

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. 23

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 april 2005

Tijdens het wetgevingsoverleg van 18 april jl. over het wetsvoorstel tot 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) heb ik toegezegd bij brief nader in te zullen gaan op het amendement van de leden Rouvoet en Wolfsen (Kamerstukken II 2004/05, 29 849, nr. 14). Deze brief strekt daartoe. Ook op de na het wetgevingsoverleg ingediende amendementen zal ik hieronder kort nader ingaan. Tevens bied ik u de tweede nota van wijziging inzake het bovengenoemde voorstel van wet aan (kamerstuk 29 849, nr. 24). De daarin voorgestelde wijzigingen, die een technisch karakter hebben, worden in de toelichting bij die nota nader aangeduid.

Amendement Rouvoet en Wolfsen (nr. 14)

Dit amendement strekt er blijkens de toelichting toe, de bevoegdheid een strafbeschikking op te leggen niet toe te kennen aan de belastingdienst en het waterschapsbestuur. Uit het debat bleek, dat achterliggende argumenten voor dit amendement gelegen waren in de karakterisering van de strafbeschikking als een daad van vervolging en in de koppeling van de strafbeschikking aan een schuldvaststelling. Een daad van vervolging, gebaseerd op een schuldvaststelling, zou beter niet aan deze, in de woorden van de toelichting van het amendement, «zuiver bestuurlijke overheidsorganen», kunnen worden toevertrouwd. Graag ga ik daarom nader in op de betekenis en het belang van deze beide elementen van het wetsvoorstel in relatie tot het amendement.

Vooropgesteld kan daarbij worden, dat de centrale functie van het koppelen van strafbeschikkingen aan een schuldvaststelling is, dat aldus een waarborg wordt geboden voor juiste afdoeningsbeslissingen. Het is niet zo dat de – door het amendement van het lid Wolfsen onder nr. 9 nader geëxpliciteerde – koppeling van buitengerechtelijke afdoening aan een vaststelling van schuld een extra bevoegdheid impliceert voor het orgaan dat een strafbeschikking oplegt. Het is eerder andersom: als op basis van het beschikbare materiaal niet met voldoende mate van zeker-

heid kan worden vastgesteld dat de verdachte het feit begaan heeft, mag geen strafbeschikking worden aangeboden. Een tweede, daaraan gekoppeld, effect is dat de verdachte die in een strafbeschikking berust, niet kan volhouden dat zijn schuld niet is vastgesteld.

Het verschil met de transactie zit in de praktijk vooral op het laatste punt. Vrij algemeen wordt namelijk thans reeds aangenomen dat het openbaar ministerie geen transactie mag aanbieden als het niet van de schuld van de betrokkene overtuigd is. Dat wordt afgeleid uit behoorlijkheidsbeginselen: het aanbieden van een transactie aan een verdachte waarvan de schuld niet boven redelijke twijfel verheven is, is onbehoorlijk. Vooral de wettelijke verankering van deze behoorlijkheidseis is voor het OM van belang. En voor de verdachte en de samenleving is, als aangegeven, het tweede effect van groot belang.

Schuldvaststelling door het openbaar ministerie, maar ook door opsporingsambtenaren (vgl. de politietransactie) is derhalve niet iets nieuws, en dat is maar goed ook. Ik verwijs in dit verband ook naar de bestuurlijke boete. Die impliceert eveneens een schuldvaststelling: de vaststelling dat de betrokkene een feit gepleegd heeft en dat hem terzake een verwijt treft. In het bij de Tweede Kamer ahangende wetsvoorstel tot Aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht (Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht) (Kamerstukken II 2003/04, 29 702) wordt voorgesteld dit te codificeren in artikel 5.4.1.2 van de Algemene wet bestuursrecht, dat luidt: «Het bestuursorgaan legt geen bestuurlijke boete op voorzover de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten.» Het moet dus gaan om een «overtreder» die een verwijt treft. Dit voorgestelde artikel betreft geen verruiming van bevoegdheden, maar een waarborg voor een behoorlijk gebruik daarvan.

