

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. 6

### VERSLAG

Vastgesteld 27 december 2004

De vaste commissie voor Justitie<sup>1</sup> belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave	blz.
<b>I. ALGEMEEN</b>	<b>2</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>2</b>
<b>2. Buitengerechtelijke afdoening van strafzaken: de huidige praktijk</b>	<b>5</b>
<b>3. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel</b>	<b>7</b>
<b>4. De commissie Korthals Altes en het onderzoeksproject Strafvordering 2001</b>	<b>15</b>
<b>5. Verhouding tot artikel 113, eerste lid, Grondwet</b>	<b>15</b>
<b>6. Rechtsvergelijking</b>	<b>16</b>
<b>7. Financiële consequenties en uitvoeringsconsequenties</b>	<b>16</b>
<b>II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING</b>	<b>18</b>

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), De Vries (PvdA), Van Heemst (PvdA), Vos (GL), Rouvoet (CU), Adelmund (PvdA), De Wit (SP), Albayrak (PvdA), Luchtenveld (VVD), Wilders (Groep Wilders), Weekers (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Voorzitter, Çörüz (CDA), Verbeet (PvdA), Ondervoorzitter, Wolfsen (PvdA), De Vries (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Eerdmans (LPF), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Van Fessem (CDA), Straub (PvdA), Griffith (VVD), Van der Laan (D66), Visser (VVD), Azough (GL), Vacature (algemeen) en Vacature (algemeen).  
Plv.leden: Jonker (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Timmer (PvdA), Halsema (GL), Van der Staaij (SGP), Kalsbeek (PvdA), Van Velzen (SP), Tjon-A-Ten (PvdA), Van Baalen (VVD), Blok (VVD), Hirsi Ali (VVD), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Jager (CDA), Van Heteren (PvdA), Arib (PvdA), Buijs (CDA), Sterk (CDA), Varela (LPF), Joldersma (CDA), Ormel (CDA), Van Dijken (PvdA), Örgü (VVD), Lambrechts (D66), Rijpstra (VVD), Karimi (GL), Hermans (LPF) en Vergeer (SP).

## I. ALGEMEEN

### 1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. De rechterlijke organisatie wordt door de vele strafzaken zwaar belast. In veel gevallen is de schuld eenvoudig vast te stellen, en de strafmaat min of meer gestandaardiseerd. Door de zware procedurele eisen en de noodzakelijkerwijs omvangrijke bureaucratie, is de afdoening door de rechter omslachtig. Een eenvoudiger procedure zal er toe leiden dat meer zaken tot een veroordeling kunnen worden gebracht. Dit zal de geloofwaardigheid van de overheid als rechtshandhaver ten goede komen. Hiermee wordt het doel, een veiliger samenleving, dichterbij gebracht.

Dit wetsvoorstel is een gevolg van het feit dat het aantal misdrijven zo groot is, dat de gangbare weg van een veroordeling via de rechter in veel gevallen niet haalbaar is. De leden van de CDA-fractie waarderen het in hoge mate dat dit kabinet bereid is nieuwe wegen in te slaan om de rechtshandhaving aan de eisen van de tijd aan te passen. Het is onvermijdelijk dat daarbij bestaande patronen worden doorbroken. Onder ogen moet echter worden gezien dat deze operatie niet vrij van controversen is. De Raad van State heeft een zeer kritisch advies uitgebracht. Deze leden achten een goede verwerking van dit advies van groot belang. Ook een aantal andere gevraagde instanties heeft op onderdelen kritiek. De opmerkingen van deze organisaties behoeven ook een zorgvuldige weging. Dat neemt niet weg dat de hoofdlijn, het niet inschakelen van de rechter wanneer dat niet nodig is, brede steun vindt.

Diverse adviesorganen benadrukken dat de OM-afdoening een ingrijpend voorstel is. Deelt de regering deze zienswijze of meent zij, zoals ook de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (hierna: NVvR) stelt, dat het voorstel niet als een principiële wijziging ten opzichte van de huidige regeling moet worden gezien?

De Raad van State is afkeurend ten aanzien van wat hij noemt een afdoening die tegelijkertijd een bestuursrechtelijk model volgt en een sterk strafrechtelijke uitwerking krijgt. De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader aan te geven of zij deze typering deelt. Zo ja, dan vragen deze leden nader te verklaren waarom de regering dit, anders dan de Raad van State, niet als een fundamentele inconsequentie in dit wetsvoorstel ziet.

De regering gaat uitgebreid in op de eventuele strijdigheid met artikel 113 Grondwet (hierna: Gw). Dit naar aanleiding van de kritische opmerkingen van de Raad van State. De Raad van State zou vermoedelijk veel minder problemen met dit voorstel hebben wanneer voor een bestuursrechtelijke afdoening zou zijn gekozen. Het Openbaar Ministerie (hierna: OM) zou dan een bestuursorgaan zijn dat straffen oplegt. Hiertegen zou dan beroep bij de rechter open moeten staan. Kan de regering uiteenzetten waarom zij, ondanks de fundamentele kritiek, meent dat zij de Raad van State hier niet hoeft te volgen?

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de inhoud van dit wetsvoorstel. Ze kunnen instemmen met de hoofdlijnen. Alvorens te kunnen komen tot een eindoordeel willen ze nog graag antwoord op een aantal vragen.

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel OM-afdoening. De rechterlijke macht moet in haar algemeenheid ontlast worden van minder zware zaken. Door buitengerechtelijk afdoening door het OM kan dit worden bereikt. Deze leden zien het voorliggende voorstel als een uitvloeisel van dit streven. Zij hechten zeer aan het effectiever maken van de strafrechtsketen en verwachten dat dit wetsvoorstel daartoe

zal bijdragen. Van belang blijft evenwel een zorgvuldige afweging van het belang van een efficiënte rechtspleging tegenover het belang van de rechtszekerheid. Wat betreft dit laatste valt dit wetsvoorstel op doordat het principe van voorafgaande instemming met een buitengerechtelijke afdoening wordt verlaten. Deze leden merken op dat zij dit wenselijk en toelaatbaar achten. Wenselijk, omdat de strafrechtspleging daarmee gediend is, en toelaatbaar omdat het in overeenstemming geacht mag worden met de rechtsbeginselen uit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM). Daarmee is gegarandeerd dat de belangen van de rechtszekerheid op een zorgvuldige wijze worden gediend.

De centrale vraag aangaande dit wetsvoorstel is of het een cosmetische ingreep betreft, of dat er toch meer ingrijpende hervormingen worden voorgesteld. Wordt er niet meer voorgesteld dan de transactie en het sepot samen te voegen tot één vorm van buitengerechtelijke afdoening? Of wordt toch het consensuele karakter dat het stelsel van buitengerechtelijke afdoeningen tot op heden heeft gekenmerkt, in het hart geraakt door het nu voorliggende voorstel? De leden van de VVD-fractie menen dat het laatste het geval zou moeten zijn. Zij vragen de regering dit ronduit te beamen. Zij zien in het voorstel een mogelijkheid voor de strafrechtspleging om meer maatwerk te leveren. De effectiviteit van de strafrechtelijke interventie moet omhoog. In de eerste plaats door verhoging van de doelmatigheid van de strafrechtsketen. Maar ook door versterking van het gedragseffect dat met een interventie wordt beoogd. Het OM zal meer dan zij nu al doet, in haar optreden rekening moeten houden met de persoon van de verdachte bij het bepalen van de meest effectieve en passende afdoening. Door het OM een zelfstandige strafbevoegdheid te geven, kan zij dit ook waarmaken.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden kunnen dit wetsvoorstel niet anders kwalificeren dan als een volstrekt onwenselijk voorstel, waartegen bezwaren van zowel principiële als praktische aard in te brengen zijn. Met betrekking tot deze bezwaren hebben deze leden een aantal vragen en opmerkingen. Het wetsvoorstel is primair bedoeld, zo vermeldt de memorie van toelichting, als bijdrage aan de vergroting van de mogelijkheden tot en doelmatigheid van de buitengerechtelijke afdoening van strafzaken. Maar daarnaast zou de omvorming van transactie naar strafbeschikking de rechtmatigheid dienen, omdat de strafbeschikking een daad van vervolging en bestraffing is die op een vaststelling van schuld aan een strafbaar feit is gebaseerd. De leden van de SP-fractie zien niet in hoe dit wetsvoorstel de rechtmatigheid van de buitengerechtelijke afdoening versterkt. Volgens dit wetsvoorstel wordt het OM verantwoordelijk voor opsporing, vervolging, berechting en tenuitvoerlegging van de door het OM opgelegde straffen met betrekking tot alle overtredingen en misdrijven met een maximum gevangenisstraf tot zes jaar. Dat is een inbreuk op de machtscheiding, die als één van de grondbeginselen van de rechtsstaat wordt beschouwd. Zoals de Nederlandse Orde van Advocaten (hierna: NOvA) in haar kritische advies over dit wetsvoorstel stelt: deze inbreuk op de machtscheiding is wellicht doelmatig, maar kan zonder nadere onderbouwing bezwaarlijk als een versterking van de rechtmatigheid worden aangemerkt. Deze leden vinden de argumenten die de regering aandraagt voor deze versterking in ieder geval onvoldoende. Dat in de memorie van toelichting zelfs met zoveel woorden wordt gesteld dat de «scheiding der machten niet in het geding» is vinden deze leden in het licht van de mogelijke consequenties van dit wetsvoorstel onbegrijpelijk. In dit voorstel is het de vervolger zélf, die strafbare feiten bestraft. Vanuit rechtsstatelijk opzicht behoort er een bepaalde afstand bewaard te worden ten opzichte van de instantie die bevoegd is te straffen. Het OM is belast met de taak van vervolging. Er kan niet van het OM verwacht worden dat zij vervol-

