegeven dat dit advies tot nader overleg met het ministerie heeft geleid, dat in enige bijstellingen van het wetsvoorstel heeft geresulteerd, alsmede een daarop gebaseerde schatting van de capaciteitseffecten. In aanvulling daarop kan er op worden gewezen dat de buitengerechtelijke afdoening van strafzaken nog altijd in omvang toeneemt; in 2003 zijn 704 000 transacties bij het CJIB ingestroomd. Het leeuwendeel daarvan (ruim 534 000) wordt aangeleverd door de politie.

Alternatieven die vergelijkbare capaciteitseffecten genereren zijn niet voorhanden. De bestuurlijke boete kan, zo geeft de Raad terecht aan, ten aanzien van bepaalde categorieën feiten nog worden ingevoerd (te denken valt aan de «kleine ergernissen»), maar biedt niet – zoals dit wetsvoorstel – over de hele linie van de strafrechtelijke buitengerechtelijke afdoening soelaas. En uitbreiding van de bestaande transactievoorwaarden (m.n. de taakstraf) genereert, zo is in het overleg met het openbaar ministerie vastgesteld, slechts beperkte capaciteitseffecten.

Speciale aandacht verdient in dit verband nog de ontzegging van de rijbevoegdheid. Inmiddels is mede naar aanleiding van een later ingetrokken amendement van de leden Wolfsen en De Pater-Van der Meer tot invoering van een puntenstelsel rijbewijzen (Kamerstukken II 2003/04, 28 484, nr. 21), een wetsvoorstel tot invoering van een puntenrijbewijs in voorbereiding genomen. Belangrijk element van het thans voorbereide wetsvoorstel zal – in lijn met dit amendement – een regeling zijn waarin recidive terzake van nader omschreven verkeersfeiten tot een rijontzegging en intrekking van het rijbewijs leidt. Deze regeling is gebaat bij, zo niet feitelijk afhankelijk van de beoogde OM-afdoening. Zij maakt het mogelijk dat de wettelijke recidiveregeling rekening houdt met eerdere «schuldvaststellingen» in strafbeschikkingen, en niet alleen met rechterlijke veroordelingen. En de toename van het aantal rijontzeggingen die naar verwachting het gevolg van een puntenstelsel zal zijn, kan deels buitengerechtelijk worden gerealiseerd.

2. Buitengerechtelijke afdoening van strafzaken: de huidige praktijk

2.1 Wettelijk kader

Buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten vindt voor het overgrote deel plaats via transacties. Vooral de officier van justitie heeft sinds de invoering van de Wet vermogenssancties in 1983 in artikel 74 Wetboek van Strafrecht (verder Sr) een ruime transactiebevoegdheid. Artikel 74, eerste lid, Sr bepaalt: «De officier van justitie kan voor de aanvang van de terechtzitting een of meer voorwaarden stellen ter voorkoming van de strafvervolgning wegens misdrijven, met uitzondering van die waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf is gesteld van meer dan zes jaar, en wegens overtreding. Door voldoening aan die voorwaarden vervalt het recht tot strafvordering.» De voorwaarden die kunnen worden gesteld zijn in het tweede lid opgenomen. Het gaat om:

- a. betaling aan de staat van een geldsom, te bepalen op ten minste € 2 en ten hoogste het maximum van de geldboete die voor het feit kan worden opgelegd;
- b. afstand van voorwerpen die in beslag zijn genomen en vatbaar zijn voor verbeurdverklaring of onttrekking aan het verkeer;
- c. uitlevering, of voldoening aan de staat van de geschatte waarde, van voorwerpen die vatbaar zijn voor verbeurdverklaring;
- d. voldoening aan de staat van een geldbedrag of overdracht van inbeslaggenomen voorwerpen ter gehele of gedeeltelijke ontneming van het ingevolge artikel 36e voor ontneming vatbare wederrechtelijk verkregen voordeel;
- e. gehele of gedeeltelijke vergoeding van de door het strafbare feit veroorzaakte schade;
- f. het verrichten van onbetaalde arbeid of het volgen van een leerproject gedurende ten hoogste honderdtwintig uren.

Artikel 77f Sr en artikel 36 Wet op de economische delicten (verder WED) geven in aanvulling op deze lijst van voorwaarden nog enkele mogelijke voorwaarden. Artikel 77f Sr bepaalt dat de OvJ als voorwaarde kan stellen dat de – jeugdige – verdachte

- a. zich zal richten naar de aanwijzingen van een instelling als bedoeld in artikel 60, eerste lid, onder b, van de Wet op de jeugdhulpverlening, voor een daarbij te bepalen termijn van ten hoogste zes maanden;
- b. onbetaalde arbeid ten algemene nutte of arbeid tot herstel van de door het strafbare feit aangerichte schade verricht dan wel een leerproject volgt gedurende een door hem te bepalen duur van ten hoogste veertig uren binnen een door hem te bepalen termijn van ten hoogste drie maanden. Artikel 36 WED bepaalt dat bij toepassing van artikel 74 Sr ook als voorwaarde kan worden gesteld «dat wordt verricht hetgeen wederrechtelijk is nagelaten, tenietgedaan hetgeen wederrechtelijk is verricht en dat prestaties tot het goedmaken van een en ander worden verricht, alles op kosten van de verdachte voorzover niet anders wordt bepaald».

Naast deze algemene transactiebevoegdheid voor het openbaar ministerie bestaan beperktere mogelijkheden tot transigeren voor andere organen. Van belang is met name artikel 74c Sr, waarin de politietransactie geregeld is. Bepaald is dat bij AMvB (het Transactiebesluit 1994) aan daartoe aan te wijzen opsporingsambtenaren in bij die AMvB aan te wijzen zaken, onder bepaalde beperkingen «de bevoegdheid (kan) worden verleend die bij artikel 74, eerste lid, aan de officier van justitie is toegekend». De te stellen voorwaarde kan in dit geval alleen een geldsom zijn. Bij misdrijven kan die, zo volgt uit artikel 74 c, derde lid, Sr ten hoogste driehonderdvijftig euro bedragen.

Naast de politietransactie worden in de wet ook mogelijk gemaakt schikkingen die op grond van artikel 85 Waterschapswet door ambtenaren van waterschappen kunnen worden aangegaan terzake van overtredingen van waterschapskeuren, transacties die op grond van artikel 76 Algemene wet inzake rijksbelastingen (verder AWR) kunnen worden aangegaan door het bestuur van 's Rijks belastingen en de bestuurlijke transactie van artikel 37 WED. De transactie ex artikel 76 AWR kent daarbij nog een specifieke voorwaarde: verlangd kan worden «het alsnog voldoen aan een bij de belastingwet gestelde verplichting».

Behalve deze transactiebevoegdheden voor andere organen dan het openbaar ministerie kent de wet ook nog enkele constructies die dicht tegen de transactie aan zitten. In de eerste plaats kan worden gewezen op de afdoeningsmogelijkheid van artikel 77e Sr (HALT). Het rechtsgevolg van deelname aan een HALT-project is het niet inzenden van het proces-verbaal; het achterliggende gevolg daarvan is, dat geen strafvervolgging plaatsvindt. Een tweede constructie betreft de ontnemingsschikking, geregeld in artikel 511c Wetboek van Strafvordering (verder Sv). Kern van de ontnemingsschikking is dat de officier van justitie met de verdachte of veroordeelde een schriftelijke schikking kan aangaan tot betaling van een geldbedrag aan de staat of tot overdracht van voorwerpen ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. Deze schikking heeft als rechtsgevolg dat de officier van justitie niet ontvankelijk is in een later ingediende vordering tot voordeelsontneming. Indien de ontnemingsschikking met een verdachte wordt afgesloten die later wordt vrijgesproken, kan deze om teruggave verzoeken (vgl. artikel 578a, tweede lid, Sv).

Ook buiten de in de wet geregelde vormen van transactie bestaan in de praktijk ten slotte nog rechtsfiguren die er in de kern op neerkomen dat organen voorwaarden stellen aan welke nakoming het niet uitoefenen van het vervolgingsrecht verbonden is. Genoemd kan met name worden het voorwaardelijk beleidssepot, dat voor een deel een expliciete wettelijke grondslag heeft in artikel 244 Sv. Aan deze figuur zal verderop in deze paragraaf nog meer uitgebreid aandacht worden besteed.

2.2. Lagere regelgeving en richtlijnen

De buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten wordt niet alleen in de wet genormeerd. Van groot belang voor de rechtspraak is de normering die is neergelegd in lagere regelgeving en richtlijnen. Vooral het Transactiebesluit 1994 en de Polarisrichtlijnen verdienen een nadere behandeling.

In het Transactiebesluit 1994 is neergelegd onder welke voorwaarden opsporingsambtenaren een transactie mogen aanbieden. In artikel 3 is neergelegd in welke gevallen transacties mogen worden aangeboden. Daaruit blijkt dat drie misdrijven onder nadere voorwaarden met een politietransactie kunnen worden afgedaan: diefstal en verduistering van goederen uit de winkel, alsmede rijden onder invloed. Overtredingen kunnen met een politietransactie worden afgedaan als zij op heterdaad of met een technisch hulpmiddel ontdekt zijn, en op de bijlage bij het Transactiebesluit 1994 vermeld zijn. In artikel 2 is neergelegd wie in deze gevallen de transactie mogen aanbieden. Daaruit blijkt dat politietransacties ter zake van diefstal en verduistering slechts door nader omschreven hulpofficieren van justitie mogen worden aangeboden.

Ingevolge artikel 4 kan de hoofdofficier van justitie bepalen dat een bevoegde ambtenaar tot nader bericht van zijn transactiebevoegdheid geen gebruik maakt. Op grond van artikel 5 kan de hoofdofficier van justitie bepalen dat in bepaalde gebieden, op bepaalde openbare wegen

of in bepaalde zaken geen politietransactie wordt aangeboden. Beide bepalingen dragen ertoe bij dat het openbaar ministerie de regie behoudt over het aanbieden van politietransacties.

De artikelen 6 en 7 regelen de betaling van de politietransactie. Hoofregel is betaling op een daartoe bestemde girorekening. Betaling kan ook op een door de bevoegde ambtenaar aan te wijzen plaats, in beginsel het politiebureau, plaatsvinden. Betaling vindt plaats binnen twee weken na ontdekking dan wel, bij storting op een daartoe bestemde girorekening, uiterlijk zes weken na die dag. In de artikelen 8 t/m 10 wordt het toezicht op het gebruik van de politietransactie geregeld. In dat kader wordt onder meer voorgeschreven dat aan de betrokken persoon een kennisgeving wordt uitgereikt (artikel 8). De verantwoording der gelden ten slotte wordt in de artikelen 11 t/m 14 geregeld.

De uitvoering van OM-transacties wordt sterk genormeerd door de zogenaamde Polarisrichtlijnen. Polaris staat voor project landelijke richtlijnen voor strafvordering. Beoogd wordt dat voor vergelijkbare delicten voortaan een vergelijkbare straf zal worden gevorderd, waar ook in Nederland. Daarmee is al gegeven dat de Polarisrichtlijnen niet alleen de hoogte van transactiebedragen normeren, maar ook de eis ter terechtzitting.

De richtlijnen zijn, aldus de toelichting daarop, ontwikkeld voor die delicten waar het gebrek aan uniformiteit in strafvordering het meest voelbaar is: delicten die veel voorkomen of maatschappelijk gevoelig liggen. Zij beogen niet af te doen aan de vrijheid om in voorkomende gevallen gemotiveerd van richtlijnen af te wijken, maar geven wel een belangrijk kader, de toelichting spreekt van «een beredeneerde indicatie» bij de beoordeling van strafbare feiten. Afwijkende sancties in het kader van plaatselijke projecten worden onwenselijk geacht uit oogpunt van rechtsgelijkheid.

De Polarisrichtlijnen kennen een eenvormige structuur. Zij werken met een puntensysteem van «strafpunten» en «sanctiepunten». Strafpunten zijn een maat voor de ernst van het feit. Sanctiepunten zijn bepalend voor de strafmaat die de richtlijn indiceert. Uitgangspunt van beoordeling zijn de strafpunten behorend bij het «basisdelict». Vervolgens wordt gekeken naar een aantal «beoordelingsfactoren» en hun invloed op het aantal strafpunten. Deze beoordelingsfactoren zijn ingedeeld in basisfactoren, delictspecifieke factoren, wettelijke factoren, recidiveregeling en draagkracht. Na de bepaling van het aantal strafpunten aan de hand van deze factoren wordt de bijbehorende sanctie bepaald. Daarbij is het «afnemend strafnut» een belangrijk uitgangspunt: de beoordeling van een complex van delicten kan in bepaalde situaties minder hoog uitvallen dan de som van de beoordeling van de afzonderlijke delicten zou aangeven. Dit wordt bereikt door te werken met een schijvensysteem.

Vervolgens wordt de «modaliteit» van afdoening bepaald. Volgens de toelichting op de Polarisrichtlijnen is het maximum aantal sanctiepunten waarbij ten gevolge van commune en verkeersdelicten een transactie kan worden aangeboden dertig. Daarboven wordt de zaak van zodanige ernst geacht dat een transactie «niet meer de aangewezen strafsoort lijkt». Ook recidive speelt een rol bij de vraag of gedagvaard dient te worden. Bij economische en milieudelicten wordt in principe onbeperkt getransigeerd, ongeacht de hoeveelheid sanctiepunten, en ongeacht de mate van recidive. Ten slotte kan het willen vorderen van bepaalde maatregelen aanleiding zijn om te dagvaarden. De «waarde» van een sanctiepunt is bij de berekening van transactievoorstellen gelijk aan een transactiebedrag van tweeëntwintig euro. Het maximale transactiebedrag ingevolge Polaris is daarmee zeshonderdenzestig euro.

Het verband tussen schaderegeling en de keuze van de afdoeningsmodaliteit is in een afzonderlijke toelichting uitgelegd. Transigeren is mogelijk als de schade geregeld is of het slachtoffer een schaderegeling heeft geweigerd. Dagvaarden is aangewezen als de verdachte een schaderegeling heeft geweigerd. Als nog geen poging tot een schaderegeling is ondernomen, wordt schadevergoeding in een transactie als aanvullende voorwaarde opgenomen, en vindt «voorwaardelijke» dagvaarding plaats. Het laatste betekent dat wordt gedagvaard, maar dat inhoudelijke behandeling daarvan ter terechtzitting achterwege blijft indien aan de transactievoorwaarden wordt voldaan. De dagvaarding wordt in deze gevallen ingetrokken.

In geval van een niet betaalde transactie dient, zo volgt verder uit de toelichting op de Polarisrichtlijnen, gedagvaard te worden. De eis zal in dat geval 20% hoger dienen te zijn dan het aangeboden transactiebedrag. Bij rauwelijkse dagvaarding bestaat de eis, zo wordt in de toelichting verder gesteld, niet uit een «kale» geldboete. Het eisen van een geldboete dient slechts plaats te vinden in combinatie met een bijkomende straf of een maatregel.

In aansluiting op deze algemene uitgangspunten zijn vervolgens een stuk of dertig richtlijnen voor concrete delicten uitgewerkt. Deze betreffen in hoofdzaak delicten uit het Wetboek van Strafrecht; zo zijn er onder meer richtlijnen voor belediging, discriminatie, mishandeling en valsheid in geschrift. Verder zijn er onder meer richtlijnen op het terrein van de Wet wapens en munitie, de Leerplichtwet, regelgeving van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, het besturen van een motorrijtuig tijdens de ontzegging van de rijbevoegdheid, en het verlaten van de plaats van een verkeersongeval.

Als voorbeeld kan dienen de richtlijn voor mishandeling. Daarvoor staan zeven basispunten. Afhankelijk van de aard van het letsel (een basisfactor) komen daar 3 punten (blauw oog) tot 35 punten (zwaar lichamelijk letsel) bij. Bij medeplegen (een delictspecifieke factor) wordt het aantal punten vervolgens met 25% verhoogd. Hetzelfde geldt als het slachtoffer een ambtenaar of willekeurig gekozen is, of als er sprake is van discriminatoire aspecten. Bij eenmalige recidive binnen vijf jaar vindt een verhoging van het totaal met 50% plaats, als meermalen gerecidiveerd is wordt het totaal met 100% verhoogd en wordt in ieder geval gedagvaard.

Ten slotte kan nog gewezen worden op de beleidsuitgangspunten die binnen het openbaar ministerie gehanteerd worden bij hoge transacties in misdrijfzaken, neergelegd in de Aanwijzing hoge transacties en transacties in bijzondere zaken (Stcr. 2002, 39). Aangegeven wordt dat het hier dikwijls om delicten gaat die publieke verontrusting veroorzaakt hebben. Het uitgangspunt is dat dergelijke zaken aan de rechter worden voorgelegd. Wanneer desalniettemin voor een transactie wordt gekozen is een procedure voorgeschreven die inschakeling van de parketleiding, de betrokken hoofdadvocaat-generaal, het College van procureurs-generaal en, in sommige gevallen, de Minister van Justitie voorschrijft. Indien besloten wordt tot een hoge transactie is een persbericht in beginsel noodzakelijk. Daarmee wordt geanticipeerd op de maatschappelijke aandacht voor de zaak; tevens compenseert het persbericht het uitblijven van publiciteit naar aanleiding van een openbare behandeling ter terechtzitting en de in het openbaar uitgesproken rechterlijke beslissing.

Hoge misdrijftransacties worden in de praktijk vooral aangeboden aan rechtspersonen die een onderneming drijven.

2.3 Toepassing in de praktijk

Teneinde in kaart te brengen hoe het juridisch kader betreffende de transactie in de praktijk wordt gehanteerd, is in het kader van de voorbereiding van dit wetsvoorstel de werkwijze bij de arrondissementsparketten te Dordrecht en 's-Gravenhage in kaart gebracht. Verder zijn de rol en de werkwijze van het CJIB bij de inning van transacties onder de loep genomen. Het navolgende doet hiervan in het kort verslag.

In Dordrecht houdt de afdoening door transactie bij misdrijven het volgende in. De politieambtenaar hoort de aangehouden verdachte op het politiebureau. Hij maakt proces-verbaal op en kan, indien de zaak daarvoor in aanmerking komt, een politietransactie aanbieden. Indien de zaak niet voor een politietransactie in aanmerking komt, geeft de hulpofficier (dan wel een andere leidinggevende politieambtenaar) een eerste oordeel over de vraag of AU-afdoening (waarbij AU staat voor het aanhouden van de verdachte en het daarbij uitreiken van een dagvaarding) dan wel vorgeleiding bij de officier van justitie aangewezen is. Als de hulpofficier AU-afdoening aangewezen acht, wordt één van de op het politiebureau of ten parkette gestationeerde parketsecretarissen ingeschakeld. Indien de parketsecretaris het met de hulpofficier eens is, draagt hij verder zorg voor de AU-afdoening. Deze houdt in, dat de verdachte op het politiebureau een transactieaanbod krijgt (een OM-transactie) en dat aan hem een dagvaarding wordt uitgereikt. In beginsel, want de verdachte krijgt de gelegenheid om de transactie meteen op het politiebureau te betalen. Indien hij direct betaalt, wordt geen dagvaarding uitgereikt.

Indien de hulpofficier of de parketsecretaris meent dat AU-afdoening niet in de rede ligt, kan de verdachte voor de officier van justitie worden geleid die, met een parketsecretaris, ten parkette de zogenaamde «weekdienst» doet. Vorgeleiding is vooral aan de orde in vermoedelijke zittingszaken. Ook kan de verdachte zonder transactievoorstel of dagvaarding worden heengezonden nadat een proces-verbaal is opgemaakt. Dit proces-verbaal wordt naderhand aan het parket gezonden, waar alsdan een afdoeningsbeslissing wordt genomen. Dit zijn de zogenaamde «loopzaken», waarin de afdoeningsbeslissing wordt uitgesteld, bijvoorbeeld om ruimte te bieden aan de oplossing van een onderliggende burenruzie of aan vergoeding van de schade die het slachtoffer heeft geleden.

In zaken waarin een OM-transactie wordt aangeboden, krijgt de zaak op het parket een parketnummer en wordt zij ingeboekt als L-zaak of als T-zaak. Een L-zaak is een zaak waarin door de verdachte direct op het politiebureau is betaald en waarin dus geen dagvaarding is uitgereikt. Van de betaling wordt melding gemaakt aan het CJIB. Indien niet direct bij de politie is betaald, wordt de zaak als T-zaak in de parketadministratie verwerkt en vindt de verdere afhandeling via een acceptgiro door het CJIB plaats. In T-zaken wordt de verdachte een transactieaanbod gedaan en tegelijkertijd een dagvaarding uitgereikt.

In Den Haag is het beeld van de transactiepraktijk in hoofdlijnen hetzelfde als in Dordrecht. Ook daar wordt gewerkt met parketsecretarissen op politiebureaus (ongeveer 10) en met een «weekdienst» van twee officieren van justitie en twee parketsecretarissen op het parket.

In Den Haag gaat iedere aanbieding van een OM-transactie aan een aangehouden verdachte op het politiebureau gepaard met het uitreiken van een dagvaarding. Directe betaling van een OM-transactie op het politiebureau is niet mogelijk. De tijd die gemoeid is met het maken van een dagvaarding wordt op ongeveer 5 minuten geschat. In eenvoudige zaken, dat wil zeggen de door Polaris gestandaardiseerde zaken, vindt tussen de

officier van justitie en de verdachte geen overleg plaats over de transactie en de hoogte van het transactiebedrag. In complexe economische of milieuzaken wordt wel onderhandeld. In deze zaken wordt het vastgestelde bedrag altijd betaald.

Jaarlijks worden inmiddels meer dan 500 000 transacties verwerkt door het CJIB. De helft daarvan wordt rechtstreeks door de politie aangeleverd. Dat zijn de transacties ter zake van de zogenaamde «feit-gecodeerde zaken». Dit kunnen overigens zowel politietransacties als OM-transacties zijn. In het laatste geval gaat het om door parketsecretarissen op het politiebureau aangeboden transacties. Aanlevering vindt in deze gevallen plaats door inzending van alleen de zaaksgegevens. De andere helft van de transacties wordt aangeleverd door het openbaar ministerie. Deze transacties worden gebaseerd op een uitgewerkt proces-verbaal dat door de politie aan het parket is gestuurd.

In ongeveer 70% van de gevallen wordt de transactie aan het CJIB betaald. In de 30% van de gevallen waarin niet wordt betaald vraagt het CJIB bij de politie een uitgewerkt proces-verbaal op indien het een zaak betreft waarvan de gegevens direct door de politie zijn aangeleverd. Dat proces-verbaal wordt vervolgens zowel in papieren als in elektronische vorm aan het parket gestuurd voor verdere afdoening. Bij niet-betaling in een zaak die door het openbaar ministerie zelf is aangeleverd wordt het openbaar ministerie er door het CJIB alleen van op de hoogte gebracht dat niet is betaald. Er is dan immers al een uitgewerkt proces-verbaal op het parket aanwezig.

2.4 Voorwaardelijk sepot

Aangegeven werd reeds, dat buitengerechtelijke afdoening van strafzaken niet alleen via transacties plaatsvindt. Een rol van betekenis speelt ook het voorwaardelijk beleidssepot. Met een beleidssepot wordt bedoeld op een sepot in een zaak die in beginsel tot een veroordeling door de strafrechter kan leiden. In het kader van de voorbereiding van dit wetsvoorstel is gepoogd enig zicht te krijgen op de voorwaarden die in dit kader gesteld worden, alsmede op de omvang waarin deze afdoeningsmodaliteit voorkomt.

Daartoe is in de eerste plaats aan het WODC verzocht of op basis van de gegevens uit de strafrechtsmonitor 1993 en 1995, een recentere bron was niet beschikbaar, inzicht verkregen kon worden in de praktijk van het voorwaardelijk sepot, met bijzondere belangstelling voor de voorwaarden die daarbij door het openbaar ministerie gesteld worden. Uit de beantwoording van deze vraag door het WODC blijkt, dat het voorwaardelijk sepot moeilijk af te grenzen is van andere beslissingen van het openbaar ministerie die leiden tot het afzien van vervolging c.q. tot voorkoming van strafvervolging. Met name bestaat grote verwantschap met de «uitgestelde» sepotbeslissing alsmede de transactie. Een deel van de voorwaarden die bij een sepot gesteld worden (zoals schadevergoeding) had ook in een transactie opgenomen kunnen worden. Andere voorwaarden die destijds in dit kader gesteld zijn vallen onder de noemer «taak- en leerstraffen» en kunnen inmiddels, nu het wetsvoorstel taakstraffen is ingevoerd, eveneens in transactievorm worden opgelegd. Bij andere voorwaarden geldt dat niet. Het gaat dan om een verbod zich op te houden in de buurt van de woning en het bedrijf van de ex-werkgever, het betalen van een geldbedrag aan een goed doel, en ten slotte het zich gedragen overeenkomstig de richtlijnen van de reclassering. Dit zijn voorwaarden die niet onder de transactievoorwaarden gebracht kunnen worden; materieel zijn het voorwaarden die in het kader van een voorwaardelijke veroordeling kunnen worden gesteld (vgl. artikel 14c Sr). Dikwijls worden ook geen bijzondere

voorwaarden gesteld, maar wordt slechts een «proeftijd» aangegeven; ook zo'n proeftijd doet aan de voorwaardelijke veroordeling denken. Aan enkele leden van het openbaar ministerie is vervolgens gevraagd, of het beeld van de in het kader van een voorwaardelijk sepot gestelde voorwaarden dat uit het onderzoek van het WODC naar voren komt, nog altijd actueel is; daarop is bevestigend geantwoord.

Voorts is gebruik gemaakt van cijfers die door het WODC in het kader van het project Sancties in perspectief beschikbaar zijn gesteld, waaruit meer in het algemeen blijkt, hoe vaak het voorwaardelijk sepot voorkomt. In 1999 blijkt dan in 3771 gevallen het voorwaardelijk sepot als afdoeningsmodaliteit geregistreerd te zijn.

Ten slotte is tijdens de bezoeken aan de parketten van Dordrecht en Den Haag gevraagd, in welke mate het voorwaardelijk sepot daar plaatsvond. Daarbij bleek dat in Dordrecht in de jaren 1999 en 2000 respectievelijk 244 en 183 keer voorwaardelijk was geseponneerd. In Den Haag lagen deze getallen op respectievelijk 154 en 158.

2.5. Conclusie

Oplegging van transacties is in het Transactiebesluit 1994 en in Polarisrichtlijnen sterk genormeerd. De rechtsgelijkheid wordt daardoor bevorderd. De werkzaamheden en taken van politie en openbaar ministerie zijn betrekkelijk goed op elkaar afgestemd. En het CJIB draagt zorg voor een efficiënte verwerking van de aangeboden transacties.

De bestaande normering van de transactiebeslissing en de waarborgen die mede daardoor zijn ingebouwd voor kwalitatief goede buitengerechtelijke afdoeningsbeslissingen hebben eraan bijgedragen dat een omvorming van de transactie tot een strafbeschikking die straffen bevat waarvan de tenuitvoerlegging niet per definitie van de medewerking van de betrokkene afhankelijk is, een niet onlogische volgende stap is.

De NVvR sluit zich in haar advies aan bij de keuze om als uitgangspunt van het onderhavige wetsvoorstel te kiezen voor een beschrijving en evaluatie van de huidige praktijk; de weergave van die huidige praktijk en de daarin ondervonden moeilijkheden wordt door de NVvR «adequaat» genoemd.

De RvdR ziet bij de omvorming van de transactie naar een strafbeschikking een belangrijke rol weggelegd voor richtlijnen, die de hantering van de bevoegdheid om een strafbeschikking op te leggen bij specifieke delicten nader normeren. Dergelijke richtlijnen moeten volgens de RvdR betrekking hebben op duidelijk afgebakende typen strafbare feiten en aangeven welke sanctie daarop dient te volgen. Zij dienen voorts gepubliceerd te worden en consequent te worden toegepast. Gezien het feit dat de jeugdcriminaliteit om een speciale aandacht vraagt, zouden er voor minderjarigen aparte richtlijnen moeten worden vastgesteld. Nieuwe richtlijnen en wijzigingen van bestaande richtlijnen worden door het College van procureurs-generaal aan de Minister van Justitie voorgelegd ter goedkeuring; het OM heeft in deze dan ook het voortouw. Verwacht mag worden dat het College van procureurs-generaal er zorg voor zal dragen dat het stelsel van richtlijnen dat tot op heden ontwikkeld is en dat buitengerechtelijke afdoening bij tal van strafbare feiten normeert, adequaat sturing zal blijven geven aan de buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten. In dit verband kan aangestipt worden dat ook het OM het gebruik dat van richtlijnen wordt gemaakt blijkens haar advies ziet als een belangrijke waarborg bij de buitengerechtelijke afdoening van strafzaken.

3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

3.1 Inleiding

Eerder is aangegeven, dat de kern van de voorstellen gelegen is in een aanpassing van de juridische grondslag van de buitengerechtelijke afdoening van strafzaken. De buitengerechtelijke afdoening van strafzaken wordt niet langer als het voorkomen van strafvervolging, maar als een daad van strafvervolging vormgegeven. Voorts is aangegeven dat bij de uitwerking van de voorstellen in sterke mate is aangesloten bij het geldend strafrechtelijk en strafvorderlijk kader alsmede bij de wijze waarop dit wordt toegepast. In deze paragraaf wordt de voorgestelde aanpassing van de juridische grondslag en de wijze waarop is aangesloten bij het geldend strafrecht nader toegelicht. Eerst wordt toegelicht welke gevolgen de inkadering van buitengerechtelijke afdoening als een vorm van strafvervolging heeft. Daarna wordt ingegaan op de inhoud van de strafbeschikking, in het bijzonder de sancties die daarin kunnen worden opgenomen, en de nadere normering van de oplegging van sancties in een strafbeschikking. Ook wordt ingegaan op het uitvaardigen van strafbeschikkingen houdende lage geldboetes door opsporingsambtenaren en op het uitvaardigen van strafbeschikkingen door andere bestuursorganen dan het OM. Tenslotte worden meer procedurele aspecten besproken: de uitreiking van de strafbeschikking, het verzet tegen de strafbeschikking, rechtsmiddelen aan te wenden tegen de rechterlijke beslissing op het verzet, alsmede de tenuitvoerlegging.

3.2 Een daad van vervolging

In het Wetboek van Strafvordering neemt het begrip «vervolging» van oudsher een belangrijke plaats in. Van een «vervolging» is daarbij sprake zodra de rechter in de zaak gekend wordt. Zolang dat niet het geval is, is van een vervolging geen sprake. Dit systeem kan bijvoorbeeld worden afgeleid uit de beslissingen omtrent vervolging die het openbaar ministerie ingevolge het Wetboek van Strafvordering moet nemen. Na een opsporingsonderzoek waarin gewoonlijk, en zeker in 1926 toen het Wetboek van Strafvordering werd ingevoerd, geen rechter wordt ingeschakeld, moet het openbaar ministerie beslissen of «vervolging moet plaats hebben» (artikel 167 Sv). Na een gerechtelijk vooronderzoek, waarin de rechter-commissaris in de zaak gekend wordt, moet het openbaar ministerie beslissen of «verdere vervolging moet plaats hebben» (artikel 242 Sv).

Bij dit systeem past dat buitengerechtelijke afdoening, waarbij de rechter niet in de zaak gemengd wordt, in de sleutel van het «voorkomen van strafvervolging» is gezet. Het toenemend belang van die buitengerechtelijke afdoening, die bij de invoering van het Wetboek van Strafvordering in veel beperktere mate toegestaan was, maakt evenwel dat deze constructie hoe langer hoe meer gaat knellen. Gewezen kan worden op de artikelen 244 en 245 Sv. In deze artikelen worden de beslissingen aangegeven die een officier van justitie kan nemen nadat een gerechtelijk vooronderzoek heeft plaatsgehad of voorlopige hechtenis is toegepast. Daaruit blijkt dat de officier van justitie in dat geval de keus heeft tussen het doen betekenen van een kennisgeving van niet verdere vervolging, een kennisgeving van verdere vervolging of een dagvaarding. Buitengerechtelijke afdoening zoals thans in het kader van de transactie plaatsvindt is in deze wettelijke systematiek niet ingepast, terwijl er geen reden is om haar, als daarmee aan de ernst van het onderzochte feit voldoende recht wordt gedaan, wettelijk uit te sluiten.

Ook in andere opzichten wringt het, dat het aanbieden van een transactie niet als een daad van vervolging kan worden aangemerkt. Zo heeft het tot gevolg dat de transactie de verjaring van een strafbaar feit niet stuit.

Alleen daden van vervolging stuiten namelijk de verjaring (HR 19 november 1991, NJ 1992, 265, m.nt. ThWvV). Vooral bij overtredingen kan dit tot problemen aanleiding geven, omdat daar ingevolge artikel 70 Sr een verjaringstermijn van slechts twee jaar geldt.

Het belangrijkste bezwaar tegen een begripsbepaling die buitengerechterlijke afdoening niet als een vorm van strafvervolging aanmerkt, is evenwel dat zij een belemmering vormt voor het buitengerechterlijk opleggen van straffen waarvan de tenuitvoerlegging niet per definitie van de medewerking van de betrokkene afhankelijk is, zoals de geldboete. Er is dan ook alle reden, het begrip vervolging in zoverre te herzien dat ook het uitvaardigen van een strafbeschikking als een daad van vervolging wordt aangemerkt. Dat spoort ook, zo kan nog worden aangestipt, met de praktijk, waarin de transactie door de burger thans in veel gevallen reeds als de oplegging van een straf (en daarmee een daad van vervolging) wordt ervaren.

Dat de strafbeschikking in het systeem van dit wetsvoorstel als een daad van vervolging wordt aangemerkt, vloeit niet uit een expliciete daartoe strekkende wetsbepaling voort. Het Wetboek van Strafvordering kent ook thans geen definitie van daden van vervolging. Uit de voor de artikelen 167 en 242 Sv voorgestelde aanpassingen volgt evenwel duidelijk dat het uitvaardigen van een strafbeschikking een daad van vervolging is. Ook bij enkele artikelen waarin het begrip daad van vervolging voorkomt, wordt een aanpassing voorgesteld die door de voorgestelde uitbreiding van het vervolgingsbegrip wenselijk wordt. Daarmee wordt die uitbreiding toereikend in de wet verankerd.

Een aanpassing wordt bijvoorbeeld voorgesteld bij het beklagrecht van slachtoffers, neergelegd in artikel 12, eerste lid, Sv. In dat artikellid wordt aan de rechtstreeks belanghebbende het recht gegeven zich te beklagen als een strafbaar feit niet wordt vervolgd of de vervolging niet wordt voortgezet. Dat recht geldt ook als een transactie is aangeboden en aan de voorwaarden daarvan is voldaan. Ingevolge artikel 12k Sv kan de rechtstreeks belanghebbende na een transactie nog gedurende een beperkte tijd bij het gerechtshof verzoeken om het instellen van strafvervolging. Zonder nadere wijziging van artikel 12 Sv zou het recht om bij buitengerechterlijke afdoening beklag te doen, bij omvorming van de transactie tot strafbeschikking komen te vervallen. Nu de strafbeschikking een daad van vervolging is, doet zich nadat een strafbeschikking is uitgevaardigd niet meer de situatie voor dat een strafbaar feit niet wordt vervolgd. Een dergelijke reductie van de rechten van rechtstreeks belanghebbenden wordt evenwel onwenselijk geacht, en vloeit ook niet uit de ratio achter de voorgestelde omvorming voort. Het slachtoffer kan er immers een te respecteren en door het gerechtshof te honoreren belang bij hebben dat de verdachte op een openbare terechtzitting wordt berecht. Daarom wordt voorgesteld artikel 12, eerste lid, Sv aldus aan te passen dat ook beklag kan worden gedaan in het geval de vervolging plaatsvindt door het uitvaardigen van een strafbeschikking.

In het algemeen zal de rechtstreeks belanghebbende die zich beklaagt over het niet instellen of voortzetting van de vervolging, dagvaarding voor de strafrechter willen bewerkstelligen. Daarbij sluit de aan artikel 12i, eerste lid, Sv toe te voegen regel aan: Tenzij het gerechtshof anders bepaalt, kan de vervolging niet worden ingesteld of voortgezet door het uitvaardigen van een strafbeschikking. Voorkomen wordt zo dat, in gevallen waarin het gerechtshof zich niet expliciet uitlaat over de wijze waarop de vervolging dient te worden ingesteld of voortgezet, vervolging plaatsvindt op een wijze die noch door de klager noch door het gerechtshof gewenst werd. Tegelijkertijd wordt het mogelijk gemaakt dat het gerechtshof in gevallen waarin richtlijnen en daarmee het gelijkheidsbeginsel het mogelijk maken dat met een strafbeschikking wordt volstaan, slechts daartoe opdracht geeft aan het openbaar ministerie. Gememo-

reerd kan in dit verband worden dat een schadevergoedingsmaatregel ook in een strafbeschikking kan worden opgelegd. Thans maakt de wet het in het geheel niet mogelijk dat de strafzaak naar aanleiding van een bevel van het Hof buitengerechtelijk wordt afgedaan. Ook dit kan als een aantrekkelijk punt van de voorgestelde omvorming worden beschouwd. Uit de uitbreiding van het vervolgingsbegrip vloeit ten slotte een aanpassing van de informatieverplichtingen jegens anderen dan de verdachte voort. Artikel 51f, derde lid, Sv, schrijft voor dat de officier van justitie die geen vervolging instelt of de vervolging niet voortzet, daarvan schriftelijk mededeling doet aan de benadeelde partij. Daarvan is bij de transactie sprake; bij de strafbeschikking, die een daad van vervolging impliceert, evenwel niet. Het eerste lid biedt in zijn huidige formulering echter ook geen soelaas; het is toegesneden op een vervolging voor de strafrechter. Voorgesteld wordt daarom in artikel 257d, vijfde lid, Sv, een informatieverplichting jegens de benadeelde partij (alsmede de rechtstreeks belanghebbende) vorm te geven in het geval van een strafbeschikking. Voorts wordt een redactionele aanpassing van artikel 51f, eerste lid, Sv voorgesteld.

Samengevat kan gesteld worden dat de keuze om de strafbeschikking als een daad van vervolging vorm te geven verschillende voordelen heeft, terwijl de rechten van derden, zoals het slachtoffer en de benadeelde partij, daardoor in geen enkel opzicht verkort worden.

De NVvR ondersteunt de keuze om de strafbeschikking als een daad van vervolging vorm te geven. Zij meent dat terecht wordt erkend dat de huidige praktijk in het merendeel van de zaken ver afstaat van de notie «consensuele afdoening». De burger die een transactievoorstel krijgt toegestuurd pleegt dit naar de mening van de NVvR wel degelijk als een daad van vervolging te zien. Zij acht het een gelukkige ontwikkeling dat het wettelijk stelsel met dit algemene gevoel in overeenstemming wordt gebracht.

Ook acht de NVvR het een gelukkige keuze dat het wetsvoorstel – in samenhang met de keuze om de strafbeschikking als een daad van vervolging vorm te geven – voorziet in een regeling waarbij alle buitengerechtelijke afdoeningsvormen een plaats binnen het Wetboek van Strafvordering krijgen. Hierdoor wordt, zo meent de NVvR, benadrukt dat buitengerechtelijke en rechterlijke afdoening slechts gradueel en niet principiële van elkaar verschillen en dat afdoening door de rechter steeds het ijkpunt blijft.

De NOvA meent dat een inbreuk wordt gemaakt op het bestaande systeem van strafvordering door de rechtstreeks belanghebbende het recht te geven te klagen over een strafbeschikking. Zij wijst erop dat de rechtstreeks belanghebbende niet kan klagen over de beslissing van de officier van justitie om de strafzaak in plaats van voor de politierechter voor de meervoudige kamer te vervolgen. In het voorgaande ligt besloten dat de keuze tussen politierechter en meervoudige kamer naar het oordeel van de regering niet op één lijn kan worden gesteld met de keuze tussen vervolging via een strafbeschikking of voor de strafrechter. Een openbare behandeling vindt alleen bij de strafrechter plaats, daarbij kan een rechterlijk oordeel voor het slachtoffer een bijzondere waarde hebben. Ook de RvdR onderkent dit in zijn advies, waar wordt aangegeven dat het belang van het slachtoffer aanleiding kan geven tot een rechterlijke behandeling van de zaak. Overigens zij nog opgemerkt dat de voorgestelde regeling op dit punt nauw aansluit bij het bestaande recht.

3.3 De rechtsgevolgen van de strafbeschikking

Dat de strafbeschikking als een daad van vervolging wordt aangemerkt,

zegt nog niets over de rechtsgevolgen die aan haar worden toegekend. De wet kent verschillende formele beslissingen die in het kader van een vervolging kunnen worden genomen, en verbindt daaraan uiteenlopende rechtsgevolgen. De rechtsgevolgen van een strafbeschikking worden in belangrijke mate geregeld in het voorgestelde artikel 255a Sv. In dit artikel wordt vastgelegd in welke gevallen de strafrechter, buiten het geval waarin de verdachte verzet aanwendt, nog aan bod kan komen nadat een strafbeschikking is uitgevaardigd.