De strafbeschikking waarin de schuld wordt vastgesteld, wordt door het wetsvoorstel OM-afdoening aangemerkt als een daad van vervolging. Voor deze rubricering is gekozen met het oog op een adequate strafvorderlijke begripsbepaling. Het begin van de vervolging is in het Wetboek van Strafvordering nu exclusief gekoppeld aan handelingen waardoor de zaak aan de kennisneming van de rechter wordt onderworpen. Dat spoort met de strafvorderlijke praktijk van 1926, het jaar waarin het Wetboek van Strafvordering werd ingevoerd. De rechter stond toen centraal: de zaak werd onderzocht door de rechter-commissaris (in het gerechtelijk vooronderzoek) en ter terechtzitting afgedaan door de rechter. De praktijk is nu anders: het opsporingsonderzoek onder leiding van de officier van justitie domineert en aan verreweg de meeste strafrechtelijke afdoeningen komt geen rechter te pas. Een begripsbepaling die de buitengerechtelijke afdoening als een – in het Wetboek van Strafvordering te regelen – vorm van strafvervolging aanmerkt, spoort daarmee.

Het wetsvoorstel merkt elke strafbeschikking als een daad van vervolging aan. Daarbij gaat het derhalve niet alleen om strafbeschikkingen die door het openbaar ministerie zijn uitgevaardigd, maar ook om strafbeschikkingen die door opsporingsambtenaren zijn uitgevaardigd op grond van het voorgestelde artikel 257b Sv, de opvolger van de politietransactie. Dat sluit aan bij de stand van zaken in het bestuursrecht. Materieel kan ook een beschikking houdende een bestuurlijke boete moeilijk anders gekwalificeerd worden dan als een daad van vervolging. En ook daarbij kan het gaan om een beschikking door een opsporingsambtenaar (bijvoorbeeld op grond van de WAHV). Bij die materiële stand van zaken sluit het hierboven genoemde wetsvoorstel tot Aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht (Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht) aan, waar het voorstelt aan artikel 243 Sv een tweede lid toe te voegen waarin de rechtsgevolgen van een bestuurlijke boete aan die van een kennisgeving van niet verdere vervolging gelijk worden gesteld (Kamerstukken II 2003/04, 29 702). Dat niet verder vervolgd wordt, impliceert dat er vervolgd is.

Daarmee is meteen de centrale functie van het begrip «vervolgning» in het Wetboek van Strafvordering aangestipt. Het vormt binnen de systematiek van het Wetboek van Strafvordering een belangrijk aanknopingspunt voor rechtsbescherming. Zodra de vervolging is begonnen, gelden voor de verdachte specifieke waarborgen. Door de strafbeschikking als een daad van vervolging aan te merken, gelden een aantal van die waarborgen bij de strafbeschikking ook. Zo vloeit uit artikel 36 Sv voort dat de rechtbank in het geval de officier van justitie na een ingesteld verzet de verdachte zonder reden langdurig in onzekerheid laat of hij de strafbeschikking zal intrekken dan wel de strafzaak aan de rechter zal voorleggen, kan verklaren dat de zaak geëindigd is. Het aanmerken van de strafbeschikking als een daad van vervolging verschaft de verdachte de waarborgen, die met het executabele karakter van de strafbeschikking sporen.

Het aanmerken van de strafbeschikking als een daad van vervolging heeft niet tot gevolg, dat de positie van het openbaar ministerie als bewaker van de toegang naar de strafrechter wordt aangetast. Verzet wordt gedaan bij het openbaar ministerie (vgl. het voorgestelde artikel 257e, eerste lid, Sv). En de officier van justitie brengt, tenzij hij de strafbeschikking intrekt, het verzet en de processtukken ter kennis van de rechtbank (vgl. artikel 257f, eerste lid, Sv). Dat geldt voor alle strafbeschikkingen, ook voor strafbeschikkingen die door andere bestuursorganen dan het openbaar ministerie zelf worden uitgevaardigd.