gens in staat is objectief, onafhankelijk en onpartijdig kan beslissen over de schuld en strafbaarheid van de persoon die zij zelf heeft vervolgd. Graag ontvangen de leden van de SP-fractie een toelichting op de gevolgen van dit wetsvoorstel waarin op het punt van de scheiding der machten nader wordt ingegaan.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel, dat tot doel heeft de strafbeschikking te introduceren. De strafbeschikking kan door het OM zelfstandig worden opgelegd. Deze eigen bevoegdheid van het OM zal mogelijk leiden tot capaciteitswinst bij de rechterlijke macht, omdat aan de strafbeschikking in beginsel geen rechter te pas komt. Buitengerechtelijk afdoening van bepaalde strafzaken zal als een daad van strafvervolgning worden beschouwd. Deze leden zien een aantal voordelen in het wetsvoorstel, maar zij hebben bedenkingen bij de effectiviteit en de rechtsstatelijkheid. Tevens vragen deze leden of voldoende alternatieven zijn overwogen. Ten slotte hebben zij nog enige algemene vragen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij constateren dat het kernpunt van het wetsvoorstel erin is gelegen dat het voorwaardelijk afzien van vervolging (transactie), wordt vervangen door een strafbeschikking die formeel wel een bestraffing inhoudt. Bijkomend oogmerk is om de toepassing van deze wijze van afdoening in veel meer gevallen dan thans aan de orde is te laten plaatsvinden.

Deze leden merken in de eerste plaats op dat het wetsvoorstel hiermee in feite een juridische fictie uit de weg helpt. Het voorwaardelijk afzien van strafoplegging is tot nu toe juridisch gezien geen straf; de facto wordt dit door betrokkenen wel degelijk als een straf ervaren. Op zichzelf is er iets voor te zeggen de boete of de andere straffen die het OM kan opleggen, nu ook in juridische zin als een straf te gaan zien.

In algemene zin plaatsen de leden van de ChristenUnie-fractie desondanks enkele kanttekeningen bij de argumentatie van het wetsvoorstel. Gesteld wordt dat het bestuur thans ook ingrijpende beslissingen kan nemen, waaronder bestuurlijke boetes. Ook kunnen bestuursorganen bestraffende sancties opleggen. Zien deze leden het echter goed, dan zijn de bestuurlijke sancties tot dusverre in feite beperkt tot overtredingen van ordeningsregelgeving, zoals belastingen, sociale zekerheid of verkeerswetgeving. Overtredingen van dergelijke regelingen hebben gemeen dat minder het motief van vergelding bij de sanctieoplegging voorop staat, als wel het handhavingsmotief als zodanig. Met andere woorden: de wens dat men zich houdt aan de desbetreffende regels om op die manier een goede ordening en regeling mogelijk te maken. Zij zijn dus alleen in de context van een bepaalde maatschappelijke ordening strafwaardig.

De overtredingen en misdrijven die in het wetboek van Strafrecht staan vermeld, zijn daarmee niet zomaar gelijk te stellen. Merendeels betreft dit gedragingen die veel meer dan de bestuursrechtelijke overtredingen in zichzelf strafwaardig zijn. Het vergeldingsmotief speelt een zelfstandige rol, naast – ook hier – het handhavingsmotief. In die zin wordt naar het oordeel van deze leden toch een zeer wezenlijke stap gezet als ook voor misdrijven die in het wetboek van Strafrecht staan vermeld, een route wordt gekozen die in bepaalde opzichten toch meer te vergelijken is met een bestuurlijke sanctie dan met een straf in de zin van het wetboek van Strafrecht. Zij vragen de regering op deze aspecten nog eens in te gaan. Hierbij speelt de vraag mee wanneer nu eigenlijk gesproken kan worden van een strafrechtelijke sanctie. Is hier nog wel sprake van, op het moment dat deze niet door de strafrechter wordt uitgesproken, maar door het OM, dat in feite als bestuursorgaan moet worden gezien.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling van het wetsvoorstel kennisgenomen. Zij kunnen zich verplaatsen in de wens van de regering om te komen tot capaciteitsverruiming van de justitieketen. Op het eerste gezicht lijkt de buitengerechtelijke afdoening van zekere categorieën strafbare feiten door het OM daartoe een adequaat middel, zulks in aanvulling op reeds bestaande middelen zoals de OM-transactie en voorwaardelijk sepot of de politietransactie dan wel de bestuursrechtelijke handhaving van verkeersvoorschriften. Niettemin heeft het voorstel bij deze leden bedenkingen en vragen opgeroepen.

Het is de leden van de SGP-fractie niet ontgaan dat door de geconsulteerde organisaties, met name door het OM, als ook door de Raad van State op de eerdere versie van het wetsvoorstel principiële kritiek is geleverd. Het OM heeft gesteld 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. Deze leden stellen de vraag of de regering van mening is dat deze kritiek met het wetsvoorstel, zoals het thans bij de Kamer is ingediend, is weerlegd. De NOvA stelde dat het wetsvoorstel een fundamentele inbreuk op de noties van machtscheiding en evenwicht van machten die kenmerkend is voor een rechtsstaat betekent. Deze leden vragen of de regering meent dat na de aanpassingen van het concept-wetsvoorstel deze kritiek niet meer opgaat. Is de regering niet van mening dat de rechtmatigheid van de bevoegdheidstoetsing in het gedrang komt wanneer, zoals thans wordt voorgesteld, de vervolger zelf strafbare feiten gaat bestraffen? Is er geen sprake van een machtsconcentratie bij het OM, aangezien het wetsvoorstel ertoe zal leiden dat het OM voor een aantal categorieën strafbare feiten voortaan niet alleen belast zal zijn met de opsporing, vervolging en strafexecutie, maar gedeeltelijk ook met de berechting en sanctieoplegging? Op grond van welke argumenten is de regering (kennelijk) de opvatting toegedaan dat de OM-afdoening geen (quasi-)berechting inhoudt?

## **2. Buitengerechtelijke afdoening van strafzaken: de huidige praktijk**

De leden van de CDA-fractie constateren dat er op dit moment sprake is van een aanzienlijk aantal naast elkaar staande wetten en wetsvoorstellen die allemaal tot doel heeft kleine en minder kleine vergrijpen beter te kunnen handhaven. Deze leden onderscheiden de navolgende wetsvoorstellen en wetten. De wetsvoorstellen bestuurlijke boete kleine ergernissen en bestuurlijke boete fout parkeren, zullen binnenkort naar de Kamer worden gezonden. In de verkeershandhaving kennen we al vele jaren de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv; ook wel de Wet Mulder genoemd). Recent heeft de minister van Justitie een brief over de zogenaamde processen-verbaal vergoeding (hierna: pv-vergoeding) aan de Kamer gezonden (Kamerstuk 28 684, nr. 41). Het onderhavige wetsvoorstel kent de mogelijkheid van afdoening door het OM, maar ook de mogelijkheid van afdoening door opsporingsambtenaren. Daarnaast blijft de afdoening van kleine delicten door de rechter mogelijk. De leden van de CDA-fractie hebben behoefte aan een duidelijk schematisch overzicht van welke handhavingmogelijkheden naast elkaar en aanvullend aan elkaar bestaan als al deze regelingen inwerking treden en welke verschillende organen dan in welke gevallen straffen kunnen opleggen. Deze leden hechten eraan te benadrukken dat zij een groot voorstander zijn van een eenvoudige afdoening, die de keten zo min mogelijk belast. Maar deze afdoening moet wel transparant zijn voor de burger, en een procedure met rechtsbescherming bieden op de maat van het delict. Deze leden betwijfelen of voldoende duidelijk is welk pad bij welk delict moet worden gevolgd. Deze leden vragen de regering

de verschillende regelingen, die nu naast elkaar (komen te) bestaan, tegen het licht te houden en mogelijk regelingen samen te voegen.