Uit het artikel blijkt dat de gevallen waarin de strafrechter nog aan bod kan komen nadat een strafbeschikking is uitgevaardigd, niet in sterke mate afwijken van de gevallen waarin de rechter thans na een transactie-aanbod nog kan worden ingeschakeld. Uit het eerste lid van het voorgestelde artikel volgt dat het recht tot strafvordering (behoudens artikel 12i Sv) vervalt na een ten uitvoer gelegde strafbeschikking. Dat is thans ook het geval indien aan de voorwaarden van een transactie is voldaan (artikel 74 Sr). In die situatie verandert er derhalve niets: het openbaar ministerie kan de verdachte niet meer uit eigen beweging vervolgen. Dezelfde regel geldt, ingevolge het voorgestelde tweede lid, ook als de strafbeschikking is ingetrokken.

Wordt de verdachte gedagvaard omdat de strafbeschikking niet ten uitvoer is gelegd, dan is de strafbeschikking ingevolge het voorgestelde derde lid niet meer voor tenuitvoerlegging vatbaar. De tenuitvoerlegging die reeds is aangevangen, wordt geschorst. De strafrechter beoordeelt de strafzaak in dit geval, net als thans, op basis van de artikelen 348 en 350 Sv. Niet de strafbeschikking staat centraal, al kan deze – net als thans een mislukt transactieaanbod – wel een rol spelen. Zo kan de omstandigheid dat de verdachte een opgelegde geldboete niet heeft kunnen betalen of een opgelegde taakstraf niet heeft willen voltooien, van belang zijn bij de keuze van de strafsoort door de strafrechter. De strafrechter is echter in geen enkel opzicht door de strafbeschikking gebonden: hij komt zelfstandig tot een oordeel over de merites van de zaak.

Van «omzetting» van de strafbeschikking in een rechterlijk vonnis is in dit geval dus geen sprake. De strafwet kent elders wel voorbeelden van omzettingsprocedures. Twee voorbeelden kunnen worden genoemd. Indien een voorwaarde bij een voorwaardelijke straf niet wordt nageleefd, kan de rechter ingevolge artikel 14g Wetboek van Strafrecht, indien hij daartoe termen vindt, onder meer de tenuitvoerlegging van de voorwaardelijk opgelegde straf gelasten. Daarmee wordt een voorwaardelijk opgelegde straf de facto in een onvoorwaardelijke straf omgezet. Het tweede voorbeeld betreft de taakstraf. Ingevolge artikel 22g Wetboek van Strafrecht kan het openbaar ministerie, indien het van oordeel is dat de veroordeelde de opgelegde straf niet naar behoren verricht of heeft verricht, de tenuitvoerlegging van de vervangende vrijheidsstraf bevelen. Tegen de kennisgeving daarvan kan de veroordeelde een bezwaarschrift indienen bij de rechter die de straf oplegde. Bij deze omzettingsprocedures gaat het, logischerwijs, evenwel enkel om door de strafrechter opgelegde straffen.

Tegen een «omzettingsprocedure» bij strafbeschikkingen pleiten een aantal argumenten. Het centrale argument is dat de vaststelling van feiten door het openbaar ministerie, zonder contradictoir proces, niet een toereikende basis vormt voor oplegging van andere, zwaardere straffen die in de procedure voor de strafrechter heel nadrukkelijk in beeld komen. Daarbij past bij de oplegging van een vrijheidsstraf ook in het perspectief van artikel 5 EVRM en artikel 113, derde lid, Grondwet, waarin het opleggen van een straf van vrijheidsbeneming uitsluitend aan de rechterlijke macht wordt toevertrouwd, een rechterlijke vaststelling van de feiten. Ten slotte zou een «omzettingsprocedure» tot gevolg kunnen hebben dat een strafbeschikking de besluitvorming door de rechter in sterke mate

bepaalt in situaties waarin vervolging op deze grondslag niet aangewezen is. Te denken valt aan hoge geldboetes die worden opgelegd aan personen welke niet in staat zijn deze te betalen. In dergelijke gevallen moet een strafbeschikking de besluitvorming door de strafrechter niet te sterk sturen.

Men zou de wijze waarop dit wetsvoorstel de buitengerechtelijke en gerechtelijke fase aan elkaar koppelt in het geval waarin de strafbeschikking niet volledig ten uitvoer wordt gelegd, kunnen aanduiden als een «vervolging in etappes». Deze constructie is in overeenstemming met het ne bis in idem-beginsel zoals dat in artikel 4 van het zevende protocol bij het EVRM en artikel 14, zevende lid, van het IVBPR beschermd wordt. Niet alleen is geen sprake van een tweede «berechting», zelfs van een separate vervolging is geen sprake. De wettelijke regeling maakt duidelijk dat, in het geval de strafbeschikking niet ten uitvoer wordt gelegd, de strafvervolging voor de strafrechter kan worden voortgezet. De verdachte wordt daar in de strafbeschikking ook op geattendeerd. Ten slotte verplicht de wet de strafrechter ertoe, een beslissing over de strafbeschikking te nemen; gewoonlijk zal hij deze vernietigen (vgl. artikel 354a Sv) en er zijn eigen beslissing voor in de plaats stellen. Ook daardoor zijn beide fases aan elkaar gekoppeld. Een vergelijking kan worden getrokken met het hoger beroep, dat een tweede berechting voor hetzelfde feit inhoudt, doch geenszins in strijd is met het ne bis in idem-beginsel. De idee dat na een onsuccesvolle buitengerechtelijke fase een gerechtelijke fase kan volgen is overigens ook kenmerkend voor de transactie, en voor vele vormen van buitengerechtelijke afdoening in het buitenland.

De strafrechter kan ook geroepen worden over de strafzaak te oordelen doordat de verdachte een rechtsmiddel tegen de strafbeschikking aanwendt. Ook in dat geval staat centraal dat de strafrechter niet de strafbeschikking beoordeelt, maar zelfstandig een oordeel geeft over de merites van de strafzaak. Dat blijkt uit het voorgestelde artikel 257f, derde lid, Sv. De behandeling van de zaak vindt plaats overeenkomstig de normale regels, waarbij de omschrijving van het feit in de oproeping, die hetzelfde feit als de strafbeschikking moet betreffen, als tenlastelegging wordt aangemerkt.

Daarmee wordt de behandeling van het verzet tegen een strafbeschikking min of meer gelijkgesteld met de behandeling van het verzet of hoger beroep tegen een rechterlijke uitspraak. Ook in die gevallen geeft de rechter zelfstandig een integraal oordeel over de strafzaak; hij beperkt zich niet tot het beoordelen van de juistheid van de bestreden uitspraak, al zullen de bezwaren daartegen de behandeling dikwijls sterk sturen. Het komt juist voor dit systeemkenmerk van het Wetboek van Strafvordering als leidraad te nemen. Het bevordert dat de rechter het onderzoek verricht dat gegeven de stand waarin de zaak zich bevindt wenselijk is, en de uitspraak geeft die aan de feiten het meest recht doet, ook in het geval eerst een strafbeschikking is uitgevaardigd.

Samengevat kan worden gesteld dat de omvorming van de transactie tot strafbeschikking geen gevolgen heeft voor de wijze waarop de strafrechter de strafzaak beoordeelt als deze alsnog voor hem wordt gebracht. Dat wil overigens niet zeggen dat geen veranderingen zouden kunnen optreden in de behandeling van de zaken die voor de strafrechter worden gebracht. Thans worden veel zaken door de strafrechter bij verstek behandeld. De behandeling is dan weinig bevredigend, alleen al omdat de zaak slechts van één kant wordt belicht. Verwacht wordt dat verdachten die verzet aantekenen grosso modo diegenen zullen zijn die de behoefte hebben hun zienswijze ter terechtzitting toe te lichten.

De NVvR werpt de vraag op wat uiteindelijk de basis van de sanctie is: de strafbeschikking als een soort vonnis of een soort afstand van recht doordat de verdachte niet in verzet is gekomen. Uit het voorgaande vloeit voort dat de strafbeschikking, die een justitiële reactie op strafbaar gedrag behelst, als zodanig, en niet een «afstand van recht», de basis van de sanctie vormt. Zoals een vonnis van de rechtbank de basis van de daarin opgenomen sancties vormt, en deze ten uitvoer worden gelegd als daar niet tijdig een gewoon rechtsmiddel tegen wordt aangewend, vormt ook de strafbeschikking de basis voor de daarin opgenomen sancties, en wordt deze ten uitvoer gelegd als niet tijdig verzet wordt aangewend. Ook een andere opmerking van de NVvR verdient de aandacht bij het bepalen van het rechtskarakter van de strafbeschikking. Aangaande het voorgestelde artikel 257a, derde lid, Sv merkt de NVvR op dat het woord «veroordeelde» niet op zijn plaats is. In overeenstemming met dit gevoel van de NVvR wordt in het desbetreffende artikellid gesproken van «verdachte». Daaraan liggen een aantal overwegingen ten grondslag. Voorop staat dat de term «veroordeelde» in het spraakgebruik gekoppeld is aan de verdachte die door de strafrechter veroordeeld is; daar wordt op deze wijze bij aangesloten. Daar komt bij dat de schuldvaststelling die in een strafbeschikking besloten ligt toch iets voorlopigers heeft dan die in een rechterlijk vonnis. In de eerste plaats is zij niet op een onderzoek ter terechtzitting gebaseerd. In de tweede plaats kan de strafzaak zeer wel alsnog in volle omvang ter beslissing aan de strafrechter worden voorgelegd, ofwel naar aanleiding van verzet, ofwel naar aanleiding van problemen bij de tenuitvoerlegging. Tenslotte zou het, mede tegen die achtergrond, niet wenselijk voorkomen wanneer, door in de context van de strafbeschikking te spreken van «veroordeelde», de gedachte zou kunnen rijzen dat in enig opzicht zou worden afgedaan aan de rechten die de betrokkene als «verdachte» heeft.

Tegelijkertijd kan evenwel worden vastgesteld dat de rechtspositie van de verdachte jegens wie een strafbeschikking is uitgevaardigd in vele opzichten materieel overeenkomt met die van een verdachte die door de strafrechter veroordeeld is. Dat is immers de kern van het onderhavige wetsvoorstel: de strafbeschikking kan, anders dan de transactie, straffen en maatregelen bevatten die op dezelfde wijze ten uitvoer gelegd kunnen worden als in het geval zij in een rechterlijke veroordeling worden opgenomen. Deze vaststelling heeft er dan ook toe geleid dat, vooral bij de verwerking van de strafbeschikking in het recht dat de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen beheerst, de strafbeschikking dikwijlsal dan niet met behulp van een definitiebepaling gelijkgesteld is met een rechterlijke veroordeling dan wel, indien de toepasselijkheid van de desbetreffende bepaling bij de strafbeschikking vanzelf spreekt, onder het begrip veroordeling begrepen is.

Het OM meent dat de invoering van de strafbeschikking het OM in sterkere mate het karakter van een bestuursorgaan zal geven. Uit het gestelde in deze paragraaf vloeit voort dat de procedure die de afdoening van strafzaken beheerst, niet van karakter verandert. De strafrechter blijft, net als thans, ter terechtzitting het strafbare feit op grondslag van de tenlastelegging beoordelen; het gaat niet om een beoordeling van de strafbeschikking.

Ter verduidelijking kan nog het volgende worden gesteld. Reeds geruime tijd is in het recht een ontwikkeling gaande waarbij overheidsorganen ook buiten het terrein van het bestuursrecht gehouden worden aan normen die vooral op bestuursrechtelijk terrein tot ontwikkeling zijn gekomen. Zo hebben de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in het strafrecht hun pendant gekregen in de beginselen van een behoorlijke procesorde. Die beginselen hebben ook betrekking op de fase van de buitengerechtelijke afdoening, en op de beslissing tot vervolging. Dat is een – positief te waarderen – ontwikkeling die los staat van dit wetsvoorstel. Dit wetsvoor-

stel is vooral van belang voor de verhouding van het OM tot de strafrechter indien en in zoverre in zaken waarin een strafbeschikking is voorafgegaan, anders geprocedeerd zou moeten gaan worden dan thans het geval is in zaken waarin een transactie is voorafgegaan. Dat nu is, zo werd aangegeven, niet het geval.

De NOvA ziet het als een punt van zorg dat, indien de verdachte tegen de door het OM uitgevaardigde strafbeschikking verzet aantekent, de strafrechter slechts het strafbare feit zal hebben te beoordelen en niet de strafbeschikking en de wijze waarop deze tot stand is gekomen. Zij acht het onwenselijk dat rechterlijke toetsing of sanctionering is uitgesloten ten aanzien van het voorafgaand handelen van het OM. Uit het voorgaande vloeit voort dat dit standpunt niet wordt gedeeld. Een beslissingsmodel waarbij voor de rechter centraal staat of de verdachte het strafbare feit heeft begaan, en niet of de overheid bij de afdoening een fout heeft gemaakt, sluit aan bij de huidige praktijk en bevordert het best het kern-doel van het strafproces: het verwezenlijken van het materiële strafrecht. De NOvA stelt in dit verband nog, dat deze invalshoek een breuk zou betekenen met het stelsel van strafvordering zoals dat thans in artikel 359a Sv tot uitdrukking is gebracht. Die opvatting wordt niet gedeeld. Artikel 359a Sv schrijft voor dat de rechtbank, indien blijkt dat bij het voorbereidend onderzoek vormen zijn verzuimd die niet meer kunnen worden hersteld en de rechtsgevolgen hiervan niet uit de wet blijken, daaraan onder omstandigheden bepaalde gevolgen (zoals bewijsuitsluiting) kan verbinden. Daaraan doet dit wetsvoorstel niet af. In het verband van dit wetsvoorstel gaat het niet om vormverzuimen gepleegd tijdens het voorbereidend onderzoek, maar om de vraag in hoeverre in het strafproces de keuze van het OM voor buitengerechtelijke afdoening, dan wel de wijze waarop deze afdoening in het concrete geval gestalte heeft gekregen ter discussie staat. De gekozen inkadering van de rechterlijke bemoeienis stelt als vertrekpunt buiten twijfel dat de rechter ook in dergelijke gevallen de strafzaak beoordeelt, en niet het handelen van het OM. Niet artikel 359a Sv vormt een passend referentiekader, maar de wettelijke inkadering van de rechter die in appel over de zaak oordeelt; de voorbeelden die de NOvA in dit verband noemt illustreren dat. De rechter die in eerste aanleg een hoge geldboete oplegt aan een persoon die deze niet kan betalen, of een procedurele fout maakt, wordt in hoger beroep ook niet «afgestraft»; de appelrechter beperkt zich er in een dergelijk geval toe na een nieuwe behandeling een andere straf op te leggen. Het wetsvoorstel brengt, kortom, geen wijziging in de (geringe) ruimte die de rechter heeft bij de beoordeling van de vervolgingsbeslissing van het OM. Tenslotte zij nog opgemerkt dat de Minister van Justitie politiek verantwoordelijk is voor het optreden van het openbaar ministerie, en dus ook voor het optreden van het openbaar ministerie bij de buitengerechtelijke afdoening van strafzaken. Ook dat vormt een waarborg dat de buitengerechtelijke afdoening van strafzaken niet alleen op een effectieve, maar ook op een behoorlijke wijze zal blijven plaatsvinden.

Ook de RvdR gaat in op de regel dat de rechter niet de strafbeschikking beoordeelt, maar zelfstandig een oordeel geeft over de merites van de zaak. Zij is van mening dat de rechter de vrijheid heeft om rekening te houden met alle omstandigheden van het geval, en dus ook met hetgeen zich heeft afgespeeld voorafgaand aan de uitvaardiging van de strafbeschikking. Deze stelling kan worden ondersteund, voor zover zij ziet op de omstandigheden van het geval die voor een adequate beantwoording van de vragen van de artikelen 348 en 350 Sv van belang zijn. Eventuele fouten van het OM bij de afdoeningsbeslissing behoren daartoe niet, net zo min als fouten van de rechter in eerste aanleg voor de appelrechter een zelfstandige grond voor vrijspraak of strafverlaging kunnen zijn. Dat geldt bijvoorbeeld ook als het OM in het kader van de oplegging van een straf-

beschikking te maken krijgt met niet expliciet gesanctioneerde vormverzuimen, een mogelijkheid waar de RvdR de aandacht op vestigt. Het wettelijk beoordelingskader van artikel 359a Sv is ook voor de officier van justitie in dat geval uitgangspunt, zo vloeit uit de verhouding van rechterlijke en buitengerechtelijke afdoening voort. Als de officier van justitie daarbij een beoordelingsfout maakt, kan niet deze fout, maar zelfstandige toepassing van artikel 359a Sv door de rechtbank tot een andere uitkomst leiden.

Voorts merkt de RvdR op dat het feit dat het OM een zaak met een OM-afdoening kan afdoen niet betekent dat een zaak ook op deze wijze afgedaan moet worden. De opportuniteit van de vervolging zal, zo meent zij, altijd getoetst moeten worden; er mag niet «blind» een straf worden opgelegd. De voorgestelde inkadering van de OM-afdoening alsmede de rechterlijke oordeelsvorming bij verzet spoort met deze opmerkingen. De OM-afdoening wordt – als vorm van vervolging – bestreken door het opportuniteitsbeginsel (artikel 167 Sv), en de officier van justitie heeft in alle gevallen de keuze om te kiezen voor rechterlijke in plaats van buitengerechtelijke afdoening. De RvdR vestigt nog de aandacht op het belang van richtlijnen in deze; de afwegingen die de officier van justitie in deze maakt dienen naar haar oordeel transparant en voor toetsing vatbaar te zijn. Richtlijnen kunnen inderdaad de te maken keuzes inzake vervolging vergemakkelijken en transparant maken; juist tegen de achtergrond van het belang dat de afweging omtrent vervolging en de wijze waarop deze moet plaatsvinden uiteindelijk in concreto geschiedt zal de te nemen beslissing echter niet in alle gevallen min of meer rechtstreeks uit richtlijnen kunnen voortvloeien. Toetsing van de beslissing tot vervolging aan richtlijnen, over de band van de beginselen van een behoorlijke procesorde, zal op dezelfde wijze kunnen plaatsvinden als thans het geval is. Aangestipt zij daarbij nog dat de omstandigheid dat buitengerechtelijke afdoening via de strafbeschikking een vorm van vervolging wordt, en de strafbeschikking in tal van opzichten gelijk wordt gesteld aan een vonnis, er toe leidt dat er zelden reden zal zijn om consequenties te verbinden aan de omstandigheid dat de officier van justitie – in afwijking van een richtlijn – rechtstreeks heeft gedagvaard, in plaats van een strafbeschikking uit te vaardigen.

3.4 De op te leggen straffen, maatregelen en aanwijzingen

Uit het voorgestelde artikel 257a Sv vloeit voort in welke gevallen een strafbeschikking kan worden opgelegd en welke straffen, maatregelen en aanwijzingen deze kan bevatten. Het tweede lid bevat daarbij de straffen en maatregelen, het derde lid de aanwijzingen. In het navolgende zal nader op de omschreven straffen, maatregelen en aanwijzingen alsmede op de verhouding daartussen worden ingegaan. Daaraan voorafgaand kan worden vastgesteld dat er geen verschillen zijn in de grondslag waarop deze drie soorten sancties berusten. Elk van deze sancties berust op de schriftelijke vaststelling, in de strafbeschikking, dat de verdachte een strafbaar feit heeft begaan.

Zoals aangegeven wordt bij de uitwerking van de voorstellen inzake de strafbeschikking in sterke mate aangesloten bij het geldend strafrechtelijk en strafvorderlijk kader, alsmede bij de wijze waarop dit wordt toegepast. Dat is vooral terug te vinden in de aanwijzingen die in het derde lid onder a t/m c zijn opgenomen en in de opname van de taakstraf, de geldboete, de schadevergoedingsmaatregel en de onttrekking aan het verkeer in het tweede lid. Daardoor worden namelijk alle mogelijkheden behouden die thans in het kader van de buitengerechtelijke afdoening bestaan. Dat is ook een belangrijk uitgangspunt geweest. Het oogmerk van dit wetsvoorstel is niet, bestaande mogelijkheden in te perken maar om de mogelijkheden tot buitengerechtelijke afdoening, op een hechtere grondslag, te verruimen.

Het belang van dit wetsvoorstel schuilt vooral daarin dat het mogelijk wil maken dat enkele sancties die thans in de vorm van «voorwaarden» worden opgelegd, ten uitvoer kunnen worden gelegd zonder dat de medewerking van de betrokkene daarvoor per definitie noodzakelijk is. De strafbeschikking biedt de mogelijkheid een geldboete of schadevergoedingsmaatregel op te leggen en voorwerpen aan het verkeer te onttrekken. Het belang van het wetsvoorstel schuilt verder daarin dat aan deze straffen en maatregelen wordt toegevoegd de ontzegging van de bevoegdheid, motorrijtuigen te besturen (OBM) voor ten hoogste zes maanden. Verder wordt voorgesteld de mogelijkheid te creëren in de strafbeschikking de storting van een bedrag in het schadefonds geweldsmisdrijven te eisen, en gedragsaanwijzingen te geven.

Het criterium bij de selectie van op te leggen straffen en maatregelen is vooral geweest, welke sancties niet dusdanig ingrijpend zijn en dusdanig ingewikkelde afwegingen vergen, dat alleen de strafrechter daartoe mag overgaan. Aan dit criterium voldoet in de eerste plaats de geldboete. De geldboete wordt in artikel 9 Sr als de lichtste hoofdstraf aangewezen. Een vermogenssanctie kan mede in het licht daarvan als relatief weinig ingrijpend worden aangemerkt. Daarbij is de beslissing tot vordering van deze straf, zo bleek bij de bespreking van de Polarisrichtlijnen, in veel gevallen sterk gestructureerd. Ingewikkelde afwegingen vergt de oplegging van lage geldboetes in deze gevallen dan ook niet. Bij hoge geldboetes kan dit anders liggen, daar is, in het voorgestelde artikel 257c Sv, echter ook in aanvullende waarborgen voorzien. Een strafbeschikking met een hoge geldboete wordt slechts uitgevaardigd indien de verdachte, bijgestaan door een raadsman, gehoord is door de officier van justitie die nadien de strafbeschikking uitvaardigt (vgl. voor de rechtspersoon die van economische delicten verdacht wordt nog de afwijkingen in het voorgestelde artikel 36, tweede lid, WED; vgl. voorts het voorgestelde afwijkende derde lid van artikel 76 AWR). Verder is in artikel 257d, vierde lid, Sv voorgescreven dat in gevallen waarin dergelijke strafbeschikkingen niet worden uitgereikt, toezending bij aangetekende brief plaatsvindt.

Voorgesteld wordt voorts, de taakstraf in de strafbeschikking als straf op te nemen, en niet als aanwijzing. Voor de verdachte heeft dat niet of nauwelijks gevolgen. Dat vloeit voort uit de omstandigheid dat de taakstraf slechts door de veroordeelde zelf ten uitvoer kan worden gelegd. Thans is het zo, dat als een taakstraf die in een transactie als voorwaarde is opgenomen niet ten uitvoer wordt gelegd, het Openbaar Ministerie de verdachte dient te dagvaarden. De strafrechter dient vervolgens een oordeel over de strafzaak te geven op basis van de artikelen 348 en 350 Sv. De omvorming van de transactie tot een strafbeschikking verandert daar niets aan.

De redenen om de taakstraf als «straf» op te nemen in artikel 257a Sv zijn dan ook niet daarin gelegen dat op deze wijze aan het openbaar ministerie extra mogelijkheden zouden worden verschaft, maar vloeien voort uit het streven naar een heldere regeling van de buitengerechtelijke afdoening. Nu de strafbeschikking de mogelijkheid gaat bieden om de taakstraf als «straf» op te leggen, en dat hetzelfde effect heeft, is het niet noodzakelijk de taakstraf te «vertalen» naar een aanwijzing. Daardoor wordt het ook mogelijk tal van wettelijke normen en voorzieningen inzake de oplegging van de taakstraf rechtstreeks toepasselijk te maken. Thans moet zulks worden bereikt via toepasselijkverklaringen als in artikel 74, derde lid, Sv. Uit oogpunt van helderheid en inzichtelijkheid van regelgeving is dat winst.

De beide in het Wetboek van Strafrecht geregelde maatregelen waarvan wordt voorgesteld oplegging in een strafbeschikking mogelijk te maken betreffen de onttrekking aan het verkeer en de schadevergoedingsmaatregel. Het voorstel om buitengerechtelijk onttrekking aan het verkeer mogelijk te maken berust daarop dat, mede gelet op het gevaarscriterium

van de artikelen 36c en 36d Sr, de beslissing inzake onttrekking aan het verkeer in veel gevallen eenvoudig van aard is. Daarbij is onttrekking aan het verkeer slechts mogelijk ten aanzien van reeds inbeslaggenomen voorwerpen. Ten aanzien van de schadevergoedingsmaatregel is van belang dat ook deze eenvoudig van aard kan zijn. Bij hoge schadevergoedingsmaatregelen is voorts (vgl. artikel 257c Sv) voorzien in de waarborg dat de verdachte door een advocaat moet zijn bijgestaan.

De laatste straf, ten slotte, waarvan voorgesteld wordt de oplegging bij strafbeschikking onder beperkingen mogelijk te maken is de ontzegging van de bevoegdheid, motorrijtuigen te besturen, voor ten hoogste zes maanden. Ook deze straf, waarvan de oplegging in veel gevallen sterk is genormeerd, komt voor opname in de strafbeschikking in aanmerking. Buitengerechtelijke afdoening is in deze gevallen ook uit doelmatigheidsoogpunt wenselijk, omdat de berechting van zaken waarin deze straf aan de orde is een significant beslag op rechterlijke capaciteit legt. Nagegaan zal worden, op welke wijze kan worden bevorderd dat de verdachte niet verzet aanwendt enkel teneinde uitstel van tenuitvoerlegging te bereiken. Daarbij kunnen zowel een hogere strafeis ter terechtzitting als overleg met de verdachte over het tijdstip van tenuitvoerlegging een rol spelen. Het systeem van artikel 180 WvW 1994, waaruit voortvloeit dat de ontzegging eerst ingaat nadat een aanzegging daarvan in persoon is betekend, biedt daartoe mogelijkheden. Aangetekend zij, dat deze aanzegging in het geval de verdachte, bijgestaan door een raadsman, schriftelijk afstand doet van de bevoegdheid om verzet te doen tegen de strafbeschikking, onmiddellijk daarna in persoon kan worden betekend.

Van verbeurdverklaring en ontnemingsmaatregel wordt de oplegging in de strafbeschikking niet mogelijk gemaakt. Bij beide sancties geldt dat daarbij lastige waarderingsvragen, ook van civielrechtelijke kwesties, een rol kunnen spelen. Daarbij kan het gaan om voorwerpen waar voor de betrokkene een zekere gevoelswaarde aan zit. Er ontbreekt ook een praktische noodzaak om deze sancties als straffen en maatregelen te vertalen. Zeer dikwijls worden de met deze sancties corresponderende transactievoorwaarden niet opgelegd, en als zij worden opgelegd worden zij gewoonlijk nagekomen. Er is dan ook mee volstaan, de met deze sancties corresponderende «voorwaarden» van artikel 74, tweede lid, onder b t/m d Sr in het voorgestelde artikel 257a, derde lid, Sv als «aanwijzingen» over te nemen. Deze aanwijzingen kunnen, net als de huidige transactievoorwaarden, niet zonder de medewerking van de betrokkene ten uitvoer worden gelegd. De bepalingen die deze tenuitvoerlegging regelen veranderen materieel niet, zo blijkt uit artikel 578 Sv, aangepast zoals voorgesteld in dit wetsvoorstel. De keuze voor de term «aanwijzingen» berust daarop, dat dit begrip beter past bij de strafbeschikking. Daarin worden geen voorwaarden ter voorkoming van strafvervolgging gesteld, maar sancties opgelegd. Een aanwijzing die van de verdachte vergt dat hij afstand doet van een aan hem toebehorend voorwerp, is zo'n sanctie.

Een nieuw element in de wettelijke regeling van de buitengerechtelijke afdoening zijn voorts de aanwijzingen die in artikel 257a, tweede lid, Sv onder d en e worden omschreven. Deze aanwijzingen zijn afgeleid van enkele voorwaarden die de rechter in het kader van een voorwaardelijke veroordeling kan stellen (vgl. artikel 14c Sr). De juridische constructie is alleen een andere. Als de aanwijzingen niet worden opgevolgd, wordt gedagvaard, omdat de strafbeschikking niet ten uitvoer is gelegd (artikel 255a Sv).

Thans worden de onderhavige aanwijzingen of voorwaarden veelal gesteld in het kader van een voorwaardelijk sepot. Met de opname van deze aanwijzingen in het derde lid wordt dan ook beoogd de mogelijkheden die het voorwaardelijk sepot biedt in de regeling van de strafbeschikking te integreren. Dat is van belang, ook omdat het openbaar ministerie, zoals bijvoorbeeld uit de handleiding nalevingsovereenkomsten

blijkt, in toenemende mate geconfronteerd wordt met situaties waarin rechtshandhaving via het geven van gedragsaanwijzingen een mogelijke optie is. Het voorgestelde artikel 257a biedt de mogelijkheid het geven van deze aanwijzingen met de oplegging van straffen, maatregelen en andere aanwijzingen te combineren. Aangestipt zij nog dat de wenselijkheid van integratie van de transactie en het voorwaardelijk sepot al eerder is onderkend (vgl. Kamerstukken II 2000/01, 27 419, nr. 1, beleidsnota Sancties in perspectief, p. 35–37). Overigens verdient nog de aandacht dat de mogelijkheid om de vervolgingsbeslissing uit te stellen onder het stellen van bepaalde voorwaarden, die in artikel 244, derde lid, Sv is opgenomen, naast de regeling van de strafbeschikking behouden blijft. Deze modaliteit vervult thans in de praktijk een nuttige functie; de wenselijkheid van een wettelijke bepaling die het mogelijk maakt gedragsaanwijzingen met financiële sancties te verenigen impliceert nog niet de wenselijkheid van afschaffing van deze modaliteit. Verwacht mag worden dat vooral in strafzaken waarin strafbare feiten aan de orde zijn welke een hogere maximumstraf kennen dan zes jaar gevangenisstraf, behoefte zal blijven aan deze voorziening, in gevallen waarin bijzondere omstandigheden het achterwege laten van strafvervolgning bij voldoening aan bepaalde voorwaarden rechtvaardigen. De bepaling van artikel 244, derde lid, Sv is aan toepassing van een gerechtelijk vooronderzoek of voorlopige hechtenis (vgl. artikel 245, derde lid, Sv) gekoppeld. Nu het gerechtelijk vooronderzoek in de praktijk van het vooronderzoek in de loop der jaren een steeds beperktere functie heeft gekregen, en voorlopige hechtenis niet hoeft te zijn toegepast in de gevallen waar hiervoor op geduid werd, kwam het nuttig voor, een vergelijkbare voorziening in artikel 167 Sv te introduceren. Verwacht mag worden dat de modaliteiten van het voorwaardelijk sepot die zich in de praktijk ontwikkeld hebben, zich in het algemeen in de constructie van de strafbeschikking laten inpassen. Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel is door het WODC onderzoek gedaan naar de praktijk van het voorwaardelijk sepot. Daarbij bleek dat een deel van de gestelde voorwaarden (zoals die tot schadevergoeding) thans reeds in een transactie opgenomen had kunnen worden. De voorwaarden die gesteld worden vallen deels ook onder de noemer «taak- en leerstraffen»; daarvoor geldt hetzelfde. Bij andere voorwaarden geldt dat niet; daar gaat het bijvoorbeeld om een verbod zich op te houden in de buurt van een bepaalde woning en een bepaald bedrijf, het betalen van een geldbedrag aan een goed doel, en ten slotte het zich gedragen overeenkomstig aanwijzingen van de reclassering. Dergelijke voorwaarden kunnen in het vervolg als «aanwijzingen» worden gegeven. Vermelding verdient nog dat oplegging van de in artikel 14c Sr voorkomende voorwaarde dat de betrokkene wordt opgenomen in een inrichting ter verpleging in het systeem van het wetsvoorstel niet mogelijk is in het kader van een strafbeschikking. Deze sanctie is, nu de vrijheid van de betrokkene in het geding is, dermate ingrijpend dat zij slechts bij rechterlijke afdoening aan de orde kan zijn.

Enkele specifieke wetsbepalingen geven thans in aanvulling op de lijst van voorwaarden die in artikel 74 Sr is opgenomen nog enkele mogelijke voorwaarden die ter voorkoming van strafvervolgning kunnen worden gesteld. Artikel 77f Sr bepaalt dat de OvJ als voorwaarde kan stellen dat de – jeugdige – verdachte a. zich zal richten naar de aanwijzingen van een instelling als bedoeld in artikel 60, eerste lid, onder b, van de Wet op de jeugdhulpverlening, voor een daarbij te bepalen termijn van ten hoogste zes maanden; b. onbetaalde arbeid ten algemene nutte of arbeid tot herstel van de door het strafbare feit aangerichte schade verricht dan wel een leerproject volgt gedurende een door hem te bepalen duur van ten hoogste veertig uren binnen een door hem te bepalen termijn van ten hoogste drie maanden. Artikel 36 WED bepaalt dat bij toepassing van artikel 74 Sr ook als voorwaarde kan worden gesteld «dat wordt verricht

hetgeen wederrechtelijk is nagelaten, tenietgedaan hetgeen wederrechtelijk is verricht en dat prestaties tot het goedmaken van een en ander worden verricht, alles op kosten van de verdachte voorzover niet anders wordt bepaald». En artikel 76 Algemene wet inzake rijksbelastingen kent als mogelijke voorwaarde «het alsnog voldoen aan een bij de belastingwet gestelde verplichting». Ook deze aanvullingen blijven, vertaald als aanwijzingen, taakstraf en maatregel, in de voorgestelde regeling van de strafbeschikking beschikbaar; daarbij wordt de taakstraf die buitengerechtelijk maximaal aan jeugdigen kan worden opgelegd gesteld op zestig uren.

Uit het advies van de NVvR, uitgebracht bij het concept-wetsvoorstel tot uitbreiding van de transactievoorwaarden, blijkt dat de NVvR verwacht dat het nuttig effect van de daarin voorgestelde verruimingen niet bijzonder groot zal zijn. Het opleggen van een werk- en/of leerstraf tot 180 c.q. 60 uur (aan meerderjarigen resp. minderjarigen) betreft, aldus de NVvR, een categorie zaken van meer dan geringe ernst. Terecht benadrukt de NVvR dat bij dergelijke zaken buiten redelijke twijfel moet staan dat inderdaad veroordeling zou volgen als de zaak ter zitting zou worden aangebracht, en dat van oneigenlijke druk op de verdachte tot het accepteren van de taakstraf (bijvoorbeeld omdat deze buitengerechtelijke afdoening niet tot een strafblad zou leiden) geen sprake mag zijn. Met deze stellingname van de NVvR spoort, dat de zwaarste taakstraffen voorbehouden blijven aan de officier van justitie. Voorts verdient vermelding dat voorgesteld wordt de strafbeschikking in de Wet justitiële gegevens op vergelijkbare wijze in te kaderen als een rechterlijke veroordeling.

De NVvR kan zich verenigen met het voorstel tot het verlenen van mandaat tot 120 uur werk- en/of leerstraf (bij volwassenen) mits dit mandaat uitsluitend wordt verleend aan daartoe aangewezen gekwalificeerde parketsecretarissen. De regeling van dit mandaat moet, zo meent de NVvR, helder zijn en worden vastgelegd in een voor het gehele OM geldende regeling. De NVvR noemt als mogelijke modaliteiten een AMvB, een ministeriële regeling en een richtlijn van het College van PG's. Ook dan nog is het, zo stelt zij, de vraag of mandatering aan gekwalificeerde parketsecretarissen voldoende garanties biedt voor een goede afdoening van de zwaardere categorieën strafzaken. De NVvR stelt daarbij dat de stap van de rechter via de officier van justitie naar de parketsecretaris een dubbele is. Te dien aanzien zij opgemerkt dat de wettelijke regeling van de transactie op het onderhavige punt geen specifieke regeling voor mandaat kent. In de praktijk worden dan ook reeds taakstraffen door parketsecretarissen opgelegd, zoals de NVvR ook aanstipt waar zij rept van door parketsecretarissen gehouden «dienstverleningszittingen». Mede naar aanleiding van het advies van de NVvR zal de voorgestelde begrenzing van het mandaat bij de taakstraf niet in het Wetboek van Strafvordering worden vastgelegd, maar in het Besluit reorganisatie openbaar ministerie en instelling landelijk parket. Daarbij zal de grens voor mandaat, net als in het in consultatie gegeven wetsvoorstel, bij honderdtwintig uren worden gelegd. Voor «dienstverleningszittingen» door parketsecretarissen die resulteren in een taakstraf van meer dan 120 uur is in die situatie geen plaats.

In het advies van de NVvR bij het onderhavige wetsvoorstel wordt ook ingegaan op de wenselijkheid van inzet van gekwalificeerde parketfunctionarissen, een heldere indeling van zaakscategorieën en een transparant mandateringssysteem. Bij de implementatie van het onderhavige wetsvoorstel zal nader worden bezien of er aanleiding is aan de suggestie tot nadere regeling van het mandaat gevolg aan te geven; het voortouw ligt in dat verband bij het OM. De NVvR stelt ook de vraag of het niet aangewezen is om, teneinde ervaring op te doen met deze nieuwe vorm van afdoening, de nieuwe regeling eerst in een aantal arrondissementen te beproeven. Bij het nader overleg met het OM is deze mogelijkheid aan

de orde geweest, voornamelijk is gekozen voor een gefaseerde invoering op andere wijze. Eerst zal, zo is het streven, het systeem van de strafbeschikking landelijk worden ingevoerd voor de eenvoudiger delicten.

De NVvR twijfelt aan het praktisch effect van de buitengerechtelijke rijontzegging. Zij stelt vast dat het rijbewijs voor velen nagenoeg heilig is en dat een consensuele regeling van de rijontzegging alleen kan werken als die voor de verkeersovertreder veel lucratiever is dan de te verwachten rechterlijke sanctieoplegging. Dat betekent, zo meent de NVvR, dat het OM zoveel speelruimte zal moeten hebben dat de aansluiting tussen rechterlijke en buitengerechtelijke afdoening verloren dreigt te gaan. Verder lijkt het stellen van deze voorwaarde, zo meent de NVvR, vooral doelmatig bij de categorie zaken waarin al tot invordering en inhouding van het rijbewijs wordt overgegaan; daarbij zou het evenwel om de zwaardere categorie zaken gaan die nu juist wel voor de rechter wordt gebracht. Deze verwachting van de NVvR komt te somber voor. Een buitengerechtelijke rijontzegging die korter is dan de verwachte rechterlijke en ertoe leidt dat de gang naar de strafrechter niet behoeft te worden gemaakt, zal naar verwachting voor een substantieel deel van de verdachten een aantrekkelijke optie kunnen zijn. Dat instemming van de verdachte vereist is, behoeft voorts naar verwachting niet tot een geringer aantal buitengerechtelijke rijontzeggingen te leiden, nu het bij het ontbreken van instemming – gelet op de zwaarte van deze straf – in de rede ligt dat de verdachte daadwerkelijk verzet zal instellen. Zeer wel mogelijk is, dat het instemmingsvereiste het aantal buitengerechtelijke ontzeggingen juist doet toenemen, doordat niet klakkeloos een rijontzegging wordt aangeboden maar eerst wordt verkend welke buitengerechtelijke rijontzegging, eventueel gecombineerd met een financiële sanctie, er toe zal leiden dat de betrokkene geen verzet instelt. Daarbij kan ook het tijdstip waarop de rijontzegging ingaat meespelen.

De mogelijkheid tenslotte om «andere bijzondere aanwijzingen, het gedrag van de verdachte betreffend», te kunnen stellen ziet de NVvR wetssystematisch gezien als een vooruitgang, nu het thans grotendeels buitenwettelijke voorwaardelijk sepot een plaats krijgt binnen het Wetboek. Maar de NVvR betwijfelt of dit veel meer «lucht» zal opleveren: de feitelijke gang van zaken zal weinig verandering ondergaan. De RvdR schat dit anders in. Zij ziet de mogelijkheid om nadere voorwaarden aan het gedrag van de betrokkene te stellen als een «belangrijke aanwinst». Het ontbreken van deze mogelijkheid in de huidige transactieregeling wordt volgens de RvdR binnen OM en ZM als een gemis ervaren. Hierdoor ontbreekt, zo wordt gesteld, de mogelijkheid om in een vroegtijdig stadium en met name bij first offenders sturend op te treden, bijvoorbeeld door een verdachte een verplicht reclasseringscontact op te leggen. Inderdaad kan, met de RvdR, worden vastgesteld dat het geven van een aanwijzing inhoudende verplicht reclasseringscontact door deze voorgestelde verruiming mogelijk wordt en onder omstandigheden – waaronder de door de RvdR geschetste – nuttig kan zijn.