Juist de keuze om beschikkingen houdende een straf, materieel daden van vervolging, uit te vaardigen door bijzondere opsporingsambtenaren in dienst van waterschappen dan wel de belastingdienst, in het strafrecht taboe te verklaren doch dergelijke constructies in het bestuursrecht wel toe te staan, tast de positie van het OM aan als het orgaan dat uiteindelijk over de strafvervolging gaat.

In verband met de afweging of de voorgestelde bevoegdheden tot het uitvaardigen van strafbeschikkingen aanvaardbaar zijn, teken ik nog aan dat het bij beide bevoegdheden om handhaving van ordeningswetgeving gaat: overtredingen van waterschapskeuren en belastingwetgeving. Strafbeschikkingen ter zake van diefstal zijn hier, zo kan ik verhelderen, niet aan de orde. Bij het wetgevingsoverleg heeft het lid Rouvoet aangegeven, in te stemmen met buitengerechtelijke bestraffing op het terrein van de ordeningswetgeving.

Van belang is voorts dat het wetsvoorstel andere, vergelijkbare rechtsfiguren kent. Aan opsporingsambtenaren kan ingevolge het voorgestelde artikel 257b Sv, binnen de daar gestelde begrenzingen, de bevoegdheid tot het uitvaardigen van strafbeschikkingen worden toevertrouwd. Artikel 85, derde lid, Waterschapswet kent, in aansluiting op de bestaande schikkingsbevoegdheid in dat artikellid, beperkte bevoegdheden toe aan bijzondere opsporingsambtenaren van het waterschap, en sluit daar derhalve bij aan. Ter vermijding van misverstanden: aan het waterschapsbestuur wordt geen bevoegdheid tot het uitvaardigen van strafbeschikkingen toegekend.

Die constructie wordt, eveneens in aansluiting op de bestaande transactiebevoegdheid, wel voorgesteld voor het bestuur der belastingen. Maar ook deze constructie is in het wetsvoorstel niet uniek. De voorgestelde wijziging van artikel 37 WED biedt, eveneens in aansluiting op het bestaande artikel, de mogelijkheid om aan bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen lichamen of personen die met een publieke taak zijn belast binnen daarbij gestelde grenzen de bevoegdheid te verlenen een strafbeschikking uit te vaardigen.

Vermeldenswaard is nog, dat in vroegere tijden een bijzondere regeling bestond inzake de strafvervolging in fiscale zaken. Voorafgaand aan de invoering van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) in 1959 bestond (vanaf 1822) de figuur van de rijksadvocaat. Deze kon de overtre-

dingen uit een aantal belastingwetten zelfstandig voor de strafrechter brengen. In geen geval kon de rijksadvocaat vrijheidsbenemende sancties vorderen, dat recht kwam alleen het openbaar ministerie toe. Een belangrijk argument om de figuur van de rijksadvocaat met de invoering van de AWR af te schaffen was, dat procesrechtelijke problemen door een dubbele vervolgingsinstantie werden vermeden. Aan die toen gekozen, ook nu nog zonder meer wenselijke verandering doet dit wetsvoorstel in geen enkel opzicht af, integendeel: het strekt ertoe de positie van het openbaar ministerie als de instantie die strafzaken aan de rechter voorlegt in het geheel van de punitieve handhaving te versterken. Het zou, tegen deze achtergrond, evenwel opmerkelijk zijn als juist aan de belastingdienst de bevoegdheid om strafbeschikkingen uit te vaardigen niet zou worden toevertrouwd.