De leden van de VVD-fractie vragen wat de opvatting van de regering is ten aanzien van de verhouding tussen de inhoud van de strafbeschikking en de eventueel daarna ter zitting te formuleren eis. Gelden voor deze twee van elkaar te onderscheiden procesmomenten dezelfde richtlijnen of zijn er verschillen? Kunnen doelmatigheidsoverwegingen bij de strafbeschikking eerder een rol spelen dan bij de eis ter zitting? Deze leden nemen aan dat een strafbeschikking standaard deel zal uitmaken van het strafdossier. Zullen ook alle stukken waarop die beschikking is gebaseerd aan het latere strafdossier worden toegevoegd? Welke rechten heeft de verdediging in dit verband naar het oordeel van de regering? Deze leden stellen vast dat in de memorie van toelichting een groot belang wordt toegekend aan bestaande richtlijnen omtrent strafvervolgning (memorie van toelichting, paragraaf 2.2). De regering verwacht dat ten aanzien van de strafbeschikking kan worden aangesloten bij de transactiepraktijk om lager dan de richtlijnen te transigeren, teneinde op de zitting hoger te eisen. Verwacht de regering dat inderdaad eenzelfde verhouding tussen strafbeschikking en eis zal ontstaan als nu tussen transactie en eis? Zal het niet voldoen aan een strafbeschikking redenen kunnen zijn om een andere strafmodaliteit te eisen? Welke betekenis kent de regering toe aan de nieuwe wetgeving op grond waarvan de rechter gemotiveerd zal moeten aangeven waarom hij afwijkt van de eis van de officier van justitie ter zitting in verband met de rol die de strafbeschikking in het latere proces zal spelen? Vindt de regering dat het uit zou moeten maken indien een justitiabele verschijnt op de door hem geëntameerde verzetzitting met betrekking tot eis en oordeel?

De leden van de VVD-fractie stellen vast dat na een onherroepelijk geworden strafbeschikking weliswaar de verhaalsmogelijkheden gelijk aan die van de Wet Mulder openstaan, maar geen vervangende hechtenis kan worden opgelegd. Acht de regering het (europeesrechtelijk) mogelijk om dit wel zo te regelen, eventueel bij een aparte «omzettingsbeslissing»? Zou dit ook niet effectiever zijn? Deze leden schetsen de volgende vergelijking.

In het huidige systeem: een dakloze junk krijgt een zogenoemde «miniproces-verbaal» terzake een overtreding van de Algemene Plaatselijke Verordening (hierna: APV). In het miniproces-verbaal staat een datum waartegen de man wordt opgeroepen voor de kantonrechter indien hij niet op tijd betaalt. Hij betaalt niet en komt niet naar de zitting. De kantonrechter veroordeelt bij verstek conform de eis. De behandeling ter zitting duurt nog geen seconde. Na 14 dagen wordt de beslissing onherroepelijk. De man biedt – uiteraard – geen verhaal. Als de man niet betaalt, kan zonder verdere formaliteiten de vervangende hechtenis ten uitvoer worden gelegd. In deze gang van zaken zitten twee contactmomenten met de justitiabele: (1) de aanhouding en (2) de aanhouding ter executie van de hechtenis.

In het voorgestelde systeem: dezelfde dakloze junk wordt aangehouden en krijgt een strafbeschikking vanwege een overtreding van de APV. De man laat de verzettermijn lopen en biedt geen verhaal. Indien justitie nu wil gijzelen, moet hij worden opgeroepen voor de kantonrechter. Stel dat dit uiteindelijk lukt en de kantonrechter gijzelt voor twee dagen, dan blijft de boete (tot in lengte van jaren) staan. Het alternatief voor gijzeling is alsnog dagvaarden. Als dit lukt dan zal de kantonrechter alsnog een geldboete opleggen. Hierna zal er nog meer tijd overheen gaan om te constateren dat de man ook deze boete niet betaalt. Als de dagvaarding niet in persoon is betekend, wordt dit vonnis niet onherroepelijk. Pas als het vonnis is uitgereikt en de man niet in beroep gaat, wordt de boete onherroepelijk et cetera.

De leden van de VVD-fractie vragen of in deze situatie, die de overlast van dakloze onaangepaste en vaak illegale mensen in de grote steden representeert, de figuur van de strafbeschikking wel een meerwaarde heeft. Of wellicht zelfs verdragend werkt. Graag vernemen deze leden wat de opvatting van de regering, aan de hand van de geschetste situatie, is over dit onderwerp.

### **3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel**

De leden van de CDA-fractie vragen de regering veel preciezer uiteen te zetten om welke delicten het bij de OM-afdoening in de praktijk zal gaan, en welke straffen opgelegd zullen worden. De regering verwacht dat 44 000 kantonzaken en 21 000 rechtbankzaken buitengerechtelijk afgedaan kunnen worden. Kan dit worden gemotiveerd en gespecificeerd naar aard en zwaarte van de delicten? Waar zal de capaciteitswinst zitten, bij de kleine delicten of bij de zwaardere delicten?

De regering geeft aan dat de transactie zal verdwijnen. De leden van de CDA-fractie zijn niet op voorhand overtuigd van de wenselijkheid hiervan. Wordt hiermee het kind niet met het badwater weggegooid? De transactie kan immers een voor beide partijen waardevolle afdoening zijn. Zeker bij moeilijk bewijsbare criminaliteit is de winst voor het OM aanzienlijk. Ook de verdachte kan de voorkeur geven aan een schikking boven een andere afdoening. Erkenning van schuld is immers bij een schikking niet aan de orde. Is de kans op een langdurig juridisch gevecht niet veel groter bij de strafbeschikking dan bij de transactie? Wanneer alleen de strafbeschikking nog maar bestaat, zal de verdachte een belangrijke prikkel om mee te werken verliezen. Men kan niet meer een vervolging voorkomen door de transactie te voldoen. Deze leden kunnen zich voorstellen dat het verdwijnen van de transactie in sommige gevallen zal leiden tot juridisch hardere gevechten die uiteindelijk bij de rechter belanden. Zij vragen de regering hier op in te gaan.

In het wetsvoorstel wordt voorgesteld dezelfde delicten voor de strafbeschikking in aanmerking te laten komen als voor welke nu de transactie mogelijk is, namelijk delicten waar maximaal zes jaar gevangenisstraf op staat. De Raad voor de Rechtspraak (hierna: RvdR) is van oordeel dat de uitbreiding van de bevoegdheid van het OM alleen aan de orde kan zijn in standaardzaken, waarbij geen sprake is van een complexe bewijsvoering, en waarbij de hantering van de bevoegdheden door het OM via richtlijnen is in te kaderen. Kan de regering nader op dit advies ingaan, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Het College van procureurs-generaal constateert dat wanneer een veroordeelde een taakstraf niet uitvoert, alsnog een dagvaarding moet volgen. Het College suggereert een omzettingsprocedure in het leven te roepen, zoals bij artikel 14g Sr. Waarom is deze suggestie niet gevolgd, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering wat de criteria zijn om een delict dat met zes jaar gevangenisstraf bestraft kan worden met een strafbeschikking af te doen. Is het bij dergelijke ernstige delicten niet wenselijk om deze zaken door een rechter te laten beslissen? In hoeveel gevallen zullen naar verwachting delicten waar tussen de vier en zes jaar gevangenisstraf op staat met een strafbeschikking worden afgedaan, en wat voor delicten zal dit betreffen?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering aan te geven in hoeverre de opgelegde strafbeschikking openbaar wordt. Eén van de kern-elementen van het strafprocesrecht is de openbaarheid van de rechtszitting. Deze openbaarheid geldt niet voor het horen van een verdachte in geval van de oplegging van een strafbeschikking. Dit kan zelfs telefonisch. Is het mogelijk voor een veroordeelde het feit dat hem een strafbeschikking is opgelegd geheel geheim te houden? Hoe wordt de opgelegde strafbeschikking geregistreerd? Deze leden vragen de regering aan te

geven wat de oplegging van een strafbeschikking betekent voor het strafblad van de betrokkene. En hoe wordt de strafbeschikking verwerkt in de verklaring omtrent het gedrag?

De rijontzegging kan volgens dit wetsvoorstel alleen met instemming van de verdachte worden opgelegd. Met de NVvR twijfelen de leden van de CDA-fractie aan het praktische effect van een dergelijke consensuele rijontzegging. Waarom kan de rijontzegging niet eenzijdig worden opgelegd?

De leden van de CDA-fractie vragen welke delicten door opsporingsambtenaren kunnen worden afgedaan. Kan deze bevoegdheid ook worden verleend aan buitengewone opsporingsambtenaren (hierna: BOA's)? Zo ja, kunnen dit ook gemeentelijke of andere als BOA beëdigde ambtenaren zijn? Hoe verhoudt de bevoegdheid van BOA's om een afdoening in het kader van dit wetsvoorstel te doen, zich tot de bestuurlijke boete? Zijn deze regelingen niet te integreren, bijvoorbeeld via een regeling als de tijdelijke pv vergoeding?