Tenslotte vestigt de NVvR er de aandacht op dat de uitvoeringstermijn van drie maanden voor een leerproject niet wordt gewijzigd, ondanks de verruiming van het aantal uren van veertig naar zestig uren. Zij vraagt zich af of dit bewust zo is gelaten. Dat is inderdaad het geval; het komt zeker bij jeugdigen onverminderd wenselijk voor dat betrekkelijk kort nadat de strafbeschikking is uitgevaardigd duidelijk wordt of de leerstraf al dan niet daadwerkelijk volledig wordt verricht.

Uit het advies van de RvdR, uitgebracht bij beide concept-wetsvoorstellen, blijkt dat de RvdR zich in deze verruiming kan vinden. De RvdR acht het gelet op het feit dat de meeste verdachten bijzonder hechten aan het rijbewijs de vraag of veel verdachten in zullen stemmen met een buitengerechtelijke rijontzegging. Zij stelt echter tevens vast dat veel verdachten opzien tegen de gang naar de strafrechter. Met de RvdR kan worden vast-

gesteld dat in ieder geval bij deze categorie verdachten inschakeling van de strafrechter achterwege kan blijven. Daarnaast kan nog worden aange-stipt dat buitengerechtelijke afdoening op dit terrein ook kan worden bevorderd indien, in het geval zonder redelijke grond verzet wordt inge-steld, ter terechtzitting een zwaardere straf wordt geëist en opgelegd. Bij de RvdR bestaat geen bezwaar tegen de mogelijkheid dat bij mandaat een werkstraf van ten hoogste 120 uur buitengerechtelijk wordt opgelegd. Zij is echter van mening dat in de mandaatregeling de gevallen waarin deze bevoegdheid kan worden toegepast nauwgezet dienen te worden omschreven. Ook beveelt zij aan de verlening van het mandaat te omgeven met kwaliteitseisen; daarbij valt dan vooral te denken aan eisen met betrekking tot opleiding, het borgen van juridische kennis en de bege-leiding van de justitiabele. Bij minderjarigen zouden daarbij meer speci-fieke eisen dienen te worden gesteld. Bij de implementatie van het onder-havige wetsvoorstel zal worden gezien of er aanleiding is aan deze suggestie gevolg te geven, het voortouw ligt in dat verband bij het OM. Voorts zij verwezen naar de in eerder in deze paragraaf gegeven reactie op opmerkingen van de NVvR, die eveneens de aandacht vroeg voor kwaliteits-eisen in verband met mandaat. De voorgestelde verruiming van de transactiegrens voor taakstraffen en leerprojecten bij minderjarigen ten slotte juicht de RvdR toe.

Uit het advies van het OM, uitgebracht bij het concept-wetsvoorstel tot uitbreiding van de transactievoorwaarden, blijkt dat het OM zich in deze verruimingen kan vinden. Het OM geeft daarin aan dat nu vele misdrijf-zaken op de zitting worden aangebracht enkel omdat het OM onvol-doende ruimte heeft voor buitengerechtelijke afdoening, bijvoorbeeld die gevallen waarin iemand onder invloed heeft gereden en geen vrijheids-straf geïndiceerd is.

Het OM meent dat de uitbreiding van de mogelijkheid om buitengerechte-lijk een taakstraf op te leggen tot 180 uur recht doet aan het feit dat de OM-taakstraf inmiddels zijn waarde heeft bewezen. Het meent voorts dat er voldoende aanbod is van zaken waarin een taakstraf van tussen de 120 en 180 uur in de rede ligt. Het vraagt evenwel waarom de grens bij 180 uur, en niet bij 240 uur is gelegd. Hetzelfde geldt voor de verhoging van de taakstraf in jeugdzaken naar 60 uur. Een grens van 80 uur zou, zo wordt gesteld, in de praktijk meer profijt bieden. Ook vraagt het OM waarom de limiet voor de buitengerechtelijke rijontzegging op zes maanden is gesteld. Het OM acht het gewenst dat het OM de mogelijkheid krijgt ook langere ontzeggingen, bijvoorbeeld van een jaar, als voorwaarde te stellen. Het criterium om te dagvaarden zou, zo meent het OM, moeten zijn of een vrijheidsstraf geïndiceerd is, of dat de zaak om andere redenen aan de rechter moet worden voorgelegd, en niet de duur van de bij de overtreding passende rijontzegging.

Bij de voorgestelde grenzen inzake buitengerechtelijk op te leggen taak-straffen en rijontzeggingen is, zoals ook bij andere grenzen gesteld aan de mogelijkheid van buitengerechtelijke afdoening van strafzaken, in de eerste plaats van belang dat bij ernstige strafbare feiten en zwaardere straffen rechterlijke tussenkomst vanwege de daarin besloten liggende waarborgen aangewezen is. Naar de mening van de regering is bij taak-straffen van langere duur dan 180 uur (volwassenen) resp. 60 uur (minder-jarigen) en bij rijontzeggingen langer dan zes maanden reeds om die reden rechterlijke tussenkomst vereist.

Voor zover het om taakstraffen gaat, is een belangrijke reden voorts daarin gelegen dat deze taakstraffen binnen een relatief korte periode dienen te worden voltooid (vgl. de artikelen 22c en 77f Sr, gewijzigd als voorgesteld in dit wetsvoorstel, die de bestaande termijnen continueren). Binnen die periodes kunnen moeilijk langere taakstraffen worden uitge-voerd. Nu is het in beginsel denkbaar de periode waarbinnen de buitenge-rechtelijk opgelegde taakstraf voltooid moet worden te verlengen. Het OM

dient evenwel, in het geval het vastgestelde aantal uren niet voltooid wordt, de oorspronkelijke strafzaak, die tot de oplegging van taakstraf aanleiding gaf, alsnog aan de rechter voor te leggen. Het is om verschillende redenen minder wenselijk dat de rechter eerst na geruime tijd wordt ingeschakeld. De mogelijkheden tot waarheidsvinding verslechteren daarvoor, en bovendien wordt de rechter – mede in verband met het vereiste van berechting binnen een redelijke termijn – bij de strafbepaling voor een steeds lastiger dilemma geplaatst. Enerzijds mag geen premie worden gesteld op het niet voltooiën van de taakstraf; dat zou de geloofwaardigheid van de buitengerechtelijke afdoening schaden. Anderzijds heeft tijdsverloop na het plegen van het strafbaar feit gewoonlijk een matigend effect op de opgelegde straf. Tenslotte dienen de wel gewerkte uren ook nog in de straf te worden verdisconteerd. Een en ander heeft ertoe geleid dat niet wordt voorgesteld de periode waarbinnen de «buitengerechtelijke» taakstraf voltooid moet worden te verlengen.

Het OM stelt terecht vast dat de explicitering van de mogelijkheid om voor het aanbieden van taakstraffen tot 120 uur mandaat te verlenen nieuw is. Het meent dat, hoewel op zichzelf voor deze grens wellicht iets te zeggen valt, het bepaald onwenselijk is dat mandateringskwesties in het Wetboek van Strafvordering worden geregeld. Het OM stelt vast dat artikel 126 Wet RO en artikel 2 van het Besluit reorganisatie openbaar ministerie en instelling landelijk parket regelen welke bevoegdheden wel en welke niet kunnen worden gemandateerd, en dat de voorgestelde bepaling volledig buiten dit systeem valt. Het advies van het OM heeft ertoe geleid dat deze mandateringskwestie zal worden geregeld door middel van een wijziging van het Besluit reorganisatie openbaar ministerie en instelling landelijk parket.

Tenslotte geeft het OM aan het juist te achten dat met de mogelijkheid aanwijzingen te geven, het gedrag van de verdachte betreffend, het voorwaardelijk sepot een wettelijk kader krijgt.

3.5 Voorschriften in acht te nemen bij de oplegging van straffen, maatregelen en aanwijzingen

Een belangrijk element van de omvorming van de transactie naar een strafbeschikking is, dat daarin straffen en maatregelen kunnen worden opgenomen waarvan de tenuitvoerlegging niet per definitie van de medewerking van de betrokkene afhankelijk is. Daarmee is dit wetsvoorstel een volgende stap in de ontwikkeling van de buitengerechtelijke afdoening. Eerdere belangrijke stappen zijn vooral gezet bij de wet vermogenssancties en de wet taakstraffen.

De uitbreiding die bij deze wetten gegeven is aan de buitengerechtelijke afdoening, een uitbreiding waar dit wetsvoorstel een nieuwe aan toevoegt, heeft gevolgen voor de wijze waarop de buitengerechtelijke afdoening plaatsvindt en behoort plaats te vinden. Naarmate de mogelijk op te leggen sancties zwaarder zijn, vergt de oplegging in het algemeen gesproken een zorgvuldiger voorbereiding. Voorgesteld wordt om, in het licht van dit uitgangspunt, enkele aan de voorbereiding te stellen eisen in de wet vast te leggen. Daarbij gaat het om het horen van de verdachte voorafgaand aan het opleggen van een taakstraf en een ontzegging van de rijbevoegdheid en om het horen van de verdachte onder bijstand van een advocaat voorafgaand aan het opleggen van een boete of schadevergoedingsmaatregel of combinatie van beide die meer bedraagt dan € 2 000 (artikel 257c Sv) dan wel, voor een rechtspersoon verdacht van economische delicten, € 10 000 (artikel 36 WED). Een enigszins afwijkend voorschrift is opgenomen in artikel 76, derde lid, AWR; de aard van fiscale delicten en de verdachten die daarbij in beeld zijn, maken verplichte rechtsbijstand minder voor de hand liggend.

Bij het horen van de verdachte voorafgaand aan het opleggen van een taakstraf gaat het hoofdzakelijk om codificatie van bestaande praktijk. Ook thans wordt de verdachte voorafgaand aan een transactie die een taakstraf bevat gewoonlijk gehoord; dit horen vindt plaats op wat in de praktijk inmiddels een «officiërszitting» wordt genoemd. Tot dat horen is ook alle reden omdat zo kan worden nagegaan of de verdachte in staat en bereid is de taakstraf uit te voeren. De huidige wettelijke regeling veronderstelt impliciet ook, dat het openbaar ministerie zich ervan vergewist dat die bereidheid bestaat: ingevolge artikel 74, vierde lid, Sr wordt de onbetaalde arbeid of het leerproject thans «binnen een termijn van zes maanden na instemming met de voorwaarde voltooid.» Dat betekent dat moet worden nagegaan of de verdachte instemt. Het wettelijk vastleggen van dit voorschrift is in dat opzicht niets nieuws. Dat het horen voorafgaand aan het uitvaardigen van de strafbeschikking plaatsvindt, voorkomt zinloos werk: als de verdachte niet instemt, kan beter meteen worden gedagvaard. Het horen van de verdachte behoeft niet in alle gevallen door een officier van justitie te gebeuren. Ook horen door een parketsecretaris namens de officier van justitie kan, binnen de door artikel 126 Wet RO getrokken grenzen, volstaan. Bij het horen moet de verdachte aangeven, bereid te zijn de straf te voldoen. Het uitspreken van deze bereidheid komt in de plaats van de «instemming» die thans in artikel 74 Sr wordt geëist. Dat de verdachte voorafgaand aan het horen wordt gewezen op de mogelijkheid om toevoeging van een raadsman te verzoeken is evenmin nieuw. Artikel 578, eerste lid, Sv, bevat thans een voorwaarde met dezelfde strekking. Overigens zij aangestipt dat uit deze wettelijke bepaling noch naar geldend recht, noch naar het systeem van het wetsvoorstel een recht op een toegevoegde raadsman voortvloeit; de wenselijkheid van toevoeging wordt aan de hand van de daarvoor geldende criteria, waaronder een draagkrachttoets, beoordeeld.

Als aangegeven wordt voorgesteld de hoorplicht zoals die bij taakstraffen geldt ook toe te passen bij de ontzegging van de bevoegdheid, motorrijtuigen te besturen. Het gaat hier om een sanctie die, net als de taakstraf, als vrijheidsbeperkend kan worden omschreven. Net als bij de taakstraf ligt het ook bij deze straf voor de hand dat de verdachte in de gelegenheid wordt gesteld zijn versie van het gebeurde naar voren te brengen; daarnaast ligt het ook bij deze sanctie in de rede dat het openbaar ministerie zich ervan vergewist dat bij de verdachte de bereidheid bestaat, de opgelegde straf ten uitvoer te leggen. Als die bereidheid niet bestaat, kan de zaak beter zonder omwegen voor de rechter worden gebracht.

Ook het voorschrift van het tweede lid sluit aan bij een bestaande praktijk. Hoge transacties worden gewoonlijk pas na overleg met de verdachte en diens raadsman aangeboden. Dat bijstand van een raadsman tijdens het horen wordt voorgeschreven, kan in deze zaken als een tweede waarborg worden beschouwd, naast die tot het horen zelf. De achtergronden van deze waarborg zijn in de eerste plaats daarin gelegen, dat bij hogere transacties veelal sprake is van ernstiger strafbare feiten, waarbij meer vragen kunnen rijzen in verband met de waardering van het gebeurde en de strafwaardigheid daarvan. In de tweede plaats zijn bij inschakeling van de rechter en het afzien daarvan voor de verdachte grotere belangen gemoeid.

De uitzondering die in artikel 36 WED is opgenomen (bij rechtspersonen die van economische delicten verdacht worden geldt de hoorplicht pas bij een hoger bedrag) sluit eveneens aan bij de bestaande praktijk. Bij veel rechtspersonen zijn ook wat hogere bedragen, opgenomen in transacties ter zake van economische delicten, niet van dien aard dat een advocaat wordt ingeschakeld of behoeft te worden ingeschakeld. In de eerste plaats worden boetebedragen bij economische delicten veelal ook door andere factoren dan strafwaardigheid bepaald; te denken valt bijvoorbeeld aan het in de boete verdisconteren van door het delict uitgespaarde kosten. In

de tweede plaats kan het belang dat een forse boete voor een rechtspersoon heeft, relatief gering zijn.

De voorgestelde formulering impliceert niet, dat rechtsbijstand in deze gevallen op basis van een toevoeging zal kunnen plaatsvinden. Aan de criteria voor toevoeging doet dit wetsvoorstel niet toe of af. Vastgesteld wordt slechts dat bepaalde strafbeschikkingen slechts mogen worden uitgevaardigd als de verdachte, bijgestaan door een raadsman, is gehoord. Indien de verdachte in deze strafzaken geen raadsman heeft, is rechterlijke afdoening aangewezen. Rechtsbijstand biedt hier derhalve een zekere compensatie voor de waarborgen die rechterlijke afdoening biedt.

Een afwijkend voorschrift is, zo werd reeds aangegeven, opgenomen in artikel 76, derde lid, AWR. De aard van fiscale delicten en de verdachten die daarbij in beeld zijn, maken verplichte rechtsbijstand minder voor de hand liggend. In de praktijk van de huidige buitengerechtelijke afdoening van fiscale strafzaken door de Belastingdienst spelen advocaten ook slechts een zeer bescheiden rol. Wel is de verplichting tot horen van de verdachte behouden. Deze verplichting sluit goed aan bij de afdoeningspraktijk van de Belastingdienst, waarin het horen van de belastingplichtige de regel is. Verwezen kan worden naar artikel 67k AWR, dat de inspecteur ertoe verplicht om, alvorens een – bestuurlijke – vergrijpboete op te leggen, de belastingplichtige of inhoudingsplichtige in de gelegenheid te stellen de gronden voor een voorgenomen bestuurlijke boete te betwisten. De voorgestelde verplichting, die bij hogere strafrechtelijke boetes een verplichting tot horen formuleert, past daar goed bij.

De ratio van de verplichting om de verdachte in de bovengenoemde gevallen te horen is meervoudig. In de eerste plaats draagt het horen bij aan de zorgvuldigheid waarmee de schuld van de verdachte aan het strafbare feit en de strafwaardigheid daarvan wordt vastgesteld. De verdachte kan het gebeurde in een ander daglicht stellen, of kan aangeven waarom hij het strafbare feit heeft gepleegd. Het horen is echter ook in ander opzicht van belang. Tijdens het horen kan de verdachte de aandacht vestigen op de gevolgen die een geldboete, taakstraf dan wel rijontzegging voor hem heeft. Het draagkrachtbeginsel verwoord in artikel 24 Sr, gewijzigd als voorgesteld in dit wetsvoorstel, is ook op de oplegging van een geldboete in een strafbeschikking van toepassing. Dit aspect wint aan belang naarmate de opgelegde boete hoger is. Informatie die de verdachte verschaft kan er bijvoorbeeld toe leiden dat een lagere geldboete wordt opgelegd of betaling in termijnen wordt toegestaan. Ook kan zij ertoe leiden dat een ander aanvangstijdstip van de rijontzegging wordt gekozen. Ten slotte kan ook een «processuele» ratio worden genoemd. Het gehoord zijn kan de aanvaardbaarheid van de vervolgens uitgevaardigde strafbeschikking voor de verdachte verhogen. Omgekeerd kan, als de verdachte zonneklaar maakt dat een strafbeschikking voor hem niet aanvaardbaar is, en hij daartegen zeker verzet zal instellen, de officier van justitie zich de extra moeite van de strafbeschikking besparen en onmiddellijk tot dagvaarding overgaan.

Aan het horen op grond van het onderhavige artikel zijn weinig eisen gesteld. Zo kan het horen ingevolge het eerste lid, indien de verdachte daarmee instemt, in beginsel ook telefonisch plaatsvinden. Daar kunnen zowel de betrokkene als het openbaar ministerie tijd mee besparen. Dat de verdachte wordt gehoord, behoeft voorts niet te betekenen dat deze daadwerkelijk veel zegt. Voldoende is dat er een gesprek heeft plaatsgevonden waarin de verdachte in de gelegenheid is gesteld zijn opvatting te geven. Er zij nog aan herinnerd dat, in het geval de verdachte verzet aanwendt tegen de strafbeschikking, de strafrechter het strafbare feit beoordeelt en niet de strafbeschikking of de wijze waarop deze tot stand is gekomen. Als, in een enkel geval, de verdachte ondanks een verplichting daartoe niet is gehoord, wordt de uitkomst van de strafzaak daar dan ook

niet door beïnvloed. De in artikel 257c Sv neergelegde normen strekken ertoe te bevorderen dat strafbeschikkingen tot stand komen waartegen de verdachte geen verzet wil doen. Zij strekken er niet toe, de kans te vergroten dat tegen strafbeschikkingen met kans op succes verzet kan worden gedaan.

In het advies van het OM wordt opgemerkt dat de formele voorwaarden die in het voorgestelde artikel 257c Sv zijn opgenomen, de hoorplicht en in sommige gevallen de verplichte bijstand van een raadsman, kunnen betekenen dat de procedure voor de oplegging van een strafbeschikking in het beslag op de capaciteit eerder vergelijkbaar is met de strafzitting dan met de huidige transactie. Deze opmerking heeft ertoe geleid dat deze bepaling in het nader overleg met het OM onder de loep is genomen. Het wetsvoorstel is naar aanleiding van dat overleg in die zin aangepast dat onderscheiden is tussen een algemene bepaling, in artikel 257c, tweede lid, Sv en een specifieke bepaling voor rechtspersonen verdacht van economische delicten in artikel 36, tweede lid, WED. Voorts is nagegaan in hoeveel zaken de verplichting om een verdachte bijgestaan door diens raadsman te horen in dit bijgestelde systeem een rol kan spelen. Vastgesteld is daarbij dat deze verplichting naar verwachting slechts zal zien op een beperkt aantal strafbeschikkingen per jaar. Gelet op het beperkte aantal gevallen en de daarin thans reeds gebruikelijke gang van zaken bestond er overeenstemming over dat het werklasteffect van deze verplichting niet substantieel is. Vastgesteld is tevens dat het aanbeveling verdient deze bedragen regelmatig aan te passen in verband met geldontwaarding. De formulering van artikel 257c, tweede lid, Sv is, in vergelijking met het in consultatie gegeven concept-wetsvoorstel, voorts aldus aangepast dat van het horen van de verdachte in het kader van een eventuele strafbeschikking geen proces-verbaal behoeft te worden opgemaakt, maar dat met een – thans bij de taakstraf als transactievoorwaarde in de praktijk reeds gebruikelijk – schriftelijk – verslag kan worden volstaan. In complexe zaken, waarbij hoge boetes in het geding kunnen zijn, kan de gang van zaken in de praktijk aldus zijn, dat alleen strafbeschikkingen worden uitgereikt als op basis van besprekingen – waarmee tevens aan het hoorrecht wordt voldaan – de verwachting gerechtvaardigd is dat aan de te stellen voorwaarde zal worden voldaan. Het overhandigen van de strafbeschikking kan in die gevallen in de tijd samenvallen met het schriftelijk afstand doen van verzet op grond van het voorgestelde artikel 257e, tweede lid, Sv. Met een dergelijke handelwijze zou in sterke mate worden aangesloten bij de thans in dergelijke gevallen gebruikelijke gang van zaken.

Het OM geeft in zijn advies voorts aan, beducht te zijn voor verdere verzwareningen van de procesgang, bijvoorbeeld doordat conform de gang van zaken in het bestuursrecht voorafgaand aan de beslissing over het opleggen van een strafbeschikking een hoorplicht wordt ingevoerd voor benadeelden. Voor dergelijke verzwareningen van de procesgang is, bij de door dit wetsvoorstel gewaarborgde positie van de benadeelde, evenwel geen aanleiding. Zoals in paragraaf 3.2 is toegelicht behoudt de benadeelde ingevolge het voorgestelde artikel 12k Sv het recht om het gerechtshof te verzoeken om een bevel tot vervolging van de strafzaak voor de rechter. Dat maakt het onnodig om de positie van de benadeelde in het voortraject van de strafbeschikking te formaliseren. Met het OM kan worden ingestemd dat een dergelijke formalisering gelet op het daarmee gemoeide capaciteits- en tijdsbeslag ook onwenselijk zou zijn. Vastgesteld kan tenslotte worden dat ook de Awb aan benadeelden niet zonder beperkingen een recht toekent om gehoord te worden. Artikel 4:8 Awb kent aan «belanghebbenden» een recht toe om hun zienswijze naar voren te brengen; bij bestuurlijke boetes valt daarbij vooral te denken aan de «overtreder». Alleen voor de «overtreder» wordt in de vierde tranche van de Awb namelijk een regeling voorgesteld (artikelen 5.4.2.3 en 5.4.2.6) die

De NOvA stelt het in verband met de rechtsbescherming van de verdachte een goede zaak te achten dat ingevolge het voorgestelde artikel 257c, eerste lid, Sv bepaalde strafbeschikkingen slechts mogen worden uitgevaardigd als de verdachte, bijgestaan door een raadsman, is gehoord. De NOvA meent dat het raadzaam is om de regels omtrent de aanvraag van een toevoeging tegelijk met dit wetsvoorstel aan te passen, zodat in daarvoor in aanmerking komende gevallen ook een toevoeging kan worden aangevraagd terzake van rechtsbijstand aan personen die met een strafbeschikking worden geconfronteerd.

Vooropgesteld kan worden dat de NOvA de voorschriften die artikel 257c Sv stelt bij bepaalde strafbeschikkingen, door elkaar lijkt te halen. Het eerste lid verplicht er niet toe, dat de verdachte bijgestaan door een raadsman wordt gehoord. Het verplicht er – in lijn met het geldende artikel 578, eerste lid, Sv – slechts toe dat de verdachte voorafgaand aan een strafbeschikking behelzende een taakstraf of rijontzegging wordt gehoord. Daarbij moet de verdachte worden gewezen op de mogelijkheid om toevoeging van een raadsman te verzoeken. Aanpassing van de toevoegingsregeling met het oog op dit eerste lid van artikel 257c Sv ligt niet in de rede. Aanvragen om een toevoeging, gedaan in verband met de attendering die het eerste lid eist, kunnen langs de daarvoor reeds openstaande weg, aangegeven in artikel 42 lid 3 Sv, aan het bureau rechtsbijstandvoorziening worden gericht. De verdachte die thans na een attendering als omschreven in artikel 578, eerste lid, Sv om toevoeging van een raadsman wil verzoeken, kan deze weg ook volgen.

Het tweede lid van artikel 257c Sv eist wel dat de verdachte voorafgaand aan strafbeschikkingen houdende hoge geldboetes en/of schadevergoedingsmaatregelen is gehoord, bijgestaan door een raadsman. Het ligt echter niet in de rede door aanpassing van de toevoegingsregeling te bevorderen dat dergelijke hoge betalingsverplichtingen buitengerechtelijk aan minvermogenden kunnen worden opgelegd. De bedoeling van het voorschrift is, zo blijkt ook uit het voorgaande, een hele andere: buitengerechtelijke oplegging van hoge betalingsverplichtingen wordt beperkt tot gevallen waarin de verdachte de bijstand van een raadsman geniet. Met dit voorschrift wordt aangesloten bij de bestaande praktijk, waarin de verdachte bij onderhandelingen over hoge transacties wordt bijgestaan door diens raadsman.

De NOvA acht voorts de invulling die in de toelichting aan de procedure-regels van artikel 257c Sv wordt gegeven «uiterst beperkt». Gememoreerd wordt dat de hoorplicht bijvoorbeeld ook door een telefoongesprek vorm kan worden gegeven en dat een parketsecretaris dit gesprek kan voeren. Van een daadwerkelijke contradictoire procedure, laat staan van een eerlijke procedure is dan ook geen sprake, zo meent de NOvA.

Te dien aanzien kan worden vooropgesteld dat het een misverstand zou zijn, te menen dat de regeling van de strafbeschikking, artikel 257c Sv inbegrepen, bedoeld is als een procedureregeling die met een rechterlijke vergelijkbaar is. De officier van justitie is, zo stelt de NOvA elders in haar advies terecht vast, geen rechter, en het gaat hier om buitengerechtelijke afdoening. De gedachte dat het wetsvoorstel inbreuk zou maken op de gedachte van machtscheiding, die ook in het advies van de NOvA terugkeert, lijkt op hetzelfde misverstand gebaseerd te zijn. De officier van justitie krijgt geen rechterlijke taak; hem wordt de bevoegdheid gegeven om strafbeschikkingen uit te vaardigen; voor de verdachte staat daartegen beroep op de rechter open. Dat is een model dat in het bestuursrecht algemeen gebruikelijk is. De procedurevoorschriften van artikel 257c Sv dienen tegen deze achtergrond te worden gezien: ze dragen bij aan de kwaliteit van buitengerechtelijke afdoening, en strekken er niet toe een quasi-rechterlijke afdoening vorm te geven.

De NVvR stelt vast dat volgens het in consultatie gegeven concept-wetsvoorstel de verdachte voor wie de officier van justitie een geldboete van meer dan € 2 000 in petto heeft, zelf voor een raadsman moet zorgen. Als hij daar niet toe bereid is, zal de zaak aan de rechter moeten worden voorgelegd. De NVvR vraagt zich af of dat vanuit de schatkist geredeneerd niet «penny wise, pound foolish» is. Uit de opmerkingen gemaakt naar aanleiding van de adviezen van OM en NOvA volgt dat en waarom dit niet het geval is. Het aantal strafbeschikkingen waarin dergelijke geldboetes aan de orde kunnen zijn, is relatief beperkt. De gang van zaken in de praktijk is daarbij reeds thans, dat de verdachte in deze gevallen gewoonlijk een strafadvocaat inschakelt. Een verzoek om toevoeging van een advocaat door het bureau rechtsbijstandvoorziening is in beginsel mogelijk doch zal naar verwachting zelden plaatsvinden. Dat is ook wenselijk: het is niet de bedoeling dat langs deze weg mogelijk wordt gemaakt dat in strafbeschikkingen hoge geldboetes aan minvermogenden worden opgelegd.

3.6 De strafbeschikking, uitgevaardigd door een opsporingsambtenaar of bestuursorgaan

In het voorgaande is vooral aandacht besteed aan de strafbeschikking die door de officier van justitie wordt uitgevaardigd. Het wetsvoorstel wil de bevoegdheid tot het uitvaardigen van strafbeschikkingen echter niet uitsluitend aan het openbaar ministerie voorbehouden. Zowel opsporingsambtenaren als bestuursorganen beschikken thans over wettelijke mogelijkheden om strafzaken buitengerechtelijk af te doen. In artikel 74c Sr is de politietransactie geregeld. Verder kent de wet schikkingen door waterschappen ter zake van overtredingen van waterschapskeuren (artikel 85 Waterschapswet), transacties aangegaan door het bestuur van 's Rijks belastingen (artikel 76 AWR) en de bestuurlijke transactie van artikel 37 WED. Ook deze transactiemodaliteiten zijn in het wetsvoorstel omgevormd in bevoegdheden tot het uitvaardigen van strafbeschikkingen. Kwantitatief het belangrijkste is daarbij de aan opsporingsambtenaren gegeven bevoegdheid, strafbeschikkingen uit te vaardigen. Deze bevoegdheid is geregeld in het voorgestelde artikel 257b Sv. Dat artikel is in sterke mate gebaseerd op het huidige artikel 74c Sr. Kort gezegd wordt voorgesteld de bevoegdheid tot het aanbieden van transacties tegen betrekkelijk geringe bedragen om te bouwen tot een bevoegdheid tot het opleggen van betrekkelijk geringe boetes. De gedachte is daarbij dat enerzijds de eenvoudigheid van deze zaken en de geldboetes die daarin aan de orde zijn, en anderzijds de sterke normering van deze vorm van buitengerechtelijke afdoening in het Transactiebesluit 1994, deze omvorming alleszins rechtvaardigen. Het voornemen is daarbij het Transactiebesluit 1994, omgebouwd tot strafbeschikkingsbesluit, onverkort te handhaven. De toekenning van een boetebevoegdheid aan opsporingsambtenaren is niet nieuw. In de WAHV zijn het opsporingsambtenaren die boetes kunnen opleggen, daartegen kan administratief beroep worden ingesteld bij het openbaar ministerie. De constructie van de strafbeschikking is daarmee vergelijkbaar; een verschil is dat de verdachte meteen een rechtsmiddel kan aanwenden dat tot gevolg heeft dat de zaak voor de strafrechter komt. De toegang tot de rechter is derhalve minder afgeschermd dan in de WAHV het geval is, terwijl het openbaar ministerie tegelijkertijd volledig in staat blijft, voorafgaand aan de strafzitting te beoordelen of de aan de strafbeschikking ten grondslag liggende afweging rechterlijke toetsing kan doorstaan, en daar desgewenst consequenties aan kan verbinden. Als het openbaar ministerie een strafbeschikking onrechtmatig oordeelt, kan het deze namelijk intrekken of wijzigen (artikel 257e, achtste lid, Sv). Artikel 37 WED regelt thans de zogenaamde «bestuurlijke transactie». Aan «lichamen of personen, met een publieke taak belast», kan binnen nader getrokken grenzen de bevoegdheid worden verleend «die bij artikel 74 van het Wetboek van Strafrecht aan de officier van justitie is toegekend».

Sinds enkele jaren wordt van deze constructie meer gebruik gemaakt, in het kader van de strafrechtelijke handhaving van milieuwetgeving. Daar is een discussie aan vooraf gegaan over de vraag of het de voorkeur verdiende deze transactiebevoegdheid te revitaliseren dan wel aan bestuursorganen bestuurlijke beboetingsbevoegdheden te geven. Bij die discussie speelde zowel de wenselijkheid van aansluiting op het strafrechtelijk traject een rol als de wenselijkheid dat boetes kunnen worden opgelegd waarvan de tenuitvoerlegging niet per definitie van de medewerking van de betrokkene afhankelijk is. Dit wetsvoorstel impliceert dat buitengerechtelijke afdoening door bestuursorganen strafrechtelijk ingekaderd blijft, terwijl de – binnen nader te bepalen grenzen – op te leggen boetes, behoudens indien verzet wordt ingesteld, eventueel zonder medewerking van de betrokkene ten uitvoer kunnen worden gelegd.

De voorgestelde wijziging van artikel 37 WED stelt verder buiten twijfel dat de mogelijkheden om bestuursorganen in te schakelen bij buitengerechtelijke afdoening van strafzaken niet worden teruggebracht. Zo blijven ook de mogelijkheden behouden om aan bestuursorganen het geven van aanwijzingen toe te staan. De voorgestelde aanpassing van artikel 76 AWR is op dezelfde wijze vormgegeven. De bestaande voorwaarden onder b t/m e zijn als mogelijk te geven aanwijzingen behouden. Daarnaast kan het bestuur van 's Rijks belastingen in het voorstel – net als de officier van justitie – een geldboete opleggen. Het horen van de verdachte vindt bij hoge geldboetes door het bestuur van 's Rijks belastingen of een bij ministeriële regeling aangewezen functionaris plaats, ingevolge het voorgestelde artikel 76, derde lid, AWR. Denkbaar is dat de verdachte, bij toepassing van artikel 80, derde lid, AWR, reeds door een officier van justitie is gehoord; het bestuur van 's Rijks belastingen kan in dat geval van horen afzien. Overigens kan er op gewezen worden dat de Algemene wet inzake rijksbelastingen ook de mogelijkheid kent dat een bestuurlijke boete wordt opgelegd. In voorkomende gevallen zal de strafbeschikking, overeenkomstig artikel 257a, vierde lid, Sv duidelijk maken dat, en op welke wijze bij het openbaar ministerie verzet kan worden ingesteld. Artikel 85 Waterschapswet ten slotte kent de mogelijkheid dat ambtenaren van het waterschap «met de betrokkene in schikking treden». Het moet daarbij gaan om overtredingen van «keuren», vastgesteld ingevolge artikel 81 Waterschapswet. Op overtreding van een keur kan ingevolge dat artikel als straf worden gesteld hechtenis van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie als bedoeld in artikel 23 Sr, alsmede openbaarmaking van de rechterlijke uitspraak. In een strafbeschikking kan, ingevolge het voorgestelde artikel 85, derde lid, Waterschapswet alleen de geldboete worden opgelegd.

Concluderend kan worden vastgesteld dat de mogelijkheden tot buitengerechtelijke afdoening van strafzaken door andere organen dan het openbaar ministerie behouden blijven en, doordat zij worden omgebouwd in bevoegdheden tot het uitvaardigen van een strafbeschikking, effectiever gemaakt.

De RvdR vraagt expliciet de aandacht voor kwaliteitseisen die de hantering van boetebevoegdheden door functionarissen (opsporingsambtenaren en bestuursorganen) buiten het OM moeten omgeven. Daarbij noemt de RvdR eisen met betrekking tot opleiding, het borgen van juridische kennis en de bejegening van de justitiabele. Te dien aanzien kan voorop worden gesteld dat ook de hantering van bestaande transactiebevoegdheden met kwaliteitseisen op de door de RvdR genoemde punten is omgeven. Deze eisen zullen na de ombouw van de transactie tot strafbeschikking richtsnoer blijven.

De RvdR stipt voorts aan dat in de artikelen 257b en 37 WED wordt bepaald dat het College van PG's toezicht houdt en richtlijnen vaststelt met betrekking tot de hantering van de bevoegdheid een strafbeschikking

uit te vaardigen. Met de RvdR mag aangenomen worden dat het College van PG's bij de uitoefening van deze taak oog zal hebben voor de kwaliteitseisen en dat er een kwaliteitsverhogende werking zal uitgaan van het toezicht en de interventie van het College. De RvdR stipt aan dat een dergelijke rol niet aan het College van PG's is toegekend in de voorgestelde wijzigingen van de AWR en de Waterschapswet, en adviseert om ook hier een bepaling met eenzelfde strekking als die van het voorgestelde artikel 37, tweede lid, WED op te nemen. Een dergelijke aanpassing komt voor de AWR evenwel minder voor de hand liggend voor. Deze wet kent behalve de mogelijkheid van strafrechtelijke afdoening ook een regeling voor bestuurlijke boetes, daarop ligt in de praktijk het accent. Een regeling die aan het College van procureurs-generaal een expliciete wettelijke taak toebedeelt bij het bevorderen van de kwaliteit van de strafrechtelijke handhaving van het belastingrecht, ligt tegen die achtergrond niet in de rede. Ten aanzien van de strafrechtelijke handhaving van de Waterschapswet, tenslotte, kan worden opgemerkt dat een wettelijke regeling als opgenomen in artikel 37 WED gelet op omvang en aard van de onderliggende strafbare feiten niet noodzakelijk voorkomt.

3.7. De uitreiking of toezending van de strafbeschikking

Nadat de strafbeschikking door de officier van justitie, de opsporingsambtenaar of het bestuursorgaan is uitgevaardigd, dient de verdachte daarvan op de hoogte te worden gebracht. In het Wetboek van Strafvordering zijn op twee plaatsen algemenere regelingen omtrent het informeren van de verdachte opgenomen. In de artikelen 585 e.v. Sv wordt de wijze van kennisgeving van gerechtelijke mededelingen aan natuurlijke personen geregeld. En in de artikelen 529 e.v. Sv zijn voorschriften omtrent de kennisgeving van gerechtelijke mededelingen aan rechtspersonen opgenomen. Onderscheiden wordt daarbij tussen de (eenvoudige) «kennisgeving van gerechtelijke mededelingen» die door toezending van een gewone of aangetekende brief over de post geschiedt, en de «betekening» van gerechtelijke mededelingen.

Tussen deze beide mogelijkheden van kennisgeving bestaan grote verschillen. Enerzijds is de eenvoudige kennisgeving van gerechtelijke mededelingen niet sterk genormeerd. Bij natuurlijke personen wordt volstaan met de reeds vermelde mededeling dat zij «door toezending van een gewone of aangetekende brief over de post geschiedt». Dat de kennisgeving ook door uitreiking van de mededeling kan geschieden, is niet vastgelegd. Aan welk adres de brief gezonden moet worden, is niet nader wettelijk geregeld. Alleen bij rechtspersonen is dit, in de eerste leden van de artikelen 529 en 530 Sv, nader vastgelegd.

Anderzijds is de betekening zeer sterk genormeerd. Zij geschiedt in beginsel door de post, al kan het openbaar ministerie de betekening aan politieambtenaren en bepaalde nader aangewezen ambtenaren opdragen. Zij bestaat in uitreiking van het gerechtelijk schrijven (artikel 586 Sv). Daarbij staat, als de uitreiking niet in persoon plaatsvindt, het adres waar de geadresseerde als ingezetene is ingeschreven in de basisadministratie persoonsgegevens centraal (artikel 588 Sv). Van de verrichte inspanningen moet in een akte verslag worden gedaan (artikel 589 Sv). Betekening is al met al, als de betrokkene niet bereikt wordt, een bewerkelijke en daarmee relatief kostbare procedure.

De verhouding tussen beide regelingen is in artikel 585 Sv aldus geregeld, dat (eenvoudige) kennisgeving de hoofdregel is. Kennisgeving vindt, tenzij de wet anders bepaalt of toelaat, plaats door toezending bij gewone of aangetekende brief. Betekening van gerechtelijke mededeling vindt alleen plaats in de gevallen bij de wet bepaald. Bij dagvaardingen en aanzeggingen die aan het openbaar ministerie zijn opgedragen, wordt de verplichting tot betekening in artikel 585 Sv zelf vastgelegd. Achtergrond van deze regeling is dat de bewerkelijker en kostbaarder, maar ook zorg-

vuldiger regeling van de betekening alleen wordt toegepast als de belangen die daarmee gemoeid zijn, dat rechtvaardigen. Twee belangen kunnen daarbij worden onderscheiden. De verdachte heeft belang bij de inspanningen die ingevolge de betekeningsregeling geleverd worden om hem te bereiken. De officier van justitie heeft er (in verband met de tenuitvoerlegging) belang bij dat komt vast te staan of de verdachte door de betekening in persoon bereikt is.

Tegen deze achtergrond is overwogen, hoe het informeren van de verdachte met de strafbeschikking dient te worden genormeerd. Daarbij bleek al snel, dat geen van beide procedures zich voor onverkorte toepassing in alle gevallen leent. Het in alle gevallen toezenden van een kennisgeving over de post volstaat niet, omdat de voorkeur (conform de huidige AU-praktijk) uitgaat naar het uitreiken van de strafbeschikking. De wettelijke regeling dient dat tot uitdrukking te brengen. Daarbij maken de belangen die bij de strafbeschikking op het spel kunnen staan het wenselijk, dat de wet meer duidelijkheid biedt omtrent het adres waarnaar de brief behelzende de strafbeschikking dient te worden gezonden. Tegelijkertijd komt een verplichting tot toepassing van de betekeningsregeling eveneens onwenselijk voor. Dat geldt met name in de gevallen waarin uitreiking in persoon niet mogelijk is. Gelet op de belangen die voor de verdachte op het spel staan, zal als uitgangspunt met toezending van een brief naar het in de basisadministratie persoonsgegevens vermelde adres van de verdachte kunnen worden volstaan, zo zal in het navolgende nader worden toegelicht. Maar ook in gevallen waarin uitreiking in persoon mogelijk is, voert een verplichting tot betekening, waarbij ingevolge artikel 589 Sv een akte moet worden opgemaakt, te ver. Zo zal bij opsporingsambtenaren die op grond van artikel 257b Sv een strafbeschikking uitvaardigen, en bij ontdekking op heterdaad onmiddellijk een afschrift daarvan kunnen uitreiken, met een simpeler wijze van vastlegging van de uitreiking kunnen worden volstaan.