Daarbij stip ik nog aan dat de voorgestelde bevoegdheid rechtstreeks voortbouwt op de bestaande constructie in de AWR, ingevolge welke bij de belastingdienst het voortouw ligt inzake het aanbieden van transacties in fiscale zaken. Die constructie is in zekere zin te beschouwen als de «opvolger» van de vroegere figuur van de rijksadvocaat. Nadere normering van de strafrechtelijke handhaving is neergelegd in de Aanmeldings-, transactie- en vervolgingsrichtlijnen voor fiscale delicten en douanedelicten (ATV-richtlijnen) die in overleg tussen openbaar ministerie en belastingdienst worden vastgesteld. Er is geen enkele aanleiding de taken van de belastingdienst bij de strafrechtelijke handhaving, die in goed overleg met het openbaar ministerie worden uitgeoefend, en die overigens ook verder strekken dan enkel de transactiebevoegdheid (vgl. bijvoorbeeld de artikelen 80 en 82 AWR), bij gelegenheid van de omvorming van de transactie in de strafbeschikking verder aan te passen dan uit die omvorming voortvloeit.

Het bovenstaande in aanmerking genomen, kan ik slechts herhalen hetgeen ik tijdens het wetgevingsoverleg reeds naar voren bracht, namelijk dat ik de Kamer de aanvaarding van het amendement Rouvoet/Wolfson (Kamerstukken II 2004/05, 29 849, nr. 14) ten stelligste moet ontraden.

Graag voldoe ik aan de toezegging, tijdens het wetgevingsoverleg gedaan, voor de zomer een notitie naar de Kamer te sturen over de verhouding tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving.

Overige amendementen, ingediend tijdens het wetgevingsoverleg

Tijdens het wetgevingsoverleg heb ik mijn – positieve – oordeel over de amendementen onder de nummers 9, 10 en 11, ingediend door het lid Wolfson, alsmede amendement nr. 13, ingediend door het lid Griffith, al gegeven. Ook heb ik aangegeven dat de gewijzigde motie van het lid Eerdmans c.s. (nr. 16) met mijn opvattingen strookt, indien zij zo mag worden opgevat dat bevorderd dient te worden dat zeden- en geweldsmisdrijven die ernstig letsel tot gevolg hebben niet in aanmerking dienen te komen voor afdoening met een strafbeschikking. De indieners hebben dat bevestigd. Tevens heb ik aangegeven dat en waarom ik de Kamer aanneming van amendement nr. 12, ingediend door het lid De Wit, ontraad.

Amendementen ingediend na het wetgevingsoverleg

Na het wetgevingsoverleg zijn nog een aantal nieuwe amendementen ingediend. Uit mijn stellingname tijdens dat wetgevingsoverleg en uit hetgeen ik, ter uitwerking daarvan, in het voorafgaande in reactie op de motie Rouvoet/Wolfson heb gesteld, kan mijn oordeel over deze amendementen al in belangrijke mate worden afgeleid. Graag preciseer ik dat oordeel en de onderbouwing daarvan in het navolgende nader.

De amendementen die het lid Van Haersma Buma heeft ingediend, zijn tijdens het wetgevingsoverleg reeds door hem aangekondigd.

Amendement nr. 18 behelst een veralgemenisering van de constructie van artikel 37 WED. Zoals ik al heb aangegeven tijdens het wetgevingsoverleg, en ook uit het eerste deel van deze brief voortvloeit, zie ik een dergelijke veralgemenisering als wenselijk. Zij biedt de mogelijkheid om de punitieve handhaving door gemeenten op het terrein van de kleine ergernissen en het fout parkeren te versterken. Die mogelijkheid is inderdaad zowel van belang voor de periode waarin de wetsvoorstellen die strekken tot invoering van de bestuurlijke boete kleine ergernissen en de bestuurlijke boete fout parkeren nog niet tot wet zijn verheven en in werking getreden als voor de periode daarna. Gemeenten die de bestuurlijke boete kleine ergernissen niet overwegen in te voeren, bijvoorbeeld omdat zij niet de stelselmatige verantwoordelijkheid op deze terreinen willen overnemen, kunnen via deze wet dan toch de punitieve handhaving op die terreinen versterken. Het derde lid formaliseert een overleg dat ook daarzonder zou worden gevoerd. Ik kan dit amendement dan ook onderschrijven.