De leden van de CDA-fractie merken op dat de Raad van State ingaat op de politieke verantwoordelijkheid voor het OM. Deze leden vinden de opmerkingen van de regering daarover niet helder. Is de minister van Justitie verantwoordelijk voor de straffen die door het OM worden opgelegd? Kan de minister van Justitie aanwijzingen geven ten aanzien van de individuele oplegging van een strafbeschikking? Is de minister van Justitie politiek verantwoordelijk voor de schuldvaststelling? In de memorie van toelichting wordt de politieke verantwoordelijkheid beschouwd als waarborg voor het op een behoorlijke wijze afdoen van zaken door het OM. Hoe moet de minister deze verantwoordelijkheid waarmaken? Is er een rol weggelegd voor de Nationale Ombudsman? Indien deze rol er is, waaruit bestaat deze dan?

De leden van de CDA-fractie kunnen zich vinden in de keuze van een verzetsregeling in geval men het oneens is met de strafbeschikking. Deze leden vinden het van belang dat de rechter in zijn geheel naar de zaak kijkt. Zij vragen de regering of het instellen van verzet schorsende werking heeft. Zo neen, kan de executie dan plaatsvinden voordat de zaak in verzet is behandeld?

Dat de hoogte van de taakstraf die kan worden opgelegd, beperkt is tot ten hoogste 180 uur achten de leden van de PvdA-fractie een goede grens al zouden ze zich kunnen voorstellen dat nog een tweede categorie wordt opgenomen van bijvoorbeeld 180 tot 240 uur. Aan het opleggen daarvan zou dan de voorwaarde dienen te worden verbonden dat de verdachte voorafgaand aan het opleggen daarvan, bijgestaan door een raadsman, wordt gehoord. Voorts zouden deze leden daar dan de voorwaarde van actieve openbaarmaking aan verbonden willen zien. Graag een reactie van de regering op deze gedachten.

De leden van de PvdA-fractie kunnen op zich – gelet op de waarborgen die zijn opgenomen in het voorstel – instemmen met de straffen en maatregelen die kunnen worden opgelegd. Voorts kunnen zij instemmen met de voorgestelde aanwijzingen die een strafbeschikking kan bevatten. Zij maken daarbij wel het voorbehoud dat die waarborgen wat hun betreft logischer dienen aan te sluiten op elkaar. Bij het opleggen van – kort samengevat – betalingsverplichtingen die gezamenlijk meer dan € 2000 bedragen, dient de verdachte bij het horen te worden bijgestaan door een raadsman. Daar zijn deze leden het mee eens. Maar, bijvoorbeeld een «verbeurdverklaring» zoals opgenomen in het derde lid van artikel 257a Sv kan ook een «straf» zijn die een substituut is voor een geldboete die hoger is dan € 2000. Storting van een som geld in het schadefonds geweldsmisdrijven idem dito. Deze leden stellen dan ook voor de waarborg van het horen met bijstand door een raadsman te verbreden tot ook deze aanwijzingen in die zin dat horen met rechtsbijstand dient plaats te vinden indien de beschikking leidt tot een «betalingsverplichting» in geld



of goed met een gezamenlijke «waarde» van meer dan € 2000. Graag een reactie van de regering. En hoe te handelen als zaken gevoegd worden afgedaan door de officier van justitie. Als de officier bijvoorbeeld op dezelfde dag in als het ware een beslissing twee of meer beschikkingen uitvaardigt voor een gezamenlijk bedrag dat hoger is dan € 2000, moet er dan wel of niet worden gehoord?

De leden van de PvdA-fractie hebben voorts een vraag over de hoorplicht in relatie tot een aanwijzing. Een aanwijzing kan bijvoorbeeld betrekking hebben op een straat- of wijkverbod of op een stadionverbod. Dat maakt dat een dergelijke aanwijzing veel ingrijpender en zwaarder kan zijn dan een geldboete of zelfs een rij-ontzegging. Begrijpen deze leden het goed dat zelfs dan niet hoeft te worden gehoord? Zo ja, dan zijn deze leden het daarmee oneens. Bovendien achten zij het weinig zinvol om bijvoorbeeld een «stadionverbod» op te leggen als nog niet bekend is of de verdachte bereid is zich te houden aan die aanwijzing. Zo nee, dan leidt een dergelijke aanpak alleen maar tot vertraging. En zeker als het jeugdigen betreft is het naar het oordeel van deze leden zeer wenselijk dat er voorafgaand aan het uitvaardigen wordt gehoord.

Dat een beschikking zoveel mogelijk in persoon dient te worden uitgereikt, vinden de leden van de PvdA-fractie een goed uitgangspunt. Dat markeert ook helder de termijnen. Tot wanneer uiterlijk nog in verzet kan worden gegaan indien de aanwijzing per gewone post wordt verzonden, is deze leden niet onmiddellijk duidelijk. Stel dat de verdachte ontkent de beschikking ontvangen te hebben. En stel, dat hij ook ontkent de daarop volgende waarschuwingen te hebben ontvangen, tot wanneer kan hij dan nog verzet aantekenen en welke gevolgen heeft dat voor de tenuitvoerlegging? Deze leden nemen overigens aan dat in het geval er voorafgaand aan het uitvaardigen van de beschikking is gehoord er nooit een discussie kan en zal zijn over de termijnen. Zou deze laatste gedachte op zichzelf al niet een reden kunnen en moeten zijn om ook te horen bij het opleggen van een aanwijzing zoals opgenomen in artikel 257a derde lid? En waarom er nog aangetekend moet worden verzonden na een verhoor is deze leden ook niet onmiddellijk duidelijk. Is het waar dat in het huidige voorstel ook bij een stadionverbod kan worden volstaan met toezending per post? Kan dat niet leiden tot strategisch gedrag van de verdachte? Als hij wordt betrap op niet-naleving, dan zou hij mogelijk niet weerlegbaar maar wel ten onrechte kunnen beweren niets ontvangen te hebben. Als hij onverhoopt niet wordt betrap bij niet-naleving, dan zou hij zich later strategisch op het standpunt kunnen stellen dat de proeftijd wel tijdig is ingegaan. Indien deze veronderstelling juist is, horen deze leden graag van de regering hoe dit is te voorkomen.

De leden van de PvdA-fractie zijn het zeer eens met het uitgangspunt dat na gedaan verzet de rol en taak van de strafrechter in het geheel niet afwijkt van de huidige situatie. Ook achten zij het juist dat het verzet tot het moment van de zitting kan worden ingetrokken.

Externe openbaarheid is een belangrijk beginsel in de rechtspraak. De leden van de PvdA-fractie hechten er dan ook zeer aan dat de regering reeds nu bekend maakt welke categorieën en criteria zij voornemens is op de nemen in de algemene maatregel van bestuur terzake.

De leden van de PvdA-fractie gaan er vanuit dat met betrekking tot de verhogingen die zullen worden toegepast indien er in verzet wordt gegaan aansluiting wordt gezocht bij het huidige transactie- en eisbeleid. Graag een bevestiging.

De leden van de PvdA-fractie betreuren het dat de mogelijkheid van gratie expliciet wordt uitgesloten, dat wil zeggen dat de Gratiwet niet adequaat wordt aangepast aan de inhoud van dit voorstel. Dat gratie niet mogelijk is en ook niet mogelijk moet worden gemaakt voor kleine geldboetes achten deze leden, met de regering, wel acceptabel. Maar gelet op de ingrijpende straffen, maatregelen of aanwijzingen die kunnen worden opgenomen in een strafbeschikking, achten deze leden het wel zeer

wenselijk dat de mogelijkheid niet geheel wordt uitgesloten dat achteraf op basis van nieuwe omstandigheden tot het oordeel moet kunnen worden gekomen dat alsnog genade voor recht dient te gelden. Een dergelijke beslissing dient dan te worden en te kunnen worden genomen door een andere instantie dan het OM. Aanpassing van de Gratiwet lijkt deze leden eenvoudig en ligt dan ook zeer voor de hand. Zou dat niet gebeuren dan leidt dat tot het merkwaardige gevolg dat er wel sprake kan zijn van gratie als er verzet is aangetekend, zelfs al is daar ter zitting geen enkele grond voor aangevoerd, en dat er geen gratie kan worden verleend als op begrijpelijke gronden geen verzet is aangetekend. Graag een reactie van de regering.

De leden van de VVD-fractie vragen of zij het voorstel juist begrijpen als zij stellen dat het consensuele karakter niet helemaal overboord wordt gezet, omdat in de eerste plaats toestemming achteraf kan worden onthouden door verzet aan te tekenen, en in de tweede plaats doordat bij het opleggen van een taakstraf, het ontzeggen van de rijbevoegdheid en bij het opleggen van een boete hoger dan € 2 000 er via de voorgestelde hoorplicht alsnog weer vooraf instemming vereist is (artikel 257c Sv). Welke gevolgen heeft deze consensus via de achterdeur voor de beoogde capaciteitswinst? In hoeveel van de gevallen zal alsnog toestemming vooraf moeten worden verkregen?