De verdachte wordt door de uitreiking van het afschrift geïnformeerd over het strafbare feit dat hem wordt verweten, de sanctie die naar aanleiding daarvan is opgelegd, de dag waarop zij is uitgevaardigd, de wijze waarop verzet kan worden ingesteld, alsmede de wijze van tenuitvoerlegging (artikel 257a, vierde lid, Sv). In dit verband is in de eerste plaats de informatie omtrent het instellen van verzet van belang. Ingevolge het voorgestelde artikel 257e, eerste lid, Sv, kan de verdachte tegen een strafbeschikking verzet aanwenden binnen veertien dagen nadat het afschrift in persoon aan hem is uitgereikt, dan wel zich anderszins een omstandigheid heeft voorgedaan waaruit voortvloeit dat de strafbeschikking de verdachte bekend is. Uit deze regel vloeit voort dat, als de verdachte door de toezending niet met de strafbeschikking op de hoogte raakt, de mogelijkheid om verzet te doen niet verloren gaat.

Wel kan het openbaar ministerie, als geen verzet wordt gedaan, ingevolge het voorgestelde artikel 257g, eerste lid, Sv, veertien dagen na de toezending beginnen met de tenuitvoerlegging. Daarbij kan het echter per definitie niet om de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende straffen gaan. In een strafbeschikking kan immers geen vrijheidsbenemende straf worden opgelegd. In verband met de tenuitvoerlegging van de taakstraf is eerder al vastgesteld dat de verdachte deze alleen zelf ten uitvoer kan leggen.

Dat ligt anders bij de geldboete en de schadevergoedingsmaatregel: bij die sancties komen wel bevoegdheden tot tenuitvoerlegging beschikbaar die niet van de medewerking van de betrokkene afhankelijk zijn. De mogelijkheid bestaat, dat de verdachte pas door maatregelen in de sfeer van de tenuitvoerlegging bekend raakt met een strafbeschikking. Dat gebeurt echter niet onverhoeds. Artikel 24b, eerste lid, Sr schrijft voor dat in dat geval eerst nog een schriftelijke aanmaning wordt verzonden. En ingevolge artikel 573 Sv dient voorafgaand aan verhaal nog een schriftelijke

waarschuwing te worden gegeven. Voorts worden ook in de situatie waarin de verdachte desondanks onwetend is gebleven van de strafvervolging de nadelige gevolgen voor hem door een aantal wettelijke bepalingen beperkt. In de eerste plaats geldt in die situatie het uitgangspunt dat de tenuitvoerlegging van de strafbeschikking door het openbaar ministerie wordt opgeschort indien een gewoon rechtsmiddel wordt aangewend (artikel 257g, tweede lid, Sv). En als de tenuitvoerlegging niet wordt opgeschort, omdat het openbaar ministerie van mening is dat «vaststaat» (een streng criterium) dat het rechtsmiddel te laat is aangewend, kan de rechter de tenuitvoerlegging op verzoek van de verdachte alsnog opschorten. Bij hoge geldboetes kan de situatie dat de verdachte eerst door de strafbeschikking met de zaak op de hoogte raakt zich in verband met de hoorplicht tenslotte niet voordoen.

Voor de onttrekking aan het verkeer geldt in grote lijnen hetzelfde als voor de geldboete en de schadevergoedingsmaatregel. De aandacht verdient bovendien nog dat onttrekking aan het verkeer door de rechter ook bij een vrijspraak of ontslag van alle rechtsvervolging dan wel bij afzonderlijke beschikking kan worden opgelegd (artikel 36b Sr).

Bij de rijontzegging ten slotte kan het probleem dat met de tenuitvoerlegging een aanvang wordt gemaakt voordat de verdachte daarmee op de hoogte is, zich gelet op artikel 180 WVV 1994, aangepast als voorgesteld in dit wetsvoorstel, niet voordoen. De rijontzegging kan niet ten uitvoer worden gelegd zolang verzet kan worden ingesteld, en kan verder pas ingaan nadat een schrijven waarin onder andere het tijdstip van ingang en de duur van de ontzegging vermeld is, in persoon is betekend.

Het voorgaande in aanmerking genomen wordt voorgesteld niet tot toepassing van de strafvorderlijke betekenisregeling te verplichten, al wordt toepassing door een aanpassing van artikel 585 Sv wel expliciet mogelijk gemaakt. In het voorgestelde artikel 257d Sv wordt een op de strafbeschikking toegesneden regeling geïntroduceerd. Deze regeling wil enerzijds zoveel mogelijk uitreikingen in persoon nastreven en anderzijds, waar uitreiking in persoon niet lukt, volstaan met verzending van een afschrift van de strafbeschikking aan het van de verdachte bekende GBA-adres alsmede, indien van toepassing, opgegeven adres. Vermeld kan worden dat de postbestelling in Nederland zeer betrouwbaar is. Uit cijfers gecontroleerd door de OPTA blijkt dat TNT Post erin slaagt 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). Bij hoge geldboetes en schadevergoedingsmaatregelen is bepaald dat die verzending plaatsvindt bij aangetekende brief. Vermeld zij nog dat de WAHV een vergelijkbaar uitgangspunt kent; bij de nadere uitwerking is ook uit die regeling inspiratie geput.

Het OM meent dat het wetsvoorstel terecht als uitgangspunt kiest dat het afschrift van de strafbeschikking bij voorkeur in persoon wordt uitgereikt en dat in andere gevallen het afschrift van de strafbeschikking per brief wordt verstuurd. Aangegeven wordt dat deze procedure op zichzelf niet veel verandert ten opzichte van de gang van zaken met betrekking tot het aanbieden van een transactie. Het OM verwacht evenwel vaker geconfronteerd te zullen worden met discussie over de vraag of een brief al dan niet is aangekomen, nu de strafbeschikking het karakter krijgt van een eenzijdige strafoplegging.

Bij het nader overleg met het OM is vastgesteld dat in de praktijk veel beschikkingen in persoon zullen worden uitgereikt door de politie, alsmede door of namens de officier van justitie. Bij hoge geldboetes moet de betrokkene worden gehoord, en kan de beschikking dan ook meteen worden uitgereikt. Het eindpunt van de verzettermijn is in die gevallen duidelijk. Slechts in de resterende gevallen, waarin het afschrift per brief

wordt toegezonden, kunnen zich in beginsel discussies voordoen inzake de vraag of een brief al dan niet is aangekomen.

Vastgesteld kan voorts worden dat de gevolgen van onzekerheid over de vraag of een brief al dan niet is aangekomen beperkt zijn. De verdachte kan, in het geval waarin niet vast staat dat hij van de strafbeschikking op de hoogte is, nog steeds verzet aanwenden tegen de strafbeschikking. Discussies over de vraag of een brief is aangekomen hebben bij de rechter in dit licht weinig zin: de ontvankelijkheid van het verzet is er niet van afhankelijk. Daarmee blijft alleen de mogelijkheid van discussies in het kader van invorderingsmaatregelen over. Te denken valt bijvoorbeeld aan de situatie waarin het OM ingevolge artikel 24b, eerste lid, Sr de geldboete heeft verhoogd, terwijl de verdachte bestrijdt dat de geldboete onherroepelijk was. In dat geval zal de verdachte gewoonlijk verzet instellen, en zal de uitspraak op het verzet ook deze discussie beslechten. Aangestipt zij dat voor de vraag of de kosten van verhaal door het OM ingevorderd kunnen worden niet doorslaggevend is of bewezen kan worden dat de brief met het afschrift van de strafbeschikking of een van de brieven ex artikel 24b Sr en artikel 573 Sv bij de verdachte is aangekomen. De kosten van verhaal, de invorderingskosten daaronder begrepen, komen namelijk voor rekening van de verdachte of veroordeelde (artikel 572, tweede lid en artikel 575, vijfde lid, Sv), als de brieven correct verzonden zijn. Dat geldt ook, zo is mede naar aanleiding van het advies van het OM nog verduidelijkt, in het geval alsnog verzet wordt ingesteld: de invordering heeft ook in dat geval rechtmatig een aanvang genomen. Of de strafbeschikking naar aanleiding van het verzet wordt vernietigd, is daarbij niet van belang. Bij de vraag wie deze kosten behoort te dragen is niet een vaststelling van schuld aan een strafbaar feit doorslaggevend, maar de vraag wie deze kosten in redelijkheid behoort te dragen. In de situatie waarin, naar het juiste adres, drie brieven zijn gestuurd om de verdachte van de strafbeschikking en de tenuitvoerlegging daarvan op de hoogte te brengen, doch niet kan worden vastgesteld dat een van deze brieven de verdachte bereikt heeft, is dat de verdachte. Verwacht mag worden dat het geschetste systeem de verdachte er in voldoende mate toe zal aanzetten tijdig een rechtsmiddel in te stellen dan wel te betalen, en dat discussies over de vraag of een brief is aangekomen noch voor de strafrechter noch in het kader van de invordering dikwijls zullen voorkomen.

Tenslotte kan worden gememoreerd dat het OM de vrijheid heeft om, in gevallen waarin inning van de kosten van verhaal redelijke grond mist omdat de betrokkene door omstandigheden die geheel buiten zijn verantwoordelijkheid lagen onwetend is gebleven van de strafbeschikking, op grond van artikel 573, tweede lid, Sv van verhaal kan afzien. Wordt niet van het nemen van verhaal afgezien, dan kan bij toepassing van artikel 575 dan wel artikel 576 Sv verzet worden gedaan tegen de tenuitvoerlegging. Het gaat hier, voor alle duidelijkheid, niet om verzet tegen de beslissing, maar om verzet tegen de tenuitvoerlegging daarvan. Ook kan worden gememoreerd dat het OM de vrijheid heeft om voordat tot invordering wordt overgegaan nog additionele inspanningen te verrichten om te verzekeren dat de betrokkene daadwerkelijk op de hoogte is.

De NOvA plaatst vraagtekens bij de vaststelling dat toepassing van de betekeningsregeling niet noodzakelijk is en dat volstaan kan worden met toezending van een afschrift van de strafbeschikking per brief, omdat dit haars inziens kan meebrengen dat een bestraffing is gevolgd zonder dat een verdachte daarover is geïnformeerd. Dat lijkt de NOvA onwenselijk. Anders dan de NOvA lijkt te veronderstellen is het niet zo dat eerst thans, bij toezending van een afschrift van de strafbeschikking, wordt aanvaard dat de verdachte wordt bestraft zonder dat vaststaat dat hij daarvan op de hoogte is. Toepassing van de betekeningsregeling garandeert niet dat de verdachte daadwerkelijk van de strafzaak op de hoogte raakt. In het

rapport «Betekening van dagvaardingen» (Ministerie van Justitie, 2003) zijn gegevens opgenomen inzake het aantal betekeningen in persoon van dagvaardingen (tabel 3). Daaruit volgt dat in 2002 in 47% van de zaken een betekening in persoon is gevolgd. Slechts in die gevallen staat onomstotelijk vast dat de verdachte door de betekening van de dagvaarding van de dag van de terechtzitting op de hoogte is gebracht. Een verstekberechting waarbij onduidelijk is of de verdachte van de terechtzitting afweert, komt thans regelmatig voor; in hetzelfde rapport wordt melding gemaakt van 12 504 misdrijfzaken en 34 044 kantonzaken in 2001 (tabel 6). Met artikel 6 EVRM is bestraffing zonder dat vaststaat dat de verdachte van de strafzaak op de hoogte is niet in strijd, het EHRM eist wel dat de verdachte zodra hij op de hoogte raakt een «fresh determination» van de strafzaak kan bewerkstelligen (vgl. EHRM 12 februari 1985, Serie A 89, Colozza v. Italië, vgl. ook NJ 1986, 685). Dat is zowel bij een verstekberechting als bij een strafbeschikking het geval.

De NOvA refereert in dit verband aan rechtspraak van het EHRM, waarin is neergelegd dat een «waiver» (afstand van recht) in «an unequivocal manner» (ondubbelzinning en duidelijk) moet worden gedaan. De NOvA stelt dat daaraan in het wetsvoorstel onvoldoende recht is gedaan; dat zou met name blijken uit de voorgestelde wijze van uitreiking of toezending van een strafbeschikking. Dat het informeren van de verdachte met strafbeschikkingen per brief in lijn is met de jurisprudentie van het EHRM, kan evenwel worden afgeleid uit EHRM 16 december 1992, Serie A 251-A, Hennings v. Duitsland. Aan Hennings was in een Strafbefehl een boete opgelegd van 25 keer DM 40 wegens onder meer mishandeling. Hennings wendde daar te laat een rechtsmiddel tegen aan. Zijn excuus, dat hij niet tijdig op de hoogte was van het Strafbefehl (hij had geen sleutel van zijn postbus gehad omdat zijn vrouw die had meegenomen op vakantie), werd door het EHRM niet geaccepteerd: Hennings was er zelf verantwoordelijk voor dat hij zijn post niet op tijd had gelezen. De aandacht verdient nog, dat volgens het onderhavige wetsvoorstel in een dergelijk geval de mogelijkheid om verzet in te stellen niet verloren gaat, maar dat enkel de mogelijkheid ontstaat om de strafbeschikking ten uitvoer te leggen.

Ook de NVvR vraagt de aandacht voor het geval waarin de verdachte te laat in verzet gaat, en refereert aan de rechtspraak van het EHRM inzake de «afstand van recht». De NVvR noemt daarbij het geval van detentie in het buitenland, en vestigt de aandacht op de mogelijkheid van (ver)taalproblemen. Aangegeven wordt dat niet alleen op papier, maar ook in de praktijk, steeds een vrije en volledige toegang tot de rechter gewaarborgd moet zijn. De vraag wordt gesteld of het niet de voorkeur verdient om de huidige betekeningregeling ook bij strafbeschikkingen toe te passen, omdat die meer waarborgen bevat dat de verdachte inhoudelijk met de strafbeschikking bekend raakt dan de thans voorgestelde regeling. In reactie op een opmerking van de NOvA is reeds aangegeven dat de rechtspraak van het EHRM zich zeer wel verdraagt met een regeling waarbij strafbeschikkingen over de post aan de verdachte worden toegezonden; gerefereerd is aan EHRM 16 december 1992, Serie A 251-A, Hennings v. Duitsland. Daarbij is nog aangetekend dat het onderhavige wetsvoorstel minder ver gaat dan de regeling die in die zaak ter discussie stond, nu de mogelijkheid om verzet in te stellen niet verloren kan gaan voordat de verdachte met de strafbeschikking op de hoogte is. Dat is reeds een belangrijke waarborg dat, conform de wens van de NVvR, steeds een vrije en volledige toegang tot de rechter bestaat. Een tweede waarborg die in dat verband genoemd kan worden, is dat het wetsvoorstel een reeks van mogelijkheden biedt bij het instellen van verzet. De verdachte behoeft niet in persoon te verschijnen, verzet kan ook worden ingesteld door een advocaat of een bij bijzondere volmacht schriftelijk gemachtigde; tenslotte kan verzet ook per brief worden ingesteld (artikel

257e Sv). Dat biedt ook de in het buitenland gedetineerde afdoende mogelijkheden.

Invoering van een verplichting tot betekening is, zo werd reeds aangegeven, niet gewenst. Dat betekening er daadwerkelijk in zoveel meer gevallen toe leidt dat de verdachte wordt geïnformeerd, staat – zo bleek – niet vast. De postbestelling is betrouwbaar; ook betekening vindt – gewoonlijk door de post – plaats aan het adres van de verdachte; betekening in persoon tenslotte lukt in minder dan de helft van de gevallen. Betekening ligt bij de sancties die bij de strafbeschikking aan de orde kunnen zijn, eerst in de rede als het belang van de verdachte tezamen met het belang van het openbaar ministerie, dat komt vast te staan of het desbetreffende stuk door de verdachte in ontvangst is genomen, daartoe aanleiding geeft. Tegen deze achtergrond kan het bij strafbeschikkingen aan het OM worden overgelaten om te beslissen of, en zo ja in welke gevallen, betekening van strafbeschikkingen in de rede ligt. Voor (ver)taalproblemen, tenslotte, biedt betekening van gerechtelijke stukken geen remedie. De strafbeschikking brengt op dit punt niet iets nieuws: de verdachte aan wie – al dan niet in persoon – een dagvaarding betekend wordt die hij niet begrijpt, zal ook stappen moeten ondernemen om zich door de overheid of anderszins te laten informeren. Laat hij dat na, dan kan hij met een voor tenuitvoerlegging vatbare rechterlijke veroordeling geconfronteerd worden.

3.8. Verzet

Aan de verdachte die het niet met de strafbeschikking eens is, staat een rechtsmiddel ter beschikking. De eerste volzin van het voorgestelde artikel 257e, eerste lid, Sv luidt: Tegen een strafbeschikking kan de verdachte verzet doen binnen veertien dagen nadat het afschrift in persoon aan de verdachte is uitgereikt, dan wel zich anderszins een omstandigheid heeft voorgedaan waaruit voortvloeit dat de strafbeschikking de verdachte bekend is.

Voorgesteld wordt derhalve, het rechtsmiddel dat aan de verdachte ter beschikking staat als «verzet» aan te duiden. De centrale reden daarvoor is dat het voorgestelde rechtsmiddel een aantal kenmerken heeft die overeenkomen met het huidige strafvorderlijke rechtsmiddel verzet, dat tegen sommige bij verstek aangewezen rechterlijke uitspraken kan worden aangewend. Ook de strafbeschikking is een voor tenuitvoerlegging vatbare beslissing, die zonder een berechting op tegenspraak tot stand is gekomen. Tegengeworpen kan worden dat bij een strafbeschikking in het geheel niet van een berechting sprake is. Die omstandigheid is evenwel niet kenmerkend voor de idee van een «verzetprocedure». Zo kent het wetboek ook het verzet tegen de tenuitvoerlegging van een dwangbevel (artikel 575, derde lid, Sv), dat net als de strafbeschikking door het openbaar ministerie wordt uitgevaardigd. Niet zozeer een verstekberechting als wel een voor tenuitvoerlegging vatbare beslissing waartegen de betrokkene zich kan «verzetten» is derhalve kenmerkend voor verzetprocedures. Een belangrijk punt van overeenkomst met de bestaande verzetprocedure is voorts, dat van de rechter die zich naar aanleiding van het ingestelde rechtsmiddel over de zaak buigt, een vergelijkbaar onderzoek en een vergelijkbare beslissing wordt verlangd. Artikel 403, eerste lid, Sv geeft voor de behandeling van een ontvankelijk verzet tegen een rechterlijke uitspraak als hoofdregel behandeling overeenkomstig de zesde, zevende of achtste titel «als ware het rechtsgeding bij verstek niet voorafgegaan». En uit het tweede lid blijkt zonneklaar dat de rechter naar aanleiding van dat onderzoek een eigen beslissing over de zaak neemt. Dat spoort precies met wat van de strafrechter verwacht wordt die zich naar aanleiding van verzet tegen de strafbeschikking over de zaak buigt. Ook deze moet zich, zo volgt uit het voorgestelde artikel 257f, derde en vierde lid, Sv, een eigen oordeel over de zaak vormen. Juist dit aspect maakt het ook minder voor

de hand liggend om van «beroep» tegen de strafbeschikking te spreken. Dat zou te veel de suggestie kunnen wekken dat de strafbeschikking, in plaats van het mogelijk strafbare gedrag dat daarin aan de orde is, bij de behandeling van het rechtsmiddel centraal zou moeten staan.

Voor de benaming van het rechtsmiddel tegen de strafbeschikking is derhalve bij een bestaand rechtsmiddel aangesloten. De regels die het aanwenden, registreren en intrekken van het verzet regarderend zijn in artikel 257e Sv evenwel in een specifieke regeling opgenomen. Toepassing van de regels die in de artikelen 449–455 Sv zijn opgenomen ligt bij het aanwenden van een rechtsmiddel tegen de strafbeschikking niet voor de hand. Artikel 449, eerste lid, Sv, schrijft namelijk aanwending van het rechtsmiddel voor «op de griffie door of bij hetwelk de beslissing is gegeven». Wenselijk lijkt, ook in verband met de mogelijkheid van intrekking of wijziging van de strafbeschikking door de officier van justitie, het verzet te laten instellen op het parket. Wel is in sterke mate bij de regeling van de artikelen 449 e.v. Sv aangesloten, zo zal blijken.

Afzonderlijke regeling van deze materie in de titel over de strafbeschikking maakt het voorts mogelijk om ruimere mogelijkheden te creëren voor het schriftelijk aanwenden van verzet dan in de regeling van de artikelen 449 e.v. Sv erkend worden. De belangen die op het spel staan maken enerzijds dat een ondertekende brief in voldoende mate duidelijkheid kan bieden omtrent de wens van de verdachte, een rechtsmiddel in te stellen, terwijl anderzijds bezwaarlijk aan het uitgangspunt kan worden vastgehouden dat de verdachte of diens advocaat het rechtsmiddel ter griffie in persoon aanwendt. Een vergelijking met de regeling van de WAHV ondersteunt dit standpunt. Overigens kan worden aangestipt dat de mogelijkheid om bij brief een rechtsmiddel in te (doen) stellen ook in een aantal arresten van de Hoge Raad inzake de artikelen 449 e.v. Sv in ruimere mate erkend is dan de wettelijke regeling, met name de relatief beperkte voorziening van artikel 449, tweede lid, Sv op het eerste gezicht doet vermoeden (vgl. onder meer HR 23 juni 1987, NJ 1988, 352).

Mede tegen deze achtergrond wordt de zorg van het OM dat het geconfronteerd zal worden met discussies over de vraag of de brief is aangekomen waarin een verdachte kenbaar maakt verzet te doen tegen de strafbeschikking niet gedeeld. De ervaringen met de WAHV wijzen niet in die richting. Ook de ervaringen die in het strafprocesrecht met het via brieven aanwenden van rechtsmiddelen zijn opgedaan wijzen niet in deze richting. Het risico dat een dergelijke brief niet aankomt wordt op beide rechts-terreinen voor rekening van de burger gelaten. In verband met de strafbeschikking is daarbij nog van belang dat het wetsvoorstel de mogelijkheid biedt dat het verzet door de verdachte of een gemachtigde persoonlijk ten parkette wordt ingesteld. Wie de mogelijkheid wil uitsluiten dat een brief waarin verzet wordt ingesteld niet aankomt, heeft dus een alternatief.

Aan het aanwenden van verzet wordt niet een eis van zekerheidsstelling verbonden. Ook andere eisen die de burger ervan kunnen afhouden verzet aan te wenden worden niet gesteld. Mede in dit licht is de voorgestelde procedure in overeenstemming met artikel 6 EVRM. Uit rechtspraak van het EHRM kan namelijk worden afgeleid dat een buitengerechtelijke «voorprocedure» niet op bezwaren stuit, mits beroep op een rechter openstaat die aan de eisen van het Verdrag voldoet. Dat is in deze het geval. Wel kan, net als in de huidige rechtspraak, op andere wijze bevorderd worden dat de zaak niet voor de rechter komt. Gebruikelijk is thans dat, in de zaken waarin een transactie is aangeboden, ter terechtzitting een zwaardere straf wordt geëist en – als de verdachte verstek laat gaan – opgelegd. Deze praktijk kan onder het regime van de strafbeschikking onverkort worden voortgezet.

Een ander aspect van de huidige praktijk dat behouden blijft betreft de mogelijkheid om door voldoening aan de transactie dan wel strafbeschikking afstand te doen van berechting door de strafrechter. In het huidige

artikel 74 Sr vloeit dit voort uit de omstandigheid dat door de voldoening het recht tot strafvordering vervalt. Het voorgestelde artikel 257e, eerste lid, Sv leidt uit voldoening aan (de straffen, maatregelen en aanwijzingen van) de strafbeschikking af, dat afstand wordt gedaan van het recht, verzet aan te wenden. Uit de omstandigheid dat aan de strafbeschikking wordt voldaan mag immers door de bank genomen worden afgeleid dat de verdachte zich daarbij neerlegt.

Voor alle duidelijkheid zij nog opgemerkt dat de beslissing tot het al dan niet uitvoeren van een strafbeschikking in sommige gevallen afhankelijk kan worden gesteld van de bereidheid van de verdachte om aan de strafbeschikking te voldoen. Gerefereerd kan bijvoorbeeld worden aan situaties waarin buitengerechtelijke afdoening plaatsvindt door de douane, ten aanzien van buitenlandse verdachten die op doorreis zijn. Bestaat niet de bereidheid om aan de strafbeschikking te voldoen, of wordt in afwijking van door de verdachte gewekte verwachtingen niet onmiddellijk aan de strafbeschikking voldaan, dan kan de verdachte – zoals ook thans het geval is – alsnog worden gedagvaard; een reeds uitgevaardigde strafbeschikking is in dat geval conform artikel 255a, derde lid, Sv, niet meer voor tenuitvoerlegging vatbaar.

Daarnaast maakt de constructie van de strafbeschikking het mogelijk om ook rechtsgeldig afstand te doen van het recht, verzet te doen tegen een strafbeschikking zonder dat daar onmiddellijk aan wordt voldaan. Die mogelijkheid dient evenwel, mede gelet op artikel 6 EVRM, van waarborgen te worden voorzien. Verzekerd dient te zijn dat de verdachte de implicaties van zijn beslissing overziet. Indien de verdachte vrijwillig aan de strafbeschikking voldoet, mag worden aangenomen dat dit het geval is. Als dat niet gebeurt, of zelfs niet mogelijk is, zoals bij de taakstraf en de ontzegging van de rijbevoegdheid het geval is, dient dit op andere wijze te worden verzekerd. Afstand van de bevoegdheid, verzet te doen is in die situatie, zo wordt voorgesteld, slechts mogelijk als de verdachte wordt bijgestaan door een raadsman. Practisch gesproken zal deze mogelijkheid naar alle waarschijnlijkheid vooral een rol kunnen spelen bij strafbeschikkingen die hoge geldboetes bevatten.

Mogelijk is dat het openbaar ministerie nadat verzet is aangewend tot de overtuiging komt, dat de strafbeschikking ingetrokken of gewijzigd dient te worden. Het voorgestelde artikel 257e, achtste lid, Sv biedt die mogelijkheid. Een afschrift van de beschikking waarbij de strafbeschikking wordt ingetrokken of gewijzigd wordt in dat geval aan de verdachte uitgereikt of aan hem toegezonden met overeenkomstige toepassing van het voorgestelde artikel 257d, tweede en derde lid, Sv. Indien de verdachte evenwel verzet heeft gedaan, en daarbij een ander adres heeft opgegeven, wordt ook een afschrift naar dat adres gezonden. Toezending aan het bij het eerste verhoor opgegeven adres blijft dan achterwege, wel wordt nog steeds een afschrift toegezonden aan het in de basisadministratie persoonsgegevens vermelde adres van de verdachte (dan wel bij het ontbreken daarvan diens woon- of verblijfplaats). Tegen de gewijzigde strafbeschikking kan desgewenst verzet worden gedaan; dat kan bijvoorbeeld relevant zijn in de situatie waarin een tegen de oorspronkelijke strafbeschikking gedaan verzet door de rechter niet ontvankelijk is verklaard.

Voorkomen is evenwel dat de verdachte in het geval de strafbeschikking wordt gewijzigd, altijd opnieuw verzet moet aanwenden. Hetzelfde artikellid bepaalt dat een reeds gedaan verzet wordt geacht te zijn gericht tegen de gewijzigde strafbeschikking. Dat betekent dat een wijziging van de strafbeschikking de officier van justitie in beginsel niet ontslaat van de verplichting, de strafzaak naar aanleiding van een reeds gedaan verzet voor te leggen aan de strafrechter. Verder blijft de tenuitvoerlegging van de – gewijzigde – strafbeschikking in dat geval geschorst. Anders ligt het echter, als het verzet na de wijziging wordt ingetrokken, of vrijwillig aan

de gewijzigde strafbeschikking wordt voldaan. In dat geval behoeft de zaak niet meer voor de strafrechter te worden gebracht en kan zij – bij intrekking van het verzet – verder ten uitvoer worden gelegd. Daarmee is gegeven in welke gevallen wijziging van de strafbeschikking nut heeft: de gevallen waarin die wijziging ertoe leidt dat de verdachte het ingestelde verzet intrekt dan wel na de wijziging vrijwillig aan de strafbeschikking wil voldoen.

Het OM acht het juist dat het rechtsmiddel verzet de mogelijkheid van een volledig strafrechtelijke behandeling ten principale biedt, in plaats van een toetsing van de beschikking naar bestuursrechtelijke maatstaven. Het OM meent evenwel dat het concept-wetsvoorstel niet uitsluit dat de verdachte – los van de verzetprocedure – een parallelle gang naar de rechter maakt. Als de strafbeschikking een bestuursrechtelijke handeling is, valt – aldus het OM – niet goed in te zien waarom de verdachte niet ook zou kunnen kiezen voor een voorziening – eventueel in kort geding – via de Algemene wet bestuursrecht om ten aanzien van de tenuitvoerlegging een executiegeschil aan rechterlijke toetsing te onderwerpen.

In verband met de gedachte dat de verdachte tegen een strafbeschikking rechtsmiddelen zou kunnen aanwenden op grond van de Algemene wet bestuursrecht kan worden gewezen op artikel 1:6 Awb. Aldaar is bepaald: «De hoofdstukken 2 tot en met 8 en 10 van deze wet zijn niet van toepassing op: a. de opsporing en vervolging van strafbare feiten, alsmede de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen». Daarmee is uitgesloten dat tegen een strafbeschikking rechtsmiddelen zouden kunnen worden aangewend op grond van de Awb. In het onderhavige wetsvoorstel wordt de strafbeschikking immers expliciet als een daad van vervolging aangewezen. Ook de voorbereiding van een strafbeschikking, inclusief de besprekingen die in die fase mogelijk met de verdachte en/of diens raadsman gevoerd worden, alsmede de tenuitvoerlegging van de strafbeschikking kunnen niet aan de bestuursrechter worden voorgelegd, zo volgt uit letter, ratio en wetsgeschiedenis van de onderhavige uitsluitingsgrond. In de memorie van toelichting bij artikel 1:6 Awb is de uitzondering voor opsporing en vervolging destijds als volgt toegelicht: «Zou deze uitzondering niet in de wet worden opgenomen, dan zouden ook de typisch in de sfeer van de strafvordering en de executie gelegen besluiten en handelingen van de betrokken bestuursorganen (de algemene en bijzondere opsporingsambtenaren, het openbaar ministerie en de Minister van Justitie) onder het bereik van de wet vallen. Gelet op de eigenstandige positie van het (materiële en formele) strafrecht en op het feit dat de strafrechtelijke regelgeving uitputtend is bedoeld, zou dat tot een ongewenste vermenging van rechtssferen leiden» (Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 43). In de verhouding tussen de Awb en buitengerechtelijke afdoening in het strafrecht brengt dit wetsvoorstel kortom geen wijziging.

Het OM werpt ook nog de mogelijkheid op dat de civiele rechter kennis zou kunnen nemen van een geschil inzake de strafbeschikking. Opgemerkt wordt dat de verzetsprocedure de verdachte alleen het recht geeft om de zaak in zijn geheel door de strafrechter te laten beoordelen, maar niet de mogelijkheid biedt om op te komen tegen de wijze waarop de strafbeschikking van het OM tot stand is gekomen. Geopperd wordt dat een verdachte in kort geding zou kunnen betogen dat een strafbeschikking niet ten uitvoer mag worden gelegd omdat hij in een geval waarin de wet dat voorschrijft niet door een raadsman is bijgestaan.

Het geschetste risico komt niet zeer reëel voor. De verzetsprocedure biedt de verdachte bij dergelijke vormverzuimen een volledige en toereikende remedie, zoals het hoger beroep tegen strafvonnissen een volledige en toereikende remedie biedt tegen de uitspraak in eerste aanleg en vormfouten die bij de behandeling ter terechtzitting in eerste aanleg zijn begaan. Overigens ligt het ook niet in de rede dat het OM bij straf-

beschikkingen houdende hoge geldboetes en schadevergoedingsmaatregelen «vergeet» dat de verdachte door een raadsman moet worden bijgestaan. De wettelijke grens is helder, en strafbeschikkingen houdende dergelijke bedragen zijn niet standaard.

3.9. Rechtsmiddelen

Dat bij het algemene strafvorderlijke kader wordt aangesloten, heeft tot gevolg dat tegen de beslissingen die de rechter naar aanleiding van het ingestelde verzet neemt in beginsel volgens de normale regels rechtsmiddelen openstaan. Slechts één afwijking wordt voorgesteld. In de laatste zin van het eerste lid van artikel 257f, eerste lid, Sv wordt een rechtsgeldige betekening van de oproeping voor de verzetbehandeling binnen zes weken waarbij, in het geval niet in persoon is betekend en de verdachte een ander adres in Nederland heeft opgegeven dan het GBA-adres, ook naar dat adres nog een brief is gestuurd, met een betekening in persoon gelijkgesteld. Het effect van deze voorgestelde aanpassing is dat, bij zo'n snelle en rechtsgeldige betekening, de verdachte die daar prijs op stelt binnen twee weken na de rechterlijke uitspraak het openstaande gewone rechtsmiddel dient aan te wenden (vgl. de artikelen 399, 408 en 432 Sv). De achtergrond van deze regeling is de volgende. In het algemeen gesproken is niet verzekerd dat de verdachte tijdens de behandeling van zijn strafzaak door de rechter in eerste aanleg van die strafzaak op de hoogte is. Bij strafzaken waarin verzet is aangetekend tegen een strafbeschikking ligt dat anders. De verdachte is van de strafbeschikking op de hoogte, anders kan hij geen verzet aantekenen. Aan die omstandigheid mogen gevolgen verbonden worden voor het geval de betekening niet in persoon plaatsvindt, de verdachte niet bij de terechtzitting aanwezig is, en hij meer dan veertien dagen na de uitspraak een rechtsmiddel aanwendt. In de eerste plaats mag juist van de verdachte die verzet aantekent worden verwacht dat hij, als hij de oproeping wil ontvangen, ervoor zorgt dat zijn GBA-adres spoort met zijn feitelijk adres. Hij weet immers, dat hij spoedig een oproeping kan ontvangen. Als hij daarvoor zorgt, is verzekerd dat hij de oproeping ontvangt. In de tweede plaats is, voor het geval het GBA-adres en het opgegeven adres toch afwijken, in artikel 257f, eerste lid, Sv voorgeschreven dat uiteindelijk tevens een brief aan het opgegeven adres wordt gestuurd. Dat kan ook een postadres zijn. Op deze wijze is een extra zekerheid ingebouwd, dat de verdachte daadwerkelijk op de hoogte raakt. Ten slotte is de voorgestelde voorziening beperkt tot het geval waarin de betekening binnen zes weken plaatsvindt. Indien de verdachte derhalve niet op de betekeningprocedure vertrouwt, omdat noch het GBA-adres, noch het opgegeven adres voldoende zekerheid verschafft dat de oproeping hem bereikt, zal hij er dan ook mee kunnen volstaan gedurende een relatief korte tijd een paar keer bij het parket of de griffie te informeren. In dit verband zij er nog op gewezen dat de officier van justitie de verdachte, indien verzet is gedaan, ten minste tien dagen voor de dag der terechtzitting oproept (artikel 257f, eerste lid, Sv). Dat geldt ook als het verzet behandeld wordt door de politierechter of kantonrechter (aangetekend zij daarbij nog dat aan de kortere termijnen die bij deze enkelvoudige kamers in verband met de mogelijkheid van snelrecht zijn gecreëerd, in dit verband toch geen behoefte bestaat). Voorkomen wordt op deze wijze, dat gedurende lange tijd onzeker blijft of tegen het vonnis van de rechtbank nog een rechtsmiddel wordt aangewend. Ook de AU-procedure heeft – mede – tot oogmerk onduidelijkheden daaromtrent uit te sluiten.

Bijzondere voorzieningen op het terrein van de rechtsmiddelen welke specifiek gekoppeld zijn aan het ingeleid zijn van de strafvervolging door een strafbeschikking, komen niet noodzakelijk of gewenst voor. Als de mogelijkheden tot aanwending van een rechtsmiddel worden beperkt in het geval de strafvervolging door een strafbeschikking is ingeleid, heeft

dat namelijk tot gevolg dat de keuze van het openbaar ministerie om de zaak door een strafbeschikking of door een dagvaarding te vervolgen, een keuze waar de verdachte geen invloed op heeft en die in sommige zaken lastig kan liggen, van invloed zou zijn op de rechtsmiddelen die voor partijen openstaan. Dat komt ongewenst voor. Wel zal, zo werd reeds aangegeven, in verband met de omvorming van de transactie tot een strafbeschikking meer in het algemeen worden gekeken naar de rechtsmiddelen die in lichte strafzaken openstaan. Bij het nader overleg met het OM is gebleken dat ook het OM daar prijs op stelt. Besloten is, hier nader naar te kijken in het bredere verband van het wetsvoorstel dat wordt voorbereid ter uitvoering van het rapport «Stroomlijnen in hoger beroep». Het voorstel, een rechtsgeldige betekening van de oproeping gelijk te stellen met een betekening in persoon, komt tegen de achtergrond van de door het openbaar ministerie te maken keuze tussen strafbeschikking en dagvaarding daarentegen juist gewenst voor. Of aan de aangehouden verdachte nu in persoon een dagvaarding of een strafbeschikking wordt uitgereikt, in beide gevallen is door die uitreiking verzekerd dat op korte termijn – zo nodig – een rechterlijke uitspraak tot stand kan worden gebracht waartegen nog slechts gedurende twee weken een gewoon rechtsmiddel kan worden aangewend.

Uit artikel 404 Sv vloeit voort in welke gevallen tegen de uitspraken van de rechtbank beroep bij het gerechtshof openstaat. Uit dat artikel volgt dat tegen vonnissen betreffende misdrijven voor het openbaar ministerie zonder beperking appel openstaat, en voor de verdachte hoger beroep slechts bij een vrijspraak is uitgesloten. Bij vonnissen betreffende overtredingen geldt voor de verdachte dezelfde beperking, daarbij gelden voor beide partijen beperkingen in het geval geen straf of maatregel is opgelegd of de opgelegde geldboete(s) niet meer dan 50 euro bedragen. Beroep in cassatie is in deze gevallen ingevolge artikel 404, derde lid, Sv eveneens uitgesloten. Wel kan de verdachte die niet van de gehele tenlastelegging is vrijgesproken in de gevallen waarin hoger beroep niet openstaat en het vonnis bij verstek gewezen is, verzet doen tegen de rechterlijke uitspraak (artikel 399 Sv).

Uit de voorgestelde systematiek volgt dat tegen het niet ontvankelijk verklaren van het verzet tegen de strafbeschikking achtereenvolgens hoger beroep en cassatie openstaat. In die gevallen doen de uitzonderingen van artikel 404 Sv zich immers niet voor. De tenuitvoerlegging van de strafbeschikking wordt daar evenwel niet door geschorst (artikel 257g, tweede lid, Sv). Dat zal, naar verwachting, meebrengen dat in deze gevallen slechts bij uitzondering rechtsmiddelen zullen worden aangewend.

Het OM stelt in zijn advies terecht vast dat het onderhavige wetsvoorstel niet bepalingen voorstelt die hoger beroep en beroep in cassatie expliciet mogelijk maken na de beslissing op het verzet van de artikelen 257e en 257f Sv. Uit het voorgaande vloeit voort dat daarvan is afgezien omdat de bestaande bepalingen in het Wetboek van Strafvordering daar reeds in voorzien. Artikel 404, eerste lid, Sv stelt in het algemeen hoger beroep open tegen vonnissen betreffende misdrijven, door de rechtbank gewezen. Artikel 404, tweede lid, Sv, stelt onder zekere beperkingen hoger beroep open tegen vonnissen door de rechtbank gewezen terzake van overtredingen. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt naar de wijze waarop de zaak bij de rechtbank aanhangig is gemaakt. Ook thans kan het gaan om een vonnis in een zaak die bij dagvaarding of bij oproeping is aangebracht, en kan het vonnis na verzet ex artikel 399 Sv zijn gewezen. Dit wetsvoorstel haakt bij die systematiek aan door ook vonnissen gewezen na verzet tegen een strafbeschikking onder deze regeling te brengen. Voor beroep in cassatie geldt eenzelfde redenering: of dit rechtsmiddel openstaat is evenmin afhankelijk van de vraag of een strafzaak door een dagvaarding of door een strafbeschikking in gang is gezet.

3.10. De tenuitvoerlegging

De tenuitvoerlegging van de strafbeschikking kan, zo bepaalt het eerste lid van het voorgestelde artikel 257g Sv, in beginsel geschieden veertien dagen na de uitreiking in persoon of verzending van het afschrift van de strafbeschikking. Een uitzondering geldt als afstand wordt gedaan van de bevoegdheid, verzet aan te wenden. Tenuitvoerlegging is derhalve niet pas mogelijk als de strafbeschikking kracht van gewijsde heeft. Bij rechterlijke einduitspraken is dat wel het uitgangspunt. Artikel 557, eerste lid, Sv bepaalt: «Voor zoover niet anders is bepaald, mag geen beslissing worden ten uitvoer gelegd, zolang daartegen nog eenig gewoon rechtsmiddel openstaat en, zoo dit is aangewend, totdat het is ingetrokken of daarop is beslist.»