Amendement nr. 19 biedt een grondslag om geldbedragen die uit de tenuitvoerlegging van geldboetes zijn verkregen ten dele ten goede te laten komen aan rechtspersonen die krachtens het publiekrecht zijn ingesteld. Het geeft een wettelijke basis aan de bestaande regeling van de p.v.-vergoeding, en biedt voorts de mogelijkheid andere regelingen inzake vergoedingen aan lagere overheden te creëren. Ik zie een dergelijke mogelijkheid in zijn algemeenheid als wenselijk. Een dergelijke voorziening voorkomt dat financiële aspecten doorslaggevend kunnen zijn bij de vraag of punitieve handhavingsactiviteiten van lagere overheden strafrechtelijk of bestuursrechtelijk ingekaderd worden. Een en ander neemt niet weg dat de justitiebegroting geen ruimte biedt voor de financiële gevolgen van additionele regelingen opgesteld onder de voorgestelde artikelen. Bij de behoefte aan toepassing daarvan zal derhalve nader overleg noodzakelijk zijn. Ook dit amendement kan ik onderschrijven.

De amendementen die het lid Griffith na het wetgevingsoverleg heeft ingediend, liggen in de lijn van haar tijdens het wetgevingsoverleg besproken amendement. Amendement nr. 20 strekt ertoe, de verjaringstermijn van overtredingen te verlengen teneinde de termijn van tenuitvoerlegging van de strafbeschikking in de buurt te brengen van de termijn van tenuitvoerlegging van de WAHV-beschikking. Mij komt die aanpassing wenselijk voor met het oog op een adequate tenuitvoerlegging van strafbeschikkingen terzake van overtredingen door het CJIB. Amendement nr. 21 positioneert de strafrechtelijke afdoening bij de feiten waarop de WAHV ziet als een alternatief. Aan de mogelijkheden tot afdoening via de WAHV wordt niet afgedaan. In verband met dit amendement merk ik op, dat in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel al is aangegeven, dat op termijn zal worden bezien of het mogelijk is, de procedure van de WAHV in die van de strafbeschikking te integreren. Dit amendement ligt in die lijn, doordat het mogelijk maakt dat in zaken waarin daar behoefte aan is, de strafrechtelijke weg wordt gevolgd ook als van letsel of schade geen sprake is of zulks omstreden is. Mij komt dat, mede met het oog op die voorgenomen integratie, wenselijk voor, mits aan het OM wordt overgelaten in welke mate van de geboden mogelijkheid gebruik wordt gemaakt. Beide amendementen kan ik onderschrijven.

Zoals zij tijdens het wetgevingsoverleg al aankondigde heeft het lid Griffith samen met het lid Wolfsen een amendement ingediend (nr. 22) dat ertoe strekt om een motiveringsvereiste te introduceren voor de zwaardere strafbeschikkingen in geval van het daaraan voorafgaande verhoor een schriftelijk verslag is opgemaakt. Het amendement stelt voor aan artikel 257c, derde lid, Sv een zin toe te voegen. De voorgestelde

motiveringsplicht wordt daarmee beperkt tot de situaties waarin een verslag moet worden opgemaakt. Het amendement wil in die situatie voorschrijven dat de redenen die tot afwijken van door de verdachte uitdrukkelijk onderbouwde standpunten hebben geleid aan het verslag worden toegevoegd voor zover deze redenen niet reeds mondeling zijn opgegeven. Als tijdens het verhoor of nadien reeds mondeling op het betreffende standpunt is gereageerd, behoeven de redenen niet aan het verslag te worden toegevoegd. In deze vorm zijn de werklasterconsequenties van het amendement beperkt, terwijl de motivering tegelijk in een verduidelijking kan voorzien die ertoe leidt dat van het instellen van verzet wordt afgezien. Het amendement doet daarbij niet af aan de wijze van procesvoering die door dit wetsvoorstel beoogd wordt. Indien verzet wordt ingesteld, berecht de strafrechter de strafzaak, en is de strafbeschikking en het bijbehorende verslag van het horen van tafel. Tegen deze achtergrond kan ik ook dit amendement onderschrijven.

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