De leden van de VVD-fractie vragen naar de consequentie van de keuze om het OM de bevoegdheid te geven zelfstandig zowel een straf als een maatregel te mogen opleggen (artikel 257a Sv). Wordt daarmee het onderscheid tussen straf en maatregel verlaten, of anders gezegd verder vervaagd? Zal het OM in zijn handelen onderscheid moeten maken in gevallen waarbij zij een straf mag opleggen en waarbij een maatregel geëigend is?

De leden van de VVD-fractie constateren dat het voorstel voorziet in schorsende werking bij het instellen van verzet. Zij vragen of er in of buiten het strafrecht gevallen zijn waarbij een dergelijke schorsende werking niet van toepassing is. Zij denken bijvoorbeeld aan bestuurlijke sancties en fiscale sancties opgelegd door de Belastingdienst. Daarnaast denken zij aan de basisregel in de Wet Mulder dat eerst betaald moet worden voordat beroep kan worden ingesteld. Kan de regering een overzicht geven van vergelijkbare gevallen waarin geen schorsende werking bestaat en aangeven in hoeverre een rechtvaardiging bestaat om voor de onderhavige zaken – waarop de strafbeschikking van toepassing zal zijn – een bijzondere positie in te ruimen?

Het is de leden van de VVD-fractie opgevallen dat het OM zeer terughoudend heeft geadviseerd over het voorstel. Wat is het oordeel van de regering over de algemene teneur van dit advies? Hoe ziet de regering de achterliggende gedachte van dit advies in het licht van de magistratelijke houding die van het OM wordt verwacht ten aanzien van de uitoefening van andere aan hem geattribueerde bevoegdheden? Ziet de regering een tegenstrijdigheid in het enerzijds reeds nu hanteren van allerlei verstrekkende bevoegdheden (in het bijzonder de vervolgingsbeslissing zelf) door het OM en het anderzijds kennelijk terugschrikken van (de leiding van) het OM voor de voorgestelde bevoegdheid tot het nemen van een strafbeschikking? Deze leden vragen of de regering de indruk heeft dat de «magistratelijke» rol van het OM benadrukt wordt door het onderhavige voorstel, of dat zij juist denkt dat het OM daardoor sterker als «zakenfabriek» zal gaan functioneren.

De leden van de VVD-fractie zijn in het bijzonder bezorgd over de mogelijkheden voor chicaneurs om het strafproces te dwarsbomen. Heeft de regering in het algemeen de indruk dat het onderhavige voorstel de mogelijkheden voor chicaneurs beperkt of juist vergroot? Waarom denkt de regering dit? Zou de regering kunnen uiteenzetten waar zij denkt dat de zwakke plekken in het voorstel zitten? Denkt de regering bijvoorbeeld dat

de manier waarop de hoorplicht bij hogere strafbeschikkingen in het voorstel is geregeld de mogelijkheid opent om de voortgang van het proces te frustreren door niet op te komen dagen voor een verhoor? Biedt het dwingend voorschrijven van de bijstand door een raadsman de mogelijkheid om de procesgang te frustreren door geen raadsman te nemen? Deze leden vragen of de hoorplicht niet vervangen zou kunnen worden door (of worden begrepen als) het scheppen van de gelegenheid te worden gehoord. Indien de betrokkene dan toch niet komt opdagen, zou dan aan de hoorplicht zijn voldaan.

De regering voert aan dat bij het opleggen van een taakstraf in de praktijk altijd sprake is van een zogenaamde officierszitting. Voorts stelt zij vast dat bij hogere transacties het gebruik is om altijd met de advocaat te overleggen. Kan de regering toelichten waarom zij in deze praktijk reden ziet om die hoorplicht en dat overleg formeel vast te leggen in de wet? Zou het niet beter zijn die inschatting aan het OM zelf te laten? Het OM zal immers zelf streven naar een zo succesvol mogelijke procedure en zich geen onnodige problemen op de hals willen halen. Met respect voor die positie zou het wetsvoorstel ook die extra manoeuvreerruimte aan het OM kunnen laten. Wat is de mening van de regering hierover, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De leden van de VVD-fractie streven ernaar geen onnodige formaliteiten in het strafproces te brengen. Is de regering van oordeel dat indien de officier van justitie met de advocaat overeenkomt dat de betrokkene niet gehoord hoeft te worden, het een onnodige formaliteit zou zijn om de justitiabele alsnog te horen? Biedt het voorstel voldoende ruimte om in dit geval van een overbodig verhoor af te zien?

De leden van de VVD-fractie kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat met grote regelmaat strafzaken uitlopen op een tactisch steekspel tussen OM en verdediging. Wapens waarmee wordt gestreden, zijn voorlopige hechtenis en kostbare getuigenverhoren. Zo kan het voorkomen dat een verdachte op enig moment uit de voorlopige hechtenis wordt ontslagen, maar het proces zich nog lang voortsleept. Zou de strafbeschikking in dit verband een rol kunnen spelen? Zou de strafbeschikking het OM de mogelijkheid kunnen bieden om zo een lopend proces te beëindigen? Acht de regering het wenselijk dat ook in gevallen waarin voorlopige hechtenis is toegepast het mogelijk is de zaak – eventueel in overleg met de verdediging – te beëindigen? Biedt het voorstel hiertoe de ruimte? Kan de regering bij de beantwoording van deze vragen onderscheid maken tussen de volgende drie situaties: (1) er is alleen een inverzekeringstelling geweest, (2) er is een ten uitvoer gelegde bewaring geweest en (3) er is een pro forma zitting geweest (of, in het geval van terroristische misdrijven, een openbare raadkamer)? Wat zouden de consequenties zijn voor een later verzoek tot vergoeding wegens onterecht ondergane hechtenis, waarvoor het criterium is: geen straf of maatregel opgelegd? Hoe ziet de regering de positie van een strafbeschikking in een proces waar al andere beslissingen door de rechter-commissaris zijn genomen zoals telefoontaps of huiszoekingen? Kan de regering zich voorstellen dat het creëren van een mogelijkheid een «neutrale» strafbeschikking, die het proces beëindigt zonder een expliciete uitspraak te doen over de schuldvraag, iets kan bijdragen aan een betere procesvoering?

De leden van de VVD-fractie vragen wat het oordeel is van de regering ten aanzien van de nieuwe regels omtrent betekeningen in strafzaken in verband met de betreffende regels in het onderhavige voorstel. Kan de regering uitsluiten dat een justitiabele die zich keurig aan de regels houdt, maar bijvoorbeeld gewoon lang op vakantie gaat of bij een verhuizing niet meteen zijn adres wijzigt materieel niet op de hoogte is van de strafbeschikking, de termijn (ongewild) laat lopen en geconfronteerd zal worden met executiemaatregelen? Zo ja, in welke situatie zou dit kunnen gebeuren? Kan de regering uitsluiten dat dit zal leiden tot kansrijke schadelclaims bij de overheid?

Terecht heeft de regering aangegeven dat het OM gebonden is bij de uitoefening van al haar bevoegdheden aan de regels van een goede procesorde. De leden van de VVD-fractie vragen welke aspecten van die regels naar het oordeel van de regering met betrekking tot de strafbeschikking vooral een rol zullen spelen.

De leden van de VVD-fractie hebben begrepen dat het uitblijven van een strafblad een motief kan zijn voor justitiabelen om een transactie te accepteren. Nu de strafbeschikking een vaststelling van schuld inhoudt en de regering heeft aangegeven die als zodanig te willen registreren in het justitieel documentatieregister, vragen deze leden of dit niet zal betekenen dat minder mensen een strafbeschikking zullen accepteren dan dat er een transactie zouden aanvaarden. Zou dit kunnen worden ondervangen door een onderscheid te maken in het strafblad ten aanzien van veroordelingen door de rechter en strafbeschikkingen?

De leden van de VVD-fractie vragen voorts of het niet mogelijk zou zijn bij een eventueel verhoor de betrokkene een adres te ontlokken en hem daar aan te houden. Het vierde lid van het voorgestelde artikel 257e Sv biedt de mogelijkheid voor een betrokkene een adres op te geven. Zou niet kunnen worden bepaald dat aan de betrokkene een adres wordt gevraagd waarna als hij dat geeft rechtsgeldig betekend kan worden op dat adres, doorgegeven wijzigingen voorbehouden? Het grote voordeel hiervan zou zijn dat een rechterlijk oordeel na de strafbeschikking op deze manier sneller executabel zou worden.