Toch zijn de verschillen minder groot dan op het eerste gezicht lijkt. Uit artikel 557, tweede lid, Sv volgt namelijk dat in het geval (na een berechting bij afwezigheid) een verstekmededeling is voorgeschreven, de tenuitvoerlegging van het vonnis of arrest kan geschieden na de betekening van die mededeling. Bij vonnissen of arresten bij verstek gewezen waarbij zodanige mededeling niet is voorgeschreven kan de tenuitvoerlegging zelfs meteen na de uitspraak beginnen. Het is dan ook bepaald niet zo dat bij de strafbeschikking voor het eerst de situatie kan rijzen dat iemand met een voor tenuitvoerlegging vatbare beslissing wordt geconfronteerd en naar aanleiding daarvan alsnog een rechtsmiddel kan indienen.

Overwogen is, in het onderhavige wetsvoorstel een regeling te treffen die minder direct aansluit bij de huidige regeling van artikel 557 Sv. Zeker voor lage geldboetes komt het op zichzelf aanvaardbaar voor, aan het aanwenden van rechtsmiddelen niet de consequentie te verbinden dat elke betaling vooralsnog achterwege kan blijven. Met een aanpassing in deze lijn zou het aanwenden van rechtsmiddelen met als enkele doelstelling uitstel van executie kunnen worden teruggedrongen. Een wijziging van het executierecht in deze zin zou evenwel niet enkel de strafbeschikking doch ook het rechterlijk vonnis houdende een geldboete dienen te betreffen. Mede in dit licht is er voor gekozen om dat niet te doen.

De bevoegdheden die bij de tenuitvoerlegging van de strafbeschikking gebruikt kunnen worden zijn niet in titel IVA van het Tweede Boek geregeld. Van belang is vooral het Vijfde Boek van het Wetboek van Strafvordering, dat «Tenuitvoerlegging en kosten» behandelt. Een groot deel van dit vijfde boek is voor de strafbeschikking niet van belang. Zo blijft de mogelijkheid van gratie beperkt tot rechterlijke beslissingen. Aan het openbaar ministerie kan, in voorkomende gevallen, de intrekking van de strafbeschikking worden gevraagd. De artikelen 558–560b Sv spelen bij de strafbeschikking derhalve geen rol. Ook de artikelen die zien op de (opschorting van de) tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf (de artikelen 562–571; 579–584) zijn voor de strafbeschikking niet van belang. Artikel 578a ten slotte ziet op de schikking overeenkomstig artikel 511c Sv, die door dit wetsvoorstel ongewijzigd wordt gelaten. Een belangrijke reden daarvoor is dat een schikking thans reeds een veroordeling – en derhalve een schuldvaststelling – veronderstelt.

Artikel 561 Sv, dat een spoedige tenuitvoerlegging voorschrijft, is echter wel van belang, zo volgt ook uit de wijzigingen die dit wetsvoorstel bevat. Weliswaar behoeft de verdachte niet nader te worden ingelicht indien in de strafbeschikking is vermeld op welke dag of dagen de betaling uiterlijk moet geschieden, de voorziening van het derde lid, ingevolge welke het openbaar ministerie uitstel van betaling kan verlenen of betaling in termijnen kan toestaan is ook bij de strafbeschikking van toepassing. Aangetekend zij daarbij nog dat een beslissing op grond van het derde lid geen wijziging van de strafbeschikking zelf impliceert.

Ook een aantal bepalingen van de derde afdeling van de eerste titel van het Vijfde boek zijn van toepassing, daarom wordt ook een aanpassing

van het opschrift voorgesteld. De artikelen 572, 573, 574, 575 en 576, die ten dele worden aangepast door dit wetsvoorstel, zien op de tenuitvoerlegging van de geldboete en de schadevergoedingsmaatregel. De artikelen 577d en 578 Sv, waarbij eveneens aanpassingen worden voorgesteld, regaderen de tenuitvoerlegging van aanwijzingen. Voorschriften die van belang zijn voor de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen die in een strafbeschikking kunnen worden opgenomen, zijn ten slotte te vinden in het Wetboek van Strafrecht. Daarbij gaat het vooral om Titel II, inzake «Straffen» en Titel III inzake «Maatregelen». Ook in deze bepalingen worden een aantal aanpassingen voorgesteld, die tot doel hebben in deze titel opgenomen voorschriften op de oplegging van de desbetreffende straffen en maatregelen door het openbaar ministerie van toepassing te doen zijn. Meest van belang is wellicht de voorgestelde aanpassing van artikel 24b Sr, die ertoe strekt in elk geval waarin een veroordeling tot geldboete voor tenuitvoerlegging vatbaar is, een schriftelijke aanmaning te doen versturen, en in elk geval waarin de rechterlijke veroordeling of strafbeschikking onherroepelijk is, het in dat artikel neergelegde systeem van verhogingen toe te passen. Voor de strafbeschikking betekent dit dat in gevallen waarin deze de verdachte is toegezonden maar niet kan worden vastgesteld dat hij de verdachte heeft bereikt, de onderhavige verhogingen niet van toepassing zijn. Door de voorgestelde wijzigingen wordt de tenuitvoerlegging van in een strafbeschikking opgelegde boetes op vergelijkbare wijze geregeld als tenuitvoerlegging op grond van de WAHV, zij het dat verhogingen op grond van deze wet in beginsel kunnen intreden terwijl de betrokkene geen weet heeft van de WAHV-beschikking. En in de WAHV kunnen enerzijds slechts lagere boetes in het geding zijn, anderzijds gaat het bij de artikelen 23 en 25 WAHV percentueel om ingrijpender verhogingen (met 25% en 50%).

In het voorgestelde artikel 257g, tweede lid, Sv is vastgelegd dat door verzet tegen de strafbeschikking de tenuitvoerlegging wordt geschorst of opgeschort. Eenzelfde regel is in artikel 557, tweede lid, Sv voor verzet, hoger beroep en beroep in cassatie tegen rechterlijke vonnissen opgenomen. Ook een in artikel 557, derde lid, Sv opgenomen uitzondering op deze regel is overgenomen. De tenuitvoerlegging wordt niet geschorst of opgeschort indien naar het oordeel van het openbaar ministerie vaststaat dat het verzet na het verstrijken van de daarvoor gestelde termijn is aangewend. Als het openbaar ministerie deze uitzondering aanwezig acht kan de rechter bij de behandeling van het verzet op verzoek van de verdachte bepalen dat de tenuitvoerlegging van de strafbeschikking dient te worden geschorst of opgeschort.

De schorsing of opschorting van de tenuitvoerlegging neemt ook in dat geval een einde indien het verzet niet ontvankelijk wordt verklaard. Ook in het geval tegen deze einduitspraak een rechtsmiddel wordt aangewend, kan in dit geval met de tenuitvoerlegging van de strafbeschikking worden begonnen of kan deze worden voortgezet. Dat kan het aanwenden van rechtsmiddelen in kansloze gevallen ontmoedigen.

De NVvR meent dat de voorgestelde regeling tot grote problemen kan leiden. Een boete van – in het concept – wetsvoorstel maximaal 2 000 euro zou onverhoeds kunnen worden opgelegd en twee weken na verzending van het afschrift van de strafbeschikking worden tenuitvoergelegd. De zich met vakantie in het buitenland bevindende verdachte zou zich opeens geconfronteerd kunnen zien met een door Justitie geplunderde bankrekening. De NVvR beveelt in dit licht aan om te bepalen dat de tenuitvoerlegging niet mag aanvangen zolang er nog verzet mogelijk is tegen de strafbeschikking.

Uit het voorgaande volgt dat het risico dat de NVvR signaleert, zich niet kan voordoen. 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. Eerst daarna kan verhaal daadwerkelijk plaatsvinden. Een en ander impliceert dat er geruime tijd verloopt voordat verhaal wordt genomen, en dat diverse malen geprobeerd wordt de betrokkene tot betalen te bewegen. Daarbij heeft het OM ook alle belang, gelet op de aan verhaal verbonden kosten, waarvan onduidelijk is of zij uiteindelijk ten laste van het OM zullen blijven. Verwacht mag dan ook worden dat zich slechts bij hoge uitzondering het geval zal kunnen voordoen dat verhaal wordt genomen terwijl onzeker is of de betrokkene met de vervolging op de hoogte is. De bevoegdheid om in een dergelijk geval verhaal te nemen kan evenwel niet worden gemist, en is ook geenszins nieuw. Zij bestaat zowel in de WAHV als bij rechterlijke veroordelingen (vgl. artikel 557 Sv).

Het OM stelt terecht vast dat in het wetsvoorstel een specifieke voorziening voor gratie ontbreekt. Aan het openbaar ministerie kan, in voorkomende gevallen, de intrekking van de strafbeschikking worden gevraagd. Materieel kan daarmee hetzelfde worden bereikt als met het inwilligen van een gratieverzoek. Ook procedureel is er een grote overeenkomst: het orgaan dat de straf (of maatregel) heeft opgelegd, kan bewerkstelligen dat de tenuitvoerlegging wordt stopgezet. Voor een rechterlijke gratieprocedure is in het systeem van dit wetsvoorstel geen ruimte. Als de strafbeschikking – bijvoorbeeld door verslechterde financiële omstandigheden van de verdachte – niet ten uitvoer kan worden gelegd, zal het OM de zaak gewoonlijk alsnog voor de strafrechter brengen. Die kan dan op basis van een volledig onderzoek beoordelen of een andere, mogelijk vrijheidsbennende straf kan worden opgelegd. Openstellen van een gratieprocedure die het de verdachte mogelijk zou maken om, los van dit rechterlijk onderzoek, afstel van tenuitvoerlegging van de in de strafbeschikking opgelegde straf te verzoeken, zou dit wettelijk systeem doorkruisen. Aangetekend zij tenslotte nog dat gratie niet kan worden verleend ter zake van onvoorwaardelijke geldboeten tot en met een bedrag van 340 euro (artikel 558, eerste lid, Sv), en dat ook de WAHV geen gratieprocedure kent.

4. De aansluiting bij de huidige praktijk

In het voorgaande is al op diverse plaatsen aangegeven in welke opzichten de voorgestelde regeling aansluit bij de bestaande regelgeving en praktijk van de buitengerechtelijke afdoening. Het komt evenwel wenselijk voor, nog iets preciezer aan te geven hoe de voorstellen aansluiten bij de huidige werkwijze bij de arrondissementsparketten te Dordrecht en Den Haag alsmede het CJIB.

In Dordrecht is het, zo bleek, praktijk dat de politieambtenaar de aangehouden verdachte hoort op het bureau. Hij maakt daarbij proces-verbaal op en kan, indien de zaak daarvoor in aanmerking komt, een politietransactie aanbieden. Daar komt de strafbeschikking voor in de plaats. Deze wordt in persoon uitgereikt en is derhalve, als geen verzet wordt gedaan, na twee weken voor tenuitvoerlegging vatbaar. Indien de verdachte vrijwillig aan de strafbeschikking wil voldoen, is zij voor onmiddellijke tenuitvoerlegging vatbaar.

Indien de zaak niet voor een politietransactie in aanmerking komt, geeft de hulpofficier (dan wel een andere leidinggevende politieambtenaar) een eerste oordeel over de vraag of AU-afdoening dan wel voorgeleiding bij de officier van justitie aangewezen is. Als de hulpofficier AU-afdoening aangewezen acht, wordt één van de op het politiebureau of ten parkette gestationeerde parketsecretarissen ingeschakeld. Indien de parketsecretaris het met de hulpofficier eens is, draagt hij verder zorg voor de AU-afdoening. Deze houdt thans in, dat de verdachte op het politiebureau een transactieaanbod krijgt (een OM-transactie) en dat aan hem een dagvaarding wordt uitgereikt. In beginsel, want de verdachte krijgt de

gelegenheid om de transactie meteen op het politiebureau te betalen. Indien hij direct betaalt, wordt geen dagvaarding uitgereikt.

Deze praktijk behoeft slechts in zoverre te veranderen dat alleen een strafbeschikking wordt uitgereikt, niet zowel een dagvaarding als een strafbeschikking. Daarmee wordt de politie werk bespaard, en de administratieve procedure versimpeld. De mogelijkheid van betaling op het politiebureau kan worden gehandhaafd. Indien de betrokkene afstand wil doen van het recht om verzet te doen, kan de strafbeschikking onmiddellijk, door betaling ter plaatse, ten uitvoer worden gelegd.

De mogelijkheid dat de parketsecretaris zaken buitengerechtelijk afdoet, kan derhalve blijven bestaan. Artikel 126 Wet op de rechterlijke organisatie bepaalt dat de uitoefening van bevoegdheden van de officier van justitie kan worden opgedragen aan een andere bij het parket werkzame ambtenaar voorzover het hoofd van het parket daarmee heeft ingestemd. Mandaat is ingevolge het derde lid slechts uitgesloten indien de regeling waarop de bevoegdheid steunt of de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet. Daarvan is in ieder geval sprake voor zover het gaat om het optreden ter terechtzitting in strafzaken en de toepassing van dwangmiddelen als bedoeld in Titel IV van het Wetboek van Strafvordering. Op het terrein van de buitengerechtelijke afdoening kan, net als thans, mandaat worden verleend.

Indien de hulpofficier of de parketsecretaris meent dat AU-afdoening niet in de rede ligt, kan, zo werd eerder aangegeven, de verdachte voor de officier van justitie worden geleid die, met een parketsecretaris, ten parkette de zogenaamde «weekdienst» doet. In die gevallen, gewoonlijk (vermoedelijke) zittingszaken, zal een strafbeschikking dikwijls niet aan de orde zijn. In sommige zaken zal dat evenwel anders komen te liggen. Met name een deel van de zaken betreffende rijden onder invloed zou in deze fase buitengerechtelijk kunnen worden afgedaan met een rijontzegging al dan niet gecombineerd met een geldboete. Afstand van het recht, verzet te doen zal in deze gevallen gewoonlijk niet kunnen worden gedaan: de verdachte zal gewoonlijk niet door een raadsman worden bijgestaan, en de rijontzegging kan niet onmiddellijk ten uitvoer worden gelegd..

Ten slotte kan de verdachte zonder transactievoorstel of dagvaarding worden heengezonden nadat een proces-verbaal is opgemaakt. Dat kan bijvoorbeeld gebeuren om ruimte te bieden aan de oplossing van een onderliggende burenruzie of aan vergoeding van de schade die het slachtoffer heeft geleden. Ook deze wijze van afhandeling blijft vanzelfsprekend mogelijk. De «aanwijzingen» die in het kader van de strafbeschikking kunnen worden opgenomen, met name ook de gedragsaanwijzingen, vergroten evenwel de mogelijkheden om ook in deze situaties de zaak meteen – buitengerechtelijk – af te handelen.

In Den Haag was, zo werd reeds aangegeven, het beeld van de transactiepraktijk in hoofdlijnen hetzelfde als in Dordrecht. Een verschil is, dat de mogelijkheid van betaling op het politiebureau in Den Haag niet bestaat. De voorziene veranderingen in de praktijk van de buitengerechtelijke afdoening in dit arrondissement sporen voor het overige met de voorziene veranderingen in Dordrecht.

Ook voor het CJIB geldt, dat de voorgestelde aanpassingen bij de bestaande praktijk aansluiten, maar daar tegelijkertijd in zekere mate wijziging in brengen. Aangegeven werd, dat om en nabij de helft van de inmiddels meer dan 700 000 transacties die jaarlijks door het CJIB worden

verwerkt door de politie wordt aangeleverd, en de andere helft door het openbaar ministerie. Bij de strafbeschikking zal dat naar verwachting net zo zijn.

Aangegeven werd reeds, dat in ongeveer driekwart van de gevallen de transactie aan het CJIB wordt betaald. Bij de strafbeschikking zal dat naar verwachting niet anders zijn. De veranderingen in de werkwijze van het CJIB zullen vooral op de resterende zaken betrekking hebben. Thans worden al deze zaken door het CJIB weer aan het openbaar ministerie overgedragen, nadat bij de door de politie aangeleverde zaken nog een uitgewerkt proces-verbaal is opgevraagd. Bij de strafbeschikkingen zal dat slechts in een deel van deze zaken gebeuren.

Het administratieve traject zal er – naar huidige inzichten – in de kern als volgt uitzien. Hoofddlijn is, dat de resterende strafbeschikkingen ten uitvoer worden gelegd. Nadat de in de strafbeschikking genoemde betalingstermijn is verstreken, gedacht wordt daarbij aan een termijn van zes weken na uitreiking of toezending, wordt met toepassing van artikel 24b Sr tot verdere tenuitvoerlegging overgegaan. Is ook daarna de geldboete nog niet betaald, dan kan met toepassing van de artikelen 573 e.v. Sv verhaal worden genomen. Eerst indien ook langs deze weg tenuitvoerlegging niet kan worden gerealiseerd, dan wordt de strafzaak weer aan de betrokken officier van justitie teruggegeven, tenzij de machtiging tot gijzeling bij de kantonrechter te Leeuwarden wordt gevorderd. Heeft ook de gijzeling geen volledige betaling tot gevolg, dan beslist de betrokken officier van justitie of de strafzaak alsnog voor de strafrechter wordt gebracht, al dan niet in samenhang met andere lopende strafzaken.

De uitzondering op deze procedure is het geval waarin verzet wordt gedaan door de verdachte. Als verzet wordt gedaan wordt in de eerste plaats een afschrift van de strafbeschikking met uitgewerkt proces-verbaal aan de betrokken officier van justitie overgedragen. In de tweede plaats wordt nagegaan wanneer de verdachte met de strafbeschikking op de hoogte raakte, teneinde vast te stellen of de wet voortzetting van de tenuitvoerlegging toelaat. Als dat het geval is wordt bij de overdracht een verzoek daartoe gedaan aan de betrokken officier van justitie. Als dat niet het geval is kan onder omstandigheden bezien worden of er aanknopingspunten zijn om nog met de betrokkene tot een oplossing te komen alvorens de zaak bij de rechter aanhangig wordt gemaakt.

5. De commissie Korthals Altes en het onderzoeksproject Strafvordering 2001

5.1. Inleiding

De vraag of het wettelijk kader van de buitengerechtelijke afdoening van strafzaken aanpassing behoeft, speelt reeds geruime tijd. Zij is in de jaren '90 nadrukkelijk op de agenda gezet door de commissie Korthals Altes: deze wilde de transactie onder omstandigheden executabel maken. Voorts is in het kader van het grondslagenproject Strafvordering 2001 invoering van de zogenaamde «OM-boete» bepleit. Op beide voorstellen wordt in deze paragraaf kort ingegaan; de bepleite wijzigingen worden daarbij vergeleken met de wijzigingen waar in het onderhavige wetsvoorstel voor gekozen is.

5.2. De commissie Korthals Altes

Het rapport van deze commissie, getiteld «Het recht ten uitvoer gelegd: oude en nieuwe instrumenten van de rechtshandhaving» stelt voor dat de transactie na een zekere tijd van rechtswege omgezet zou moeten worden

in een voor tenuitvoerlegging vatbare beslissing, tenzij de verdachte binnen die tijd verzet aantekent en de zaak aan de rechter voorlegt. Het kabinetsstandpunt inzake het onderhavige rapport stemde met de idee van de executeurverklaring van de transactie in. Aangegeven werd dat bepaald zou kunnen worden dat voor alle transacties tot een bepaald bedrag na zekere tijd een afdwingbare betalingsverplichting geldt, behoudens voorzover de betrokkene het initiatief neemt om de zaak door de strafrechter te doen beoordelen. Het kabinet gaf aan voornemens te zijn «een wetsvoorstel voor te bereiden dat op de aangegeven wijze voorziet in de mogelijkheid dat een transactie van rechtswege voor executie vatbaar wordt» (Kamerstukken II 1995/96, 24 802, nrs. 1–2, p. 63).

De stellingname van de commissie Korthals Altes, en het regeringsstandpunt dienaangaande, zijn een sterke stimulans geweest voor het opnieuw doordenken van het juridische kader van de buitengerechtelijke afdoening. Het onderhavige wetsvoorstel is daar in belangrijke mate het resultaat van. Vernieuwend aan de idee van de executabele transactie is vooral, dat anderen dan de strafrechter executabele afdoeningsbeslissingen zouden kunnen nemen. Lang is dit als onwenselijk gezien. De vraag is echter inderdaad of niet ook afdoeningsbeslissingen van het OM, gelet op de normering daarvan, in sommige gevallen zonder medewerking van de betrokkene ten uitvoer gelegd zouden moeten kunnen worden. Uit het regeringsstandpunt inzake het rapport van de commissie Korthals Altes vloeit voort, dat deze vraag destijds reeds bevestigend is beantwoord. Vernieuwend is verder, dat het procesinitiatief bij de burger wordt gelegd. Als deze het niet met de afdoeningsbeslissing van het OM eens is, dient hij zelf in actie te komen. Ook dat spreekt aan, bij de sancties waar het bij buitengerechtelijke afdoening van strafzaken om gaat.

Bij het dogmatische concept van de executabele transactie moeten evenwel vraagtekens worden geplaatst. De transactie kan worden getypeerd als een aanbod van het openbaar ministerie, waarvan de aanvaarding blijkt uit het voldoen aan de gestelde voorwaarde, en daarmee als een soort «overeenkomst» tussen twee partijen. Bij de executabele transactie wordt het bestaan van deze «overeenkomst» en haar executabiliteit afgeleid uit de omstandigheid dat de verdachte geen verzet aantekent tegen een aanbod van het OM. Dat is juridisch niet goed te plaatsen of te rechtvaardigen. Zelfs als het bestaan van een «overeenkomst» al zou worden aangenomen kan worden vastgesteld dat een overeenkomst in het civiele recht nooit zonder meer executabel is. In het civiele recht wordt slechts bij meezijdige rechtsverhoudingen die ondubbelzinnig in het voordeel zijn van degene tot wie het aanbod gericht is, aanvaard dat deze tot stand komen doordat het aanbod niet onverwijld van de hand wordt gewezen. In het voordeel van degene tot wie het aanbod gericht is, is dan de rechtvaardiging gelegen dat de totstandkoming wordt aangenomen zonder nadere actie van de bevoordeelde. Vermeld kunnen worden het schenkingsaanbod (artikel 7: 175, tweede lid, BW) alsmede het aanbod tot omzetting van een natuurlijke verbintenis in een volledige verbintenis (artikel 6: 5, tweede lid, BW). De strafbeschikking kent, als uiteengezet, dan ook een andere constructie: een – eenzijdige – bevoegdheid tot het opleggen van lichte straffen voor het openbaar ministerie. Wilsovereenstemming wordt in geen enkel opzicht verondersteld. Verzet is niet een ontkenning van wilsovereenstemming maar, net als elders in het strafprocesrecht, een rechtsmiddel dat tegen een in beginsel voor tenuitvoerlegging vatbare beslissing wordt aangewend.

De executabele transactie roept echter niet alleen uit het oogpunt van rechtsbescherming, maar ook uit het oogpunt van proceseconomie vragen op. De transactie waartegen de burger bezwaar maakt, bevat niet de grondslag van het geding bij de strafrechter. Het openbaar ministerie

moet, naar aanleiding van het gedane verzet, alsnog een dagvaarding behelzende een tenlastelegging uitbrengen; die vormt de grondslag voor het strafproces. Dat impliceert extra werk. Bij verzet tegen de strafbeschikking volstaat een oproeping waarin de feitsomschrijving van de strafbeschikking is overgenomen of uitgewerkt; de bereikbaarheid van de verdachte wordt daarbij bevorderd doordat deze bij het instellen van verzet zijn adres moet opgeven. Doordat op deze wijze een koppeling wordt gelegd tussen de buitengerechterlijke en de daar op volgende gerechterlijke fase, wordt de efficiency van de afdoening versterkt. Zo kan er op worden gewezen dat – doordat deze koppeling wordt gelegd – een rechtsgeldige betekening aan de verdachte die verzet instelt onder omstandigheden met een betekening in persoon wordt gelijkgesteld.

Concluderend kan worden gesteld dat het onderhavige wetsvoorstel in sterke mate op de gedachten van de commissie Korthals Altes en het regeringsstandpunt terzake voortbouwt. De voorgestelde constructie heeft echter niet de dogmatische bezwaren en praktische moeilijkheden die de executabele transactie aankleven, terwijl de voordelen die met invoering van de executabele transactie beoogd worden door dit wetsvoorstel bereikt worden. De voorgestelde omvorming van de transactie naar een strafbeschikking draagt er ten slotte aan bij dat het stelsel van punitieve buitengerechterlijke afdoening niet verder wordt gecompliceerd, zoals bij de executabele transactie gevreesd werd (Kamerstukken II 1995–96, 24 802, nrs. 1–2, p. 61). Integendeel: de juridische grondslag van de buitengerechterlijke afdoening van strafzaken wordt eenduidiger, doordat voorwaardelijk sepot en transactie in één regeling worden opgenomen. Daarbij lijkt de voorgestelde regeling meer op die van de bestuurlijke boetes (waaronder die van de WAHV).

5.3. Strafvordering 2001

In het kader van het onderzoeksproject Strafvordering 2001 is eveneens aandacht besteed aan de buitengerechterlijke afdoening. Het eerste interimrapport, uitgebracht in dit kader (Het onderzoek ter zitting, red. M.S. Groenhuijsen en G. Knigge) stelt een buitengerechterlijke procedure voor in het kader waarvan executeerbare boetes kunnen worden opgelegd: de OM-boete. In het derde interimrapport is deze gedachte nader uitgewerkt. Ook eerder zijn, zo wordt in het eerste interimrapport geïnventariseerd, binnen de strafrechtelijke wereld al verschillende keren dergelijke voorstellen gedaan.

De voorstellen, gedaan in het derde interimrapport, sporen in belangrijke mate met de voorstellen die in het onderhavige wetsvoorstel zijn gedaan. Zo wordt ook door de onderzoekers voorgesteld, zowel het voorwaardelijk sepot als de transactie in de strafbeschikking, door hen omschreven als «derde spoor» te integreren, en wijzen zij buitengerechterlijke oplegging van vrijheidsstraffen af. Vervangende hechtenis kan niet zonder rechterlijke tussenkomst worden gerealiseerd. Kerngedachte van het derde spoor is, als bij de strafbeschikking, dat de constructie van de overeenkomst verlaten wordt voor die van de eenzijdige strafoplegging. Ook de onderzoekers menen, dat de waarborgen voor de verdachte in een dergelijk stelsel adequater vormgegeven kunnen worden, omdat zij afhankelijk kunnen worden gemaakt van wat er voor de verdachte op het spel staat. En de gedachte om aan de verdachte «aanwijzingen» te geven die in het geval zij niet worden opgevolgd tot dagvaarding voor de strafrechter leiden, is aan de voorstellen van de onderzoekers ontleend. Ten slotte is ook voor de onderzoekers het bestaande strafrechtelijke en strafforderlijke kader leidraad geweest bij de inpassing van het «derde spoor». Zo stellen zij voor dat de strafrechter, ingeval een rechtsmiddel wordt ingesteld tegen de strafbeschikking, de zaak in volle omvang beoordeelt aan

de hand van de vragen van de artikelen 348 en 350 Sv, op basis van de feitsomschrijving in de aangevochten beschikking.

De verschillen tussen de voorstellen van de onderzoekers van Strafvordering 2001 en het onderhavige wetsvoorstel zitten met name in de mate waarin aansluiting is gezocht bij het bestaande strafrechtelijke en strafvorderlijke kader. Zoals aangegeven heeft de omstandigheid dat de opgelegde geldboete in een concreet geval niet ten uitvoer kan worden gelegd in het systeem van het wetsvoorstel tot gevolg dat de strafzaak – net als thans – integraal kan worden voorgelegd aan de strafrechter. De onderzoekers kiezen voor een omzettingsprocedure. De enige vraag die de rechter daarin heeft te beantwoorden, is of de boete kan worden omgezet in vrijheidsstraf; daarbij achten overigens ook de onderzoekers onderzoek naar de schuld van de verdachte vereist. Mocht de rechter menen dat de officier van justitie de zaak in redelijkheid niet met een boete had mogen afdoen, dan zal hij de oplegging daarvan in strijd moeten oordelen met de beginselen van een goede procesorde en de vordering om die reden moeten afwijzen. In het systeem van dit wetsvoorstel is een dergelijke bestuursrechtelijk getinte beoordeling van de boete niet aan de orde (vgl. par. 3.2). Het wetsvoorstel stelt centraal dat in de rechterlijke uitspraak recht wordt gedaan aan het strafbare feit.

Een punt van verschil zit ook bij het openstellen van rechtsmiddelen. De onderzoekers stellen voor, tegen de uitspraak van de rechter in eerste aanleg slechts beroep in cassatie open te stellen. Het effect daarvan is, dat de mogelijkheden om de strafzaak nog door een andere feitenrechter te laten beoordelen, afhankelijk worden gemaakt van de vraag of het openbaar ministerie de strafvervolgning met een dagvaarding of met een strafbeschikking aanvangt. Van belang is deze kwestie vooral bij de hogere geldboetes en bij de ontzegging van de rijbevoegdheid; bij lage geldboetes voorziet het Wetboek van Strafvordering niet in appel. Ook deze afwijking van het huidige systeem komt, zo werd eerder aangegeven (paragraaf 3.9), niet wenselijk voor. Het effect van dit voorstel is dat de verdachte die aangeeft niet met buitengerechtelijke afdoening in te willen stemmen en daarom meteen gedagvaard wordt, daarmee een extra rechtsgang «verdient». Wenselijker lijkt, buitengerechtelijke afdoening te bevorderen door daar voordelen aan te verbinden. Daarmee is niet gezegd, dat de omstandigheid dat de buitengerechtelijke afdoening door dit wetsvoorstel genormeerd wordt, niet effecten zou kunnen hebben op de inrichting van het stelsel van rechtsmiddelen. In het Veiligheidsprogramma (p. 48) is reeds aangegeven dat wordt nagegaan of een versterking van het voortbouwende aspect van de appelbehandeling mogelijk is. Daarbij kan rekening worden gehouden met de omstandigheid dat de appelbehandeling in veel gevallen niet alleen op een rechterlijke maar ook op een buitengerechtelijke fase voortbouwt. Zoals aangegeven zal daar verder naar worden gekeken in het bredere verband van het wetsvoorstel dat wordt voorbereid ter uitvoering van het rapport «Stroomlijnen in hoger beroep».

Een ander punt waarop de onderzoekers meer afwijken van het bestaande strafrechtelijke kader dan het wetsvoorstel doet, betreft de hoogte van de boetemaxima die zij bij de buitengerechtelijke afdoening voorstellen. De onderzoekers stellen een onderscheid tussen natuurlijke en rechtspersonen voor, en maken voorts onderscheid tussen commune en economische strafzaken. In economische strafzaken zouden rechtspersonen een boete van de zesde categorie opgelegd kunnen krijgen, in commune strafzaken zou voor natuurlijke personen een maximum gelijk aan dat van de tweede categorie gelden. Het wetsvoorstel stelt geen specifieke beperkingen aan de in een strafbeschikking op te leggen boete, maar introduceert met de verplichting tot horen van de verdachte onder rechtsbijstand een op hoge geldboetes toegesneden vormvoorschrift. Ook daarbij is

overigens, in lijn met de voorstellen van de onderzoekers, een zekere differentiatie aangebracht.

5.4. Preadvies Jansen

Aandacht verdient ten slotte het preadvies van mr. O.J.D.M.L. Jansen, geschreven ten behoeve van de vergadering van de Nederlandse Juristenvereniging in 2002. Jansen betuigt daarin instemming met de idee de buitengerechtelijke afdoening juridisch anders vorm te geven. Hij kiest er daarbij, anders dan de Commissie Korthals Altes en de onderzoekers van Strafvordering 2001, evenwel voor in sterke mate aan te sluiten bij het bestuursrechtelijk kader. Zo stelt Jansen voor dat voorafgaand aan het beroep op de strafrechter bezwaar zou moeten worden aangetekend bij de officier van justitie. En de regeling van de bestuurlijke boete in de Algemene wet bestuursrecht zou moeten gelden voor de strafbare feiten die door het openbaar ministerie en voor de beboetbare feiten die door andere bestuursorganen met een bestuurlijke boete worden afgedaan. Die primaire oriëntatie op het bestuursrecht komt minder gelukkig voor. Een belangrijk aspect van de voorgestelde wijziging is, dat het proces-initiatief naar de verdachte verschuift. Een verplichte bezwaarschrift-procedure die, daarbovenop, als extra hobbel voor toegang tot de strafrechter zou fungeren ligt in dat perspectief niet voor de hand. En het van toepassing verklaren van de Algemene wet bestuursrecht op afdoening van strafzaken door het openbaar ministerie lijkt alleen al uit oogpunt van inzichtelijke wetssystematiek minder voor de hand liggend. Buitengerechtelijke afdoening van strafzaken door het openbaar ministerie is strafrechtelijk van aard, en dient in de wetboeken van strafrecht en strafvordering ingekaderd te worden. Zo wordt ook bereikt dat in gevallen waarin het openbaar ministerie voor afdoening door de strafrechter kiest geen andere normen van toepassing zijn.

In het onderhavige wetsvoorstel is dan ook, als in het voorgaande toegelicht, een ander vertrekpunt gekozen. De voorgestelde regeling sluit nauw aan bij het bestaande strafrechtelijke en strafvorderlijke kader. Dit vertrekpunt doet recht aan de discussie tijdens de vergadering van de Nederlandse Juristenvereniging, die de gedachte van omvorming van de transactie naar een zelfstandige sanctiebevoegdheid voor het Openbaar Ministerie zoals verdedigd door Jansen in meerderheid afwees. De bezwaren tegen een nieuwe constructie lagen blijkens die discussie met name daarin dat goede aspecten van de huidige praktijk van de buitengerechtelijke afdoening van strafzaken verloren zouden kunnen gaan. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt juist zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij die huidige praktijk.

6. Verhouding tot artikel 113, eerste lid, Grondwet

Artikel 113, eerste lid, Grondwet draagt aan de rechterlijke macht de berechting van strafbare feiten op. De Raad van State heeft in zijn advies terecht een aantal vragen gesteld over de verhouding tussen dit Grondwetsartikel en het onderhavige wetsvoorstel. Mede naar aanleiding van deze vragen wordt in deze paragraaf nader op dit Grondwetsartikel ingegaan. Ook wordt naar aanleiding van het advies van de Raad ingegaan op enkele artikelen van het concept-Verdrag tot vaststelling van de Grondwet voor Europa. Ik verwijs in dit verband verder naar het Nader rapport, waar meer specifiek op de opmerkingen en vragen van de Raad van State wordt ingegaan.

6.1 Oplegging van straffen door bestuursorganen

Een eerste vraag die in verband met artikel 113, eerste lid, Grondwet kan worden gesteld, is of het artikellid in de weg staat aan het opleggen van

bestraffende sancties door bestuursorganen. In het voetspoor van het advies van de Raad van State bij dit wetsvoorstel kan worden vastgesteld dat zulks niet het geval is: de oplegging van bestraffende sancties door bestuursorganen is geen «berechting» in de zin van de Grondwet. Dat volgt in de eerste plaats uit een grammaticale interpretatie van het begrip «berechting». Maar ook de wetsgeschiedenis van artikel 113, eerste lid, Grondwet kan aldus worden begrepen. In de memorie van toelichting bij het artikel is destijds aangegeven: «Het ontwerp spreekt van «de berechting van strafbare feiten», terwijl het staatscommissievoorstel de woorden «de oplegging van straffen» gebruikt. Hieromtrent merken wij in de eerste plaats op, dat «berechting» in onze voorstellen betekent: kennisneming en beslissing. Men zie hetgeen te dezer zake is opgemerkt in de toelichting op [artikel 112], eerste lid. Vervolgens wijzen wij erop, dat het begrip «oplegging van straffen» geen rekening houdt met de omstandigheid dat door de strafrechter ook maatregelen kunnen worden opgelegd, en dat de strafrechter ook in bepaalde gevallen (zoals die zich thans voordoen bij de rechtspraak van de kantonrechter en de kinderrechter) een schuldigverklaring zonder strafoplegging kan uitspreken. Voorts kan een strafproces uitmonden in een vrijspraak of een ontslag van alle rechtsvervolgving. De door ons voorgestelde zinsnede «berechting van strafbare feiten» houdt met al die mogelijkheden wel rekening» (Kamerstukken II 1979/80, 16 162, nrs. 3–4, p. 11).»

De grondwetgever heeft er, zo blijkt uit deze passage, welbewust voor gekozen de opdracht aan de rechterlijke macht niet te richten op de oplegging van straffen, maar op de berechting van strafbare feiten. Er wordt verwezen naar «het strafproces». Ook de verwijzing naar het latere artikel 112 Grondwet is van belang. Daarin wordt aan de rechterlijke macht de berechting van geschillen over burgerlijke rechten en schuldvorderingen opgedragen. In de toelichting op dat artikel wordt onder meer gesteld: «De term «berechting» (...) is gekozen, omdat dit woord beter aangeeft, dat het bij de betrokken werkzaamheid van de rechterlijke macht gaat om (...): kennisneming en beslissing van geschillen. Overigens beoogt de term «berechting» niet andere wijzen van beëindiging van een geding uit te sluiten» (Kamerstukken II 1979/80, 16 162, nrs. 3–4, p. 9, 11). Als de term «berechting» dat bij artikel 112 Grondwet niet beoogt, ligt het niet voor de hand om in artikel 113 Grondwet wél een verplichting te lezen om alle strafzaken aan de rechter voor te leggen.

Dat niet alle strafzaken aan de rechter behoeven te worden voorgelegd, blijkt ook uit de memorie van antwoord. Daarin wordt gesteld: «Wij merken voorts op, dat de bevoegdheden van het Openbaar Ministerie tot seponeren en tot transigeren niet kunnen worden vereenzelvigd met de uitoefening van een rechterlijke taak. De uitoefening van deze bevoegdheden leidt er juist toe, dat er geen berechting van het strafbare feit plaats vindt, en is dus zelf niet te zien als een vorm van rechtspreken» (Kamerstukken II 1980/81 16 162, nr. 8, p. 8). Niet elk kennisnemen en beslissen in een strafzaak is dus een berechting; het gaat om «rechtspreken». De aandacht verdient, dat het in de memorie van antwoord gestelde ook van toepassing is op de strafbeschikking, die een omvorming van de transactie behelst. Ook het uitvaardigen van een strafbeschikking kan niet worden vereenzelvigd met een rechterlijke taak, leidt ertoe dat geen berechting van het strafbare feit plaatsvindt, en is dus niet zelf te zien als een vorm van rechtspreken.

Het standpunt dat artikel 113, eerste lid, Grondwet niet elk opleggen van bestraffende sancties voor de rechter reserveert, vindt steun in Van der Pot-Donner, Handboek van het Nederlandse staatsrecht (bewerkt door prof. mr. L. Prakke, mr. J.L. de Reede en prof. mr. G.J.M. van Wissen, veertiende druk, 2001, p. 502), waar wordt gesteld: «Als men het eerste lid van artikel 113 leest, dan meent men te weten waar men aan toe is: «de berechting van strafbare feiten». Maar zo strikt kan dat niet bedoeld zijn, want alleen de straf van vrijheidsontneming kan uitsluitend door de rech-

terlijke macht worden opgelegd (lid 3). Dus andere straffen kunnen wel door anderen dan de rechterlijke macht worden opgelegd. Door wie? Door gerechten die niet tot de rechterlijke macht behoren, door tuchtrechters of door het bestuur zelf in bijvoorbeeld de vorm van administratieve boeten? Het artikel laat dat in het midden.» De auteurs zien derhalve, op basis van een wetssystematisch argument, geen constitutionele beperkingen bij het opleggen van straffen, vrijheidsbenemende uitgezonderd, door andere organen dan de rechter.

Vermelding verdient nog, dat de grondwetgever destijds aangaf «dat de voorgestelde grondwetsbepaling niet het oog heeft op (berechting van) gedragingen waarbij een voorschrift waaraan een administratieve sanctie, zoals een administratieve boete of de intrekking van een vergunning, is vastgeknoopt, is overtreden. Onder administratieve sancties zijn te verstaan maatregelen die door de administratie ter zake van een overtreding van een voorschrift worden opgelegd, waarbij de administratie optreedt als ware zij partij tegenover de burger. Deze sancties zijn te onderscheiden van strafsancities, die door de strafrechter worden opgelegd als bijzonder leed wegens de handhaving van rechtsvoorschriften die de overheid heeft gegeven als handhaver van de openbare rechtsorde» (Kamerstukken II 1979/80, 16 162, nr. 3-4, p. 11). De grondwetgever plaatste administratieve vormen van bestraffing daarmee geheel buiten het bereik van artikel 113 Grondwet.