Buitengewoon problematisch in de ogen van de leden van de SP-fractie is het feit dat dit wetsvoorstel het procesinitiatief bij de verdachte legt – en niet alleen bij afhandeling van een eenvoudige verkeersovertreding, zoals nu is geregeld in de Wahv, maar bij overtredingen en misdrijven die worden bedreigd met een sanctie tot maximaal zes jaar gevangenisstraf. Deze leden onderschrijven de kritiek die het OM heeft geuit op dit punt. Zorgelijk daarbij is ook dat alleen in gevallen waarbij de officier van justitie een taakstraf, een ontzegging van de rijbevoegdheid of een geldboete van meer van € 2000 wil opleggen, de verdachte moet horen. In alle andere gevallen geschiedt de bepaling van schuld en straf buiten de verdachte om. Het is dus zeer wel denkbaar dat een persoon «vanuit het niets» wordt geconfronteerd met een strafbeschikking, waartegen dan binnen de – zeer korte – termijn van veertien dagen verzet dient te worden aangetekend. Deze leden hebben in dit licht dan ook kritiek over het feit dat volgens dit wetsvoorstel de strafbeschikking niet volgens de regels van de betekening van (bijvoorbeeld) een dagvaarding bij de betrokkene hoeft te worden bezorgd. Verzending per post, als het niet mogelijk is om de strafbeschikking in persoon te overhandigen, is een te onbetrouwbaar middel voor communicatie over zaken van dit belang. Deze leden delen de verwachting van het OM dat er nodige discussie zal ontstaan over al of niet aangekomen beschikkingen dan wel brieven waarin verzet wordt aangetekend. In hoeverre is de doelmatigheid bij deze discussies gediend?

De regering stelt dat de regeling van de strafbeschikking niet te vergelijken is met een rechterlijke procedure en dat daarom de kritiek van de NOVA dat de regeling van de strafbeschikking geen volwaardige contradictoire, laat staan een eerlijke procedure is, gebaseerd is op een misverstand. De leden van de SP-fractie hechten eraan op te merken dat de regering dit misverstand zelf oproept door over de strafbeschikking te stellen dat zij een vorm is «waarin het OM de zaak kan vervolgen en bestraffen. Daarmee komt de strafbeschikking, wat haar rechtskarakter betreft, meer overeen met een rechterlijke veroordeling». Deze inzet om de transactie een sterker strafrechtelijk profiel te geven, mag volgens deze leden niet ten koste gaan van de rechtsbescherming. In dit wetsvoorstel is dat echter wel het geval. Het feit dat de gevolgde procedure niet bij de behandeling van het verzet door de rechter getoetst kan worden, is in dat

licht bijzonder betreuenswaardig. Hier is sprake van een onvolkomen rechterlijke toetsing, omdat het voorafgaand handelen van het OM buiten schot blijft. Gezien de concentratie van macht bij het OM als gevolg van dit wetsvoorstel is dat onverantwoordelijk. Dat, zoals op pagina 21 van de memorie van toelichting wordt vermeld, de politieke verantwoordelijkheid van de minister van Justitie een waarborg vormt voor de behoorlijke wijze waarop strafzaken buitengerechtelijk worden afgedaan, vinden deze leden onbegrijpelijk. Is het de bedoeling van de regering dat alle zaken waarin het OM onbehoorlijk heeft gehandeld in het kader van een strafbeschikking via Kamervragen bij de minister van Justitie worden gemeld, zo vragen deze leden.

Het onderhavige wetsvoorstel brengt vervolging en bestraffing in één hand: die van het OM. Er lijkt daarom sprake te zijn van een zekere inbreuk op het beginsel van de scheiding der machten. De Raad van State noemt aspecten van het wetsvoorstel «constitutioneel bedenkelijk», het OM spreekt over «rechtsstatelijke bezwaren». De leden van de D66-fractie vragen de regering op het aspect van de rechtsstatelijkheid van het voorstel uitgebreider in te gaan. Daarbij verdient een aantal aspecten bijzondere aandacht.

Het wetsvoorstel heeft niet slechts betrekking op strafrechtelijke sancties bij eenvoudige, met een lichte sanctie bedreigde delicten, maar ook op delicten waarop een maximale gevangenisstraf van zes jaar is gesteld. Is «administratieve afhandeling» ook bij dergelijke delicten nog aanvaardbaar, zo vragen de leden van de D66-fractie. Zo ja, waarom?

De regering vergelijkt de strafbeschikking met de transactie, die de burger ook als strafrechtelijke sanctie zou ervaren. Kan een dergelijke vergelijking wel worden gemaakt, zo vragen deze leden, nu bij de transactie nog altijd sprake is van instemming van degene aan wie wordt opgelegd. In hoeverre vormt het feit dat bij de strafbeschikking geen sprake is van instemming een probleem voor de rechtstatelijkheid van dit wetsvoorstel? Het wetsvoorstel creëert de mogelijkheid dat de officier van justitie in het geval van een strafbeschikking een vordering tot gijzeling kan instellen. Bij een oplegging van een vrijheidsstraf past, volgens de Grondwet en internationale verdragen, een strafrechtelijke vaststelling van de feiten. Kan de regering aangeven in hoeverre daarvan sprake is bij een gijzeling naar aanleiding van een strafbeschikking?

De leden van de D66-fractie constateren dat de Raad van State stelt dat «Justice must be seen to be done». Houdt het OM de bevoegdheid om zaken die «publieke verontrusting» wekken niet met een strafbeschikking af te doen, maar aan een rechter voor te leggen, zo vragen deze leden.

Kan het OM in het geval van een strafbeschikking, evenals de burger op wie de strafbeschikking betrekking heeft, alsnog een beroep op de rechter doen?

Leidt een strafbeschikking tot een aantekening op het strafblad, zo vragen de leden van de D66-fractie.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of er een risico bestaat dat – na invoering van onderhavig wetsvoorstel – zaken voor OM-afdoening in aanmerking komen die zwaarder zijn in ernst dan de zaken die thans voor transactie in aanmerking komen. Zo ja, is dat in alle opzichten gewenst? Kan de mogelijkheid ontstaan dat, omdat het strafberek van de OM-afdoening beperkt is (alleen een beperkte taakstraf, geen vrijheidsstraf, etc) delicten in feite lichter worden bestraft dan het geval zou zijn indien hetzelfde delict voor de rechter zou komen? Zal er een druk ontstaan om zaken «dan maar» bij OM-afdoening te behandelen die daarvoor eigenlijk niet in aanmerking komen?

De leden van de ChristenUnie-fractie stellen vast dat de strafbeschikking ook aanwijzingen kan bevatten, onder meer betreffende het gedrag van verdachte. Zij vragen voor de nadere uitwerking van deze aanwijzingen

aandacht voor het door hun fractie ingebrachte voorstel inzake het «doe-normaal bevel», waarop de minister van Justitie bij de behandeling van de Justitiebegroting nader op gereageerd heeft. Zal met dit concept rekening worden gehouden, in het bijzonder als het gaat om uitvoeringsaspecten, zoals het toezicht op de naleving van de aanwijzingen?

In dit verband vragen de leden van de ChristenUnie-fractie of het aanbeveling zou verdienen in elk geval een aantal min of meer bekende aanwijzingen, het gedrag van verdachte betreffende, met zoveel woorden in de wet te omschrijven. Zij denken aan bepalingen als het straatverbod, het winkelverbod, enzovoort. Bij vergelijking van transactie en strafbeschikking valt op dat in het laatste geval een taakstraf, het intrekken van het rijbewijs of een hoge boete alleen mogelijk is na het horen van verdachte, bijgestaan door een raadsman. Zien deze leden het goed, dan is deze waarborg niet gesteld bij de transactie. Betekent het stellen van deze eis dat de totstandkoming van een strafbeschikking in de praktijk moeilijker tot stand zal komen dan de huidige transactie? Is het te overwegen de verdachte het recht te geven op het horen, dan wel de bijstand van de raadsman, in plaats van het te allen tijde verplicht stellen daarvan? Bij de transactie is tevens bepaald dat belanghebbenden (bijvoorbeeld slachtoffers) op de hoogte worden gehouden. Op welke wijze is een en ander bepaald bij de strafbeschikking?

De leden van de ChristenUnie-fractie vinden het verwarrend om bij de strafbeschikking te spreken van een verdachte, zeker op het moment dat de strafbeschikking reeds is uitgesproken. De bedoeling daarvan is immers, aldus de toelichting, dat enerzijds de schuld is vastgesteld (dit in tegenstelling tot de transactie) en de straf ook in strafrechtelijke zin is opgelegd. Verdachte impliceert echter dat de schuld nog steeds niet is vastgesteld. Kan hierop een nadere toelichting worden verstrekt?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen om een nadere toelichting op de positionering van de aanwijzingen die in de strafbeschikking kunnen worden gegeven. Zij zijn er niet van overtuigd dat in het bijzonder de verbeurdverklaring niet in de strafbeschikking zou thuishoren. Als alternatief voor een boete is de verbeurdverklaring (na in beslagname) potentieel een effectieve sanctie die de nodige indruk kan maken op de overtreder.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom niet is voorzien in een bij aanwijzing op te leggen plicht tot het vergoeden van de aangerichte schade, zoals thans ook bij de transactie is bepaald. Weliswaar is voorzien in een bepaling die strekt tot het betalen van een som geld ten behoeve van het slachtoffer, maar dit bedrag is niet rechtstreeks in verband gebracht met het element van vergoeding van schade die is toegebracht aan het slachtoffer en waarvoor de verdachte aansprakelijk kan worden geacht (artikel 36f Sr).