De vraag naar de reikwijdte van artikel 113 Grondwet is aan de orde geweest bij de parlementaire behandeling van de WAHV, aan het eind van de jaren '80. Daarbij bleek dat zowel de Raad van State als het toenmalige kabinet het opleggen van straffen door een bestuursorgaan met de mogelijkheid van een uiteindelijk beroep op de rechter met artikel 113 Grondwet verenigbaar achtten. De Raad van State meende destijds dat de memorie van toelichting zou moeten en kunnen betogen dat de feiten waarop de WAHV ziet, vallen onder het beslag van artikel 113, eerste lid, Grondwet, en dat blijkens hoofdstuk V van de WAHV is voldaan aan de daar gestelde eis (Kamerstukken II 1987/88, 20 329 B, p. 3-4). In reactie hierop gaf het toenmalige kabinet aan dat de WAHV niet zag op strafbare feiten (vgl. artikel 2 WAHV).

Inderdaad kon ten aanzien van de WAHV worden gesteld dat zij niet zag op strafbare feiten, en dat artikel 113, eerste lid, Grondwet reeds om die reden niet van toepassing was. Het onderscheid tussen strafbare feiten en «bestuursrechtelijke feiten» is bij deze wet evenwel niet groot. Uit artikel 2 WAHV volgt dat de desbetreffende feiten strafrechtelijk worden afgedaan indien letsel aan personen is ontstaan of schade aan goederen is toegebracht. Van een duidelijk onderscheid tussen rechtsvoorschriften te handhaven door strafsancities enerzijds en voorschriften te handhaven door administratieve sancties anderzijds, waar de Grondwetgever rond 1980 nog van uit ging, is geen sprake. De bredere invoering van de bestuurlijke boete die na de WAHV heeft plaatsgevonden heeft ertoe geleid dat het onderscheid nog verder is vervaagd. Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving betreffen in sommige gevallen zelfs identieke feiten. Zo wijst de Raad van State er in zijn advies bij dit wetsvoorstel terecht op dat fraude op het gebied van de belastingen, de sociale zekerheid en het economisch ordeningsrecht zowel tot bestuursrechtelijke als tot strafrechtelijke sancties aanleiding kan geven.

Tegen die achtergrond kan het advies van de Raad van State bij het wetsvoorstel dat aan de WAHV ten grondslag lag worden geplaatst. Kern van dat advies was, dat bestraffing door een bestuursorgaan met de mogelijkheid van beroep op de rechter met artikel 113, eerste lid, Grondwet verenigbaar is. In zijn advies bij het onderhavige wetsvoorstel sluit de Raad van State bij dit eerdere advies aan. Deze interpretatie van artikel 113, eerste lid, Grondwet voorkomt, dat de eisen gesteld aan bestraffing door bestuursorganen te zeer door een formeel criterium worden bepaald. Ook

waar artikel 113, eerste lid, Grondwet van toepassing is, kan bestraffing plaatsvinden door een bestuursorgaan, mits voorzien is in een toereikende mogelijkheid van beroep op de rechter.

In dit verband kan nog worden gewezen op beschouwingen van prof. mr. C.A.J.M. Kortmann (Constitutioneel recht, vierde druk, Deventer 2001, p. 262–264). Kortmann meent dat artikel 113, eerste lid, Grondwet, «minder duidelijk (is) dan men op het eerste gezicht zou kunnen denken». Hij spitst de bespreking toe op het begrip «strafbare feiten», en meent dat men met de door de Grondwetgever gegeven formele omschrijvingen van dit begrip niet veel verder komt. Vervolgens legt hij een link met rechtspraak van EHRM en Hoge Raad inzake het recht op toegang tot de rechter bij administratieve sancties, ingevolge artikel 6 EVRM. Beide aspecten van het commentaar van Kortmann wijzen in de richting van een voorkeur voor een benadering waarin het materiële aspect van artikel 113 Grondwet meer tot zijn recht komt.

Ook de onderzoekers van Strafvordering 2001 menen, in hun eerste verkenning van de voorgestelde mogelijkheid van een «derde spoor», dat, «getoetst aan zowel de Grondwet als artikel 6 EVRM (...) geen belemmeringen worden aangetroffen» (Het onderzoek ter zitting, p. 90). Zij achten doorslaggevend dat beroep kan worden ingesteld op de onafhankelijke rechter.

De benadering van de onderzoekers verschilt in die zin van de hier verdedigde, dat zij strafoplegging door het Openbaar Ministerie in dit deelrapport als een vorm van berechting aanduiden (p. 81–82). Aan artikel 113, eerste lid, Grondwet zou recht gedaan zijn indien beroep op een onafhankelijke rechterlijke instantie open staat. Aan deze interpretatie lijkt de gedachte ten grondslag te liggen dat het kennisnemen van en beslissen in een strafzaak door het Openbaar Ministerie via een strafbeschikking een berechting oplevert. Zoals aangegeven bevat de memorie van antwoord een aanwijzing in andere richting, waar wordt aangegeven dat de bevoegdheden van het Openbaar Ministerie tot seponeren en tot transigeren niet kunnen worden vereenzelvigd met de uitoefening van een rechterlijke taak. Er wordt een link gelegd tussen «berechting» en «rechtspreken». Dat ondersteunt de interpretatie dat ook het uitvaardigen van een strafbeschikking geen berechting oplevert.

6.2 Berechting

In het geval de verdachte tijdig en correct verzet doet tegen de strafbeschikking, berecht de strafrechter de zaak op de gebruikelijke wijze, zo volgt uit artikel 257f, derde lid, Sv. De verdachte wordt voor de terechtzitting opgeroepen, en de omschrijving van de gedraging in de oproeping wordt daarbij als tenlastelegging aangemerkt. Op basis van die tenlastelegging neemt de strafrechter een beslissing. Dat is, zo is hierboven onder verwijzing naar de totstandkomingsgeschiedenis aangegeven, de wijze van berechting die de Grondwetgever bij artikel 113 Grondwet destijds voor ogen stond.

De in dit wetsvoorstel voorziene procedure wijkt af van de procedure bij de bestuurlijke boete. In het bestuursrecht is immers niet, zoals in het strafrecht, de rechter de centrale beslissende instantie, maar het bestuursorgaan. De bestuursrechter toetst de beslissing van het bestuursorgaan. Indien die toetsing ertoe leidt dat de beschikking tot het opleggen van een bestuurlijke boete wordt vernietigd, neemt de rechtbank, zo wordt in de Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht voorgesteld (artikel 8:72a), zelf een beslissing omtrent het opleggen van de boete die in de plaats treedt van de vernietigde beschikking (Kamerstukken II 2003/04, 29 702). In het bestuursrecht speelde de constitutionele vraag of de toetsing van bestuurlijke strafoplegging door de bestuursrechter met artikel 113 Grondwet verenigbaar is. Deze vraag is – zo is hierboven aangegeven – bij

de totstandkoming van de in Tweede en Eerste Kamer met een ruime meerderheid aanvaarde WAHV door de Raad en de regering bevestigend beantwoord. De strafrechter neemt alle beslissingen zelf; hij behoeft niet een aan inhoud of wijze van totstandkoming van de strafbeschikking klevend gebrek vast te stellen om deze te kunnen vernietigen. Die vernietiging is, bij een correct ingesteld verzet, standaard (vgl. het voorgestelde artikel 257f, vierde lid, Sv).

Dit andere beslissingsmodel heeft gevolgen voor de wijze van omgaan met eventuele gebreken klevend aan het handelen van het openbaar ministerie. Deze gebreken zijn in het strafrecht van belang voor zover zij doorwerken in de beslissing die de strafrechter zelf op het verzet moet nemen. Ik noem twee voorbeelden om dat te verduidelijken. In het geval het openbaar ministerie een strafbeschikking heeft uitgevaardigd voor een overtreding die verjaard is, verklaart de strafrechter het openbaar ministerie niet ontvankelijk. En indien het openbaar ministerie een strafbeschikking uitvaardigt voor een feit dat niet strafbaar is, wordt de verdachte ontslagen van alle rechtsvervolging. Daarnaast wordt in beide gevallen, als bijkomende beslissing, de strafbeschikking vernietigd.

Ook een schending van een OM-richtlijn kan doorwerken in beslissingen van de strafrechter. Indien de strafbeschikking een feit betreft waarvoor volgens een OM-richtlijn geen vervolging plaatsvindt, ligt het in de rede dat de strafrechter het openbaar ministerie niet ontvankelijk verklaart. In andere gevallen kan de strafrechter schendingen van richtlijnen anders corrigeren. Zo kan in het geval in de strafbeschikking een hogere boete is opgelegd dan volgens de toepasselijke OM-richtlijn in de rede ligt, de strafrechter ermee volstaan een lagere straf op te leggen.

Gebreken, klevend aan de procedure die tot oplegging van de strafbeschikking heeft geleid, zoals een schending van de hoorplicht, worden tenslotte rechtgezet door de berechting zelf. De verdachte wordt daarin gehoord, en het vonnis moet voldoen aan de eisen die de wet daaraan stelt. In dit opzicht valt een parallel te trekken met de behandeling door de appelrechter van gebreken, klevend aan de berechting in eerste aanleg. Die gebreken worden rechtgezet door een nieuwe berechting in appel, met vernietiging van het vonnis van de rechter in eerste aanleg. Ook op dit punt is derhalve aangesloten bij (uitgangspunten van) het geldend strafprocesrecht.

Uit het voorgaande vloeit voort dat de gebruikelijke en in het wetsvoorstel onverkort gehandhaafde berechting door de strafrechter niet alleen aan artikel 113 Grondwet voldoet, maar het ook mogelijk maakt gebreken in het strafvorderlijk overheidsoptreden adequaat in de einduitspraak te verdisconteren. Ik verwijs in dit verband nog naar artikel 359a Sv, dat een bijzondere regeling geeft inzake gevolgen te verbinden aan vormverzuimen tijdens het voorbereidend onderzoek.

6.3 De Grondwet voor Europa

In het meest recente document betreffende een Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa (Brussel, 6 augustus 2004, CIG 87/04) zijn in Deel II betreffende het Handvest van de Europese Unie een aantal artikelen inzake de rechtspleging opgenomen (de artikelen II-107 tot en met II-110). Artikel II-107 betreft het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht. Het artikel biedt onder meer «recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld.» Artikel II-108 ziet op het vermoeden van onschuld en rechten van de verdediging.

Voor een goed begrip zij vooropgesteld dat deze bepalingen slechts een beperkte betekenis hebben voor de Nederlandse rechtsorde. In artikel II-111, eerste lid, eerste volzin, betreffende het toepassingsgebied van het Handvest, is vastgelegd: «De bepalingen van dit Handvest zijn gericht tot

de instellingen, organen en instanties van de Unie met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel, alsmede, uitsluitend wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen, de lidstaten.» Voor de rechtshandhaving in Nederland zijn beide bepalingen derhalve slechts van belang voorzover Nederland het recht van de EU ten uitvoer brengt. Maar ook op dat terrein is de betekenis van beide artikelen relatief. In artikel II-112, dat een geregelde rechten en beginselen, is onder meer opgenomen: «Voorzover dit Handvest rechten bevat die corresponderen met rechten welke zijn gegarandeerd door het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, zijn de inhoud en reikwijdte ervan dezelfde als die welke er door genoemd verdrag aan worden toegekend. Deze bepaling verhindert niet dat het recht van de Unie een ruimere bescherming biedt.» De in de artikelen II-107 en II-108 neergelegde rechten zijn ook in artikel 6 EVRM neergelegd.

Reeds tegen deze achtergrond kan worden aangenomen dat de bepalingen II-107 en II-108 met de in dit wetsvoorstel neergelegde procedure verenigbaar zijn. In de context van artikel 6 EVRM is door het EHRM meermalen beslist dat bestraffing door bestuursorganen met artikel 6 EVRM verenigbaar is, mits de toegang tot de rechter gewaarborgd is. Het recht op een eerlijke behandeling van de zaak door een onpartijdige rechter, wil niet zeggen dat van de verdachte niet gevegd mag worden dat hij daartoe verzet instelt tegen een strafbeschikking. De handhavingsspraktijk in veel van de lidstaten zou bij een andere uitleg ook in de problemen worden gebracht. Daartoe behoort ook Nederland, dat ruime mogelijkheden tot bestuurlijke beboeting kent. Nationale verschillen tussen handhavingssystemen doen op Europees niveau immers minder ter zake; de ervaringen met artikel 6 EVRM illustreren dat. Volgens vaste jurisprudentie van het EHRM is in de context van artikel 6 EVRM niet de nationale classificatie van een feit als strafrechtelijk beslissend, maar zijn materiële criteria doorslaggevend (zie onder meer Engel e.a. v. Nederland, EHRM uitspraak van 8 juni 1976, Series A no. 22, para. 82). In verband met artikel II-108 kan wellicht ten overvloede nog worden aangegeven dat tegen elke strafbeschikking verzet openstaat, en dat de schuld van de verdachte niet in rechte vaststaat voordat de verzetstermijn verstreken is.

6.4 Conclusie

Artikel 113, eerste lid, Grondwet, draagt de berechting van strafbare feiten aan de rechter op. Redactie, systematiek en wetsgeschiedenis van het artikel sluiten niet uit dat aan bestuursorganen de mogelijkheid wordt gegeven tot het opleggen van straffen, met beroep op de rechter. Voor het uitvaardigen van een strafbeschikking geldt, als voor het transigeren, dat het kan niet worden vereenzelvigd met een rechterlijke taak, er juist toe leidt dat geen berechting van het strafbare feit plaatsvindt, en dus niet zelf te zien is als een vorm van rechtspreken (vgl. Kamerstukken II 1980/81 16 162, nr. 8, p. 8).

Ook rechtssystematisch ligt deze interpretatie van artikel 113 Grondwet voor de hand. Zoals de Raad van State in zijn advies terecht aangeeft kunnen bestuursrechtelijke sancties, die de Grondwetgever van toepasselijkheid van artikel 113 Grondwet heeft willen uitzonderen, in veel gevallen voor dezelfde of practisch dezelfde feiten kunnen worden opgelegd als strafrechtelijke. De situatie is in dat opzicht wezenlijk anders dan ten tijde van de totstandkoming van het huidige artikel 113, eerste lid, Grondwet. Dat pleit tegen een lezing van artikel 113 Grondwet die enkel in het strafrecht tot een rechterlijk bestraffingsmonopolie verplicht.

7. Rechtsvergelijking

Een studie naar buitengerechtelijke afdoeningsmogelijkheden in het buitenland is verricht in het kader van het grondslagenproject Strafvordering 2001. Uit het onderzoek volgt dat met name het Duitse Ordnungswidrigkeitengesetz in deze relevant is. Op grond van het Gesetz über Ordnungswidrigkeiten kunnen buitengerechtelijk geldboetes worden opgelegd, die in het geval geen beroep wordt aangetekend voor tenuitvoerlegging vatbaar worden. In het geval wel beroep wordt aangetekend en de boete niet wordt ingetrokken, is het openbaar ministerie verplicht de zaak aan te brengen bij de strafrechter. Indien een gerechtelijke procedure wordt aangevangen, wordt deze zowel door strafprocesrechtelijke als door bestuursrechtelijke regels genormeerd. De band tussen het Ordnungswidrigkeitengesetz en het strafrecht is in de loop der jaren door diverse aanpassingen versterkt, onder meer door overname van algemene beginselen van het gewone straf- en strafprocesrecht en door toepasselijkverklaring van strafprocesrecht waar het Ordnungswidrigkeitengesetz niet anders bepaalt. Verder is de afgrenzing tussen «Straftaten» en «Ordnungswidrigkeiten» soepel vorm gegeven, doordat in het geval een gedraging beide oplevert, bestraffing langs beide kanalen in beginsel mogelijk is. De onderzoekers geven nog aan dat het Duitse rechtssysteem model heeft gestaan voor de systemen in verschillende andere Europese landen zoals Oostenrijk, Spanje, Portugal, Zwitserland, Italië en Griekenland.

Tussen het systeem zoals vervat in het onderhavige wetsvoorstel en dat, neergelegd in het Ordnungswidrigkeitengesetz bestaan vele overeenkomsten maar ook belangrijke verschillen. Een wezenlijk verschil is, dat het wetsvoorstel geen poging doet strafwaardig onrecht te verdelen in twee strikt gescheiden categorieën die op grond van objectieve kenmerken procesrechtelijk per definitie verschillend benaderd kunnen worden. Er zijn strafbare feiten die zich welhaast per definitie voordoen in een vorm die buitengerechtelijke afdoening voor de hand liggend maakt (economische overtredingen bijvoorbeeld), er zijn strafbare feiten die zich welhaast nooit in zo'n vorm voordoen (levensdelicten) en er zijn veel strafbare feiten die zich nu eens wel, dan weer niet in zo'n vorm voordoen. Tweedeling van strafbaar onrecht aan de hand van delictsomschrijvingen staat met deze werkelijkheid op gespannen voet, en is ook niet nodig. Een bevredigende buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten, aan de hand van de kenmerken van strafbare feiten in concreto, wordt in dit wetsvoorstel zonder een dergelijke tweedeling en binnen het strafrecht gerealiseerd.

8. Financiële consequenties en uitvoeringsconsequenties

Aan het OM en de Raad voor de Rechtspraak is bij de consultatieronde expliciet de vraag voorgelegd, in het schriftelijk commentaar aandacht te besteden aan de uitvoeringsconsequenties die beide destijds in consultatie gegeven concept-wetsvoorstellen zullen hebben. Het advies van het OM is dienaangaande sceptisch. Zelfs als een forse reductie van op de zitting te behandelen zaken zou worden gerealiseerd wil dat volgens het advies nog niet zeggen dat per saldo efficiencywinst te boeken valt. Het OM acht het mogelijk dat de keuzen die in het in consultatie gegeven concept-wetsvoorstel worden gemaakt uiteindelijk meer inzet van middelen vragen dan momenteel het geval is.

Zoals aangegeven is in overleg met het OM nader geanalyseerd welke praktische consequenties invoering van het onderhavige wetsvoorstel naar verwachting zal hebben, en welke kwantitatieve effecten verwacht mogen worden. Dat heeft ertoe geleid dat het wetsvoorstel en de

memorie van toelichting op de punten die het OM in dit verband aanstipt, zijn aangepast of verduidelijkt.

Vervolgens is een nadere inschatting gemaakt van de capacitaire effecten van het aldus aangepaste concept-wetsvoorstel. Daarbij is in de eerste plaats uitgegaan van de veronderstelling dat verdachten die thans verstek laten gaan bij de rechter, niet de moeite zullen nemen om verzet in te stellen. Tevens is ervan uitgegaan dat alle verdachten die thans wel ter terechtzitting verschijnen verzet zullen instellen. Ten aanzien van de ontzegging van de rijbevoegdheid en de uitbreiding van de taakstraf is aangeknoopt bij een berekening die eerder is gemaakt in het kader van het Veiligheidsprogramma. In totaal resulteert onder deze aannames een verwachte besparing in aantallen zaken van 21 000 rechtbankzaken en 44 000 kantonzaken, naar de gegevens van 2002. Dit betreft overwegend verstekzaken.

Voorts is in het nader overleg met het OM een schatting gemaakt van de eenmalige kosten die gemoeid zijn met de omvorming van de transactie tot een strafbeschikking. Deze zijn geraamd op 10 miljoen euro. Het grootste deel van dit bedrag is nodig voor het ontwikkelen en aanpassen van geautomatiseerde systemen bij OM, ZM, CJIB en politie. Uit deze raming vloeit voort dat de vergelijking met de invoering van de WAHV, die het OM in zijn advies maakt, maar tot op beperkte hoogte opgaat. Het onderhavige wetsvoorstel leidt tot een minder grote aanpassing van de bestaande praktijk, doordat bij de vormgeving en inkadering van de strafbeschikking nauw bij regelgeving en praktijk inzake de transactie is aangehouden. Mede tegen die achtergrond kan ook voor een ander invoeringstraject worden gekozen, waarin het systeem van de strafbeschikking in fases geïmplementeerd wordt. De voor die gefaseerde invoering benodigde middelen zullen, beginnend in 2005, vanuit de voor uitvoering van het Veiligheidsprogramma gereserveerde gelden ter beschikking worden gesteld. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan de opmerking in het advies van het OM, dat invoering van de strafbeschikking in ieder geval niet mogelijk zal zijn wanneer de miljoeneninvesteringen daarvoor geheel of gedeeltelijk vanuit de bestaande budgetten moeten worden opgebracht. Aangestipt kan in dit verband tenslotte nog worden dat de vermindering van de afdoeningscapaciteit die het onderhavige wetsvoorstel bewerkstelligt het segment van de lichtere strafzaken betreft, waaronder de strafzaken die met een boete worden afgedaan een belangrijke plaats innemen. Tegenover de initiële en eenmalige kosten, verbonden aan de invoering van het wetsvoorstel, kunnen dan ook de structurele opbrengsten worden geplaatst die, na die invoering, kunnen worden gerealiseerd doordat de strafrechtketen een groter aantal strafzaken kan verwerken waarin een boete wordt opgelegd.

De RvdR meent dat de voordelen die met het wetsvoorstel OM-afdoening te behalen zijn in de memorie van toelichting onvoldoende zijn onderbouwd. Bij de inschatting van de werklasterisaties geeft hij aan dat het zijns inziens evident is dat het wetsvoorstel tot een verzwaring van de werklasterisatie voor het OM zal leiden. Bij de analyse die in nader overleg met het OM is uitgevoerd bleek dat dit niet het geval is. Het werk dat voortvloeit uit het inschrijven en verwerken van verzet, gedaan door de verdachte, valt weg tegen de capaciteitsbesparingen die ook voor het OM voortvloeien uit de vermindering van het aantal strafzaken dat bij de strafrechter terecht komt.

De RvdR geeft verder aan dat de gerechten vooral de zwaardere strafzaken te behandelen zullen krijgen, en dat de rechter in zaken die door het OM zijn afgedaan slechts geadviseerd kan worden op initiatief van de verdachte. De RvdR verwacht dat het wetsvoorstel op zichzelf voor de ZM niet zal leiden tot een verzwaring van de werklasterisatie, maar dat dit wel het geval zal zijn als beleidsambities zoals verwoord in het Veiligheids-

programma worden gerealiseerd. Uit het voortgaande vloeit voort dat de invoering van dit wetsvoorstel ertoe leidt dat een substantieel deel van de zaken die thans bij de rechter terecht komen, bij invoering van de OM-afdoening buitengerechtelijk kunnen worden afgedaan. Dat leidt tot een vermindering van de werklast. Tegelijkertijd kan met de RvdR worden vastgesteld dat de capaciteit die op deze wijze vrijkomt, benodigd is voor het verwerken van de additionele werklast, voortvloeiend uit de toename van strafzaken die in het Veiligheidsprogramma is voorzien.

De NVvR merkt in haar advies op dat de – terecht geachte – ruime mogelijkheid van beroep op de rechter twijfel doet rijzen aan de te verwachten effectiviteit van het voorgestelde systeem. Aangestipt wordt dat in de memorie van toelichting van het concept-wetsvoorstel was aangegeven dat naar verwachting het beroep op de rechter zal liggen tussen 4% (beroep op de rechter in het kader van de WAHV) en «meer dan een kwart» (het aandeel niet betaalde transacties). De NVvR stipt vervolgens aan dat de WAHV veel minder burgervriendelijk is dan het systeem van de strafbeschikking: de burger die beroep op de kantonrechter instelt moet zekerheid stellen (artikel 11, eerste lid, WAHV) en kan in de kosten veroordeeld worden (artikel 13a WAHV). Daar staat, zo stelt de NVvR vervolgens vast, tegenover dat bij verzet tegen een strafbeschikking mogelijk is dat de strafrechter tot een hogere straf komt. Onder de WAHV is dat niet mogelijk. De winst in zittingscapaciteit zit, zo meent de NVvR, in wezen slechts in die categorie zaken waarin de aantoonbaar met de strafbeschikking bekende verdachte geen verzet instelt en de sanctie buiten hem om ten uitvoer kan worden gelegd.

Zoals in het voorgaande is aangegeven zijn de capaciteitseffecten van dit wetsvoorstel na binnenkomst van de adviezen in nader overleg met het OM geanalyseerd. Die analyse heeft geresulteerd in een preciezere schatting van de capaciteitseffecten, onder de aanname dat een mogelijkheid van gijzeling wordt ingevoerd. Die capaciteitseffecten worden voor een belangrijk deel geboekt doordat zaken waarin een boete kan volstaan, niet meer behoeven te worden berecht. Maar ook van de verruiming van de taakstraf en van de buitengerechtelijke rijontzegging worden substantiële capaciteitseffecten verwacht. De NVvR geeft terecht aan dat het zonder redelijke grond inschakelen van de rechter in het systeem van de strafbeschikking langs andere weg kan worden ontmoedigd dan in het systeem van de WAHV. Of het strafrechtelijke systeem van de strafbeschikking daarbij minder effectief is dan dat van de WAHV zal in de praktijk moeten blijken. De aandacht verdient dat de burger van beroep op de rechter tegen een WAHV-beschikking financieel alleen slechter kan worden in het geval hij op grond van artikel 13a WAHV in de kosten veroordeeld wordt. En een natuurlijk persoon kan op grond van artikel 13a, eerste lid, WAHV alleen in de kosten veroordeeld worden «in geval van kennelijk onredelijk gebruik van procesrecht». Het strafrechtelijk kader, waarbij de rechter die het ingestelde verzet behandelt de strafzaak zelf beoordeelt, impliceert – zoals ook de NVvR aanstipt – grotere processuele risico's voor de verdachte. De NVvR stipt terecht aan dat de eis ter terechtzitting volgens de richtlijnen van het OM thans hoger is dan het in de transactie opgenomen bedrag; deze lijn kan na de omvorming van de transactie tot strafbeschikking onverkort worden gecontinueerd.

De NVvR merkt voorts op dat aandacht ware te besteden aan de gevolgen die verruiming van de mogelijkheden tot buitengerechtelijke oplegging van taakstraffen kan hebben voor de werklast van het Bureau alternatieve sancties. Ook Reclassering Nederland¹ vestigt in haar advies over beide concept-wetsvoorstellen buitengerechtelijke afdoening de aandacht op werklast resulterend uit advisering in verband met taakstraffen. Te dien aanzien kan worden opgemerkt dat de enkele omstandigheid dat een

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

taakstraf buitengerechtelijk is opgelegd, de werklast ten aanzien van die taakstraf niet verhoogt.

Ook vraagt de NVvR zich in het advies bij het concept-wetsvoorstel verruiming transactievoorwaarden af hoe de werklastvergroting voor het OM, voortvloeiend uit verruimde mogelijkheden tot buitengerechtelijke afdoening, te rijmen valt met de aan het OM opgelegde bezuinigingen. Zoals reeds aangegeven is in het nader overleg met het OM vastgesteld dat het onderhavige wetsvoorstel er ook voor het OM toe leidt dat de lichtere strafzaken efficiënter kunnen worden afgedaan; daar zij hier naar verwezen.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

ARTIKEL I

Onderdeel A, B, C

De voorgestelde wijziging is toegelicht in paragraaf 3.2. In aanvulling daarop kan worden aangegeven dat de formulering van artikel 12k Sv aansluit bij de huidige formulering van dit artikel. Vermelding verdient voorts dat een klacht er niet toe verplicht, de tenuitvoerlegging van een strafbeschikking in alle gevallen op te schorten. In de gevallen waarin een bevel tot vervolging voor de strafrechter een reële mogelijkheid is, en die rechter door voortzetting van de tenuitvoerlegging bij de strafoplegging min of meer voor het blok wordt gezet, zal opschorting in beginsel in de rede liggen. Maar voorkomen moet worden dat het indienen van een klacht in andere gevallen tot uitstel van executie en additionele kosten van tenuitvoerlegging leidt. Daar is ook de rechtstreeks belanghebbende niet mee gediend. Daarom wordt de afweging of opschorting aanbeveling verdient in het concrete geval aan het openbaar ministerie overgelaten. De NVvR stelt in haar advies dat het huidige eerste lid van artikel 12i Sv niet het geval omvat dat wel vervolgd wordt, maar in de vorm van een strafbeschikking, en stelt in dat verband een redactionele aanpassing voor. De voorgestelde aanpassing komt evenwel minder gelukkig voor, nu onder het geval waarin het gerechtshof beveelt «dat de vervolging of verdere vervolging zal worden ingesteld of voortgezet» ook het instellen of voortzetten van de vervolging door middel van een strafbeschikking valt.

Onderdeel D

Buiten twijfel is gesteld dat de kennisneming van de processtukken niet meer aan de verdachte mag worden onthouden nadat een strafbeschikking is uitgevaardigd.

Onderdeel E

De voorgestelde wijziging is toegelicht in paragraaf 3.2. De NVvR vraagt zich in haar advies af of, in het geval waarin de benadeelde partij zich op grond van artikel 51b Sv al bij de officier van justitie heeft gevoegd, zulks formeel aan de verdachte moet worden meegedeeld als de vervolging geschiedt door het uitvaardigen van een strafbeschikking, en verwijst daarbij naar artikel 51f, tweede lid, Sv. Dit is inderdaad het geval, in veel gevallen zal deze mededeling tegelijk met de strafbeschikking kunnen worden verzonden. De NVvR vraagt tevens of de benadeelde partij een materiële positie heeft of alleen informatie- en klachtgerechtigd is. Te dien aanzien zij verwezen naar de paragrafen 3.2 en 3.5, waar de positie van de benadeelde partij nader is toegelicht. Het aldaar

gestelde resumerend kan worden aangegeven dat de benadeelde partij recht heeft op informatie, en tevens – als rechtstreeks belanghebbende – beklag kan doen ex artikel 12 Sv. De strafbeschikking kan voorts de rechtspositie van de benadeelde partij versterken doordat daarin een schadevergoedingsmaatregel kan worden opgenomen.

Onderdeel F

Het OM merkt in zijn advies op dat het de vraag is welke consequenties aan de strafbeschikking moeten worden verbonden bij regelingen met een recidive-element. Gerefereerd wordt in dat verband ook aan artikel 67a, tweede lid, onderdeel 3o, Sv, dat toepassing van voorlopige hechtenis mogelijk maakt als nog geen vijf jaren zijn verlopen sedert de dag waarop de verdachte wegens een van de aldaar omschreven misdrijven onherroepelijk tot een vrijheidsbenemende straf of maatregel, een vrijheidsbeperkende maatregel of een taakstraf is veroordeeld». Voorgesteld wordt, deze bepaling aldus te wijzigen dat ook strafbeschikkingen wegens misdrijf houdende een taakstraf, al dan niet in samenhang met rechterlijke veroordelingen, tot toepassing van voorlopige hechtenis aanleiding kunnen geven. Er is geen reden strafbeschikkingen houdende een taakstraf op dit punt anders te behandelen dan rechterlijke veroordelingen tot een taakstraf. Interpretatievragen inzake het begrip «veroordeelde» in artikel 67a Sv in relatie tot de strafbeschikking worden op deze wijze vermeden.

Onderdeel G

De voorgestelde wijziging hangt samen met de introductie van de strafbeschikking. Een aanpassing van artikel 138 Sv die verduidelijkt dat behalve rechters ook officieren van justitie strafvorderlijk relevante beslissingen nemen is in dat verband wenselijk. Zie verder de artikelsgewijze toelichting bij artikel 257a Sv.

Onderdeel H, I, J, K

De voorgestelde wijzigingen zijn toegelicht in de paragrafen 3.2 en 3.4; daar zij hier naar verwezen.

Onderdeel L, M

De onder M voorgestelde wijziging is toegelicht in paragraaf 3.3; daar zij hier naar verwezen. Naar aanleiding van het advies van de NVvR is het woord «weder» vervangen door het modernere «opnieuw»; eenzelfde aanpassing is voor artikel 255 Sv voorgesteld (onderdeel L). De NVvR informeert voorts naar de betekenis van «volledig ten uitvoer (...) gelegd». Gevraagd wordt of kan worden gedagvaard als de straf of maatregel ten uitvoer is gelegd, maar een aanwijzing niet is nageleefd. Dat is inderdaad het geval; ook dan is de strafbeschikking niet volledig ten uitvoer gelegd.

Onderdeel N

Titel IVA

De plaats van de voorgestelde titel inzake de strafbeschikking is in overeenstemming met de chronologische basisstructuur van het Wetboek van Strafvordering. In het Eerste Boek staan «Algemene bepalingen»; daarna behandelt het Tweede Boek de «Strafvordering in eersten aanleg». Daar wordt thans het vooronderzoek geregeld, in de eerste drie titels, vervolgens de beslissingen omtrent verdere vervolging, in titel IV, en ten slotte het aanhangig maken van de zaak en de behandeling van de zaak door de rechtbank, politierechter en de kantonrechter. In de chronologie van straf-

vordering ligt het in de rede de bepalingen inzake de strafbeschikking te plaatsen na die inzake het vooronderzoek en die inzake de beslissingen omtrent verdere vervolging. Een strafbeschikking kan pas worden uitgevaardigd nadat het vooronderzoek is afgerond, en is aan de orde voordat de zaak – bij het achterwege blijven van volledige tenuitvoerlegging – ter terechtzitting aanhangig wordt gemaakt. Met deze inkadering is voorts gegeven, dat de strafbeschikking slechts mag worden uitgevaardigd indien de officier van justitie of opsporingsambtenaar er op basis van de resultaten van dat opsporingsonderzoek van overtuigd is en kan zijn dat de verdachte het strafbare feit heeft gepleegd.

Artikel 257a

Het openbaar ministerie kan een strafbeschikking uitvaardigen indien het strafbare feit een overtreding betreft of een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf is gesteld van niet meer dan zes jaar. De begrenzingen van de bevoegdheid om een strafbeschikking uit tevaardigen zijn daarmee gelijkgesteld aan de grenzen die thans bij de transactie gelden ingevolge artikel 74 Sr.

De term strafbeschikking is op verschillende gronden gekozen. Centraal staat dat het wetboek de term «beschikking» thans reeds kent voor rechterlijke beslissingen die niet op de terechtzitting worden genomen. De term beschikking is derhalve vooral gekoppeld aan rechterlijke beslissingen. Er is echter wetstechnisch geen bezwaar om ook beslissingen van de officier van justitie onder deze term te brengen. Dit temeer niet omdat beslissingen van overheidsorganen buiten het strafrecht, met name in het bestuursrecht, gewoonlijk ook met de term «beschikkingen» worden aangeduid. De aanpassing strookt derhalve met begripsvorming buiten het strafrecht, en dient daarmee de eenheid van het recht. Eén en ander is verduidelijkt in een aanpassing van artikel 138 Sv, een bepaling in de definitietitel. De erkenning van de «officiersbeschikking» naast de rechterlijke beschikking in het Wetboek van Strafvordering drukt ook uit dat het Wetboek van Strafvordering niet – langer – alleen de rechter als bron van relevante strafvorderlijke beslissingen erkent. Daarmee spoort de voorgestelde begripsvorming met het centrale oogmerk van dit wetsvoorstel. Ook in een ander opzicht is dat het geval: juist het niet op de terechtzitting genomen zijn van de beslissing staat bij de strafbeschikking centraal. De strafbeschikking kan, zo bleek reeds, ook de schadevergoedingsmaatregel, de maatregel onttrekking aan het verkeer alsmede aanwijzingen bevatten. Dat levert echter geen overwegend bezwaar tegen deze term op. Het gaat in de Wetboeken van Strafrecht en Strafvordering in de kern toch om straffen; een begrip dat ook los van wetstechnische invulling in de samenleving een bepaalde betekenis heeft.

De bevoegdheid tot het uitvaardigen van de strafbeschikking vloeit voort uit artikel 9, eerste lid, Sv. De officier van justitie wordt daar «belast met de vervolging van strafbare feiten waarvan de rechtbank in het arrondissement kennisneemt.» Voor de officier van justitie bij het landelijk parket, waarvan de competentie in artikel 9, tweede lid, Sv aan de orde is zal gelet op de aard van de feiten die bij dat parket aan de orde zijn de strafbeschikking geen wezenlijke rol spelen. De competentieregeling van artikel 9 Sv is niet alleen voor het uitvaardigen, maar ook voor het wijzigen en intrekken van de strafbeschikking van belang, alsmede voor het ter kennis van de rechtbank brengen van het verzet.

De in het tweede en derde lid opgenomen straffen, maatregelen en aanwijzingen zijn toegelicht in par. 3.4. Daar zij hier naar verwezen. Ter vermijding van misverstanden zij daarbij nog aangestipt dat de officier van justitie bij de oplegging van de opgenomen straffen en maatregelen aan dezelfde grenzen is gebonden als de strafrechter. Bij de geldboete gelden – bijvoorbeeld – de maxima die bij het desbetreffende strafbare feit

zijn opgenomen. De wijzingen die in het Eerste boek van het Wetboek van Strafrecht zijn aangebracht, sporen hiermee.

De strafbeschikking is, zo bepaalt het voorgestelde vierde lid van artikel 257a Sv, schriftelijk. Bij transacties is dat ook thans reeds praktijk, al schrijft de wet het, anders dan bij de ontnemingsschikking (artikel 511c Sv), niet expliciet voor. De strafbeschikking dient daarbij de naam en het van de verdachte bekende adres te vermelden; dat zal gewoonlijk het GBA-adres zijn. Buitengerechtelijke afdoening behoort bij anonieme verdachten derhalve niet tot de mogelijkheden. Wel kan onder omstandigheden met de vermelding van een postadres worden volstaan.

Voorts dient de strafbeschikking een opgave van het feit te bevatten als omschreven in artikel 261, eerste en tweede lid, Sv, dan wel 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, en het strafbare feit dat de gedraging oplevert. Een opgave van het feit als omschreven in artikel 261, eerste en tweede lid, Sv is derhalve niet voorgeschreven. Ook een korte omschrijving van het feit met opgave van tijd en plaats kan volstaan. Daarmee wordt aangesloten bij de bestaande praktijk ter zake van feitsomschrijvingen in transacties.

De strafbeschikking vermeldt naast de opgelegde straffen, maatregelen en aanwijzingen voorts de dag waarop zij is uitgevaardigd en de wijze waarop verzet kan worden ingesteld. Vergelijkbare voorschriften gelden voor de beschikking, uitgevaardigd op grond van de WAHV. Een verplichting tot het inlichten van de verdachte over de mogelijkheid tot het instellen van een rechtsmiddel bestaat ook bij rechterlijke uitspraken; ingevolge artikel 364, eerste lid, Sv wordt de verdachte die bij het uitspreken van het vonnis tegenwoordig is daarover geïnformeerd. Ten slotte wordt de verdachte in de strafbeschikking geïnformeerd over de wijze van tenuitvoerlegging van de strafbeschikking.

Gelet op de praktijk van de buitengerechtelijke afdoening ligt het niet voor de hand met één uniform model voor de strafbeschikking te volstaan. Gewoonlijk wordt slechts een geldboete opgelegd, uitleg omtrent de taakstraf is in dat geval niet nodig en kan alleen maar verwarring wekken.

De NVvR informeert in hoeverre straffen en maatregelen in een strafbeschikking gecumuleerd kunnen worden. Deze cumulatieregels zijn dezelfde als bij rechterlijke veroordelingen. Dat volgt ook uit de voorgestelde wijzigingen van het algemeen deel van het Wetboek van Strafrecht; vgl. onder meer artikel 9 Sr, waaraan ook de NVvR refereert.

De NVvR informeert voorts waarom de verbeurdverklaring in het tweede lid niet als bijkomende straf is opgenomen. De reden daarvoor is dat het, anders dan bij de onttrekking aan het verkeer, niet om voorwerpen behoeft te gaan waarvan het ongecontroleerd bezit in strijd is met de wet of met het algemeen belang, en dat de voorwerpen niet inbeslaggenomen behoeven te zijn. De afwegingen kunnen, tegen deze achtergrond bezien, bij de verbeurdverklaring lastiger zijn dan bij de onttrekking aan het verkeer.

De NVvR beveelt voorts aan, in artikel 257a Sv een maximumduur te verbinden aan de «bijzondere aanwijzingen, het gedrag van de verdachte betreffend», en verwijst daarbij naar de voorwaardelijke veroordeling, die een proeftijd kent. Deze suggestie is opgevolgd; in aansluiting op de termijnbepaling in de sfeer van de taakstraf is gekozen voor een maximum van een jaar. Een langere termijnstelling is onwenselijk, nu bij het niet voldoen aan deze aanwijzing alsnog voor het oorspronkelijke strafbare feit moet worden vervolgd.

De NVvR vraagt voorts of hoge schadevergoedingen niet altijd aan de rechter moeten worden voorgelegd. In het onderhavige wetsvoorstel is daar niet voor gekozen. De schadevergoedingsmaatregel is ingekaderd op

een vergelijkbare wijze als de geldboete. De bijstand van een raadsman bij hoge schadevergoedingen is, net als bij hoge geldboetes, een adequate waarborg.

Tenslotte vraagt de NVvR aandacht voor taalproblemen bij verdachten die de Nederlandse taal onvoldoende machtig zijn. Daarop is reeds ingegaan in paragraaf 3.7; daar zij hier naar verwezen.