De leden van de ChristenUnie-fractie stellen vast dat het voorstel tevens de mogelijkheid omvat van het opleggen van strafbeschikkingen door opsporingsambtenaren en bestuursorganen. Naar aanleiding hiervan stellen deze leden de vraag of het wel wenselijk is om in het bijzonder bestuursorganen als waterschapsbesturen of de Belastingdienst de bevoegdheid te verschaffen behalve bestuurlijke sancties ook strafrechtelijke sancties te doen laten toepassen. Weliswaar lijkt de strafbeschikking ingevolge (bijvoorbeeld) artikel 76 Algemene wet inzake rijksbelastingen (hierna: AWR) op de schikking ingevolge het huidige artikel 76 AWR, maar omdat de strafbeschikking daadwerkelijk als strafrechtelijke sanctie wordt gezien, is het karakter toch anders. Verdient het geen overweging, zo vragen deze leden, om de toepassing van de strafbeschikking en daarmee het daadwerkelijk strafrechtelijk sanctioneren van bepaalde gedragingen, voor te behouden aan die instellingen die daartoe expliciet zijn ingesteld en geëquipeerd, zoals het OM en de opsporingsorganen die in het kader

van de strafwetgeving werkzaam zijn. Hiermee zou een onnodige vermenigvuldiging van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving worden voorkomen.

Wat betreft de rechtsbescherming die het wetsvoorstel biedt, menen de leden van de SGP-fractie uit artikel 257c Sv af te kunnen leiden dat in andere gevallen dan in dat artikel voorzien, de bepaling van schuld en straf plaatsvindt zonder dat de verdachte wordt gehoord. Deze leden vragen de regering of zij deze gang van zaken verantwoord acht. Zij vragen tevens hoe het standpunt van de regering te beargumenteren valt dat de officier van justitie, die de bevoegdheid krijgt strafbeschikkingen uit te vaardigen, geen rechterlijke taak krijgt, zelfs geen quasi-rechterlijke taak.

In artikel 257d Sv is bepaald dat een afschrift van de strafbeschikking zo veel mogelijk aan de verdachte wordt uitgereikt; in andere gevallen gebeurt dit per brief. De leden van de SGP-fractie kunnen zich niet vrij maken van de vrees dat brieven, zowel van de officier als van de verdachte – bij verzet –, gemakkelijk in het ongereede kunnen raken. Zij vragen waarom de betekenisregeling niet van overeenkomstige toepassing is verklaard op strafbeschikkingen. Welke principiële verschillen rechtvaardigen dit verschil in behandeling? Voorts vragen deze leden of het niet doen van verzet als een afstand doen van rechten kan worden getypeerd en, zo ja, of dit dan niet op ondubbelzinnige wijze zou moeten blijken.

Wat betreft het verzet van de verdachte en de vrije toegang tot de rechter stellen de leden van de SGP-fractie de vraag of het opleggen van vrijheidsbeperkende sancties, zoals de taakstraf en de ontzegging van rijbevoegdheid, wel vergelijkbaar is met het opleggen van bestuurlijke boetes en zich mitsdien wel verdraagt met artikel 6 EVRM.

#### **4. De commissie Korthals Altes en het onderzoeksproject Strafvordering 2001**

De leden van de VVD-fractie constateren dat het wetsvoorstel tot invoering van een zelfstandige boetebevoegdheid niet uit de lucht komt vallen. Het was de commissie Korthals Altes die in de jaren negentig al pleitte voor het executoir verklaren van een transactie. Was bij dit voorstel nog het uitgangspunt dat voorafgaande instemming met de transactie vereist was, bij de voorstellen van de onderzoeksgroep Strafvordering 2001 was dit al niet meer het geval. Bij deze laatste groep maakte de zelfstandige sanctiebevoegdheid van het OM deel uit van een driesporenmodel. Deze leden vragen of de regering al de drie sporen als uitgangspunt hanteert en welke wijzigingsvoorstellen nog zullen worden ingediend die invoering daarvan zullen complementeren.

#### **5. Verhouding tot artikel 113, eerste lid, Grondwet**

De leden van de PvdA-fractie zijn – kort samengevat – van mening dat het wetsvoorstel in de kern niet strijdig is met de inhoud van artikel 113 Gw. Alleen de berechting van strafbare feiten is opgedragen aan de rechterlijke macht. Dat het OM daar in dit verband geen onderdeel van is, staat voor deze leden buiten twijfel. Maar, het door het OM uitvaardigen van een strafbeschikking zien zij – met de regering en grotendeels op basis van de door haar aangevoerde argumenten – niet als «berechting» in de zin van de Grondwet. De verdachte kan immers op zeer eenvoudige wijze, kosteloos en zonder daarvoor gronden aan te hoeven voeren, verzet aantekenen tegen de beschikking, waarna niet de inhoud en totstandkoming van die beschikking wordt getoetst maar er alsnog een «gewone» strafrechtelijke berechting volgt, inclusief de mogelijkheid van hoger beroep en cassatie. Het uitvaardigen van een beschikking die op een

dergelijke relatief eenvoudige wijze door de verdachte feitelijk kan worden vernietigd, kan toch moeilijk worden gezien als een berechting. Dat de gevolgen voor de verdachte groot kunnen zijn als hij dat geheel vrijwillig niet doet en dat de beschikking juridisch wordt gekwalificeerd als een daad van vervolging, die bijvoorbeeld de verjaring stuit, maakt dat niet anders.

## **6. Rechtsvergelijking**

De leden van de D66-fractie merken op dat de regering stelt dat een rechtsvergelijking heeft plaatsgevonden. De strafbeschikking wordt vergeleken met de mogelijkheden uit de Duitse Ordnungswidrigkeitengesetz, die op haar beurt weer model zou hebben gestaan voor wetgeving in veel andere EU-landen. Het OM stelt echter dat de bevoegdheden die in dit wetsvoorstel worden toegekend, ver uitstijgen boven wat in andere Europese landen gebruikelijk is. Kan de regering uiteenzetten in hoeverre de bevoegdheden die het OM krijgt met de strafbeschikking ook elders in Europa bestaan?

## **7. Financiële consequenties en uitvoeringsconsequenties**

De leden van de CDA-fractie kunnen zich voorstellen dat de OM-afdoening tot meer werk voor het OM leidt. Het College van procureurs-generaal stelt in zijn advies dat de invoering van het nieuwe stelsel gedurende enkele jaren in ieder geval ten koste zal gaan van de verwerkingscapaciteit van het OM en de gerechten, juist in een periode waarin verwacht wordt dat het OM en de gerechten meer zaken afhandelen. Kan de regering hier op reageren? Een ander bezwaar van het College is dat het OM bij het opstellen van de beschikking het verweten feit in veel meer detail moet uitwerken dan thans bij het aanbieden van een transactie het geval is. Hoe kijkt de regering hier tegen aan?

Het College van procureurs-generaal suggereert na te denken over een beperking van het model van de strafbeschikking tot de eenvoudige en lagere geldsomtransacties zonder verdere complicaties (zoals een instemmingsvereiste en de aanwezigheid van slachtoffers). Deze variant zou, aldus het College, verenigd kunnen worden met de grotendeels vergelijkbare procedure van het Mulderberoep. Waarom is deze weg niet door de regering gekozen, te meer daar hiermee ook aan de kritiek van de Raad van State tegemoet zou kunnen worden gekomen, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De leden van de CDA-fractie willen nadere informatie over de inwerking-treding van deze wet. Deze leden zijn beducht voor de risico's die door diverse adviesorganen worden genoemd bij invoering van deze wet voor zwaardere delicten. Deze leden hechten er aan dat de wet eerst alleen van toepassing wordt op lichte zaken. Tevens menen deze leden dat de transactiemogelijkheid niet zomaar moet worden opgeheven. Deze leden zouden er daarom aan hechten een apart beslismoment in te bouwen voor de intrekking van de wetgeving rond de transactie. Deze leden willen die beslissing afhankelijk stellen van een evaluatie van de invoering van de OM-afdoening voor lichte delicten. Dit zou ook tegemoet kunnen komen aan de bezwaren van het College van procureurs-generaal dat de afdoening bij voorkeur zou beperken tot kleine delicten. Geëvalueerd kan dan tevens worden of de transactiebevoegdheid nog praktische waarde heeft. Deze leden vragen de regering of zij bereid is te voorzien in een meer nadrukkelijk geregelde gefaseerde invoering, waarbij de invoering van deze wet voor zwaardere delicten afhankelijk is van een apart beslismoment.

De NVvR doet de suggestie om de wet eerst in een aantal arrondissementen in te voeren. Is deze suggestie door de regering overwogen?