Zowel de NVvR als het OM vestigt er de aandacht op dat het wetsvoorstel de huidige grens, waarbij een transactie niet mag worden aangeboden voor strafbare feiten waar een maximumgevangenisstraf van meer dan zes jaar op staat, intact laat. De NVvR geeft aan dat deze grens niet zeer «hard» lijkt, en memoreert daarbij dat voortdurend aan de strafmaxima wordt gemorreld. Zij verwacht dat de aanvechting om steeds meer zaken buitengerechtelijk af te doen zich zal doorzetten, en stelt de vraag of niet nu al een principiële keerpunt moet worden vastgelegd. Het OM geeft in zijn advies bij het wetsvoorstel uitbreiding transactievoorwaarden in overweging dat de strafrechter in een aanzienlijk aantal zaken lage taakstraffen oplegt bij feiten waarop een gevangenisstraf is gesteld van meer dan zes jaar. Die situatie doet zich, zo stelt het OM, bijvoorbeeld veelvuldig voor bij jeugdige first offenders die worden verdacht van artikel 312 Sr (diefstal met geweld). Dergelijke zaken lenen zich naar het oordeel van het OM zeer wel voor buitengerechtelijke afdoening.

Zoals in paragraaf 3.4 reeds werd aangegeven, is bij ernstiger straffen en zwaardere feiten rechterlijke tussenkomst vanwege de daarin besloten liggende waarborgen aangewezen. Tegen deze achtergrond komt de begrenzing van de OM-afdoening tot strafbare feiten waarop een maximale gevangenisstraf van zes jaar is gesteld, nog steeds wenselijk voor. Een schuldvaststelling in zaken waarin een verdenking van een dergelijke ernst aan de orde is, dient door een rechter te geschieden, naar aanleiding van een behandeling op de openbare terechtzitting. Aangetekend zij daarbij dat ook het OM aangeeft dat bij strafbare feiten als moord en doodslag een buitengerechtelijke afdoening zelden gepast zal zijn. De huidige wettelijke begrenzing van de transactie sluit uit dat een ongepaste buitengerechtelijke afdoening van dergelijke misdrijven plaatsvindt. In dit verband kan ook nog gewezen worden op zedenmisdrijven als verkrachting (artikel 242 Sr, maximaal twaalf jaar) en gemeenschap met een persoon die de leeftijd van twaalf maar nog niet die van zestien jaren heeft bereikt (artikel 245 Sr, maximaal acht jaar). Dat misdrijven die met een zo hoge maximumstraf bedreigd zijn in sommige gevallen wellicht buitengerechtelijk zouden kunnen worden afgedaan, is geen reden om een grens die in het algemeen bevredigend functioneert en buitengerechtelijke afdoening van te ernstige misdrijven voorkomt, terzijde te stellen. Aangestipt zij daarbij tenslotte nog dat het OM in dergelijke zaken de – uit het opportuniteitsbeginsel voortvloeiende – bevoegdheid heeft om in bijzondere zaken, waarin een rechterlijke schuldvaststelling onnodig of onwenselijk voorkomt, en het opleggen van straffen en maatregelen niet aan de orde is, met toepassing van artikel 167 Sv, aangepast als voorgesteld, dan wel artikel 242 Sv, al dan niet onder het stellen van voorwaarden – vooralsnog – niet te vervolgen.

De RvdR beveelt aan dat de officier van justitie in de strafbeschikking ambtshalve melding maakt van geconstateerde vormverzuimen, zoals het niet nakomen van de hoorplicht, een onrechtmatige inverzekeringstelling, onrechtmatige taps etc. alsmede de wijze waarop hij daarmee rekening heeft gehouden bij de totstandkoming van de strafbeschikking. Artikel 257a, vierde lid, Sv zou hiertoe moeten worden aangepast. De rechter zou hier dan bij de beoordeling van de zaak rekening mee kunnen houden. Ook beveelt de RvdR aan dat afwijkingen van de richtlijn gemotiveerd worden in de strafbeschikking, en dat artikel 257a Sv daartoe wordt aangepast.

Vooropgesteld kan worden, dat het de officier van justitie – vanzelfsprekend – vrij staat om een strafbeschikking uitgebreider te motiveren dan op grond van artikel 257a Sv voorgeschreven is. Het wetsvoorstel verplicht de officier van justitie daar evenwel niet toe. Belangrijkste overweging is daarbij de verhouding tot de rechterlijke afdoening. De verdachte die zich niet bij de strafbeschikking wil neerleggen, kan verzet instellen, waarna de strafrechter na een behandeling ter terechtzitting een gemotiveerd oordeel velt. Op die terechtzitting staat centraal welke straf de rechter (die niet aan een OM-richtlijn gebonden is) gepast acht; niet of de officier van justitie bij de ruimte die de richtlijn hem liet tot een juiste strafmaat is gekomen. Voorts wordt, als ten aanzien van de strafbeschikking motiveringsplichten worden geïntroduceerd, de capaciteitswinst die met dit wetsvoorstel wordt geboekt, voor een deel weer tenietgedaan.

Artikel 257b

Het artikel is toegelicht in par. 3.6. Aangegeven is daar, dat het onderhavige artikel voortbouwt op de politietransactie, geregeld in artikel 74c Sr. In aanvulling op het aldaar gestelde behoeven vooral enkele redactionele en wetstechnische aanpassingen nog verklaring. De eerste aanpassing betreft het niet overnemen van artikel 74c, tweede lid, tweede zin, Sr alsmede artikel 74c, zesde lid, Sr in het onderhavige artikel. De verklaring daarvoor is, dat de artikelen inzake het bevel tot vervolging zien op elke strafbeschikking, en daarmee ook op deze.

Een redactioneel verschil is verder daarin gelegen dat de uitzondering voor personen die de leeftijd van twaalf jaren nog niet hebben bereikt, niet in het voorgestelde artikel 257b Sv is overgenomen. De reden daarvoor is dat ingevolge artikel 77a Sr strafvervolging ten aanzien van deze personen uitgesloten is, en bij het uitvaardigen van een strafbeschikking is van strafvervolging sprake. Materieel blijft deze uitzondering derhalve onverkort in stand.

Artikel 257c

Het artikel is toegelicht in paragraaf 3.5; daar zij hier naar verwezen. In aanvulling daarop kan worden opgemerkt dat het voorgestelde vierde lid voorziet in de mogelijkheid om, in het geval daaraan behoefte zou blijken te zijn, nadere voorwaarden te stellen aan het opleggen en ten uitvoer leggen van straffen, maatregelen en aanwijzingen die in een strafbeschikking zijn opgenomen.

Artikel 257d

Het artikel is toegelicht in paragraaf 3.7; daar zij hier naar verwezen. In aanvulling daarop kan nog het volgende worden opgemerkt. Uitreiking in persoon is in deze regeling vooropgesteld, in aansluiting bij de AU-praktijk. Daarbij wordt met een uitreiking in persoon gelijkgesteld de weigering van de verdachte om het afschrift van de strafbeschikking in ontvangst te nemen. Een vergelijkbare voorziening is in artikel 4, derde lid, WAHV opgenomen, alsmede in artikel 385, derde lid, Sv, dat op de oproeping ziet. Aangetekend zij nog dat het begrip «uitreiking» ook voorkomt in de artikelen 586 en 587 Sv. In beide gevallen wordt bedoeld op het aan de verdachte overhandigen van een schriftelijk stuk; uit de context volgt evenwel dat het bij de «uitreiking» als bedoeld in artikel 257d Sv niet gaat om betekening.

Vindt uitreiking niet in persoon plaats, dan dient ingevolge het tweede lid het afschrift te worden verzonden aan het in de basisadministratie persoonsgegevens vermelde adres van de verdachte. In het geval de verdachte niet als ingezetene is ingeschreven in de basisadministratie persoonsgegevens, wordt het afschrift toegezonden aan de woon- of verblijfplaats van de verdachte. Indien de verdachte bij zijn eerste verhoor in de desbetreffende strafzaak aan de verhorende ambtenaar een ander adres in Nederland heeft opgegeven waaraan mededelingen over de

strafzaak kunnen worden toegezonden, wordt ook aan dat adres een afschrift toegezonden. Op deze wijze wordt enerzijds aangesloten bij het in de basisadministratie persoonsgegevens vermelde adres, het uitgangspunt van de huidige betekeningsregeling, en wordt de verdachte anderzijds de mogelijkheid geboden zich via een ander adres op de hoogte te laten houden. Dat kan ook een postadres zijn. Indien van de verdachte geen GBA-adres of woon- of verblijfplaats bekend is, en hij ook geen adres heeft opgegeven, is toezending van de strafbeschikking niet mogelijk. Wel kan de strafbeschikking in dat geval worden betekend.

Een specifieke bepaling is in het derde lid opgenomen voor het geval de verdachte een rechtspersoon, een maatschap of vennootschap zonder rechtspersoonlijkheid dan wel een doelvermogen of een rederij is. De voorgestelde procedure is afgeleid van de procedure die voor rechtspersonen geldt ingevolge de artikelen 528 e.v. Sv; daarbij worden vergelijkbare aanpassingen voorgesteld als voor het geval een natuurlijke persoon verdachte is.

Het vierde lid bepaalt in de eerste plaats dat toezending (in overeenstemming met het voorschrift van artikel 585, eerste lid, Sv) plaatsvindt bij brief. Die brief kan «gewoon» of aangetekend verzonden worden. Slechts in één geval is voorgeschreven dat de strafbeschikking bij aangetekende brief wordt verzonden: als zij betalingsverplichtingen uit hoofde van geldboete en/of schadevergoedingsmaatregel behelst, die meer belopen dan € 2000. Deze bepaling geldt ook in gevallen waarin de verdachte een rechtspersoon is die op grond van het voorgestelde artikel 36, tweede lid, WED, niet behoeft te worden gehoord.

Bepaald is voorts dat van elke uitreiking of toezending aantekening wordt gehouden op de wijze, bij algemene maatregel van bestuur bepaald. Deze aantekening heeft bij de uitreiking een vergelijkbare functie als de akte van uitreiking welke ingevolge artikel 589 Sv van een betekening wordt opgemaakt. Uit het wettelijk systeem volgt evenwel dat de aantekening dat de strafbeschikking aan een bepaald adres is toegezonden niet bewijst dat de verdachte daardoor daadwerkelijk met de strafbeschikking op de hoogte is geraakt. Bij de betekening van een dagvaarding is het wel mogelijk dat de akte dergelijk bewijs oplevert, indien de verdachte het gerechtelijke stuk in ontvangst neemt.

Het vijfde lid, tenslotte, is besproken in par. 3.2; daar zij hier naar verwezen.

De NVvR stelt de vraag of strafbeschikkingen in het opsporingsregister worden opgenomen. Daartoe kan, in zoverre daartoe aanleiding is, inderdaad worden overgegaan. Het landelijk opsporingsregister vormt een politieregister. De Wet politieregisters kent een verplichting voor de beheerder om een reglement voor dat register vast te stellen, waarin de werking van het register is beschreven (art. 9 en 10 Wpolr). Op grond van de Wet politieregisters kunnen ook persoonsgegevens welke samenhangen met strafbeschikkingen worden opgenomen in het OPS. Wel zal nader moeten worden bezien in hoeverre aanpassing van het thans geldende privacyreglement daarvoor noodzakelijk is.

Voorts stelt de NVvR dat ook bij een taakstraf of rijontzegging toezending van de strafbeschikking per aangetekende brief geen overbodige luxe lijkt. Waar dat in de rede ligt, kan de officier van justitie ook in dergelijke gevallen de strafbeschikking bij aangetekende brief verzenden. Nu tenuitvoerlegging in dergelijke gevallen niet kan plaatsvinden zonder dat de verdachte op de hoogte is, komt het evenwel niet noodzakelijk voor dienangaande een dwingend voorschrift in de wet op te nemen.

Artikel 257e

Dit artikel is op hoofdlijnen reeds toegelicht in par. 3.8. Het navolgende bevat aanvullende opmerkingen.

Verzet kan ingevolge het voorgestelde artikel 257e, eerste lid, Sv worden

gedaan binnen veertien dagen nadat het afschrift in persoon is uitgereikt, dan wel zich anderszins een omstandigheid heeft voorgedaan waaruit voortvloeit dat de strafbeschikking de verdachte bekend is. De laatste formulering is ontleend aan de bepalingen in Sv waarin termijnen voor het instellen van rechtsmiddelen tegen rechterlijke uitspraken zijn geregeld. Gewezen kan worden op de artikelen 399, 408 en 432 Sv. Het verzet wordt ingevolge het voorgestelde artikel 257e, tweede lid, Sv, gedaan bij het parket dat in de strafbeschikking vermeld wordt. Daarmee wordt in belangrijke mate aangesloten bij de regel van artikel 449, eerste lid, Sv, alwaar gesproken wordt van «de griffie van het gerecht door of bij hetwelk de beslissing gegeven is». Niet elke strafbeschikking wordt evenwel door een officier van justitie uitgevaardigd; ook opsporingsambtenaren en bestuursorganen kunnen in sommige gevallen een strafbeschikking uitvaardigen. Dat is een belangrijke reden om aan te knopen bij het «vermelde» parket, en niet aan te knopen bij de autoriteit die de beslissing uitvaardigt. Wordt het verzet gedaan bij een ander parket, dan is het echter – mits tijdig ingesteld – ook ontvankelijk; het wordt dan doorgeleid naar een officier van justitie die het verzet bij een bevoegde rechter aanhangig kan maken. In veel gevallen zal dit doorgeleiden via het CJIB kunnen geschieden: aan het CJIB wordt gemeld dat verzet is ingesteld, het CJIB draagt het afschrift en het proces-verbaal daarna over aan een bevoegde officier. Aangetekend zij nog dat de voorgestelde formulering niet impliceert dat elk parket de gelegenheid dient te bieden om in persoon verzet te doen. Zo zullen ressortsparketten deze mogelijkheid logischerwijs niet gaan bieden. Maar als die gelegenheid wordt geboden, kan bij het desbetreffende parket ook verzet worden gedaan tegen strafbeschikkingen die een ander parket vermelden. Voorts dienen brieven waarin verzet wordt gedaan door elk parket te worden doorgezonden. Daarbij geldt de dag waarop de brief bij een parket binnenkomt als de dag waarop verzet is ingesteld.

Op deze wijze is verzekerd dat de verdachte niet de dupe wordt als hij op een verkeerde plaats verzet instelt. Tegelijkertijd is verzekerd dat het verzet door het openbaar ministerie bij een bevoegde rechter aanhangig kan worden gemaakt. In dit verband zij, wellicht ten overvloede, nog opgemerkt dat de strafrechter bij wie het verzet aanhangig wordt gemaakt slechts zijn eigen bevoegdheid dient vast te stellen. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Als het verzet is ingesteld bij het arrondissementsparket in de woonplaats van de verdachte, terwijl duidelijk is dat de strafbeschikking door een officier van justitie in een ander arrondissement is uitgevaardigd, en het verzet uiteindelijk aanhangig wordt gemaakt bij de rechtbank in een derde arrondissement, omdat bij die rechtbank een vervolging voor een ander strafbaar feit aanhangig is gemaakt, behoeft deze rechtbank slechts haar eigen bevoegdheid op grond van artikel 2 Sv vast te stellen.

Het voorgestelde derde lid van artikel 257e Sv ziet op de wijze waarop het verzet dient te worden gedaan. Artikel 449 Sv stelt bij verzet tegen een rechterlijke uitspraak, zo bleek, aanwending «op de griffie» centraal. Die aanwending kan plaatsvinden door degene die het rechtsmiddel aanwendt, in casu de verdachte, alsmede (ingevolge artikel 450 Sv) door een advocaat die verklaart daartoe door degene die het rechtsmiddel aanwendt bepaaldelijk te zijn gevolmachtigd, alsmede door een bij bijzondere volmacht schriftelijk gevolmachtigde. Uit het voorgestelde artikel 257e, derde lid, Sv volgt dat deze mogelijkheden ook bij de strafbeschikking bestaan, met dien verstande dat aanwending in persoon op het parket dient plaats te vinden; in dat geval kan, op dezelfde voet als ten aanzien van het appel in artikel 408a Sv is bepaald, onmiddellijk een oproeping worden betekend. Anders dan in artikel 450 Sv is echter voor de verdachte en de advocaat die verklaart bepaaldelijk door hem te zijn

gevolmachtigd ook de mogelijkheid geschapen dat schriftelijk verzet wordt gedaan door een aan de officier van justitie gerichte, ondertekende brief.

Op de brief waarin de verdachte of diens advocaat aangeeft verzet te willen instellen wordt onverwijld dag en uur van ontvangst aangegeven. Verder wordt zij bij de processtukken gevoegd. Dat spoort met de voorzieningen van artikel 451, derde en vierde lid, Sv.

Het onderhavige voorschrift brengt in die zin een aanpassing van de praktijk op de parketten mede dat daar thans nog niet de mogelijkheid van het in persoon aanwenden van rechtsmiddelen bestaat. De WAHV kent slechts de mogelijkheid van een beroepschrift. Verwacht mag evenwel worden dat bij de strafbeschikkingen het schriftelijk aanwenden van een rechtsmiddel zal domineren. Voor de kleine minderheid van de gevallen waarin verzet in persoon wordt gedaan, zal een organisatorische voorziening worden getroffen. Aangetekend zij nog dat die organisatorische voorziening niet op de hoofdlocatie van het parket getroffen behoeft te worden. Voldoende is, bij een arrondissementsparket, dat binnen het arrondissement op een voor het publiek toegankelijke plaats bij – een onderdeel van – het parket verzet kan worden ingesteld.

Bij het verzet dienen ingevolge het voorgestelde artikel 257e, vierde lid, Sv te worden opgegeven de naam van de verdachte, alsmede een nauwkeurige aanduiding of kopie van de strafbeschikking waartegen het beroep zich richt. De verdachte kan een adres in Nederland opgeven waaraan mededelingen over de strafzaak kunnen worden toegezonden; dat kan ook een postadres zijn. Ingevolge de voorgestelde strafvorderlijke regeling behoeven, anders dan ingevolge de Awb, geen gronden voor het verzet te worden opgegeven; de verdachte heeft wel de bevoegdheid daartoe. De gronden mogen derhalve ook eerst ter terechtzitting en dus mondeling worden bekendgemaakt respectievelijk uiteengezet. Anders dan in de WAHV behoeft ook het nummer van giro- of bankrekening niet bekend te worden gemaakt.

De gevraagde gegevens beogen vooral te bevorderen dat het openbaar ministerie de strafbeschikking kan identificeren waar het verzet op ziet. Daartoe moeten de naam van de verdachte alsmede de strafbeschikking zelf nauwkeurig worden aangeduid. Elke strafbeschikking zal daartoe een uniek kenmerk krijgen. En op de strafbeschikking zal duidelijk worden aangegeven dat dit nummer bij het instellen van verzet moet worden vermeld. De opgave van een adres in Nederland is van belang voor de betekening van de oproeping voor de terechtzitting. Ingevolge het voorgestelde artikel 257f, eerste lid, Sv, dient in het geval dit adres afwijkt van het adres waar de verdachte is ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie, een afschrift van de oproeping aan het opgegeven adres te worden toegezonden, tenzij de oproeping inmiddels in persoon aan de verdachte is uitgereikt. Is een postadres opgegeven dan dient het afschrift van de oproeping – behalve aan het GBA-adres – tevens aan dat postadres gezonden te worden. Deze regel sluit aan bij rechtspraak van de Hoge Raad die ten doel heeft de naleving van het aanwezigheidsrecht te bevorderen in situaties waarin het feitelijke adres afwijkt van het GBA-adres (vgl. HR 12 maart 2002, NJ 2002, 317, m.nt. Sch).

Artikel 257e, vijfde lid, Sv schrijft voor dat van het doen van verzet door het openbaar ministerie een akte wordt opgemaakt. Dat impliceert, dat de akte – met toepassing van artikel 126 Wet RO – namens de officier van justitie kan worden ondertekend. Indien het verzet in persoon wordt gedaan, wordt de akte mede ondertekend door degene die het doet. Indien deze niet kan tekenen, wordt de oorzaak van het beletsel vermeldt. De bijzondere volmacht, in artikel 257e, derde lid, Sv vermeld, wordt aan de akte gehecht. De akte wordt bij de processtukken gevoegd. Dat sluit aan bij hetgeen artikel 451, eerste lid, Sv voorschrijft omtrent het

aanwenden van verzet ter griffie. Het voorgestelde zesde lid is op artikel 451, vijfde lid, Sv geïnspireerd. Artikel 257e, zesde lid, Sv scherpt deze bepaling in die zin aan dat indien het verzet in persoon wordt gedaan, desgevraagd terstond een kopie van de akte wordt uitgereikt. Dat stelt de verdachte die daar prijs op stelt in staat op schrift vastgelegd te zien dat verzet is aangewend.

Ingevolge het voorgestelde zevende lid kan het verzet uiterlijk tot de aanvang van de behandeling ter terechtzitting worden ingetrokken door degene door wie het is gedaan. Deze intrekking brengt mede afstand van de bevoegdheid om het rechtsmiddel opnieuw aan te wenden. Een vergelijkbare voorziening voor verzet tegen een rechterlijke uitspraak is te vinden in artikel 453, eerste lid, Sv. Intrekking geschiedt met overeenkomstige toepassing van het tweede tot en met zesde lid, zo wordt bepaald. De regeling inzake intrekking en afstand van gewone rechtsmiddelen tegen rechterlijke beslissingen kent in artikel 454 Sv blijkens het eerste, derde en vierde lid van dat artikel een vergelijkbaar uitgangspunt. Het voorgestelde artikel 257e, achtste lid, Sv ten slotte, behandelt de intrekking en wijziging van de strafbeschikking. Regeling van deze materie in dit artikel wordt voorgesteld, omdat juist de aanwending van verzet er naar verwachting aanleiding toe zal kunnen geven dat het openbaar ministerie de strafbeschikking intrekt of wijzigt, al staat die mogelijkheid ook buiten dat geval open. Een afschrift van de beschikking waarbij de strafbeschikking wordt ingetrokken of gewijzigd wordt aan de verdachte uitgereikt of aan hem toegezonden met overeenkomstige toepassing van artikel 257d, tweede en derde lid Sv. Daarbij wordt, in het geval de verdachte zowel bij het eerste verhoor als bij het doen van verzet een afwijkend adres heeft opgegeven, de laatste opgave als uitgangspunt genomen.

De meest voor de hand liggende reden voor intrekking is, dat de verdachte gegronde bezwaren aanvoert tegen de strafbeschikking. Die kunnen in de eerste plaats betrekking hebben op de verdenking die aan de strafbeschikking ten grondslag ligt. Als de officier van justitie van de onschuld van de verdachte overtuigd is geraakt, ligt het voor de hand dat hij de strafbeschikking zonder meer intrekt. In dat geval kan de verdachte volgens het voorgestelde artikel 255a Sv ter zake van hetzelfde feit alleen opnieuw in rechten betrokken worden na een klacht van het slachtoffer. Denkbaar is echter ook, dat de officier van justitie door de aangevoerde bezwaren van oordeel is dat de strafbeschikking voor verbetering vatbaar is. Mogelijk is daarom ook gemaakt dat de officier van justitie de strafbeschikking wijzigt. Daardoor ontstaat in feite een nieuwe strafbeschikking, waartegen wederom verzet openstaat. Van de verdachte die tegen de aanvankelijke strafbeschikking reeds verzet heeft ingesteld, kan evenwel niet gevergd worden dat hij dat opnieuw doet. Daarom is bepaald dat het tegen de oorspronkelijke strafbeschikking ingestelde verzet geacht wordt gericht te zijn tegen de gewijzigde strafbeschikking. In de Algemene wet bestuursrecht is, in artikel 6:19, een vergelijkbare voorziening getroffen.

De NVvR stelde dat het tweede lid van het voorgestelde artikel 257e Sv van het in consultatie gegeven concept-wetsvoorstel niet voorzag in een officier van justitie bij wie verzet kan worden gedaan als de gedraging buiten Nederland is gepleegd (of in een onbekend arrondissement) en de verdachte in Nederland geen woon- of verblijfplaats heeft. Deze opmerking heeft er mede aanleiding toe gegeven dat de regeling van het tweede lid is versimpeld. Ondertussen kan de observatie van de NVvR dat het niet altijd verstandig zal zijn om in het buitenland gepleegde strafbare feiten in Nederland buitengerechtelijk af te doen worden onderschreven.

Het OM heeft tijdens het nader overleg te kennen gegeven er prijs op te stellen dat de mogelijkheid tot wijziging van de strafbeschikking gebonden wordt aan het feitsbegrip van artikel 68 Sr. In het in consultatie

gegeven wetsvoorstel waren geen nadere beperkingen gesteld aan de mogelijkheid tot wijziging nu verdergaande wijzigingen niet nadelig zijn voor de verdachte. Diens verzet wordt geacht te zijn gericht tegen de gewijzigde strafbeschikking, tenzij vrijwillig aan de gewijzigde strafbeschikking wordt voldaan; tenuitvoerlegging van een gewijzigde strafbeschikking tegen de wil van de verdachte is gelet op deze bepaling niet mogelijk (artikel 257g, tweede lid, Sv). Tijdens het nader overleg is evenwel aan de orde gekomen dat een zo ruime wijzigingsmogelijkheid onduidelijkheid zou kunnen creëren ten aanzien van de vraag in welke gevallen een tweede strafbeschikking moet worden uitgevaardigd, en in welke gevallen een eerste strafbeschikking moet worden gewijzigd. Dat komt onwenselijk voor; daarom is aan het verzoek van het OM tegemoet gekomen.

Artikel 257f

En aantal elementen van dit artikel zijn besproken in de paragrafen 3.8 en 3.9, en in de artikelsgewijze bespreking van het voorgestelde artikel 257a Sv. Het navolgende dient ter aanvulling.

Als de verdachte verzet heeft ingesteld tegen de strafbeschikking en de officier van justitie deze niet heeft ingetrokken, brengt hij het verzet en de processtukken ter kennis van de rechtbank, zo volgt uit artikel 257f, eerste lid, Sv. Dat kan in beginsel de meervoudige kamer zijn; gewoonlijk zal het de politierechter of kantonrechter zijn: de omstandigheid dat een strafvervolgning is ingeleid of voortgezet in de vorm van een strafbeschikking, en niet met een dagvaarding, heeft geen consequenties voor de absolute rechterlijke competentie. Daarop wijst overigens ook de wetssystematiek; de titel betreffende de strafbeschikking is ingevoegd voor de titels inzake de behandeling door de rechter in eerste aanleg. Dat de regeling voor de relatieve competentie van artikel 2 Sv van toepassing is volgt, behalve uit de bewoordingen van dat artikel, eveneens uit de wetssystematiek.

De behandeling van de zaak naar aanleiding van het ingestelde verzet is ook geregeld in het voorgestelde artikel 257f Sv. Daarbij is de regeling van het verzet tegen rechterlijke vonnissen (de artikelen 399–403 Sv) vertrekpunt geweest. Zo is in artikel 257f, eerste lid, Sv bepaald dat tenminste tien dagen moeten verstrijken tussen de dag waarop de verdachte voor de terechtzitting wordt opgeroepen en die der terechtzitting. Artikel 400, eerste lid, Sv, kent eenzelfde termijn, zij het dat daar gesproken wordt van aanzegging. Verder is artikel 265, tweede lid, Sv, dat bij toestemming van de verdachte in een mogelijkheid tot verkorting van deze termijn voorziet, in beide gevallen van overeenkomstige toepassing verklaard. Een overeenkomst is verder dat de verdachte bij gebreke van een tijdige en correcte oproeping tegen een nieuwe rechtsdag wordt opgeroepen, tenzij de verdachte is verschenen (artikel 257f, tweede lid, Sv alsmede artikel 400, tweede lid, Sv). In het laatste geval wordt, indien de verdachte in het belang van zijn verdediging uitstel verzoekt, het onderzoek voor bepaalde tijd geschorst.

De behandeling der zaak vindt plaats overeenkomstig de zesde, zevende of achtste titel van het Tweede Boek, zo werd reeds aangegeven (artikel 257f, derde lid, Sv). Ook deze bepaling is geïnspireerd op de regeling van het verzet, in het bijzonder artikel 403, eerste lid, Sv. Anders dan in de artikelen 402 en 403 Sv is voorgescreven vindt inhoudelijke behandeling van de strafzaak echter ook plaats als degene die in verzet is gekomen ten dienenden dage niet in rechte is verschenen. Bij verzet tegen een strafbeschikking bestaat geen «verschijnplicht»; het verzet tegen een strafbeschikking kan niet vervallen worden verklaard.

De belangrijkste afwijking die de in artikel 257f Sv geregelde verzetprocedure bevat ten opzichte van die, geregeld in de artikelen 399 e.v. Sv, betreft de grondslag van het geding. In artikel 257f, derde lid, Sv is aangegeven dat de omschrijving van de gedraging ter zake waarvan de strafbe-

schikking is gegeven, als tenlastelegging wordt aangemerkt. Deze omschrijving is gelijk aan de korte omschrijving van de gedraging in de strafbeschikking, of betreft een opgave van hetzelfde feit die aan de eisen van artikel 261, eerste en tweede lid, beantwoordt. Indien de korte omschrijving is overgenomen dient de officier van justitie, zo volgt uit artikel 314a Sv, aangepast als voorgesteld, de feitsomschrijving ter terechtzitting nog «om te bouwen» tot een volledige, klassieke tenlastelegging. Ook in dat opzicht verandert er derhalve niet veel, behoudens dat de officier van justitie thans verplicht is om in de gevallen waarin de verdachte een transactieaanbod weigert, reeds in de dagvaarding een volledige tenlastelegging op te nemen.

In het advies van het OM wordt terecht vastgesteld dat de strafbeschikking een omschrijving zal moeten geven van de gedraging terzake waarvan de strafbeschikking is gegeven. Het OM veronderstelt evenwel dat deze omschrijving op grond van het voorgestelde artikel 257f, derde lid, Sv bij de behandeling van het verzet als tenlastelegging wordt aangemerkt, en daarom bij het opstellen van de beschikking het feit in veel meer detail zal moeten worden uitgewerkt dan thans bij het aanbieden van een transactie het geval is. Dat nu is niet het geval. Niet de omschrijving van de gedraging in de strafbeschikking, maar de omschrijving van de gedraging in de oproeping wordt blijkens dit artikellid als tenlastelegging aangemerkt. Deze omschrijving in de oproeping kan gelijk zijn aan de korte omschrijving van de gedraging in de strafbeschikking, maar kan ook een opgave van hetzelfde feit betreffen die aan de eisen van artikel 261, eerste en tweede lid, Sv beantwoordt. Daarmee wordt aan het OM een grote flexibiliteit geboden bij het opstellen van de uiteindelijke tenlastelegging. De voorgestelde procedure laat een werkwijze toe, vergelijkbaar met die welke thans bij de oproeping voor de kantonrechter wordt gevolgd. In de oproeping wordt een «korte aanduiding van het feit» opgenomen (artikel 386, eerste lid, Sv); de «aanvulling of verbetering» kan later worden opgesteld.

Verderop in het advies merkt het OM op, dat niet goed duidelijk is welke mogelijkheden de wet het OM biedt om nog af te wijken van de oorspronkelijke omschrijving van het feit in de strafbeschikking. Dit probleem doet zich naar de opvatting van het OM zowel voor in de verzetsprocedure als wanneer het OM alsnog moet dagvaarden omdat de in de beschikking genoemde straf, maatregel of aanwijzing niet is voltrokken, bijvoorbeeld omdat de verdachte de opgelegde taakstraf niet (volledig) heeft uitgevoerd. Weliswaar biedt het voorgestelde artikel 257e, achtste lid, Sv het OM de bevoegdheid de beschikking te wijzigen, maar het wetsvoorstel maakt, zo meent het OM, niet duidelijk in hoeverre dan nog de ruimte bestaat voor een zodanige wijziging dat niet meer sprake is van eenzelfde feit in de zin van artikel 68 Sr. In het voorgaande is reeds aangegeven dat artikel 257e, achtste lid, Sv op verzoek van het OM, in het nader overleg gedaan, aldus is aangepast dat de mogelijkheid tot wijziging van de strafbeschikking is gebonden aan het feitsbegrip van artikel 68 Sr. Voorts kan worden vastgesteld dat het wetsvoorstel het OM niet beperkt bij het opstellen van tenlasteleggingen en uitbrengen van dagvaardingen. Indien verzet is ingesteld, brengt het OM dit ter kennis van de rechter, behoudens in het geval hij de strafbeschikking intrekt (artikel 257f, eerste lid, Sv). Terzake van dit feit heeft de officier van justitie de mogelijkheid om de tenlastelegging ofwel in de oproeping ofwel ter terechtzitting volledig naar eigen inzicht in te richten (vgl. artikel 257f, derde lid, Sv en artikel 314a Sv). Daarbij kan hij ook los van de strafbeschikking andere feiten bij dezelfde rechter aanbrengen, die gevoegd kunnen worden behandeld (artikel 285 Sv). Indien een strafzaak voor de rechter wordt gebracht nadat een strafbeschikking niet volledig is uitgevoerd, is het OM eveneens vrij om de tenlastelegging anders te doen luiden dan de korte omschrijving in de strafbeschikking. Bij afwijkingen kunnen wellicht vragen rijzen in

verband met de toepassing van artikel 255a, derde lid, Sv (wordt de tenuitvoerlegging geschorst) dan wel artikel 354a Sv (is sprake van een strafbeschikking ter zake van hetzelfde feit die moet worden vernietigd); een veroordeling wordt er niet door belemmerd.

Tenslotte maakt het OM, elders in het advies, de opmerking dat in het wetsvoorstel geen voorzieningen inzake voeging zijn opgenomen. Aanvullende wettelijke voorzieningen komen dienaangaande evenwel niet nodig voor. Het staat het OM vrij om in een strafbeschikking een aantal strafbare feiten op te nemen, zoals het ook in een tenlastelegging verschillende strafbare feiten mag opnemen (hoewel artikel 261 Sv slechts rept van «een opgave van het feit»). Bij wijziging van de strafbeschikking geldt voor elk van de opgenomen strafbare feiten hetgeen hiervoor gesteld is ten aanzien van de situatie waarin één strafbaar feit is opgenomen. De mogelijkheid van intrekking van de strafbeschikking is, logischerwijs, beperkt tot de situatie waarin de gehele strafbeschikking vervalt, zoals ook de dagvaarding slechts in haar geheel kan worden ingetrokken (artikel 266 Sv). Voorts kan de strafrechter op basis van artikel 285 Sv beslissen om strafbare feiten waartussen verband bestaat, op dezelfde terechtzitting te behandelen. Dat kan ook strafbare feiten betreffen ten aanzien waarvan slechts voor een deel een strafbeschikking is voorafgegaan, nu de toepasselijke zittingsvoorschriften niet verschillen.

In het voorgestelde artikel 257f, vierde lid, Sv tenslotte is vastgelegd dat het verzet niet ontvankelijk wordt verklaard indien het niet tijdig of onbevoegdlijk is gedaan of indien niet aan de vereisten van het voorgestelde artikel 257e, vierde lid, Sv is voldaan. Deze uitspraak spoort met de uitspraak die wordt gegeven indien rechtsmiddelen tegen rechterlijke uitspraken ontijdig of incorrect worden aangewend, al is zij voor dat geval niet wettelijk vastgelegd. De reden om de beslissing het verzet niet ontvankelijk te verklaren in deze regeling wel expliciet neer te leggen is dat de duidelijkheid daardoor wordt bevorderd. Voor de gevallen waarin de rechter in een strafzaak waarin eerder een strafbeschikking is uitgevaardigd tot een andere uitspraak komt, worden aanvullende regels gegeven, die lijken op de regels die in artikel 354a Sv zijn opgenomen voor het geval waarin de zaak op initiatief van het OM alsnog voor de strafrechter wordt gebracht. In beide artikelen is bepaald dat de rechter de strafbeschikking vernietigt als hij tot een materiële einduitspraak dan wel de niet-ontvankelijkheid van het OM komt. Dat de vernietigde strafbeschikking hetzelfde feit moet betreffen, behoeft in dit verband geen expliciete vermelding nu zulks uit de wettelijke systematiek volgt. Vernietiging heeft tot gevolg dat de strafbeschikking waarvan de tenuitvoerlegging is geschorst, niet voor verdere tenuitvoerlegging vatbaar is. Wel kan de strafvervolgning bij niet-ontvankelijkverklaring van het OM in een later stadium eventueel weer worden hervat, al dan niet door middel van een nieuwe strafbeschikking: een formele einduitspraak staat niet aan een nieuwe vervolging in de weg. Bij nietigverklaring van de oproeping, onbevoegdheid van de rechter of schorsing van de vervolging blijft de tenuitvoerlegging geschorst totdat een bevoegde rechter alsnog op het verzet heeft beslist.

Artikel 257g

Het artikel is toegelicht in paragraaf 3.10.

Artikel 257h

Strafbeschikkingen behelzen, zo werd reeds in de inleiding aangegeven, een schuldvaststelling. Zij kunnen in dat opzicht meer met een rechterlijke veroordeling gelijk worden gesteld. Daarbij past, dat voorschriften kunnen worden gegeven ten aanzien van de wijze waarop aan strafbeschikkingen publiciteit wordt gegeven. Het onderhavige artikel beoogt daarvoor de basis te bieden. Het creëert de mogelijkheid dat bij algemene maatregel

van bestuur categorieën strafbeschikkingen ter zake van misdrijven worden aangewezen die op daarbij te bepalen wijze openbaar worden gemaakt. In het in consultatie gegeven wetsvoorstel was een systeem voorgesteld waarbij strafbeschikkingen ter zake van misdrijf die aan criteria voldoen die bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld, in lijsten worden opgenomen die geraadpleegd kunnen worden. Deze bepaling kwam bij heroverweging te dwingend voor ten aanzien van de wijze van openbaarmaking, terwijl thans voorts nog onvoldoende duidelijk is of, en zo ja ter zake van welke strafbeschikkingen de kosten die aan een dergelijk systeem van openbaarmaking verbonden zijn, geringer wegen dan de baten uit oogpunt van generale en speciale preventie. Bij deze afweging kan voorts ook aandacht worden besteed aan vragen die in het advies van de NVvR terzake gesteld worden, zoals de vraag of de uitgevaardigde beschikking niet meer voor verzet vatbaar dient te zijn. Strafbeschikkingen terzake van overtreding behoeven in ieder geval niet openbaar te worden gemaakt. De onrechtswaarde van overtredingen is zoveel geringer terwijl de publieke aandacht niet zeer groot is. Aangetekend zij nog, dat de onderhavige wetsbepaling de praktijk en criteria ingevolge welke aan gevoelige en hoge transacties publiciteit wordt gegeven onverlet laat.

Daarnaast is, in het tweede lid, een voorziening opgenomen die spoort met een aanpassing, opgenomen in het wetsvoorstel tot Wijziging van de Wet justitiële gegevens in verband met het verwerken van strafvorderlijke gegevens en wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Wet tarieven in strafzaken in verband met het verstrekken van een afschrift van een vonnis of een arrest aan de verdachte en zijn raadsman of een derde (28 886). Dat wetsvoorstel stelt voor, in artikel 365 een bepaling op te nemen ingevolge welke de voorzitter desgevraagd een afschrift van het vonnis en het proces-verbaal der terechtzitting aan ieder ander dan de verdachte of zijn raadsman verstrekt. Verstrekking blijft alleen achterwege indien zij naar het oordeel van de voorzitter ter bescherming van de belangen van degene ten aanzien van wie het vonnis is gewezen of van de derden die in het vonnis of in het proces-verbaal worden genoemd, geheel of gedeeltelijk dient te worden geweigerd. In het laatste geval kan de voorzitter een geanonimiseerd afschrift of een uittreksel van het vonnis en het proces-verbaal verstrekken. Het voorgestelde artikel 257h, tweede lid, Sv bevat een vergelijkbare voorziening voor strafbeschikkingen.

Het derde lid, tenslotte, stelt tegen een weigering van een afschrift een rechtsmiddel open, opdat de criteria voor verstrekking van afschriften van vonnissen en strafbeschikkingen niet uiteen gaan lopen. Bepaald is daarbij, dat de procesdeelnemers, in afwijking van artikel 23, vierde lid, niet bevoegd zijn kennis te nemen van de inhoud van de processtukken dan voor zover de rechtbank zulks toestaat. Dit voorschrift spreekt min of meer voor zich, nu volledige inzage in de processtukken tevens inzage in de strafbeschikking zou impliceren.

Aangetekend zij nog dat in het voorgestelde artikel 76, vijfde en zesde lid, AWR voorschriften zijn opgenomen welke met de onderhavige sporen. Van de strafbeschikking inzake een bij de AWR strafbaar gesteld feit kan derhalve een afschrift worden verstrekt; artikel 67 AWR staat daar niet aan in de weg. Een verschil met de regeling van artikel 257h Sv is dat de Belastingdienst in eerste instantie gaat over het al dan niet ter beschikking stellen van een afschrift. Eerst als de betrokkene een klaagschrift indient, komt de zaak bij de officier van justitie terecht, zoals een strafbeschikking ook eerst naar de officier van justitie gaat als verzet wordt aangewend. De officier van justitie kan vervolgens alsnog aan het verzoek tegemoetkomen; doet hij dat niet dan brengt hij de zaak voor de rechtbank.

Onderdeel O

Het vierde lid van artikel 258 Sv bepaalt dat bij de betekening van de dagvaarding de bevoegdheid wordt vermeld die in artikel 74a Sr aan de verdachte is verleend. Uit dit wetsvoorstel vloeit voort dat artikel 74a Sr vervalt, diens gevolg kan ook het huidige artikel 258, vierde lid, Sv vervallen.

Onderdeel P

De voorgestelde wijziging is toegelicht in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 257f, derde lid, Sv.

Onderdeel Q

Het voorgestelde artikel bepaalt in de eerste plaats dat in het geval ter zake van hetzelfde feit een strafbeschikking is voorafgegaan, doch geen verzet is ingesteld, en de rechter de verdachte vrijspreekt, ontslaat van alle rechtsvervolging of veroordeelt, hij de strafbeschikking vernietigt. Bij niet-ontvankelijkheid van het OM kan de rechter de strafbeschikking vernietigen. Daartoe zal in het algemeen geen aanleiding zijn indien de reden voor niet-ontvankelijkheid gelegen is in omstandigheden die dateren van na het uitvaardigen van de strafbeschikking (zoals tijdsverloop bij verjaring). Te denken valt meer aan gevallen waarin het Openbaar Ministerie heeft gehandeld in strijd met beginselen van een behoorlijke procesorde, en dit handelen ook de strafbeschikking raakt. Bij andere formele einduitspraken is voor vernietiging geen aanleiding, en is de mogelijkheid daartoe dan ook niet geopend.

Vervolgens wordt vastgelegd dat in het geval de strafbeschikking reeds geheel of gedeeltelijk ten uitvoer is gelegd, de rechtbank daar bij het bepalen van de op te leggen straf of maatregel rekening mee houdt. Deze formulering («rekening houden met») komt ook voor in artikel 24 Sr. Onder omstandigheden kan het in de rede liggen dat in het vonnis ook aangegeven wordt op welke wijze bij het bepalen van de straf of maatregel met het ten uitvoer gelegde deel van een eerdere strafbeschikking rekening is gehouden. Als de verdachte reeds een deel van een opgelegde taakstraf heeft vervuld, en de rechtbank slechts een geldboete oplegt, zal nadere uitleg bijvoorbeeld veelal op zijn plaats zijn, mede omdat de verdachte in dat geval niet gecompenseerd wordt.

Deze regeling van het tweede lid sluit aan bij de bestaande situatie. Als de verdachte gedeeltelijk voldoet aan een transactieaanbod, vervalt het vervolgingsrecht van het OM niet. Het is vervolgens aan de strafrechter, in hoeverre hij rekening wil houden met hetgeen de verdachte reeds heeft verricht ter voldoening aan het transactieaanbod. Aangetekend zij daarbij nog dat dit wetsvoorstel in zoverre wel een wijziging brengt, dat datgene wat ter uitvoering van een vernietigde strafbeschikking is verricht of betaald, wordt aangemerkt als verricht of betaald ter uitvoering van overeenkomende straffen of maatregelen, waartoe de verdachte veroordeeld wordt in het vonnis of arrest waarin de strafbeschikking wordt vernietigd.

De NVvR informeert wat dient te worden verstaan onder «geheel of ten dele ten uitvoer gelegd». Meer in het bijzonder wordt gevraagd wat te doen als de straf of maatregel volledig ten uitvoer is gelegd, maar de/een aanwijzing niet is nageleefd.

In dat geval zal de rechter zich in de eerste plaats hebben af te vragen of hij de aanwijzing die niet is nageleefd een passend onderdeel van de bestraffing acht. Is dat het geval, dan kan hij deze in een voorwaardelijke strafoplegging verwerken. Verwacht hij dat de aanwijzing ook als voorwaarde in een voorwaardelijke veroordeling niet zal worden nageleefd,

dan kan het echter ook zeer wel in de rede liggen dat de rechter meteen tot onvoorwaardelijke strafoplegging overgaat.

Het OM merkt in zijn advies op dat het in het concept-wetsvoorstel opgenomen artikel 354 Sv het mogelijk zou maken dat de verdachte die aanvankelijk met een taakstraf heeft ingestemd, later schadevergoeding krijgt wanneer de rechter geen straf of maatregel oplegt nadat de zaak op de zitting is gebracht omdat de taakstraf niet «volledig» is uitgevoerd. Deze opmerking hing samen met een in het in consultatie gegeven concept-wetsvoorstel in dit artikel opgenomen voorschrift behelzende dat de rechtbank, als geen straf of maatregel wordt opgelegd, aangeeft of, en zo ja op welke wijze, in teruggave of vergoeding dient te worden voorzien. Mede naar aanleiding van deze opmerking van het OM is dit voorschrift uiteindelijk niet in het wetsvoorstel opgenomen. Het behoort tot de taak van het OM, het rechterlijk vonnis ten uitvoer te leggen en daarbij rekening te houden met hetgeen verricht en betaald is in verband met een bij dat vonnis vernietigde strafbeschikking. Zoals aangegeven wordt daarbij datgene wat ter uitvoering van een vernietigde strafbeschikking is verricht of betaald, aangemerkt als verricht of betaald ter uitvoering van overeenkomende straffen of maatregelen, waartoe de verdachte veroordeeld wordt in het vonnis of arrest waarin de strafbeschikking wordt vernietigd. Dat is niets nieuws: ook als een in eerste aanleg uitgesproken vonnis reeds partieel ten uitvoer is gelegd alvorens daartegen appel wordt ingesteld (vgl. artikel 557, tweede lid, Sv), wordt datgene wat reeds verricht of betaald is, aangemerkt als verricht of betaald ter uitvoering van overeenkomende straffen of maatregelen, waartoe de verdachte veroordeeld wordt in het arrest waarin dat vonnis wordt vernietigd. Indien de rechter lagere straffen oplegt, of de verdachte vrijspreekt, kan dat voor het OM voorts reden zijn om het teveel betaalde terug te geven. Tegelijkertijd geldt evenwel dat er geen reden en derhalve ook geen rechtsplicht is om in gevallen waarin de rechter andere straffen oplegt dan de strafbeschikking bevatte, tot vergoeding aan de verdachte over te gaan. De verdachte die geen verzet heeft ingesteld tegen een strafbeschikking, doch slechts gedeeltelijk aan de strafbeschikking heeft voldaan, heeft geen recht op schadevergoeding.

Onderdeel R, S, T

De voorgestelde aanpassingen vloeien voort uit de omstandigheid dat de behandeling van de strafzaak nadat verzet tegen een strafbeschikking is aangewend door een oproeping bij de verdachte bekend wordt gemaakt.

Onderdeel U

Dit onderdeel bevat een tekstuele aanpassing die verband houdt met de introductie van het verzet tegen strafbeschikkingen.

Onderdeel V

Deze aanpassing heeft een technisch karakter; zij vloeit rechtstreeks voort uit de voorgestelde omvorming van de transactie naar strafbeschikking. In artikel XI van dit wetsvoorstel is in overgangsrecht voorzien voor de periode waarin zowel strafbeschikkingen als transacties bestaan.

Onderdeel W, X, Y, Z, AA, BB, CC, DD,

De voorgestelde wijzigingen zijn toegelicht in paragraaf 3.10; daar zij hier naar verwezen.

Onderdeel EE

Net als thans ten aanzien van de transactievoorwaarden het geval is, wordt de termijn binnen welke aan de aanwijzingen moet zijn voldaan, bepaald op grond van artikel 578 Sv. Deze termijn zal, ook bij gedragsaanwijzingen, gewoonlijk betrekkelijk kort zijn. Naar aanleiding van het advies van de NVvR is bij gedragsaanwijzingen een maximale termijn van een jaar opgenomen; veelal zal het echter ook daarbij in de rede liggen een kortere periode (te denken valt aan een maximale termijn van zes maanden) te nemen. Het is immers zeer onwenselijk wanneer de strafrechter, indien aanwijzingen niet worden nageleefd, eerst geruime tijd na het plegen van een strafbaar feit wordt ingeschakeld. Indien het voldoen aan de aanwijzingen binnen korte termijn niet reëel is, verdient rechterlijke afdoening de voorkeur. Bij schending van een voorwaarde die verbonden is aan een voorwaardelijke veroordeling ligt dat anders. De rechter behoeft zich in dat geval niet meer over het oorspronkelijke strafbare feit te buigen. Enkel de overtreding van de voorwaarde staat centraal.

Onderdeel FF

In paragraaf 1 van de memorie van toelichting is reeds aangegeven dat naar aanleiding van nader overleg met het OM besloten is bij gelegenheid van het onderhavige wetsvoorstel een mogelijkheid van gijzeling in het Wetboek van Strafvordering te introduceren. Daarbij is in sterke mate aangesloten bij het vergelijkbare artikel 28 WAHV. De voorgestelde gijzelingsmogelijkheid ziet alleen op geldboetes die buitengerechtelijk zijn opgelegd. Bij rechterlijke veroordelingen komt introductie van de mogelijkheid van gijzeling niet noodzakelijk voor, nu bij door de rechter opgelegde geldboetes ook vervangende hechtenis wordt bepaald. Net als in artikel 28 WAHV is in het eerste lid van artikel 578b Sv een competentiebepaling opgenomen. Bevoegdverklaard is, net als in de WAHV, de kantonrechter van de rechtbank van het arrondissement waar het adres is van degene aan wie de straf of maatregel is opgelegd waarvoor verhaal is gezocht. Op deze wijze is verzekerd dat de betrokkene, die mogelijk weinig draagkrachtig is, geen verre reis hoeft te maken. Voorts is nader verduidelijkt van welk adres in dit verband moet worden uitgegaan. Voorop staat – net als in de WAHV – het in de basisadministratie persoonsgegevens vermelde adres. Er is echter ook rekening gehouden met het geval waarin de verdachte bij het instellen van verzet een ander adres in Nederland heeft opgegeven. In dat geval is ook de kantonrechter van de rechtbank van het arrondissement waarin dat adres valt, competent. Indien degene aan wie de straf of maatregel is opgelegd niet staat ingeschreven in de basisadministratie persoonsgegevens, kan de vordering tevens door de officier van justitie in het arrondissement Leeuwarden bij de kantonrechter van de rechtbank te Leeuwarden worden ingesteld. Met deze competentiebepaling wordt in grote lijnen bij de WAHV-praktijk aangesloten. Een verschil is dat het OM de keus heeft tussen een aantal competente kantonrechters in het geval de verdachte bij het instellen van verzet een van het GBA-adres afwijkend adres heeft opgegeven. Daarmee wordt een zekere flexibiliteit geboden die wenselijk voorkomt. Enerzijds zal het met het oog op het belang van de verdachte in de rede kunnen liggen de vordering aanhangig te maken bij de kantonrechter die het dichtst in de buurt is van de gekozen woonplaats. Anderzijds zal het soms onwenselijk of onmogelijk zijn op basis van dit adres de competentie te bepalen. Te denken valt aan het geval waarin de verdachte later een ander GBA-adres heeft gekregen, dan wel bij het instellen van verzet een adres in het buitenland heeft opgegeven. Enigszins afwijkend is het voorschrift inzake de duur van de gijzeling. Artikel 28, eerste lid, WAHV schrijft voor dat de officier van justitie kan

worden gemachtigd om per gedraging waarvoor een administratieve sanctie is opgelegd gijzeling toe te passen voor ten hoogste één week. In het voorgestelde artikel 578b Sv is bij deze maximumduur (één week per strafbaar feit) aangesloten, doch is de duur nader genormeerd doordat tevens is bepaald dat zij ten minste één dag duurt, en dat voor elke volle 25 euro van het bedrag waarvoor verhaal is gezocht, niet meer dan één dag wordt opgelegd. Deze nadere normering is ontleend aan artikel 24c, derde lid, Sr, en vloeit voort uit de wenselijkheid dat de regeling van de gijzeling en die van de vervangende hechtenis in deze niet verschillen. Aangetekend zij hierbij nog, dat ingevolge artikel 57 Sr bij samenloop van misdrijven één straf wordt uitgesproken. In het geval deze straf een geldboete is, kan de voor die geldboete maximaal toe te passen gijzeling derhalve hoger zijn dan één week. Ter illustratie: wordt in een strafbeschikking voor drie gevallen van valsheid in geschrift een geldboete van 500 euro opgelegd, dan kan de kantonrechter de officier van justitie machtigen om degene aan wie de geldboete is opgelegd gedurende twintig dagen te gijzelen. Vanzelfsprekend kan een dergelijke machtiging niet worden verstrekt als blijkt dat degene aan wie de geldboete is opgelegd deze niet kan betalen. Gijzeling is een dwangmiddel dat ertoe strekt degene die wel kan maar niet wil betalen tot betaling aan te zetten. Ook het voorschrift van het derde lid is ontleend aan artikel 28 WAHV. Daarbij is nog een aanvullende bepaling opgenomen voor het geval degene aan wie de geldboete is opgelegd niet bekend is met de vervolging. In dat geval moet de oproeping worden betekend. In andere gevallen kan worden aangeknoopt bij de praktijk zoals die zich onder artikel 28 WAHV heeft ontwikkeld, met dien verstande dat in het geval de verdachte bij het instellen van verzet een van het GBA-adres afwijkend adres heeft opgegeven, een behoorlijke oproeping impliceert dat – ook – naar dat adres een brief wordt verzonden. Tenslotte is – net als in artikel 28 WAHV – voor alle duidelijkheid bepaald dat tegen de beslissing van de kantonrechter geen rechtsmiddel openstaat. Ook de voorschriften van het vierde tot en met vijfde lid zijn aan de WAHV ontleend. De tenuitvoerlegging van gijzeling wordt geregeld door de Penitentiaire beginselenwet. In artikel 1, onderdeel t, wordt de gijzeling als een vrijheidsbenemende maatregel gedefinieerd.

In verband met de introductie van de gijzeling kan ook nog worden gewezen op de aanpassingen, voorgesteld bij de artikelen 24c en 27 Sr. Deze voorzien erin dat in het geval de rechter de veroordeelde een al dan niet vervangende vrijheidsstraf oplegt, de tijd gedurende welke de betrokkene in verband met verhaal voor een eerder bij strafbeschikking terzake van hetzelfde feit opgelegde geldboete in gijzeling heeft doorgebracht, wordt afgetrokken. Dat kan zich hoofdzakelijk voordoen in het geval waarin de officier van justitie een strafbaar feit alsnog voor de strafrechter brengt, in het geval degene aan wie in de strafbeschikking terzake een geldboete is opgelegd, deze – ondanks de toepassing van gijzeling – niet heeft betaald. In gevallen waarin – mede in het licht van deze aftrek-bepalingen – verwacht mag worden dat het «strafrestance» dat het alsnog inschakelen van de strafrechter zal opleveren niet zeer substantieel zal zijn, ligt het overigens niet in de rede dat de zaak verder wordt vervolgd. De Raad van State meent dat aftrek van de gijzeling van de vrijheidsstraf die later terzake van hetzelfde feit kan worden opgelegd, duidt op een hybride karakter van deze vorm van vrijheidsbeneming. De omstandigheid dat toegepaste gijzeling van de later opgelegde vrijheidsstraf wordt afgetrokken, impliceert echter niet dat zij in rechtskarakter overeenkomen. Ook voorlopige hechtenis en – door de hulpofficier of de officier van justitie bevolen – in verzekeringstelling worden van later opgelegde vrijheidsstraf afgetrokken, terwijl zij daar in rechtskarakter wezenlijk van verschillen. Door ook bij de gijzeling tot aftrek te verplichten, wordt derhalve juist bij bestaande regelingen en uitgangspunten van strafrechtelijke aard aangesloten.

Deze aanpassing hangt samen met de voorgestelde regeling voor de toezending van afschriften van strafbeschikkingen zoals toegelicht in par. 3.7. Zij voorziet, in aansluiting daarop, in een kleine aanpassing van artikel 585 Sv. Bepaald is aldaar dat betekening alleen plaatsvindt in de gevallen bij de wet bepaald. Deze regel komt juist voor, in zoverre daarin wordt uitgesloten dat zonder uitdrukkelijke wettelijke bepaling een verplichting tot betekening van gerechtelijke mededelingen wordt aangenomen. Zij sluit, naar haar bewoordingen, echter ook uit dat betekening in een geval waarin buiten twijfel staat dat daar geen verplichting toe bestaat, toch plaatsvindt teneinde te proberen vast te laten leggen dat de verdachte van een bepaald stuk op de hoogte is gekomen. Dat zou ook bij strafbeschikkingen onder omstandigheden wenselijk kunnen zijn. De voorgestelde wijziging voorziet erin dat betekening, als de officier van justitie dat wenst, ook kan plaatsvinden in gevallen waarin daartoe geen verplichting bestaat.

ARTIKEL II

Onderdeel A

Veel regels betreffende de oplegging van sancties die in Titel II en Titel IIA van het Eerste boek van het Wetboek van Strafrecht zijn opgenomen, zijn toegeschreven op de rechter. Slechts de rechter kan immers straffen en maatregelen opleggen. Voorzover het wenselijk is dat de officier van justitie met de opgenomen regels rekening houdt, dient de regel in een op de transactie «aangepaste» vorm herhaald te worden. Dat gebeurt ook enkele keren, vooral bij de taakstraf.

De voorgestelde omvorming van de transactie naar een strafbeschikking verandert dit. Bij een strafbeschikking legt de officier van justitie straf op; verzekerd dient dan ook te zijn dat de regels die de betreffende straf reguleren door de officier van justitie dienen te worden nageleefd. Veel aanpassingen van de onderhavige titels van het Wetboek van Strafrecht hebben dit oogmerk, zo ook de voorgestelde aanpassingen van artikel 9.

Onderdeel B, C

Zoals in de toelichting bij artikel 9 Sr reeds is aangestipt, bevat de regeling van de taakstraf zowel regels voor het rechterlijk vonnis als voor de transactie. De omvorming van de transactie naar strafbeschikking impliceert dat deze regelingen dienen te worden geïntegreerd. De voorgestelde wijzigingen van artikel 22c en 22g Sr strekken daartoe. Dat de onbetaalde arbeid of het leerproject binnen een termijn van zes maanden na instemming met de voorwaarde moet zijn voltooid wordt in artikel 22c Sr in grote lijnen overgenomen doordat bepaald wordt dat de taakstraf voltooid dient te worden binnen zes maanden na het onherroepelijk worden van de strafbeschikking. De vraag of de verdachte instemt komt aan de orde tijdens het – in artikel 257c Sv voorgeschreven – horen; als hij niet instemt is buitengerechtelijke oplegging van een taakstraf niet mogelijk. Ook de mogelijkheid van verlenging van de termijn van zes maanden alsmede de verplichting tot kennisgeving daarvan zijn van artikel 74, derde lid, Sr naar artikel 22c Sr overgeheveld. De toepasselijkverklaring van artikelen die in artikel 74, derde lid, Sr, expliciet wordt geregeld ten slotte vloeit door de omvorming van transactie naar strafbeschikking voortaan rechtstreeks uit de wet voort. Uit de wettelijke systematiek volgt daarbij dat de verdachte jegens wie een strafbeschikking houdende een taakstraf is uitgevaardigd in deze context als een «veroordeelde» wordt aangemerkt. Dat leidt er bijvoorbeeld toe dat, in het geval van artikel 22f Sr, de eerste beide artikel-

leden van toepassing zijn; alleen het derde lid, dat blijkens de redactie op door de rechter opgelegde taakstraffen ziet, mist toepassing. De voorgestelde aanpassing van artikel 22g, eerste lid, Sr, tenslotte, verduidelijkt dat deze voorziening (net als die van artikel 22d Sr overigens) slechts ziet op door de strafrechter opgelegde taakstraffen.

Onderdeel D, E, F,

Deze aanpassingen hebben tot oogmerk de desbetreffende voorschriften ook op de oplegging van geldboetes door de officier van justitie toepasselijk te doen zijn.

De NVvR merkt bij de voorgestelde wijziging van artikel 24a Sr op dat beperking van de totaaltermijn voor betaling in gedeelten niet voor de hand ligt, nu de officier van justitie ook hoge geldboetes kan opleggen. De bij boetes opgelegd door het OM toepasselijke totaaltermijn is mede tegen de achtergrond van deze opmerking verlengd tot een jaar, doch niet gelijkgesteld met de termijn van twee jaar die bij de strafrechter van toepassing is. Een langere termijnbepaling komt onwenselijk voor met het oog op de mogelijkheid dat de strafrechter bij niet betalen na geruime tijd alsnog het oorspronkelijke strafbare feit moet berechten.

Onderdeel G

De voorgestelde aanpassing van artikel 24b Sr is aan de orde geweest in paragraaf 3.10, daar zij hier naar verwezen. De NVvR geeft in haar advies aan het onwenselijk te achten dat het systeem van verhogingen ook van toepassing zou zijn als de strafbeschikking aan degene aan wie een geldboete is opgelegd is toegezonden, maar niet kan worden vastgesteld dat de strafbeschikking de verdachte heeft bereikt. Deze opmerking heeft er mede toe geleid dat de toepassing van verhogingen in het wetsvoorstel beperkt is tot het geval waarin de opgelegde geldboete onherroepelijk is. Voor toepassing van verhogingen is, nu de dreiging daarvan bedoeld is om de betrokkene tot betaling te bewegen, geen aanleiding als de betrokkene nog onwetend is van de strafbeschikking.

Onderdelen H, I

Beide onderdelen hangen samen met de introductie van de mogelijkheid van gijzeling in artikel 578b Sv. Zij strekken ertoe dat in het geval de rechter de veroordeelde een al dan niet vervangende vrijheidsstraf oplegt, de tijd gedurende welke de betrokkene in verband met verhaal voor een eerder bij strafbeschikking terzake van hetzelfde feit opgelegde geldboete in gijzeling heeft doorgebracht, wordt afgetrokken.

Onderdelen J, K

De voorgestelde aanvulling van artikel 36b, eerste lid, Sr vloeit voort uit de omstandigheid dat ook onttrekking aan het verkeer bij strafbeschikking mogelijk wordt; de aanpassingen van artikel 36f Sr vloeien voort uit de omstandigheid dat in de strafbeschikking een schadevergoedingsmaatregel kan worden opgelegd. Dat slechts bij een rechterlijke schadevergoedingsmaatregel vervangende hechtenis wordt bepaald, vloeit voort uit de redactie van artikel 24c Sr.

Onderdelen L, M, N

In het advies van het OM wordt aangegeven dat in het in consultatie gegeven concept-wetsvoorstel voorzieningen inzake samenloop ontbra-

ken. De gedachte daarachter was, dat de toepasselijkheid van de samenloopregeling reeds uit het wettelijk systeem dat dit wetsvoorstel wil creëren volgde. Teneinde mogelijke onduidelijkheid dienaangaande te voorkomen is voorzien in een tweetal ondergeschikte wijzigingen van de artikelen 57 en 58 Sr, waarbij het woord «uitgesproken» als minder passend bij de strafbeschikking vervangen wordt door: opgelegd. Ook is voorzien in een redactionele aanpassing van artikel 63 Sr, dat het geval regardeert waarin iemand, nadat hem een straf is opgelegd, schuldig wordt verklaard aan een misdrijf of een overtreding voordien gepleegd. De wet bepaalt thans dat in dat geval de bepalingen van deze titel voor het geval van gelijktijdige berechting van toepassing zijn. Voorgesteld wordt te bepalen dat de bepalingen van deze titel voor het geval gelijktijdig straf wordt opgelegd in dat geval van toepassing zijn. Zo is de strafbeschikking expliciet onder deze voorziening gebracht. De woorden «schuldig verklaard» zijn behouden gebleven, nu ook de strafbeschikking een schuldvaststelling behelst. Dat het woord «opnieuw» vervallen is behelst een redactionele verbetering die los staat van de introductie van de strafbeschikking: het woord wekt ten onrechte de suggestie dat de verdachte reeds eerder schuldig moet zijn verklaard aan het strafbaar feit voor de eerdere strafoplegging gepleegd.

Onderdeel O, P, Q, R

Het verval van de artikelen inzake de transactie vloeit uit de voorgestelde omvorming voort. In overgangsrecht is voorzien in artikel XI, dat in het navolgende is toegelicht. De opsplitsing van het verval van de onderhavige artikelen over een aantal onderdelen maakt het mogelijk, niet alle artikelen op hetzelfde moment in te trekken. Zo ligt het in de rede artikel 74a Sr onmiddellijk in te trekken, terwijl het voorts in het kader van de implementatie wenselijk kan blijken artikel 74c Sr eerder in te trekken dan artikel 74 Sr.

Onderdeel S

Dit artikel is toegelicht in par. 3.4; daar zij hier naar verwezen. Verwezen is naar de Wet op de jeugdzorg, thans bij de Eerste Kamer aanhangig (Kamerstukken I 2002/03, 28 168). Het huidige derde lid van artikel 77f Sr heeft niet terug te keren nu daarin wordt voorzien door artikel 77l, eerste lid, Sr, aangepast als voorgesteld.

De NVvR informeert waarom in het tweede lid de van-overeenkomstige-toepassing-verklaring van artikel 77o, eerste lid, Sr en artikel 77ff, vierde lid, Sr vervalt. De reden daarvoor is daarin gelegen dat beide artikellieden reeds zonder een dergelijke bepaling toepasselijk worden op de strafbeschikking. Artikel 77o, eerste lid, Sr bepaalt dat de Raad voor de kinderscherming tot taak heeft de voorbereiding en de ondersteuning van de tenuitvoerlegging van taakstraffen; dat betreft ook de door de officier van justitie in de strafbeschikking opgelegde taakstraffen. Artikel 77ff, vierde lid, Sr bepaalt dat bij of krachtens AMvB nadere regels kunnen worden gesteld over de inhoud van de taakstraf (etc.) Ook die bepaling richt zich blijkens het aangepaste wettelijk systeem tevens op door de officier van justitie opgelegde taakstraffen.

Onderdelen T, U, V, W

De voorgestelde wijzigingen vloeien voort uit de omstandigheid dat behalve de rechter ook de officier van justitie de mogelijkheid krijgt geldboetes en taakstraffen op te leggen, als dit wetsvoorstel wordt aangenomen en in werking treedt.

ARTIKEL III

Dit artikel is toegelicht in paragraaf 3.4 (voor wat betreft artikel 36 WED) en paragraaf 3.6 (voor wat betreft artikel 37 WED); daar zij hier naar verwezen.

ARTIKEL IV

De aanpassingen van artikel 67o en 80 betreffen redactionele aanpassingen. De aanpassing van artikel 76 is toegelicht in de paragrafen 3.5 en 3.6, alsmede in het artikelsgewijs commentaar bij artikel 257h Sv. Daar zij hier naar verwezen. In aanvulling daarop kan nog het volgende worden opgemerkt. De functionarissen bedoeld in de laatste zin van het eerste lid zullen worden aangewezen in de Uitvoeringsregeling Belastingdienst 2003. Daarbij wordt met name gedacht aan de ambtenaren die thans al zijn belast met het opsporen van strafbare feiten. In het vierde lid wordt bepaald dat de invordering geschiedt op de wijze voorzien in de Invorderingswet 1990. Dat slechts «in zoverre» wordt afgeweken van artikel 257g Sv duidt aan dat de overige onderdelen van artikel 257g Sv van toepassing zijn. Invordering vindt derhalve plaats veertien dagen na de uitreiking in persoon of toezending van het afschrift van de strafbeschikking, tenzij afstand wordt gedaan van de bevoegdheid verzet te doen. Ook de regeling van artikel 257g, tweede lid, Sv is van toepassing. Zie in dit verband ook de voorgestelde aanpassing van de Invorderingswet 1990, in artikel X. Aangetekend zij tenslotte nog, dat de voorgestelde aanpassingen geen wijziging impliceren van de wijze waarop de afstemming tussen Belastingdienst en OM bij de buitengerechtelijke afdoening thans plaatsvindt.

De NVvR merkt op dat het kennelijk de bedoeling is dat op de door het bestuur van 's Rijks belastingen uitgevaardigde strafbeschikking de verzetprocedure uit het Wetboek van Strafvordering van overeenkomstige toepassing is. De NVvR meent dat zulks in de AWR vastgelegd zou moeten worden. De toepasselijkheid van de verzetprocedure vloeit evenwel reeds rechtstreeks voort uit de voorgestelde formulering, die nauw bij het bestaande artikel 76 AWR aansluit. Daaruit volgt dat het bestuur van 's Rijks belastingen of een bij ministeriële regeling aangewezen functionaris van de Belastingdienst in de daar omschreven gevallen een strafbeschikking kan uitvaardigen ten aanzien waarvan een aantal afwijkende bepalingen gelden. Op die strafbeschikkingen zijn de bepalingen van de voorgestelde titel inzake «Vervolging door een strafbeschikking» rechtstreeks van toepassing. Dat geldt niet alleen de verzetprocedure, maar – bijvoorbeeld – ook de uitreiking en toezending van de strafbeschikking. Aangestipt zij nog dat de wijze waarop de onderhavige procedure aan een bijzondere regeling in een andere wet wordt geklonken, voor het Wetboek van Strafvordering een zeer gebruikelijke is. Zo zijn in tal van wetten bepalingen houdende inbeslagnemingsbevoegdheden opgenomen, zonder dat andere voorzieningen inzake inbeslagneming (zoals het recht van beklag ex artikel 552a Sv) daarin van overeenkomstige toepassing zijn verklaard. De NVvR merkt voorts op dat artikel 80, tweede lid, AWR moet worden aangepast aan de situatie dat het bestuur van 's Rijks belastingen door het uitvaardigen van een strafbeschikking ook zelf tot vervolging kan overgaan. Te dien aanzien kan worden opgemerkt dat voorgesteld wordt in het desbetreffende artikellid na «vervolging» in te voegen «door deze». Daaruit volgt dat in andere gevallen vervolging van de verdachte via een strafbeschikking uitgevaardigd door het bestuur van 's Rijks belastingen kan plaatsvinden. Wordt een door het bestuur van 's Rijks belastingen gegeven aanwijzing niet nageleefd dan kan, onder toepasselijkheid van artikel 255a Sv, verdere vervolging door de officier van justitie plaatsvinden.

ARTIKEL V

Onderdelen A, B, C, D, E

De aanpassingen van deze artikelen van de Wegenverkeerswet 1994 hangen samen met het introduceren van buitengerechtelijke afdoening bij de rijontzegging. Deze is besproken in par. 3.4.

Onderdelen F, G

De voorgestelde wijzigingen maken duidelijk dat het mogelijk is, onder de in deze artikelen beschreven voorwaarden, strafbeschikkingen uit te vaardigen tegen de eigenaar of houder van een motorrijtuig, in het geval een strafbaar feit wordt begaan door een bij de ontdekking van het feit onbekend gebleven bestuurder van dat motorrijtuig. Aan de mogelijkheden voor de eigenaar om alsnog onder aansprakelijkheid uit te komen wordt niet afgedaan; die mogelijkheid blijft open tot dadelijk na de ondervraging ter terechtzitting in eerste aanleg (vgl. HR 17 maart 1992, NJ 1992, 567). Die terechtzitting is in dit geval echter slechts aan de orde als de eigenaar eerst verzet heeft gedaan.

ARTIKEL VI

De aanpassing van artikel 85 Waterschapswet is toegelicht in paragraaf 3.6; daar zij hier naar verwezen.

ARTIKEL VII

In het in consultatie gegeven wetsvoorstel was geen bepaling opgenomen inzake de Wet justitiële gegevens. Het lag in de bedoeling deze aanpassing in een separaat invoeringswetsvoorstel onder te brengen. Nu zowel de NVvR als het OM in het advies ingaat op de gevolgen van de voorgestelde aanpassing voor de justitiële documentatie, is reeds in dit wetsvoorstel een bepaling terzake opgenomen. Uitgangspunt is daarbij dat de lijn van het onderhavige wetsvoorstel, behelzende dat de strafbeschikking meer dan de transactie in veel opzichten gelijk te stellen is met een rechterlijke veroordeling, gelet op de daarin besloten liggende schuldvaststelling, ook op het terrein van de – verstrekking van – justitiële gegevens wordt doorgetrokken. Deze aanpassing komt ook op zichzelf beschouwd wenselijk voor: waar strafbeschikkingen dezelfde straffen kunnen bevatten als rechterlijke veroordelingen, ligt verstrekking op dezelfde voet en onder dezelfde voorwaarden in de rede.

Concreet kunnen de voorgestelde aanpassingen als volgt worden toegelicht. Ingevolge artikel 2 van de Wet justitiële gegevens worden deze gegevens, die bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen, in de justitiële documentatie verwerkt. De Wet op de justitiële documentatie kent in artikel 1 een vergelijkbare bepaling. Thans vallen transacties in het algemeen onder de justitiële gegevens, ook strafbeschikkingen zullen daar op vergelijkbare wijze onder worden gebracht. Een wijziging van de wet is daar niet voor nodig, wel een wijziging van de desbetreffende algemene maatregel van bestuur. De voorgestelde wijzigingen van de artikelen 10, 11 en 12 zien op de mogelijkheid om nader aangewezen justitiële gegevens in de daar omschreven gevallen te verstrekken aan ingevolge artikel 9 van de Wet justitiële gegevens aangewezen «personen of instanties met een publieke taak belast». De strafbeschikking wordt voor de toepassing van die artikelen materieel met een rechterlijke veroordeling gelijkgesteld, in zoverre daarin dezelfde straffen ten aanzien van dezelfde categorieën van personen zijn opgelegd. De voorgestelde aanpassing van artikel 8 van de Wet justitiële gegevens, tenslotte, betreft een aanpassing die recht-

streeks voortvloeit uit de vervanging van de transactie door de strafbeschikking.

ARTIKEL VIII

Artikel VIII betreft een aanpassing van artikel 3.14, eerste lid, van de Wet op de inkomstenbelasting 2001 welke rechtstreeks voortvloeit uit de vervanging van de transactie door een strafbeschikking.

ARTIKEL IX

Artikel IX betreft een aanpassing van artikel 15b, eerste lid, van de Wet op de loonbelasting 1964 welke rechtstreeks voortvloeit uit de vervanging van de transactie door een strafbeschikking.

ARTIKEL X

In dit artikel zijn de wijzigingen van de Invorderingswet 1990 opgenomen die noodzakelijk zijn om de in de fiscale strafbeschikking opgelegde geldboete te kunnen invorderen. De invordering geschiedt door de ontvanger als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Invorderingswet 1990. Om betaling van de opgelegde geldboete te kunnen afdwingen maakt de ontvanger gebruik van de hem in de Invorderingswet 1990 gegeven bevoegdheden.

ARTIKEL XI

Uit deze overgangsbepaling vloeit voort dat in strafzaken waarin transacties zijn voorgesteld, voorafgaand aan het verval van de artikelen inzake de transactie, de artikelen die – eerder – door deze wet gewijzigd worden of vervallen van toepassing blijven zoals zij luiden voor het in werking treden van het desbetreffende onderdeel van deze wet. Daarbij gaat het vooral om de artikelen 12k, 552ab en 578 Sv alsmede artikel 77f Sr. Deze bepaling impliceert voorts dat aan een transactie aan welke voorwaarden voldaan is, dezelfde rechtsgevolgen verbonden blijven. Op deze wijze wordt ook buiten twijfel gesteld dat transacties onverkort vermeld blijven in de justitiële documentatie.

ARTIKEL XII

In het onderhavige artikel is in een overgangsbepaling voorzien die bewerkstelligt dat vergoedingen verstrekt ten aanzien van het voldoen aan transacties ook in de overgangsfase voor de belastingwet niet tot de vrije vergoedingen worden gerekend.

ARTIKEL XIII

Het OM merkt in zijn advies op dat het de vraag is welke consequenties aan de strafbeschikking moeten worden verbonden bij regelingen met een recidive-element. Gerefereerd wordt in dat verband aan het huidige artikel 38m Sr, dat oplegging van de maatregel van strafrechtelijke opvang voor verslaafden mogelijk maakt bij verdachten die «in de vijf jaar voorafgaand aan het door hem begane feit ten minste drie maal wegens een misdrijf onherroepelijk tot een vrijheidsbenemende straf of maatregel, een vrijheidsbeperkende maatregel of tot een taakstraf is veroordeeld». Deze bepaling wordt gewijzigd ingevolge het voorstel van wet plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (Kamerstukken II 2002/03 e.v., 28 980). Voorgesteld wordt artikel 38m Sr in die zin te wijzigen dat ook strafbeschikkingen wegens misdrijf houdende een taakstraf, al dan niet in samenhang met rechterlijke veroordelingen, tot plaatsing in een inrichting voor stel-

selmatige daders aanleiding kunnen geven. Er is geen reden strafbeschikkingen houdende een taakstraf op dit punt anders te behandelen dan rechterlijke veroordelingen tot een taakstraf. De andere opvatting leidt tot het disfunctionele gevolg dat strafzaken waarin de verdachte instemt met de taakstraf desalniettemin voor de rechter gebracht moeten worden enkel teneinde de mogelijkheid veilig te stellen dat bij recidive de onderhavige maatregel kan worden opgelegd.

Het OM wijst in dit verband ook op de regeling van de artikelen 421–423 Sr; aanpassing daarvan behoeft evenwel niet te worden overwogen nu deze regeling enkel ziet op veroordelingen tot gevangenisstraf.

ARTIKEL XIV

In lijn met hetgeen bij artikel XIII is opgemerkt ten aanzien van het voorstel van wet plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders is ook ten aanzien van het voorstel van Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden voorzien in toepasselijkheid bij een onherroepelijke strafbeschikking houdende een taakstraf. Deze toepasselijkheid is bereikt doordat degene jegens wie een onherroepelijke strafbeschikking is uitgevaardigd voor de toepassing van deze wet met een veroordeelde is gelijkgesteld (zie de voorgestelde wijziging van artikel 1 van dit wetsvoorstel). De aandacht verdient dat, in het thans aanhangige voorstel van wet DNA-onderzoek bij veroordeelden, een rechterlijke veroordeling niet onherroepelijk hoeft te zijn wil zij tot DNA-onderzoek kunnen leiden. Bij de strafbeschikking is een andere lijn gekozen: slechts een onherroepelijke strafbeschikking houdende oplegging van een taakstraf kan tot DNA-onderzoek leiden. Nu aan de strafbeschikking geen onderzoek ter terechtzitting voorafgaat, voert het te ver een herroepelijke strafbeschikking in deze met een veroordeling gelijk te stellen.

ARTIKEL XV

Uit de inwerkingtredingsbepaling vloeit voort, dat het tijdstip van inwerkingtreding van de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. Daarvan zal gebruik worden gemaakt teneinde de gefaseerde overgang van transactie naar strafbeschikking die wenselijk wordt geacht, mogelijk te maken. Deze gefaseerde overgang impliceert dat de bepalingen inzake de transactie nog enige tijd naast de regeling van de strafbeschikking zullen blijven bestaan.

Gedurende de periode waarin de transactie en de strafbeschikking naast elkaar bestaan, zal de toepassing van beide modaliteiten door richtlijnen nader worden ingevuld. Niet uit te sluiten valt dat gedurende die periode in sommige gevallen eenzelfde gedraging langs beide wegen kan worden afgedaan. In die gevallen is de keuze aan het OM. De gemelde richtlijnen strekken er niet toe, belangen van de verdachte te beschermen, doch faciliteren de overgang van het ene naar het andere systeem; een overgang die noodzakelijkerwijs enige ongelijkheid in behandeling met zich mee brengt. Een verweer met de strekking dat een transactie had moeten worden aangeboden, en dat niet een strafbeschikking had moeten worden uitgevaardigd, heeft dan ook geen kans van slagen.

Vermelding verdient nog dat in een afzonderlijk wetsvoorstel aanpassingen zullen worden opgenomen van de bepalingen in andere wetten dan de in dit wetsvoorstel genoemde betreffende de transactie. Gewezen kan onder meer worden op artikel 59 van het Wetboek van militair strafrecht, een rijkswet, waar de NVvR in haar advies aan refereert.

In specifiek overgangsrecht voor de invoering van de strafbeschikking is niet voorzien. Artikel 1 Wetboek van Strafrecht speelt in deze geen rol: het onderhavige wetsvoorstel introduceert geen nieuwe straffen, doch een

andere wijze van oplegging van bestaande straffen en maatregelen. Ook de «aanwijzingen» zijn niet nieuw; zij zijn letterlijk ontleend aan de regeling van de voorwaardelijke veroordeling, kunnen thans reeds door de rechter worden opgelegd, in welk geval handelen in strijd met de gestelde voorwaarden tot toepassing van de voorwaardelijk opgelegde straf kan leiden. Daarbij kan voorts worden opgemerkt dat de genoemde aanwijzingen nu ook reeds in de vorm van een transactievoorwaarde voorkomen dan wel bij een voorwaardelijk sepot als voorwaarde kunnen worden gesteld. De strafbeschikking kan dan ook tevens worden uitgevaardigd ter zake van oude strafbare feiten. Ook het recht dat de tenuitvoerlegging van de strafbeschikking regelt, inclusief het nieuw ingevoerde dwangmiddel gijzeling, wordt niet door artikel 1 Sr beheerst en is onmiddellijk van toepassing, ook bij strafbeschikkingen welke zien op oude strafbare feiten.

ARTIKEL XVI

Het komt gelet op het belang van dit wetsvoorstel wenselijk voor in een citeertitel te voorzien.

De Minister van Justitie a.i.,
A. M. A. van Ardenne-van der Hoeven