De leden van de VVD-fractie merken op dat een belangrijk argument om tot indiening van het voorstel over te gaan, ingegeven wordt door de capaciteitswinst die hiermee geboekt kan worden. De strafrechtsketen wordt minder belast indien tot zelfstandige strafoplegging mag worden overgegaan. Voor deze leden weegt een ander argument minstens zo zwaar. Uit de criminologie is bekend dat de snelheid van strafoplegging van wezenlijk belang is voor de effectiviteit in de zin van speciale recidivebeperking. Pas als tussen de daad en de straf een korte tijdsperiode wordt aangehouden, wordt de straf gevoeld als een gevolg van het delict. Deze leden kunnen zich voorstellen dat ook de snelheid van strafoplegging aanzienlijk kan worden vergoed indien van het voorliggende voorstel wordt gebruik gemaakt. Zij vragen de regering of zij deze visie deelt. Welke snelheidswinst kan worden geboekt? Heeft de regering inzicht in de feitelijke effecten van het voorstel voor de strafrechtspiegeling? In dit verband is het opmerkelijk dat de bevoegdheid beperkter is ten aanzien van minderjarige verdachten (onder andere artikel 77f Sr). Is het zo dat bij jongeren meer nog dan bij volwassenen geldt dat het effect van een strafrechtelijke interventie groter is naarmate de tijd tussen het delict en de straf kleiner is? Hierin ligt een belangrijk argument om ook voor jongeren te zoeken naar mogelijkheden om de afdoening te versnellen. Welke mogelijkheden ziet de regering daartoe?

De leden van de SP-fractie merken met zorg op dat er van verscheidene kanten wordt opgemerkt dat de te verwachten capaciteitswinst als gevolg van dit wetsvoorstel volstrekt onzeker is. In het licht van de zwaarwegende principiële bezwaren die tegen dit wetsvoorstel kunnen worden ingebracht, is dit een extra reden om niet tot invoering van dit wetsvoorstel over te gaan.

De leden van de D66-fractie merken op dat de regering het aantal zaken dat door het onderhavige wetsvoorstel niet voor de strafrechter hoeft te komen op circa 65 000 (kantonzaken en rechtbankzaken) schat. Dat is, volgens deze leden, een aanzienlijke capaciteitswinst. Zij beschouwen het wegnemen van de druk op de overbelaste rechterlijke macht als essentieel. Of de capaciteitswinst daadwerkelijk kan worden geboekt is volgens deze leden een lakmoesproef voor dit wetsvoorstel.

Zowel de NVvR, de RvdR als het OM plaatst hier vraagtekens bij. Zo schrijft het OM in haar advies dat een aantal van 50 000 zaken het maximum aan capaciteitswinst is dat in theorie haalbaar is. Kan de regering nader ingaan op het realiteitsgehalte van de geschatte capaciteitswinst, zo vragen deze leden.

Deze leden vragen de regering of het neerleggen van de bevoegdheid tot een strafbeschikking niet slechts een verplaatsing van het capaciteitsprobleem van de rechterlijke macht naar het OM vormt. Het OM stelt in haar advies immers te betwijfelen of de voorgespiegelde capaciteitswinst zal opwegen tegen het beslag dat het nieuwe stelsel op het OM en andere bij de strafrechtelijke handhaving betrokken organen zal leggen.

Wanneer een groot aantal mensen bij de rechter bezwaar zal aantekenen tegen de opgelegde strafbeschikking, dan lijkt dat een grote capaciteitswinst bij de rechterlijke macht te belemmeren. Heeft de regering een schatting gemaakt van het aantal mensen dat, nadat zij een strafbeschikking hebben gekregen, alsnog een beroep op de rechter zal doen, zo vragen de leden van de D66-fractie. Ligt het niet voor de hand dat dezelfde groep mensen die nu, bijvoorbeeld om tijd te rekken, niet op een transactievoorstel ingaat, zich straks op de rechter zal beroepen? Graag zien deze leden een overzichtelijk betoog van de regering waarin op het punt van de (mogelijke) capaciteitswinst nader wordt ingegaan. Een belangrijk argument voor het invoeren van de strafbeschikking is, zoals hiervoor gememoreerd, het boeken van capaciteitswinst. Kan de regering in algemene zin ingaan op de vraag in hoeverre zij een zekere

inbreuk op beginselen van rechtsstatelijkheid aanvaardbaar acht met het oog op het boeken van efficiencywinst, zo vragen deze leden. Volgens de regering zijn geen alternatieven voor dit wetsvoorstel voorhanden die vergelijkbare capaciteitseffecten hebben. Crijns (In: Sancties (2004) 4: 225–236) en De Graaf (In: Delikt & Delinkwent 33 (2003) 8 (oktober): 811–829) hebben beiden kritiek op de zelfstandige sanctiebevoegdheid die het OM krijgt door de OM-afdoening. Beiden opperen zij het uitbreiden van de transactiebevoegdheid van het OM als redelijk alternatief. Van een wetsvoorstel met die strekking is echter juist afgezien, zo meldt de regering in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel. Kan de regering nader uiteenzetten waarom zij niet voor dit alternatief heeft gekozen, zo vragen de leden van de D66-fractie.

Nu het bereik van de OM-afdoening goeddeels te vergelijken is met de huidige transactie, stellen de leden van de ChristenUnie-fractie een nadere toelichting op de noodzaak van het wetsvoorstel op prijs. Gewezen wordt op enkele voordelen, zoals de omstandigheid dat niet langer instemming van de verdachte met de voorwaarden van de transactie. Is deze instemming echter niet in haar werking vrijwel gelijk aan de verzetsmogelijkheid? Met andere woorden: zal de verzetsmogelijkheid in de praktijk ook niet gaan functioneren als «instemmen met»? Kan tegen deze achtergrond ook nog eens belicht worden hoe het aantal van 65 000 rechtszaken dat voorkomen kan worden na invoering van deze wet tot stand komt? Waarom zouden deze 65 000 zaken thans kennelijk niet voor transactie in aanmerking komen en naderhand wel voor een strafbeschikking waartegen geen verzet wordt aangetekend? Wijst de omstandigheid dat de transactie nog altijd in aantal toeneemt, er ook niet op dat de mogelijkheden daarvan nog lang niet zijn uitgeput?

De leden van de SGP-fractie plaatsen op grond van het zeer sceptische advies van het OM ernstige vraagtekens met betrekking tot de verwachte capaciteitswinst. Enerzijds wordt melding gemaakt van het feit dat invoering van het nieuwe stelsel gedurende enkele jaren ten koste zal gaan van de verwerkingscapaciteit van het OM en de gerechten. Anderzijds wordt opgemerkt dat de feitelijke behandeling van de strafzaken waarin thans een verdachte niet reageert op een transactieaanbod en geen verweer wordt gevoerd, relatief weinig tijd vergt. Deze leden vragen de regering of zij op beide aspecten in wil gaan.

Ten slotte vragen deze leden of de regering wil ingaan op de suggestie die het OM heeft gedaan voor een minder ingrijpende variant van buitengerechtelijke afdoening waaraan niet de door het OM geschetste nadelen en onzekerheden kleven en die wel tot efficiencywinst kunnen leiden. Wat is het oordeel van de regering omtrent de suggestie om een variant van de strafbeschikking in te voeren die beperkt is tot lagere geldsomtransacties en die alleen betrekking heeft op eenvoudige slachtofferloze delicten.

## **II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **Artikel 1**

De regering heeft voorgesteld aan alle «rechtstreeks belanghebbenden» een klachtrecht bij het bevoegde gerechtshof te geven (artikel 12, eerste lid, Sv.). De leden van de VVD-fractie vragen hoe dit klachtrecht zich verhoudt tot de bevoegdheid van het OM een eerder genomen strafbeschikking te wijzigen of in te trekken. Het achtste lid van het voorgestelde artikel 257e Sv lijkt niet voor te schrijven dat genoemde belanghebbenden op de hoogte worden gesteld van de intrekking. Heeft de regering

hiermee bedoeld de mogelijkheid uit te sluiten dat belanghebbenden klagen over een wijziging of intrekking of is hier op andere wijze in voorzien?

#### **Titel IVA**

##### *Artikel 257a*

In het voorgestelde artikel 257a wordt in het derde lid specifiek verwezen naar de vrijheid van godsdienst of levensovertuiging van de verdachte. Waarom wordt hier niet (slechts) in het algemeen verwezen naar grondwettelijke en verdragsrechtelijke vrijheidsrechten, zo vragen de leden van de D66-fractie.

##### *Artikel 257e*

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de regering voorstelt om de verdachte alleen schriftelijk en in het bijzijn van zijn raadsman afstand van verzet te kunnen laten doen (eerste lid), terwijl zij het intrekken van een ingesteld verzet toestaat aan een ieder die het heeft ingesteld (zevende lid). Zit hier niet een tegenstrijdigheid in? Is het niet te voorzichtig om de aanwezigheidseis van een raadsman zo klemmend te stellen?

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom in het vierde lid van artikel 257e het woord «beroep» wordt gebruikt in plaats van verzet.

De voorzitter van de commissie,  
De Pater-van der Meer

Adjunct-griffier van de commissie,  
Van Bommel